

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 1 : ÅRGANG 16 : 2013

► **TEMA: EUROKRISENS ØKONOMISKE, POLITISKE OG SOCIALE DIMENSIONER**

- 3 Introduktion
Tore Vincents Olsen
- 6 Krisen i eurozonen: historien om en forudsigelig krise
– der kunne have været undgået
Henrik Plaschke
- 20 Eurokrisen og EU: Fra utilstrækkelige strategier til problematisk
føderalisering?
Morten Kelstrup
- 31 Finanspagten og issue-linkage inden for eurosystemet
Derek Beach
- 41 Velkommen til Merkolland
– legitimeringsstrategier i den offentlige debat om eurokrisen
Sine Nørholm Just
- 51 Is There an Alternative to the Fiscal Compact for Conducting Fiscal Policy
in the Euro Area?
Andrew Hughes Hallet og Svend E. Hougaard Jensen

► **ARTIKLER**

- 60 Normer, intervention og konflikt på Afrikas Horn – betydningen for Somalia
Martin Enevig
- 71 Festtale til 44. årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab
Kasper Møller-Hansen

▷ **BØGER**

- 74 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 85 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Lektor, ph.d. Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

- Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU
- Lektor, ph.d. Jeppe Strandsbjerg, Department of Business and Politics, CBS
- Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet
- Cand.scient.pol. og faglærer ved Politiskolen Kristian Walther
- Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Cand.scient. pol. Simon Gravers Jacobsen, Klima og Energiministeriet
- Ph.d.-stipendiat Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU
- Stud.scient.pol. forskningsassistent, Kristoffer Kjærgaard Christensen, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Stud.scient.pol., forskningsassistent
Kristoffer Kjærgaard Christensen,
Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU,
Politik@ifs.ku.dk

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Toptryk grafisk, Gråsten
© 2012 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Almindeligt abonnement (4 numre)..... 400 kr.
Institutioner..... 600 kr.
Studerende..... 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Kristoffer Kjærgaard Christensen

Introduktion

I dette nummer af POLITIK har vi samlet 5 artikler, der sætter fokus på forskellige dimensioner af eurokrisen. Eurokrisen har manifesteret sig som et både økonomisk, politisk og socialt fænomen, der sætter politiske og økonomiske institutioner på det nationale og europæiske niveau på en hård prøve.

Eurokrisen er et resultat af et sammenløb af en række faktorer. På det globale plan er krisen indbundet i de frie kapitalbevægelser, opprioritering og deregulering af finanssektoren. Henrik Plaschke placerer i sin artikel *'Krisen i eurozonen: historien om en forudsigelig krise – der kunne have været undgået'* eurokrisen inden for en mere omfattende global systemkrise. Især peger han på, at der har været nogle strukturelle ubalancer i euroen og eurozonen, og det er disse, der er årsag til krisen, fordi de betød, at den globale finanskrise ramte eurozonen som et asymmetrisk chok. Ubalancerne forklarer store betalingsbalanceover- og underskud og bidrog til den store private gældsætning i de nu så gældsplagede lande. På nær Grækenland var det altså ikke i sig selv store offentlige underskud, der var årsagen til krisen. De er snarere et resultat af den, og hvad værre er, argumenterer Plaschke, så er fokuset på at nedbringe dem med til at forværre krisen unødigt både i syd og i nord.

Morten Kelstrup kommer i *'Eurokrisen og EU: Fra utilstrækkelige strategier til problematisk føderalisering?'* med en analyse, som på mange måder er beslægtet med Plaschkes. Han ser problematikken omkring euroen og udviklinger i EU inden for de seneste år som forbundet til i alt 7 kriser og udfordringer, nemlig 1) *det generelle globaliseringspres*, 2) *den finansielle krise*, 3) *den økonomiske krise i bred forstand*, 4) *budget- og statsgældskriserne*, 5) *'statsgældsfelderne'*, 6) *den særlige græske krise* og 7) *de politiske kriser*. Ved at arbejde med disse parallelle men forbundne udfordringer og kriser tilbyder en Kelstrup en klar ramme for forståelse af krisen. På linje med Plaschke

er han skeptisk over for den måde, hvorpå europæiske politikere har valgt at håndtere den. Ikke alene er han kritisk over for sparepolitikken i sig selv. Han peger også på, at den bureaukratiske tilgang, som løsningerne baserer sig på, herunder planerne om en mulig 'føderalisering' af eurozonen gennem en finansunion, forsømmer at stille åbne spørgsmål om, hvordan man fx skal føre økonomisk politik i et Europa præget af stor arbejdsløshed, hvordan man skal forholde sig til manglende fremtidig konvergens mellem EU-landene, og hvilken form for økonomisk solidaritet og økologisk bæredygtighed vi vil satse på som europæere.

Derek Beach zoomer i *'Finanspagten og issue-linkage inden for eurosystemet'* ind på netop forhandlingsspillet om de politiske løsninger og ser på, i hvilken grad der er sket en 'issue linkage' mellem krav om strammere finanspolitisk kontrol på den ene side og kravet om overførsler af penge på den anden. Han argumenterer for, at netop sammenknytningen af de to krav muliggør en aftale overhovedet, fordi eurovinderne og eurotaberne har vidt forskellige interesser i forhold til henholdsvis strammere kontrol og øgede overførsler. Beach's artikel giver en god indføring i teorien om optimale valutaområder, og hvordan sådanne går i spænd med føderationer, hvor der henholdsvis er og ikke er overførelser i mellem medlemsstaterne. Beach viser, at de to ting er funktionelt forbundne. På den ene side vil man ikke risikere at overføre penge til potentielt uansvarligt handlende medlemsstater. På den anden side risikerer man høje politiske og sociale spændinger i medlemsstater, der er underkastet en så streng fiskal disciplin, at de ikke kan låne til at afhjælpe deres økonomiske og sociale problemer. Ifølge Beach har også de europæiske beslutningstagere i højere grad selv forbundet kontrol og overførelser. Imidlertid har baggrunden for aftalerne været betinget af, at eurotaberne i forhandlingerne har været i stand til at bruge

risikoen for økonomisk kollaps. Efter at denne fare ikke er så overhængende længere, har de haft sværere ved at presse eurovinderne til flere overførsler.

Eurokrisen har for alvor vist, hvor afhængige vi er af hinanden i Europa. Den har politiseret det europæiske samarbejde i en hidtil uset grad. Derudover har krisen bragt høje sociale og politiske spændinger i flere lande, ikke mindst Grækenland og Spanien, hvor flere bevægelser udfordrer de etablerede politiske kræfter og institutioner. Nogle, herunder Internationalt Røde Kors, advarer om, at vi kan få arabiske tilstande i Sydeuropa, hvis vi ikke er opmærksomme på krisens vidtrækkende sociale konsekvenser. Røde Kors hjælper således allerede nu 2 millioner mennesker med mad i Spanien.

Det rejser spørgsmålet om europæisk solidaritet. I *'Velkommen til Merkolland – legitimeringsstrategier i den offentlige debat om eurokrisen'* kommer Sine Nørholm Just med en analyse af den måde, som forhandlingerne om løsningerne på eurokrisen bliver italesat og legitimeret på. Hun peger på, at fokus altovervejende ligger på politiske interesse modsætninger og tyske og franske præferencer for henholdsvis økonomiske stramninger og politisk union på den ene side og økonomisk union på den anden side. Det overordnede politiske logik er således den strategiske forhandlingslogik, der udspiller sig mellem politiske eliter, og som ikke inkluderer de almindelige borgere og dermed ikke skaber rum for kollektiv handling og solidaritet på tværs af nationale skel. 'Merkolland' bliver dermed et temmelig sjælløst sted, som ikke indfrier det demokratiske potentiale, der ligger i den nuværende politisering af EU.

Vores sidste bidrag inden for temaet har i udgangspunktet et mere positivt syn på EU's og euroens fremtid end de fleste andre. Andrew Hughes Hallet og Svend E. Hougaard Jensen diskuterer nemlig i *'Is There an Alter-*

native to the Fiscal Compact for Conducting Fiscal Policy in the Euro Area', hvordan styringen af de nationale finanspolitikker inden for EU-regi bør foregå i fremtiden. De er kritiske over for nogle af elementerne i Finanspagten, især begrænsningerne på de offentlige budgetunderskud, der fremstår som rigide og kortsigtede. De argumenterer for, at det er mere hensigtsmæssigt at styre langsigtet og kontrollere på baggrund af nogle måltal for den offentlige gæld. De kommer med forslag til, hvordan man indretter reglerne, så der er sandsynlighed for, at de – i modsætning til Stabilitetspagtens regler – rent faktisk bliver overholdt.

Uden for temaet om eurokrisen bringer vi en artikel af Marin Enevig Clausen med titlen *'Normer, intervention og konflikt på Afrikas Horn'*, der analyserer, hvordan Somalia er påvirket af normerne for intervention og ikke-intervention på Afrikas Horn. Mens Afrika på grund af kolonitiden generelt har stærke normer mod intervention, gælder det ikke på Afrikas Horn, hvor det aldrig koloniserede Etiopien er en dominerende magt.

POLITIK bringer herudover formand for Dansk Selskab for Statskundskab, Kasper Møller-Hansens, festtale til selskabets 44. årsmøde i Vejle, hvor professor Jørgen Elklit, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, blev tildelt ved Erik Rasmussen Prisen. Talen gør status over udviklingen inden for statskundskabsdisciplinen og motiverer pristildelingen.

Nummeret rundes af med boganmeldelser, heriblandt en længere anmeldelse fra Mogens Herman Hansens hånd af Rune Lykkebergs seneste bog *Alle har ret* om demokrati som princip og problem.

Tore Vincents Olsen
Temaredaktør

▶ **TEMA**

Krisen i eurozonen: historien om en forudsigelig krise¹ – der kunne have været undgået

Henrik Plaschke

Lektor, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Krisen i eurozonen er et resultat af strukturelle svagheder og ophobede spændinger. Statsgældskrisen er et resultat af disse snarere end deres årsag. EU-systemets håndtering af disse svagheder og spændinger har bidraget til at udbyde og forværre krisen fremfor at løse den.

Indledning

Den stadigt accelererende udvikling af krisen i eurozonen forekommer at følge en næsten forudsigelig form for tragisk forløb. Krisens rødder har været velkendte for uafhængige og oplyste iagttagere, men advarsler og påpejning af fremvoksende spændinger er blevet ignoreret – såvel af politiske beslutningstagere som af mainstream forskere og formidlere.² Krisen har dybe strukturelle rødder – i den globale politiske økonomi og dennes modsætninger samt ikke mindst i opbygningen af eurozonens funktionsmåde, der rummer en række grundlæggende svagheder og mangler.

Var og er eksperimentet – en fælles mønt for eurozonen – dømt til at mislykkes? Mens eurozonens politikformuleringer³ i enkelte tilfælde *har* forholdt sig til reelle problemer og i et vist omfang afbødet virkningerne af den finansielle instabilitet, må det generelt set konstateres, at eurozonens politikker har bidraget til at sprede krisen til stadig flere dele af den øvrige eurozone, samt til at udbyde og forværre Grækenlands i forvejen alt andet end ubetydelige egne problemer. Men de strukturelle ubalancer og finansielle spændinger, der har manifesteret sig i eurozonen inden for de sidste par år, kunne have været håndteret anderledes. Og formodentlig også med andre resultater.

Med andre ord: en annonceret og ganske forudsigelig krise, der måske kunne have været undgået – og som i hvert fald kunne håndteres anderledes. Men ideologi, interesser og selvvalgt blindhed har stillet sig i vejen og gør det i betydeligt omfang tilsyneladende fortsat.

Den finansielle krise som systemkrise

Da den finansielle slog krise begyndte at slå igennem i slutningen af 2007 (de første åbenlyse tegn) og op gennem 2008, hvor en likviditetskrise udviklede sig i efter sommeren i forbindelse med krakket i den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers, var forståelsen for krisens grundlæggende strukturelle karakter ikke videre udbredt. Ofte blev krisen set som forårsaget af politikfejl i USA (en for slap kreditpolitik) eller – i en lidt mindre primitiv udgave – som forårsaget af grådighed fra den finansielle sektors side. Men de sidste 4-5 års udvikling har vist, at krisen er mere alvorlig end først antaget, ligesom vi i dag står over for det tilsyneladende paradoks, at en krise, der synes at have sit udspring i den amerikanske økonomi (finanssektoren og boligsektoren), nu rammer Europa langt kraftigere end USA. Hvorfor?

Lad os kort se på de vigtigste strukturelle rødder til finanskrisen. Den aktuelle krise er ikke „kun“ en finansiell krise eller en gældskrise. Disse er blot faser i en strukturel krise, der berører dybereliggende strukturer og processer i den aktuelle kapitalistiske økonomi – globalt, regionalt og nationalt – og som ikke mindst hænger sammen med en række grundtræk i de senere års samfundsøkonomiske forandringsprocesser. Der kan især peges på betydningen af følgende forhold:⁴

For det første den finansielle sektors voksende økonomiske, politiske og kulturelle betydning – *finansialisering*

kan vi kalde det med et hverken smukt eller mundret udtryk. Finansialiseringen favoriserer kortsigtede rentabilitetshensyn frem for langsigtede vækstperspektiver, og den implicerer en skævvridning af samfundsøkonomiske ressourcer til fordel for den finansielle sektor. Finansielle logikker fortrænger produktive logikker, og tilsvarende er „markedernes“ – de finansielle operatører – krav til høje og hurtige afkast på kapitalanbringelser steget. USA og Storbritannien, verdensøkonomiens klassiske finansielle centre, har ført an i finansialiseringen, EU har ukritisk efterfulgt de britisk-amerikanske forbilleder, mens Kina og andre asiatiske lande snarere har fokuseret på vækst, produktiv virksomhed og industrialisering.

For det andet har vi i de senere år set betydelige forskydninger i retning af en mere *ulige indkomstfordeling* ikke mindst i USA, hvor den rigeste procent af husholdningerne modtager 20-25% af de samlede indkomster, og hvor uligheden i indkomstfordelingen i dag har nået det samme niveau som i 1929 – umiddelbart inden sammenbruddet på Wall Street! Ikke mindst i amerikansk sammenhæng har den finansielle sektors voksende betydning spillet en vigtig rolle for udviklingen af den samlede ulighed i indkomstfordelingen. Men også andre faktorer har spillet en rolle: skattelettelser til de mest velstående dele af befolkningen og andre ændringer i skattepolitikker, arbejdsmarkedsreformer mhp. at skabe mere „fleksible“ arbejdsmarkeder m.v. Også i Europa er fordelingen blevet skævere, men den er dog fortsat betydelig mere ligelig end i USA. Som jeg senere skal fremhæve det, har specielt Tyskland i en europæisk sammenhæng været præget af en stigning i ulighed, der først og fremmest er knyttet til udviklingen på arbejdsmarkedet, hvor produktiviteten er vokset stærkere end reallønnen.⁵

For det tredje de igangværende forandringsprocesser i den globale økonomi – ikke mindst knyttet til Asiens stigende økonomiske betydning og til udviklingen af et sæt af vækstmodeller, der adskiller sig fra den dominerende vestlige vækstmodel knyttet til en Washington-Bruxelles-Frankfurt-Berlin konsensus. Det sidste 12-15 års globaliseringsmodel – fra og med den asiatiske krise i slutningen af 1990'erne – har været baseret på en arbejdsdeling, hvor USA efterspørger, forbruger og spekulerer, mens Kina og andre asiatiske lande slæber, investerer og sparer op. Ikke mindst grundet dollarens position som international reservevaluta har USA hermed kunnet finansiere en ødsel, ressourcekrævende og ulighedsskabende vækstmodel uden nogen videre intern opsparing, mens Kina m.fl. har kunnet udbygge både vækst, levestandard og valutareserver.⁶ EU har på en hverken hensigtsmæssig eller særlig effektiv måde koncentreret sig om sig selv – uden klare bud på en alternativ form for globalisering – samtidig med at EU's indre ubalancer op gennem det foregående årti –

00'erne – i ly af de amerikanske underskuds ekspansive effekter i resten af verden har fået lov til at vokse uhæmmet. Dette sidste punkt kommer jeg tilbage til nedenfor.

For det fjerde kommer den voksende indirekte betydning af de internationale økologisk-ressourcemæssige ubalancer. Dette forhold spiller sammen med de tidligere nævnte forklaringsfaktorer – ikke mindst gennem påvirkningen af råvarepriserne – herunder oliepriserne, men også priserne på andre råvarer samt på fødevarer. Og der er næppe nogen tvivl om, at denne betydning vil vokse – og blive langt mere direkte. Økologisk-ressourcemæssige bindinger vil sætte afgørende rammer for en mulig ny økonomisk vækst- og udviklingsmodel. I denne forstand er krisen en udfordring og en mulighed, der bør gribes, og som rummer potentiale for formuleringen af alternative strategier for økonomisk forandring.

Men lad os nu bevæge os fra det overordnede globale plan – en finansiell krise med rødder i USA – til eurozonens krise. Hvorfor er eurozonen så hårdt ramt?

Eurozonens krise: ophobede spændinger og økonomisk politik

Eurozonens aktuelle krise minder på mange måder om krisen i det Europæiske Monetære System (EMS) i 1992-93. Ikke mange nutidige analytikere synes at være opmærksomme på parallelterne mellem nutid og datid, men disse forekommer ikke desto mindre slående. EMS udvikledes i slutningen af 1970'erne og kan ses som et tidligere forsøg på at etablere en europæisk monetær union. Op gennem 80'erne udgjorde EMS en forholdsvis stabil ramme for de deltagende landes valutakurser, og selvom EMS havde til formål at stabilisere de europæiske valutakurser, gennemførtes flere mindre kursjusteringer. Men fra og med sidste halvdel af 80'erne fastlåstes centralkurserne i EMS'en, hvorved systemets relative fleksibilitet forsvandt. Lande med underskud på betalingsbalancen havde tidligere haft mulighed for at rette op på sådanne uligevægte gennem devalueringer, men denne mulighed forsvandt nu. Herefter fulgte en periode med kombinationen af frie kapitalbevægelser, fastlåste valutakurser og voksende divergenser i konkurrenceevne (betalingsbalanceuligevægte).

Efter et par år med stadig stærkere spændinger mundedede denne cocktail ikke overraskende ud i en krise i det europæiske monetære samarbejde i 1992-93. Liberaliseringen af kapitalbevægelserne førte – ganske forudsigeligt – til spekulation mod underskudslandenes valuta. Kombinationen af frie kapitalbevægelser, fastlåste kurser og fortsat divergens var skrøbelig, men formodentlig dikteret af politiske grunde – et skridt på vejen mod den fælles mønt, troede man formodentlig. Havde man i stedet valgt tidligere at bakke konstruktionen op med passende

politisk-økonomiske instrumenter (f.eks. en opskrivning af den tyske mark), kunne man måske have undgået dette problem, men det skete ikke. I stedet introduceres et mere fleksibelt system med muligheder for større udsving i valutakurserne som et resultat af krisen. I praksis førte det til en de facto nedskrivning af en række valutaer, der hermed genfandt et nødvendigt pusterum frem til en gang i anden halvdel af 90'erne.⁷

I eurozonens aktuelle situation genfinder vi en række elementer fra ovennævnte EMS-krise – ikke mindst kombinationen af frie kapitalbevægelser og betydelige divergenser i konkurrenceevne. Valutakurserne er nu „fastlåste“ i den forstand, at de nationale valutaer er erstattet af den fælles mønt. Og specielt fra og med midten af det forgående årti – 00'erne – har uligevægtene indenfor eurozonen fået lov til at udvikle sig eksplosivt. Da den amerikanske finanskrisen spredte sig til eurozonen i sidste del af 2008, var eurozonen allerede præget af betragtelige ophobede uligevægte. Men til forskel fra situationen i 1992-93 er det ikke længere muligt at devaluere, ligesom det ikke længere muligt at spekulere mod „de svage valutaer“ i ØMU'en. Men det er derimod muligt at spekulere i gældsbeviser (statsobligationer) udstedt af stater, der af de internationale markedsoperatører og de internationale kreditvurderingsbureauer ikke vurderes som værende troværdige debitorer. Og i lighed med situationen i 1992-93 kunne man også have valgt at bakke ØMU-konstruktionen op med passende politisk-økonomiske instrumenter. Men det har man ikke gjort. I stedet har eurozonens krise fået lov til at udvikle fra en lille og i princippet forholdsvis nemt håndtérbar krise – Grækenlands krise fra 2009/10 – til en langt dybere krise for eurozonen som helhed.

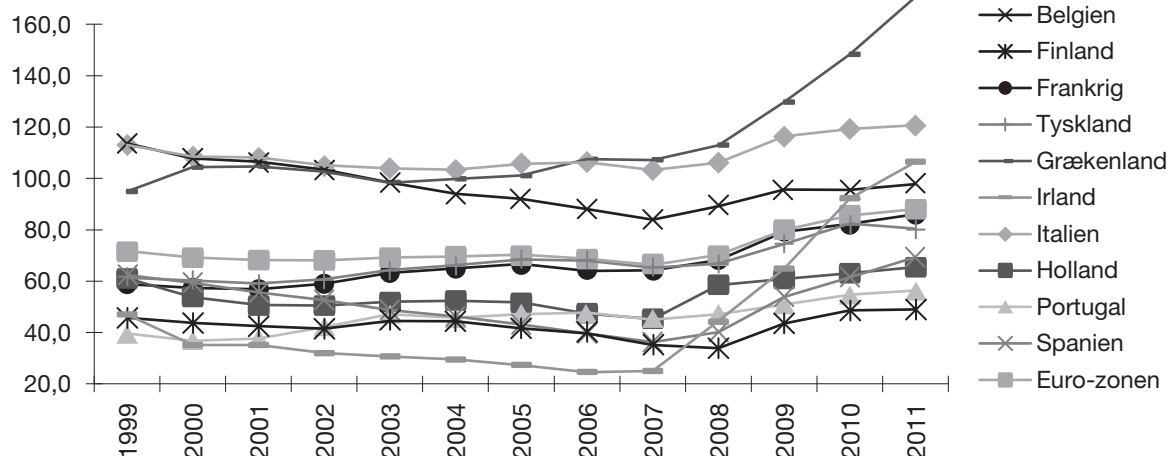
Lad os nu se nærmere på eurozonens strukturelle uligevægte.

Det er en udbredt misforståelse – der nyder udbredt official blåstempling ikke mindst gennem reglerne i EU's Finanspagt – at krisen i eurozonen skulle være forårsaget af for store offentlige underskud og deraf følgende offentlig gæld ikke mindst i EU's kriseramte lande. Hvis blot de sydeuropæiske kriselande havde overholdt reglerne i EU's såkaldte Stabilitets- og Vækstpagt (SGP – offentlige budgetunderskud på højst 3% af BNP og en samlet offentlig gæld på højst 60% af BNP), ville eurozonen aldrig være kommet i krise.

Der er utvivlsomt flere årsager til, at denne tese er så forholdsvis udbredt. For det første passer den til den liberalistiske⁸ idé om, at instabilitet i en markedsøkonomi principielt først og fremmest skyldes fejl og problemer i den offentlige sektor, for det andet passer den til forskellige former for nationale stereotypiseringer (de dovne grækere, spanierne med deres siesta, de flittige tyskere osv.), for det tredje legitimerer den ideen om, at det kun er de sydeuropæiske lande, der skal tilpasse sig ved hjælp af besparelser, mens Tyskland m.fl. frit kan fortsætte med deres overskud uden hensyntagen til, at den enes overskud er dens andens underskud (se nedenfor), og endelig er det klart, at ét EU-land – Grækenland – har haft og har store problemer med offentlige underskud og gæld. Men Grækenland er ikke repræsentativ – heller ikke for den gruppe af stater, der har været specielt ramt af eurokrisen, dvs. (foruden Grækenland) Italien, Irland, Portugal, Spanien og Cypern.⁹ Desuden overses det ofte, at op gennem 00'erne har væksten i *privat* gæld været betydelige stærkere end væksten i *offentlig* gæld i Grækenland.¹⁰

Det empiriske grundlag for påstanden om, at krisen i eurozonen eller i PIIGS-landene skulle være forårsaget af udviklingen i offentlige underskud eller offentlig gæld er ikke påfaldende stærkt. Ser man eksempelvis på ud-

Figur 1 – offentlig gæld i % af BNP



Kilde: AMECO

viklingen af den offentlige gælds andel af BNP for eurozonen (figur 1), kan vi for zonen som helhed konstatere, at den offentlige gældssætning i perioden fra 1999¹¹ til 2007 er faldet med ca. 5-6%. Ser vi på udviklingen for enkeltlande, varierer billedet en smule. For nogle landes vedkommende er gældssætningen vokset i et vist omfang (eksempelvis Grækenland Frankrig, Tyskland og Portugal), mens den for andres vedkommende er faldet (eksempelvis Belgien, Irland, Italien og Spanien). Enten pga. overskud på offentlige budgetter (Irland og Spanien) eller pga. forholdsvis høj vækst – eller en kombination af disse to faktorer. Intetsteds synes der imidlertid at være tale om en drastisk forværring af de offentlige budgetters tilstand.

Fra og med 2008 ændres billedet totalt. Den offentlige gæld begynder at vokse eksplosivt. Dette gælder for eurozonen som helhed, men forandringen er ikke mindst markant i Grækenland, Irland og Spanien. De to sidstnævnte lande havde ikke nævneværdige problemer med offentlig gæld før 2007/08. De var tværtimod mønstereksempler på lande, der overholdt EU's regler mht. offentlig gældssætning og underskud. Når man erindrer sig, at såvel Irland som Spanien har været og fortsat er blandt de lande, hvor krisen har ramt hårdest, forekommer det vanskeligt at etablere nogen form for klar sammenhæng mellem landes evne til at håndtere offentlig gæld og budgetunderskud og deres position i den nuværende krise.¹²

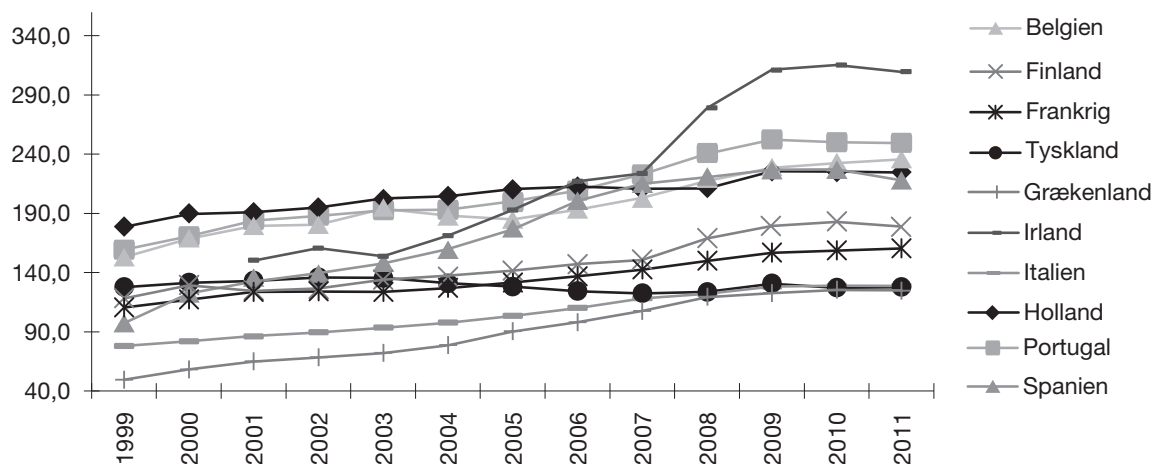
Den kraftige stigning i offentlig gældssætning efter 2008 er ikke vanskelig at forklare. Den følger klassiske makroøkonomiske principper: når væksten aftager, falder de offentlige indtægter, samtidig med at udgifterne stiger. Faldet i privat efterspørgsel (forbrug, investeringer og eksport) modvirkes af stigende offentlig efterspørgsmål, hvorved den offentlige gæld vokser. Hertil kommer betydningen af diverse offentlige redningsaktioner rettet

mod bankerne og den finansielle sektor. For at undgå ødelæggende sammenbrud i de finansielle systemer har stater i betydeligt omfang overtaget privat gæld, hvilket også har bidraget til en vækst i den offentlige gældssætning. Irland er utvivlsomt det mest markante eksempel på dette.

Ser vi på eurozonens aktuelle situation mht. offentlig gæld og underskud, kan i hvert fald de følgende forhold fremhæves. For det første kommer stigningen i den offentlige gældssætning *efter* udviklingen af finanskrisen i 2007/08. Medmindre man tror på bagudrettet kausalitet i tid, forekommer tesen om, at den aktuelle krisesituation skulle være forårsaget af for store offentligt underskud og gæld således ikke videre overbevisende. For det andet er der grund til at påpege, at eurozonens samlede offentlige gældsproblem i kvantitative termer er mindre end eksempelvis gældsproblemet i USA og Japan, der imidlertid politisk-institutionelt set er bedre i stand til at håndtere deres gældsproblemer, end eurozonen er det. Det kommer jeg tilbage til nedenfor.

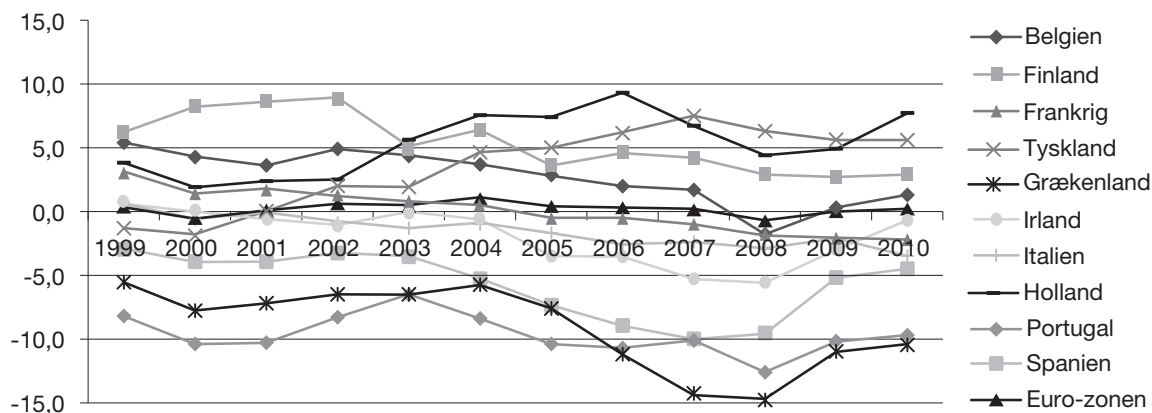
Men lad os nu se på udviklingen i privat gældssætning indenfor eurozonen – denne faktor er langt mere central for en forståelse af euro-krisen end udviklingen i offentlig gældssætning. Udviklingen i privat gældssætning er ikke statistisk systematisk velbelyst på samme måde som udviklingen i offentlig gældssætning. Den private gældssætning indbefatter gældssætningen i flere forskellige sektorer, eksempelvis husholdninger, ikke-finansielle virksomheder og finansielle virksomheder (samt evt. landbrug), men det er svært at finde systematisk statistisk materiale, der belyser udviklingen i privat gældssætning over tid. Dog kan et mere generelt billede af den private gældssætning stykkes sammen ved hjælp af en række forskellige kilder.¹³ I figur 2 kan vi således se udviklingen i en del – husholdninger

Figur 2 – privat gæld (husholdninger og ikke-finansielle virksomheder) i % af BNP



Kilde: Eurostat

Figur 3 – betalingsbalancens løbende poster i % af BNP



Kilde: OECD

og ikke-finansielle virksomheder – af den private gældsætning i en række lande i eurozonen. Figur 2 inkluderer imidlertid ikke tal for den finansielle sektors gældsætning – og hermed bankgæld. Mens selv hvis vi ser bort fra sidstnævnte meget centrale faktor, fremgår det, at den private gældsætning i eurozonen har været jævnt voksende i hele den dækkede periode, og specielt kan det fremhæves, at de kriselande – Irland og Spanien og i mindre omfang Portugal – der ikke har haft nævneværdig offentlig gæld førend efter 2007/08, netop har haft en meget betydelig gældsætning inden for den private sektor.¹⁴ Ser vi på udviklingen inden for den finansielle sektors gældsætning, finder vi et tilsvarende billede.¹⁵

Sammenfattende kan vi således sige, at eurozonen frem til ca. 2007 har været kendetegnet af stigende gæld i forhold til BNP. Men det har først og fremmest været en privat gældsætning.¹⁶ Den voldsomme vækst i offentlig gæld kommer først efter udbruddet af den finansielle krise – efter 2008. I en leder sammenfatter det britiske dagblad *Financial Times* ganske præcist udviklingen på følgende vis: “The eurozone debt crisis was caused more by private credit excesses – particularly in the banking sector – than by public sector profligacy” (FT editorial, 26. august 2012).

Udviklingen i gældsætningen i eurozonen (såvel offentlig som privat gæld) hænger ikke mindst sammen med udviklingen i betalingsbalancerne inden for eurozonen. Det skal vi se nærmere på nu.

Tendensen til strukturelle betalingsbalanceulige-vægte mellem en række europæiske stater kan genfindes i det meste af efterkrigsperioden. Først og fremmest Tyskland¹⁷ har således generelt haft betydelige overskud i forhold til en række andre lande – såvel de sydeuropæiske lande som Frankrig. Disse ubalancer er imidlertid i forskellige perioder blevet opvejet af andre faktorer, eksempelvis gode afsætningsmuligheder for europæisk eksport

til USA (lettet af amerikanske betalingsbalanceunderskud), effekterne af den tyske genforening eller lejlighedsvis devalueringer, jf. også bemærkningerne ovenfor om EMS-krisen i starten af 1990'erne. Vi skal her først og fremmest fokusere på udviklingen siden 1999.

Som fremhævet af to nylige rapporter fra Kommissionen (European Commission 2009, 2010) er forskellen mellem de forskellige eurozone medlemmers konkurrencemæssige positioner vokset siden skabelsen af euroen. Efter en årrække med mindre tyske underskud i perioden efter den tyske genforening får Tyskland igen overskud i 2002. Fra og med 2004/5 vokser det tyske overskud eksplosivt, og eurozonen oplever en markant polarisering af betalingsbalanceover- og -underskud. I 2007 når den tyske betalingsbalance et overskud på 7,5% af det tyske BNP. Eurozonens samlede betalingsbalance er i balance over for omverdenen, og de tyske overskud svarer derfor til underskud andetsteds i eurozonen – ikke mindst i Grækenland, Spanien og Portugal. Detaljerne fremgår af figur 3.

Polariseringen af betalingsbalancerne inden for eurozonen afspejler de forskellige makroøkonomiske mekanismer i henholdsvis over- og underskudslande og samspillet mellem disse. Lad os starte med den tyske side. Kommissionens ovennævnte rapporter sammenfatter ganske præcist de fundamentale sammenhænge:

„The largest part of the increase [in the period 2003-2007 compared to the second half of the 1990s] in the current account in Germany, the Netherlands and Austria can be traced back to the corporate sector... Around the turn of the century, the corporate sector increased gross savings and reduced investment in Germany the Netherlands and Austria ... it can thus be called a balance-

sheet adjustment process...To achieve the balance-sheet adjustment, NLB [net lending/borrowing] can be directly increased by cutting investment . But the greatest lever to increase savings in the corporate sector is via moderate wage compensation...As in other parts of the global economy, the share of wages in GDP has been falling significantly in the euro area as a whole. However, the fall has been significantly more marked in Germany and Austria than in the euro area as a whole... Wage share developments are broadly in line with disposable income developments which, in turn, have lead to weak consumption and domestic demand thereby resulting into current account surpluses." (European Commission 2010, 19)¹⁸.

Det kan tilføjes, at den relativt svage udvikling i den private efterspørgsel (investeringer og forbrug) ikke opvejedes af nogen form for statslig efterspørgselsgenererende politik. End ikke i perioden 2004-07 hvor voksende betalingsbalanceoverskud – en eksportdrevet vækst – kunne have muliggjort stigende offentlige udgifter og hermed en højere vækst såvel i overskudslandene som i disses samhandeltpartnere.

"When global trade boomed during 2004-07, Germany, the Netherlands and Austria were able to benefit strongly from world demand and significantly expanded their exports. The current account surplus continued to increase in that period. In terms of saving-investment balances, this trade-driven current account cycle finds its counterpart in the net lending of the government... In this period the current account surplus increased while private sector net lending stayed fairly constant and fiscal deficits decreased substantially." (European Commission 2010, 20).

Lad os i øvrigt notere os, at overskudslande som Tyskland (eller Danmark!) har større valgmuligheder end et underskudsland i den forstand, at det er nemmere for et overskudsland end for et underskudsland at ekspandere. Et underskudsland vil gældsætte sig, hvis det ekspanderer, hvilket ikke er tilfældet for et overskudsland. Der er med andre ord ikke tale om symmetri mellem overskuds- og underskudslande.¹⁹

Hvad er konsekvenserne af store tyske overskud, eksportdrevet vækst og lav intern vækst? Internt i Tyskland er denne udvikling koblet til stigende social og økonomisk

ulighed (faldende lønandel, udstrakt anvendelse af lavtlønnet deltidsarbejde m.v.; ILO 2013, 46), og eksternt implicerer koblingen af tyske overskud og en eurozone, der generelt set er i balance i forhold til omverdenen, en betalingsbalancebinding på Tysklands partnere i eurozonen. Principielt kan et sådan binding håndteres på i hvert fald to forskellige måder: enten via mindsket vækst og/eller produktion, der mindsker importefterspørgslen eller via gældssætning – offentlig og/eller privat.²⁰ Kombinationen af mobil kapital fra Tyskland på jagt efter hurtige og høje afkast (finansialisering, jf. ovenfor) frem for i langsigtede investeringer i produktiv virksomhed i Tyskland (hvorfed tyske lønninger og beskæftigelse kunne styrkes) og behovet for finansiering af underskud i eurozonens underskudslande skabte et incitament til kapitaleksport fra Tyskland til underskudslandene. Herved finansieredes disses betalingsbalanceunderskud. Da sidstnævntes eksportsektorer samtidig var handicappet af en svag konkurrenceevne, givet koblingen af en fast valutakurs (euroen), et stigende internt omkostningsniveau og faldende tyske enhedslønoms-kostninger, var det naturligvis lettere at kanalisere kapitaltilstrømningen nordfra ind i diverse former for ikke-konkurrenceudsatte produktioner – ofte knyttet til boligsektoren. Eller som Kommissionen på diplomatisk vis har udtrykt det: „foreign capital has not always been channeled to the most productive uses“ (European Commission 2009, 18). Statistisk set kan dette udtrykkes i den klare sammenhæng mellem udviklingen i de reale ejendomspriser og udviklingen i betalingsbalancen for lande inden for eurozonen (stigninger i boligpriser er koblet positivt til forværringer af betalingsbalancens løbende poster). For lande uden for eurozonen er denne sammenhæng svagere og mindre signifikant (European Commission 2009, 31-2), hvilket kan tyde på en sammenhæng, der er specifik for landene i eurozonen.

Finansiering af betalingsbalanceunderskud gennem kapitalimport, der kanaliseres ind i boligsektoren, er velkendt fra andre sammenhænge – først og fremmest udenfor Europa. Ikke mindst IMF har i de sidste årtier promoveret fri kapitalmobilitet som et effektivt instrument til finansiering af eksterne uligevægte – som oftest med meget tvivlsomme resultater. Indstrømning af kortsigtet kapital på jagt efter et højt og hurtigt afkast af spekulativ karakter har vist sig at være en kilde til instabilitet og finansielle kriser snarere end en kilde til vækst og investeringer (f.eks. Pardee Center Task Force Report 2012), og fornylig har til og med IMF taget forbehold over sin egen tidligere uforbeholdent positive holdning til frie kapitalbevægelser.²¹ Til rækken af negative erfaringer med frie kapitalbevægelser i bl.a. Sydøstasien og Latinamerika kan vi nu tilføje en europæisk dimension. Kombinationen af store betalingsbalanceuligevægte og fri kapitalmobilitet

førte til en voldsom udvikling af gæld – først og fremmest i den private sektor – uden en tilsvarende udvikling af debitorlandenes produktive kapacitet. Endnu en gang har vi således set, hvorledes et dereguleret og liberaliseret finansielt system har virket destabiliserende og forstærket underliggende uligevægte – ganske som man kunne forvente det.²²

Da den amerikanske genererede finansielle krise slog igennem, havde eurozonen således allerede ophobet betydelige strukturelle uligevægte. Disse ville utvivlsomt i alle tilfælde have ført til en krise – som det også var tilfælde i forbindelse med EMS i begyndelsen af 1990'erne. Men her blev det den amerikanske finansielle krise, der kom til at fungere som den udløsende faktor for den europæiske krise.

Fra den amerikanske finansielle krise til krisen i eurozonen

Den amerikanske finansielle krise forplantedes hurtigt til Europa. I 2009 oplevede eurozonen et reelt fald i BNP på mere end 4%. EU's manglende politiske, økonomiske og institutionelle beredskab lattede eksporten af den finansielle ustabilitet fra USA til Europa. Hvor lande som Kina og Brasilien på langt mere kreativ vis har formået at beskytte sig selv mod udefra kommende finansiell ustabilitet (begge opretholder således restriktioner på kapitalbevægelser), stod EU-systemet i vidt omfang uforberedt på den kritesituation, der udviklede sig fra og med slutningen af 2008. Og det var ikke, fordi advarslerne manglende. Lad os tage nogle tidlige eksempler. Allerede i 1993 forudså Kregel (1993), at manglen på en fælles finansiell overvågning ville blive et alvorligt problem for eurozonen. Vaciago (1993) påpegede på samme tidspunkt, at for stor privat gæld kunne være lige så destabiliserende som for stor offentlig gæld. Andre forfattere pegede på problemer med at forene konkurrencemæssigt og strukturelt forskellige økonomier i en fælles monetær zone (f.eks. Ferri (ed.) 1990, Rollet 1993), og Aglietta (1999) pegede på manglen på en „lender of last resort“ i eurozonen – en rolle, som ECB kunne have været pålagt, ligesom nationale centralbanker fungerer som nationale „lenders of last resort“.²³ Talrige andre eksempler kunne nævnes – men der var tilsyneladende ingen, der lyttede. Troen på, at prisstabilitet og centralbankuafhængighed var tilstrækkelig til at stabilisere eurozonen og skabe konvergens mellem zonen medlemsstater, var tilsyneladende for stærk.²⁴

Såvel i USA som i EU modvirkedes krisen umiddelbart af finanspolitikken: først og fremmest medførte faldet i privat efterspørgsel en afledt stigning i de offentlige underskud via de automatiske stabilisatorer, og hertil kommer specifikke forholdsregler for at dæmpe krisens negative effekter, der dog i de større vestlige lande kvan-

titativt set var af mindre betydning (IMF 2009, 36). Men hvor de statslige økonomiske indgreb i USA i et vist omfang kobledes til en reduktion i den private gældssætning og en rekapitalisering af bankerne, var dette ikke tilfældet i EU-landene, der generelt set havde meget svært ved at håndtere den situation, EU-systemet i den grad ikke var forberedt på.²⁵

Men det er ikke udviklingen i den offentlige gældssætning, der i sig selv forklarer den krise, der har udviklet sig inden for eurozonen. Det er snarere samspillet mellem EU-systemets håndtering af den finansielle ustabilitet og de private finansielle markeders funktionsmåde, der har skabt problemer.

EU-institutionerne og de nationale regeringer fejlvurderede næsten systematisk krisens karakter: hverken betalingsbalancepolariseringen eller betydningen af akkumuleringen af privat gæld – ikke mindst bankgæld – blevet taget alvorligt, hvorimod al opmærksomhed er blevet rettet mod offentlig gældssætning og underskud. Det politiske ansvar for at bremse spredningen af krisen er blevet lagt på underskudslandenes regeringer, der har skullet spare sig ud af krisen.

Underskudslandenes sparestrategi er samtidig blevet undermineret af generaliseringen af sparestrategien til hele eurozonen – såvel underskuds- som overskudslande. En sparestrategi har således en vis udsigt til at virke, hvis den gennemføres af få og gerne mindre lande, samtidig med at andre og gerne større lande tilbyder ekspanderende markeder til eksporten fra underskudslandene. Men hvis alle søger at dæmpe deres interne efterspørgsel på samme tid, falder den samlede efterspørgsel, og landene eksporterer i realiteten deres vanskeligheder til hinanden. Hvor et af de erklærede formål med etableringen af euroen således var at forhindre forekomsten af konkurrerende devalueringer inden for et område præget af tætte handelsrelationer, har man nu introduceret et system, der faktisk er værre. Det er således ikke enkeltlande fra eurozonen, der skaber problemer for hinanden gennem devalueringer, men eurozonen, der i fællesskab trækker sig selv nedad. En række uafhængige økonomer har i flere år påpeget denne fare, og for nylig satte det britiske National Institute of Economic and Social Research tal på (Holland & Portes 2012): instituttets beregninger tyder således på, at nettoeffekten af den aktuelle finansielle konsolideringsstrategi i eurozonen er negativ både mht. vækst og mht. offentlig gæld. Væksten i BNP påvirkes negativt i alle eurozone landene, og faldet i vækst (nævneren) er større end de mulige fald i gæld (tælleren), hvorved brøken (tæller/nævner – offentlig gæld/BNP) som helhed stiger. Instituttets beregninger peger således på, at den offentlige gælds andel af BNP for eurozonen som helhed må forventes at stige med ca. 5% over perio-

den 2011-13 som et resultat af sparepolitikken! Indirekte bekræftedes dette resultat, da IMF's cheføkonom i januar 2013 måtte erkende, at IMF havde undervurderet de negative virkninger af den finanspolitiske konsolidering på udviklingen af BNP (Blanchard & Leigh 2013).²⁶

Lad os nu se nærmere på håndteringen af bankgælden. Hvor redningen af den amerikanske banksektor har været en opgave for den amerikanske forbundsregering, har opgaven i europæisk kontekst været overladt til de nationale regeringer. For at forstå betydningen af dette kan det være nyttigt med et par afklarende bemærkninger vedrørende pengebeholdningen:

Ser man på den samlede mængde af likviditet i en moderne økonomi, består denne på et givet tidspunkt kun i ubetydeligt omfang af mønter og sedler udstedt af centralbanken. Størsteparten af likviditeten skabes af de private banker gennem disses kreditgivning, og denne kreditgivning er kun i ringe omfang påvirket af indlån i bankerne. Derimod kan bankernes udlån – og hermed skabelse af likviditet – naturligvis påvirkes af centralbankens fastsættelse af sin udlånsrente, men skabelsen af likviditet påvirkes også af andre faktorer – ikke mindst efterspørgslen efter likviditet.²⁷ Disse forhold gælder også i en europæisk sammenhæng, hvor de europæiske banker skaber likviditet i euro i et sammenhængende europæisk pengemarked, hvor bankerne opererer på kryds og tværs af de nationale grænser. Samtidig har bankerne i eurozonen fortsat en tilknytning til deres respektive nationalstatslige bagland, da banker i en krisituation har brug for en finansiel bagstopper i form af en „lender of last resort“. I en likviditetskrisi kan det handle om at skabe den likviditet, som et markedsbaseret udlånssystem ikke genererer i en krisituation, og i en solvenskrisi kan det handle om at bidrage til at omstrukturere en banks passiver og/eller at rekapitalisere denne.

Hvem varetager denne opgave i en europæisk sammenhæng, hvor skabelsen af likviditet ikke er nationalt afgrænset? ECB er ikke blevet pålagt opgaven at fungere som en europæisk „lender of last resort“ og har kun i begrænset omfang påtaget sig denne opgave. I visse situationer kan problemer af denne art naturligvis løses gennem bedre konsoliderede bankers opkøb af andre banker, men det er ikke tilstrækkeligt til at forhindre den form for finansielle kriser, der kan udvikle sig som ringe i vandet – ikke blot inden for et enkelt land, men også inden for det integrerede europæiske pengemarked. Under den finansielle krisi i eurozonen er banksystemet således blevet reddet af bankernes respektive nationale regeringer. Men hvor den amerikanske regering i sådanne sammenhænge kan trække på den amerikanske centralbank, er dette ikke tilfældet i eurozonen, hvor ECB's mandat er stærkt begrænset. I stedet har eurozonens medlemssta-

ter socialiseret den private gæld, hvilket naturligt nok har forårsaget vækst i medlemsstaternes offentlige gæld. Hvad siger de private finansielle operatører til det? I første omgang måske: tak. Og efterfølgende vurderede de ikke overraskende, at denne situation snart ville vise sig ikke at være holdbar, hvilket førte til privat spekulation mod stater, der havde pådraget sig en ekstra gældsbyrde – bl.a. for at redde netop disse private operatører. Det er det, vi ser afspejlet i perioder med meget betydelige forskellige i obligationsrenter for forskellige medlemmer af eurozonen (de såkaldte spreads), fortsat mere kostbar refinansiering af allerede eksisterende gæld for PIIGS-landene og kapitalflugt fra det sydlige til det nordlige Europa.²⁸ Herved er udviklingen af henholdsvis bankgæld og offentlig gæld kommet til at forstærke hinanden gensidigt i en ond cirkel, samtidig med at eurozonens finansielle systemer i stigende grad renationaliseres.

Heller ikke på dette punkt har der manglet advarsler. Men de er blevet ignoreret. Og da Christine Lagarde – efter skiftet fra fransk finansminister til IMF's leder – endelig brød isen med offentligt fremsatte advarsler²⁹ om behovet for en rekapitalisering af bankerne og en advarsel mod at stramme sparepolitikken for meget i eurozonen, blev budskabet ikke vel modtaget i Europa, hvor offentlige besparelser ansås – og fortsat anses – for det afgørende økonomisk-politiske instrument, og hvor en tidligere EU-initieret stresstest af de europæiske banker omhyggeligt havde undladt at fremkomme med en blot nogenlunde nøgtern vurdering af de faktiske tilstande i de europæiske banker.

Ikke overraskende er resultatet blevet, at EU-staterne hverken har fået styr på den offentlige eller den private gældssætning – samtidig med at de fortsatte forsøg på finanspolitisk konsolidering har ført til krisi og stigende arbejdsløshed først og fremmest i PIIGS-landene, men i stigende grad også i Nordeuropa.

Den bankunion, som EU-systemet har arbejdet på at strikke sammen siden sommeren 2012, udgør formodentlig den første officielle anerkendelse af samspillet mellem bankgæld og offentlig gældssætning, og et af formålene med bankunionen har da også været at bremse koblingen mellem disse to gældsformer ved at muliggøre en kobling mellem den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) og de involverede banker uden om de nationale regeringer. Men allerede kort tid efter indgåelsen af aftalen om bankunionen begyndte en række regeringer, herunder den tyske, at trække i land på lige præcis dette punkt, og i det i skrivende stund sidste udkast til Kommissionens forslag om bankunionen er mulighederne for at bryde den onde cirkel nedtonet, således at den økonomiske byrde ved redningen af banker fortsat først og fremmest vil falde på de nationale regeringer (*Financial Times*, 13. januar, 2013).

Hvor man i forbindelse med den principielle vedtagelse af bankunionen i sommeren 2012 kunne se denne som et skridt, der i det mindste udgjorde en på længere sigt form for relevant brandforsikring for et hus, der godt nok allerede er i brand, ligner den bankunion, der nu synes at være under udvikling, en mere ufuldstændig form for forsikring.³⁰ Og tilsvarende er det nok ikke tilfældigt, at Tyskland og Frankrig i øjeblikket er i færd med at gennemføre nye nationale reguleringer af deres finansielle sektorer, samtidig med at der forhandles om fælles europæiske reguleringer af den finansielle sektor (*Financial Times*, 3 & 4. februar, 2013).

Ser man de politiske logikker, der har præget eurozonens krisehåndtering, er det umiddelbart manglen på handling, der springer i øjnene. At foretage sig mindst muligt i længst mulig tid for så endelig – når handling ikke længere kan udsættes – at foretage sig noget, der i bedste fald ville have virket, hvis det var sket på et andet tidspunkt, og som i værste fald har forværret tingenes faktiske tilstand, og som i alle tilfælde præsenteres som værende mere, end det rent faktisk er, forekommer at være de dominerende handlingsmønstre. Der er formodentlig flere mulige måder at forklare disse handlingsmønstre på, hvilket jeg dog ikke kan komme nærmere ind på her. Bl.a. kan tyske indenrigspolitiske hensyn, betydningen af nationale politisk-økonomiske interesser, den tyske ordo-liberale tænkings dominans, EU-systemets grundlæggende kobling af ordo-liberalisme, uafklaret ansvarsfordeling og selektiv nationalisme meget vel tænkes at udgøre relevante forklaringsfaktorer for den form for systemisk abekastning og udspreddning af røgslør, eurozonen har excelleret i.³¹

Man lad os nu se mere systematisk på udviklingen i krisen i eurozonen. Denne udvikling kan opdeles i fire faser:

1) Fra efteråret 2008 til foråret 2010: den finansielle krise slår igennem i Europa, men dennes dybde og systemiske karakter undervurderes. Den græske krise opdages langsomt i efteråret/vinteren 2009/10, men denne krise ses som et isoleret græsk problem, som Grækenland selv må løse. Den europæiske dimension af det græske problem – opdelingen af eurozonen i et overskuds- og et underskudsområde og koblingen mellem betalingsbalancepolariseringen og den private gældssætning – ignoreres.

2) Fra og med forsommeren 2010 erkendes alvoren i den græske krise i et vist omfang, den græske regering anmoder for første gang eurozonens andre medlemsstater om finansiel støtte i form af nye lån eller refinansiering af allerede eksisterende lån, og eurozonen begynder for første gang at støtte Grækenland, hvilket i realiteten vil sige egne kreditorer med udeståender i Grækenland –

betinget af gennemførslen af programmer for finansiel konsolidering og såkaldte strukturelle reformer. Grundlæggende anses krisen fortsat for at være rent græsk og forårsaget af for store offentlige underskud og gæld, krisen præsenteres først og fremmest som en likviditetskrise og ikke en solvenskrise, og finanspolitisk disciplin er den altoverskyggende prioritering, som det også fremgår af den Finanspagt, der dog først endeligt vedtages i starten af 2012.³² I forbindelse med den finansielle støtte til Grækenland etableres i første omgang den midlertidige Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF), der i 2012 suppleres af den permanente Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM). Da EFSF finansieres af bidrag fra de øvrige eurozone medlemmer – inklusive lande med betydelige betalingsbalanceunderskud – bidrager opbygningen af EFSF i realiteten til at sprede den finansielle instabilitet fra Grækenland til de øvrige PIIGS-lande.

3) Fra og med årsskiftet 2011/12 synes ECB i stigende omfang at erkende, at den hidtidige politik ikke virker. Allerede i 2008/09 forsynede ECB i et vist omfang kriserammede europæiske banker med likviditet, men denne udvikling accelereres nu med en styrkelse af bankens Long Term Refinancing Operation (LTRO), hvor ECB tilvejebringer billige lån til bankerne. ECB kommer herved i begrænset omfang til at fungere som finansiel bagstopper – først og fremmest for den private finansielle sektor. I begrænset omfang har ECB også købt obligationer fra eurozonens svagere stater, især Italien og Spanien, men har generelt set ikke ønsket at spille rollen som „lender of last resort“ for eurozonens medlemsstater. Dog er det alt i alt markant, at ECB set har været den mest fleksible og aktive politikformulerende instans i formuleringen af eurozonens økonomiske politikker. Tilsvarende ved vi også, at der har været konflikter inden for ECB's ledelse om politikudformningen – først og fremmest Bundesbankens repræsentanter har søgt at bremse udviklingen af en mere aktivistisk linje fra ECB's side³³.

4) Fra og med eftersommeren 2012 skiftes der på ny kurs. Problemerne omkring bankgæld erkendes langt om længe, og en Bankunion, hvis præcise rolle som ovenfor nævnt er alt andet end klar, vedtages. Endvidere meddeler ECB – uden accept fra Bundesbank – at man for fremtiden vil være parat til at gøre, hvad der er nødvendigt for at sikre euroens overlevelse, hvilket principielt set indebærer muligheden for køb af offentlig gæld (statsobligationer) fra PIIGS-landene gennem Outright Monetary Transactions (OMT). Vi ved imidlertid ikke p.t., i hvilket omfang denne mulighed vil blive realiseret. Endvidere ved vi, at dens mulige realisering er gjort betinget af fortsat sparepolitik og såkaldte strukturelle reformer. ECB's

nye linje synes indtil videre at have haft en beroligende virkning på de finansielle markeder, men det er et åbent spørgsmål, om denne virkning vil vise sig at være holdbar på lidt længere sigt – f.eks. i forbindelse med den uddybning af den økonomisk-socialt krise, der følger af sparepolitikken, og som vi i øjeblikket kan iagttage ikke kun i PIIGS-landene, men i stigende grad også i Nordeuropa.

Befinder vi os fortsat i fase 4? Det vil vi måske kunne sige om nogle år. Men hvad der står rineligt klart i dag, er at det sæt af politikker, eurozonen har fulgt i de sidste par år, har bidraget til at sprede og uddybe eurozonens krise. Tilsvarende er det i dag muligt at iagttage en stigende kritik af denne politik – fra uafhængige iagttagere, men i stigende omfang også fra dele af de europæiske og internationale politiske systemer (f.eks. Amato & Verhofstadt 2011, Verhofstadt, Delors & Prodi 2011). Der er fortsat ikke mange tegn på en kursændring – om end den nylige beslutning om at gennemføre en finansiel transaktionsskat i 11 af eurozonen medlemsstater udgør et enkelt lille opmuntrende skridt – men samtidig forekommer de politiske konsekvenser af en uddybning af den aktuelle krisesituation helt uoverskuelige med alvorlige politisk-socialt kriser i Grækenland og Spanien og en uddybning af de økonomiske kriser i Nordeuropa.

Vi skal i konklusionen kort diskutere de mulige fremtidsperspektiver for de europæiske kriser.

Konklusion

Eurozonens fremtid vil afhænge af et kompliceret samspil med mange ubekendte variable.

Hvor man måske for et års tid siden kunne have en vis tvivl om den politiske vilje til at se eurozonen fortsætte, forekommer viljen til at opretholde eurozonen i dag klart at dominere. ECB taler om at gøre, hvad der er nødvendigt, og den tyske regering fremhæver eksempelvis, at Grækenland skal forblive i eurozonen. Og eurozonen falder i alle tilfælde ikke sammen af sig selv. Eurozonen er en politisk konstruktion, hvis eksistens afhænger af politiske beslutninger.

Men hvis der er politisk vilje til at opretholde eurozonen, er der tilsyneladende mindre vilje til at udruste denne med økonomisk-politiske instrumenter, der kan muliggøre en stabilisering af eurozonens økonomisk-politiske situation mht. vækst og beskæftigelse. I øjeblikket kan vi således se, hvorledes recessionen på det realøkonomiske plan (vækst og beskæftigelse) spreder sig fra det sydlige Europa til Europas nordlige kernelande – inklusive Tyskland. På det finansielle område er udsigterne p.t. en smule bedre, da ECB's løfter om at gøre, „hvad der er nødvendigt“ (OMT), tilsyneladende har bidraget til at stabilisere de finansielle markeder og tilladt en opbremsning i kapitalflugten fra det sydlige til det nordlige EU.

Spørgsmålet er, om denne stabilisering er holdbar. Når aktørerne på de finansielle markeder begynder at gøre sig klart, at realiseringen af – og ikke blot muligheden for – OMT afhænger af fortsat undergravende sparepolitik i debitorlandene, kan vi meget vel forvente os, at spekulationen mod de sydeuropæiske landes gæld tager til på ny. Hertil kommer, at bankunionen tilsyneladende ikke kommer til bremse koblingen mellem offentlig gæld og bankgæld, hvilket betyder, at de forgældede sydeuropæiske lande tilsyneladende fortsat skal finansiere deres gæld på de private kapitalmarkeder. Konsekvenserne risikerer at blive en yderligere fragmentering af kapitalmarkederne – eller en de facto opsplittning af dele af den monetære union.

Denne situation presser underskudslandene til kraftige besparelser – af hensyn til de offentlige finanser og af hensyn til de eksterne underskud og disses finansiering. Konsekvenserne af denne udvikling ser vi ikke mindst i udviklingen af arbejdsløshed, social opløsning og nationalistiske politiske strømninger i flere europæiske lande.

Mens IMF som ovenfor nævnt har udtrykt visse forbehold over for resultaterne af den politik, IMF i samarbejde med Kommissionen og ECB selv har bidraget til udviklingen af, er det sværere at finde tilsvarende tegn på selvkritisk erkendelse fra Kommissionens side. ECB har generelt set forholdt sig mere pragmatisk end Kommissionen, og med beslutningen i september 2012 om at muliggøre opkøb af offentlig gæld fra PIIGS-lande tog ECB et symbolsk skridt væk fra den ortodoksi, der fortsat præger den tyske Bundesbank. Indtil videre er det dog blevet ved hensigterne, og det store, helt åbne og vanskelige politiske spørgsmål bliver utvivlsomt, hvorledes og i hvilket omfang mulige opkøb af offentlig gæld skal kobles til fortsatte strukturreformer og besparelser i underskudslandene. På samme måde som forværringen af Sydeuropas økonomiske situation formodentlig påvirkede magtbalancen inden for ECB's ledelse op gennem 2011-12, således at den tyske hard-core-fløj svækkedes, kan vi også forestille os muligheden af, at uddybningen af Europas økonomiske og sociale krise påvirker de politisk-ideologiske magtbalancer inden for forskellige institutioner og i forskellige lande.

Men det er først og fremmest spekulationer. P.t. er situationen den, at Europas økonomisk-socialt situation forværres kontinuert. Måske skal eurozonen håbe på hjælp fra USA og/eller Kina! Den del af bankunionen, der på længere sigt kunne få en reel positiv betydning for eurozonens underskudslande, bliver som nævnt undermineret i Kommissionens seneste udkast. Sparepolitikken undergraver såvel det sociale som det økonomiske grundlag for de europæiske velfærdsstater – og det ikke blot i Sydeuropa – en udvikling, der næppe trækker i

retning af en styrket europæisk solidaritet. Hertil kommer endelig, at hele debatten omkring EU's fremtid og de igangværende politisk-økonomiske forandringer rummer en teknisk og økonomisk kompleksitet, der gør diskussionen stort set uigennemskuelig for alle andre end ganske små grupper af snævert afgrænsede specialister, der ydermere ofte er koblet til den finansielle sektor og dens interesser. Almindelige borgeres indflydelsesmuligheder og de normale demokratiske beslutningsprocedurer svækkes tilsvarende.³⁴ Teknokratiske styrelogikker og „økonomiske nødvendigheder“ frem for *politiske* valg kommer hermed til at sætte rammerne for de økonomiske politikkers udformning.

Det er velkendt, at krisetilstanden på ingen måde er ny for EU-systemet. Derfor er der heller ingen grund til at udelukke muligheden for, at EU kommer styrket ud af krisen på længere sigt. Og der er heller ingen grund til at bestride, at EU rummer muligheder for skabelsen af en kvalitativt anderledes form for social-økonomisk udviklingsmodel. Men der er ikke meget, der i øjeblikket peger i retning af en realisering af disse muligheder. Fundamentale størrelser som solidaritet på tværs af grænser og legitimitet for EU's institutioner styrkes næppe af den aktuelle udvikling, og EU mangler visioner for en alternativ økonomisk udviklingsmodel, der kan bringe de europæiske velfærdsmodeller tilbage som fundamentet for økonomisk og social fremgang i Europa. Frem for en opløsning af eurozonen vil de næste par år derfor nok snarere blive præget af fortsat *muddling through* på lavt blus med stigende ulighed, politisk og social afmagt, økonomisk stagnation og styrkelse af „de nødvendige politikker“.

Noter

1. Med hilsner til Gabriel García Márquez.
2. En række tidlige bidrag til forståelsen af krisens grundlæggende strukturelle karakter gennemgås af Bezemer (2011), der udgør en klar demonstration af, at den finansielle krise blev forudset af en række økonomer, der ikke var forblændet af ny-klassisk økonomisk ideologi. Også Aglietta & Berrebi (2007) samt Artus & Virard (2005, 2008) kan fremhæves som tidlige bidrag, der ikke mindst i bagklogskabens ulidelige lys fortsat fremstår som yderst læseværdige. IEO (2011) – udgivet af IMF's uafhængige evalueringskontor – udgør en bemærkelsesværdig åben og kritisk gennemgang af IMF's manglende evne til tidligt at identificere de fremvoksende spændinger i den globale økonomi. Jeg er ikke bekendt med tilsvarende kritiske selv-evalueringer fra andre internationale institutioners side, selv om disses arbejder op mod krisen næppe var bedre end IMF's.
3. Jeg bruger i det følgende udtrykket eurozonens politikker som en generel betegnelse for politikker i eurozonen. Denne generelle betegnelse vil blive anvendt, når det ikke er nødvendigt at sondre mellem EU's forskellige institutioner eller mellem europæiske og forskellige nationale politikker indenfor eurozonen.
4. Jeg har diskuteret sammenhængen mellem finanskrisen og de nævnte strukturelle forandringer i Plaschke (2010).
5. Vedr. den amerikanske udvikling, der er ganske veldokumenteret, se f.eks. Alvaredo & Piketty (2009). Udviklingen i de enkelte europæiske lande og i EU er ikke tilsvarende velbelyst; se Bonesmo Fredriksen (2012) for en nyere oversigt. Om sammenhængen mellem finansialisering og fordeling se også Haldane (2012).
6. Det er problematisk at tale i termer af lande („USA efterspørger osv.“) – ikke mindst i betragtning af ovennævnte uddybning af klasseforskelle og forskelle i indkomst- og levevilkår internt i mange lande. Dette lader vi imidlertid i første omgang ligge, men vi vender tilbage til dette i forbindelse med udviklingen i Europa. Og det kan tilføjes, at udviklingen i ulighed i Kina er mindst lige så alarmende som udviklingen i USA. Men til forskel fra situationen i USA er den kinesiske vækstmodel baseret på en kobling mellem stigende ulighed og en høj investeringstakt, en kobling, der næppe er uden forbindelse med den statslige kontrol med det finansielle system og kreditgivning (se Lo & Zhang 2011).
7. En kort fremstilling af EMS-krisen findes i Madsen & Plaschke (1998, især pp. 31-3)
8. Jeg bruger her udtrykket liberalistisk som en fællesbetegnelse for forskellige former for liberalistisk tænkning, inkl. neo-liberalisme og ordo-liberalisme. Med sin understregning af behovet for en klar juridisk og institutionel ramme for en velfungerende markedsøkonomi er den tyske ordo-liberalisme mere central for en forståelse af eurozonens aktuelle udvikling end den engelsk-amerikanske form for neo-liberalisme knyttet til dereguleringer og svækkelse af institutioner, jf. Berghahn & Young (2012). Karl Polanyi påpegede tidligt sammenhængen mellem liberalisme, „frie“ markeder og statslig regulering: „The road to the free market was opened and kept open by an enormous increase in continuous, centrally organized and controlled interventionism ... even those who wished most ardently to free the state from all unnecessary duties, and whose whole philosophy demanded the restriction of state activities, could not but entrust the self-same state with the new powers, organs, and instruments required for the establishment of *laissez-faire* ... *laissez-faire* economy was the product of deliberate state action“ (Polanyi 1957 [1944], 141).
9. Nogle gange betegnes Portugal, Irland, Italien, Grækenland og Spanien som PIGS-landene.
10. Cecchetti m.fl. (2011, 30-2). Om den græske krise i øvrigt se også Featherstone (2011).
11. Jeg tager udgangspunkt i dette år, hvor euroen introduceres. Jeg benytter tal fra hhv. OECD, AMECO (EU-Kommissionens database) og EuroStat. Disse tre kilder giver ikke altid de samme tal for forskellige landes offentlige gæld, men det er de samme udviklingstendenser over tid, der kan genfindes i alle tre kilder.
12. Det er således misvisende, når en sådan sammenhæng antydes af Kelstrup m.fl. (2012, 308), hvilket da også indirekte fremgår af forfatternes efterfølgende figur (p. 309), hvilket de imidlertid ikke synes at have bemærket.
13. EU-Kommissionens database AMECO og Euro-Stat rummer begge materiale. Se også i McKinsey Global Institute (2010, 2012) samt Research on Money and Finance (2010), der indeholder en udførlig diskussion om privat gældssætning (inkl. spørgsmålet om kilder til dette). Flere publikationer fra BIS (www.bis.org) rummer materiale vedr. forholdet mellem offentlig og privat gældssætning, f.eks. Cecchetti m.fl. (2011).
14. Et tilsvarende argument fremføres i IMF (2012a, f.eks. p. 12). Derimod synes Det Økonomiske Råd (2012) i deres analyse af den europæiske statsgældskrise ikke i videre omfang at være opmærksom

- på denne centrale sammenhæng, om end den antydes (eksempelvis p. 207).
15. Et øjebliksbillede af sammensætningen af en række landes gæld i 2012 findes i IMF (2012b, p. 22). Den finansielle sektors gælds-sætning indgår i dette billede, der bekræfter den finansielle sektors vigtige rolle i gældssætningen. For eurozonen som helhed, kan det nævnes, at gæld/BNP for hhv. den offentlige sektor, husholdninger, ikke-finansielle virksomheder og finansielle virksomheder i 2012 lå på 94%, 71%, 138% og 145%.
 16. Dette forhold gælder i øvrigt ikke kun for eurozonen, men også for en række andre vestlige lande, inkl. USA. Colin Crouch (2009) har i denne forbindelse introduceret begrebet *privatised Keynesianism*.
 17. Jeg fokuserer her specielt på Tyskland, da dette land pga. sin størrelse er langt vigtigere end andre overskudslande som eksempelvis Holland og Østrig.
 18. Se også Laski (2000), der rummer en spændende analyse af samspillet mellem investeringsudvikling, fordeling, økonomisk politik og betalingsbalanceposition i Tyskland i 1990'erne.
 19. For at mindske en sådan asymmetri argumenterede John Maynard Keynes ved Bretton Woods konferencen i 1944 for et internationalt økonomisk system, hvor overskudslande (i praksis USA) skulle gennemføre en ekspansiv politik i tilfælde af internationale ubalancer mhp. at stimulere eksporten i underskudslande. USA sagde nej. Ca. 65 år senere argumenterede den amerikanske finansminister Timothy Geithner i oktober 2010 for at pålægge overskudslande i dagens globale økonomi en tilsvarende forpligtelse. Geithner tænkte måske først og fremmest på Kina, men argumentet kunne være lige så relevant for Tyskland.
 20. Eller gennem stigende ekstern eksport, altså eksport til lande udenfor eurozonen.
 21. Se Blanchard & D. Ostroy (2012). Se også *Financial Times*, December 3, 2012: „IMF officials say that ... the eurozone experience shows the dangers of allowing free flows of capital with an insufficiently well-regulated financial system ...“.
 22. I 2001 startede Kommissionen den såkaldte Lamfalussyprocess – opkaldt efter Baron Lamfalussy, tidligere leder af Bank for International Settlements og den første formand for Det Europæiske Monetære Institut (forløber for ECB) – der havde til formål at fremme udviklingen af et integreret finansielt marked inden EU. I en senere tekst (2003, 115) fortæller Lamfalussy, hvorledes hans komité af „vismænd“ forsøgte at advare om faren for forøget „asset price volatility“ som et muligt problem i forbindelse med skabelsen af et integreret finansielt marked. Men Kommissionen foreslog „høfligt men bestemt“ Lamfalussy og hans komité af „vise mænd“ at udelade dette punkt i deres rapport.
 23. En mere generel diskussion af dette begreb findes hos Kindleberger (1978, spec. kapitel 10).
 24. Det er først under indtryk af den finansielle krise, at ECB har fået øjnene op for det forhold, at finansiell stabilitet ikke automatisk følger af prisstabilitet, og at „man“ – f.eks. ECB – må forholde sig til begge. Ved en høring i Europaparlamentet den 11. september, 2007 erkendte ECB's præsident Jean-Claude Trichet dette forhold og anførte, at sikring af prisstabilitet og tilførsel af likviditet er to klart adskilte opgaver, der ikke skal blandes sammen. Indtil da havde ECB i sin selvforståelse én og kun én opgave: sikring af prisstabilitet (Trichet 2007). Trichet antydede hermed, at ECB måske skulle fungere som en klassisk centralbank og tilsikre likviditet, men i dag mangler eurozonen fortsat en fungerende „lender of last resort“.
 25. Som en konsekvens af dette manglende kriseberejdskab valgte flere europæiske regeringer – bl.a. regeringerne i Irland, Belgien og Holland – at gå deres egne veje i forbindelse med redningen af deres nationale banker.
 26. En næsten tilsvarende kritik er tidligere fremført af Jean-Claude Juncker – den netop afdøde formand for Eurogruppen – i forbindelse med politikken overfor Grækenland: „I think that we didn't adequately highlight the growth dimension of the whole Greek problem, we were very much insisting on fiscal consolidation. Without any doubt, with no alternative and no other option, Greece underwent the test to consolidate its public finances. If year after year you are adding deficit to deficit and public debt to public debt, you are worsening the overall situation of your country. But it would have been wise and reasonable to focus immediately on the growth dimension. If you want to bring the country back on track you have to invent an intelligent mix of fiscal consolidation and growth impulses. We were very strong when it came to fiscal consolidation and very weak when it came to the other, equally essential dimension, the one of growth. I am unhappy with the deterioration of the living conditions of the Greeks. They don't have a positive perspective. Nothing is happening apart from cuts and the lowering of social benefits. In order to revive Greek society we have to have something more than repeating the same message day after day.“ (Papachelaras 2012).
 27. Det er således en misforståelse, når det af og til hævdes, at centralbankerne – inklusive ECB – kan styre pengemængden – det kan de ikke.
 28. Ifølge IMF (2012b) beløber kapitalflugten fra de sydlige eurozone lande sig til mere end 10% af deres BNP.
 29. Bl.a. ved Centralbankkonferencen i Jackson Hole i eftersommeren 2011. Se f.eks. *Financial Times'* leder den 30. august, 2011. Lagarde's indlæg kan findes på: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2011/082711.htm>.
 30. Eurozonen har brug for en eller anden form for bankunion for at fungere, men hvis en bankunion ikke kommer til at bremse for den nuværende kobling mellem offentlig gæld og bankgæld, mister den et af sine væsentligste formål.
 31. Den tidligere chef (Ortiz 2012) for den mexicanske centralbank har fornylig sammenlignet IMF's politikker over for Latinamerika i sidstnævntes „lost decade“ og trojkaens (Kommissionen, ECB og IMF) aktuelle politik over for Grækenland. Analysen er ikke opmuntrende: „Last week [November/December 2012], once again, a new plan was devised by the troika ... to keep Greece funded and avoid default in the short term, while its economy continues to plummet with no end in sight. After two rescue programmes, along with the largest debt restructuring in history, Greece remains insolvent and eurozone leaders refuse to recognise the need for a new approach. To achieve solvency, a serious debt-relief plan, conditional on structural reform, should be implemented to shift the emphasis from fiscal austerity to recovering economic growth and restoring market confidence... During the Latin American „lost decade“, the region experienced a series of economic crises that brought several countries to the brink of default. Rescue funds were provided through commercial banks, which were governments' main financing source, the IMF and other multilateral agencies – the 1980s equivalent of today's troika – to avoid this scenario. Throughout the decade, the region's debt profile deteriorated continually as the fund failed to address the issue of insolvency and treated the problem as one of illiquidity. Every year the IMF would project gross domestic product to rise and debt-to-GDP ratios to fall, sustaining the illusion that these countries were not fundamentally insolvent. Every year the opposite occurred.“
 32. En mere detaljeret gennemgang af de første års EU-håndtering af den græske krise kan findes i Featherstone (2011); Walker (2012) rummer en fascinerende gennemgang af forhandlingerne om de græske redningspakker. Det er også i denne periode, at diskussionen

- om de såkaldte eurobonds – euroobligationer – udvikler sig. Et vigtigt og kreativt forslag om dette fremlægges af Juncker (dåværende formand for eurogruppen og premierminister fra Luxemburg) og Tremonti (dåværende italiensk finansminister) i et indlæg i *Financial Times* (Juncker & Tremonti 2010). I et senere interview nævner Juncker, at „the Germans, the Dutch and others rejected this idea [issuing a Eurobond] from the very beginning, without having assessed the merits of that idea. It will come some day“ (Papachelas 2012).
33. Vi ved således, at to tyske medlemmer af ECB's ledelse valgte at forlade denne i 2011 – tilsyneladende som en konsekvens af uenighed indenfor bankens ledelse.
34. Se også Streeck (2011). Et interessant og forfriskende perspektiv på nogle af de politisk-økonomiske implikationer af de finansielle systemers kompleksitet er udviklet af Andrew Haldane i Bank of England. Se Haldane & Madouros (2012) og Haldane (2012).

Referencer

- Aglietta, M 1999, *A Lender of Last Resort for Europa*, CEPPI, Paris.
- Aglietta, M & L Berrebi 2007, *Désordres dans le capitalisme mondial*, Odile Jacob, Paris.
- Alvaredo, F & T Piketty 2009, The Dynamics of Income Concentration over the Twentieth Century. The Case of Advanced Economies, Lopez-Calva & Lustig (eds), *Markets, the State and the Dynamics of Inequality*, Brookings Institution Press (<http://www.jourdan.ens.fr/piketty/fichiers/public/PIK2008DYAlvaredo.pdf>).
- Amato, G & G Verhofstadt 2011, A plan to save the euro and curb speculators, *Financial Times*, July 3.
- Artus, P & MP Virard 2005, *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*, La Découverte, Paris.
- Artus, P & MP Virard 2008, *Globalisation. Le pire est à venir*, La Découverte, Paris.
- Berghahn, V & B Young 2013, Reflections on Werner Bonefeld's „Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism“ and the Continuing Importance of the Ideas of Ordoliberalism to Understand Germany's (Contested) Role in Resolving the Euro Zone Crisis, vil fremkomme i *New Political Economy*.
- Bezemer, DJ 2011, The Credit Crisis and Recession as a Paradigm Test, *Journal of Economic Issues*, vol. XLV, no. 1, March, pp. 1-18.
- Blanchard, O & JD Ostry 2012, The multilateral approach to capital controls, www.voxeu.com, 12. december.
- Blanchard, O & D Leigh 2013, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, IMF, Working Paper, 13/1.
- Bonesmo Fredriksen, K 2012, *Income Inequality in the European Union*, OECD Economics Dept. Working Papers, no. 952, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9bdt47q5zt-en>.
- Cecchetti, S, MS Mohanty & F Zampolli 2011, *The real effects of debt*, BIS Working Papers No. 352, September, www.bis.org.
- Crouch, C 2009, Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime, *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 11, no. 3, pp. 382-399.
- Det Økonomiske Råd 2012, Den europæiske statsgældskrise, *Dansk Økonomi*, Foråret, DØR, Kbh.
- European Commission 2009, Special report: Competitiveness developments within the euro area, *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 8, no. 1, pp. 18-49.
- European Commission 2010, Special issue: the impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 9, no. 1, pp. 7-38.
- Featherstone, K 2011, The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A Failing State in a Skewed Regime, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, no. 2, pp. 193-217.
- Ferri, P (ed.) 1990, *Prospects for the European Monetary System*, MacMillan, London.
- Haldane, AG 2012, *A leaf being turned*, speech given at Occupy Economics, „Socially Useful Banking“, 29 October, Bank of England.
- Haldane, AG & V. Madouros 2012, *The dog and the Frisbee*, Federal Reserve Bank of Kansas City 36th economic policy symposium, 31 August, Bank of England.
- Holland, D & J Portes 2012, Self-Defeating Austerity?, *National Institute Economic Review*, no. 222, October, pp. F4-F10.
- IEO 2011, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-07*, International Evaluation Office of the International Monetary Fund, Washington, <http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/CompletedEvaluation107.aspx>.
- ILO 2013, *Global Wage Report 2012/2013: Wages and equitable growth*, ILO, Geneva.
- IMF 2009, *The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009*, IMF Staff Position Note SPN/09/25 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>).
- IMF 2012a, *Global Financial Stability Report. The Quest for Lasting Stability*, IMF, April 2012.
- IMF 2012b, *Global Financial Stability Report. Restoring Confidence and Progressing on Reforms*, IMF, October 2012.
- Juncker, JC & G Tremonti 2010, E-bonds would end the crisis, *Financial Times*, December 10.
- Kelstrup, M, DS Madsen & M Wind 2013, *Europa i forandring*, 2. udgave, Hans Reitzels Forlag, Kbh.
- Kindleberger, CP 1978, *Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crises*, Basic Books, NY.
- Kregel, JA 1993, Bank supervision: the real hurdle to European monetary union, *Journal of Economic Issues*, vol. 27, June, pp. 667-676.
- Lamfalassy, A 2003, Creating an integrated market for financial services, Booth m.fl. (eds), *The Regulation of Financial Markets*, The Institute of Economic Affairs, London 2003 (<http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook214pdf.pdf>).
- Laski, K 2000, Thrift and Unemployment in Germany, *Konjunkturpolitik*, vol. 46, no. 1-2, pp. 1-32.
- Lo, D & Y Zhang 2011, Making Sense of China's Economic Transformation, *Review of Radical Political Economics*, vol. 43, no. 1, pp. 33-55.
- Madsen, PT & H Plaschke 1998, *Den forbudte debat om ØMU'en*, Systime & Rådet for Europæisk Politik.
- McKinsey Global Institute 2010, *Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences*, McKinsey Global Institute, January.
- McKinsey Global Institute 2012, *Debt and deleveraging: Uneven Progress on the path to growth*, McKinsey Global Institute, January.
- Ortiz, G 2012, Lessons from Latin America for Greece, *Financial Times*, 5 December.
- Papachelas, A 2012, Jean-Claude Juncker on the Greek Rescue, in *Ekathimerini*, 12 marts.
- Pardee Center Task Force Report 2012, *Regulating Global Capital Flows for Long-Rin Development*, Co-Chairs: KP Gallagher, S Griffith-Jones & JA Ocampo, Boston University (<http://policydialogue.org/files/events/RegulatingCapitalTF-March2012.pdf>)
- Plaschke, H 2010, Den finansielle krise som systemkrise, *I orkanens øje – Erfaringer fra og løsninger på den globale finanskriser*, CEVEA, http://www.cevea.dk/files/010210rapport_i_orkanens_oeje_erfaringer_fra_og_loesninger_paa_den_globale_finanskriser.pdf.

- Polanyi, K 1957[1944], *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*, Beacon Press, Boston.
- Research on Money and Finance 2010, *The eurozone between austerity and default*, www.researchonmoneyandfinance.org.
- Rollet, P 1993, Convergence réelle, convergence structurelle et union économique et monétaire, Maïlet, P (ed.) *Trois défis de Maastricht. Convergence, cohésion, subsidiarité*, L'Harmattan, Paris.
- Trichet, JC 2007, Hearing at the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament, 11. September (http://www.ecb.int/press/key/date/2007/html/sp070911_1.en.html).
- Vaciago, G 1993, Public versus Private Debt, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, no. 186, September, pp. 339-353.
- Verhofstadt, G, J Delors & R Prodi 2011, Europe must plan a reform, not a pact, *Financial Times*, March 2.
- Walker, M 2012, How a Radical Greek Rescue Plan Fell Short, *Wall Street Journal*, 10 May.

Eurokrisen og EU: Fra utilstrækkelige strategier til problematisk føderalisering?

Morten Kelstrup

Professor Emeritus, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den såkaldte 'eurokrise' omfatter et indviklet kompleks af forskellige økonomiske og politiske kriser. Artiklen identificerer nogle af de vigtigste kriser og søger at karakterisere EU's svar på disse. Den kommer frem til, at EU's nuværende prioritet af en retlig-administrativ budgetkontrolstrategi, der økonomisk indebærer en sparepolitik i en lavkonjunktur, er klart utilstrækkelig, og at EU's aktuelle planer om en føderalisering af eurozonen, der i høj grad ligger i forlængelse heraf, vil skabe nye problemer, såfremt de gennemføres.

1. EU's vej fra relativ stabilitet til ny krise

Denne artikel forfølger det synspunkt, at EU og eurosamarbejdet er ramt af mange kriser samtidig, og at en sondring mellem forskellige kriser gør det klarere, hvad man kan løse med hvilke strategier, og dermed også hvilke problemer man fortsat mangler løsninger på. Der sondres i det følgende analytisk mellem 1) de kriser der er knyttet til *det generelle globaliseringspres*, 2) *den finansielle krise*, 3) *den økonomiske krise i bred forstand*, 4) *budget- og statsgældskriserne*, 5) *'statsgældsfælderne'*, 6) *den særlige græske krise* og 7) *de politiske kriser*, der delvist – men også kun delvist – er følgevirkninger af de økonomiske. En sådan opregning af kriser kan virke overdreven. Når sondringerne laves, er det ikke for at deltage i nogen konkurrence om, hvor mange kriser man kan opregne. Det er heller ikke for at hævde, at disse kriser er uafhængige af hinanden, tværtimod. Men det er for at få struktur og brede perspektiver ind i den vanskelige analyse af eurokrisen og EU's reaktioner på denne.

Den sidste del af artiklen diskuterer EU's strategier. Et hovedsynspunkt er, at EU i meget høj grad – og *for* høj grad – satser på en retlig-administrativ budgetkontrolstrategi, der ligger i forlængelse af den strategi, der allerede tidligt har ligget i ØMU's konvergenskrav og EU's Vækst- og Stabilitetspagt. Den økonomiske konsekvens af denne strategi er, at en række stater midt i en lavkonjunktur tvinges til at føre kraftig besparelspolitik. De økonomiske, sociale og politiske problemer i de mest ramte EU-lande er imidlertid så alvorlige, at man bliver nødt til at komme frem til andre politikker og virkemidler. EU's aktuelle tanker om eventuelt at tage skridt i retning af en stærkere føderalisering inden for Eurozoneområdet vurderes til at være en strategi, der både er farlig for sammenholdet i EU og utilstrækkelig i forhold til de problemer, man står over for. Debatten om nye traktatændringer og en ny føderation kan næppe undgå at stå i vejen for andre og vigtigere reaktioner på de aktuelle kriser.

I den følgende analyse tages der udgangspunkt i følgende *generelle billede af EU's økonomiske, politiske og retlige udvikling*:¹ Det europæiske samarbejde har igennem ca. 60 år udviklet sig til det økonomiske, politiske og retlige system, som EU er i dag. Det er vigtigt, at alle disse tre dimensioner har været med hele vejen. Det oprindelige økonomiske samarbejde var domineret af liberalisering (med basis i de fire 'friheder' og det indre marked). Efterhånden har der dog udviklet sig en forholdsvis stærk retlig reguleringspolitik, således at EU i dag må karakteriseres som både et politisk og retligt system og en art rammeøkonomi der udbygger det indre marked, jf. også at begrebet 'social markedsøkonomi' indgår i Lissabontrak-

taten (TEU, art. 3). Kriser har været normale i EU, og det er ofte i reaktionerne på kriserne, at EU har udviklet en yderligere integration (Marcussen & Ronit, red., 2012). Ved Lissabontraktatens ikrafttræden i 2009 var den dominerende forventning, at det nu var slut med større traktatændringer foreløbig. Men man havde ikke taget højde for de økonomiske kriser, der meldte sig fra omkring 2008 som følge af den internationale finanskriser. Disse har nu bredt sig til også at blive politiske kriser, både for de særligt ramte lande i Europa og for hele EU-systemet. Det er dette seneste kompleks af økonomiske og politiske kriser, der er emnet for denne artikel.

Den nuværende situation omkring Eurosamarbejdet må naturligvis ses på baggrund af den historiske udvikling, der har ført frem til etableringen af ØMU'en. Man skal ikke glemme, at valutauro tidligt var et meget stort problem for den økonomiske udvikling i Europa. Med flydende valutakurser var der i 1960'erne og 1970'erne med jævne mellemrum store valutakriser og gentagne – og undertiden også mislykkede – forsøg på at stabilisere valutaforholdene. De positive erfaringer med EMS'en (fra 1979 til 1993) var en væsentlig forudsætning for etableringen af ØMU'en. Planen for ØMU'en blev formelt vedtaget med Maastrichttraktaten, der blev forhandlet på plads i 1991 og trådte i kraft i 1993. ØMU'en blev i bemærkelsesværdig grad gennemført i overensstemmelse med planerne, og antallet af medlemmer, der gik over til anvendelsen af euroen, blev udvidet fra 12 til 17 (Kelstrup et al., 2012, 295ff). Frem til omkring 2009, altså omkring tidspunktet for ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, fremstod ØMU'en som en af EU's helt store succeser (Nedergaard 2008, Vastrup 2009). Deltagelse i ØMU-samarbejdet indebar en forpligtelse på ØMU'ens konvergenskrav, bl.a. kravet om at det årlige offentlige underskud ikke må overstige 3 procent af bruttonationalproduktet, og at den offentlige bruttogæld som hovedregel ikke må overstige 60 procent af bruttonationalproduktet. Med indtræden i eurozonen gav de deltagende lande 'endegyldigt' afkald på at have deres egen valuta og på deres egen mulighed for at føre selvstændig pengepolitik (herunder muligheden af at devaluere).

EU har imidlertid været igennem en dramatisk udvikling på det økonomiske område efter, at den finansielle krise ramte Europa i 2008 (Jespersen, 2012, Thygesen, 2012, Jensen, 2011, Kelstrup et al., 2012, især 303-23). Tallene taler deres eget sprog.² Den gennemsnitlige arbejdsløshed i EU var i november 2012 10,7% og tilsyneladende fortsat stigende. EU's gennemsnitlige vækst var kun 1,5% i 2011 og tæt på nul i 2012. Den gennemsnitlige offentlige gæld for EU som helhed var i juli 2012 88,2% af BNP, mens det gennemsnitlige underskud på statsbudgetterne var 4,5% i 2011. På begge disse dimen-

sioner ligger EU's gennemsnit væsentligt over ØMU'ens konvergenskrav på hhv. 60% og 3%. Disse og mange andre tal sætter EU's optimistiske målsætninger på det økonomiske område, som de bl.a. kendes fra Lissabonstrategien, i skarpt relief. EU's centrale aktører har i de seneste tre-fire år været tvunget til at koncentrere sig om krisestyring og skadesbegrænsning.

I dag har man både det analytiske spørgsmål: *Hvorfor gik det galt?* Og det mere fremadvendte spørgsmål: *Hvad er perspektiverne?* I det følgende gives et kort overblik over nogle af de vigtigste kriser, der indgår i den nuværende eurokrise, og derefter en diskussion af disse spørgsmål. Artiklen foregiver ingenlunde at give udtømmende svar. Den er et forsøg på at bidrage til en bred og differentieret analyse af EU's nutidige situation. Den er samtidig en advarsel mod at dække problemerne til ved en ny føderaliseringstrategi for eurozonen.

2. EU's økonomiske kriser³

EU og den globale konkurrence

Lad det være understreget, at vi har at gøre med en analyse af EU's økonomi inden for en meget konkurrencepræget international økonomi. Den internationale konkurrence har taget overordentligt til, særligt efter den liberaliseringen af internationale kapitalbevægelser, der blev gennemført fra slutningen af 1980'erne. Der er – med en voldsom kraft i de seneste år – kommet en øget konkurrence fra de nye industrilande, særligt BRIK-landene. Den skærpede konkurrence påvirker i dag alle stater, uanset om de er medlem af EU eller eurozonen eller ej.⁴ Påstandene knyttet til Europas vanskeligheder med at klare sig i den internationale konkurrence og forudsigelserne om Europas dystre fremtid i den globale økonomi er undertiden meget drastiske. Her kan vi ikke gå i detaljer. Men uanset om man i dag vil tale om en generel '*globaliseringskrise*' eller kun vil tale om et '*globaliseringspres*', må man – også i en analyse af eurokrisen – fastholde, at der er nye og vanskelige globale rammebetingelser, som øver indflydelse på hver enkelt stats økonomi og handlemuligheder.⁵

EU's finansielle krise og problemerne i banksektoren

EU blev som bekendt ramt hårdt af den finanskriser, der i 2007-08 brød ud med udspring i den amerikanske bolig- og finanssektor. Efter at den amerikanske investeringsbank Lehman Brothers gik konkurs i september 2008, kom der også bankkriser i Europa. Virkningen var, at kreditmarkederne tenderede mod at 'fryse til', og den finansielle krise udviklede sig i anden omgang til en egentlig økonomisk krise forstået som en kraftig nedgang i økonomisk aktivitet og beskæftigelse. For at undgå yderligere bankkrak og de skadelige virkninger, som dette bl.a. ville medføre for beskæftigelsen, var reaktionen i de

enkelte stater – både inden for og uden for EU – at vedtage forskellige former for bankpakker. Efter 4-5 år er der fortsat mange tegn på, at en række europæiske banker er truede. Det er fortsat en central og delvist uløst opgave at etablere kontrol med den finansielle sektor og sikre en stabilisering af de europæiske banker. Vi skal vende tilbage til, hvorledes dette ligger til grund for EU's planer om at etablere en bankunion for eurozonen.

EU's økonomiske krise i bredere forstand

Den økonomiske krise i Europa udviklede sig alvorligt efter 2008. Det er karakteristisk og i forståelsen af den nuværende situation meget vigtigt, at udviklingen har været meget forskellig for de enkelte stater. Nogle stater blev særlig alvorlig ramt, således Portugal, Irland, Italien, Grækenland og Spanien. For alle disse lande har der samlet i perioden fra 2007 til 2011 været tale om en negativ økonomisk vækst. Mens der er tale om forbedringer for Irlands vedkommende, er prognoserne for de øvrige PIIGS-lande dystre.

En anden effekt af den økonomiske krise var en kraftigt voksende *arbejdsløshed*. Også her har der været meget store forskelle mellem EU-landene. Arbejdsløsheden i EU-landene nåede sit hidtil højeste niveau i november 2012, hvor den kom op på 10,7% (og 11,7% i eurozonen). Arbejdsløsheden er særlig høj i de øst- og sydeuropæiske lande, højest i Spanien med over 26% og næsten det samme i Grækenland, mens arbejdsløsheden i Tyskland lå på lidt under 6%. Ungdomsarbejdsløsheden var alle steder højere end den almindelige arbejdsløshed, således (i august 2012) 22,6% for Europa som helhed med over 53% for Spanien og Grækenland.

Et yderligere vidnesbyrd om, at den økonomiske krise har ramt EU-landene forskelligt, er opgørelserne over de enkelte landes *betalingsbalancer*. De ovennævnte fem hårdt ramte lande havde også i perioden siden 2007 store underskud på betalingsbalancerens løbende poster (dog med visse forbedringer i den sidste periode, særligt for Irland), mens Tyskland og enkelte andre lande (herunder Danmark) trods krisen kunne opnå forholdsvis store overskud på betalingsbalancerne. For nogle af landene synes underskuddene på betalingsbalancen nærmest at være strukturelle.

Naturligvis er der mange forhold, der er med til at forklare, hvorfor der har været så store uligheder i udviklingen af de enkelte EU-landes økonomier. Den væsentligste forklaring er utvivlsomt de store *forskelle i udviklingen i omkostningsstruktur og effektivitet*, der er resultat af, at man i meget forskellig grad har gennemført reformer af arbejdsmarkedene og de offentlige sektorer. I sammenligninger af udviklingen i de relative enhedsomkostninger i de private sektorer er det markant, at Tysklands

enhedsomkostninger i det seneste årti er faldet, mens omkostningsniveauet i flertallet af EU-lande, særligt i PIIGS-landene, er vokset betydeligt. Denne forøgelse af Tysklands konkurrencedygtighed har bl.a. baggrund i, at man gennemførte store strukturtilpasninger i 1990'erne og begyndelsen af 00'erne.⁶

EU-medlemsstaternes budget- og statsgældskriser

En særlig virkning af både den finansielle og den økonomiske krise har været, at der er opstået ekstraordinært store problemer med de enkelte staters budgetter. I forvejen har de fleste EU-stater haft problemer med at undgå budgetunderskud, også under gode konjunkturer. Det er således sigende, at Italien ikke har haft overskud på de offentlige finanser siden 1970, Frankrig ikke siden 1978 og Portugal ikke siden 1977. Det står lidt bedre til for Tyskland og de nordiske lande (Barsøe, 2011). Den økonomiske krise i de seneste år har skærpet budgetproblemerne. Umiddelbart betyder faldende økonomisk aktivitet, at staterne mister indtægter. Desuden opstår der et stigende udgiftsbehov både til overførselsindkomster og – eventuelt – til konjunkturstimulerende programmer. Yderligere vil bankpakker (naturligvis afhængigt af deres udformning) være ekstra belastninger af staternes udgifter. For de fleste EU-stater har kriserne betydet, at det offentlige underskud for alle årene siden 2008 har ligget væsentligt over den grænse på 3 procent, som kræves overholdt i ØMU's konvergenskriterier, og som allerede nævnt er det gennemsnitlige tal for EU-landene for 2011 på 4,5%.

Underskud på en stats budget medfører naturligvis et behov for låneoptagelse. Der har således været en kraftig vækst i EU-landenes statsgæld. Statsgælden for en række EU-stater i 2011 betydeligt over den grænse på 60 procent, der er indeholdt i ØMU's konvergenskriterier og i Stabilitets- og Vækstpagten. Statsgælden målt i procent af BNP nåede i 2011 for Grækenland op på næsten 170%, mens den for Italien, Irland og Portugal lå over 100%. Tyskland ligger omkring EU's gennemsnit, mens Spanien (i 2011) lå noget under dette (idet problemerne i Spanien særligt skyldes de private bankers store gæld). Statsgælden er for næsten alle staters vedkommende øget siden begyndelsen af den økonomiske krise i 2008.⁷

Kriser knyttet til de særlige statsgældsfelder

Man kan tale om en *statsgældskrise*, når en stat har vanskeligheder knyttet til refinansiering af lån eller ny låneoptagelse. Men man kan yderligere tale om en særlig *statsgældsfælde*.⁸ Hermed menes den 'fælde', der opstår, når en stat med en i forvejen stor statsgæld og en usikker økonomi bliver udsat for at måtte betale højere renter end tidligere (og end andre stater) ved refinansiering af sin gæld. Renterne har for Grækenland været helt oppe

over 20%, men selv renter på over 6-7%, som flere stater har oplevet, anses for problematiske. Konsekvensen er, at særligt belastede stater bliver yderligere belastede, altså en meget truende og hurtigtvirkende negativ spiral.

Problemerne knyttet til statsgældskriser og statsgældsfølden kan siges at være generelle og også kendte, bl.a. fra udviklingslande. Man har imidlertid mødt *en særlig forstærket variant af statsgældsfølden for stater i eurozonen*. Det forhold, at en stat er medlem af eurozonen og altså har euroen som valuta, indebærer, at en række instrumenter for økonomisk politik (således devaluering, selvstændig rentepolitik og finansiering igennem seddelpressen) ikke står til rådighed for den pågældende stat. Det betyder, at staten grundlæggende skal finansiere og genfinansiere sin gæld igennem udstedelse af statsobligationer. Spørgsmålet om tillid eller ikke tillid til staten er således ikke blevet fjernet, men giver sig nu – måske endnu mere – udslag i renten ved refinansiering. Desuden kan der være en afsmittende virkning på andre stater inden for samme valutaområde.

Det særlige græske problem

I forløbet af kriserne omkring euroen er det efterhånden (men temmelig sent) blevet klart, at Grækenland udgør et helt særligt tilfælde. Problemerne i Grækenland er ikke kun, at staten har oparbejdet en stor gæld, som man ikke selv kan finansiere, men også en række andre problematiske samfundsforhold. Mange af disse problemer har en historisk fundering. Ét har været, at Grækenland kom ind i eurosamarbejdet efter en sådan forskønnelse af regnskabstal, at det må anses for at være kreativ bogføring. Naturligvis gælder det at EU-landene i sin tid enten var eller burde have været bekendt med dette. Et andet problem er, at de tidligere græske regeringer har været meget letsindige med optagelse af store lån. Det mest centrale, som gør Grækenlands situation speciel, er imidlertid, at krisen i Grækenland har afsløret, at der er store problemer knyttet til den offentlige sektors funktionsdygtighed i Grækenland, bl.a. et helt utilstrækkeligt skatteopkrævningssystem og udbredt korrupsion og nepotisme. I reaktionerne på Grækenlands anmodning om lånebistand er landet blevet behandlet på en særlig måde. Grækenland er således også unikt i den forstand, at det er det eneste af de kriseramte lande, som i forbindelse med forhandlingerne om nye lånepakker har opnået en reel, delvis gældsreduktion (en såkaldt „haircut“). Uanset enigheden i slutningen af 2012 om at lade endnu en lånepakke til Grækenland komme til udbetaling, er landets problemer fortsat af en sådan størrelsesorden, at hverken en hel eller delvis statsbankerot eller en udtræden af euroen er udelukket.

‘Det græske problem’ kan siges at være unikt inden for EU i sammenligning med de øvrige staters problemer.

Men det er vigtigt at erkende, at det har en vis generel karakter. Der er grundlæggende tale om et problem knyttet til den græske statsdannelse, idet denne fremstår som det, man i international politik betegner som en ’svag stat’, dvs. en stat, som ikke er i stand til at varetage basale statsfunktioner. Det er naturligvis en særlig udfordring, også for eurosamarbejdet, at man i alt for høj grad synes at være gået ud fra, at man har at gøre med etablerede og velfungerende stater, der kan styres ved retlige-administrative politikker, mens dette ikke bare kan forudsættes.

3. EU's reaktioner på de økonomiske kriser

Hvis vi vender os til spørgsmålet, hvorledes EU har forholdt sig til de forskellige kriser, der er skitseret i det foregående afsnit, er det grove svar, at EU i virkeligheden både har været ganske langsom og ganske selektiv i sine reaktioner (Østrup, 2012). Man kan sige, at EU primært har forholdt sig til *budget- og statsgældskriserne*. Det dominerende billede har meget længe været, at der har været tale om en ’Schuldenkrise’, et ’sovereign debt problem’, der er fremstået, fordi de pågældende stater ikke har formået at leve op til ØMU’ens krav.

Da først Grækenland og derefter Irland, Portugal og Spanien meldte sig med problemer, der indebar voldsom overskridelse af budget- og statsgældsreglerne, men uden havde elementer af, at de pågældende lande var ved at komme i egentlige statsgældsfølder, blev det klart, at man var ude over den normalitet, man havde forudsat ved konstruktionen af ØMU’en. Hovedbestræbelsen i Stabilitets- og Vækstpagten havde været at skabe regler der slog fast, at hvert land skulle holde styr på egne finanser. Det var endda regler, som man havde taget forholdsvis let på.⁹ Nu måtte man nu forholde sig til den situation, at det ikke kunne lade sig gøre at løse problemerne alene ved regelopstramning. Det var klart, at ØMU’en slet ikke var forberedt på at skulle etablere garantier eller lån til nødstedte lande.¹⁰

En meget stor del af EU’s – forhandlingsmæssigt noget omstændelige – reaktion på kriserne har været, 1) at man i flere omgange har strammet det kontrolregime, der tidligt blev formuleret med konvergenskriterierne og i Stabilitets- og Vækstpagten, og 2) at man har suppleret dette regime med garanti- og lånemuligheder for stater med akutte gældsproblemer. Hertil kommer, 3) at man i efteråret 2012 har taget skridt til etablering af en bankunion og 4) igangsat en proces til ’fuldførelsen af ØMU’en’.

Det fører for vidt her at gennemgå de mange tiltag fra EU’s side, der ligger i forlængelse af den tidlige Stabilitets- og Vækstpagt.¹¹ Hovedpointen her er ikke en konkret gennemgang af disse mange skridt, men den tolkning, at de nyere tiltag i høj grad må forstås som en fortsættelse af

den tidlige retlige-administrative kontrolstrategi.¹² Tiltagene omfatter ud over de tidlige stramninger af regler og procedurer og en udbygning i efteråret 2011, bl.a. med de særlige forordninger der kaldes 'Six Pack', som også indpasser overvågningen af medlemslandenes makroøkonomiske forhold i det såkaldte Europæiske Semester. Også den såkaldte Finanspagt fra 2012 kan ses som en fortsættelse af denne strategi.¹³ Hovedprincippet er fortsat, at hver stat er ansvarlig for sin egen makroøkonomi, men at der samtidig er en retlig-administrativ kontrol fra EU, som sikrer, at der ikke opbygges store underskud og stor gæld. En af de centrale stramninger i Finanspagten er, at deltagerlandene forpligter sig til at holde deres 'strukturelle budgetunderskud' under 0,5% af BNP. Den retlige karakter af forpligtelserne understreges ved, at det er EU-Domstolen, der ifølge Finanspagten er den sanktionerende myndighed.¹⁴

EU's anden hovedreaktion har som nævnt været at etablere garanti- og lånemuligheder for særligt truede stater. Man oprettede i begyndelsen af 2010 den midlertidige europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), og denne blev i september 2012 udvidet til den permanente stabilitetsmekanisme (ESM). Denne nye fælles institution har en samlet effektiv udlånskapacitet på 500 mia. euro. Finansiell støtte fra mekanismen kræver en anmodning fra et medlemsland fra euroområdet, samt at støtten vurderes nødvendig af hensyn til euroområdets stabilitet. Vurderingen vil ske på baggrund af en bæredygtighedsanalyse af statsgælden, som foretages af Kommissionen og IMF i samarbejde med ECB. Finansiell bistand fra mekanismen vil blive underlagt strenge krav til det pågældende euroland om et makroøkonomisk tilpasningsprogram.

Uanset ovennævnte tiltag har EU ikke kunnet komme uden om problemet vedrørende *statsgældsfielder*. Lånetilsgagnene, etableringen af udlånsmekanismerne og mange erklæringer beroligede ikke markederne for de mest udsatte stater. Nogle af disse har måttet betale høje renter i forbindelse med deres gældskonverteringer. Det er blevet klart, at markederne også inden for eurosamarbejdet kan spekulere imod enkelte stater, eventuelt også spekulere i egentlige statsbankerotter eller i politiske redninger af stater. Interessant nok har den erklæring, som chefen for den Europæiske Centralbank, Mario Draghi, afgav i september 2012 om, at ECB ville være villig til at opkøbe obligationer fra de særligt ramte stater „i ubegrænset omfang“, haft den virkning, at toppen er taget af renterne for disse landes obligationer. Truslen om egentlige statsgældsfielder synes at være blevet mindre, men den er ikke forsvundet, og ECB's opkøb er endnu ikke sat på nogen afgørende prøve. Man skal lægge mærke til, at opkøbene fra ECB vil være betingede af, at de pågældende lande

gennemfører reformprogrammer i overensstemmelse med bl.a. IMF's anbefalinger.

I forhold til *den finansielle krise* i 2008 var reaktioner i Europa i første omgang nationale, og EU var længe temmelig passiv over for den finansielle sektor vanskeligheder (Østrup 2012). Man enedes dog i oktober 2008 om en række koordinerende retningslinier for stabilisering af finanssektoren, herunder regler om, at nationale tiltag ikke måtte ske på bekostning af andre EU-stater. Desuden øgede man – under hensyn til at særligt bankpakkerne vejede tungt på statsbudgetterne – mulighederne for undtagelser fra kravene i Stabilitets- og Vækstpagten. Dette er senere fulgt op med en række mere konkrete bestemmelser angående bankernes virksomhed, et fælles europæisk konjunkturprogram og en forøgelse af Den Europæiske Investeringsbanks aktiviteter. Den Europæiske Centralbank engagerede sig desuden kraftigt i likviditetsstyring og førte en lavrentepolitik for at lette forholdene på finansmarkederne. I 2009 blev EU's løbende informationsoversigt over de finansielle markeder styrket. I 2010 etablerede man en 'European Banking Authority' som bl.a. gennemførte 'stress-tests' for de europæiske banker. Der har været et forslag til mere vidtgående tiltag, bl.a. om beskatning af finansielle transaktioner (indførelse af en såkaldt 'Tobin-skat'). Man kunne dog i sommeren 2012 ikke enes om et sådant forslag, men der er udsigt til at Frankrig, Tyskland og 8 andre EU-lande (hvor Danmark ikke er med) vil iværksætte et såkaldt 'forstærket samarbejde' herom. Yderligere blev der i september 2012 fremsat forslag om etablering af en egentlig bankunion, og tankerne herom blev yderligere konkretiseret ved mødet i DER i december 2012. Det er fortsat uafklaret, i hvilken udstrækning og på hvilken måde ECB's tilsyn med bankerne skal inddrage andre EU-lande end eurolandene.

I forhold til *den generelle økonomiske krise* og dennes forskellige elementer har EU's indsats været begrænset. Man har fastholdt Europa 2020-strategien, men det er åbenbart, at en del af dennes formuleringer er blevet undermineret af den aktuelle krise. F.eks. læser man næppe ønsket om „inkludativ vækst: fremme af en økonomi med høj beskæftigelse, der sikrer social og geografisk samhørighed“ på samme måde som tidligere (jf. Kelstrup et al., 2012, s. 203). EU vedtog i juni 2012 en vækstpakke på angiveligt 120 mia. euro, bl.a. på foranledning af den franske præsident Francois Hollande. Der var i høj grad tale om en art genbrug af allerede bevilgede penge. En stor del af beløbet (55 mia. euro) opnås ved, at EU's strukturfonde gøres nemmere tilgængelige, mens en anden del (der er uspecificeret) opnås ved en vedtagelse om, at EU's eget budget også skal kunne bruges til at stimulere nye jobs. Yderligere 10 mia. gives som kapital fra medlemslan-

dene som tilførsel til Den Europæiske Investeringsbank, mens 4,5 mia. skal nås ved udstedelse af projektobligationer.

Naturligvis er det et vigtigt spørgsmål, hvorfor EU har gjort så relativt lidt i forhold til den faktiske økonomiske udvikling i Europa, f.eks. i forhold til bekæmpelse af arbejdsløshed og i forhold til de lande der særligt er ramt af den økonomiske krise. Et forhold er, at denne type opgaver traditionelt og primært henhører under hver enkelt stats anliggende. Men årsagerne er også knyttet til EU's og ØMU'ens konstruktion. EU's institutioner har med de nuværende regler for ECB og EU's budget kun i meget begrænset omfang mulighed for at føre egentlig konjunkturpolitik, og f.eks. Kommissionen kan grundlæggende kun anvende penge, der er bevilget af staterne. Der er således skrappe strukturelle begrænsninger for, hvad Kommissionen kan gøre. Situationen er i den aktuelle fase tilspidset af, at også staterne begrænses i at føre konjunkturpolitik. I opstramningen af reglerne for ØMU'en har man i endnu højere grad end tidligere lavet stramme regler for balance i de statslige budgetter. Konsekvenserne er, at de enkelte stater må føre en 'besparelspolitik', som implicerer, at de offentlige finanser virker kontraktivt i forhold til den i forvejen indskrænkede økonomiske aktivitet. Denne besparelspolitik, der muligvis slet ikke er gennemtænkt som økonomisk politik, men netop mere som kontrolpolitik, virker direkte imod en EU-beskæftigelsespolitik. EU synes således at have prioriteret et kontrolpolitisk forsøg på at løse statsgældskriserne over tiltag til fremme af økonomisk aktivitet og beskæftigelse.

Der kan også peges på ideologiske og politiske forhold, der begrunder at EU ikke har lagt mere vægt på de økonomiske kriser i de mest ramte lande (PIIGS-landene). Grundlæggende strider det imod EU's ideologi om det indre marked, at der har udviklet sig en stor ulighed inden for EU. Grundtanken både for det indre marked og ØMU'en har været, at forskelle i løn og beskæftigelse vil kunne udlignes igennem mobilitet. Der synes at være en uvilje imod at erkende, *hvor* ulige en udvikling der har fundet sted inden for eurozonen. Det grundlæggende ræsonnement synes fortsat at være, at de pågældende stater med en fornuftig politik bør kunne gøre sig lige så konkurrencedygtige som andre dele af EU. Man er ikke så optaget af, hvordan dette kan ske (da det er et nationalt ansvar), eller af hvor usandsynligt det forekommer, at dette sker, både i det hele taget og i lyset af den besparelspolitik, der føres. Man kan sige, at EU's institutioner er ikke indrettet til at gå ind i spørgsmål knyttet til ulige udviklinger – ud over struktur- og regionalfondene. Der er også en egentlig politisk dimension på spil. Den dominerende politik har traditionelt – og særligt i Tyskland – været temmelig neoliberal, og den nuværende konser-

vative-liberale regering har ikke ønsket at styrke EU som en fordelingspolitisk union ('Transferunion'), uanset at forbundskansler Angela Merkel dog har været aftvunget visse indrømmelser i den retning.¹⁵ Måske bør man føje til, at den tyske offentlighed i vid udstrækning er blevet domineret af et forsimplet billede af, at grækerne har levet over evne, mens tyskerne betaler, mens der er blevet lagt mindre vægt på det tidligere så vigtige billede af, at tyskerne frem for alt – og i egen interesse – måtte støtte en samlet og solidarisk europæisk udvikling.¹⁶

EU har viet *det græske problem* stor opmærksomhed, bl.a. fordi det var problemerne i Grækenland, der i særlig grad indeholdt truslen om, at et medlem af eurozonen ville gå statsbankerot. EU har bidraget til løsning af den græske stats meget store gældsproblemer både ved ydelsen af lån i flere omgange, ved en nedskrivning ('haircut') af gælden i oktober 2011 og ved en særlig, betinget lånepakke i december 2012. EU har i forbindelse hermed i samarbejde med IMF engageret sig omfattende i, hvilke reform- og spareprogrammer man har fundet nødvendige for Grækenland. EU's prioritering synes også her at være en løsning på den græske stats gældsproblemer. Det forekommer fortsat problematisk og meget underbeholdt, hvorledes Grækenland – med sin arbejdsløshed, sin vidtgående sparepolitik og sine vanskeligheder med at få statsapparatet til at fungere – inden for en overskuelig tid skal komme frem til at kunne klare sig.

Samlet set viser en opdeling af eurokrisen i forskellige kriser (hvor uklar selve opdelingen end kan være) at EU's reaktioner på kriserne har givet en meget høj prioritet til budget- og statsgældsproblemerne og til en administrativ-retlig kontrolstrategi, der ligger i forlængelse af ØMU'ens konvergenskrav og de strammede regler fra Stabilitets- og Vækstpagten. Omtalen af de andre kriser, der er involveret i eurokrisen, viser at der er en række meget alvorlige problemer, som EU tilsyneladende ikke har troværdige løsninger på. Der er tilløb til en øget kontrol med finanssektoren, bl.a. i forslaget om en bankunion med fælles banktilsyn, men forhandlingerne herom er fortsat uafsluttede. Der er en vækstpagt, men den er af begrænset omfang, og der er strukturelle bindinger der gør den begrænset. I forhold til de økonomiske problemer i de særligt ramte lande synes problemet at være, at den strategi eller 'medicin', man foreskriver – drastisk besparelspolitik – nærmest synes at gøre patienterne mere syge. Det opretholdes som den dominerende tolkning, at alle nuværende eurolande skal forblive i euroen. Det er dog et fundamentalt problem, at man ikke på nogen troværdig måde kan forklare, hvorledes Grækenland inden for en overskuelig tid vil kunne få så sund en økonomi, at man vil kunne klare sig fremover, og problemet stiller sig i nogen udstrækning på samme måde for de andre, hårdt

ramte lande. Den simple analyse, der er foretaget ovenfor, viser, at der er meget forskellige økonomiske udviklinger i det europæiske rum. I EU's reaktioner på krisen synes man at mangle svar på, hvorledes de problemer, der følger af de ulige udviklinger, skal løses – og løses i en situation, hvor det ikke længere er muligt for noget euroland at genoprette sin konkurrenceevne ved en devaluering.

4. Perspektiver

Fra økonomiske til politiske kriser

Det er ikke vanskeligt at konstatere, at der er fulgt alvorlige politiske problemer i kølvandet på eurokrisen. Uden at gå ind i en egentlig analyse, kan man slå fast, at der i hvert fald er tale om følgende alvorlige udviklinger:

1) Der er en kraftig splittelse mellem Storbritannien og det øvrige EU. Denne modsætning er kendt fra tidligere, men synes at være vokset med eurokrisen. Splittelsen viste sig tydeligt på topmødet i Det Europæiske Råd i december 2011, hvor Storbritannien ikke kunne gå med til den politik, der efterfølgende blev til Finanspagten (hvilket forklarer at denne blev mellemstatslig). Modsætningen fortsatte i efteråret 2012 i EU's budgetforhandlinger samt Storbritanniens afstandtagen til forslaget om en bankunion. Både holdningerne i den britiske befolkning og de engelske politikeres formulering peger på en forøget euroskepsis i Storbritannien. En undersøgelse fra november 2012 viste at 56% af befolkningen ønsker Storbritannien ud af EU (The Observer, 18.11.2012). Det forekommer mere og mere sandsynligt, at Storbritannien er på vej ud af EU.

2) Der er tendenser til en splittelse mellem eurolandene og de øvrige EU-lande. Selve etableringen af eurosamarbejdet førte til en særlig formalisering af dette i eurogruppen, som gradvis er blevet mere betydningsfuld. Eurokrisen ser ud til at forøge skellets betydning. Etablering af en bankunion mellem eurolandene vil formentlig skabe problemer i forhold til de lande, der ikke er med, og måske også i forhold til hele det indre marked (Wind, 2012). Hvis styrkelsen af det institutionelle samarbejde mellem eurolandene fører til en egentlig føderalisering, vil EU fremover i endnu højere grad end nu have A-medlemmer og B-medlemmer. Hvis Europa-Parlamentet skal deles, således at der gælder særlige regler for parlamentarikere fra eurolandene, vil dette næppe fremme det samlede parlaments arbejde.¹⁷

3) Måske er der også stigende modsætninger mellem de sydeuropæiske og nordeuropæiske lande. Måske skal man snarere formulere dette som modsætninger mellem de lande, der har overskud på betalingsbalancen, og de der ikke har det. En vanskelighed er, at de forholdsvis få EU-stater, der har overskud på betalingsbalancen og dermed grundlæggende har de bedste muligheder for

at bidrage til løsning af EU's arbejdsløshedsproblemer, samtidig er underlagt det tidligere omtalte pres fra den internationale konkurrence.

4) Der er voksende økonomiske, sociale og politiske uro i de mest ramte områder, og der er flere tilfælde af sociale og politiske protestaktioner. Det er muligt, at dette vil udvikle sig til endnu større politiske kriser. Utilfredshederne synes både at rette sig imod EU og mod nationale myndigheder. I nogle tilfælde spiller denne forøgede euroskepsis sammen med højernationale protestbevægelser (som f.eks. i Ungarn, Polen, Finland og Grækenland).

I en refleksion over udviklingen kan man sige, at det ikke var givet på forhånd, at reaktionen i EU på de vanskeligheder, der er kommet med eurokrisen, skulle føre til så store splittelser. Man må undre sig over, at den type 'forhandlingsfælleskab', der havde ført frem til Lissabontraktaten og et relativt velfungerende eurosamarbejde i 2009, ikke har givet bedre svar på eurokrisen. Set i dette perspektiv har håndteringen af eurokrisen også karakter af en ledelseskrisis. Et markant forhold er, at der ikke har været noget godt samspil mellem EU's institutioner og de mest centrale statslige ledere. Således har både Kommissionen og Europa-Parlamentet befundet sig på et sidespor i forhold til kriseløsningerne. Et andet problem er, at de centralt placerede statsledere, særligt den tyske kansler, Angela Merkel, og den franske præsident (først Sarkozy og derefter Hollande) nok har kunnet etablere en vis form for ledelse, også i situationer hvor dette har været vanskeligt, men det er ikke lykkedes – og der har måske heller ikke været vilje til – at lægge en fælles, europæisk linje som har kunnet fremstå som hævet over de pågældendes mere specifikke interesser. Måske skal man også tale om et 'forståelses- eller paradigmeproblem' og en 'intellektuel stiafhængighed' af konventionelle forestillinger. En del af den manglende ledelse er måske udtryk for en utilstrækkelig forståelse af basale økonomiske forhold.¹⁸

Forslag om nye strukturer og traktatændringer

I forsøgene på at komme videre arbejder Det Europæisk Råd under ledelse af formanden, Herman van Rompuy, med en plan for, hvorledes EU – og i særdeleshed Eurolandene – mere grundlæggende skal reagere på Eurokrisen. På mødet i Det Europæiske Råd i juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne bl.a. at give van Rompuy opgaven at skitsere en grundlæggende ændringer af Eurosamarbejdet.¹⁹ Rompuy fremsendte i oktober 2012 en foreløbig rapport herom med titlen: „*Hen imod en egentlig økonomisk og monetær union*“. Hovedlinjen er, at der lægges op til en vidtgående bankunion mellem eurolandene, en egentlig finanspolitisk union mellem disse, en styrkelse af EU's mekanismer til overvågning og koordinering af de pågældende landes økonomiske politik, og institutionelle

ændringer, der sikrer inddragelse af demokratiske organer, særligt Europa-Parlamentet.²⁰ Tankerne går i retning af en 'føderalisering' med en styrket, overnational myndighed for eurozonen på det økonomiske område.

Det fører for vidt her at gå konkret ind på Herman van Rompuys tanker, og retfærdigvis må den egentlige diskussion komme senere, når forslagene på området er konkretiseret. Det Europæiske Råd drøftede planen på sit møde i december 2012 og gav tilslutning til en køreplan for de fremtidige drøftelser af denne. EU står således nu over for en forhandlingsproces, der lægger op til grundlæggende ændringer af EU, særligt af eurozonen, og traktatændringer i overensstemmelse hermed.

Naturligvis rejser der sig en række meget væsentlige spørgsmål, såfremt EU udvikler sig på en sådan måde i to hastigheder med en særlig – tilsyneladende føderal – struktur for eurozonen. Noget sådant aktualiserer diskussionerne om Europa i flere hastigheder.²¹ De fremførte tanker går i retning af at øge det allerede eksisterende skel i EU mellem medlemmer af eurozonen og lande der ikke er medlem af denne. Tankerne synes også at gå i retning af en yderligere formalisering af den retlige-administrative kontrolpolitik, som har været dominerende i EU's hidtidige reaktioner på eurokrisen, hvilket bestyrker det perspektiv der er anlagt ovenfor. Den grundlæggende forståelse ser ud til stadig at lægge hovedvægten på øget konkurrenceevne og at forudsætte, at der skal og vil ske konvergens imellem eurolandene. Det er spørgsmål knyttet til kontrol med stater og banker, der dominerer.

5. Nogle forsøgsvisse vurderinger

Lad os afslutningsvis søge at give nogle mere sammenfattede svar på de spørgsmål, der blev stillet i indledningen til artiklen: *Hvorfor gik det galt? Og hvad er perspektiverne?* Dette er naturligvis spørgsmål, der ikke kan gives sikre svar på. Her er kun plads til nogle forsøgsvisse sammenfatninger.

Ser vi først på spørgsmålet om, hvad der er gået galt, skal følgende betragtninger fremføres, uden at det her kan diskuteres, hvilke af dem der er mest rigtige:

1) En forklaring på eurokrisen kan (ud over dens basis i finanskrisen) være, at der er en 'konstruktionsfejl' i ØMU'en. Mange har været inde på dette (Jespersen, 2012). Selve det forhold, at Rompuys seneste oplæg handler om, at man skal hen mod en 'egentlig' Økonomisk og Monetær Union, viser også at man i EU's ledelse har accepteret at der er mangler i den hidtidige ØMU. Lidt konventionelt kan man hævde, at fejlene er, at man ikke har forudset, at der kan komme så alvorlige 'udefra kommende stød', som tilfældet har været, at man har været for naive i troen på, at statsledere har villet holde deres formelle forpligtelser, eller at man ikke har forudset at

gældskriserne har kunnet få et så stort omfang, at man derfor heller ikke har forudset, behovet for en omfattende mekanisme til at sikre lånemuligheder og programmer for at genetablere basale ligevægte, og at man grundlæggende har haft for stor tillid til bankerne. Det synes i høj grad at være disse mangler, man er ved at råde bod på.

2) En mere vidtgående tolkning er, at tankerne bag ØMU'en og dens udligningsmekanismer ikke tilstrækkeligt tager højde for, at der – af en lang række årsager – kommer meget forskellige udviklinger i euromedlemmernes økonomi, herunder også deres produktivitet.²² Over for disse problemer kan man mangle den udligningsmekanisme, der ligger i en devaluering. Fejlen er, kan man efter denne tolkning sige, at man af forskellige grunde har 'overset', at den faktiske eurozone ikke er noget optimalt valutaområde, og at dette kan få meget alvorlige konsekvenser.

3) En tredje art forklaring kan imidlertid være, at den fejl, vi har at gøre med, drejer sig om en 'bureaukratisering' af økonomisk politik som følger af internationale forhandlinger. Fejlen er i dette perspektiv, at ØMU'en lægger op til en problematisk økonomisk politik, fordi karakteren af de internationale forhandlinger (og den eksisterende mistro mellem stater) fører til en stor optagethed af retlig og administrativ kontrol. Dette fører let til den forståelse, at ansvarlig økonomisk politik indebærer 'besparelspolitik'. Der er noget, der tyder på, at ØMU'en ikke har været ledsaget af egentlig makroøkonomisk tænkning. Problemet med ØMU'en har ud fra dette perspektiv været, at man har etableret en art styringsmekanisme, der ikke er konjunkturfølsom. EU/ECB har ikke fået noget middel til at føre en finanspolitik på samme måde som stater (der ikke er medlemmer af EU) har det. Problemet viser sig i krisetider ved, at den politik, der går ud på at sikre staternes balancer igennem besparelser på de offentlige budgetter, den såkaldte 'austerity policy', er problematisk i en situation med arbejdsløshed og manglende vækst, fordi den har kraftige kontraktive og selvforstærkende elementer.

4) En fjerde tolkning er også mulig, nemlig at der slet ikke er tale om en egentlig 'fejl' i udformningen af ØMU'en, men om et politisk projekt, der først nu viser sig i sine konsekvenser. Der var allerede ved ØMU'ens vedtagelse kritik af, at denne – ved sin prioritering af inflationsbekæmpelse – også lavede en vidtgående fastlåsning af staterne til en monetaristisk stabilitetspolitik og ikke til en keynesiansk konjunkturpolitik. Når ØMU'en alligevel blev vedtaget, som den gjorde, kan det ses som et resultat af den politiske kamp, der var om udformningen af det økonomiske projekt.

Naturligvis forekommer det også særdeles vanskeligt at svare på det andet spørgsmål, der blev formuleret i

indledningen til denne artikel: Hvad er perspektiverne for ØMU-samarbejdet? Det billede, der er tegnet ovenfor, er, at perspektiverne er meget negative. Eurokrisen har mange delproblemer, og på en række områder er de faktiske forhold meget problematiske. I særdeleshed er den ulige udvikling og situationen omkring arbejdsløshed og sociale forhold i de særligt ramte lande ganske alarmerende. Det gælder endnu mere, hvis man inddrager de politiske problemer, som følger i kølvandet på de økonomiske.

Et vigtigt perspektiv er de tanker, der ovenfor er omtalt i forbindelse med Herman van Rompuys seneste rapport, og som nu vil blive konkretiseret og genstand for forhandlinger mellem EU-staterne. Perspektivet her er især, at det kan indebære en egentlig 'føderalisering' af eurozonen, forstået som en etablering af en egentlig finansiel union for disse stater med overnational myndighed i finansielle spørgsmål. I én tolkning vil dette indebære, at EU og ØMU-en hermed får en meget stærkere og mere effektiv formel struktur i form af en egentlig finansunion. Det ideelle billede vil utvivlsomt for de fleste være, at dette kan ske i fuld harmoni med de lande, der ikke deltager i euroen. Vi vil da – ifølge den optimistiske tolkning – stå med et 'kerneeuropa', hvor denne kerne er den 'gode leder' for hele Europa. En ganske anden udlægning er dog, at et forsøg på at etablere en sådan struktur vil løbe ind i meget store problemer. Forslaget om et Europa i to hastigheder kan, som det allerede er antydnet ovenfor, meget let medføre en lang og problematisk forhandlingsproces, nye splittelser, en stor optagethed af formelle kompetencer og en gentagelse af meget af den institutionelle selvoptagethed, som mange husker så udmærket fra EU's forfatningsdebat. Det virkeligt problematiske i en forhandlingsperiode af denne karakter er, at dette meget vel kan føre opmærksomheden væk fra andre centrale problemer. Blandt andet fra det helt centrale problem: hvilken økonomisk politik kan man føre i et arbejdsløshedsramt Europa med store økonomiske problemer og meget stor ulighed? Det vil fortsat være utroværdigt, at en retlig-administrativ politik, der nu – hvis processen lykkes – hæves op på traktatniveau, vil være et svar på dette spørgsmål.

Farerne ved de nye tanker om et Europa i to hastigheder er – efter mit skøn – ikke kun de problemer, som selve denne proces giver anledning til, eller de problemer, som måtte opstå, såfremt vi virkelig får et sådant „kerneeuropa“. Faren er også alle de problemer, der *ikke* kommer på dagsordenen, hvis spørgsmål om traktatændringer endnu engang skal 'erobre' de politiske debatter. I stedet for at sætte traktatændringer og ny føderalisering af eurozonen på dagsordenen, er det vigtigt at få mere åbenhed ind i debatterne om, hvad man kan og bør gøre.

Er det f.eks. ikke relevant at drøfte, om det kan lade sig gøre at lave ordninger, hvor enkelte lande får mulighed for at trække sig ud af eurozonen, eventuelt for at gå over i et system, hvor de har fast, men justerbare vekselkurser? Er det ikke muligt mere effektivt at lave programmer, der yder bistand til de befolkningsgrupper, der er særlig ramt af den aktuelle krise? Er debatten om skabelse af 'eurobonds' udtømt? Skal man virkelig gøre 'konkurrenceevne og konvergens' til de centrale målsætninger, når situationen er, at man ikke får konvergens i praksis? Er det så sikkert, at man skal acceptere det tyske standpunkt, at EU ikke skal være en 'transferunion' (altså bidrage til ressourceoverførsler), når nu fordelene ved at deltage i unionen er ulige fordelt, og når man nu i øvrigt er meget ivrige for at bruge ordet solidaritet? Skal det afvises, at det kan være en meget fornuftig politik faktisk at få i hvert fald en vis inflation, således at både de store finanskapitaller og de store gældsbyrder herved kan formindskes? Skal man ikke tænke mere grundlæggende igennem, hvorledes den bestandige fokusering på vækst kan modificeres og tilpasses de på langt sigt uafviselige krav om bæredygtighed? De mulige spørgsmål er mange. Rigtig mange af de relevante politikker vil man udmærket – hvis der i øvrigt opnås politisk enighed og vilje – kunne gennemføre inden for EU's nuværende strukturer. Det vil være meget synd, hvis en ny debat om en føderalisering af eurozonen, der oven i købet truer med at fastlåse en problematisk retlig-administrativ tilgang til økonomiske problemer, skal komme til at dominere diskussionen om, hvad der kan gøres.

6. Konklusioner

Denne artikel har forsøgt at vise, at Eurokrisen drejer sig om mange forskelligartede kriser. Basale forhold angående nogle af disse er skitseret. Artiklen har forsøgt særligt at differentiere billedet af de økonomiske kriser. Det er vist, at EU har ageret både langsomt og meget selektivt i forhold til de forskellige kriser. Man har grundlæggende fulgt en linie, der 1) strammer ØMU'ens og Stabilitets- og Vækstpagtens tidligt formulerede konvergenskrav og supplerer disse med procedurer for budgetkontrol, 2) supplerer dem med en (i flere faser udbygget) lånemekanisme, der også kobles med vidtgående reformkrav, og 3) taget indledende skridt dels til en skærpet kontrol med bankerne i eurozonen. Den dominerende politik er en retlig-bureaukratisk kontrolpolitik, der i praksis bliver til en økonomisk besparelspolitik. Der er argumenteret for, at der er meget alvorlige sider af den økonomiske krise, som denne politik ikke har nogen løsning på. I den sidste del af artiklen er der peget på, at den førte politik er medvirkende til store politiske kriser. Desuden er det hævdet, at en politik, der fører i retning af et opdelt EU med en

særlig formel struktur for eurolandene, kan have meget negative virkninger, uden at den indeholder politiske løsninger på de elementer af eurokrisen, der ikke direkte er knyttet til budgetkontrol. Der er peget på, at en ny traktatdebat alt for let kan komme til at aflede opmærksomheden fra centrale problemer, som Europas ledere bør forholde sig til. Der kan meget vel komme yderligere skærpelse af politiske kriser i dele af EU, som på anden måde vil sætte spørgsmål knyttet til den ulige udvikling i Europa på EU's dagsorden. Den samlede konklusion er, at EU ser ud til at være på en meget problematisk kurs, *både* i relation til de faktiske kriser i Europa *og* med de aktuelle tanker om etablering af en særlig føderativ struktur for Eurozonen. Det er formentligt helt rigtigt, at kriser i høj grad kan bidrage til ny udvikling af EU. Men netop derfor er det også vigtigt, at det er de rigtige spørgsmål der stilles i forlængelse af en krise. Selv om der i øjeblikket synes at være grund til at være pessimist angående EU's fremtid, skal denne pessimisme dog ikke overdrives. EU har tidligere vist læreevne, og det er heldigvis muligt at fremtidige valg og de kommende forhandlinger vil ændre de aktuelle perspektiver.

Noter

1. Se Kelstrup et al., 2012, for en udbygget beskrivelse af den forståelse af EU som et politisk og retligt system, der her lægges til grund.
2. Kilder til tallene i dette afsnit: Eurostat, jf. også Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013.
3. Fremstillingen i dette afsnit baserer sig i vid udstrækning på Kelstrup et al., 2012, s. 303-323.
4. Et særdeles vigtigt spørgsmål er, på hvilken måde (og i hvilken grad) presset fra den øgede globalisering påvirker staternes handlemuligheder. Der er næppe tvivl om, at der diskursivt konstrueres imperativer fra globaliseringen, jf. bl.a. Colin Hay og Ben Rosmonds analyse (Hay & Rosmond, 2002). Sådanne konstruktioner genfindes i påstande om, at staterne nu er blevet – eller bør blive – 'konkurrencestater', jf. Pedersen, 2011. En uddybning udelades her, men er naturligvis vigtig for forståelse af rammebetingelserne for eurokrisen.
5. Måske er det rigtigste at se globaliseringen som en mulighed for nogle (konkurrencedygtige) stater, men som problemskabende for andre stater. I opregningen af rammebetingelserne for EU's økonomi bør man imidlertid også medtage, at EU's økonomi befinder sig i en fase, hvor en omstilling til en bæredygtig økonomi både er påtrængende og på længere sigt uafvendelig, jf. bl.a. Nielsen, 2012, Hedegaard, 2012. Dette forhold er dog holdt uden for analyse for ikke at overbelaste denne.
6. Den forskellige udvikling i „unit labour cost“ ses af nogle analytikere som en hovedforklaring på den ulige udvikling i Eurozonen og dennes vanskeligheder, undertiden forbundet med ønsker om, at Tyskland tilpasser sig på denne dimension (jf. f.eks. Flassbeck and Spieker, 2011).
7. En mere dybtgående analyse må også inddrage såvel udviklingen i private formuer og gæld som sammenhængen med betalingsbalancerne (Jespersen, 2012).
8. Man kan spørge, om det er nødvendigt at sondre mellem statsgældskriser og en særlig statsgældsforfælde, idet den sidste kan ses som en tilspidset form for statsgældskrise. Sagen er dog, at dynamikkerne omkring en tilspidset statsgældskrise kan være så stærke og så selvforstærkende, at der kan være en særlig negativ spiral, der truer. Sondringen mellem de to former gør det lettere at stille det interessante spørgsmål: Hvad er afgørende for, at statsgældskriser – måske særligt for små stater i euroområdet – udvikler sig til egentlige statsgældsforfælde?
9. Det er kendt, at når man i ØMU's historiske udvikling var forsonnelig med hensyn til sikringen af reglernes overholdelse, var en af grundene, at Tyskland og Frankrig var blandt de første stater, der brød reglerne (Kelstrup et al., 302).
10. Der blev ligefrem i sin tid i Maastrichttraktaten indføjet en bestemmelse om, at EU ikke måtte hæfte for medlemsstaternes gæld (tidligere EF-traktaten, artikel 104b, nu TEUF artikel 125). En reaktion i EU var i 2010 at man – særligt på tysk foranledning – fik vedtaget en ændring i traktaten, der muliggør dette. Ændringen er en tilføjelse i TEUF artikel 136 med følgende ordlyd: „De medlemsstater, der har euroen som valuta, kan etablere en stabilitetsmekanisme, der skal aktiveres, hvis det er strengt nødvendigt for at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed. Ydelsen af enhver påkrævet finansiel støtte inden for rammerne af mekanismen vil være underlagt streng konditionalitet“. Denne traktatændring blev formelt vedtaget på et møde i Det Europæiske Råd den 24.-25. marts 2011. Det forventes, at den træder i kraft i begyndelsen af 2013.
11. For beskrivelser, se Kelstrup et al., 2012, 314 ff., Jespersen, 2012.
12. En beskrivelse ud fra dette perspektiv, også af Finanspagten, findes i Kelstrup et al., 2012, 314 ff.
13. Et særligt aspekt ved Finanspagten er, at denne aftale er mellemstatslig. Da EU-landene på topmødet i december 2011 på grund af Storbritanniens modstand ikke kunne enes om en udvidelse af EU-traktaten med pagtens indhold, blev denne gjort til en mellemstatslig aftale indgået mellem alle eurolande samt de øvrige EU-lande, dog undtagen Storbritannien og Tjekkiet.
14. Det kan give anledning til nogen undren, at man forestiller sig at Domstolen på denne måde skal have en afgørende indflydelse på den økonomiske politiks implementering.
15. Af samme grund er det et vigtigt spørgsmål, hvad der vil ændres, såfremt det skulle lykkes SPD at komme til magten efter forbundsvalget i 2013.
16. Det er interessant, at begge de tidligere forbundskanslere Helmut Schmidt og Helmut Kohl har kritiseret Angela Merkel for ikke at være tilstrækkelig europæisk i sin tilgang til eurokrisen.
17. For nærmere diskussion af konsekvenserne af Europa i flere hastigheder se bl.a. Kelstrup et al, 2012, 445ff., Piris, 2012, Wind, 2012.
18. Debatten om eurokrisen bliver hermed forbundet med kritikken af den neoliberale, økonomiske tænkning, som må anses som en af årsagerne til den mere generelle finanskris, jf. tanker fremført af bl.a. Joseph Stiglitz og Paul Krugman (2012), eller konventionelle forestillinger om besparelspolitik, 'Austerity' (Blyth, 2013).
19. Grundlaget er et papir forfattet af Rompuy med titlen: „En pagt for Europa. Stærkere koordinering af den økonomiske politik med henblik på konkurrenceevne og konvergens“.
20. Tanker i samme retning findes i en nylig udkommet bog af den tidligere generaldirektør for EU's lovtjeneste Jean-Claude Piris: *The Future of Europe: Towards a two-speed EU?*
21. Se også kapitel 14 i Kelstrup et al., 2012 og Wind, 2012.
22. En del af denne tankegang er indeholdt i Jesper Jespersens tanker om, at Eurozonen ikke udgør et 'optimalt valutaområde', Jespersen 2012.

Referencer

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2013: 26 millioner ledige i EU. Se <http://ae.dk/analyse/11-millioner-europaeere-har-vaeret-ledige-mere-end-ar>
- Barsøe, Magnus, 2011: 'Gældskrise. Hvordan kunne det gå så galt?' *Politiken*, 1.12.2011, s. 10.
- Blyth, Mark, 2013: *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, New York: Oxford University Press.
- Flassbeck, Heiner and Friederike Spiecker (2011): 'The Euro – a Story of Misunderstanding'. *Intereconomics*, vol. 46, nr 4, 2011, pp 180-187.
- Hay, Colin and Ben Rosamond: 'Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives', *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Issue 2, 2002, pp.147-167.
- Jensen, Mads Dagnis, 2011: 'Uropa', *Reson*, nr. 10, 1.12. 2011.
- Jespersen, J., 2012: *Euroen – hvorfor gik det så galt, og hvordan kommer vi videre?* København: Forlaget DEO.
- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind, 2012: *Europa i forandring En grundbog om EU's politiske og retlige system* (2. udgave), København: Reitzel.
- Krugman, P., 2012: *End This Depression Now*, London: Norton and Co.
- Lynn, M., 2011: *Bust: Greece, the Euro, and the Sovereign Debt Crisis*. Hoboken, N.J.: Bloomberg Press.
- Marcussen, M. & K. Ronit (red.) 2012: *Kriser, politik og forvaltning: De internationale udfordringer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Nedergaard, Peter, 2008: 'ØMU'en – en solid succes'. *Udsyn*. Det udenrigspolitiske Selskab.
- Nielsen, Jørgen Steen, 2012: Den store omstilling. Fra systemkrise til grøn økonomi. København: Informations forlag.
- Piris, Jean-Claude, 2012: *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedersen, Ove K., 2011: *Konkurrencestaten*, København: Reitzels Forlag.
- Talani, L.S. (red.), 2009: *The Future of the EMU*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thygesen, N., 2012: 'Euroen, finanspagten og Danmark', *Udenrigs*, 2012:1, 56-69.
- Vastrup, Klaus, 2009: Økonomiske konsekvenser af ØMU'en. DIIS Working Paper 2009:01. Copenhagen: DIIS.
- Østrup, Finn, 2012: 'The Future of EU Policy Coordination: Dealing with the Financial Crisis', in Ewa Latoszek, et al., 2012: *European Integration Process in the New Regional and Global Settings*, Warsaw: WZ Publisher
- Weise, Kristian og Pil Berner Strandgaard, 2012: *Europæiske kriseløsninger*. København: Cevea
- Wind, Marlene, 2012: 'Det nye Europa', i 'Verden i 2013', *Reson* 02/12: s. 10-14.

Finanspagten og issue-linkage inden for eurosystemet

Derek Beach

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Valutaunioner kan ikke fungere, uden at finanspolitisk kontrol og overførsler følges ad. Vi kan ikke forstå forhandlingerne om Finanspagten uden at forstå, at der her sker en sammenknytning mellem kontrol- og overførselsmekanismer, som vil være bestemmende for eurosystemets fremtidige virkemåde.

1. Introduktion

Denne artikel argumenterer, at vi ikke kan forstå Finanspagten og dens vedtagelse i starten af 2012, uden at den ses som en del af en større forhandling om at reformere eurosystemets virkemåde, hvilket på sigt også vil resultere i en form for permanent overførselsmekanisme mellem landene i eurozonen. Læren fra andre valutaunioner som Canada og USA er, at uden både stærke regler for, hvordan delstaterne skal opføre sig finanspolitisk, og en vis form for overførsel mellem de mere eller mindre konkurrencedygtige delstater vil unionen have svært ved at overleve på længere sigt, når asymmetriske chok rammer de mere ukonkurrencedygtige delstater.

Landene inden for eurozonen kan groft sagt deles i vindere og tabere af valutaunionen.¹ Lande med vedvarende overskud på betalingsbalancen pga. en stigende relativ konkurrenceevne inden for eurosystemet vinder, mens taberne er lande med underskud pga. ringere konkurrenceevne. Disse økonomiske positioner medfører modsatrettede præferencer i forhold til reformer af eurosystemet. En euro-vinder som Tyskland har haft en stærk interesse i at stabilisere eurosystemet bl.a. ved at indføre

stærkere regler og disciplin for at undgå, at systemet bryder sammen, eller at de hæfter for gælden i nogle af de gældstyngede euro-taberlande som Italien eller Spanien. Til gengæld har euro-taberne stærke interesser i at sikre en slags kollektivisering af den offentlige gæld inden for eurozonen eller andre former for overførsler for at kompensere for deres tab af den relative konkurrenceevne til især Tyskland.²

Hver for sig vil det være vanskeligt at opnå en aftale om de to emner. Ved at binde de to emner sammen i en større (og langstrakt) 'noget for noget'-forhandling, hvor forskellige former for overførsler, f.eks. en bankunion, er på bordet, er det lykkedes at få gennemført større reformer af euro-reglerne i 2011-12, end der ellers vil have fundet sted. Euro-taberne har accepteret strengere regler for landenes finanspolitiske opførelse, end de ellers ville være gået med til pga. behovet for tysk accept af flere og større overførselsmekanismer, som kan hjælpe dem igennem deres økonomiske kriser. Til gengæld har Tyskland accepteret flere og større overførsler, end de ellers ville, pga. denne 'noget for noget'-aftale, men også fordi euro-taberne kunne udnytte presset fra finansmarkederne til at argumentere for, at uden flere overførsler vil euroen bryde sammen. Derfor er det ikke overraskende, at når markedspresset er begyndt at lette i løbet af efteråret 2012, er forhandlinger om flere overførsler også gået i stå.

Artiklen beskriver først, hvad vi ved ud fra teorien om, hvornår issue-linkage virker, og hvilke effekter den kan have i en forhandling. Derefter vil artiklen undersøge, om der er beviser på, at issue-linkage har fundet sted. Først undersøges det, om parterne havde forskellige (he-

terogene) præferencer, og derefter hvorvidt de to emner er funktionelt afhængige af hinanden ved at sammenligne erfaringer fra andre valutaunioner. Dernæst beskrives forhandlingssituationen om reformerne af eurosystemet efter finanskrisens begyndelse i 2010 med fokus på de to koalitioner (vindere og tabere), og hvilke former de to emner har taget inden for EU. Der fokuseres på, om der er stærke beviser for, at issue-linkage har fundet sted mellem de to emner, og, i givet fald, hvilke implikationer denne sammenkobling har haft for parternes muligheder for at opnå deres interesser.

2. Teori – issue-linkage og afhængighed mellem forskellige emner

Kort fortalt betyder issue-linkage, at to (eller flere) emner forbindes i en forhandling således, at en aftale ikke kan opnås, uden at begge emner er løst, hvilket kan have både positiv og negativ betydning for forhandlingens resultater. Hvis det lykkes at forbinde to emner, som det hver for sig er umuligt at opnå en aftale om, og hvor parterne har forskellige præferencer i de to emner, kan issue-linkage åbne for en pakkeløsning, som muliggør en samlet aftale. Sebenius beskriver, hvordan forhandlingerne om FN's havretskonvention var strandet pga. uenigheder mellem de udviklede og udviklingslandene om to emner, hvor parterne havde modsatrettede præferencer (1983: 293-294). Ved at forbinde de to emner kunne der laves en 'noget for noget'-pakkeaftale, som begge parter foretrak frem for ingen aftale (ibid). Helt modsat er situationen, hvor to (eller flere) emner forbindes, men hvor kombinationen besværliggør eller umuliggør en samlet løsning.

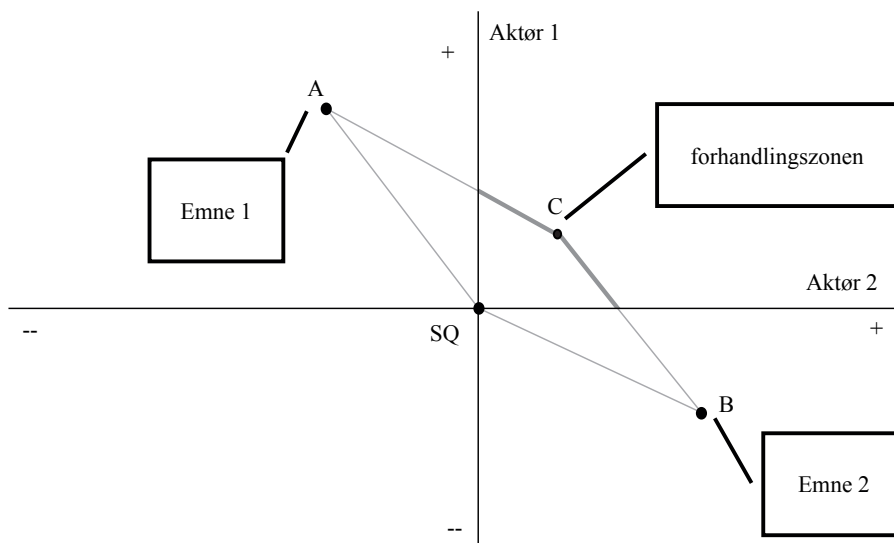
Bedste eksempel herpå er fredsforhandlingerne mellem Palæstina og Israel, hvor det meget følsomme nul-sums- issue om Jerusalems status forbindes med andre emner. At ingen af parterne vil gå på kompromis om Jerusalem, har gentagne gange forhindret en samlet aftale.

Effektiv issue-linkage illustreres i figur 1, hvor to parter nytte ift. to emner er afbildet. Her ser vi, at emne 1 og 2 ikke har adskilte forhandlingszoner. I emne 1, hvor forhandlingerne vil finde sted på linjen A-SQ, vil aktør 2 altid foretrække status quo, SQ (ingen aftale) frem for enhver bevægelse hen imod aktør 1's foretrukne position (A), og modsat i emne 2. Men ved at forbinde de to emner opstår der en forhandlingszone, hvor punkt C er det mest sandsynlige resultat, som begge aktører foretrækker frem for SQ.

Hvornår lykkes issue-linkage, og hvornår ikke? Inden for forhandlingslitteraturen peges der særligt på to faktorer, som skal være til stede for at issue-linkage kan have positive effekter: a) heterogene præferencer og b) afhængighed mellem emnerne (funktionelt og/eller opfattet). Issue-linkage virker ikke, når parterne har ensartede præferencer (Conceicao-Heldt, 2008), og når parter, som er imod linkage, foretrækker ingen aftale frem for linkage (Moravcsik, 1998: 60, 62).

Heterogene præferencer betyder, at parterne tillægger emner forskellige værdier (nytte) (Sebenius, 1983: 293-294; Conceicao-Heldt, 2008). For eksempel, hvis aktør A tillægger emne 1 en positiv værdi (positiv nytte), og aktør B foretrækker ingen aftale frem for en aftale i emne 1 (negativ nytte), og omvendt i emne 2, vil en sammenkobling af de to emner potentielt kunne skabe en pak-

Figur 1 – Positiv issue-linkage



keløsning, så begge parter får positiv nytte i forhold til ingen aftale. Det forudsættes naturligvis, at begge parter får større positiv end negativ nytte af det andet emne; ellers vil en pakkeløsning ikke give positiv nytte for begge parter. Hvis pakkeløsningen ikke giver positiv nytte, vil en rationel aktør foretrække ingen aftale.

Den anden faktor, som gør issue-linkage mere effektiv, er, at de to emner opfattes som afhængige af hinanden (Suskind, 1994) ofte pga. en funktionel afhængighed mellem dem. Funktionel afhængighed defineres som en objektiv forbindelse mellem emner, hvor f.eks. en aftale om det ene emne ikke kan lade sig gøre, uden at der også findes en løsning på det andet. Der behøver ikke nødvendigvis altid at være en objektiv forbindelse (ibid, s. 92), men begge parter skal opfatte, at der eksisterer en vis form for afhængighed mellem de to emner, for at opnå en løsning (Betts, 2008). Issue-linkage viser sig derfor at være mest effektiv, når parterne opfatter en samlet pakkeløsning af de to emner som meget naturlig.

Hvordan kan vi undersøge, om issue-linkage har fundet sted i forhandlingerne om at reformere eurosystemet? Hvilke empiriske beviser vil vi forvente at finde, hvis tesen om positiv issue-linkage mellem disciplin/regler og overførsler er rigtig, og hvad vil svække vores tillid til tesen?

I afsnit 3 undersøges, hvorvidt parterne havde heterogene præferencer i spørgsmålet om at reformere eurosystemet. Her ses der især på landenes makroøkonomiske position, hvor både deres relative konkurrenceevne og de deraf afledte effekter på betalingsbalancen undersøges. Lande, der har 'vundet' ved eurosystemet, defineres som lande, der har overskud på betalingsbalancen og har opnået en relativt stærk konkurrenceevne i forhold til andre eurolande og i modsætning til 'taberne'. Vi vil også forvente at se, at forslag fra de to grupperinger afspejler deres relative position. Euro-vinderne vil foreslå stærkere regler for finanspolitisk opførsel, mens euro-taberne vil foreslå, at der bliver oprettet mekanismer, der flytter penge fra de konkurrencedygtige til de ikke-konkurrencedygtige lande.

I afsnit 4 undersøges, hvorvidt der var funktionel afhængighed mellem de to emner. Først ses der på, om der er funktionel afhængighed mellem de to emner i andre valutaunioner. Funktionel afhængighed i forhold til valutaunioner kan defineres som, hvorvidt valutaunionen er robust over for asymmetriske chok uden at både disciplin og overførsler er til stede. Naturligvis skal man være påpasselig med at sammenligne føderale stater med EU, men teorien om Optimal Currency Areas (OCA) tilsiger, at der ikke er forskel mht. de udfordringer, som delstaterne møder, når der opstår asymmetriske chok. Asymmetriske chok er økonomiske kriser, der rammer

regioner eller bestemte delstater hårdere end andre dele af valutaunionen.

Hvis historiske erfaringer viser, at både disciplin og overførsler skal være til stede for at stabilisere systemet efter asymmetriske chok, kan det forsigtigt konkluderes, at der er funktionel afhængighed mellem de to emner. I forhold til selve eurosystemet vil en indikator for funktionel afhængighed være det pres, der kommer fra finansmarkederne på systemet i en situation, hvor asymmetriske chok er til stede, men hvor kun det ene emne forhandles. En mere direkte indikator er, at under- og overskud på betalingsbalancerne inden for valutaunionen skaber de facto økonomiske overførsler mellem landene (enten midlertidige eller af mere permanent karakter). Her ses der særligt på bevægelserne mellem nationalbankerne inden for Target-systemet.

Indikatorerne for funktionel afhængighed betyder ikke nødvendigvis, at begge parter opfatter, at der er en afhængighed mellem emnerne, som gør, at de ikke kan løses hver for sig. Derfor undersøges det i afsnit 5, hvorvidt vi kan finde tegn på, at issue-linkage har fundet sted. Men hvilke empiriske fingeraftryk vil vi forvente, issue-linkage efterlader? En rygende pistol vil være et bevis på, at begge emner kædes direkte sammen i de officielle dokumenter fra forhandlingen, som f.eks. i topmødeerklæringer. En anden rygende pistol kunne være, at fremtrædende repræsentanter fra begge sider fremhæver forbindelsen i deres udtalelser og taler. Desværre betyder fraværet af denne eksplicitte issue-linkage ikke nødvendigvis, at parterne ikke har opfattet, at de to emner er forbundne. Der kan f.eks. være indenrigspolitiske grunde til, at en eller begge parter ikke har lyst til at offentliggøre en forbindelse mellem de to emner. Hvis dette er tilfældet, vil en svagere form for bevis blot være, at de to emner forhandles samtidigt.

3. Heterogene præferencer – euro-vindere og -tabere

Havde parterne heterogene præferencer i forhandlingerne om reformer af eurozonen? Her er der to emner: indførelse af strengere regler for landenes finanspolitiske opførsel, og flere/større midlertidige eller permanente overførsler.

Overordnet kan euro-landene deles op i to grupper: de lande, som har opnået en relativt stærk konkurrenceevne i forhold til EU-gennemsnittet, og de lande, som har mistet konkurrenceevnen (se tabel 1).

Tabel 1 – Udvalgte økonomiske indikatorer for fire euro-lande

	Euro-vindere		Euro-tabere		
	Tyskland	NL	Frankrig	Spanien	Italien
Relative lønomkostninger i 2011 (1999=100)	91,5	97,2	95,7	114,1	121,6
Betalingsbalance i 2012 i % af BNP	5,4	9,0	-1,9	-0,9	-2,2
Budgetunderskud i % af BNP i 2011	-0,8	-4,5	-5,2	-9,4	-3,9
Offentlig gæld i % af BNP i 1.kvartal af 2012	81,6	66,8	89,2	72,1	123,3
Økonomisk vækst i % af BNP (2012)	0,8	-0,3	0,2	-1,4	-2,3
Landets balance inden for ECB-systemet (Target)	€463 mia	€155 mia	- €69 mia	- €175 mia	- €191 mia
Arbejdsløshed (3. kvartal 2012)	6,9%	6,6%	10,8%	25,8%	10,8%

Kilde: Eurostat (lønomkostninger, offentlig gæld, økonomisk vækst); OECD (betalingsbalance); og Sinn og Wollmershäuser, 2012: 470 (Target-balancer); Economist 10-16.11.12 (arbejdsløshed).

Hvis vi bruger de relative lønomkostninger i fremstillingsindustrien i forhold til andre eurolande som en proxy for konkurrenceevne, ser vi, at euro-kernelande som Tyskland og Holland er blevet 20-30 pct. billigere end periferilande som Italien og Spanien – begge lande har haft en stærk stigning i de relative lønomkostninger i perioden fra 2000 indtil 2011. Denne udvikling genkendes fra 80'erne, hvor periferilandene devaluerede for at genoprette konkurrenceevnen, hvilket var den præcise årsag til, at tysk industri agiterede for euroens indførelse for at kunne høste fordel af deres relativt forbedrede konkurrenceevne (Moravcsik, 1998: 392-393).

Denne reelle devaluering var medvirkende til en stærk stigning i det tyske og hollandske betalingsbalanceoverskud fra 2003-04 indtil 2012, da eksportorienteret produktion blev væsentligt billigere relativt set i forhold til konkurrenterne i periferilandene (Tysklands overskud var på 5,4 pct. af BNP i 2012 og Hollands hele 9 pct.). I modsætning hertil havde særligt Spanien (men også Frankrig) et meget stort underskud indtil 2011, men pga. den økonomiske krise er importen faldet drastisk, hvilket viser sig ved en vis forbedring af betalingsbalancen i 2012. Frankrig er et lidt specielt tilfælde blandt euro-taberne, da de ikke oplevede de samme lønstigninger som andre euro-tabere, men alligevel har de underskud på betalingsbalancen og et forholdsvis stort underskud på de offentlige finanser pga. tab på andre parametre, som påvirker konkurrenceevnen ift. Tyskland (World Bank, 2012; IMF, 2012).

Forskellen i konkurrenceevnen afspejles også i væksttallene, hvor Tyskland havde en svag vækst i 2012 på trods af euro-krisen, mens Italien og Spanien oplevede økonomisk nedgang. Derfor kan euro-landene lidt forenklet deles op i euro-vindere og -tabere. En mere direkte effekt af betalingsbalancen er de forskellige centralbankers nettobalance inden for ECB-systemet (Target balancen), hvor f.eks. den tyske centralbank har oparbejdet et meget stort overskud pga. forskellen mellem, Tysklands fortje-

neste og betaling i handlen med andre euro-lande (dvs. betalingsbalancen) (Sinn og Wollmershäuser, 2012).

Landenes økonomiske position som enten vindere eller tabere målt ift. betalingsbalancen påvirker også deres præferencer i forhold til reformering af eurosistemet. Mens der er flere grunde til eurokrisen, mener mange forskere, at hovedårsagen er den strukturelle ubalance der skabes pga. for store over-/underskud på betalingsbalancen euro-landene imellem, mens de mere kortsigtede gældsproblemer, som bl.a. Irland og Spanien kom ud i efter bankkriserne, mere har karakter af at være medvirkende årsager, som forværrer de grundlæggende problemer (f.eks. Eichengreen, 2012; Sinn og Wollmershäuser, 2012; EEAG, 2012).

Grundet de høje økonomiske omkostninger ved et sammenbrud af euroen er ingen af landene interesserede i et kollaps, og derfor er både vindere og tabere interesseret i forhandlinger, som skal føre til et mere stabilt system.³ Dette er vigtigt for at forstå, hvorfor det lykkedes euro-taberne at presse Tyskland (og andre euro-vindere) til at acceptere issue-linkage. De kunne argumentere, at uden øget hjælp i form af overførsler vil de gå konkurs, med det sandsynlige resultat at euroen vil bryde sammen – hvilke vil påføre Tyskland store økonomiske tab.

Landenes præferencer ift. de to emner bestemmes af deres relative konkurrenceevne og betalingsbalanceover-/underskud. *Euro-vinderne* (overskudslandene) mener overordnet, at krisen skyldes periferilandenes overforbrug i de offentlige og private sektorer. På kortere sigt er løsningen i deres øjne nedskæringer i de offentlige budgetter og strukturreformer for at bringe kriselandene i en stabil finansiel position, så de kan genvinde deres relative konkurrenceevne. Samtidig har overskudslandene en klar egeninteresse i, at de ikke kommer til at betale regningen for underskudslandenes låntagning, som har været brugt til at finansiere deres merimport og de højere offentlige udgifter som følge af de økonomiske problemer, underskuddet har medført. Ifølge Tyskland indebærer dette f.eks., at hjælp til kriselandene kun skal ydes via meget

midlertidige lån gennem ESM (European Stability Mechanism) eller ECB's markedsoperationer pålagt strenge krav for at undgå, at markedspresset, som kan tvinge dem til at lave reformer og nedskæringer, bliver lettet (Dullien og Guérot, 2012). Man vil gerne hjælpe, det må bare ikke koste noget.

For at undgå at betale regningen på længere sigt ønsker euro-vinderne, at de tyske krav, udmøntet i Maastricht-traktatens forbud mod redninger (no bail-outs), håndhæves. Videre er der ønske om stærkere regler for den finanspolitiske kurs i landene, så det undgås, at eurosyste- met kommer i en situation, hvor det skal vælge mellem at lade systemet bryde sammen eller lade overskudslandene betale regningen ved at hæfte for underskudslandenes offentlige gæld, eller ved at skulle overføre penge for at redde det, Tysklands elite opfatter som uansvarlige banker i periferien. Vi ser den tyske position klart udtrykt i Merkels tale til Bundestagen d. 2. december 2011, hvor hun udtalte, at '...Læren er ret enkl: Regler skal overholdes, overholdelse skal overvåges, og manglende overholdelse skal medføre konsekvenser' (egen oversættelse). Derfor vil Tyskland gerne have strenge regler, men kun meget få overførsler, som kun har midlertidig karakter.

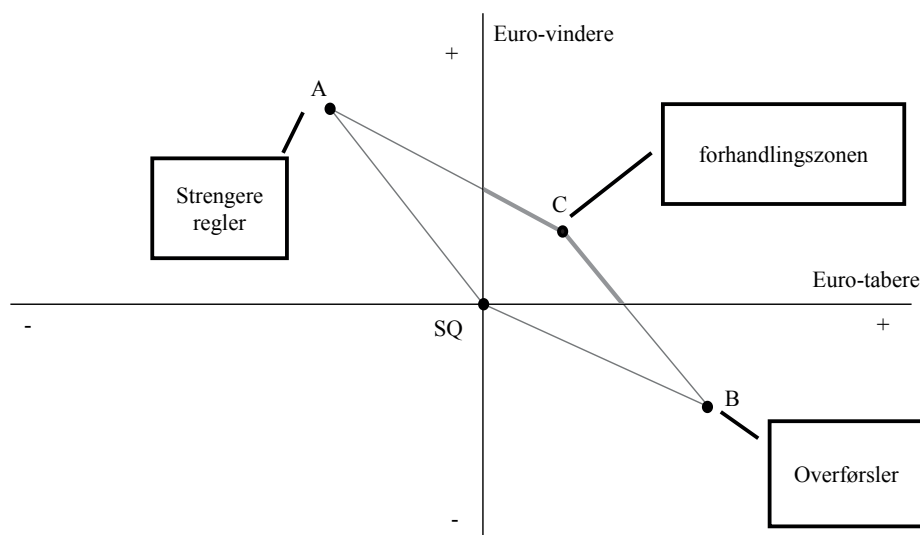
Euro-taberne (underskudslandene) er på kortere sigt interesseret i, at markedspresset på dem lettes, således at de har nemmere og billigere adgang til lån for at kunne stimulere deres økonomier og komme ud af den kraftige økonomiske recession, de er fanget i. Samtidig mener de, at hvis der indføres strengere regler for landenes underskud, kan det vise sig at være modproduktivt i krisetider,

da der kan opstå en nedadgående spiral med faldende udgifter, der fører til mindre aktivitet og højere arbejdsløshed. Dette resulterer i stigende offentlige udgifter og faldende indtægter, med endnu flere nedskæringer osv. til følge.

Underskudslandenes overordnede opfattelse af det grundlæggende problem er, at euroen har en konstruktionsfejl. Da euroen blev forhandlet i slutningen af 80'erne, var der en udbredt tro i Frankrig og Italien på, at euroens indførelse ville medføre en økonomisk konvergens mellem landene. De troede, at med konvergens inden for valutaunionen ville de ikke længere skulle slås med konkurrenceevneproblemer i forhold til Tyskland. Det modsatte viste sig at være tilfældet både pga. deres opførelse i euroens første år samt Tysklands unilaterale strukturelle reformer. I starten af 00'erne udnyttede lande som Italien og Spanien ikke de kortsigtede økonomiske gevinster ved indførelsen af euroen til at bringe de offentlige finanser i orden og lave strukturreformer, som kunne opretholde landenes konkurrenceevne. Samtidig førte Tyskland den modsatte politik grundet den krise, landet stod i pga. genforeningen. Der blev f.eks. lavet meget omfattende strukturreformer, som medvirkede til at skabe en endnu større relativ depreciering i Tyskland i forhold til eurotaberne. Finanskrisen og den store stigning i prisen på offentlig gæld i underskudslandene var derfor blot et symptom på den stigende underliggende divergens.

Underskudslandene har derfor en interesse i, at der indføres økonomiske tiltag som kompensation for den manglende konvergens. På længere sigt har disse lande

Figur 2 – Issue-linkage i euro-reform-forhandlingerne



en interesse i, at der arbejdes imod en kollektivisering af gæld og andre former for overførsler, som kan hjælpe landene, når de uundgåeligt kommer i vanskeligheder pga. betalingsbalanceproblemer.

Derved ser vi to helt modsatrettede præferencesæt, når det drejer sig om at reformere euroen. Dette illustreres i figur 2, hvor vi ser, at euro-vinderne ønsker stærkere regler, så risikoen mindskes for, at de kommer til at betale regningen, og euro-taberne ønsker, at forskellige former for overførsler indføres. Hver for sig er der ingen grund til, at partnerne vil acceptere en aftale. F.eks. der er ingen grund til, at euro-taberne accepteret et tysk diktat om strengere regler, uden at Tyskland kan give noget til gengæld i form af flere/større overførsler.

4. Var der funktionel afhængighed mellem disciplin og overførsler?

Er der funktionel afhængighed mellem de to emner: reglerne for medlemsstaternes finanspolitiske opførsel og overførsler mellem euro-vindere og -tabere, f.eks. i form af en kollektivisering af medlemsstaternes gæld i euro-obligationer?

For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt med en kort introduktion til teorien om 'Optimal Currency Areas' (OCA) (Mundell, 1961; Flemming, 1971; McKinnon, 2004). Hvis en valutaunion er en OCA, betyder det høj grad af økonomisk konvergens uden risiko for, at bestemte lande eller regioner kan blive ramt af asymmetriske chok, f.eks. i form af faldende konkurrenceevne.

Hvis unionen ikke er en OCA, er der behov for forskellige tilpasningsmekanismer til at hjælpe de ramte lande eller regioner ud af krisen (Flemming, 1971; Eichengreen, 1990). Hvis der ikke er tilpasningsmekanismer, risikerer de at komme i en nedadgående spiral med stigende arbejdsløshed og armod til følge. I sidste instans kan det føre til, at en delstat i krise bliver udsat for så stærke politiske pres fra utilfredse borgere, at den udtræder af valutaunionen. Dette kunne ske, ved at delstaten for at slette en del af sin gæld vælger at devaluere sin valutakurs, hvilke kun kan lade sig gøre, hvis den udtræder af unionen.

De vigtigste tilpasningsmekanismer til at sikre stabilitet er: 1) et fleksibelt pris- og lønniveau for at genoprette konkurrenceevnen; 2) mobil arbejdskraft, der kan flytte til delstater/lande/regioner, hvor det går bedre; eller 3) forskellige former for finansielle overførsler, f.eks. i form af fiskal føderalisme, hvor forbundsniveauet flytter ressourcer fra områder, hvor det går godt, til områder, hvor det går skidt.

Selv i det meget integrerede USA viser erfaringer, at pris- og lønniveauet falder i delstater, der er ramt af et fald i konkurrenceevnen, men at dette fald ikke er nok

til at motivere firmaer til at flytte produktionen tilbage (Blanchard og Katz, 1992; Eichengreen, 1990). Samtidig fravælger nye firmaer at investere i delstaten, da en delstat i økonomisk krise skærer ned på de offentlige udgifter, hvilket betyder en dårligere infrastruktur i området, alt andet lige. Derfor viser de amerikanske erfaringer, at ubalancer i konkurrenceevnen kan fortsætte i årtier med dertilhørende økonomisk stagnation og høj arbejdsløshed.

Der er to ting, som mindsker de negative sociale effekter af disse vedvarende kriser, der rammer bestemte delstater eller regioner i USA. Først, når arbejdsløsheden er høj i et område, flytter folk væk i stort antal, hvilket mindsker udgiftspresset på delstaten i form af arbejdsløshedsunderstøttelse og lignende udgifter (Blanchard og Katz, 1992). Her viser studier, at der er langt mindre bevægelighed indenfor EU end det tilsvarende er i USA eller andre føderale valutaunioner (Ibid; Eichengreen, 1990).

Men endnu mere vigtigt er det, at der overføres penge fra delstater, hvor det går godt, til delstater, hvor det går skidt. Der er en erkendelse af, at visse delstater og regioner i USA (f.eks. West Virginia) aldrig bliver så konkurrencedygtige som eksempelvis New Jersey eller Delaware. Det kaldes fiskal føderalisme og betyder, at forholdsvis store ressourcer overflyttes mellem de delstater, der har store gevinster ved det fælles amerikanske marked, og de delstater, som taber (Henning and Kessler, 2012: 23-24).

Interstatslige overførsler indførtes i USA under den store depression i 30'erne, da delstaterne ikke alene kunne klare det politiske pres, der opstod pga. den stigende fattigdom og arbejdsløshed (Smith, 2006). Fordelingen af de offentlige udgifter skiftede dramatisk som følge af, at præsident Roosevelt indførte store interstatslige overførsler i denne periode. I 1930 var fordelingen som følger: 20 pct. til delstat, 50 pct. til lokale udgifter og 30 pct. til forbundsniveauet (primært forsvar). I 1940: 50 pct. til føderal, 20 pct. til delstat og 30 pct. til lokale udgifter (Wallis, 1991: 510). Forbundsregeringens udgifter steg fra 3,4 pct. af BNP i 1930 til mellem 8 pct. og 11 pct. af BNP i perioden fra 1934 til 1939 (Historical Tables, Office of Budget and Management).

En alternativ måde for delstaterne til at komme ud af konkurrenceevneproblemerne og de deraf skabte sociale spændinger pga. den økonomiske krise kunne være at låne penge til både at finansiere investeringer i en forbedret infrastruktur og at opretholde sociale udgifter til f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse. Men dette kræver store lån, og inden for en valutaunion med fri kapitalbevægelse vil det hurtigt føre til, at delstaten bliver insolvent. Der vil i forvejen være et højt renteniveau grundet behovet for at lånefinansiere handelsunderskuddet. Øget offentlig låntagning vil derfor føre til en stadig højere og højere rente, hvilket både vil mindske private investeringer (og der-

med forværre den i forvejen slemme økonomiske krise) og skabe risiko for, at med de meget høje låneomkostninger vil landet ikke være i stand til at betale lånene tilbage og bliver dermed insolvent.

For at undgå, at fællesskabet kommer til at hænge på gælden fra delstaternes overforbrug i forbindelse med asymmetriske chok, har alle valutaunioner strenge regler for, f.eks. hvor mange penge delstaterne må låne. Hvis vi igen ser mod USA, forsøgte mange delstater at forbedre deres infrastruktur igennem låntagning i 1830'erne og 40'erne. Men da flere delstater gik bankerot, meddelte forbundsregeringen, at den ikke ville redde dem, hvilket skabte en 'no bail-out'-præcedens i USA (Wallis, 2005; Gillette, 2012). Samtidig indførte de fleste delstater balancerede budgetregler (Ibid).

Ved at indføre fiskal disciplin på delstatsplan opstår den funktionelle afhængighed mellem regler/disciplin og overførsler. Som beskrevet ovenfor med manglende disciplin kunne delstaterne spendere sig ud af kriser. Men dette skaber et 'moral hazard'-problem med den konsekvens, at delstaterne låner for mange penge i forventning om, at hele unionen kommer til at betale lånet tilbage og ikke kun dem selv (Gillette, 2012). Men med stærk disciplin stiger behovet for overførsler delstater/regioner imellem, da delstaterne risikerer at komme i en nedadgående spiral med stigende politiske og sociale spændinger til følge. Historiske erfaringer viser således, at de to emner er tæt forbundet i andre valutaunioner (Bordo, Jonung, Markiewicz, 2011).

5. Etablering af issue-linkage under reformforhandlingerne af eurosystemet

Som beskrevet i teori afsnittet er funktionel afhængighed ikke nok til at skabe issue-linkage. Parterne skal opfatte, at de to emner er forbundet, og acceptere, at de bliver forhandlet som en samlet pakke. Da disse to emner kan forventes at tage en væsentlig anderledes form end i føderale stater som Canada eller USA, vil jeg først diskutere, hvordan de har manifesteret sig i EU. Derefter ser jeg på, hvorvidt der findes beviser for, at begge parter har accepteret issue-linkage mellem strengere regler/disciplin og øgede overførsler.⁴

Disciplin/regler er kommet til udtryk som stramninger af regler for landenes budgetunderskud inden for Vækst- og Stabilitetspagten (six-pack-lovgivningspakken vedtaget i efterår 2011), og Finanspagten, som er en række lignende bindinger på medlemmernes budgetter, der er vedtaget uden for EU-traktaterne. Overførslerne har haft flere former, men fælles er, at økonomiske ressourcer overføres fra overskuds- til underskudslandene. Dette kan være i form af stiltiende accept af overførsler igennem ECB's markedsoperationer siden maj 2010,

f.eks. ved udstedelse af ca €1.000 mia. i billige lån til banker i underskudslandene i foråret 2012 (*New York Times*, 31.05.12; *Economist*, 15.09.12), eller stiltiende accept af de ubalancer, der er opstået inden for Target-systemet, som i realiteten har samme effekt som indførelse af kortsigtede euro-obligationer i kraft af, at prisen for låntagning i underskudslandene derved sænkes drastisk (Sinn and Wollmerschäuser, 2012). På længere sigt kan overførsler være i form af en fælles redningsfond eller forsikringsordning, der kan bruges til at rekapitalisere banker i syden, eller euro-obligationer som en enten delvis eller hel kollektivisering af den offentlige gæld i medlemslandene. Fælles for alle disse tiltag er, at der overføres ressourcer fra hvor det går godt (euro-vinderne), til hvor det går skidt (euro-tabere). Underskudslandene får stillet penge til rådighed til en pris, som er billigere end markedsprisen – en difference, som overskudslandene kommer til at betale.

Presset fra finansmarkederne på renteniveauet for statsobligationer i euro-taberne har været stærkt medvirkende til, at en sammenkobling mellem de to emner er lykkedes. Et højt renteniveau afspejler markedets tvivl om, hvorvidt periferilande kan komme ud af den økonomiske krise ved en kombination af offentlige nedskæringer og strukturelle reformer uden samtidig at have hjælp udefra i form af enten midlertidige eller permanente overførsler, som både kunne lette de sociale omkostninger ved reformerne og hjælpe landene med at stabilisere og genoprette deres økonomier. Uden dette pres fra markederne vil det formentlig ikke have lykkedes euro-taberne at få Tyskland til at acceptere sammenkobling mellem overførsler med strengere regler.

Der er klare beviser for, at begge parter anerkendte allerede i løbet af 2010, at bevægelse på det ene emne forudsætter en vis bevægelse på det anden. Da finanskrisen begyndte at bide i euro-taberne i 2009-2010, opstod der et behov for midlertidige hjælpepakker (overførsler) til at redde først Grækenland, derefter Irland og Portugal. Parallelt med dette startede et forløb, hvor regeringer i foråret 2010 bad det Europæiske Råds præsident van Rompuy om at udarbejde nogle forslag til stramninger af reglerne for landenes finanspolitiske opførsel inden for Stabilitets- og Vækstpagten (SVP), hvilke resulterede i et rapport til det Europæiske Råd i efteråret 2010. Men Kommissionen nåede forinden at komme med et forslag om reformer af SVP i September 2010, som dannede grundlag for de videre diskussioner.

Men i løbet af 2011 blev det klart pga stigende markedspress på lande som Italien og Spanien, at euro-landene ikke kunne nøjes med kortsigtede og midlertidige mekanismer, som var allerede vedtaget. Der var et behov for flere og større former for hjælp til at lette markedspresset

således at de to lande ikke blev insolvent som følge af den stigende rente på statsobligationerne.

I løbet af 2011 begyndte mere seriøse diskussioner af både øget disciplin og flere og større former for overførsler. Kommissionens forslag om reformer af SVP resulterede i den såkaldte 'six-pack'-lovgivningspakke, som blev vedtaget i efteråret 2011. Men der var også tegn på, at de tyske ledere bag lukkede døre var begyndt at acceptere, at man på sigt skulle arbejde hen imod en form for kollektivisering af gælden inden for eurozonen, ellers risikerede man, at euroen kunne bryde sammen på sigt (Spiegel, 24.11.11). Men for at give sig på overførselsemnet havde den tyske regering behov for flere stramninger af reglerne pga. indenrigspolitiske faktorer. Der var i 2011 en stærk offentlig modstand både i den tyske befolkning, i den politiske elite og internt i regeringen. Den tyske regering havde f.eks. lavet en intern undersøgelse af omkostninger ved at indføre euro-obligationer og kom frem til, at det på sigt vil koste op imod €20-25 mia. om året i forhøjet renteudgift for den tyske stat (Spiegel, 22.08.11).

Det var i den kontekst, der opstår en sammenkobling mellem flere stramninger af reglerne i form af vedtagelse af Finanspagten og tysk accept af flere overførsler. Et stærkt bevis var, at Tyskland stiltiende accepterede en sammenkobling mellem stærkere regler og overførsler af forskellige former for kortsigtede tiltag fra ECB, hvilket reddede eurosystemet fra kollaps i efteråret 2011 og hele 2012. I løbet af 2011 og i starten af 2012 steg den skjulte overførsel af ressourcer igennem ECB's såkaldt Target-system, hvorved det blev muligt for underskudslandene at finansiere deres import, samtidig med at låneomkostningerne blev holdt nede i landene på trods af kapitalflugten fra disse lande (Sinn og Wollmerschäuser, 2012; Deutsche Bank, 2011; De Grauwe og Ji, 2012).

En anden form for overførsel igennem ECB's markedsinterventioner blev indført i sommeren 2012 med åben støtte fra Tyskland (New York Times, 06.09.12). Her accepterede Tyskland, at ECB var begyndt at opkøbe statsobligationer med kort levetid for at holde underskudslandenes låneomkostninger nede (Spiegel Online, 06.08.12). I ECB's opkøbsprogram er der eksplicit issue-linkage mellem regler og overførsler, da landene skal acceptere strenge betingelser for, hvordan de opfører sig (nedskæringer og strukturreformer).

Samtidig blev der pga tysk pres forhandlet strammere regler i løbet af 2011 og starten af 2012, resulterende i reformerne af Vækst- og Stabilitetspagten (six-pack) samt Finanspagten. Finanspagten kan opfattes som et tysk *diktat*, hvor Tyskland fik opfyldt næsten alle sine krav om formen og indholdet af en regel om en national gældsbremse indskrevet i forfatningen eller en form for national lovgivning med lignende styrke (Ludlow, 2012).

Men i forhandlingerne var der et klart 'noget for noget'. I topmødeerklæringen fra december 2011, som startede forhandlingerne, blev det eksplicit indskrevet, at EU på længere sigt skulle arbejde mod dybere økonomisk integration (punkt 7), og at euro-landene skulle arbejde for en hurtigere ikrafttræden af ESM (punkt 13) (EUCO 139/1/11, Rev 1). Både Frankrig og Italien ønskede, at denne permanente redningsfond (ESM) skulle træde i kraft så hurtigt som muligt for at afhjælpe de midlertidige finansieringsproblemer (Spiegel Online, 11.01.12, 24.1.12). Som følge af dette krav blev ESM færdiggjort allerede i januar 2012 parallelt med færdiggørelse af Finanspagten, og quid-pro-quo-aftalen blev meget klar, da tyskerne krævede, at man skulle have underskrevet Finanspagten for at kunne modtage støtte fra ESM (Ibid; Ludlow, 2012).

Da det i løbet af foråret 2012 blev klart, at underskudslandene stadig var under stærkt pres pga. den høje pris på udstedelse af statsobligationer, fortsatte diskussionen om at skabe flere (og større) overførsler for at hjælpe landene foretage tilpasninger i forbindelse med asymmetriske chok. Allerede i januar 2012 skruede den italienske statsminister Monti op for presset mod Tyskland, da han forud for et møde med Merkel sagde, at 'If Italians don't see concrete results from their support of austerity and reform in the foreseeable future, a protest will develop against Europe – and against Germany ... I have demanded difficult sacrifices from the Italians. But I can only insist on them if they result in concrete benefits.' (i Die Welt, 11.1.12). Både Frankrig og Italien skruede yderligere op for presset forud for EU-topmødet i slutningen af juni 2012. Begge lande fremsatte krav om øget hjælp for at undgå insolvens inden for kort tid, samtidig med at de genfremsatte deres ønsker om at skabe euro-obligationer på længere sigt (Spiegel Online, 28.06.12, 29.06.12).

Som følge af dette pres begyndte Tyskland at signalere, at de i princippet kunne acceptere mere permanente overførsler, men kun hvis der kom væsentlig mere politisk union, især i form af langt stærkere begrænsninger på landenes muligheder for at føre selvstændig finanspolitik (EU Observer, 26.01.12, 17.05.12; Euractiv, 05.09.12; Spiegel Online, 27.08.12).

I forbindelse med EU-topmødet i juni 2012 accepterede Tyskland, at ESM-pengene kunne bruges til at redde de kriseramte landes banker, på betingelse af at ECB oprettede en fælles banktilsynsmyndighed (Spiegel Online, 29.06.12). Tyskland accepterede også, at en forhandlingsproces, der kunne føre mod en dybere økonomisk union, blev indledt. EU-topmødet i juni 2012 inviterede det Europæiske Råds formand van Rompuy til i en rapport at undersøge mulige veje mod en 'genuine' økonomisk og monetær union. Her blev der både nævnt

en fælles indskudsgaranti for banker koblet sammen med et fælles finanstillsyn under ECB og muligvis andre mekanismer. Samtidig gentog Merkel kravet om, at der skulle være stærkere regler før flere overførsler særlig i form af mere kontrol med landenes budgetter. Først når det var indført, kunne der snakkes om kollektivisering af gæld og andre permanente tiltag (Spiegel Online, 27.06.12, 28.06.12, 12.11.12).

Diskussionerne resulterede i en rapport fra van Rompuy i december 2012 (van Rompuy, 2012) samt et parallelt tankepapir fra Kommissionen (Commission, 2012). Van Rompuys papir fremsatte et forslag om et tre-trins proces, hvor der i første fase i 2013 skulle arbejdes både for færdiggørelse af stramningerne for reglerne for landenes finanspolitiske opførsel (two-pack-lovgivning), men sideløbende med indførelse af en vis form af overførsel igennem en fælles bankgaranti. Anden fase i 2013 og 2014 vil fokusere mest på 'temporary and targeted' former for overførsler for at hjælpe lande ramt af asymmetriske chok til at kunne gennemføre strukturelle reformer, mens tredje fase vil færdiggøre pakken ved at etablere mere permanente former for overførsler, f.eks. igennem en slags forsikringsordning som landene ramt af asymmetriske chok kunne trække på, koblet med reformer af reglerne i form af en stigende koordinering og kontrol med nationale finanslove. Kommissionens rapport var endnu mere ambitiøs og foreslog etablering af en autonom eurozone-finanslov, som var stor nok til at hjælpe euroen til at absorbere og modstå asymmetriske chok, sammen med en vis kollektivisering af statsgælden i form af euro-obligationer (Commission, 2012).

Det videre forløb er stadig usikkert, mht. hvor ambitiøse former for overførsler og yderligere stramninger der vil blive vedtaget. Men euro-landenes modtagelse af de to rapporter ved topmødet i december 2012 giver et fingerpeg om, at vi ikke skal forvente flere væsentlige reformer, så længe der ikke er et stærkt markedspress på euro-taberne. I løbet af efterår 2012 faldt renten på statsobligationer i både Italien og Spanien til mere moderate niveauer, bl.a. pga ECB's markedsoperationer, samt spæde tegn på, at det går lidt bedre med disse landes økonomier. Det lettede markedspresset, med det resultat at både van Rompuys og Kommissionens rapporter blev forbigået i stilhed ved topmødet. Særlig overraskende er det, at van Rompuys rapport, som skulle danne dagsorden for mødet, blev slet ikke nævnt i konklusionerne (EUCO 205/12, 14.12.2012).

Derfor er konklusionen, at vi kan først forvente flere større reformer af euroen, når/hvis der igen kommer et stærkt markedspress på euro-taberne, som er så alvorligt, at euro-taberne kan bruge det til at presse euro-vinderne til at acceptere flere og større overførsler (f.eks. i form

af euro-obligationer). Komparative erfaringer fra andre valutaunioner understøtter denne konklusion, hvor vi har set, at større overførelsesmekanismer kun bliver indført, når der virkelig ikke er anden udvej. Dvs. hvis en eller flere af de større euro-tabere kommer i så store politiske og økonomiske vanskeligheder, at eurozonen har valgt mellem enten at acceptere f.eks. at udstede en vis mængde euro-obligationer, eller at landet går bankerot med dertilhørende kollaps af eurozonen. Vi ser, at det i både Canada og USA var den store depression, som gjorde det politisk muligt at indføre disse overførsler (Bordo, Jonung and Markiewicz, 2011; Smith, 2006). Hvis vi ser på EU, er der også en del, der tyder på, at krisen ikke er helt over. Særlig situationen i Spanien er bekymrende, med over 25 pct. arbejdsløse, store massedemonstrationer mod nedskæringer og nedadgående økonomisk aktivitet; alle disse ting sætter spørgsmålstegn ved, om landets politiske system kan holde til fortsat euromedlemskab i sin nuværende form. Hvis dette på et tidspunkt slår igennem igen i form af stigende markedspress, kan vi forvente, at van Rompuys og Kommissionens papirer vil blive støvet af og igen vil danne dagsorden for videre forhandlingerne om euroens fremtid.

6. Konklusionen

Denne artikel har argumenteret, at diskussionerne om at reformere euroen bærer præg af issue-linkage, hvor to parter (euro-tabere og vindere) ønsker henholdsvis øgede overførsler for at hjælpe landene i krise til at tilpasse sig og strammere regler for at undgå, at alle euro-landene hæfter for den gæld, som euro-taberne har oparbejdet. I løbet af 2011 og 2012 er der sideløbende blevet forhandlet om disse to emner, hvilket har resulteret i vedtagelse af større stramninger for landenes finanspolitiske opførsel (six-pack og Finanspagten), men også visse former for midlertidige overførsler for at hjælpe lande, som er hårdt ramt af asymmetriske chok (f.eks. ESM, samt accept af ECB's aktiviteter). Tyskland var magtfuld i forhandlingerne af stramninger af reglerne (særlig Finanspagten), kun på grund af at de to emner var kædet sammen. Tyskland havde veto-magt over enhver form for overførsel grundet at dette vil være største bidragsyder til enhver form for overførsel. Denne veto-magt udnyttede Tyskland til at presse igennem 'deres' Finanspagt, men for dette var landet tvunget til at give sig på spørgsmålet om overførsler. Euro-taberne udnyttede markedspresset på dem til at få Tyskland til at acceptere sammenkobling, hvor de kunne argumentere for, at uden flere overførsler vil euroen bryde sammen.

Diskussionen om endnu mere vidtgående reformer er stadig på dagsordenen, hvilket også har karakter af en 'noget for noget'-forhandling, hvor der på overførsels-

den snakkes om bankunioner og euro-obligationer, mens særlig Tyskland fremhæver en form for politisk union, hvor landene accepterer endnu større begrænsninger på deres nationale budgetter som pris for flere overførsler. Grundet lettelse af markedspresset i efteråret 2012 er forhandlingerne gået i stå i slutningen af 2012, og der kan kun forventes flere reformer af både reglerne og overførsler, hvis/når markedspresset stiger igen.

Historisk har det vist sig, at 'noget for noget' forhandling inden for EU er grunden til, at større reformer er blevet vedtaget. I Maastricht-forhandlingerne repræsenterede Frankrig og Tyskland to modsatrettede positioner inden for mange emner (supranational vs. intergovernmental EU, stærkere EU vs. Status quo). Resultatet blev et større kompromis mellem disse to positioner. EU-forhandlingerne fungerer derfor kun, når Frankrig og Tyskland er på hver sin side i de større konflikter, og hvor et fransk-tysk 'noget for noget'-kompromis kan spænde bro mellem positionerne. Eller sagt med andre ord, så længe de repræsenterer hver sin side af en politisk konflikt, og issue-linkage er mulig, er fransk-tysk *uenighed* godt for EU.

Noter

1. Bemærk, at der argumenteres for de mere langsigtede tab/gevinster, og ikke de kortsigtede gevinster som lavere renteniveau, hvilket landene i periferien nød godt af i euroens første år.
2. Artiklen fokuserer på de strukturelle ubalancer i eurosystemet og ikke på de specifikke problemer, der er opstået pga. Grækenlands medlemskab af euroen.
3. The Economist beregnede i august 2012, at hvis de fire mest sårbare euro-tabere udtrådte af euroen, vil det samlede tab for alle euro-lande være omkring 1.155 mia. euro (Economist, 11.08.12). Dette svarer til ca. 12 pct. af eurozonens samlede BNP for 2011.
4. Der er naturligvis allerede overførsler mellem de rige og fattige EU-lande i form af Strukturfondene, men beløbene her er nærmest forsvindende små i forhold til behovet for overførsler, der stabiliserer situationen i underskudslandene.

Referencer

Blanchard, Olivier Jean and Lawrence F. Katz (1992) 'Regional Evolutions.', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:1992.

Bordo, Michael D., Lars Jonung and Agnieszka Markiewicz (2011) 'Does the euro need a fiscal union? Some lessons from history.', Working paper.

Commission (2012) 'A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European Debate.', Brussels, 30.11.2012, COM(2012) 777 Final/2.

Conceicao-Heldt, Eugenia (2008) 'Assessing the Impact of Issue Linkage in the Common Fisheries Policy.', *International Negotiation*, 13: 285-300.

Darvas, Zsolt (2010) 'Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US.', *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2010/07, July 2010.

De Grauwe, Paul and Yuemei Ji (2012) 'What Germany should fear most is its fear: An analysis of Target2 and current account imbalances.', CEPS Working Document, No. 368, 12 September 2012.

Deutsche Bank (2011) 'Europe's hidden balance-of-payments crisis.', *Reports on European Integration*, EU Monitor 88, October 26, 2011.

Dullien, Sebastian and Ulrike Guérot (2012) 'The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis.', *European Council on Foreign Relations Policy Brief*, 22 February 2012.

EEAG (2012) *The EEAG Report on the European Economy*. 'The European Balance-of-Payments Problem.', CESifo, Munich 2012: 57-81.

Eichengreen, Barry, Maurice Obstfeld and Luigi Spaventa (1990) 'One money for Europe? Lessons from the US currency union.', *Economic Policy*, 5(10): 117-187.

Eichengreen, Barry (1990) 'One money for Europe? Lessons from the US currency union.', *Economic Policy*, 5(10): 117-187.

Eichengreen, Barry (2012) 'European Monetary Integration with Benefit of Hindsight.', *Journal of Common Market Studies*, 50(1): 123-136.

Flemming, J. Marcus (1971) 'On Exchange Rate Unification.', *The Economic Journal*, 81(323): 467-488.

Gillette, Clayton P. (2012) 'Fiscal Federalism as a Constraint on States.', *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 35: 101-114.

Henning, C. Randall and Martin Kessler (2012) 'Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union.', *Bruegel Essay and Lecture Series*.

IMF (2012) 'France 2012 Article IV Consultation.', published at <http://www.imf.org/external/np/ms/2012/102912.htm>.

Ludlow, Peter (2012) 'The European Council of 8/9 December 2011.', 12 January 2012.

McKinnon, Ronald I. (2004) 'Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I versus Mundell II', *Journal of Common Market Studies*, 42(4): 689-715.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe*. Ithica: Cornell University Press.

Mundell, R. A. (1961) 'A Theory of Optimum Currency Areas.', *American Economic Review*, 51(4): 657-665.

Sebenius, James K. (1983) 'Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties.', *International Organization*, 37(2): 281-316.

Sinn, Hans-Werner and Timo Wollmerschäuser (2012) 'Target loans, current account balances and capital flows: the ECB's rescue facility.', *International Tax and Public Finance*, 19: 468-508.

Smith, Jason Scott (2006) *Building New Deal Liberalism: The Political Economy of Public Works, 1933-1956*. Cambridge: Cambridge University Press.

Susskind, Lawrence (1994) *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements*. Oxford: Oxford University Press.

Wallis, John Joseph (1991) 'The Political Economy of New Deal Fiscal Federalism.', *Economic Inquiry*, XXIX: 510-524.

Wallis, John Joseph (2005) 'Constitutions, Corporations, and Corruption: American States and Constitutional Change, 1842 to 1852.', *Journal of Economic History*, 65(1): 211-256.

Wibbels, Erik (2003) 'Bailouts, Budget Constraints, and Leviathans: Comparative Federalism and Lessons from the Early United States.', *Comparative Political Studies*, 36(5): 475-508.

World Bank (2012) *Doing Business in a more transparent world*. Washington DC: World Bank.

van Rompuy, Herman (2012) 'Towards a genuine economic and monetary union.' 5 December 2012.

Velkommen til Merkolland – legitimeringsstrategier i den offentlige debat om eurokrisen

Sine Nørholm Just

Lektor, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School

I den offentlige iscenesættelse og legitimering af løsningerne på eurokrisen dominerer en elitær politisk forhandlingslogik personificeret af den tyske kansler og den franske præsident, der udelukker de europæiske borgere som aktive deltagere og forfejler at indløse det solidariske og demokratiske potentiale, som ligger i den aktuelle politisering af det europæiske samarbejde. Merkolland er derfor et sjælløst sted.

Indledning

'Merkolland' er en personificering af den tysk-franske akse i europæisk politik, et udtryk for at samarbejdet mellem Angela Merkel og Francois Hollande har afløst den tidligere 'Merkozy'-relation mellem den tyske kansler og Hollandes forgænger på den franske præsidentpost. Men Merkolland er også en metafor for den reform af det europæiske projekt, som samarbejdet mellem Frankrig og Tyskland kan resultere i. Hvis det lykkes Merkel og Hollande at opnå enighed indbyrdes og at få resten af regeringslederne med sig, hvordan bliver så EU som Merkolland? Dette spørgsmål udgør omdrejningspunktet for nærværende artikel, men fokus er ikke på Merkollands indholdsmæssige eller institutionelle opbygning. I stedet er det Merkollands grundlæggende rationalitet og legitimeringsform, der er i søgelyset, og for at undersøge disse størrelser vender jeg mig mod de ansatser til konstitueringen af Merkolland, der allerede eksisterer i den offentlige debat.

Snakken om EU-reform i bred forstand udspringer af det mere konkrete – om ikke mindre udfordrende – spørgsmål om, hvordan eurokrisen kan løses. Her peger vedtagelsen af først finanspagten og dernæst vækstpagten på, at Merkel og Hollande i princippet repræsenterer to forskellige lejre, stramninger versus investeringer, men at disse i praksis kan sameksistere ved simpelthen at blive lagt oven på hinanden. På samme måde indikerer den bredere reformsnak, at Hollandes ønske om en dybere økonomisk union ikke nødvendigvis står i direkte kontrast til, men derimod kan bruges som løftestang for Merkels krav om en dybere politisk union. Argumentet er, at øget økonomisk integration kræver tilsvarende politisk integration, så det overstatslige europæiske niveau tilføres både magt og legitimitet.

Som allerede antydnet er denne artikels fokus ikke, hvorvidt konstitueringen af EU som Merkolland kan og vil lykkes, eller hvad den konkret vil indebære, men derimod hvordan den begrundes, hvilket legitimeringspotentiale den besidder, og hvilke konsekvenser det kan have for borgernes opfattelse af og tilslutning til EU-samarbejdet. På baggrund af de ovenfor skitserede modstillinger og tilnærmelser mellem Merkels og Hollandes positioner samt de teorier om relationen mellem offentlig meningsdannelse og EU's legitimering, der præsenteres nedenfor, har jeg opstillet tre hypoteser, som det er artiklens formål at efterprøve. Den første hypotese er, at der i den offentlige debat – og dermed i den mulige konstituering af EU som Merkolland – er fokus på økonomisk og politisk output. Det er, givet den økonomiske krise og det medfølgende behov for at udvise politisk handlekraft, forståeligt. Den

anden hypotese er imidlertid, at det i et bredere reformperspektiv betyder, at den solidaritet mellem fremmede, som kan udspringe af et fokus på politisk input og social legitimitet, hverken italesættes som et centralt element i debatten eller aktiveres som en mulig konsekvens af den. Den tredje hypotese er, at EU som Merkolland, sådan som denne størrelse foreløbig konstitueres i den offentlige debat, forbliver et noget sjælløst sted.

For at udforske og udfordre disse tre hypoteser vil jeg i det følgende foretage en retorisk analyse af den debat om EU's fremtid, der udspringer af forsøgene på at løse eurokrisen. Nærmere bestemt fokuserer jeg på den fortælling om Merkolland, der skabes og cirkuleres i den offentlige sfære, og på de rationalitetsformer, der knytter sig til fortællingen. Med andre ord, hvordan ser Merkolland ud som retorisk konstruktion, og hvad er de mulige konsekvenser heraf? Mit fokus på Merkolland som retorisk konstruktion indebærer også et fokus på Merkel og Hollande som retoriske (og politiske) aktører. Det er naturligvis udtryk for en noget forsimplet tilgang til debatten; blandt andet ignoreres andre centrale aktører og andre mulige konstruktioner. Imidlertid kan der argumenteres for vigtigheden af at fokusere på den fransk-tyske akse, da det realpolitisk næppe er muligt at vedtage reformer, uden at Frankrig og Tyskland begge støtter op om dem, og da de to lande historisk set ikke kun har været tilhængere af, men også initiativtagere til de reformer, der er blevet til noget. Også EU's tidligere og nuværende inkarnationer kan altså ses som resultatet af et tæt samarbejde mellem statsledere fra Frankrig og Tyskland.

Forud for analysen af Merkolland som retorisk konstruktion præsenteres det teoretiske perspektiv, som mine hypoteser både udspringer af og er designet til at teste. Denne artikel er stærkt inspireret af Jürgen Habermas' teori om EU's legitimeringsproces med dens tilhørende kritik af EU's manglende legitimitet samt forslag til, hvordan legitimiteten kan styrkes. Jeg søger imidlertid via hypotesetestningen ikke blot at fælde en teoribaseret dom over EU's nuværende tilstand. I stedet håber jeg empirisk at kunne be- eller afkræfte, at EU-debatten, som den udspiller sig omkring konstruktionen af Merkolland, er domineret af instrumentel rationalitet/forhandling snarere end kommunikativ handlen/deliberation, hvilket begrænser rækkevidden af den konstitutive retorik til det systemiske niveau (hypotese et og to). Dette spørgsmål om debattens rationalitetsformer og hvem/hvad de konstituerer, er udtryk for en omskrivning af Habermas' abstrakte legitimitetsteori til analyserbare størrelser, hvilket jeg vil uddybe og begrunde som afslutning på teoriafsnittet og overgang til analysen. Endelig kan det på baggrund af analysen diskuteres, omend ikke endeligt etableres, hvorvidt der er hold i hypotese tres vurdering af

EU's fremtidige konstituering. Denne diskussion vil blive påbegyndt i artiklens afsluttende afsnit.

EU's legitimeringskrise – Habermas genbesøgt

Som optakt til gennemgangen af Habermas' teori om og normative vurdering af EU's legitimitetsproblemer er det relevant med en kort introduktion til legitimitetsbegrebets anvendelse i EU-konteksten og mere konkret til spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer en europæisk offentlighed, samt hvad det betyder for legitimitetsspørgsmålet. Dernæst præsenteres Habermas' særlige perspektiv på EU's legitimitet. Her gennemgår jeg først den rolle, som offentlig meningsdannelse ifølge Habermas spiller for EU's legitimering. Og bagefter behandler jeg det, der for ham udgør løsningen på EU's nuværende problemer, nemlig etableringen af en egentlig europæisk forfatning. Som afslutning på teorigennemgangen vil jeg som nævnt operationalisere Habermas' perspektiv og dermed etablere det metodiske grundlag for den efterfølgende analyse.

EU's økonomiske, politiske og sociale legitimitet

Et politisk systems legitimitet kan overordnet bestemmes ud fra, i hvor høj grad systemet retfærdiggøres over for og accepteres af dets medlemmer (Banchoff & Smith 1999, 4). Mere konkret kan man inddele legitimitet i en juridisk, politisk og social dimension, hvor den juridiske legitimitet knytter sig til systemets lovmæssighed, den politiske legitimitet dækker over systemets rimelighed, og den sociale legitimitet handler om, hvor accepteret systemet er (Beetham 1991, 19). Jeg vender tilbage til den juridiske dimension i forbindelse med, at jeg præsenterer Habermas' argument for en europæisk forfatning, og vil her koncentrere mig om den politiske og den sociale dimension.

Politisk legitimitet kan yderligere opdeles i en output- og en input-dimension, hvor output betegner de resultater, som systemet leverer, dets løsninger på sociale problemer (Scharpf 1999), mens input betegner graden af transparens og muligheden for deltagelse i beslutningsprocesser (Lenaerts & Desomer 20002, 1225). Output handler i høj grad om systemets effektivitet, at der leveres mest muligt til den lavest mulige pris (Schimmelfennig 1996, 12), og kan på den baggrund også betegnes økonomisk legitimitet. Det kan måske forekomme reduktionistisk at opfatte output legitimitet som et udtryk for, hvilke økonomiske goder systemet giver sine medlemmer, men historisk er det sådan, begrebet er blevet forstået og anvendt i EU. Legitimeringen af EU via økonomisk output ligger til grund for det oprindelige fokus på økonomisk integration, hvor ideen var, at økonomisk vækst ville føre andre goder med sig – først og fremmest fred – og at dette i sig selv ville være legitimation nok (McCormick 2002,

13). Eller sagt på en anden måde, EU's legitimitet er baseret på varetagelse af medlemmernes forskellige interesser snarere end på en underliggende forestilling om fælles identitet (Jones 2009, 1086).

Habermas argumenterede i 2001 for, at denne legitimeringsstrategi har nået sit bristepunkt:

... the rational expectation of mutual benefits within Europe and of differential competitive advantages on world markets could, to date, provide legitimation 'through outcomes' for an ever closer Union. But [...] it seems clear that henceforward economic achievements can at best stabilize the status quo (8).

Den omfattende litteratur om EU's demokratiske underskud understøtter denne pointe (se Follesdal & Hix 2006 for en god introduktion til debatten). Her flyttes fokus fra output til input, og de forskere, der mener, at EU har et demokratisk underskud, argumenterer for, at den magt, som er nødvendig for at levere økonomiske resultater og andet output, ikke er tilstrækkeligt understøttet af borgernes evne til at påvirke EU's arbejdsgange og beslutninger (McCormick 2005, 135). Eller som Habermas formulerer det: "Economic expectations alone can hardly mobilize political support for the much riskier and far-reaching project of a *political union*" (2001, 8).

Ud over spørgsmålet om repræsentation og deltagelse, altså om EU's politiske (input) legitimitet, bringer diskussionen om det demokratiske underskud også EU's sociale legitimitet i spil. Det helt centrale spørgsmål er her, om EU har/behøver et folk (Jolly 2005), og om et sådant folk kan skabes i og med den europæiske offentlige sfære (Risse & Van de Steeg 2003). I en nyere anmeldelse af centrale udgivelser om emnet fastslår Christian Nitoiu (2012), at hvor der i litteraturen er bred enighed om den offentlige sfæres legitimeringspotentiale, så er der stor uenighed om, hvorvidt den offentlige sfære er en myte, en realitet eller en målsætning. Altså, hvis der er en europæisk offentlig sfære med tilhørende offentlig debat, så er der også en offentlighed, dvs. en fælles europæisk bevidsthed, kollektiv identitet eller *demos* (kært barn har mange navne), men er der en europæisk offentlig sfære? Habermas er fortalende for opfattelsen af den europæiske offentlighed som en målsætning – eller et endnu uudnyttet potentiale, for nu at bruge et af hans egne foretrukne udtryk – og bidrager både med forklaring på, hvordan offentlig meningsdannelse og legitimering hænger sammen, og med et bud på, hvordan legitimeringspotentialet kan realiseres.

Offentlig meningsdannelse og legitimerings dynamik

Med udgangspunkt i sin generelle teori om deliberativt demokrati argumenterer Habermas for, at EU har et særligt stort legitimitetspotentiale – netop fordi Unionen *ikke* har et folk.¹ Argumentationen hviler på den antagelse, at kultur og politik kan og bør være adskilte størrelser. Borgernes solidaritet med hinanden og tilslutning til det politiske system bør ikke bero på en indbyrdes lighed, en fælles identitet og den dertilhørende eksklusion af de(t) fremmede (Habermas 1998, 118). Tværtimod er 'solidaritet mellem fremmede' en væsentlig legitimeringsfaktor i det deliberative demokrati; legitimitet bør hverken være identitetsbåren eller baseret på en varetagelse af særinteresser, sådan som EU's nuværende legitimering er det. I stedet skal en anerkendelse af en fælles interesse opstå af den deliberative proces, dvs. i og med offentlig meningsdannelse (Just 2005, 20-22). Habermas repræsenterer dermed det synspunkt, at EU's sociale legitimitet ikke bygger på en fælles europæisk identitet eller kultur i substantiel eller såkaldt 'tyk' forstand (Cederman 2001), men derimod kontinuerligt skabes og bekræftes via borgernes deltagelse i den offentlige meningsdannelse. Social legitimitet er ikke en statisk størrelse, der er forankret i en enhedskultur, men derimod en dynamisk proces, der udspringer af en levende og inklusiv offentlig debat – af borgernes input til det deliberative demokrati.

Når Habermas etablerer offentlig meningsdannelse som den centrale legitimeringsproces for det deliberative demokrati, trækker han både på sine teorier om den offentlige sfære og den kommunikative handlen. To forhold er særligt vigtige: for det første skelner Habermas mellem livsverdenen på den ene side og systemet på den anden (Habermas 1996a), hvilket i teorien om den offentlige sfære præsenteres som et skel mellem offentligheden og staten (Habermas 1989, 30). I begge teorier er pointen, at systemet/staten med sin instrumentelle rationalitet ikke kan legitimere sig selv, men i stedet må hente sin legitimitet i livsverdenen/den offentlige sfære, hvor meningsdannelse finder sted via det bedre arguments såkaldt 'betydningstvang' (Habermas 1993, 163). Forskellige faktorer besværliggør imidlertid denne legitimeringsproces, og der er tendenser til, at systemet koloniserer livsverdenen/den offentlige sfære refeudaliseres.² For det andet opstiller Habermas normer for, hvordan den gode offentlige debat, der kan legitimere systemet og afværge de negative tendenser, bør foregå. Dette sker dels som et sæt betingelser for den offentlige sfæres hensigtsmæssige indretning, dels som et sæt normer for den kommunikative handlen. Habermas har godt nok redefineret offentligheden som et dynamisk netværk snarere end en statisk sfære (1996b, 360) og pointeret, at beskrivelsen af den borgerlige offentlighed er en webersk idealtipe, sna-

rere end et normativt ideal, men han anerkender samtidig den oprindelige teoris normative undertoner (1992, 442). Med disse forbehold kan der opstilles fire betingelser for den velfungerende offentlige sfære: den skal som allerede nævnt være adskilt fra staten, den skal udgøre et hele, snarere end bestå af adskilte deloffentligheder, sociale uligheder skal sættes i parentes, og der skal argumenteres ud fra det fælles bedste i stedet for særinteresser (Fraser 1992, 117f). Man kan se dette første sæt af normer som de brede rammer, der muliggør uøvelsen af en debat, som lever op til normerne for kommunikativ handlen. Disse normer tilsiger, at alle bidrag til debatten skal kunne efterprøves med hensyn til deres sandhed, rigtighed og sandfærdighed; altså, ud fra hvordan de forholder sig til en objektiv virkelighed, en social kontekst og en subjektiv erfaring (Habermas 1996a, 262).

I forhold til spørgsmålet om EU's legitimitet er Habermas som nævnt fortaler for, at den europæiske offentlighed opfattes som en målsætning eller et potentiale. Pointen er, at der endnu ikke findes en europæisk offentlig sfære/offentlig debat, som lever op til normerne for den meningsdannelsesproces, der kan levere input legitimitet til EU-systemet, men at der i princippet ikke er noget til hinder for, at den kan opstå. Habermas afviser, at manglen på fælles medier, fælles sprog og fælles identitet i sig selv umuliggør legitimerende offentlig meningsdannelse, og hævder i stedet, at der godt på det nuværende grundlag kan skabes en europæisk offentlighed, der kan danne udgangspunkt for EU's legitimering (2001, 18).

Behovet for en europæisk forfatning

Det er på dette sted i argumentationen, at spørgsmålet om juridisk legitimitet melder sig på banen igen. Habermas mener nemlig, at det, EU har brug for, er en forfatning. Det var hans bud på en løsning af EU's legitimitetsproblemer for ti år siden (Habermas 2001), og han mener fortsat, at det er vejen frem. Faktisk argumenterer han for, at EU i den nuværende krisesituation har mere behov for en forfatning end nogensinde før (Habermas 2012).

Argumentet er tosidet; på den ene side er det tanken, at en fælles accept af de regler, procedurer og institutioner, der opstilles i forfatningen, kan træde i stedet for det substansbaserede fællesskab. Habermas kalder denne form for fællesskabsfølelse for forfatningspatriotisme og mener, at den rummer alle patriotismens positive elementer, samtidig med at de mørke nationalistiske tendenser undgås (Nanz 2001, 36). Forfatningen som produkt vil altså være legitimt og legitimerende. På den anden side er det selve den forfatningsgivende proces, der skal blive genstand for og udløser af den fælleseuropæiske offentlige debat, som i øjeblikket er fraværende (Habermas 2009, 58).

I Habermas' optik kan og bør det europæiske folk så at sige konstituere sig selv, hvilket ikke bare er en teoretisk pointe, men også var et væsentligt rationale bag den forfatningsproces, som EU's stats- og regeringsledere igangsatte i 2001. Her var tanken, at et politisk forum, det såkaldte konvent, skulle agere samlingspunkt og generator for en bred offentlig debat, der kunne udløse et konstituerende øjeblik (jf. Laeken-erklæringen 2001). Det vil sige en situation, hvor EU ikke bare ville få en ny traktat/forfatning, men hvor borgerne også ville tilslutte sig denne; hvor der blev etableret forfatningspatriotisme på EU-niveau. Forløbet fra 2001 og frem til vedtagelsen af Lissabon-traktaten i 2009 viser med al ønskelig tydelighed, at her nok var tale om en forfatningsproces, men at det konstituerende øjeblik udeblev. Processen førte dermed hverken til, at EU fik et grundlæggende dokument, der åbent kalder sig selv en forfatning, eller til at EU's borgere fandt sammen i et fællesskab, der ikke er baseret på substantielle ligheder, men i stedet på formelle regler. I 2001 formulerede Habermas problematikken og dens potentielle løsning således:

The economic advantages of European unification are valid as arguments for further construction of the EU only if they can appeal to a cultural power of attraction extending far beyond material gains alone. Threats to this form of life [velfærdsstaten], and the desire to preserve it, are spurs to a vision of Europe capable of responding inventively to current challenges (9).

Dengang var sporerne åbenbart ikke skarpe nok; spørgsmålet er, om de er det i dag. Kan eurokrisen udløse et konstituerende øjeblik?

Fra legitimeringsstrategier til rationalitetsformer

Selvom det habermasianske udgangspunkt medfører en afvisning af, at kollektiv identitet og social legitimitet beror på indholdsmæssige ligheder, er der alligevel, som det ovenstående citat indikerer, tale om en form for kulturelt fællesskab. Et fællesskab, der opstår refleksivt som resultat af fælles meningsdannelsesprocesser i stedet for at bero på en forudgående antagelse om fællesskabets eksistens (Habermas 1997, 264). Det afgørende bliver her eksistensen og kvaliteten af disse meningsdannelsesprocesser; altså, er der (ved at opstå) en europæisk offentlig sfære, og hvis ja, hvilken form for offentlig debat er den så befordrende for?

Jeg vil i det følgende se bort fra spørgsmålet om, hvorvidt den europæiske offentlige sfære eksisterer som en rumlig og/eller statisk konstruktion, og i stedet følge

Habermas' seneste definition af den offentlige sfære som et netværk samt hans pointe om, at fælles processer ikke nødvendigvis kræver fælles medier. Habermas argumenterer for, at vi skal gå bort fra at tænke på den europæiske offentlighed som en overnational størrelse og i stedet behandle den fra et transnationalt perspektiv som '... an interpenetration of mutually translated national communications' (2001, 18). Forholder man sig til den offentlige debat om eurokrisen ud fra dette perspektiv, kan man umiddelbart svare ja til, at det samme emne diskuteres i de forskellige (nationale) offentligheder, og at man inden for disse ikke blot er opmærksom på sin egen debat, men også på de bidrag til debatten, der udgår fra andre offentligheder. Nok bliver vi ikke i Danmark informeret om hver enkelt drejning i debatten i hvert af de andre EU-lande, men der er i Danmark – og de øvrige offentligheder – en forståelse for og en opmærksomhed på de væsentligste aktører og de vigtigste begivenheder. Samtidig kan man faktisk argumentere for, at der i og med den engelsksprogede og internetbaserede mediedækning af eurokrisen (og måske endda EU som sådan) er opstået et overnationalt rum for europæisk debat; dette rum understøttes af europæiske medier som fx euobserver.com og euractiv.com, medier med baggrund i en engelsksproget national kontekst som fx ft.com og guardian.co.uk og af medier, der udspringer af en anden sproglig kontekst, men nu også udkommer på engelsk online, fx spiegel.de/international og <http://mondediplo.com>, ligesom blogs og sociale medier er med til at skabe mulighed for overnationale meningsdannelsesprocesser.

Det er med udgangspunkt i disse observationer, at jeg i det følgende fokuserer på, hvordan Merkolland konstrueres i de(n) europæiske offentlighed(er). Som nævnt er Merkel og Hollande langt fra de eneste centrale aktører, og der er både andre aktører, der går igen i hver kontekst (fx Van Rompuy og Barroso), ligesom den enkelte kontekst vil have sine egne særlige aktører (fx nationale parlamentarikere). På samme måde er fortællingen om Merkolland ikke den eneste mulige udlægning af, hvordan EU kan komme ud af krisen, men det er en central fortælling, og studiet af den kan give en indikation på debattens beskaffenhed. Formålet med analysen bliver dermed at vurdere kvaliteten af den offentlige debat, og dette sker ud fra, men også som et kritisk empirisk blik på, Habermas' normer for deliberativt demokrati.

For at teste, om debatten kan forstås som en meningsdannelsesproces, der har potentiale til at forlene det politiske system med konkret input og bredere social legitimitet (hvor det sidste her skal forstås i Habermas' tynde forstand som solidaritet mellem fremmede), er det imidlertid nødvendigt at konkretisere og operationalisere normerne for den kommunikative handlen. Til det

formål benytter jeg mig af to analytiske greb. For det første Jon Elsters skel mellem instrumentel forhandling og konsensuskabende deliberation (Elster 1991, Elster (red.) 1998; se også Just 2007). Elster definerer deliberation som den kommunikationsproces, der har til formål at overbevise modstanderen og altså har enighed som sit mål, mens forhandling sigter imod at tvinge eller lokke modstanderen til at acceptere det synspunkt, man selv forfægter (Elster 1991, 1-2). Spørgsmålet bliver altså, om fortællingen om Merkolland har fælles meningsdannelse som sit mål, eller om den handler om, hvordan modstridende positioner kæmper mod hinanden. For yderligere at belyse dette spørgsmål og for at undersøge, om og hvordan borgerne inddrages i et (tyndt) solidarisk fællesskab, benytter jeg Maurice Charlands begreb om konstitutiv retorik (1987, 2001). Charland definerer konstitutiv retorik som en genre, der "... simultaneously presumes and asserts a fundamental collective identity for its audience, offers a narrative that demonstrates that identity, and issues a call to act to affirm that identity" (2001, 616). Altså, er der i fortællingen om Merkolland en antagelse om og en demonstration af en kollektiv identitet, der peger på et særligt handlingspotentiale, og hvem/hvad er det i så fald, der konstitueres som handlende kollektiv.

Merkolland som retorisk konstruktion

I forsøget på at teste mine hypoteser om, hvordan Merkolland konstitueres, vil jeg i det følgende først opstille fortællingen om Merkolland, som den kan udledes af den engelsksprogede og netbaserede mediedækning af samarbejdet mellem Merkel og Hollande, samt dette samarbejdes (mulige) konsekvenser for løsningen af eurokrisen i særdeleshed og EU's reformproces i almindelighed. Samtidig vil jeg afdække, hvilke rationalitetsformer fortællingen er styret af, og på baggrund af denne første analyserunde vil jeg diskutere Merkollands identitet og legitimitet og dermed besvare spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan EU konstitueres som Merkolland.

Inden jeg går i gang, er det imidlertid nødvendigt med et sidste forbehold: ligesom enhver anden fortælling (Bakhtin 1986, 91) er historien om Merkolland indspundet i andre historier, fx historien om eurokrisen, historien om det fransk-tyske samarbejde og EU's generelle udviklingshistorie. Det vil sige, at fortællingen egentlig begynder, længe inden den konkrete samarbejdsrelation mellem Merkel og Hollande opstod, og at den vil fortsætte, efter at de to har forladt den politiske scene (jf. Burke 1941, 110-111). Det følgende skal altså ikke bare ses som en beskrivelse af et hændelsesforløb, men også som en analytisk konstruktion (Gulbrandsen & Just 2011). I og med at jeg rekonstruerer historien om Merkolland, bliver jeg uvægerligt også medskaber af den.

Fortællingen om Merkolland

Det udsnit af historien, jeg beskæftiger mig med, tager sin begyndelse den 15. maj 2012, men det er vigtigt at medtage den korte forhistorie, som er den, at Merkel under den franske præsidentvalgkamp havde støttet Nicolas Sarkozy, med hvem hun formede det stærke 'Merkozy'-partnerskab, mens Hollande havde været stærkt kritisk over for dette partnerskab og den finanspagt, som i høj grad var et resultat af det (Traynor 06/05/12). Umiddelbart efter at Francois Hollande var blevet valgt som fransk præsident, blev den antagonistiske retorik imidlertid lagt på hylden. Merkel var blandt de første til at lykønske Hollande, og denne kvitterede med at række hånden ud til et nyt fransk-tysk samarbejde (AFP 07/05/12). Det fik flere kommentatorer til at mene, at Merkel og Hollande nu ville finde sammen i et fornuftsægteskab:

It is probable that Merkel and Hollande will melt into „Merkollande“ after a few months of getting a sense for one another. But it will represent a marriage of convenience more than anything else. The conservative chancellor will perhaps be drawn to Francois Hollande's quieter personality – in contrast to Nicolas Sarkozy's impulsiveness. France and Germany will remain the motors driving the EU even though there may be some sputtering at first (Riegert 07/05/12).

Denne prognose blev umiddelbart bekræftet den 15. maj, da Hollande, straks efter at han var blevet taget i ed som fransk præsident, trodsede vejr, vind og lynnedslag i det præsidentielle fly for at aflægge Merkel et besøg i Berlin (France24 16/05/12).

Under besøget den 15. maj blev grundstenen til Merkolland-samarbejdet lagt; den hedder 'både-og'. Hvor Merkel tidligere havde talt for økonomiske stramninger og mod offentlige investeringer, mens Hollande havde forfægtet det modsatte synspunkt, blev de to tiltag nu præsenteret som supplement til hinanden (France24 16/05/12). Det vil sige, at Hollande ikke længere snakkede om, at finanspagten skulle genforhandles, men i stedet argumenterede for at føje en vækstpagt til den eksisterende aftale, og at Merkel støttede op om denne model.

Både-og-strategien muliggør et samarbejde mellem Merkel og Hollande, men gør ikke samarbejdet gnidningsfrit. Især står Hollandes ønske om at indføre euroobligationer i kontrast til Merkels udtalelser om, at det ikke kommer til at ske i hendes levetid (EurActiv 27/06/12). Her får Hollande opbakning fra en række af de andre eurolande, der også ønsker øget økonomisk integration, og der har tegnet sig et billede af, at Merkel står mere

og mere alene med sin stramningspolitik (cro 21/05/12). Merkollands historie kan derfor til en vis grad ses som historien om, hvor langt Hollande kan presse Merkel ned ad vækstvejen, men igen er der blevet etableret et muligt 'både-og'-alternativ til denne taber-vinder-fortælling. På Merkels initiativ skal politisk integration nemlig lægges oven på økonomisk integration. Eller med hendes egne ord: „Control and liability have to go hand in hand and joint liability can only happen when sufficient controls are in place“ (RTÉ News, 28/06/12). Dette er ikke Hollandes ønskescenarie, men et han har accepteret for at få vækstpagten igennem. Eller som han har udtrykt det: „We both want to deepen economic, monetary – and in the future political – union, to arrive at integration and solidarity“ (RTÉ News, 28/06/12). Dette er udgangspunktet for 'det store kompromis', som Merkolland-samarbejdet ofte betegnes som: politisk union i bytte for økonomisk solidaritet (McBride 10/07/12). På det generelle plan er Merkels og Hollandes positioner altså forenelige, men djævelen er i detaljen, for hvad kommer først: politisk eller økonomisk integration, og hvor hurtigt skal hvad ske?

I maj-juni var enigheden – og støtten til Hollande fra andre EU-lande – stærk nok til, at vækstpagten med dens løfte om en bankunion kunne vedtages ved Rådsmødet i slutningen af juni (Velón 06/07/12). Efterfølgende nåede Merkolland et symbolsk højdepunkt, da de to statsledere i juli og september sammen fejrede 50-året for den fransk-tyske forsoning.³ Her fremhævede de begge eksistensen af et fransk-tysk – og europæisk – fællesskab:

„The only response to the crisis is Europe, it is Europe that will beat the crisis,“ he [Hollande] said, concluding in German: „Long live Franco-German friendship!“ Merkel finished her own speech with a line in French: „Long live Franco-German youth, long live European youth!“ (Saltz 22/09/12).

Forud for topmødet i oktober brød uenigheden om, hvordan og hvornår de konkrete reformer skal gennemføres, imidlertid for alvor ud igen. Hollande talte om en hurtig realisering af bankunionen, mens tidsperspektivet for Merkel var længere, og hun fokuserede på oprettelsen af en budgetunion (EUBusiness 18/10/12). *The Guardian* udlagde situationen således: „Hollande's key aim was to speed up the establishment of the new banking regime, while Merkel emphasised 'quality over speed' as part of her delaying tactics“ (Traynor 19/10/12). Selvom mødet resulterede i et konkret kompromis om at etablere et banktilsyn (Volkery 19/10/12), blev der ikke i denne runde etableret nogen både-og-model. Eller som *Spiegel Online* formulerede det:

Europe's most powerful political team is unable to find a common denominator, from the question of who should be picking up prizes or, more tellingly, to the much broader issue of rescuing the euro. At the Brussels summit last week, Merkel and Hollande, after arguing for hours, agreed on a slim formulaic compromise on the banking union, while all other contentious issues remained unresolved (Spiegel Staff 22/10/12).

På den baggrund var forventningerne til topmødet i december ikke de mest optimistiske; godt nok havde man i oktober besluttet at træffe en beslutning i december, men den fortsatte uenighed skabte tvivl om, hvorvidt denne udsættelsesstrategi ville bære frugt. Som en kommentator fastslog forud for decembermødet: „This week's summit is likely to combine the worst of two worlds: meager results with a lot of quarreling“ (Hasselbach 13/12/12). At der faktisk i december blev indgået en aftale om det fælles banktilsyn og vejen frem mod dets implementering i marts 2014, kan i det lys ses som en stor sejr, måske endda en historisk bedrift. Imidlertid er det lige så sigende for den drejning, som fortællingen om Merkolland nu har taget, at aftalen i højere grad blev præsenteret som en teknokratisk løsning end en politisk reform. Den udvidelse af reformprocessen fra en løsning af eurokrisen til en rekonstituering af EU, som var under optræk i maj-juni, synes i oktober-december at være stagneret, hvis ikke ligefrem rullet tilbage.

Historien om Merkolland, som den har udspundet sig fra maj til december 2012, er altså historien om tøvende tilnærmelser og kontante konflikter. I tiden mellem topmøder har der typisk været fokus på, hvordan Merkel og Hollande nærmer sig hinanden og arbejder på at stemme deres synspunkter, under og lige efter topmøderne har den dominerende vinkel været, at og hvordan de sætter hårdt mod hårdt. Sammenstødet resulterede i juni i en aftale om vækstpagten, hvilket i medierne blev udlagt som en sejr til Hollande. Oktobermødets manglende resultater blev derimod fortolket som, at Merkel løb af med sejren, da den økonomiske integration dermed forsinkedes, hvilket kunne øge muligheden for, at den politiske integration kobles direkte på yderligere økonomiske tiltag – og måske endda bliver en forudsætning for disse. Imidlertid viste oktobermødet også, hvor dybe spændingerne i samarbejdet er. Der blev talt om en tillidskrise mellem Merkel og Hollande (Spiegel Staff 22/10/12) og om, at de direkte modarbejder hinanden:

It almost seems as though Paris and Berlin are intentionally getting in each other's way. Germany wants to further stiffen EU budgetary rules and would like to amend EU treaties as quickly as possible next year to make it possible. France, on the other hand, believes the priority should be the collectivization of debt and rapidly installing bank oversight. For the summit, the result is likely to be a stalemate. The new Franco-German partnership of Merkolland is on the verge of earning a less flattering moniker: Merde (Volker 18/10/12).

Selvom det fælleseuropæiske banktilsyn blev vedtaget ved decembermødet, blev dette hverken udlagt som en entydig tilnærmelse mellem Merkel og Hollande eller som en klar sejr til en af dem. I stedet synes fortællingen om Merkolland i øjeblikket at miste momentum, idet Merkel og Hollande i stigende grad fokuserer på nationale problemstillinger (hhv. det kommende tyske valg og den skrantende franske økonomi), samtidig med at presset for yderligere EU-reformer er aftagende (pga. indikationerne på, at de nu vedtagne tiltag har en vis effekt). Det udsnit af historien, som jeg har præsenteret her, slutter altså med noget af en cliffhanger: hvorvidt Merkel og Hollande igen kan finde fælles fodslag om den reformproces, der kan konstituere EU som Merkolland, vil afhænge både af, hvordan de to håndterer deres respektive nationale situationer, og af, hvorvidt de kriseramte eurolande fortsætter den bedring, de tilsyneladende er inde i. Altså, hvor presserende vil det fortsatte behov for økonomiske og politiske reformer vise sig at være, og hvor stor vilje og magt vil Merkel og Hollande have til at gennemføre dem?

Merkollands rationalitetsformer og legitimering

Fortællingen om Merkolland, som jeg har rekonstrueret den i forrige afsnit, er først og fremmest styret af forhandlingens noget-for-noget-rationalitet. Der er ikke mange tegn på, at Merkel og Hollande faktisk søger at overbevise hinanden – og at overbevise offentligheden – om deres fælles position. I stedet udlægges resultater typisk som sejre til den ene eller den anden, eller som udtryk for at begge fik noget 'med hjem'. Dermed er der ikke nogen stærk argumentation for Merkolland som helhed; etableringen af samarbejdet – det fransk-tyske og det europæiske – som både stramninger og vækst, både politisk og økonomisk integration forbliver et kompromis, hvor begge parter (og de øvrige EU-lande for den sags skyld) må acceptere noget for at få noget, men ingen argumenterer helhjertet for en samlet løsning.

Det er dog ikke det samme som, at der ikke delibere- res i den offentlige debat. Både Merkel og Hollande argumenterer for deres positioner og søger at overbevise tilhørerne, når de udtaler sig på egen hånd (fx i taler til deres respektive nationale parlamenter), men her er det netop de modstillede positioner, der understøttes: økonomiske stramninger og politisk union på den ene side og offentlige investeringer og økonomisk union på den anden. Som nævnt er der mellem topmøder tegn på, at Merkel og Hollande forsøger at nå til enighed, ligesom de også i nogen grad gør sig til fortalere for allerede opnåede kompromisser (fx når der skal hentes national opbakning til dem): her erstattes enten-eller med både-og, men bliver ikke til en ny enhed. Samtidig er der ved festlige lejligheder symbolske markeringer af fællesskabet, som forlener det med en vis følelsesmæssig appel og kunne indikere, at det er andet og mere end et fornuftsægteskab – på det individuelle og det kollektive plan. Så snart der faktisk kan træffes beslutninger, er forhandlingen imidlertid den absolut dominerende rationalitetsform; i hvert fald i den version af træfningerne, som cirkulerer i det offentlige rum. Dermed er der ingen konsekvent og vedvarende delib- eration for det samlede billede, ingen der tager ansvar for at konstituere Merkolland som en helhed.

Det har betydning for, hvordan fortællingen om Mer- kolland fungerer som konstitutiv retorik. På sæt og vis antages og etableres et kollektivt subjekt; 'vi' kom ind i krisen sammen og skal også ud af den sammen. Men forestillingen om det europæiske fællesskab forankres ikke i en fælles historie eller i en samlet opfordring til handling; der opbygges ikke et kollektiv, hvorfra der kan hentes social legitimitet. Tværtimod peger fortællingen i højere grad på fællesskabets begrænsninger end på dets sammenhængskraft, og der er intet samlet handlingspo- tentiale; i stedet for en konsensus om, hvem vi er, en kon- stituering i bredere forstand, skabes konkrete kompro- misser om, hvad 'vi' skal gøre for at komme ud af krisen. Og hvad værre er: hvor det kollektive subjekt i princippet inkluderer alle EU's borgere, så er det etablerede hand- lerum – uanset hvor flygtigt og tyndt det er – begrænset til det politiske niveau. I fortællingen om Merkolland optræder borgerne ikke som aktører; de inkluderes ikke i det udsnit af den offentlige meningsdannelse, som jeg har studeret her, men må i stedet som tilskuere se til, at poli- tikerne dels kæmper om forskellige løsningsmuligheder, dels implementerer de kompromisser, der bliver indgået. Dermed forbliver legitimeringen af EU som Merkolland systemisk; i bedste fald neutral i forhold til borgernes me- ningsdannelse, i værste fald invaderende og invaliderende i forhold til den livsverden, som kunne bidrage til ny- og genskabelsen af et legitimt politisk projekt.

Solidaritet mellem fremmede som moddiskurs?

I det omfang man overhovedet kan tale om, at Merkoll- land konstitueres som et handledygtigt fællesskab, er dette fællesskab baseret på forhandlingsrationalitet og sy- stemisk legitimitet; Merkel, Hollande og de øvrige stats- ledere når (sometider) til kompromisser om tekniske løsninger, ikke til enighed om grundlæggende principper. Det betyder, at EU, når og hvis samarbejdet konstitueres som den størrelse, jeg her har betegnet Merkolland fortsat vil være afhængigt af at levere resultater til borgerne som interessenter. Fortællingen om Merkolland, involverer ikke borgerne aktivt – hverken via delib- eration møntet på at overbevise dem om reformernes rigtighed i andet end teknisk forstand eller ved direkte at invitere dem til at deltage i debatten. Og når borgerne positioneres som passive modtagere af EU's resultater, etableres der ikke i og med den offentlige meningsdannelse en solidaritet mellem fremmede, som muliggør, at de kan forholde sig til og acceptere løsninger, der ikke direkte kommer dem selv til gode. Min opstilling og analyse af fortællingen om Merkolland bekræfter altså de to første hypoteser: der er fokus på output legitimitet på bekostning af input og social legitimitet. Jeg må dog her indskyde et metodekri- tisk forbehold; givet at jeg som nævnt er medskaber af fortællingen, er der en vis risiko for, at jeg har konstrueret den, så den passer til mine antagelser. Derfor må der ta- ges højde for, at dette er én, men ikke nødvendigvis den eneste tendens i den offentlige debat.

Netop derfor er det vigtigt at diskutere hypotese tre i stedet for at antage, at Merkolland nødvendigvis er sjæl- løst, fordi fortællingen, som jeg har præsenteret den, er det. Eller med andre ord: kan og vil en meningsdannel- sesproces, der har solidaritet mellem fremmede som sit fo- kus og sit mål, opstå andetsteds? Ikke (nødvendigvis) som et resultat af den officielle version af Merkolland, men som et alternativ, måske en direkte modsætning, til den? Vi får en første indikation på, at dette er en reel mulighed, ved at vende blikket fra de internetbaserede nyhedsme- dier til de sociale medier og fra topmøder og forhand- lingslokaler til folkelige protester på gadeplan. Her bliver det klart, at borgerne ikke er tilfredse med at se passivt til, mens politikerne løser problemerne, men tværtimod kræver at blive set, hørt og taget alvorligt. De folkelige protestbevægelser er godt nok nationalt forankrede i deres fysiske manifestationer og i visse tilfælde også baseret på EU-skepsis og/eller nationalisme, men flere af dem rum- mer ansatser til europæisk momentum via sociale netværk (og via samtidige og koordinerede protester). Her findes et uudnyttet potentiale for social legitimering – hvis det kan lykkes at række hen over den kløft mellem politikerne og befolkningerne, som i øjeblikket synes at blive stadigt større. Dette vil imidlertid kræve andet og mere end, at

Merkel og andre politikere udtrykker deres medfølelse med demonstranterne (jf. Merkels besøg i Grækenland og Portugal i oktober/november). Borgernes argumenter og synspunkter må også inddrages i den politiske debat og danne grundlag for de politiske beslutninger i stedet for blot at blive set som den forståelige følelsesmæssige reaktion på hårde, men nødvendige rationelle reformer.

De folkelige protestbevægelser er ikke bare udtryk for vrede mod de politiske reformer, selvom der er masser af vrede at spore – ikke bare i de nationalistiske og EU-skeptiske versioner af protesterne, men også i dem, der anerkender det europæiske skæbnefællesskab. Protesterne peger også på, at mange borgere er enige i, at 'vi' kun kan komme ud af krisen sammen; de er bare ikke indforståede med den vej ud af krisen, der vil føre til en konstituering af EU som Merkolland. Det vil altså sige, at krisen i princippet rummer et potentiale for, at en legitimerende meningsdannelsesproces kan igangsættes, men det kræver, at der skabes sammenhæng mellem politikernes fokus på at skabe resultater via reformer og borgernes krav om solidaritet. Hermed er vi tilbage ved Habermas' pointe om, at EU har brug for et egentligt forfatningsprojekt, hvor borgerne inddrages i processen, således at de også kan se sig selv i og tilslutte sig resultatet. Der er naturligvis ingen garanti for, at et sådant projekt faktisk kan lykkes denne gang, og sporene fra den sidste reformrunde skræmmer forståeligt nok de politiske ledere. Men der er en afgørende forskel mellem situationen i 2001 og nu: borgerne er allerede engagerede. Derfor handler det i denne omgang ikke om at etablere en debat, men i stedet om at sammenkoble den politiske og den folkelige meningsdannelse.

Noter

1. Dette sker i direkte opposition til Dieter Grimms argument om, at EU har brug for et folk, altså en fælles identitet, før integrationsprocessen kan fortsætte (Grimm 1997). For en gennemgang af den såkaldte 'no demos'-debat se Jolly (2005).
2. Det ligger uden for rammerne af denne artikel at redegøre for de forhold og processer, der ifølge Habermas er årsag til kolonisering/refeudalisering, men igen er der sammenhæng mellem de to teorier; flere og flere sociale forhold reguleres via systemiske mekanismer, samtidig med at borgerne reduceres til passive tilskuere (se fx Just & Burø 2010, 244-262 for en mere detaljeret introduktion til argumentet).
3. Et tilsvarende højdepunkt blev nået for det europæiske samarbejde som helhed, da det den 12. oktober 2012 blev offentliggjort, at EU var blevet tildelt Nobels Fredspris 2012 for sin rolle i omdannelsen af Europa fra et krigens til et fredens kontinent.

Referencer

- AFP 07/05/12, 'France Election: Angela Merkel Congratulates Francois Hollande', *The Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/francois-hollande/9250040/France-election-Angela-Merkel-congratulates-Francois-Hollande.html>.
- Bakhtin, M M 1986, *Speech Genres and Other Late Essays*. University of Texas Press, Austin.
- Banchoff, T & M P Smith (red.) 1999, *Legitimacy and the European Union. The Contested Polity*, Routledge, London.
- Beetham, D 1991, *The Legitimation of Power*, Macmillan, London.
- Burke, K 1973 [1941], *The Philosophy of Literary Form: Studies in Symbolic Action*, 3. edn., University of California Press, Berkeley.
- Cederman, L-E 2001, 'Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos', *International Relations*, vol. 7, no. 2, pp. 139-174.
- Charland, M 2001, 'Constitutive Rhetoric', in T O Sloane (red.), *Encyclopedia of Rhetoric*, Oxford University Press, Oxford.
- Charland, M 1987, 'Constitutive Rhetoric: The Case of the *Peuple Québécois*', *The Quarterly Journal of Speech*, vol. 73, no. 2, pp. 133-150.
- cro 21/05/12, 'Hollande to Confront Merkel on Euro Bonds', *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/international/europe/french-president-fran-ois-hollande-to-call-for-euro-bonds-at-eu-summit-a-834180.html>.
- EurActiv 27/06/12, 'Merkel on Eurobonds: 'Not in my Lifetime'', *EurActiv*, <http://www.euractiv.com/euro-finance/merkel-euro-bonds-lifetime-news-513581>.
- EUbusiness 18/10/12, 'Merkel, Hollande Differ Sharply at EU Summit', *EUbusiness*, <http://www.eubusiness.com/news-eu/summit-finance-debt.k4y>.
- Elster, J 1991, *Arguing and bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante*, University of Chicago, Chicago.
- Elster, J (red.) 1998, *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Follesdal, A & S Hix 2006, 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik', *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, pp. 533-562.
- France24 16/05/12, 'Hollande and Merkel Vow to Seek Growth for Europe', *France24*, <http://www.france24.com/en/20120515-hollande-president-berlin-france-merkel-eurozone-inauguration>.
- Fraser, N 1992, 'Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy', in C Calhoun (red.): *Habermas and the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Grimm, D 1997 [1995] 'Does Europe need a Constitution?', in P Gowan & P Anderson (red.), *The Question of Europe*, Verso, London.
- Gulbrandsen, I T & S N Just 2011, 'The Collaborative Paradigm – Towards a theory of online communication', *Media, Culture & Society*, vol. 33, no. 7, pp. 1095-1108.
- Habermas, J 2012, *The Crisis of the European Union*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Habermas, J 2009, *Europe. The Faltering Project*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Habermas, J 2001, 'Why Europe Needs a Constitution', *New Left Review*, vol. 11, Sep.-Oct, pp. 5-26.
- Habermas, J 1998, *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Habermas, J 1997 [1995]: Reply to Grimm', in P Gowan & P Anderson (red.), *The Question of Europe*, Verso, London.
- Habermas, J 1996a [1981], *Teorien om den kommunikative handlen*, Aalborg Universitetsforlag, Aalborg.

- Habermas, J 1996b [1992], *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Habermas, J 1993 [1983], *Moral Consciousness and Communicative Action*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Habermas, J 1992, 'Further Reflections on the Public Sphere', in C Calhoun (red.), *Habermas and the Public Sphere*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Habermas, J 1989 [1962], *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Polity Press, Cambridge, UK.
- Hasselbach, C 13/12/12, 'Low Expectations as EU Summit Begins', *Deutsche Welle*, <http://www.dw.de/low-expectations-as-eu-summit-begins/a-16450016>.
- Jolly, M 2005, 'A Demos for the European Union?', *Politics*, vol. 25, no. 1, pp. 12-18.
- Jones, E 2009, 'Output Legitimacy and the Global Financial Crisis: Perceptions Matter', *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, no. 5, pp. 1085-1105.
- Just SN & T Burø 2010, *Kultur- og kommunikationsteori. En Introduktion*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Just, SN 2007, 'Deliberative Processes and Bargained Positions. The Public (Re)presentation of the European Convention', *Critical Discourse Studies*, vol. 4, no. 3, pp. 257-282.
- Just, SN 2005, 'Indirekte kommunikativ konstituering. Mod en forståelse af det europæiske samarbejde', *Rhetorica Scandinavica*, no. 35, pp. 17-31.
- 'Laeken-erklæringen om den Europæiske Unions fremtid', <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/ae714352/laeken.pdf>.
- Lenaerts, K & M Desomer 2002, 'New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy', *Common Market Law Review*, vol. 39, pp. 1217-1253.
- McCormick, J 2005, *Understanding the European Union*, 3. edn., Palgrave, Houndsmill.
- McBride, J 10/07/12, 'Insight: Merkel and Hollande – Building a "Grand Bargain"', *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/2012/07/10/us-insight-merkollande-idUSBRE8690K120120710>.
- McCormick, J 2002, *Understanding the European Union*, 2. edn., Palgrave, Houndsmill.
- Nanz, P 2001, *Europolis. Constitutional Patriotism beyond the Nation State*, The European University Institute, Florence.
- Nitoiu, C. (2012), 'The European Public Sphere: Myth, Reality or Aspiration?', *Political Studies Review*, vol. 10.
- Riegert, B 07/05/12, 'Opinion: "Merkollande" for Europe', *Deutsche Welle*, <http://www.dw.de/opinion-merkollande-for-europe/a-15933080>.
- Risse, T & M Van de Steeg 2003, 'An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence and Theoretical Clarifications', paper præsenteret ved konferencen *Europeanisation of Public Spheres, Political Mobilisation, Public Communication and the European Union*, Science Center Berlin, 20.-22. juni.
- RTÉ News 28/06/12, 'Eurzone Should "Deepen" Integration', *RTÉ News*, <http://www.rte.ie/news/2012/0627/spain-cant-finance-itself-for-long-at-high-rates.html>.
- Saltz J 22/09/12, 'Merkel, Hollande Mark Crucial de Gaulle Speech', *France24*, <http://www.france24.com/en/20120922-france-germany-celebrate-50-years-friendship-charles-de-gaulle-ludwigshafen-free>.
- Scharpf, F W 1999, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Schimmelfennig, F 1996, 'Legitimate Rule in the European Union', *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, Tübingen University, Tübingen.
- Spiegel Staff 22/10/12, 'Is the Franco-German Axis Kaput?', *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/international/europe/crisis-of-confidence-develops-between-merkel-and-hollande-a-862644.html>.
- Traynor, I 19/10/12, 'EU Summit Leaves Controversial Issues Untouched', *The Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/business/2012/oct/19/eu-summit-unresolved-issues>.
- Traynor, I 06/05/12, 'Francois Hollande's Chemistry with Merkel Crucial for Europe', *The Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/may/06/francois-hollande-angela-merkel-europe>.
- Vélón, N 06/07/12, 'Europe's Banking Union: Possible Next Steps on a Bumpy Path', *Vox*, <http://www.voxeu.org/article/europe-s-banking-union-possible-next-steps-bumpy-path>.
- Volkery, C 19/10/12, 'Berlin and Paris Compromise over Banking Oversight', *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/international/europe/merkel-and-hollande-reach-summit-agreement-on-banking-oversight-a-862178.html>.
- Volkery, C 18/10/12, 'France and Germany at Odds Ahead of EU Summit', *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/international/europe/france-and-germany-struggle-to-find-common-ground-ahead-of-eu-summit-a-862009.html>.

Is There an Alternative to the Fiscal Compact for Conducting Fiscal Policy in the Euro Area?*

Andrew Hughes Hallett

Professor of Economics, School of Public Policy, George Mason University

Svend E. Hougaard Jensen

Professor of Economics, Department of Economics, Copenhagen Business School

This paper suggests an alternative framework for achieving fiscal discipline in the Euro Area. It is argued that national fiscal policies should focus on a long-term objective, such as a public debt-to-GDP ratio, and the common monetary policy should focus on a short-term objective, such as price and output stability. The result is a self-stabilising set-up where the enforcement problem has largely been resolved.

1. Introduction

It is widely believed that members of a monetary union should have their fiscal policies restricted by rules to prevent unsustainable debt developments.¹ Otherwise, the argument goes, a country allowing its debt-to-GDP ratio to grow continuously will create negative spillover effects. There are two dimensions to this position: First, with access to borrowing in the union-wide capital market, a country with excess deficits will drive the union interest rate upwards. This may force other member countries to follow more restrictive fiscal policies to keep their public debt on a sustainable path. Second, the common central bank may come under pressure to ease the stance of monetary policy, thereby potentially undermining the independence of the central bank and creating an inflationary pressure.

Both of these spillover arguments motivate the existence of a control mechanism to keep budget deficits, or debts, below a certain threshold. However, it is not uncontroversial to argue in favour of explicit fiscal rules. For two reasons: First, financial markets may play an important role in preventing governments from pursuing overly expansionary fiscal policies. The point is that a risk premium will be attached to government debt of a country in fiscal trouble, leaving the interest rate in a country with sound public finances unaffected, and hence there would be no spillovers.² However, whether that actually happens or not depends on whether the markets price the financial or default risks to the monetary union itself; or whether they price the risk to individual countries. If it is the former, then spillover effects are present, rules or no rules. Second, fiscal rules are typically ineffective since experience with such rules show that they are difficult, if not impossible, to enforce.³ Either way, fiscal rules are likely to be problematic.

In reality, market pressure is typically complemented by explicit fiscal rules, but it is still an unresolved question what the ideal mix between market pressure and fiscal rules is or what those rules should be. In the European Union (EU), fiscal rules have been in place for several years. The Maastricht Treaty imposed numerical limits on the fiscal debt and deficits of those joining the Euro Area (EA). Those limits became permanent with the Sta-

* Without implication, we thank an anonymous referee of this journal and participants in the 2012 Annual Conference of the Danish Society for European Studies for helpful comments and discussion.

bility and Growth Pact (SGP) in 1997. The most recent development involves the fiscal compact (FC) which was agreed in 2012. This is a balanced budget rule, extended by an automatically triggered correction mechanism at the national level and a strengthening of the automaticity of the excessive deficit procedure within the SGP if the deficit criterion is breached by a member of the EA.

In this paper we offer a critical assessment of the past and existing fiscal set-up in the EA, and we consider a new framework for achieving fiscal discipline. From here the road map of the paper is as follows: We first provide a political economy examination of why the SGP has effectively failed. Next we review the recent changes to the fiscal framework in the EA, focusing on the design of the FC. Then we revisit the debate about the objectives of fiscal policy, whether fiscal rules should target debt or deficits, and how to co-ordinate fiscal and monetary policies. This is followed by an outline of how an excess debt protocol might be constructed to give enforceable form to such a regime. Finally, we argue that fiscal rules should be set in a forward-looking fashion to allow for the impact of projected demographic changes and other implicit liabilities.

2. The Failure of the Stability and Growth Pact

The SGP was adopted in 1997, prior to the creation of the euro, in order to ensure that fiscal discipline is maintained in the member states.⁴ The Amsterdam Treaty which governs the working of the SGP defines a country to have an excessive fiscal deficit if *both* that country's deficit exceeds 3% of its GDP, *and* if the Council of Ministers judges it to have done so. This leaves open the possibility that the Council of Ministers will judge the deficit *not* to be beyond the 3% limit on the grounds that the excess is either excusable, or only temporary; or because the excess is measured incorrectly or has appeared for reasons beyond the accused government's control. In effect, the SGP has proved to be unenforceable in practice.

Two facts suggest why the SGP is difficult to enforce. First, deficits are to a large extent endogenous, as revenues and expenditures fall and rise around the cycle. Thus, slow or negative growth will typically make a given deficit *ratio* rise, even if the deficit itself has not changed. This gives plenty of scope for arguing that a deficit is temporary or unexpected and beyond the violating government's control. Second, when France and Germany had exceeded the 3% limit for two years, without accepting the sanctions or deficit reduction plans imposed upon them, their cases were referred to the European Court of Justice. However, the Court found in favour of Germany and France precisely because the Council of Ministers

had not declared them to be in excess of the 3% limit. In effect, the credibility of the enforcement process was lost.

Since a necessary condition for enforcing the SGP is that the Council of Ministers declares a country to be in violation of the excessive deficit procedure, there clearly is a „sinners-sitting-in-judgement-of-sinners“ problem here. This is so since the Council includes representatives of the violating government and unanimity is required in matters of taxation and fiscal policy. Even if unanimity is taken away, there is very little incentive for countries to vote to support an excessive deficit decision and sanctions. Indeed, it could be claimed that the SGP will fail almost by construction, as the only incentive to adhere to it is the risk of a new financial and debt crisis.

In fact, an accused government will have a natural incentive to veto such a decision or to try to promote a veto. Meanwhile other council members, whether they also have excessive deficits or not, have a strong incentive to provide a veto on the argument that „it will be our turn next, so a veto now will bring a veto in our favour next time“. More worrying still are the possibilities that countries will form coalitions to vote against such decisions in support of one another. They will do so in their own perceived short term self-interest on the argument that some countries are too big to fail, or that it would be too dangerous to the rest of the community and to the voting country in particular, in terms of deflationary spill-overs, if the accused were forced to cut back its deficits sharply.

As France and Germany push for sanctions for EA members who break borrowing limits, both countries are among the worst offenders. Wyplosz (2012) has shown that, of the 12 original members of the single currency, 10 have run up budget deficits beyond the 3 per cent limit since 1999. From 1999-2011, Greece has broken the rules every year, Portugal in 10 of those years and Italy eight. Next is France (seven), followed by Germany (five). In contrast, Ireland, which had to be bailed out because of the state of its public finances, was outside the 3 per cent limit in four of those years. Spain, which like most EA countries is adopting tough austerity measures to put its public finances in order, also broke the rules in four of those years. Only Luxembourg and Finland were within the limit every year.

In sum, automatic sanctions for EA countries running deficits above 3 per cent are all very well in principle, but the procedures for addressing non-compliance have lacked automaticity. Only two countries have managed to consistently fulfil the criteria, and financial sanctions have never been imposed. The SGP has not succeeded in securing fiscal discipline, and it is far from clear whether any new sanctions will be enforced. It is difficult to see how this process will not again become mired in political

wrangling between the EU and member states, especially if one of the larger core countries, say France, is in violation of the rules. It therefore seems unlikely that the SGP, even as currently constituted, would ever produce a judgement that a country was in violation of the excessive deficit rule and should be sanctioned, especially if it involves a large country.

3. Recent Revisions of the Fiscal Framework in the Euro Area

The recent changes of the economic governance framework in the EU/EA have taken place in several incremental stages. The starting point is the *European Semester*, agreed in June 2010 by the European Council, which is an instrument to ensure consistency between monetary, fiscal and structural policies. A few months later, in September 2010, the European Commission published their ideas of what would constitute an effective system of fiscal restraints to provide long term financial stability. These proposals specify a debt target of 60%; that countries with debt ratios exceeding 60% should show adequate progress to reaching that target, defined as eliminating 1/20th of the excess over 60% each year; and that each economy with a persistent excess debt ratio on this criterion should pay a fine of 0.2% of GDP each year. There was also a proposal that the growth in public spending should not exceed the growth in GDP. Moreover, these proposals added a „debt brake“, meaning that current spending must be balanced across the cycle. However, the sanction or penalty to be imposed on those who fail to meet this condition, what definitions of current spending and cycle should be used, and how compliance with such a condition can be measured in real time, are all questions that remain unresolved. But they need to be resolved before they become constitutionally embedded.

The *Euro Plus Pact*, also referred to as the *Competitiveness Pact*, was agreed in March 2011. While mentioning a better coordination of economic policy as the main objective, the real focus was to improve competitiveness in order to obtain a higher degree of convergence. There were provisions that countries unable to improve their competitiveness, or correct persistent macroeconomic imbalances, will be fined 0.1% of GDP each year. However, what constitutes „persistent“, or what criteria define „competitiveness“, and which imbalances should be targeted, are matters that remained to be agreed. Popular suggestions are to increase the retirement age, or restrict wage increases to no more than productivity growth.

Under the term the „*six-pack*“, five regulations and one directive entered into force at the inter-governmental summit meeting in December 2011. It was decided *not* to create a pan-European treaty to implement the ideas set

out in the Commission's September 2010 report, but to create instead an inter-governmental agreement in which the main ideas of the new enhanced SGP could be set.

In March 2012 the Heads of State or Government of all EU countries (with the exception of the UK and the Czech Republic) signed the *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* (TSCG), see European Council (2012). The most important component of the TSCG is the *fiscal compact* (FC), which states that the budgetary position of the general government shall be balanced or in surplus. The rule is respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective, defined as a maximum structural deficit of 0.5% of GDP at market prices.

If significant deviations from the medium-term objective or the adjustment path towards it are observed, a correction mechanism shall be triggered automatically. The mechanism shall include the obligation to implement measures to correct the deviations over a defined period of time. These rules shall take effect in the national law of the EA member state at the latest one year after the entry into force of the FC through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes.

The EA members may temporarily deviate from their medium-term objective or the adjustment path towards it only in exceptional circumstances, namely if the ratio of government debt-to-GDP at market prices is significantly below 60%, and where the risks to the long-term sustainability of public finances are low. In such situations, the lower limit of the medium-term objective can reach a structural deficit of at most 1.0% of GDP at market prices. Otherwise, when the ratio of their general government debt-to-GDP ratio exceeds the 60% reference value, the member shall reduce it at an average rate of one twentieth per year as a benchmark. If the Court of Justice of the European Union finds that the country concerned has not complied with its judgment, it may impose on it a penalty payment capped at 0.1% of its GDP.

Two other conditions have been added. First, all member governments have agreed to allow their budget plans and performance to be inspected and commented on by Commission officials. So the Commission may begin to act a little like the Stability Council discussed below. Second, the voting on whether sanctions should be applied to those who breach this FC has been changed. Before, a qualified majority of countries had to vote to impose a fine on any country deemed to have violated the SGP's 3% deficit limit, otherwise no fine. Now, the fine would be imposed automatically, and a qualified major-

ity has to vote to get a fine lifted. Fines are therefore far from automatic since blocking coalitions are relatively easy to construct.

While the sanctions process is somewhat stronger than before, the fiscal compact is likely to be difficult to implement and enforce. This is due to a legal aspect which is often neglected by economists. The point is that the UK and the Czech Republic decided not to sign the TSCG. Since two EU members were not willing to commit to the TSCG, it takes the form of an intergovernmental treaty outside the EU legal framework, and as such it does not need to respect the EU Treaties. Indeed, the UK made it very clear that they would not accept the TSCG to become part of EU law. Therefore, the treaty is based on ordinary international law rather than EU law.

With this weaker legal status of the FC compared to the SGP it may well become even less enforceable than the failed SGP. As is well-known, EU law (regulations, directives and decisions) take precedence over national law and are binding on national authorities. For example, it is only within the EU legal framework that (a) the EU Commission is allowed to submit cases for the Court of Justice of the European Union and (b) the relevant enforceability mechanisms apply, such as the legal apparatus which makes it possible to levy fines etc. By contrast, if the anchor for the FC is ordinary international law, it is up to the individual states to take each other to court, and this is unlikely to happen very often for the reasons identified in Section 2. It should be noted that the intention is to incorporate the substance of the TSGE into the EU Treaties within at most five years following its entry into force, and it is hoped that it will be applied and interpreted in conformity with EU law even before that.

The bottom line is that the fiscal compact is long on good intentions but short on substance (Gros, 2012). However, there is a potentially important addition to the compact, namely that only EA countries following the compact will be eligible to receive support from the permanent bail-out fund, the European Stability Mechanism (ESM). This may prove an effective enforcement channel but it clearly remains to be seen how powerful it is in practice.

4. An Outline of an Alternative Macroeconomic Policy Framework in the Euro Area

In this section we outline a framework for the conduct of fiscal policy, discuss whether fiscal policy should be stated in terms of debt or deficit targets, and finally we explain how fiscal and monetary policies could be better co-ordinated.

4.1. Short-term vs. long-term orientation of fiscal policy

The role of fiscal policy has traditionally been twofold: first, to serve as an instrument for macroeconomic stabilisation purposes (demand management) in the short term and, second, to achieve certain political objectives in the medium-to-long term, such as (a) the size of the government sector, (b) the allocation of resources across different public activities and (c) the distribution of wealth and income through the tax and transfer system. More recently, with most countries suffering from public debt problems, the main objective of fiscal policy seems to have shifted towards keeping public debt on a sustainable path. In any case, fiscal discipline has become a major concern.

We believe that fiscal policy is not easily reversible, or easily used for stabilisation, if consistency across time and different policies is to be maintained. Moreover, depending on the details of the budgetary process, the implementation lag may be quite long for changes in instruments of fiscal policy, and this lack of flexibility may undermine the usefulness of fiscal policy for stabilisation purposes.

Admittedly, in the real world, and certainly in a European context, there is a caveat to the premise that fiscal policy has a long-term orientation. In fact, although the European fiscal rules were founded on long-term targets, they were not respected, as discussed extensively in section 2. Similarly, while one could concur that fiscal policy is not suitable for stabilization, the experience from the recent crisis, with widespread use of stimulus packages etc., seems to suggest the opposite.

However, these facts do not rule out that a fiscal framework based on a long-term orientation is the appropriate design for the future, i.e. after the disruptions of the financial crisis. And again, while focusing on long term targets we recognize that fiscal policy could play a role as a stabilization device, as long as the longer term objectives would not be jeopardized for the sake of short-term objectives. Specifically, if the common monetary policy is not stabilizing enough at the individual country level, the fiscal stabilisation objective is permitted only if debt sustainability is not compromised.

4.2. Debt vs. deficit targets

Against that background, we proceed on the assumption that fiscal policy is better conducted in terms of long-term rather than short-term objectives. This naturally brings us to a discussion of whether fiscal authorities should target the public debt (a stock) or the public deficit (a flow). We have argued elsewhere that debt targets are superior to deficit targets, both for theoretical and practical reasons (see, e.g., Hughes Hallett and Jensen, 2012).⁵ Here we briefly revisit this discussion.

We start by offering a technical argument why a stock target is more appropriate than a flow target. The reason is that fiscal deficits, and hence public debt, are endogenous and subject to random shocks, whether external shocks, policy errors or temporary indiscipline. Any fiscal control regime must therefore designate a „safe zone“ around the preferred target value within which the debt ratio can fluctuate freely; and specify a self-stabilising control mechanism to ensure that the debt ratio automatically returns to its target following a shock.

The implication of a „safe zone“ is that any government that goes beyond it to higher levels of debt will have to be rescued. Many rules can satisfy those requirements. But an element common to all of them is that, in order to control a target variable so as to ensure that it eventually converges on its designated target value, the decision rule for the policy instrument must follow a difference equation of at least the same order as that governing the behaviour of the target, and one degree higher if full convergence is to be possible (Salmon, 1982). A deficit rule cannot satisfy those conditions, unless there are no dynamics in the system, but a debt rule (driven by the accumulation of past deficits) automatically does so. In technical language, we move from proportional to integral control rules.

Turning next to some more practical aspects, the first point to make is that debt targets are helpful because they focus on the ultimate risk: unsustainable public finances. An important question is whether hard or soft targets should be chosen. We prefer soft targets (a band, or a debt ceiling) since, compared to a setting with hard targets, decision making is less likely to become disabled by arguments over the precise definition and measurement of the target, or the arbitrary nature of a numerical limit. In addition, soft targets introduce flexibility into policy making, so that the pro-cyclicality of hard targets is reduced, along with the tendency of rigid targets to block reforms whenever the latter have short run costs. Soft targets can also accommodate the positive effects of a deficit, and allow different national priorities, although simplicity and fairness suggest uniform limits might be imposed in the long run. Moreover, a soft target version allows policymakers to trade off good years against bad. In effect, because the target is a stock not a flow, this produces a cyclically adjusted fiscal rule without the extra difficulty of having to actually calculate the cyclically adjusted deficit accurately.

Finally, since debt is a stock and therefore more persistent, a debt rule gives policy makers a greater incentive to obey the rules: first, to preserve freedom of manoeuvre in the future and, second, to save at the top of the cycle and therefore remain „within target“ in the future.

4.3. Co-ordination of fiscal and monetary policy

Fiscal policies need to be co-ordinated, not only among themselves to avoid threats of instability and adverse spillovers on others, but also with monetary policy to ensure consistency and commitment to inflation goals and financial discipline. It is important that fiscal policy be handled this way so that it does not undermine monetary discipline, and does not trigger an overreaction by the monetary authorities when governments are attempting to stabilise employment or reach their objectives.

As we have argued repeatedly, fiscal policy lends itself naturally to longer term objectives. This provides an element of (Stackelberg) leadership, in the sense of fiscal authorities „going first“. The leadership role derives from the difference in timing: fiscal policy has long-term targets and monetary policy short-term targets. In effect, this is an intertemporal assignment, where fiscal policies directed at long-term objectives are set first, and then followed by, or combined with, an independent monetary policy directed at short-run demand management objectives. That framework creates a basis for *rule-based* co-ordination between policymakers without the need for explicit negotiations, and where each policy would operate according to comparative advantage.

Finally, since debt targets imply a degree of persistence, especially in countries with higher levels of public debt, they can be used to pre-commit fiscal policies to a path which is consistent with the expected stance of the independent monetary policy. Hence they are well suited to achieve the twin goals of sustainable public finances and limited spillovers on others. Moreover, because a debt target is more persistent, it facilitates the creation of credibility and commitments for the future. From here we get the fiscal pre-commitment we need; but only if monetary policy follows (with a shorter horizon) to provide the threat of punishment to any deviant fiscal policy making.

5. Debt Targets in Practice

The problem with any fiscal control rule is whether it can withstand the pressure to undermine its enforceability, as the EA experience with the SGP process amply illustrates. With this critical dimension in mind, we propose the following enforcement mechanism, based on the governance principles outlined in the previous section:

- A. The debt targeting system should be set up for each government as a target value and an upper boundary or ceiling (both expressed as a percentage of GDP);
- B. The space between the target and upper boundary should be divided into three equal ranges;
- C. The debt target values may be specific to each country, at least in the transition from today's high debt ratios to more reasonable values for a long term framework.

But they are more likely to reach and follow a common value thereafter.

By way of illustration, if the debt target was set as a 45% debt-to-GDP ratio, and the ceiling at 60% in normal times, the excessive debt protocol range could be divided into three: from 45% to 50%; from 50% to 55%; and from 55% to 60%.⁶

The *first* range would be the range of normal fluctuation and would require no immediate action or comment (a debt ratio being a structural indicator, is less volatile and slower moving than a deficit).

If the level of debt entered the *second* range, the government would be placed on a watch list and be subject to comments and advice from an independent Fiscal Policy Commission (FPC).⁷ Any financial assistance from the FPC or other governments, any liquidity provision to domestic firms or banks by the central bank, or comfort statements from the FPC to reassure the markets, would become conditional on policy improvements being undertaken and subject to joint oversight.

If that government's level of debt entered the *third* debt range, this would trigger public warnings and specific policy recommendations to remain in place until the 55% ratio or less is regained. At this point, any assistance, loans, or bail-out guarantees would become strictly conditional on those recommendations being implemented and carried out to the FPC's satisfaction.

Finally, if the government's debt-to-GDP ratio rose above 60%, all bail-out guarantees would be suspended and any new or refinanced debt would be priced according to market forces with an explicit *no bail-out* provision attached.

The principle threat to domestic policymakers is that this step will be known in advance. Moreover, any further European or IMF support would only be offered if the government is able to accept the „assistance“ of Euro Area or European Commission officials in running government spending and taxation until the 60% limit or better was regained. In other words, the national fiscal authorities would be placed in administration.

Any loans or assistance invoked under the excessive debt protocol would be channelled through the EA authorities (or the European Commission). To pay for that, the EA authorities could use its own funds plus a levy imposed of 0.25% of GDP say for each percentage point that any *deficit* (symmetrically for any participant) had exceeded the 3% limit in the period in which public debt was in one of the upper two excessive debt ranges. This levy would be lifted only in quarters in which growth was recorded as negative. Those conditions would be agreed and made public before the regime started, and each gov-

ernment's progress in relation to them would be assessed and discussed in public by the FPC. The point of this fund would be to provide some risk sharing properties, IMF style, between the EA governments.

Apart from a mild fiscal penalty designed to slow down the expansion of excessive deficits in the debt conditionality ranges, the real sanction in this protocol is that the possibility of any loan, bail-out or other help is strictly conditional – and known to be so. Once the public debt-GDP ratio goes beyond the 60% barrier, any further assistance is withdrawn and the national government will be abandoned to the mercy of the markets.

Since this fact will be well-known in advance, and that any breaches come with two zones of warning, it should act as a break on imprudent debt expansions (except in severe recessions) and should guard against the dilemma of moral hazard. In fact, given the warnings and the threat of outside control, any government that nonetheless transgressed the 60% debt-to-GDP limit would likely be subject to a severe political backlash and incur escalating borrowing costs. Note also that the penalties in this scheme are *ex ante*: designed to withhold what a government would like to have (fiscal freedom, guarantees, lower borrowing costs), rather than to remove something which they already have (resources for a fine).

Finally, in view of the fact that most EA countries are well above the 60% limit, the political relevance of our proposal might in the current situation appear doubtful. However, the fact that many countries have debt ratios above 60% is not really relevant. Rather, what we present is a medium-to-long term, or post-crisis, proposal. So we assume that some of the current proposals to mutualize and control debts will be adopted. That implies a stage-wise return to 60%, exactly in accord with the new fiscal compact of 2012.⁸

6. Further Perspectives on Debt: Accounting for Implicit Liabilities

If a debt targeting rule is chosen, the question arises: what public debt level, or debt-to-GDP ratio, should be targeted? One approach would be to draw on the empirical research which has established a link between public debt and economic growth. For example, in the oft-cited study by Reinhart and Rogoff (2009) it is found that debt-to-GDP ratios above 90% tend to hamper economic growth. Bringing debt ratios below 90% would most likely be desirable from the perspective of economic growth, and such studies would hence offer a useful empirical basis for deriving the level of public debt that maximises economic growth rates.

A more sophisticated theoretical approach is given in Aschauer (2000) where the optimal level of public debt

is expressed in terms of the public-to-private capital ratio. This will allow us to determine and calculate the best level of public debt for any specific economy and sample period. Such a rule does of course imply some kind of golden rule or „debt brake“ in the long run since, across the cycle, current government spending has to be financed by current revenues rather than borrowing. In steady state, the debt ratio will become constant, as confirmed in empirical work by Aizenman et al. (2007). If maintained, such a rule would imply sufficient capital cover in the economy as a whole for the public borrowing, which is just a matter of good banking practice.

As discussed by Auerbach (2009), the search for an optimal level of public debt involves other complicated trade-offs. For example, how should concerns about intergenerational equity be balanced against economic performance (inflation, investment, growth etc.) and long term fiscal sustainability? In fact, bringing debt ratios below 90% may be desirable from the perspectives of both long-term economic growth and sustainability of public finances, as discussed above, but the fiscal restraint involved might be thought to place an unfair burden on current generations.

The problem of choosing a target for public debt also involves the question about whether or not to account for implicit liabilities. Typically, the government liabilities entering the calculation of government debt only include explicit liabilities. However, if we think of these liabilities as requiring future revenues in order to avoid default, using an explicit debt criterion only by itself can be highly misleading. If implicit liabilities are ignored, it means failure to account for the budgetary impact of future liabilities originating from, notably, ageing populations, despite the fact that future revenues will be needed to cover the benefits that have been promised to existing workers and beneficiaries. This is the case for extending the existing debt targeting proposals to include predictable demographic changes, see Bokan, Hughes Hallett and Jensen (2012).

Several papers, including Kotlikoff (2006) and Davig et al. (2010), have emphasised the fiscal „overhang“ posed by the uncovered expected financial liabilities associated with public pension schemes and likely health and social support costs in most OECD economies. A recent paper by IMF (2009) has put this problem into dramatic form by showing that the financial stress caused by the great financial crash of 2007-10 was probably only about 10% of that likely to be caused by future age related spending in economies with a shrinking labour force. Against that, if fiscal sustainability is now the objective, it makes sense to search for fiscal rules capable of ensuring the

sustainability of public finances *given* ageing populations, shrinking labour forces and greater implicit liabilities.

In fact, the EAs fiscal compact fails to account for those serious concerns. Therefore, we find that balanced budget rules, key to the fiscal compact, are not appropriate. Instead, more sophisticated fiscal rules are needed which allow for the implicit liabilities that are generated by projected changes in the age-structure of the population. The implication is that a government facing a demographic change, or the need to adjust to more social spending, will have to adjust their fiscal plans to accommodate those changes. Therefore, forward-looking rules are likely to call for even more severe austerity measures than those already made necessary to resolve the sovereign debt crisis in the EA.

7. Concluding remarks

This paper has provided a critical assessment of the fiscal set-up in the Euro Area, including the fiscal compact that was introduced recently. Based on serious enforceability problems associated with past fiscal arrangements in Europe, we have proposed an alternative macroeconomic framework for achieving fiscal discipline. The key idea is an intertemporal assignment where national fiscal policies focus on long-term objectives and a common monetary policy on short-term objectives.

A natural way to pre-commit fiscal policy in a form that can be combined with independent monetary policies, but without any explicit negotiations that might compromise monetary independence, is to make fiscal policy „lead“ in the sense of being the first to decide and for a longer period of commitment. This idea can be implemented by giving the fiscal authorities an explicit debt target to provide the pre-commitment mechanism to a long-term objective and slow moving target variable. We have further argued that the debt target should be set in a forward-looking fashion to account for implicit liabilities, such as the discounted budgetary impact of changing demographics in addition to conventional debt measures.

That framework creates a basis for *rule-based* coordination between policymakers without the need for explicit negotiations, and the result is a self-stabilising set-up where the enforcement problem has largely been resolved. Once the monetary authority knows the (credible) long-run path of fiscal policy, it is free to choose a monetary policy that fits best in terms of achieving their objectives. Should fiscal policies deviate from their chosen path, monetary policies can quickly counteract to cut out any unwanted consequences. This threat would normally be enough to persuade fiscal policymakers to stick with their announced path.

Notes

1. There is a large academic literature on the implications for fiscal policy of monetary unification in Europe, see, e.g., Hughes Hallett, Hutchison and Jensen (1999).
2. Recent studies on European interest rate spreads (e.g., Mink and De Haan, 2012) find evidence of contagion, in particular across southern European countries.
3. Based on data collected for the American states, von Hagen (1991) found that explicit fiscal rules had only little impact on budget deficits.
4. Recent studies evaluating the SGP include Buti, Eijffinger and Franco (2003), European Central Bank (2005), Fischer, Jonung and Larch (2006), Hallerberg, Strauch and von Hagen (2007) and Schuknecht, Moutot, Rother and Stark (2011).
5. In Denmark, for example, a policy of public debt targeting is widely regarded to have been very successful for a decade or so, see Andersen, Jensen and Pedersen (2008).
6. Recent work by the European Central Bank (Checherita, Hughes Hallett and Rother, 2012) has shown how to calculate optimal debt targets from first principles based on intertemporal decision making. Applying this to the OECD and the EA countries, respectively, they obtain optimal debt ratios of 67% for OECD countries and 50% for EA members, both reported as averages. So, a target of 50% and a ceiling of 60% make sense for the EA. At this stage, numbers have not been found for individual countries, which is an obvious task for future research.
7. On the role of and experiences with fiscal policy councils, see Calmfors and Wren-Lewis (2011).
8. In fact, a report by the President of the European Council (Van Rompuy, 2012), prepared for the European Summit on 26 June 2012, appears to have endorsed the idea of debt limits and desirable debt levels individually by country. However, the wording in the report (prepared in close cooperation between the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank) is a bit vague and no position is taken as to what the reference values should be in practice.

References

- Aizenman J, K Kletzer & B Pinto 2007, 'Economic Growth with Constraints on Tax Revenues and Public Debt: Implications for Fiscal Policy and Cross-Country Differences', NBER Working Paper No. 12750, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Andersen, T, S Hougaard Jensen & L Haagen Pedersen 2008, 'The Welfare State and Strategies toward Fiscal Sustainability in Denmark', in R Neck & J Sturm (eds.), *Sustainability of Public Debt*, MIT Press, Boston.
- Aschauer D 2000, 'Do States Optimise? Public Capital and Economic Growth', *Annals of Regional Science*, vol. 34, pp. 343-63.
- Auerbach, A 2009, 'Long-Term Objectives for Government Debt', *FinanzArchiv*, vol. 65, pp. 472-501.
- Bokan, N, A Hughes Hallett & S Hougaard Jensen 2012, 'Sovereign Debt Crisis, Changing Demographics and Fiscal Rules in the Euro Area', working paper.
- Buti, M, S Eijffinger & D Franco 2005, 'The Stability Pact Pains: A Forward-Looking Assessment of the Reform Debate', CEPR Discussion Paper No. 5216

- Calmfors, L and S Wren-Lewis 2011, 'What Should Fiscal Councils Do?', *Economic Policy*, vol. 26, pp. 649-695.
- Checherita, C, A Hughes Hallett & P Rother 2012, 'Fiscal Sustainability Using Growth-Maximising Debt Targets', Working Paper 1472, European Central Bank, Frankfurt.
- Davig, T, E Leeper and T Walker 2010, 'Unfunded Liabilities and Uncertain Fiscal Financing', *Journal of Monetary Economics*, vol. 57, pp. 600-619.
- Dixit, A & L Lambertini 2003, 'Interactions of Commitment and Discretion in Monetary and Fiscal Issues', *American Economic Review*, vol. 93, pp. 1522-42.
- European Central Bank 2005, 'The Reform of the Stability and Growth Pact', Monthly Bulletin, October, ECB, Frankfurt.
- European Council 2012, 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union', Brussels
- Fischer, J., L. Jonung & M. Larch 2006, '101 Proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A Survey', Economic Papers No. 267, European Commission, Brussels.
- Gros, D 2012, 'The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union', CEPS Commentary, March 8, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Hallerberg, M, R Strauch & J von Hagen 2007, 'The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries', *European Journal of Political Economy*, vol. 23, pp. 338-359.
- Hughes Hallett, A & D Weymark 2007, 'Fiscal Leadership and Central Bank Design', *Canadian Journal of Economics*, vol. 40, pp. 607-27.
- Hughes Hallett, A & S Hougaard Jensen 2012, 'Fiscal Governance in the Euro Area: Institutions vs. Rules', *Journal of European Public Policy*, vol. 19, pp. 646-664.
- Hughes Hallett, A, M Hutchison & S Hougaard Jensen (eds.) 1999. *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- International Monetary Fund 2009, 'Fiscal Implications of the Global and Financial Crisis', IMF Position Note SPN/09/13, IMF, Washington DC.
- Kotlikoff, L 2006, 'Is the US bankrupt?' *Federal Reserve Bank of St Louis Economic Review*, vol. 88, pp. 235-249.
- Mink, M & J de Haan 2012, 'Contagion During the Greek Sovereign Debt Crisis', DNB Working Paper No. 335.
- Reinhart, C & K Rogoff 2009, *This Time it is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Salmon, M 1982, 'Error Correction Mechanisms', *Economic Journal*, vol. 92, pp. 615-29.
- Schuknecht, L, P Moutot, P Rother and J Stark 2008, 'The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform', Occasional Paper Series No. 211, European Central Bank, Frankfurt
- van Rompuy, H 2012, 'Towards a Genuine Economic and Monetary Union – Report by President of the European Council', report prepared in cooperation between the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank, 26 June 2012, Brussels
- von Hagen, J 1991, 'A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Constraints', *Journal of Public Economics*, vol. 44, pp. 199-210.
- Wyposz, C 2012, 'Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences', in Alesina, A & F Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, University of Chicago Press, Chicago.



ARTIKLER

Normer, intervention og konflikt på Afrikas Horn – Den svækkede ikke-interventionsnorms betydning for Somalia

Martin Enevig Clausen*

Fuldmægtig, Københavns Universitet

Relationen mellem de afrikanske stater er præget af en usædvanlig stærk ikke-interventionsnorm, som har rødder i kontinentets koloniale fortid. På Afrikas Horn er ikke-interventionsnormen imidlertid ikke lige så stærk som i resten af Afrika, hvilket skyldes, at den centrale stat Etiopien aldrig har været koloniseret. Det skaber et særligt konfliktmønster på Afrikas Horn, som er af stor betydning for den aktuelle politiske udvikling i regionens svageste stat – Somalia

Indledning

Afrika syd for Sahara (fremover blot Afrika)¹ har siden afkoloniseringen været et af de mest konfliktfyldte områder på kloden. På trods af dette har der været ganske få tilfælde af væbnet konflikt mellem de afrikanske stater; langt hovedparten af de afrikanske konflikter har været interne frem for interstatslige.

Det kan umiddelbart virke overraskende, de afrikanske staters situation taget i betragtning. Kontinentet er præget af fattigdom, svage stater og rige forekomster af naturressourcer; betingelser der ofte er anledning til konflikt mellem stater. Dertil kommer, at de grænser, de afrikanske stater overtog efter de europæiske kolonimagter, var trukket uden hensyn til eksisterende etniske, sproglige og religiøse skillelinjer.

En af årsagerne til det lave antal interstatslige konflikter er, at der i Afrika er en usædvanligt stærk ikke-interventionsnorm. Det hænger sammen med den identitetsdannelsesproces, de afrikanske stater gennemgik i årene efter afkoloniseringen. De nye afrikanske stater definerede sig selv imod den europæiske kolonialisme, hvilket skabte en norm i afrikansk politik, der forbyder enhver handling, som kan sidestilles med kolonialisme. Et af de væsentligste elementer i denne antikolonialismenorm er et forbud mod at ændre på de grænser, de afrikanske stater arvede fra kolonimagterne. Det frygtedes, at tillod man grænseændringer, kunne det føre til, at stærke afrikanske stater ville ekspandere på bekostning af svagere stater og dermed åbne for, at de afrikanske stater kunne kolonisere hinanden.

Antikolonialismenormen styrker ikke-interventionsnormen i Afrika, fordi en afrikansk stat, der krænker en anden afrikansk stat ikke blot forbryder sig mod princippet om ikke-intervention, men også mod sin egen identitet som antikolonialistisk stat.

En markant undtagelse fra det afrikanske konfliktmønster findes på Afrikas Horn, som har været hjemsted for to interstatslige krige og et antal militære interventioner. Regionen adskiller sig desuden fra det øvrige Afrika ved en anderledes koloniseringshistorie, idet den centrale stat Etiopien som den eneste afrikanske stat aldrig har væ-

* Forfatteren vil gerne takke Matilde Kromann-Larsen for kritisk gennemlæsning af og nyttige kommentarer til diverse udkast til artiklen.

ret koloniseret,² men derimod i visse tilfælde har optrådt som kolonimagt i sine naboerområder.

Denne artikel vil argumentere for, at en del af forklaringen på det specielle konfliktmønster på Afrikas Horn er, at regionen har en svagere ikke-interventionsnorm end resten af Afrika. Med udgangspunkt i teorier om internationale normer og suverænitæt analyseres det, hvordan den særlige koloniseringshistorie på Afrikas Horn har svækket regionens ikke-interventionsnorm, hvilket har ført til, at væbnet interstatslig konflikt er mere udbredt på Afrikas Horn end i resten af Afrika.

En af staterne på Afrikas Horn er det borgerkrigshærgede Somalia, hvor der i løbet af 2012 efter 20 års humanitær krise og politisk dødvande er påbegyndt en udvikling, som det internationale samfund nærer stort håb til på sigt vil bringe stabilitet til det uroplagede land.

Artiklen slutter med en vurdering af, hvordan den svagere ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn påvirker relationen mellem Somalia og dets nabolande, og hvad denne relation betyder i forhold til sandsynligheden for, at den nuværende politiske udvikling i landet vil føre til stabilitet. Derudover rejses spørgsmålet om, hvordan det internationale samfund kan støtte udviklingen i landet på en måde, der tager højde for de særlige forhold på Afrikas Horn.

Normer i international politik³

Normer kan defineres som kollektive forventninger til, hvordan aktører med en bestemt identitet bør handle (Finnemore & Sikkink 1998: 891; Jepperson et al. 1996: 18). Kollektive aktører såsom stater påtager sig ligesom individer bestemte identiteter. Normer påvirker staternes handlinger, fordi de giver forskrifter for, hvordan staterne bør handle for at leve op til deres identiteter.

Normer anviser, hvordan aktører med en given identitet *bør* handle, men det betyder ikke, at de nødvendigvis handler derefter. En stat kan bryde en norm, hvis den ønsker det, men det er ikke omkostningsfrit. Det kan dels resultere i modstand fra de øvrige stater enten i form af direkte sanktioner eller international kritik, og dels kan det have konsekvenser i forhold til statens opretholdelse af egen identitet. Identitet kan forstås som den historie, en aktør fortæller om sig selv. En vigtig del af denne historie, er de handlinger aktøren foretager; man skal handle i overensstemmelse med sin fortælling om sig selv, hvis ikke fortællingen skal bryde sammen (Ringmar 1996: 71-74, 90).

Normer varierer i styrke. Jo stærkere en norm er, jo mere omkostningsfuldt er det at bryde den (Wendt 1999: 185). En stat, der definerer sig selv som 'vestligt demokrati', vil have vanskeligt ved at opretholde denne identitet både i egne og andres øjne, hvis den afskaffer

afholdelsen af valg, mens det godt kan lade sig gøre at bryde normer vedrørende eksempelvis behandlingen af flygtninge uden at miste sin identitet som demokrati. Det skyldes, at selvom begge dele er normer for, hvordan vestlige demokratier skal handle, er afholdelse af valg en langt stærkere norm end normerne omkring behandlingen af flygtninge. Det betyder ikke, at det er omkostningsfrit for vestlige demokratier at bryde normer omkring flygtninges rettigheder, blot at det er mindre omkostningsfuldt end at bryde stærkere normer.

Den sociale virkelighed består af mange normer, der ikke nødvendigvis peger i samme retning. Forskellige normer kan svække hinanden, hvis de foreskriver forskellige handlinger, men kan også underbygge hinanden, hvis to eller flere tilskynder til samme handlemønster (Florini 1996: 369).

Normer er ikke ens verden over. Visse normer er globale, mens andre er regionale og kun gældende i visse dele af verden, og selv for globale normer varierer deres styrke efter geografi (Finnemore & Sikkink 1996: 892). Normer, der knytter sig til en bestemt identitet, opretholdes af de aktører, der bærer denne identitet. Det vil sige, at den kreds af andre stater, over for hvem det er relevant for en stat at opretholde en given norm, varierer, efter om der er tale om en global eller en regional norm.

Analyse af normer

Normer er ikke direkte observerbare; de eksisterer i kraft af, at aktørerne handler efter dem. Internationale normer kan derfor kun observeres indirekte gennem de handlinger, staterne foretager, som er påvirket af normerne. At udlede fra staternes handlinger, at en bestemt norm er gældende, er vanskeligt og vil altid indebære et stort element af fortolkning. Én måde at vurdere normers indflydelse på i en given situation er gennem et kontrafaktisk ræsonnement af typen 'hvis statens ageren udelukkende var styret af interesser og styrke, hvilket handlemønster kunne så forventes?' Med andre ord kan man forsøge at tænke sig til, hvordan staten ville handle, hvis den ikke var begrænset af normer, og sammenligne det med, hvordan den rent faktisk handlede (Bjök Dahl 2002: 22).

Derudover kan staters retfærdiggørelse af deres handlinger give indikationer på, om normer har haft en betydning. En stat, der retfærdiggør en handling med henvisning til en norm, eller en stat, der har handlet i overensstemmelse med en norm, og derfor slet ikke retfærdiggør handlingen, kan være tegn på normens betydning (Legro 2005: 39).

Et oplagt udgangspunkt for en analyse af de geografiske forskelle i ikke-interventionsnormens styrke er staternes praksis omkring intervention i de regioner, der

analyseres. Hvor ofte bryder staterne ikke-interventionsnormen, og hvordan retfærdiggør de eventuelle brud?

Normer skabes ved staternes praksis over tid (Finemore 1996: 146). For at forstå en given norms funktion er det derfor nødvendigt at sætte den i en historisk kontekst. Normer er som nævnt forbundet med staternes identiteter, og i opbygningen af en identitet benyttes bestemte begivenheder i statens historie som grundlag for den historie, staten fortæller om sig selv (Ringmar 1996: 77). For de afrikanske stater er den europæiske kolonisering og den efterfølgende befrielse en sådan begivenhed, som har spillet en afgørende rolle for staternes identitetskonstruktion. For at forstå, hvad der adskiller den måde, ikke-interventionsnormen fungerer på i Afrika, fra resten af verden, og hvorfor Afrikas Horn skiller sig ud, er det nødvendigt at se på, hvordan koloniseringen af henholdsvis Afrikas Horn og resten af Afrika har påvirket staternes identitetsdannelse i de respektive områder.

Suverænitet og normer i det postkoloniale Afrika

Som beskrevet i indledningen er ikke-interventionsnormen i Afrika stærkere end i resten af verden, hvilket er en vigtig årsag til, at der i Afrika har været få tilfælde af interstatslig krig og intervention, til trods for at Afrika med sine mange ustabile stater og mere eller mindre tilfældigt trukne grænser befinder sig i en situation, hvor konflikt mellem stater ville være forventeligt (Engelbert & Hummel 2005: 424; Buzan & Wæver 2003: 222; Jackson & Rosberg 1982: 21).⁴

Den stærke ikke-interventionsnorm har rødder i den måde, de afrikanske stater opnåede deres suverænitet på, og hvordan suverænitet opfattes i Afrika. I sin grundessens er suverænitet et spørgsmål om, hvem der har autoritet over et givet territorium, og hvordan andre aktører forholder sig til denne autoritet. Forståelsen af suverænitet er et resultat af statsdannelsesprocessen, og statsdannelsesprocesser varierer både geografisk og over tid.

Statsdannelse har traditionelt været forbundet med krig (Tilly 1975: 40-42). De europæiske stater er for størstedelens vedkommende dannet gennem en langvarig centralisering af magten gennem krig; lokale herskere har bekæmpet hinanden, og de stærkeste har erobret de svages territorium og på den måde centraliseret magten i større enheder (Holsti 1996: 42-43). Dannelsen af de europæiske stater var en konkurrence mellem forskellige herskere, der kæmpede om at etablere suverænitet over bestemte territorier.

I Afrika er statsdannelse derimod som udgangspunkt ikke forbundet med krig. De afrikanske stater er for størstedelens vedkommende ikke dannet ved en langsom centralisering af magten, men derimod ved afkolonisering. Selvom kontinentet var præget af antikolonialisti-

ske oprør, var hovedårsagen til, at de europæiske stater opgav kolonierne, en kombination af pres fra USA og Sovjetunionen og en global opinion, der i stigende grad anså kolonialismen som amoralsk. De afrikanske stater opnåede altså ikke deres suverænitet i kraft af evnen til at håndhæve den, men derimod i kraft af udviklingen af en global norm, der sagde, at de havde ret til suverænitet (Jackson 1990: 83-85).

Ikke-intervention og antikolonialisme

Ikke-interventionsnormen er ikke unik for Afrika, men er derimod en grundlæggende norm i international politik. Den opstod ud af den europæiske statsdannelsesproces og blev i de følgende århundreder eksporteret til resten af verden i kraft af de europæiske staters globale dominans (Jodoin 2008: 11). I løbet af det tyvende århundrede institutionaliseredes ikke-interventionsnormen igennem internationale aftaler; først ved Kellogg-Briand-Pagten i 1928 og siden i FN-Pagten i 1945.

Selvom ikke-intervention er en global norm, er der stor regional forskel på dens styrke. Globalt er de fleste stater stærkere optagede af at hævde egen suverænitet end andre, og er under de rette omstændigheder villige til at bryde ikke-interventionsprincippet. I Afrika er det for flertallet derimod næsten lige så vigtigt selv at afholde sig fra at krænke andre staters suverænitet, som det er at hævde sin egen, hvilket viser sig i det lave antal åbne suverænitetsskrænkelser, de afrikanske stater begår.

Det præcise antal brud på ikke-interventionsnormen i Afrika er omdiskuteret, da det afhænger af, hvordan et sådant defineres. Forstår man det som enten en stats tydelige og erkendte intervention i en anden stat eller en egentlig krig mellem to eller flere stater, har der siden været siden afkoloniseringen været seks sådanne tilfælde i Afrika, hvoraf de fire fandt sted på Afrikas Horn.⁵

At der trods en politisk situation, der umiddelbart giver landene stærke incitamenter til at intervenere eller forsøge at erobre territorium, og hvor et højt antal suverænitetsskrænkelser derfor ville være forventeligt, har været så relativt få klare tilfælde af suverænitetsskrænkelser, er det tydeligste tegn på ikke-interventionsnormens styrke i regionen (Herbst 1990: 123).

Et andet mere indirekte tegn på ikke-interventionsnormens styrke er det lave antal løsrivelseskonflikter, der har været i regionen. Afrika har som nævnt oplevet mange voldelige politiske konflikter, men kun et fåtal af disse har været løsrivelseskonflikter; langt de fleste har omhandlet magten inden for de eksisterende grænser.⁶ De få løsrivelsesforsøg, der har været, har som oftest været kortvarige og er sjældent lykkedes. De eneste to succesfulde afrikanske løsrivelsesforsøg⁷ – Eritrea og Sydsudan – fandt begge sted på Afrikas Horn.

Den særligt stærke ikke-interventionsnorm i Afrika er et resultat af, at der i årene efter afkoloniseringen skete en politisk 'helliggørelse' af de koloniale grænser, som stammer fra den politiske debat i årene efter afkoloniseringen om, hvordan det nyligt befriede Afrika skulle organiseres.

Et vigtigt element i denne debat var begrebet kolonialisme. På grund af kontinentets koloniale fortid er en af de stærkeste politiske normer i Afrika antikolonialisme. Antikolonialismen indebærer, at de afrikanske stater definerer sig selv i modsætning til de europæiske kolonimagter. Kolonialismen repræsenterer den ultimative uretfærdighed og undertrykkelse; det modsatte af hvad de afrikanske stater i egen selvforståelse står for, hvilket betyder, at alt, hvad der kan opfattes som kolonialisme, er stærkt illegitimt i en afrikansk kontekst (Kornprobst 2002: 374).

Et andet væsentligt og relateret spørgsmål var, hvordan man skulle forholde sig til de koloniale grænser. På den ene side var disse grænser en kolonial arv og dermed en del af det, de nye afrikanske stater ønskede at gøre op med, men på den anden side frygtede man, at hvis det accepteredes, at grænserne kunne revideres, ville det føre til politisk atomisering af kontinentet og medføre krig og ustabilitet i stort omfang.

I tiden efter afkoloniseringen var der i grove træk to politiske strømninger i Afrika: 'Casablanca-gruppen', der advokerede for et samlet Afrika med en stærk overstatslig organisation, og 'Monrovia-gruppen', der insisterede på, at suveræniteten skulle ligge hos de enkelte stater, og at de koloniale grænser skulle danne grundlag for disse (Baimu 2001: 301-302). I denne ideologiske konfrontation var det Monrovia-gruppens tanker, der blev styrende for den politiske organisering af det postkoloniale Afrika (Kornprobst 2002: 375; Iyob 1993: 263).

Monrovia-gruppen argumenterede for, at den eneste måde, at bevare de afrikanske staters nyvundne frihed på, var at lade de eksisterende koloniale grænser danne grundlag for de nye afrikanske stater. Holdningen var, at forsøg på at ændre de koloniale grænser ville være lig med afrikansk kolonialisme, da sådanne ændringer ville betyde, at afrikanske stater undervang sig hinandens territorier, på samme måde som europæerne havde gjort. Et illustrativt eksempel på denne holdning er følgende udtalelse fra Malis første præsident, Modibo Keita, ved det stiftende møde i *Organization for African Unity*:

„We must take Africa as it is, and we must renounce any territorial claims, if we do not wish to introduce what we might call black imperialism ...” (cf. Touval 1967: 104)

En lignende fremstilling af faren for afrikansk imperialism findes i Lusaka Manifestet; en erklæring fra 1969 imod apartheidstyrerne i det sydlige Afrika underskrevet af en række afrikanske statsledere:

“... the liberation of Africa for which we are fighting does not mean a reversed racialism. Nor is it an aspect of African Imperialism (...) the present boundaries of the States of Southern Africa are the boundaries of what will be free and independent African States.” (cf. Langley 1979: 784)

De koloniale grænser er kommet til at stå som symbol på de afrikanske staters frihed, og respekten for dem er dermed blevet gjort til et spørgsmål om antikolonialisme, hvilket gør både interventioner og løsrivelsesforsøg stærkt illegitime i Afrika, da begge dele er udtryk for manglende respekt for grænserne. Overholdelse af nabolandes suverænitet er således ikke blot vigtigt for de afrikanske stater af hensyn til forholdet til andre stater, men også for at opretholde selvbilledet som en antikolonialistisk stat.

Afrikas Horn

På Afrikas Horn – en region bestående af Djibouti, Eritrea, Etiopien, Kenya, Somalia og Nord- og Sydsudan⁸ – er der i modsætning til i resten af Afrika forekommet relativt mange interventioner og interstatslige krige – fire af de seks tilfælde, der har været i Afrika siden afkoloniseringen, fandt som nævnt sted på Afrikas Horn. Desuden er regionen hjemsted for de hidtil eneste succesfulde løsrivelser i Afrika.

En af forklaringerne på, at konfliktmønsteret på Afrikas Horn er så forskelligt fra det øvrige Afrikas er, at regionen har en svagere ikke-interventionsnorm end resten af kontinentet. Forklaringen på ikke-interventionsnormens svaghed på Afrikas Horn skal ligesom forklaringen på dens styrke i det øvrige Afrika findes i regionens koloniseringshistorie.

Regionens centrale stat – Etiopien – har aldrig været koloniseret, men har til gengæld igennem sin historie, optrådt på en måde, der af flere af dets naboer er blevet opfattet som kolonialistisk. Etiopien har haft stor betydning for udviklingen af de interstatslige normer på Afrikas Horn, idet relationen til Etiopien i kraft af landets dominerende politiske og geografiske position – alle stater i regionen grænser op til Etiopien – har været vigtig for samtlige af regionens stater. Derfor har Etiopiens anderledes koloniale erfaring ikke kun haft betydning for landets egen forståelse af suverænitet og interventionsnormer, men også for de øvrige stater på Afrikas Horn (Kornprobst 2002: 376).

Etiopiens historie og dens betydning for regionen

Den etiopiske stat er i modsætning til de øvrige afrikanske stater ikke dannet ved afkoloniseringen, men derimod gennem en langsom centralisering af magten. I Etiopien eksisterede der allerede før koloniseringen en statsliggende struktur i form af det etiopiske kejserdømme, og det er ud af denne struktur, den moderne etiopiske stat er opstået. At der er en sådan kontinuitet i den etiopiske stats historie, skyldes, at Etiopien modsat de øvrige afrikanske stater aldrig blev koloniseret.⁹

Etiopien har desuden som det eneste land i Afrika erfaring med territorial ekspansion. Igennem historien har landet stat som en del af sin statsdannelsesproces – i lighed med de europæiske stater – foretaget talrige ekspansioner. For den nutidige situation er de mest relevante eksempler annekteringen af den somali-dominerede Ogaden provins og den tidligere italienske koloni Eritrea.

Indlemmelsen af Ogaden i Etiopien foregik gennem forhandlinger med Storbritannien, der overlod området mod en tilladelse fra den etiopiske eksilregering til under 2. verdenskrig at rykke tropper gennem etiopisk territorium besat af Italien (Henze 2000: 181).

Det nuværende Eritrea, der vandt sin selvstændighed fra Etiopien i 1991 efter en årtier lang befrielseskamp, var fra 1890 og frem til 2. verdenskrigs afslutning en italiensk koloni. Efter krigen foranstaltede FN en føderation mellem Etiopien og Eritrea, der dog fra starten var stærkt domineret af Etiopien, og efter ti års ulige partnerskab annekterede Etiopien Eritrea. At Eritrea indgik i føderation med Etiopien frem for at blive en selvstændig stat skyldtes især Storbritannien, der så en interesse i at opdyrke et godt forhold til Etiopien, idet Storbritannien var kolonimagt i Etiopiens nabolande Somalia, Kenya og Sudan (Yohannes: 1993: 7-8).

Den etiopiske historie påvirker ikke-interventionsnormen i regionen på to måder.

For det første betyder den koloniale erfaring langt mindre i Etiopien end i det øvrige Afrika. Antikolonialismenormen og dens forbud mod ændringer af de koloniale grænser spiller ikke en lige så stor politisk rolle i Etiopien. Grænseændringer er ikke på samme måde tabu i en etiopisk optik, fordi landet med sine tidligere territoriale udvidelser har historisk erfaring med dette (Iyob 2000: 660-661).

For det andet betyder nabolandene Somalia og Eritreas erfaring med etiopisk ekspansion, at Etiopien i disse lande ses som en kolonimagt, hvilket har gjort det muligt for disse lande at retfærdiggøre krænkelse af etiopisk suverænitet som en antikolonialistisk kamp (Kornprobst 2002: 381-382; Iyob 1993: 261; Yohannes 1987: 667; Farer 1979: 120). Antikolonialismenormen er

på den måde blevet bragt i konflikt med ikke-interventionsnormen, hvilket har betydet en svækkelse af denne.

De regionale normers betydning for udviklingen i Somalia

Den svagere ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn er ikke blot interessant som forklaring på regionens særlige konfliktmønstre. Den har også stor betydning for den aktuelle udvikling i det konflikthærgede Somalia.

I løbet af 2012 påbegyndte Somalias overgangsregering en proces, der efter planen skal munde ud i etableringen af et permanent styre med en valgt regering. Denne proces støttes kraftigt af det internationale samfund, der har stor interesse i et stabilt Somalia. Indsatsen er dog hovedsageligt fokuseret på landets interne problemer og ignorerer i store træk forholdet til nabolandene, hvilket er problematisk, da Somalias nabolande spiller en væsentlig og ikke altid konstruktiv rolle i landets problemer.

Somalias relation til nabolandene er naturligvis præget af den svækkede ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn, og det er derfor værd at overveje, ikke blot hvilken rolle normen spiller for Somalias muligheder for at opnå stabilitet, men også hvordan det internationale samfund kan støtte op om den politiske udvikling i Somalia på en måde, der tager højde for de regionale forhold.

Baggrunden for den aktuelle udvikling i Somalia

Da Somalias mangeårige diktator Siad Barre blev væltet i 1991, udløste det en voldsom borgerkrig, og siden har landet været uden fungerende central regering.¹⁰ Eneste undtagelse herfra var Unionen af Islamiske Domstole (UID)'s kortvarige styre i 2006 (Møller 2009a: 13). UID var en alliance mellem forskellige islamiske grupper, som i 2006 opnåede kontrol med store dele af landet. Deres styre varede dog kun omkring seks måneder, hvorefter Etiopien med opbakning fra AU og USA invaderede Somalia, afsatte UID og tillod den såkaldte overgangsregering at rykke til Mogadishu.¹¹ Kort efter invasionen fik overgangsregeringen mandat fra FN's sikkerhedsråd til at lede Somalia i en transitionsperiode frem mod etableringen af en legitim regering (resolution 1725).

Overgangsregeringen opnåede kortvarigt kontrol med dele af landet, men efter at hovedparten af de etiopiske tropper blev trukket ud i 2009, indskrænkedes kontrollen til dele af Mogadishu og området omkring. Efter den etiopiske tilbagetrækning tog den militante islamistiske gruppe *al-Shabaab* magten i store dele af det sydlige Somalia og truede ad flere omgange overgangsregeringens kontrol over hovedstaden. For at svække *al-Shabaab* og styrke overgangsregeringen oprettede AU i 2007 AMISOM-styrken. I 2012 invaderede Kenya det sydlige Somalia og etablerede en bufferzone med det for-

mål at forhindre *al-Shabaab* i at sprede deres aktiviteter til Kenya.

Det er i løbet af 2011-2012 lykkedes AMISOM i samarbejde med kenyanske og etiopiske styrker at presse *al-Shabaab* ud af Mogadishu, og gruppen har i de seneste måneder været på tilbageslag flere steder i landet. *Al-Shabaab* kontrollerer dog stadig dele af det sydlige Somalia (FN 2012: afs. III).

I 2012 blev en ny forfatning for Somalia vedtaget og et nyt parlament udpeget, men på grund af sikkerhedssituationen aflyste man den planlagte forfatningsafstemning og lod repræsentanter for de somaliske klaner vedtage forfatningen og udpege det nye parlament. Efterfølgende har parlamentet udpeget Hassan Sheikh Mohamud som præsident, og han har etableret en regering, som skal arbejde frem mod afholdelse af parlamentsvalg.

Denne udvikling har skabt håb om, at Somalia kan være på vej ud af sin krise, men der er også en overhængende risiko for, at udviklingen ikke vil medføre reelle forandringer. Først og fremmest er det bekymrende, at det ikke lykkedes at afholde en forfatningsafstemning. Overgangsregeringen blev i sin tid etableret med det specifikke formål at afholde en sådan (TFC: 11.3.b), så i det lys må overgangsregeringen betragtes som et mislykket projekt. Derudover er forfatningsprocessen og udpegningen af parlamentet blevet kritiseret for korruption og for at være for stærkt styret af eksterne kræfter (Hassan & Melandri 2012; Macha 2012). På grund af den udbredte korruption, der blev rapporteret i forbindelse med deres udpegning, er det er desuden tvivlsomt, i hvor høj grad de klanrepræsentanter, der udpegede parlamentet, vitterligt repræsenterede klanerne (ICG 2012).

Der var flere årsager til overgangsregeringens fiasko, men en af de væsentligste var, at den aldrig opnåede legitimitet i befolkningen. Dette skyldtes dels, at den aldrig blev valgt, men også at den var så stærkt knyttet til Etiopien, at mange anså den for en etiopisk marionet. Den nye regering står i samme situation som overgangsregeringen; den er ikke valgt, og er afhængig af militær bistand udefra. Hvis den nye regering skal have en chance for at vinde legitimitet i Somalia, er det afgørende, at den opnår et mere balanceret forhold til nabolandene – særligt Etiopien – end dens forgænger gjorde. Den svage ikke-interventionsnorm på Afrikas Horn spiller en meget væsentlig rolle for dette forhold.

Normernes betydning

Den svage ikke-interventionsnorm har betydning for situationen i Somalia på flere niveauer.

På et overordnet plan betyder den, at regionens stater vil være mere tilbøjelige til at krænke somalisk territorium, end de øvrige afrikanske stater ville være i en

lignende situation. Såvel Etiopien som Kenya har således vist sig villige til at gribe militært ind i Somalia, selvom det har negativ indflydelse på stabiliteten i landet (Barnes & Hassan 2007: 5).

På et lavere niveau er ikke-interventionsnormen en medvirkende faktor i, at Etiopien har så stærk en interesse i Somalia, og at landets præference er et ikke alt for stærkt Somalia.

Under Barre invaderede Somalia i 1977-78 Etiopien for at tage kontrol over Ogaden-provinsen, som styret i Mogadishu mente var en somalisk provins, der var blevet koloniseret af nabolandet. Denne holdning er stadig udbredt både i Somalia og i Ogaden, hvor oprørsgrupper kæmper for løsrivelse. Derfor frygter Etiopien, at et fremtidigt stærkt Somalia på ny ville udfordre den etiopiske kontrol med området, og selvom det er vanskeligt at forestille sig en somalisk invasion af Etiopien inden for nærmeste fremtid, er det ikke utænkeligt på længere sigt (Møller 2009a: 20). Historien har vist, at der er kræfter i Somalia, der ønsker at fravriste Etiopien Ogaden, og da interstatslige krige på Afrikas Horn på grund af den svagere ikke-interventionsnorm ikke er lige så ualmindelige som i det øvrige Afrika, er det en risiko, Etiopien ikke kan ignorere. Selv hvis et fremtidigt stabilt Somalia afstår fra direkte invasion, vil der stadig være risiko for, at landet som et våben i Ogaden-konflikten yder støtte til Etiopiens etniske oprørsgrupper. Under sit kortvarige styre i 2006 støttede UID oprørsgrupper i såvel Ogaden som Etiopiens Oromo-region (Møller 2009a: 14), hvilket var et af Etiopiens motiver bag 2006-invasionen.

Den etiopiske frygt for, at en stabilisering af Somalia med tiden kunne føre til fornyet konflikt om Ogaden med mulig afsmitning til andre af landets etniske konflikter, underbygges yderligere af, at Etiopien opfattes som en kolonimagt af Somalia og Eritrea, hvilket betyder, ikke blot at disse lande er fjendtligt stemt over for Etiopien, men også – og måske vigtigere – at et fremtidigt Somalia ville kunne retfærdiggøre et nyt angreb på Etiopien som en antikolonialistisk kamp.

De etiopiske interesser i Somalia er formet af to modsatrettede hensyn. På den ene side bekymringen for den trussel, et stærkt Somalia ville udgøre, og på den anden side truslen fra landets nuværende ustabilitet i form af somaliske flygtningestrømme ind i Etiopien og spillerum for anti-etiopiske grupper.

Invasionen i 2006 var et forsøg på at balancere mellem disse hensyn. Den ideelle situation for Etiopien ville være et stabilt og venligsindet Somalia, men konflikten omkring Ogaden gør dette usandsynligt. Derfor valgte Etiopien at satse på, at overgangsregeringen med tiden og fortsat opbakning fra vesten og AU ville skabe en vis stabilitet i landet og dermed bremse flygtningestrømmene,

samtidigt med at den ville være afhængig af etiopisk støtte og derfor venligt stemt.

Overgangen til en ny regering i Somalia udgør en risiko for tab af indflydelse for Etiopien, som landet næppe uden videre vil acceptere. Det er derfor meget sandsynligt, at Etiopien fortsat vil forsøge at kontrollere den nye regering gennem finansiel og militær støtte. Hvis den nye regering i lighed med overgangsregeringen gør sig afhængig af etiopisk støtte, vil det imidlertid kraftigt mindske dens chancer for succes. En del af forklaringen på overgangsregeringens problemer ligger netop i, at den var for afhængig af Etiopien. Det betød, at overgangsregeringen var tvunget til i høj grad at tilgodese Etiopiens interesser, hvilket ikke nødvendigvis var befordrende for stabiliteten i Somalia. Desuden betyder opfattelsen af Etiopien som kolonimagt, at enhver regering, der regerer med etiopisk støtte, vil blive opfattet som illegitim. Mange somaliere så overgangsregeringen som en forlængelse af den etiopiske besættelse af Ogaden, og hvis den nye regering fortsætter med at have et tæt forhold til det etiopiske styre, vil den lide under samme legitimitetsproblemer (Barnes & Hassan 2007: 7).

Ikke-interventionsnormen har desuden betydning for Eritreas indblanding i den somaliske konflikt. Eritrea ønsker på grund af sit historiske betingede modsætningsforhold til landet at modarbejde etiopiske interesser. Derfor støttede Eritrea UID under den etiopiske intervention og er siden ofte blevet beskyldt for at yde materiel og logistisk støtte til militser, der bekæmper de etiopiske styrker i Somalia (Møller 2009a: 22; Le Sage 2009: 2).

Eritreas motivation for at involvere sig i den somaliske konflikt styrkes desuden af, at Eritrea ser Etiopien som en kolonialistisk stat, der ønsker at dominere hele Afrikas Horn (Iyob 1993: 268); en opfattelse, der understøttes af den kraftige etiopiske involvering i Somalia. Derfor er den eritreanske støtte til Etiopiens modstandere ikke udelukkende drevet af ønsket om at modarbejde den gamle fjende, men også af en bekymring for, at etiopisk succes i Somalia vil betyde en styrkelse af Etiopiens planer om at opnå hegemoni i regionen. Om disse planer er reelle, er i denne sammenhæng uden betydning. Det væsentlige er, at de opfattes som reelle i Eritrea (Reid 2003: 379-380; Sorenson 1991: 312-313).

Den svagere ikke-interventionsnorm fremmer Etiopien og Eritreas indblanding i Somalia på to måder. Dels gør den det mindre omkostningsfuldt at krænke somalisk suverænitæt, hvilket i sig selv må forventes at føre til en større grad af indblanding, og dels skaber den en situation, hvor begge stater ser sig nødsaget til at deltage i konflikten for at sikre sig mod modstanderes eventuelle fremtidige handlinger. Etiopien ønsker at kontrollere Somalia af frygt for, at et fremtidigt stærkt og stabilt Somalia vil

angribe Etiopien, og Eritrea ønsker at bekæmpe Etiopiens kontrol over Somalia, fordi landet anser en styrkelse af Etiopiens position i regionen som en trussel.

Begge dele kan føres tilbage til den svagere ikke-interventionsnorm. Hvis regionen havde en stærk ikke-interventionsnorm som i det øvrige Afrika, ville Etiopien ikke frygte et somalisk angreb, da det ville være utænkeligt, at en afrikansk stat ekspanderede på bekostning af en anden afrikansk stat, og ligeledes ville man i Eritrea sandsynligvis føles sig mindre truet af Etiopien, hvis der var en stærk norm, der forbød intervention.

Det internationale samfunds indsats¹²

Det internationale samfund har gentagne gange forsøgt at stabilisere Somalia. Efter de mislykkede FN- og amerikanske missioner i 1991-1994¹³ har vesten ikke været villig til at gribe militært ind i landet, men har i stedet overladt den militære del af indsatsen til AU og staterne i regionen med restlig økonomisk støtte. Den etiopiske invasion i 2006 blev således støttet politisk og materielt af USA, der også udførte luftangreb til støtte for de etiopiske styrker (Møller 2009b: 31-32), ligesom både USA og EU bidrager økonomisk til AMISOM.

Hjørnesteinen i det internationale samfunds tilgang er etablering af en stabil central regering i Somalia, og den hidtidige strategi har været en styrkelse af overgangsregeringen (UM 2011: 10; Clinton 2012; Shapiro 2011). Den seneste politiske udvikling er blevet tolket som tegn på, at strategien er rigtig, og der er derfor ikke sket grundlæggende ændringer. Strategien er stadig at støtte centralregeringen i håb om, at den med ekstern militær støtte kan skabe stabilitet i landet.

Som nævnt er de problemer, der plagede overgangsregeringen ikke løst. Fastholder det internationale samfund sin strategi, indebærer det derfor en risiko for, at den nye regering blot bliver en fortsættelse af overgangsregeringen under et nyt navn – en svag og illegitim regering, der er afhængig af militær støtte fra AMISOM, Kenya og Etiopien (ICG 2012).

Ønsker det internationale samfund at øge den nye regerings chance for succes, bør man brede sin tilgang ud og rette en større del af fokus mod relationen mellem Somalia og dets nabolande.

En bredere strategi for Somalia

Den nye somaliske regering står i et vanskeligt dilemma i forhold til Etiopien: Etiopien ønsker at bevare sin indflydelse på regeringen, som på sin side er afhængig af etiopisk militærstøtte, men opretholder regeringen det nære forhold til Etiopien, vil det betyde et betydeligt legitimitetstab i den somaliske befolkning.

Selvom AMISOM-styrken formelt fører an i kampen mod *al-Shabaab*, har Etiopien stadig et stort antal styrker i landet, som har spillet en væsentlig rolle i de militære succeser, AMISOM har fejret det seneste år (ICG 2012a: 4). Uden de etiopiske tropper vil den nye regering med al sandsynlighed ikke være i stand til at levere den sikkerhed, som Somalias befolkning kræver af sin regering.

På grund af det problematiske forhold til Etiopien, den kommende regering uvægerligt vil få, er der stor risiko for, at den vil møde de samme problemer, som overgangsregeringen gjorde.

Ud over de allerede nævnte legitimitetsproblemer, dette forhold medfører, er der meget, der tyder på, at Etiopien ikke ønsker de store ændringer i situationen i Somalia. Som allerede beskrevet er der i Etiopien en stor frygt for, hvordan et stærkt og stabilt Somalia ville agere i forhold til Ogaden-problematikken, og den afsmitning denne konflikt kan få på andre etniske konflikter i landet – særligt i Oromo-regionen; en frygt, der underbygges af den svage ikke-interventionsnorm i regionen. Det er derfor ikke utænkeligt, at Etiopien er udmærket tilfreds med en svag somalisk regering, som er afhængig af etiopisk støtte, samtidig med at AMISOM og de udenlandske tropper skaber en vis stabilitet i landet og holder *al-Shabaab* i skak. De etiopiske interesser i Somalia er altså ikke nødvendigvis de samme, som det internationale samfunds eller den somaliske civilbefolknings.

Hvis det internationale samfund ønsker at støtte den nye somaliske regering, er det nødvendigt at dette problem adresseres. Den etiopiske indflydelse i Somalia var som nævnt også et stort problem for overgangsregeringen, hvilket de aktører, der støttede op om denne, tilsyneladende var bevidste om (UM 2011: 6). Alligevel har det internationale samfund indtil videre ignoreret problemet.

Årsagen til, at det internationale samfund ikke har været villigt til at adressere Etiopiens problematiske rolle i Somalia, er sandsynligvis den vigtige rolle landet spiller i den militære strategi; uden de etiopiske tropper havde det ikke kunnet ladet sig gøre at presse *al-Shabaab* i den grad, det er sket, og dette har man øjensynligt vurderet som vigtigere end det problematiske forhold mellem overgangsregeringen og Etiopien.

Det er oplagt, at det internationale samfunds strategi bør lægges om, så den i højere grad tager højde for problematikken omkring forholdet til Etiopien. Spørgsmålet er imidlertid hvordan? Den militære afhængighed af Etiopien gør, at det ikke er en realistisk løsning, at den somaliske regering på egen hånd bryder med Etiopien. Det ville kræve, at de afrikanske lande bidrog med langt flere soldater til AMISOM, eller at vestlige styrker blev

indsat i konflikten. Ingen af delene er der politisk vilje til. Realiteten er, at den somaliske regering i mange år fremover vil være afhængig af militær bistand fra Etiopien for at overleve. Det internationale samfund bør derfor gøre det til et hovedelement i sin strategi at skabe en mere konstruktiv relation mellem den somaliske regering og Etiopien.

En stor del af årsagen til, at Etiopien ikke er interesseret i et alt for stærkt styre i Mogadishu, er som nævnt i risikoen, at et sådant ville støtte Etiopiens interne oprørsgrupper eller ligefrem forsøge at erobre Ogaden. Når regionens svage ikke-interventionsnorm tages i betragtning, er det forståeligt, at Etiopien tager denne risiko alvorligt. Derfor bør det internationale samfund arbejde for at overbevise Etiopien om, at et stærkt styre i Somalia er i landets egen interesse – også selvom dette styre ikke nødvendigvis er Etiopien-venligt. En måde at gøre dette på kunne være med et løfte om at gribe militært ind for at stoppe en eventuel interstatslig konflikt i regionen. Et sådant løfte ville, hvis det var troværdigt, gøre omkostningerne ved at indlede en konflikt så høje for begge parter, at det er usandsynligt, at de ville gøre det. Med andre ord kunne et sådant løfte lægge den begrænsning på staternes mulighed for at krænke hinandens suverænitet, som den stærke ikke-interventionsnorm gør i det øvrige Afrika.

Hvis risikoen for en interstatslig krig mellem Etiopien og et fremtidigt stabilt Somalia på denne måde kunne mindskes, ville det også mindske Etiopiens behov for at påvirke den somaliske regering. I en sådan situation ville Etiopien sandsynligvis lettere kunne overtales til at spille en mere tilbagetrukket politisk rolle, samtidig med at landet bevarede sit militære engagement.

Et andet element i strategien bør være et større fokus på opbygning af et somalisk sikkerhedsapparat, som med tiden vil kunne erstatte de udenlandske styrker. Af hensyn til regeringens legitimitet bør det prioriteres at erstatte de etiopiske styrker før AMISOM og kenyanske tropper. I den forbindelse kommer man næppe udenom at forhandle med dele af *al-Shabaab* om en inkorporering i Somalias væbnede styrker. Selvom gruppen er presset, er en fuldstændig militær sejr over den usandsynlig (ICG 2012a: 9). Hvis det kan lykkes at få dele af *al-Shabaab* til at nedlægge våbnene eller gå over til regeringsstyrkerne, vil det mindske behovet for støtte fra de etiopiske tropper og dermed også mindske det alvorlige dilemma mellem sikkerhed og legitimitet, som regeringen står i.

En mindre afhængighed af de etiopiske styrker vil samtidig fjerne en stor del af Eritreas incitament til at blande sig i konflikten og dermed afskære *al-Shabaab* fra støtte herfra. Begge dele ville bringe Somalia et stort skridt nærmere sikkerhed og stabilitet.

Noter

1. Afrika kan inddeles i to overordnede regioner: Nordafrika og Afrika syd for Sahara. Nordafrika er arabisk domineret og har historisk været mere præget af den arabiske halvø end af Afrika syd for Sahara. Begge regioner har været koloniseret af europæiske stater, men i Nordafrika eksisterede der allerede statslignende strukturer med lige så lang historie som de europæiske. Derfor foregik den europæiske kolonisering ved, at europæerne gik ind og overtog disse strukturer, mens samfundsstrukturene grundlæggende forblev de samme (Holsti 1996: 56). Groft sagt udskiftede man lederskabet men bevarede organisationen i sine grundtræk – dog med væsentlige ændringer og udbygninger. I Afrika Syd for Sahara var situationen anderledes. Regionen var generelt langt tyndere befolket, og derfor eksisterede der kun statslignende strukturer ganske få steder. Koloniseringen var derfor langt mere gennemgribende end i Nordafrika. De europæiske kolonimagter skabte simpelthen statsstrukturene fra grunden. Det eneste sted en statslignende struktur fik lov at overleve i Afrika syd for Sahara var i Etiopien, hvilket skyldes, at landet ikke blev koloniseret. Denne historiske forskel har haft stor betydning for områdernes senere udvikling, og derfor giver det mening at skelne mellem de to regioner, når det drejer sig om normerne for interstatslige relationer. Når der i artiklen står Afrika henvises der til Afrika syd for Sahara.
2. Liberia fremhæves ofte som det andet eksempel på en afrikansk stat, der aldrig har været koloniseret. Dette er dog ikke korrekt. Liberia blev grundlagt af frigitte amerikanske slaver, der oprettede en stat, som havde mange fællestræk med de europæiske kolonier, idet landet var delt i amerikanske og indfødte liberianere, hvor de amerikanske liberianere regerede landet og havde andre rettigheder end de indfødte liberianere. Liberia blev således koloniseret, der var blot ikke tale om europæisk kolonisering, men om afroamerikansk (Gershoni 1985).
3. Det er vigtigt at holde sig for øje, at normer kun er én af flere faktorer, der påvirker staternes handlinger. Disse er påvirket af faktorer som strategiske interesser, indenrigspolitiske grupperingers pres og staternes indbyrdes styrkeforhold. Normernes indflydelse skal ses som medierende; de spiller ind på de øvrige faktorer, og påvirker staternes vurdering af disse, men er aldrig alene årsag til en bestemt handling (Legro 2005: 40). Et væsentligt element i forklaringen på nabolandenes interventioner i Somalia er uden tvivl fraværet af en somalisk stat, der kan håndhæve den somaliske suverænitet. Det ville være interessant at diskutere normernes relative betydning for den somaliske konflikt i forhold til fraværet en somalisk stat, og der ville kunne laves interessante sammenligninger med andre af Afrikas svage stater i andre regioner såsom DDR Congo og Den Centralafrikanske Republik. Af hensyn til artiklens omfang må disse diskussioner desværre udelades.
4. Den Afrikanske Union (AU) har i sit charter indskrevet, at unionen har ret til at intervenere i tilfælde af grove menneskeretskrænkelser (*Constitutive Act of the African Union*, art. 4, h), hvilket umiddelbart taler imod, at Afrika skulle have en stærkere ikke-interventionsnorm end resten af verden. I praksis er der dog ikke meget, der tyder på, at denne paragraf tillægges nær så stor vægt som den umiddelbart foregående i samme dokument, der kræver ikke-intervention i medlemmernes indre anliggender. AU optræder som oftest handlingslammet i forhold til interne konflikter, netop fordi en stor del af medlemsstaterne vægrer sig ved at acceptere suverænitetskrænkelser, hvilket antyder, at der måske nok er kræfter i Afrika, der arbejder på at svække regionens stærke ikke-interventionsnorm, men at det indtil videre ikke har haft nogen nævneværdig effekt (Apuuli 2011: 10)
5. De seks tilfælde er Ogaden-krigen mellem Somalia og Etiopien i 1977-78, Konflikten mellem Uganda og Tanzania i 1978, Krigen mellem Etiopien og Eritrea i 2000, Krigene i DDR Congo, Etiopiens invasion af Somalia i 2006 og Kenyas invasion af Somalia i 2011. Som interventioner regnes situationer, hvor et land invaderer et andet med det formål at opnå politiske forandringer såsom regimeskift eller erobring af territorium. Derfor medregnes hverken mindre sammenstød omkring grænser eller proxy-krigsførelse, hvor en stat ikke sender egne tropper over grænsen, men i stedet støtter grupper i fremmede stater, der kæmper for mål, der er i overensstemmelse med den støttende stats egne interesser. Interventioner ledet af internationale organisationer medregnes heller ikke, da disse i Afrika som oftest foregår efter aftale med regeringen i det land, hvor interventionen foregår. Der er ikke enighed om, hvor mange af tilfældene, der kan betegnes som egentlige interstatslige krige. Der er bred enighed om, at Ogaden-krigen mellem Somalia og Etiopien i 1977-1978 og krigen mellem Etiopien og Eritrea i 1998-2000 var klare tilfælde af interstatslig krig, idet angriberens formål i disse krige, var at erobre territorium fra den angrebne part – i begge tilfælde Etiopien. Derudover regner flere ligeledes konflikten mellem Tanzania og Uganda i 1978 som en interstatslig krig. Denne konflikt bør dog i højere grad ses som en intervention, idet angriberen – Tanzania – ikke havde til hensigt at erobre territorium fra den angrebne part, men derimod invaderede for at vælte det ugandiske styre. (Møller 2009c: 11)
6. Engelbert & Hummel finder i deres artikel om emnet frem til, at der siden afkoloniseringen har været 10 løsrivelseskonflikter i Afrika syd for Sahara. Dette kan umiddelbart virke som mange, men når det ses i forhold til, at der i samme periode har været i alt 30 væbnede politiske konflikter i området, og at Afrika på grund af de mange nye, ustabile stater og de koloniale grænser, har haft et politisk klima, der virker befordrende for løsrivelsesforsøg, er det i virkeligheden relativt få. Løsrivelseskonflikterne udgør ifølge forfatterne 27% af det samlede antal væbnede konflikter i Afrika. Til sammenligning udgjorde de i samme periode næsten 50% af alle konflikter i mellemøsten og asien og over 80% i Europa (Engelbert & Hummel 2005: 399-400).
7. Et tredje tilfælde er Somaliland, der de facto har løst sig fra Somalia, og som i dag fungerer som en selvstændig stat. Somaliland er dog modsat Eritrea og Sydsudan ikke anerkendt af omverdenen, og er derfor ikke talt med. Det kan dog stadig betragtes som en underbygning af teorien om, at de koloniale grænser er mindre urørlige på Afrikas Horn end i det øvrige Afrika.
8. Der er ikke enighed blandt forskerne om, hvilke lande, der bør regnes med i regionen. Nogle mener at blot de fire lande, der udgør den geografiske region – Djibouti, Eritrea, Etiopien og Somalia – bør medregnes, mens andre mener, at regionen bør ses som bestående af medlemmerne af den mellemstatslige regionale organisation IGAD (Kornprobst 2002: 372-373). Fra en sikkerhedspolitisk synsvinkel bør Kenya samt Nord- og Sydsudan dog også medregnes i regionen, da disse staters sikkerhed er tæt knyttet til de fire stater, der udgør den geografiske region, mens Uganda, der også er medlem af IGAD ikke bør medregnes, da landets væsentligste sikkerhedsrelationer ikke er til de øvrige lande i regionen men derimod til dets sydlige og vestlige naboer (Farer 1979: 1; Danfulani 1999: 37; Mesfin 2010: 2).
9. Etiopien blev i 1895 forsøgt koloniseret af Italien, men forsøget endte efter en et år lang kampagne med italiensk nederlag til etiopiske styrker i slaget ved Adwa i 1896. Herefter indgik parterne en fredsftale, der tillod Etiopien at bevare sin suverænitet, mens det øvrige Afrika var koloniseret (Henze 2000: 180-185). Etiopien var kortvarigt under italiensk kontrol i perioden 1935-1940. På grund

af det korte tidsrum og den kontinuitet, der var i det etiopiske styre – Haile Selassie var landets leder både før og efter Italiens kortvarige overtagelse – kan dette ikke betragtes som en egentlig kolonisering, men må i stedet ses som en besættelse.

10. Der er en ganske velfungerende regering i den autonome region Somaliland samt en svagere men dog fungerende regering i Puntland-regionen. Disse to regioner udgør omtrent halvdelen af det somaliske territorium. Somaliland er reelt en selvstændig stat, der også ønsker at forblive som sådan, som blot ikke er anerkendt af omverdenen, mens Puntland i højere grad må betragtes som en autonom region, idet det fra Puntlands regerings side fastholdes, at man ønsker at forblive en del af Somalia. Når der tales om krisen i Somalia er det derfor den sydlige del af landet, der refereres til, da det er dette område, der er uden regering. De autonome regioner – særligt Puntland – er dog stadig stærkt påvirkede af manglen på en central regering i Somalia.
11. *Transitional Federal Government* oprettedes i 2004 på initiativ af den regionale interstatslige samarbejdsorganisation IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) – en organisation bestående af Djibouti, Eritrea, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan og Uganda. Oprettelsen af overgangsregeringen var et led i IGAD's forsøg på at stabilisere Somalia. Overgangsregeringen var i de første år fysisk placeret i Kenya og var i realiteten en eksilregering uden egentlig indflydelse. I 2006 rykkede overgangsregeringen under beskyttelse af etiopisk militær til byen Baidoa i Somalia. Først efter den etiopiske invasion senere samme år var overgangsregeringen i stand til at rykke til Mogadishu og opnå kontrol med større dele af landet (Møller 2009: 15).
12. Det internationale samfund har flere forskellige indsatser i Somalia, som er delvist overlappende. Det drejer sig om bekæmpelse af pirateriet ud for Somalias kyst, bekæmpelse af *al-Shabaab*, og opbygningen af en somalisk stat. Alle tre er forbundne, men indsatserne er ikke som sådan koordinerede. Pirateriet forsøges bekæmpet gennem NATO-operationen *Ocean Shield*, mens bekæmpelsen af *al-Shabaab* primært foregår gennem støtte til AMISOM, der bakkes op af amerikanske droneangreb på mål, der formodes at have strategisk betydning for *al-Shabaab*. Statsopbygningsindsatsen foregår via FN samt ved bilateral bistand. Når der i artiklen tales om det internationale samfunds indsats er det statsopbygningsindsatsen og forsøget på at skabe sikkerhed i landet, der refereres til. Det er vanskeligt at adskille indsatsen for sikkerhed og bekæmpelsen af *al-Shabaab* fra statsopbygningsindsatsen, da sikkerhed og statsopbygning er nært sammenknyttede, og på mange måder er en forudsætning for hinanden. Sikkerheden er eksempelvis en afgørende faktor i, at det indtil videre ikke er lykkedes at afholde forfatningsafstemning og parlamentsvalg, men manglen på en fungerende central regering er samtidig årsag til, at sikkerhedsproblemerne i landet er så store.
13. Der var i denne periode tre internationale missioner i Somalia. Den første var FN's UNOSOM-mission, der blev iværksat i 1992, og som havde til formål at overvåge den netop indgåede våbenhvile mellem parterne i den somaliske borgerkrig. Våbenhvilen havde ingen større effekt på konfliktniveauet i landet, og UNOSOM blev derfor erstattet af den amerikansk ledede multinationale UNITAF-styrke, som havde til formål dels at sikre muligheden for at udbringe nødhjælp, og dels at stabilisere Somalia. Midt i 1993 blev pakistanske UNITAF-soldater angrebet af grupper med formodet tilknytning til krigsherren Mohammad Farrah Aideed, hvilket resulterede i 24 pakistanske soldaters død. Herefter erstattedes UNITAF med den større FN-ledede UNOSOM II mission, som skulle genskabe sikkerheden i landet ved blandt andet at fange Aideed. USA indsatte ud over de tropper, landet bidrog med til UNOSOM II, elitetropper specifikt til jagten på Aideed. Indsatsen kulminerede med 'slaget

om Mogadishu' i efteråret 1993, som resulterede i nedskydningen af en amerikansk *Black Hawk* helikopter og 18 dræbte amerikanske soldater samt et stort antal somaliere, uden at det lykkedes at fange Aideed. Kort efter episoden annoncerede USA, at man ville trække sine tropper hjem fra Somalia og i november 1994 påbegyndte FN's sikkerhedsråd med vedtagelsen af resolution 954 tilbagetrækningen af UNOSOM II-styrken. De sidste amerikanske soldater forlod Somalia i marts 1994, mens de sidste FN-tropper forlod landet i et år efter.

Referencer

- Apuli, KP (2011), 'The Principle of 'African solutions to African Problems' under the spotlight: The African Union (AU) and the Libya Crisis', Open Society Institute, Africa Governance Monitoring & Advocacy Project, AfriMAP
- Baimu, E (2001), 'The African Union: Hope for better protection of human rights in Africa?', *African Human Rights Law Journal*, 1 (2), pp. 299-135
- Barnes, C & Hassan, H (2007), 'The Rise and Fall of Mogadishu's Islamic Courts', *Chatham House Briefing Paper – Africa Programme*, AFP 07/02, April 2007
- Björkdahl, A (2002), 'Norms in International Relations: Some Conceptual and Methodological Reflections', *Cambridge Review of International Affairs*, 15 (1), pp. 9-23
- Buzan, B & Wæver, O (2003), *Regions and Powers – The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge
- Clinton, H (2012), 'Intervention at the London Conference on Somalia', <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/02/184493.htm>
- Danfulani, SA (1999), 'Regional Security and Conflict Resolution in the Horn of Africa: Somalian Reconstruction after the Cold War', *International Studies*, 36 (1), pp. 35-61
- Engelbert, P & Hummel, R (2005), 'Let's Stick Together: Understanding Africa's Secessionist Deficit', *African Affairs*, 104/416, pp. 399-427
- Farer, TJ (1979), *War Clouds on the Horn of Africa: The Widening Storm*, 2. ed., Carnegie Endowment for International Peace, New York
- Finnemore, M & Sikkink, K (1998), 'International Norm dynamics and Political Change', *International Organization*, 52 (4), pp.887-917
- Finnemore, M (1996), 'Constructing Norms of Humanitarian Intervention', i PJ Katzenstein (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, pp. 130-154
- Florini, A (1996), 'The Evolution of International Norms', *International Studies Quarterly*, 40 (3), Special Issue: Evolutionary Paradigms in the Social Sciences, pp. 363-389
- FN (2011), 'Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 1916 (2010)', S/2011/433, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/433
- FN (2012), 'Report of the Secretary General on Somalia', UN Security Council, S/2012/283, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/283
- FN's Sikkerhedsråd, 'Resolution 1725 (2006)'
- FN's Sikkerhedsråd, 'Resolution 1744 (2007)'
- FN's Sikkerhedsråd, 'Resolution 954 (1994)'
- Gershoni, Y (1985), *Black Colonialism: The Americo-Liberian Scramble for the Hinterland*, Westview Press, London
- Hassan, MA & Melandri, M (2012), 'Somalia: Ratifying Constitution in Dark Rooms', <http://www.mareeg.com/fidsan.php?sid=24670&ctirsan=3>
- Henze, PB (2000), *Layers of Time – A history of Ethiopia*, Palgrave, New York

- Herbst, J (1990), 'War and the State in Africa', *International Security*, 14 (4), pp. 117-139
- Holsti, KJ (1996), *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, Cambridge
- ICG (2012a), 'Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed', International Crisis Group Policy Briefing, Africa Briefing No. 87, 22 February 2012
- ICG (2012b), 'Somalia: From Troubled Transition to a Tarnished Transition?', International Crisis Group statement, 20 August, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2012/africa/somalia-from-troubled-transition-to-a-tarnished-transition.aspx>
- Iyob, R (1993), 'Regional Hegemony: Domination and Resistance in the Horn of Africa', *Journal of Modern Africa Studies*, 31 (2), pp. 257-276
- Iyob, R (2000), 'The Ethiopian-Eritrean conflict: diasporic vs. hegemonic states in the Horn of Africa, 1991-2000', *Journal of Modern Africa Studies*, 38 (4), pp. 659-682
- Jackson, R & Rosberg, C (1982), 'Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood', *World Politics*, 35 (1), pp. 1-24
- Jackson, R (1990), *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge
- Jepperson, LJ; Wendt, A & Katzenstein, PJ (1996), 'Norms, Identity, and Culture in National Security', i PJ Katzenstein (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, pp. 8-43
- Jodoin, S (2008), 'International Law and Alterity: The State and the Other', *Leiden Journal of International Law*, 21 (1), pp. 1-28
- Kornprobst, M (2002), 'The management of border disputes in African regional sub-systems: comparing West Africa and the Horn of Africa', *Journal of Modern Africa Studies*, 40 (3), pp. 369-393
- Langley, JA (1979), *Ideologies of Liberation in Black Africa 1856-1970 – Documents on modern African political thought from colonial times to the present*, Rex Collings, London
- Le Sage, A (2009), 'Militias and Insurgency in Somalia', The Washington Institute for Near East Policy, PolicyWatch#1593
- Legro, JW (2005), *Rethinking the World – Great Power Strategies and International Order*, Cornell University Press, New York
- Macha, N (2012), 'Somalia: Deep Divisions Over New Constitution', <http://globalvoicesonline.org/2012/06/21/somalia-deep-divisions-over-new-constitution/>
- Mesfin, B (2010), 'The Horn of Africa as a Security Complex: Towards a Theoretical Framework', Political Studies Association conference proceeding, http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2010/1256_1136.pdf
- Møller, B (2009a), 'The Somali Conflict – The Role of External Actors', *DIIS Report 2009:03*, Dansk Institut for Internationale Studier, København
- Møller, B (2009b), 'The Horn of Africa and the US „War on Terror“ with a special Focus on Somalia', DIIPER Research Series, Working Paper No. 16, Aalborg University
- Møller, B (2009c), 'Africa's Sub-Regional Organisations: Seamless Web or Patchwork?', Crisis States Research Centre Working Paper, Working Paper no. 56.
- Reid, R (2003), 'Old Problems in New Conflicts: Some Observations on Eritrea and Its Relations with Tigray, from Liberation Struggle to Inter-State War', *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 73, No. 3, pp. 369-401
- Ringmar, E (1996), *Identity, Interest and Action – A cultural explanation of Sweden's intervention in the Thirty Years War*, Cambridge University Press, Cambridge
- Shapiro, AJ (2011), 'US Approaches to Counter-Piracy', Remarks to International Institute for Strategic Studies, Washington DC, Andrew J. Shapiro, Assistant Secretary, Bureau of Political-Military Affairs, <http://www.state.gov/t/pm/rls/rm/159419.htm>
- Sorenson, J (1991), 'Discourses on Eritrean Nationalism and Identity', *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 2, pp. 301-317
- Tilly, C, 'Reflections on the History of European State-Making' i C Tilly (red.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, pp. 3-83
- Touval, S (1967), 'The Organization of African Unity and African Borders', *International Organization*, 21 (1), pp. 102-127
- Transitional Federal Charter for the Somali Republic (TFC), Februar 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/country,,LEGISLATION,SOM,456d621e2,4795c2d22,0.html>
- UM (2011), 'Politikpapir for Danmarks engagement i Somalia 2011', DANIDA, Udenrigsministeriet, København, <http://um.dk/da/-/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/International-politik/Somaliapolitikpapir.ashx>
- Wendt, A (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Yohannes, O (1987), 'The Eritrean Question: a Colonial Case?', *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 25, No. 4, pp. 643-668
- Yohannes, O (1993), 'Eritrea: A Country in Transition', *Review of African Political Economy*, Vol. 20, No. 57, pp. 7-28

Festtale til 44. årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab

Kasper Møller Hansen

Formand for Dansk Selskab for Statskundskab, Professor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Indledning

Dansk Selskab for Statskundskab¹ er stiftet i 1960 og holder årligt en to dages konference. I de seneste år har den været afholdt i Vejle med ca. 100 deltagere. Deltagerne er hovedsageligt forskere fra de politologiske miljøer i Danmark, men er åben for andre deltagere. Der er en tradition for at der ved middagen under konferencen afholdes en festtale, som tager specifikke emner op. Talen i 2012 fokuserede på den enorme produktivitsfremgang i dansk statskundskab målt på videnskabelige internationale artikler. Samtidige blev talen brugt til at tildele professor Jørgen Elklit Erik Rasmussen-prisen, som blev uddelt for første gang.

Festtalen ved det 44. årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab, 25.-26. oktober 2012

Der var engang et lille kongerige, som ikke lod sig syn-derligt påvirke af udviklingen omkring sig. Fokus var på dansksprogede bøger og statskundskaben bidrog samlet kun med en enkelt eller to internationale artikler om året. I dag holder kongeriget det 44. årsmøde i Dansk Selskab for Statskundskab og meget vand er løbet i åen siden de første internationale artikler fra dansk statskundskab så dagens lys.

Statskundskaben er og har været i en rivende udvikling. Hvis vi ser på omfanget af internationale, publice-rede artikler, har vi her omkring bordene sammen med vores kolleger publicerede næste 100 internationale artikler sidste år, og det er stærkt stigende, og i bedre og bedre tidsskrifter – fx fire artikler i American Political Science Review – inkl. et par, der er på vej. Blot for 10 år siden blev der kun publiceret ca. 25 internationale artikler årligt – altså en firedobling på bare 10 år.² Ja – vi er blevet flere og feltet er vokset, men én firedobling på bare

10 år, er der få der kan matche. Selv hvis vi går til Kina blev deres bruttonationalprodukt kun fordoblet i samme periode. Qatar, verdens rigeste land, kan prale af en tredobling af deres BNP i perioden. Men ingen kommer i nærheden af vores lille kongeriges firedobling.

Men som statskundskaber giver man jo ikke så let op, så det er faktisk lykkedes mig at finde enkelte eksempler på andre firedoblinger. Fx sker der jævnligt en firedobling af ølsalget – hver gang der er landskamp fire-dobles ølsalget. Når temperaturen nærmer sig de 30 grader – fire-dobles salget af koldskål. Så vi er ikke helt alene. Men da vi ikke har landskampe og det er sjældent at temperaturen nærmer sig de 30 grader i vores kontorer er det nok ikke forklaringen på vores kongeriges store produktivitsfremgang.

Ja vel – vi er flere, men det kan dog ikke forklare fi-redoblingen på de seneste 10 år. Her er forklaringen nok snarere – samarbejde! – inden for vores egne små insti-tutkongeriger og med udenlandske kollegerne – spruder samarbejdsrelationerne. Vi skriver sjældnere og sjældnere alene, vi arbejder på nye og sjovere måder – vi arbejde sammen og udnytter hinandens forskellige kompetencer, og det skal vi blive endnu bedre til.

Og det er netop også her at selskabet og dens Årsmøde kommer til sin ret. Her kan generationer mødes og ideer kan opstå og blive udfordret. Jeg er især glad for at så mange ph.d.-studerende er her i dag. For ikke mindst at udbygge deres indenlandske forskningsnetværk. På den måde er Årsmødet også med til at åbne vores øjne for, hvad der sker i vores egen lille andedam, og kan på den måde være med til at styrke samarbejdet på tværs af insti-tutter og udfordre den indavl, som vores institutkon-geriger stadig er alt for meget præget af.

Vores kongeriges fokusering på de internationale artikler – eller snarere de individuelle incitamentsstrukturer – har også en bagside. Vi skal huske på, at vi stadig er en branche, som er offentligt finansieret, og vi må ikke glemme at skrive på dansk til et dansk publikum, og hjælpe til i kommissioner, og stå til rådighed for offentligheden i såvel foredragssammenhæng samt svare på pressens mange spørgsmål. Synlighed kommer ikke af publicering i internationale tidsskrifter – synligheden fra de internationale artikler kan gøres op til, at de ca. 1.000 internationale artikler fra dansk statskundskab, er citeret i gennemsnit fire gange.

For at kunne fortsætte udviklingen skal vi altså huske vi er stærkere, når vi samarbejder, udveksler ideer og støtter hinanden og ikke mindst formår at udnytte kompetencerne på tværs af vores institutkongeriger.

Tildeling af Erik Rasmussen-prisen til Jørgen Elklit

Netop med disse evner for øje er det med særligt glæde jeg kan introducere **Erik Rasmussen-prisen**, som frem over vil blive uddelt hvert andet år her på årsmødet. Historikeren Erik Rasmussen var på mange måder dansk statskundskabs „founding father“ og hans væsentlige forbindelsværk *Komparativ Politik* fra 1968-69 var obligatorisk læsning blandt statskunders i en lang årrække.³ Erik Rasmussen-prisen er sat i verden for at styrke og hædre den ånd, som Erik Rasmussen bidrog med i dansk statskundskab i mange år og som stadig lever blandt os.

Det er en hæderspris, som består af 25.000 kr. (skattefrit). Proceduren er, at miljøerne i statskundskab har indstillet kandidater, og så har selskabets bestyrelse diskuteret sig frem til en modtager af prisen. Og det har ikke været let at vælge mellem de personer, som blev indstillet. De havde alle på fornemste vis bidraget forskningsmæssige til statskundskaben i Danmark og internationalt, og på mange måder været et fyrtårn for yngre kolleger. Men der var dog én person, som ragede over dem alle, som gennem snart en menneskealder har været et forbillede for os alle. Både i forhold til formidling i offentligheden, forskningsmæssige publikationer og ikke mindst hjulpet et utal af yngre forskere gennem tiderne med deres arbejde.

(Prisen tildeles Jørgen Elklit, der ønskes tillykke, *red.*): 'Jørgen du har været et fyrtårn i dansk statskundskab i mere end 40 år, du har publiceret mere end 20

bøger og mere end 50 internationale artikler i de bedste tidsskrifter. Du er anerkendt som en af verdens førende valgsystemsekspert og har hjulpet demokratier verden rundt i mere end 20 år. I retfærdighedens navn har du heller ikke været bange af dig – som da du tegnede en ekstra forsikring – da du vidnede mod Mugabe i Zimbabwe. Jørgen du har gennem hele din karriere haft en utrolig evne til at dele ud af din faglige viden i alle typer af medier – TV, radio, aviser og foredrag i forsamlingshuse og på gymnasier. Samtidigt har du varetaget centrale poster som institutbestyrer, redaktionsmedlem af *Politica* og været initiativtager til en lang række helt centrale antologier. Som indstillingen til modtagelse af prisen lyder:

„han er ... sandsynligvis den mest hjælpsomme mand i dansk statskundskab. Det er nærmest ubeskriveligt, hvor mange og hvor meget forskere og studerende igennem årene har nydt godt af Jørgen Elklits generøse 'åben-dør-politik'. Inden for dansk statskundskab er han bredt anerkendt for sin vilje og evne til at levere saglige, grundige og kritiske kommentarer på manuskripter og fungere som sparringspartner i forbindelse med store og små spørgsmål. Mange publikationer og beslutninger i dansk statskundskab ville have været mindre gennemtænkte og mere ufuldstændige, hvis ikke Jørgen Elklit havde beriget professionen med en så indsigtfuld, pertentlig og hjælpsom personlighed.“

Noter

1. Se Mogens N. Pedersen (2010) Dansk Selskab for Statskundskab gennem et halvt århundrede – en organisatoriskhistorisk beretning. *Politica*, 42(4):499-516.
2. Antallet af internationale artikler jf. søgning i Thomson Reuters Web of Science begrænset til Social Science Citation Index fra 1956 til i dag. Søgningen er address="Denmark" og inden for kategorien= „Political Science“ . Søgningen er gennemført 23. oktober 2012. I alt blev der fundet 1085 artikler, som i gennemsnit er citeret 4,05 gange. I 2011 blev der publiceret 97 artikler, mens der i 2001 blev publiceret 32 artikler. I 1991 var tallet 19 i 1981 syv og i 1971 to artikler.
3. Rasmussen, Erik (1968) *Komparativ Politik 1*. Haslev: Gyldendal. Rasmussen, Erik (1969) *Komparativ Politik 2*. Haslev: Gyldendal.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

- 75 **Pernille Almlund og Nina Blom Andersen (red.), 2011**
Fra metateori til kommunikation
- 76 **Janus Graves Rasmussen & Jacob Graves Sørensen, 2012**
Mellemøsten under forandring. Baggrund og perspektiver
- 78 **Liv Andersson, Ditte Friese & Gorm Kjær Nielsen (red.), 2012**
IP i praksis: Et værktøj til studiet af international politik
- 80 **Rune Lykkeberg, 2012**
Alle har ret. Demokrati som princip og problem

Fra teori til handling: en vejledning i analyse

Pernille Almlund og Nina Blom Andersen (red.), 2011

Fra metateori til kommunikation

Hans Reitzels forlag, København.

293 sider, 325 kr.

Metateorier eller „middle range theories“ kender vi alle. De stammer fra de bøger, der, med begreber så som „det fleksible arbejdsliv“, „risikosamfund“ og „livstrategier“, har vundet stor udbredelse. Men hvordan sikrer man, at sådanne teorier forbliver videnskabelige og ikke bare ender som en løs referenceramme i talkshows, kauserende klummer og hverdagens smalltalk? I antologien *Fra metateori til kommunikation* gør forfatterne et systematisk forsøg på at relatere sådanne begreber til konkrete analyser og på den måde forene epistemologiske og ontologiske antagelser inden for et bredt felt af kommunikations- og samfundsforskning. Det er en videnskabelig redskabsbog, som viser, hvordan man kan tage særligt udvalgte begreber og skabe et godt, solidt forskningsdesign. Det handler med andre ord om at gøre det, der for mange er en løst defineret referenceramme i hverdagen, til et fast grundlag for erkendelse og analyse. Et gennemgående fokus er derfor definition og operationalisering, og således gør flere bidragsydere et stort arbejde ud af at forklare deres valg af teorier og diskutere, hvordan de kan appliceres i f.eks. organisationsanalyse, forståelsen af ny teknologi samt konstruktion af individuelle og kollektive identiteter. På den måde forenes forskellige videnskabsso-ciologiske og teoretiske traditioner med praksisforskning. Flere af bidragsyderne skriver indenfor en videnskabelig tradition, hvor den sociale verden antages at være fastlagt ved social praksis. I forståelse af praksis trækkes både på poststrukturalistiske/postmoderne traditioner, bytteteorier og multiple kapitalformer samt et institutionsbundet systemperspektiv. F.eks. trækker Kim Schrøder og Oluf Danielsen på Jürgen Habermas' teorier om samfund og offentlighed, Iben Jensen og Nina Blom Andersen på Pierre Bourdieus teorier om relationelle felter, individuel habitus og reflektiv forståelse af det sociale, og endelig lader Pernille Almlund sig inspirere af Niklas Luhmanns teori om kommunikative systemer. Fælles er dog, at symbolske og sproglige praksisser antages at have central betydning for skabelse af et fælles socialt rum.

Antologien har et klart forskningsmæssigt og analyse-genererende sigte, og analytikerens position udgør derfor et andet vigtigt fokuspunkt. Særligt hos Birgitte Ravn Olesen og Louise Phillips bliver dette konkret relateret

til aktionsforskning, idet de understreger, at forskning er en proces, der fordrer aktivt engagement eller indlevelse. Dette kommer til udtryk i anbefalinger om en udstrakt grad af refleksivitet i forskningsprocessen, f.eks. ved inddragelse af aktører i feltet. Dette er efter min vurdering meget vigtigt, når man analyserer samfund præget af multiple segregeringsmekanismer, og hvor en autoritativ forskningsbaseret italesættelse af noget kan have store konsekvenser for almindelige mennesker. Netop ved at inddrage dem, man skriver om og lade deres forståelser forme forståelsen af ens felt, kan man som analytiker sikre en ligeværdig og konstruktiv proces med at skabe praktisk anvendelige forskningsresultater. Grundantagelsen om aktionsforskning kunne dog godt være blevet fremhævet i redaktørernes indledningstekst, hvilket kunne have forbedret sammenhængen i bogen. Ligeledes ville det have styrket bogens anvendelighed på uddannelser, der ikke har så stærk en tradition for aktionsforskning som f.eks. Roskilde Universitet, hvor de fleste af bidragsyderne arbejder. Det ville have gjort det nemmere at vurdere kvaliteten af netop denne tilgang i sammenligning med f.eks. de stærkere traditioner for hypotetisk-deduktiv vidensproduktion, som findes i visse andre samfundsvidenskabelige uddannelses- og forskningsmiljøer.

Kapitlerne har alle en case eller et klart afgrænset temaområde, såsom miljø, medborgerskab eller køn. Dette gør, at studerende nemt kan orientere sig og finde et kapitel, hvor de kan se en sammenhæng mellem det, der netop interesserer dem, og forfatterens konkrete analyse. På den måde placerer forfatterne antologien i en tydelig tradition for at skrive lærebøger med eksempler, der nemt kan overføres til de studerendes egen hverdag. Således mindskes spændvidden mellem underviser og studerende, hvilket kan skabe et godt udgangspunkt for kritisk stillingstagen og engagement blandt de studerende.

Bogens kapitler er på grund af deres tematikker og teoretiske referencerammer meget forskellige, men de kan læses selvstændigt og hver især danne grundlag for mindre analyseopgaver. Dette gør, at enkelte kapitler kan være gode tekster for eksempel på bachelorforløb, ligesom de kan inspirere undervisere til problemorienteret projektarbejde og mindre læringsforløb.

Afslutningsvist vil jeg understrege, at antologien har mange kvaliteter som lærebog i samfundsvidenskabelige analyser, men jeg vil dog også bemærke, at redaktørerne kunne have gjort et større arbejde med at skelne mellem kapitler med fokus på videnskabsteori/videnssociologi og samfundsvidenskabelige teorier. Således forekommer

begrebet metateori lige lovligt bredt, når der med dette f.eks. henvises til den bredere kritisk-realistiske, fænomenologiske og hermeneutiske tradition.

Signe Kjær Jørgensen

Cand.scient.pol.

Mellemøstens gradvise forandringer under, mellem og bag statistik og autoritære regimer

Janus Graves Rasmussen & Jacob Graves Sørensen, 2012

Mellemøsten under forandring. Baggrund og perspektiver

Forlaget Columbus, København

128 sider, 190,25 kr. (skolepris 109 kr.)

Efter gennem en årrække at have organiseret enkeltstående protester mod de autoritære regimer i Tunesien og Egypten rejste først den tunesiske befolkning sig fra december 2010 til januar 2011 i ét stort, folkeligt oprør mod præsident Ben Alis korrupte og autoritære styre. Den 14. januar 2011 forlod Ben Ali, der havde været landets præsident i 23 år, Tunesien med sin familie, og en ny midlertidig regering tog over. Dette gav et pust af fornyet håb til protesterne i Egypten. Også her lykkedes det befolkningen at vælte præsident Mubarak den 11. februar 2011 efter 30 år ved magten. Oprør brød ud i Bahrain og Libyen, og i Marokko gennemførte kongen i al hast reformer. I skrivende stund har befolkningens oprør mod Assads regime i Syrien varet over 22 måneder, og FN har meldt ud, at over 60.000 civile er blevet dræbt siden oprørets begyndelse i januar 2011. Jo, som Rasmussen og Sørensen bog så rigtigt angiver, er Mellemøsten under hastig og historisk forandring. Forfatterne stud.scient.pol. Janus Graves Rasmussen og cand.mag. og art. Jacob Graves Sørensen har med bogen *Mellemøsten under forandring. Baggrund og perspektiver* begået en bog, der sigter mod at fungere som undervisningsmateriale for studerende på gymnasiale uddannelser og videregående uddannelsers introducerende niveau. Forfatterne gør det klart i indledningen, at bogen er skrevet i 2012, altså efter at Tunesien, Egypten og Libyens ledere var væltet, transitionsprocesserne igangsat, og oprøret i Syrien var i fuld gang. I indledningen skriver forfatterne endvidere, at de „i denne bog har valgt at kaste lys over baggrunden for udviklingen ud fra en samfundsfaglig synsvinkel“, og at dette vil ske ved hjælp af sociologiske, økonomiske, politologiske og IP-disciplinens teorier og begreber. Forfatterne vil analysere det, de kalder „Det politiske Mellemøsten“. Et spændende sigte på et område hvor der netop nu er

begyndende grøde, opbrud og selvransagelse undervejs – ikke kun i felten, men også i forskningen. Dette afspejles desværre ikke i bogen. Tværtimod. Det bliver tydeligt, efterhånden som bogen skrider frem, at forfatterne har haft vanskeligheder med at favne de komplekse empiriske og teoretiske forandringer. Bogen er opdelt i fem kapitler, og det er tydeligt, at forfatterne har tilpasser kapitlerne, så indholdet svarer til fire klassiske, vestlige fagområder: politologi, økonomi, sociologi og international politik. Kapitel 1 giver en introduktion til Mellemøstens historie fra 630 til selvstændigheden efter 2. Verdenskrig, kapitel 2 belyser aspekter af de autoritære politiske systemer, kapitel 3 behandler økonomi med fokus på olie, kapitel 4 belyser aspekter af sociale uligheder, og kapitel 5 – bogens længste – belyser Mellemøsten i international politik.

Kapitel 1 giver på bogens første ni sider en introduktion til Mellemøstens historie, men kredser primært omkring emnerne „ekspansion“ og „imperialisme“. Den historiske tidslinje trækkes tilbage til 630, hvor den arabiske verden – i forfatterens fremstilling – opstod med islams opståen: „Den moderne arabiske verden har sit udgangspunkt i byerne Mekka og Medina på vestsiden af den arabiske halvø, hvor købmanden Muhammed (570-632) skabte en ny religion: islam“. Herfra rykker den historiske fremstilling frem på tidslinjen med punkt nedslag i den arabiske ekspansion, korstog og Osmanneriget. Undervejs skrives der bl.a., at „de mongolske riger splittedes ...hurtigt igen, men en mere varig trussel mod Araberriget dukkede snart op ...“, og at osmannerne, der beskrives som „et muslimsk nomadefolk“, erobrede „Syrien, Egypten, kystområderne i det nordlige Afrika og ... Mekka og Medina“. Men hvad menes der egentlig med „den moderne arabiske verden? Hvad er „Araberriget“? Hvilke komplikationer er der ved nationalstaten Syrien?

Hvilke forskelle er der på Syrien og Egyptens historie, og hvilke konsekvenser har det medført for f.eks. styreform og udformning af grundlove? Og hvordan var det nu lige med forholdet mellem Osmannerriget og Saud-slægten i Mekka og Medina? Hvis forfatterne mener, at det er nødvendigt at trække linjer helt tilbage til 600-tallet for at forklare de nutidige politiske, sociale og økonomiske forandringer i Mellemøsten i disse år, er det ærgerligt, at de ikke går lidt dybere ind i disse historiske problematikker og gør sammenhængene klare for læseren, der som nævnt forventes at befinde sig på gymnasialt niveau og på første år på universiteterne. Der kunne laves nogle fine koblinger til bogens øvrige kapitler, men det sker ikke, og hermed kommer den historiske introduktion til at stå som et leksikonlignende indslag uden tilknytning til de problematikker, der tages op i bogens øvrige kapitler.

Herefter følger bogens hovedkapitler, der som nævnt søger at belyse områderne politologi, økonomi, sociologi og international politik. Kapitlerne er inddelt med tydelige underoverskrifter og fremhævelse med fed af centrale ord og begreber. Grafer og figurer i mange farver og udformninger er at finde på næsten hver side. Nogle af dem har direkte tilknytning til selve teksten, mens andre synes mere løsrevet. Dette gælder f.eks. figur 3.4 over „Udviklingen i befolkningens fordeling på erhverv i et vestligt land“, idet der ikke er en tilsvarende graf over arabiske lande, som der kan sammenlignes med. Den efterfølgende fremstilling af politik, økonomi og sociale forhold følger en tilsvarende skematisk fremstilling. Forskellige typer af politiske systemer præsenteres med tilhørende grafer (patron-klient forhold, demokrati/autokrati/teokrati), typer af økonomiske systemer, renterstaten, befolkningspyramider, uddannelsestal og endelig forskellige vestlige tilgange til ageren i international politik (realisme, neorealisme, liberalisme, neoliberalisme og konstruktivisme). Alt sammen emner og teorier, som sikkert passer fint med pensum og krav til stofgennemgang på de gymnasiale uddannelser. Spørgsmålet og den helt centrale kritik af Rasmussen og Sørensens bog er imidlertid, om ikke netop de arabiske oprør – som jo er det, forfatterne gerne vil forklare baggrunden for – har tydeliggjort, at udviklingerne i Mellemøsten ikke lader sig forklare i skarpt adskilte sektioner, som modsvarer de faglige discipliner, vi har etableret i Vesten, og i forhold til vores teoriapparater.

Kort efter oprørene, i foråret 2011, skrev den anerkendte amerikanske politolog og Mellemøst-ekspert Ellen Lust, at hun anser det for nødvendigt at ændre fokus fra de politiske institutioner, partipolitik og fokus på de umiddelbare årsagssammenhænge i en mellemøstlig kontekst til en større anerkendelse af betydningen af de udviklinger, der foregår på mikro- og mellemniveau. I

samme boldgade har den franske politolog Béatrice Hibou påpeget tendensen til at tale om „Ben Alis Tunesien“ og „Mubaraks Egypten“ i statiske vendinger og analyser, som om regimer ikke blev udgjort af andre individer end den øverste leder, som om „folket“ ikke eksisterede, og der ikke fandt forandringer sted uden for regimet og dets institutioner. Med Rasmussen og Sørensens inddeling med ét kapitel om politik, ét om økonomi og ét om sociale forandringer fastholdes en opdeling, som Mellemøst-forskningen efter oprørene er blevet endnu mere selvkritisk omkring. Denne kritiske tilgang er dog ikke ny, men udspringer af en kritik, der tog sin begyndelse i slutningen af 1990'erne, og som rettede sig mod af forestillingen om, at de liberale, økonomiske reformer i de arabiske lande var et skridt på vejen mod demokrati, mod moderniseringsparadigmet, mod diskussionen om „det demokratiske underskud“ i Mellemøsten, samt mod et vestligt, normativt udgangspunkt i forståelsen af politiske systemer, ideologier, civilsamfund og økonomi. Som modsvar opstod nye tilgange i forståelsen af de autoritære regimer, definitioner af civilsamfund, sociale bevægelser og islams rolle. De ryk, der er sket i Mellemøst-forskningen de sidste 20 år, afspejler Rasmussen og Sørensens bog ikke. Tværtimod fastholder den en forståelse af Mellemøsten, som var fremherskende i 1980'erne og 1990'erne, men som ikke er rammende for „Mellemøsten under forandring“ anno 2012, hvor bogen er blevet til. Endvidere vil bogen formentlig efterlade både elever og lærere med mange spørgsmål om islams rolle i det aktuelle Mellemøsten – ikke mindst i Tunesien og Egypten, hvor islam i høj grad er blevet en del af „det politiske Mellemøsten“, som forfatterne søger at belyse. Desværre er kun to sider afsat til dette centrale emne, og der fokuseres på siderne på det, som bogens forfattere kalder „fundamentalistiske grupper“. Som det var almindeligt i 1980'ernes studier af fremkomsten af islamistiske grupper, præsenterer forfatterne forskellige bevægelser i et skema opdelt efter kategorier som „mål“ og „vil bruge vold for at opnå politiske mål“. Dette forklarer ikke meget om det individuelle, personlige fromhedsideal, der er spiret frem i mange arabiske lande gennem de seneste 10-20 år, og som netop præger dele af de generationer, der ledte an i oprørene. Ej heller forklarer det baggrunden for de mange stemmer til de islamistiske partier i Tunesien og Egypten i de første, frie valg, der blev afholdt efter oprørene. I stedet forklarer forfatterne, at „det store tavse flertal: de fattige bønder, beduiner i ørkenen osv. ikke har overskud eller lyst til at blande sig i politik og derfor passivt vil afvente begivenhedernes gang. Det er baggrunden for de valgresultater, vi så i Tunesien og Egypten, hvor de unge oprørere havde banet vejen for forandringer, men hvor islamiske partier løb med valgsejrene“. Det er langt fra hele baggrunden

for valgresultaterne, hvem der deltog i oprørene, hvem „de unge“ er, samt hvorfor de islamistiske – ikke islamiske – partier fik så overvældende opbakning.

Det er uvist bogen igennem, hvor de to forfattere har hentet deres information. Bogen indeholder hverken fodnoter eller kildehenvisninger og er ej heller forsynet med en litteraturliste eller henvisninger til hjemmesider, hvor lærere og elever kunne hente yderligere information

og læse mere om et givent emne. Mellemøsten er under forandring, ingen tvivl om det, men kompleksiteten og de dybereliggende årsager i forandringen afspejles desværre ikke i Rasmussens og Sørensens bog.

Rikke Hostrup Haugbølle

Ph.d. stipendiat ved Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet

Nyttig men desværre ikke uundværlig hjælp til International Politik studerende

Liv Andersson, Ditte Friese & Gorm Kjær Nielsen (red.), 2012

IP i praksis: Et værktøj til studiet af international politik

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
211 sider, 285 kr.

Mine forventninger var store, da jeg åbnede denne bog. Formålet er nemlig at give studerende af faget International Politik (IP) en længe savnet kagebog med opskrifter på, hvordan man kan bruge IP-teori til at analysere empiri i praksis. Det har været et tilbagevendende kritikpunkt af IP-introduktionsundervisningen på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, at den handler alt for meget om de mange teorier og alt for lidt om, hvordan disse teorier kan bruges til at lave empiriske analyser. Det er en kritik, som jeg har bokset med gennem alle de år, hvor jeg har deltaget i eller haft ansvar for denne undervisning (det meste af perioden 1997-2011).

Jeg har mødt det samme behov hos IP-studerende, på både bachelor-, kandidat- og ph.d.-niveau, ikke bare på Statskundskab i København, men også i Aarhus, Odense og på Forsvarsakademiet. Bogen er derfor et velkomment forsøg på at imødekomme et stort og længe erkendt behov, og fremgangsmåden er god – i hvert fald i teorien.

Redaktørerne har fået 11 IP-forskere til at bidrage med et kapitel, hvor de 'så enkelt og lettilgængeligt som muligt' skal demonstrere 'klar anvendelse' af IP-teori på empiri. For at realisere denne ambition er forfatterne blevet bedt om at præsentere den valgte teori, begrunde deres teorivalg, præsentere deres empiriske genstandsfelt, redegøre eksplicit for hvordan de anvender deres teori i analysen af empirien og endelig at reflektere over teoriansvendelsens resultater til slut.

En lettilgængelig, pædagogisk kagebog, der tager læserne med ind i forskningens maskinrum og får professionelle IP-forskere til at vise skridt for skridt, hvordan de bruger teori til at analysere empiri, ville være en stor

hjælp, ikke bare for de studerende, men også for de IP-undervisere, som står over for den store udfordring, det er at presse en stadig voksende mangfoldighed af teorier ned i introduktionsforløb, der typisk ikke varer længere end et semester.

Hvor godt lykkes det så med at indfri bogens ambition? Desværre ikke helt så godt, som man kunne ønske, fordi flere af bidragyderne ikke gør sig umage nok og gør mere ud af at aflevere en god faglig analyse end at eksplicite, hvordan de laver den. De fire bedste bidrag af Georg Sørensen, Hans Mouritzen, Birthe Hansen og Rens Van Munster viser, hvor god bogen som helhed kunne være blevet, hvis alle bidragydere havde fulgt redaktørernes retningslinjer til punkt og prikke.

Georg Sørensen får ikke blot demonstreret på en klar, pædagogisk og letforståelig måde, hvordan liberal IP-teori kan bruges til at lave en empirisk analyse af den demokratiske freds fremtidsudsigter. Han formår samtidig også at give klare og konkrete råd til, hvordan man løser de problemer og udfordringer, der rejser sig undervejs i enhver forskningsproces, uanset hvilken teori det går ud over: Hvordan man formulerer en god problemstilling, fordelen ved at tage udgangspunkt i et puzzle, at man bør bestræbe sig på at skabe ny og interessant viden m.v. Han opsummerer sine gode råd i en meget nyttig tabel (s. 37), som kort, enkelt og pædagogisk viser, hvordan man skridt for skridt kan omsætte en generel (IP-)teori til en konkret empirisk analyse.

Hans Mouritzen viser lige så pædagogisk og klart, hvordan man kan analysere udenrigspolitik med brug af IP-teori. Han formår ligesom Georg Sørensen at komme

med generelle råd om teorianvendelse samtidig med, at han forklarer, hvorfor den georgiske ledelse tog den mildt sagt dårlige beslutning at indlede en krig med Rusland i 2008. Han viser, hvordan man kan starte med at undersøge, om teorier på systemniveau kan besvare den valgte problemstilling, fortsætte til det interstatslige niveau for til slut om nødvendigt at dykke ned på det intrastatslige niveau og lede efter mulige forklaringer der. Mouritzen er i hvert trin i sin forklaring omhyggelig med at forklare hvordan han vælger, operationaliserer og tester de relevante teorier. Ligesom han også er omhyggelig med at påpege, at metoden forudsætter en opfattelse af virkeligheden som eksternt givet i forhold til de valgte teorier. Dermed får han pointeret, hvorfor den ikke dur, hvis man er af den opfattelse at virkeligheden er socialt konstrueret. Mouritzen opsummerer også sine råd i en overskuelig og brugervenlig tabel (s. 194).

Der er også rigtig god hjælp at hente med hensyn til at se, hvordan teori konkret præsenteres, operationaliseres og anvendes i Birthe Hansens brug af neorealismens socialiseringshypotese til at forklare det arabiske forår og i Rens Van Munsters anvendelse af kritisk teori til at analysere sikkerhedsliggørelse af migration. Begge forfattere gør sig ligeledes stor umage med pædagogisk at præsentere deres teories grundantagelser, placere dem inden for IP-faget, operationalisere dem, så de kan bruges til den konkrete analyse og endelig præcisere, hvad teorierne kan og – endnu vigtigere – ikke kan.

Jeg kunne godt have ønsket mig, at Rens Van Munster havde gjort lidt mere ud af at indkredse de generiske eller idealtypiske komponenter som en analyse som minimum må indeholde for at kunne betegnes som kritisk teori. Han peger på fire i sin analyse: videnskabsområde, institutioner og aktører, politiske implikationer og overvejelser over hvordan menneskelig frigørelse fremmes. Men det forbliver uklart om disse fire elementer kan siges at udgøre det fundament, som enhver kritisk teori analyse bør bygges på. Det er dog en detalje i et ellers klart og vellykket bidrag.

Jeg synes ikke, de resterende bidrag når samme høje niveau. De har alle deres kvaliteter og rammer alle nogle tangenter rigtigt. De rammer imidlertid ikke alle tangenter. Især to svagheder falder i øjnene. Den første er en mangelfuld, uklar eller implicit operationalisering af den valgte teori, der gør det svært for læseren at se, hvordan teorianvendelsen konkret foregår i den empiriske analyse, og dermed hvordan man kan anvende teorien til lignende analyser selv. Det er noget uklart for mig, hvordan Casper Sylvest konkret bruger sin forståelse af klassisk liberalisme til at strukturere og styre sin analyse af Folkeforbundet. Jeg er heller ikke med på, hvordan Jakob Sinding Skött konstruerer og anvender den idealtipe,

der ligger til grund for hans klassiske realistiske analyse af samme organisation. Tonny Brems Knudsen kunne med fordel have begrænset sig til en enkelt problemstilling og brugt mere krudt på at synliggøre hvordan han operationaliserer og anvender den Engelske Skole i sin analyse af den humanitære intervention i Libyen. Det samme gælder Morten Ougaard, hvor jeg ikke kunne følge med i, hvordan og hvorfor han vælger de elementer i den historiske materialisme, der ligger til grund for analysen af OECD's bestræbelser på at holde styr på Brasilien, Indien og Sydafrika.

Den anden svaghed, jeg har bidt mærke i, er mangelfulde præsentationer af de teoriretninger, som de anvendte teorier udspringer fra. Mikkel Vedby Rasmussen kalder sin analyse konstruktivistisk uden at definere, hvad konstruktivisme er inden for IP-faget. Da konstruktivisme ikke har patent på begrebsanalyse, bliver det uklart, hvori det konstruktivistiske egentlig består, og hvordan analysen adskiller sig fra beslægtede IP-retninger, der også anser virkeligheden for socialt konstrueret, så som (dele af) kritisk teori og poststrukturalisme. Det forekommer lidet hensigtsmæssigt i en bog, som henvender sig til IP-studerende, der typisk har svært ved at adskille disse teorier fra hinanden, og problemet bliver ikke mindre af, at IP-faget efterhånden hjem søges af en sværm af konstruktivismevarianter.

På samme måde savner jeg i Lise Philipsens bidrag en mere udførlig præsentation og definition af poststrukturalisme som IP-teori, og hvilken relation poststrukturalismen som helhed har til diskursanalyse. Er poststrukturalisme = diskursanalyse, og er alle diskursanalyser poststrukturalistiske? Hvis diskursanalysens adelsmærke er at stille spørgsmålstegn ved de magtstrukturer, man tager for givet, hvordan adskiller det sig så fra kritisk teori, som gør det samme (jf. Rens Van Munsters bidrag)? Det er spørgsmål, som ofte dukker op i forbindelse med IP-undervisning, og som det derfor ville være rart at have fået nogle klare svar på.

Samlet set demonstrerer *IP i praksis*, hvor svært det er at skrive gode undervisningsbøger, og hvor stor forskel der (for det meste) er på gode forskningsartikler, der har til formål at dupere andre forskere, og gode undervisningsartikler, som skal levere gør-det-selv byggesæt til nye studerende. Det er to forskellige genrer, og det skinner igennem i flere af bidragene til denne bog, at de startede deres liv som forskningsartikler med et andet sigte end det nærværende.

Det ærgrer mig, at bogens fulde potentiale ikke bliver forløst. Den varierende kvalitet af de enkelte bidrag betyder, at jeg samlet set vil betegne bogen som et nyttigt værktøj for IP-studerende. Den kunne have været et uundværligt værktøj, hvis alle bidragydere havde gjort sig

mere umage med at synliggøre mekanikken i, hvordan deres yndlingsteori kan anvendes i praksis og mindre krudt på at demonstrere dens analytiske overlegenhed vis-a-vis konkurrenternes.

Peter Viggo Jakobsen

Lektor, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Demokrati – rettigheder, argumenter, relationer

Rune Lykkeberg 2012

Alle har ret. Demokrati som princip og problem

Gyldendal. 371 sider.

Bogens titel er *Alle har ret*. Det er en provokerende titel, og ens første reaktion er: Det er da løgn! Der er da masser af mennesker, der har uret, nogle gange i betydningen, at de tager fejl, andre gange i betydningen, at de har handlet forkert. Forklaringen får man i forordet: „Ret“ skal her forstås i betydningen rettighed, hvad der jo også er yderst demokratisk: „Alle har ret *til deres egen mening* (min kursivering) men alle har ikke ret til deres egne fakta. Alle meninger er principielt lige gode, men alle argumenter er bestemt ikke lige gode“ (8, 130). Men hvis én mening bygger på gode argumenter, én anden på dårlige, så er de to meninger *ikke* lige gode. Det vedgår Rune Lykkeberg også senere i bogen: „Intet kan være bedre end andet, hvis alt bliver til meninger, og alle meninger principielt er lige gode. Det nedbryder enhver fælles fornuft“ (169). Når Lykkeberg siger, at alle meninger *principielt* er lige gode, må han mene, at de er det i udgangspositionen: Enhver har ret til at have en mening og blive hørt, men når vi *efterfølgende* skal prøve argumenterne for dem, er der stor forskel på, hvor gode meninger er. Allerede bogens titel sætter en i gang med at tænke efter. Nysgerrigheden er vakt.

Provokationen fortsætter med bogens første sætninger: „Jeg tror ikke på værdierne ... [og] slet ikke på, at demokrati er en værdi.“ Det var pokkers! Men også her får man en forklaring: „Man får indimellem det indtryk, at „demokratisk“ altid er det rigtige, og „udemokratisk“ altid er det forkerte ... Demokrati som værdi bliver på den måde af overklasserne ofte brugt til at fortælle de uoplyste, udannede og uanstændige, hvad de skal tænke, og hvordan de skal opføre sig. Demokrati bliver til en skolemestermoralisme, der skiller de rigtige og de forkerte borgere fra hinanden“ (7, jf. 12, 16). Lykkeberg har ret. I så fald er demokrati bestemt ikke en værdi, som det er værd at dyrke.

Med disse få linjer er to af bogens hovedtemaer slået fast: Ikke alt skal være demokratisk, og i et demokrati er der altid en modsætning mellem de kloge, de intellektuelle, de professionelle, eksperterne, der udgør

et lille mindretal, over for det store flertal af amatører, de almindelige borgere, der af det intellektuelle mindretal opfattes som for dumme og uvidende til, at man kan lade dem træffe politiske afgørelser. De kloge opfatter sig selv som de sande demokrater, men de vil have monopol på at være det og bliver således praktiserende antidemokrater (11). De farligste fjender for den demokratiske kultur er de ideologiske demokrater, som mener, at de andre er for dumme til at kritisere dem (7-8, 10-11, 25, 27, 38-9, 43, 58, 71, 148-9, 173, 180). Lykkeberg har en helt anden opfattelse. Han mener grundlæggende, at „alle borgere er fornuftige og kompetente“ (7, 11, 27, 32, 42, 45, 71, 174, 176, 270, 332). Almindelige amatører er bedre end professionelle politikere og eksperter til at lade sig overbevise, hvis de møder bedre argumenter. De sætter nemlig ikke deres personlige prestige ind på, om de får ret (71). Lykkeberg deler derfor heller ikke de intellektuelles foragt for folkeafstemninger (42-3, 58).

Troen på det almindelige menneskes fornuft og dømmekraft er grundlaget for det demokratiske princip: „Du skal ikke underkaste dig autoriteter, du ikke anerkender“ (7). Ingen skal regeres uden deres samtykke (40-1, 227). Det er den rationelle demokrats mantra (84), og det gælder både politisk i forholdet mellem stat og borger (25, 64) og personligt i forholdet til andre mennesker (39, 86, 200, 268, 321). Det demokratiske løfte til hver enkelt er din ret til selvbestemmelse, til din egen mening og dit eget liv (39). Den demokratiske etik gør det enkelte menneske til suveræn i sin egen tilværelse (283). Men det gør på mange måder livet sværere, end hvis man kan se det som et led i en kæde af generationer eller som et kald i en højere magts tjeneste (321).

I denne bog opfatter Lykkeberg ikke demokrati som en styreform, der regulerer forholdet mellem stat og borgere, men som en omgangsform mellem mennesker (10). I de demokratiske politiske institutioner stemmer man om, hvordan en sag skal afgøres. Det gør man ikke, når demokratiet praktiseres som omgangsform. Fokus er flyttet fra stat til menneske. Demokratiet anskues ikke

som en statsform, men som en livsform (8, 14, 21, 47-8, 61, 80). Kapitlet om demokratiske mennesker indledes med en refleksion over ægteskabet. I ægteskabet opgiver man sin individuelle frihed, men skal alligevel bevare sin frihed og selvbestemmelse i samlivet med ægtefællen. Hvis man opfatter ægtefællen som en autoritet, man skal underlægge sig, går det galt (81). Det er livsformsversionen af det forhold, som i det politiske univers modsvarer af Rousseaus samfundspagt. Ved samfundspagten opgiver mennesket sin individuelle (negative) frihed, men bevarer alligevel sin (positive) frihed i samfundet. Her er man med til at danne almenviljen (65).

Typisk fokuserer Lykkeberg på det i princippet egalitære forhold mellem to mennesker: kærester, ægtefæller, venner, kolleger; men også på det hierarkiske forhold mellem forælder og barn, arbejdsgiver og arbejdstager, lærer og elev. I alle sådanne forhold stemmer man ikke om, hvordan en sag skal afgøres. Ved uenighed ville det jo altid stå et-et. Afstemninger kan kun komme på tale, når en person indgår i en gruppe, fx en grundejerforening, men her imiterer samfundet demokratiet som statsform. Omvendt er der naturligvis demokratiske omgangsformer i et parlament. De to synsvinkler overlapper hele tiden hinanden, men kan udmærket godt analyseres hver for sig. Og det er det Lykkeberg gør. Han vil studere den demokratiske kultur. Ved kultur forstår han „de principper, praksisser og antagelser, som præger vores almindelige måde at gøre tingene på“ (19). Således forstået er den demokratiske kultur ikke et produkt af den demokratiske stat (21). Det forholder sig omvendt: statsformen er et produkt af livsformen. Derfor kan Lykkeberg også udvide den kronologiske ramme: som statsform er det moderne demokrati kun lidt over 200 år gammelt. Som livsform går dets rødder langt længere tilbage (47). Men begge former har udviklet sig parallelt og påvirket hinanden. For 200 år siden var det den autoritære dominans, der prægede ægteskabet, skolen, arbejdsforholdene, ja hele samfundet. I alle forhold er livsformerne blevet demokratiseret ligesom statsformen. Men demokratiets arena har i dette tilfælde ikke været ministerierne, parlamentet og domstolene, men hjemmet, skolen og arbejdspladsen.

Denne vinkel på demokratiet får Lykkeberg til at inddrage en helt anden type kilder end dem, der bruges i statskundskabens bøger om demokrati. „Hvis man antager, at demokrati handler om relationer mellem mennesker og ikke om statens styring af mennesker“ [lad mig tilføje: eller om menneskers styring af staten], „er det for mig oplagt at bruge æstetiske kilder. Den politiske teori om institutioner og den sociologiske analyse af de manges adfærd suppleres med teater, romaner og film“ (21). Frank og Casper fra tv-serien og filmen *Klovn* bliver

hovedpersoner i Lykkebergs kapitel om demokratiske mennesker. Frank er „den rationelle demokrat“, Casper en karrikatur af „den romantiske demokrat“ (86-106). Ægteskab og parforhold analyseres ud fra Kirsten Hammans roman *Se på mig* fra 2011 (81-5, 127, 313). Lykkeberg opfatter kvindefrigørelsen som „den største demokratiske revolution, som har fundet sted og stadig finder sted“ (52). Det har han ret i, specielt når man fokuserer på demokrati som livsform, der udfolder sig i familien mere end i staten. Her har Lykkeberg som omdrejningspunkt valgt Ibsens *Et dukkehjem*, hvor Nora træder i karakter og udvikler sig fra en, der bestemmes over til en, der bestemmer selv (52-4, 57, 63-8, 89-90).

Lykkebergs demokratiske princip er selvbestemmelse, men da demokrati hele tiden udspiller sig i forholdet til andre mennesker, konverteres selvbestemmelse nødvendigvis til medbestemmelse (42). Når demokratiet er en social livsform, vedrører medbestemmelsen dels det egalitære forhold mellem ægtefæller, venner, kolleger og alle de mennesker, man færdes mellem til daglig, dels det hierarkiske forhold mellem forældre og børn (307-12 med Alfons Åberg og hans far som eksempel), lærere og elever (36-8 med Bakhtiaris' lærer Max som eksempel), lederne og de underordnede (112-3). I de hierarkiske forhold er den demokratiske udfordring størst, som det også fremgår af Lykkebergs diskussion af folkeskolereformen af 1975 (289-93 med Krummebøgerne som eksempel). Når demokratiet er en statsform, får medbestemmelsen karakter af deltagelse: „Hvis folket ikke vil styres af lederne, må de selv deltage i styringen“. Spørgsmålet er så, om man som borger er forpligtet til at deltage, eller om man har sin frihed til at lade være. Hannah Arendt mente jo, at en af de vigtigste friheder, det moderne demokrati havde skabt, var retten til politisk dovenskab. Men det var bestemt ikke det, hun selv gik ind for.

Når demokrati opfattes som en livsform, er det indlysende at fokusere på samtale og dialog som centrale aspekter af demokratiet. Det er samtalen (dialogen) og den gensidige forståelse og respekt, som er demokratiets væsen, skrev Hal Koch i 1945 (citeret af Lykkeberg 338 n. 22). Også Lykkeberg opfatter demokrati som dialog og samtale (41), og han anfører, at „videnskabelige forsøg med mini-offentligheder“ viser, at almindelige borgere uden særlige forudsætninger er kompetente til at overskue og debattere selv komplekse anliggender (71).

Hvis den demokratiske samtale eller dialog føres for at træffe en afgørelse, får den karakter af forhandling, som efter en afgørelse skal omsættes i handling. Den antidemokratiske adfærd er at handle uden først at have forhandlet. Modsatningen mellem forhandling og handling er et vigtigt tema i Lykkebergs bog. Hvis man forhandler huslige opgaver, får man et

millimeterdemokrati, som kun fører til magtkamp (15). Hvis man i et kærlighedsforhold forhandler i stedet for at handle seksuelt bliver man „en demokratisk vatpik“ (15). Demokrater, der forhandler i stedet for at handle er ikke ridderlige (85). I *Klovn* er det Frank, der altid forhandler, og derfor ender som tilskuere og taber (98). Demokratiske mennesker er ubeslutsomme (37) og forhandler uden ophør med sig selv (203). Klovn Frank er sindbilledet på den, der handler, som om hele verden er demokratisk korrekt (94). Det efterstræbelsesværdige er i livets forskellige situationer at kunne forene forhandling med handling (90). I Lykkebergs bog er der adskillige eksempler på personer, der forhandler, hvor de burde have handlet, eller handler, hvor de burde have forhandlet. Der er lidt forstemmende, at der ikke rigtigt gives eksempler på nogle, der behersker kombinationen af forhandling og handling og lykkes med, hvad Lykkeberg fremhæver som en rigtig måde at leve på. Nora fra *Et dukkehjem* er nok det nærmeste, vi kommer. Som oldgræker kan jeg umiddelbart nævne to skikkelser, der fortjener omtale: Perikles, hvis vi vil anskue demokratiet som statsform, og Sokrates, hvis vi ser på det som livsform. Det athenske demokrati byggede ifølge Perikles på den praksis, „at ord ikke er skadelige for handling, men at det skadelige snarere består i ikke at lade sig belære i ord, før man tager de nødvendige skridt i handling.“ Sokrates var kritisk over for demokrati som statsform og holdt sig væk fra politik, så godt han kunne, men over for sine venner og samtalepartnere var han praktiserende demokrat.

Oppositionen mellem forhandling og handling bliver flere steder kædet sammen med en opposition mellem demokratiske vindere og tabere. Den, der kun kan handle uden at forhandle, er en demokratisk taber. Den, der forhandler, men aldrig handler, anerkendes som demokratisk vinder, men må indse, at det er den handlende mand, der opfattes som „rigtig mand“ (90). Demokratiske vindere har ordet i deres magt. De demokratiske tabere er dem, der ikke har ordet i deres magt og ikke kommer til orde (16). Mange, der var værdsatte som solide samfundsstøtter under den gamle orden, er demokratiske tabere, fordi de ikke kan analysere og argumentere (19). Man hvis demokrater skal konkurrere på vilje til kamp, taber de (121). Demokrater er heltens og ridderens modsætning. De er demokratisk overlegne til daglig, men de taber i kampen, mens de udemokratiske kæmper taber i tilværelsen efter kampen (126-7). Demokratens modbillede er jihadist, der har erstattet ordet med sværdet, samtalen med kampen (119); han er derimod en demokratisk taber (19).

Modsætningen mellem demokratiske vindere i forhandling men tabere i handling føres videre i modsætningen mellem det middelmådige *liv* i demokratiet

over for en dramatisk *kamp* for demokratiet (99). Når vi ser filmen *Flammen og citronen* sidder vi bare og kigger på. Vi har ikke handlet, og vi lever ikke for kampen for demokratiet, men det magelige liv i demokratiet (124 cf. 253, 274). Demokratiet er nøje knyttet til friheden, og tilsvarende skelner Lykkeberg mellem kampen for friheden og livet i friheden. Den solidariske kamp for de andres frihed er demokratiets dramatiske højdepunkt (23), og Lykkeberg bringer et gyldent citat fra et brev, Henrik Ibsens skrev i 1874: „Det eneste, jeg elsker ved friheden, er kampen for den. Besiddelsen bryder jeg mig ikke om.“ (22). Den lidenskabelige kamp for friheden stilles over for det magelige liv i friheden (213). I kampen for demokratiet kan man opnå den forening af forhandling og handling, som Lykkeberg ellers efterlyser: „Du må godt slås, når du slås for, at slagsmålene forsvinder. Det er demokratiet som mål, der gør kampen med livet som indsats til en retfærdig kamp. Den tillader det forbudte.“ (121). Men kampen for demokratiet skal ofte føres med ordet og ikke med sværdet, fx. ved at argumentere for „at borgerne er fornuftige og myndige, og at ingen ledere bør være hævet over kontrol“ (45). I sådanne situationer føres kampen ved forhandling, og modsætningen mellem forhandling og handling ophæves.

Vi behøver heller ikke frygte for, at kampen kan føre til søvndyssende fred (76, 102). Lykkeberg beroliger os med, at „demokrati er noget, man hele tiden prøver at finde ud af at praktisere sammen. Der skal bestemmes, men ingen må bestemme over andre uden deres samtykke“ (41). Lykkeberg er enig med de moderne republikanister om, at friheden er et skrøbeligt gode, som man uafsladeligt må kæmpe for, og ligesom republikanisterne ser han den personlige autonomi som demokratiets omdrejningspunkt. Det passer godt med hans grundtanke: at den personlige autonomi primært er knyttet til demokrati som livsform, og kun sekundært som styreform.

Af de seks kapitler i Lykkebergs bog handler kapitel 4 om Holberg og Kierkegaard, kapitel 5 om Brandes, Blixen og Løgstrup, i alt mere end en tredjedel af hele bogen. Det virker lidt pudsig, at der i en bog om demokrati er to kapitler om antidemokrater, men ikke noget kapitel om en tilhænger af demokrati. Når Lykkeberg studerer demokrati som livsform, kunne man have forventet, at der ville være et kapitel om Hal Koch og hans bog fra 1945: *Hvad er demokrati?* Men det er der ikke, og Lykkeberg giver selv en begrundelse: „Demokrati hyltes som livsform i indledningen, men resten af bogen handler om politiske institutioner“ (47-8) og om, hvor urimeligt det er at basere demokratiet på flertalsafgørelser. Lykkebergs bog er faktisk den første – i hvert fald på dansk – der virkelig søger at fastholde

fokus på demokrati som en omgangsform mellem mennesker. Men der er nok også en anden grund til hans valg af forfattere i kapitel 4 og 5. Lykkeberg vil skrive om demokratiet som problem, og han indrømmer frimodigt, at han ikke kommer med løsninger. Han anser „konflikter for vigtigere end værdier og problemer for mere interessante end løsninger“ (12). Med en sådan dagsorden er det ikke så mærkeligt, at han lægger hovedvægten på antidemokrater og demokratikritikere snarere end på demokratiske frontfigurer og forkæmpere som Hannah Arendt, Jürgen Habermas og Robert Dahl. Bortset fra de fem demokratikritikere, der hver beskrives i et særligt afsnit, er Platon, Hegel og Tocqueville de tre forfattere, som Lykkeberg hyppigst omtaler og diskuterer i sin bog.

Det er indlysende, at Tocqueville står centralt i Lykkebergs bog, se især 61-5 og 106-11. I sit værk om demokratiet i Amerika skriver han mest om det demokratiske amerikanske menneske og om livsformerne i det amerikanske samfund (61) og mindre om de amerikanske demokratiske institutioner. Af alle, der har skrevet om demokrati, er han nok den, der ligger tættest på Lykkebergs egen grundopfattelse, i virkeligheden langt tættere end Hal Koch. Ligesom Lykkeberg anskuer Tocqueville demokratiet som et problem. Han frygter, at det demokratiske lighedsideal vil true både friheden og den patriotiske følelse, altså kampen for fællesskabet. Lykkeberg påpeger, at hvis man vil følge Tocqueville, bliver aristokrati kombineret med demokrati (108). Det moderne demokrati er en blandet forfatning, og ikke et rent demokrati, som de fleste tror. I Tocquevilles værk kan Lykkeberg finde opbakning til sit grundsyn, at demokratiet rummer mange problemer, og at ikke alt bør være demokratisk. Det er imidlertid blevet et demokratisk dogme, at mere demokrati altid er bedre end mindre demokrati (10). Lykkeberg mener tværtimod, at ikke alt bør være demokratisk. Konsekvensen af dette synspunkt er, at maximum bør skilles fra optimum, og vi må finde ud af, „hvad der skal være demokratisk, og hvad der ikke skal være demokratisk“ (11).

Hvad er det så, der ikke er demokratisk? Det er dels forfatningsformen og dels den virkelighed, som demokratiet udspiller sig i. Vi tror, at vi lever i et demokrati, men overser, at den forfatning, vi praktiserer, er en blanding af monarki, aristokrati og demokrati. Statsministeren eller den folkevalgte præsident er et monarkisk element, de valgte parlamantsmedlemmer er et aristokratisk element ligesom også domstolene, medens de demokratiske valg og borgernes frihedsrettigheder er det demokratiske aspekt (11, 72, 108, 185, 332).

Et andet forbehold over for demokratiet er, at det er subjektivt, idet enhver har ret til sine egne meninger, men det, man har meninger om, er ofte fakta, som man må

tage for givet, og som ikke er til forhandling (8, 130). Skolen skal være demokratisk, men fagene i skolen er ikke demokratiske. For at vinde selvbestemmelse, må eleven underkaste sig de autoriteter, der ikke kan forhandles. Man må bøje sig for fagets autoritet og opgive sin frihed for sidenhen at vinde den igen (14-15). Men ingen har monopol på sandheden, og alle kan kræve begrundelser af dem, der mener, de ved, hvordan det hele hænger sammen.

I kapitel 3 om demokratiet og sandheden er Lykkebergs litterære eksempel Dr. Thomas Stockmann fra Ibsens drama *En folkefjende* (137-58). Han har ret i sin vurdering af, at byens indbringende badeanstalt er forgiftet og bør lukkes, men byens overklasse, der tjener på badet, får flertallet af borgerne ved et borgermøde til at erklære Stockmann for folkefjende og få ham afskediget og udstødt. Dr. Stockmann forbitres, han forvandles fra demokrat til aristokrat og konstaterer, at i et demokrati er det flertallet, der har magten, men retten har det ikke. Minoriteten – altså de kloge – har altid retten. Rigtigt nok, men Lykkeberg har en yderligere pointe: Dr. Stockmann er ikke den uskyldige videnskabsmand. Han har ret, javel, men han vil bruge sin viden til at promovere sig selv og kommer til at optræde som en hyklerisk klovn. Som en moderne parallel beskriver Lykkeberg striden i 2011 mellem den fornærmede ekspert, Professor Marlene Wind, der kritiserede de magtsøgende politikere, men ikke ville finde sig i selv at blive kritiseret af politikerne, i dette tilfælde især Søren Pind (133-7).

Med udgangspunkt i forskellige TV-programmer skelner Lykkeberg mellem to situationer: Den ene vedrører forholdet mellem mennesker: Den professionelle ekspert skal forklare den uvidende amatør, hvad det hele drejer sig om, og her bliver det ofte et magtspil. Det er den situation, Dr. Stockmann havner i overfor byens borgere. I den anden situation står den vidende ikke direkte over for den uvidende. De har en verden imellem sig, som de begge skal forholde sig til. I den første situation står subjekt over for subjekt, i den anden har vi subjekt – objekt – subjekt (300). Ved „verden“ forstår Lykkeberg det fælles mellem mennesker, alt det, vi forholder os til, når vi ikke forholder os til os selv eller andre som mennesker. Forholdene mellem mennesker skal reguleres demokratisk, mens forskellene i verden ikke er og ikke kan være demokratiske (302). Demokratiet udfolder sig mellem mennesker, men drejer sig om den verden vi lever i. Hvis autoriteten ligger i verden mellem mennesker, er der ikke nogen, som bestemmer over andre, men en fælles verden bestemmer for os (328).

Hele bogen igennem har Lykkeberg et ambivalent forhold til demokrati, både som statsform og som livsform. Han er både demokrat og demokratikritiker.

Og han trækker linjerne skarpt op – undertiden lige vel skarpt nok: „Det er paradokset. Vi er stolte af de store ord om demokrati, når vi taler om det, men vi foragter det demokratiske menneske, når vi ser det – i spejlet. Og hvis vi skal se en film, hvor det demokratiske menneske er hovedpersonen, skal det være en komedie“ (86). Det er for firkantet sagt: Hvis vi fokuserer på demokrati som livsform, kan man nævne *Pelle Erobreren* som en alvorlig film (og bog), hvor hovedpersonen er et demokratisk menneske, og hvis vi udvider synsfeltet til at omfatte demokrati både som statsform og som livsform, kommer man da straks til at tænke på Birgitte Nyborg som hovedperson i den fornemme, men forstemmende fjernsynsserie *Borgen*, eller på de to hovedpersoner i filmen *Kongekabale*.

Det er en alvorlig bog, Lykkeberg har skrevet, men den er skrevet med et glimt i øjet, og det er forfriskende

læsning. Den er fuld af originale, men ofte kontroversielle meninger og iagttagelser. De fremføres hyppigt som paradokser og ikke sjældent i retorisk form. Især chiasmen er en figur, som Lykkeberg ynder: „De intellektuelle sætter talens magt over for magtens tale (27). Hans valg af kilder er dybt original. Jeg kender ingen anden bog om demokrati, hvor man kunne finde på at sammenstille fjernsynsserien *Klovn* med Tocquevilles afhandling *Om demokratiet i Amerika*. Det er også den første bog om demokrati, der konsekvent fokuserer på demokratiet som livsform snarere end som statsform. Den er ikke altid let at blive klog på, men man bliver afgjort klogere, og når man lægger bogen fra sig, er ens verdensbillede ikke helt det samme, som før man begyndte.

Mogens Herman Hansen

Lektor emeritus, Københavns Universitet

Abstracts

▶ **THE CRISIS IN THE EUROZONE: A CHRONICLE OF A CRISIS FORETOLD – THAT COULD HAVE BEEN AVOIDED**

Henrik Plaschke

The crisis in the Eurozone is part of a general structural crisis with both global and regional dimensions. The US generated financial crisis was imported into the Eurozone due to the structural weaknesses and accumulated tensions built up during the years following the introduction of the common currency. These tensions express themselves in an accumulation of private debts and in huge balance-of-payments imbalances within the Eurozone. The sovereign debt crisis is the result of these weaknesses and tensions rather than their cause. By insisting on reductions on public spending as a general strategy for the Eurozone economic policies have aggravated not only the situation of the South European periphery of the Eurozone but increasingly also its Northern core. However, the Eurozone is unlikely to break up – rather we are heading for a period of muddling through characterized by growing inequalities, social and political tensions and stagnating economic growth.

▶ **THE EUROCRISIS AND THE EU: FROM INSUFFICIENT STRATEGIES TO PROBLEMATIC FEDERALISATION?**

Morten Kelstrup

The so-called ‘Eurocrisis’ consists of a complicated pattern of different economic and political crises. The article identifies some of the most important of these and attempts to characterize EU’s answers to them. It concludes that EU’s present priority to a legal-administrative strategy of budget control which economically implies a policy of austerity also as answer to depression, is clearly insufficient, and that EU’s present plans for a federalization of the Eurozone which can be seen as a continuation of the legal-administrative strategy of budget control, is going to create new problems if it is implemented.

▶ **THE FISCAL COMPACT AND ISSUE LINKAGE WITHIN THE EURO-SYSTEM**

Derek Beach

This article claims that the reform negotiations of the euro can only be understood as a form of issue-linkage, where two groups of states (euro-winners and euro-losers) want either stricter rules for state fiscal behavior (euro-winners) or increased assistance mechanisms in the form of temporary aid packages or permanent transfers for countries hit by asymmetric economic shocks (euro-losers). The two issues were linked in the negotiations in 2011 and 2012, where a *quid pro quo* was reached, where Germany got ‘its’ Fiscal Compact that strengthened the rules for behavior in exchange for concessions on the transfer issue both in relation to accepting ECB interventions in the market to aid euro-losers facing high interest rates, and the entry into force of the permanent aid mechanism (ESM) a year ahead of schedule. Euro-losers were however only able to link the two issues when they were able to exploit their economic weakness and the risk that market pressure could result in the collapse of the euro. As this pressure has eased in the fall of 2012, the pace of reforms has slowed down, with few indications that further progress will be made on strengthening the transfer side of Economic and Monetary Union any time soon.

▶ **WELCOME TO MERKOLLAND – LEGITIMATION STRATEGIES IN THE PUBLIC DEBATE ABOUT THE EURO CRISIS**

Sine Nørholm Just

The question of how to deal with the EU's economic crisis is often reduced to two opposed positions: austerity measures vs. public investments, neatly represented by German Chancellor Angela Merkel and French President Francois Hollande, respectively. Merkel and Hollande also represent two different visions of EU-legitimacy in the broader sense: political integration vs. economic integration. That both the specific and the general differences between the two can be reconciled, is exemplified by the European Council's decisions to supplement the fiscal compact with a growth compact and to begin a process of political and economic reform. However, the proposed entwining of political and economic legitimacy ignores the dimension of social legitimacy or solidarity among strangers, as Jürgen Habermas would put it. This paper explores how issues of identity and solidarity figure in the public debate about the Euro crisis. The main argument is that the politico-economic constitution of the EU as 'Merkolland' has, so far, rendered it a rather soulless place.

▶ **IS THERE AN ALTERNATIVE TO THE FISCAL COMPACT FOR CONDUCTING FISCAL POLICY IN THE EURO AREA?**

Andrew Hughes Hallett & Svend E. Hougaard Jensen

This paper offers a critical assessment of the fiscal set-up in the Euro Area and considers a new framework for achieving fiscal discipline. The key idea is an inter-temporal assignment where national fiscal policies focus on long-term objectives and a common monetary policy on short-term objectives. The result is a self-stabilising set-up where the enforcement problem has largely been resolved. For practical implementation purposes, fiscal policy is stated in terms of a target for the public debt-to-GDP ratio. We argue that the debt target should be set in a forward-looking fashion to account for implicit liabilities, such as the discounted budgetary impact of changing demographics in addition to conventional debt measures.

▶ **NORMS, INTERVENTION AND CONFLICT ON THE HORN OF AFRICA – THE IMPACT ON SOMALIA OF THE WEAKENED NON-INTERVENTION NORM**

Martin Enevig

Inter-state conflict in Africa is rare. Though the continent has seen more than its fair share of conflicts, the majority of these have been internal rather than inter-state. A notable exception is the Horn of Africa, where inter-state conflict is more common than in Africa as a whole. An important factor in explaining this is the region's colonial history, which differs from the general African history of colonization in that the region's central state, Ethiopia, was never colonized. This article argues that Africa has a stronger non-intervention norm than the rest of the world, because it is underlined by a strong anti-colonialism norm. Due to Ethiopia's special role in the region, the two norms run counter on the Horn resulting in a weaker non-intervention norm. The article analyses how the weaker non-intervention norm affects inter-state relations on the Horn and what this means for the current political developments in Somalia.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym referebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første referegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk). Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Kristoffer Kjærgaard Christensen (politik@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: "... (Bull 1977)" eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: "... Bull (1977)". Med sidetal bruges komma: "(Bull 1977, 87)". Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardssystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.