

EU's økonomiske spille-regler er forældede

Af Jørgen Rosted og Christen Sørensen

Det er på høje tid at skrotte Finanspagten samt Stabilitets- og Vækstpagten. De bygger på uholdbare liberalistiske antagelser og hæmmer vækst og udvikling. Forudsætningen for en holdbar union med fælles valuta er, at der med tiden udvikles en stadig større fælles forståelse mellem medlemslandenes befolkninger.

Fundamentet under EU vakler. Det er titlen på den bog om den aktuelle situation i EU, som vi har skrevet sammen. At fundamentet under EU vakler, viser sig ikke mindst ved, at der er opstået en økonomisk kløft mellem nordlige og sydlige medlemslande, som i de seneste 20 år er blevet voldsomt forøget med hertil hørende sociale og politiske spændinger. Udviklingen i især Italien og Frankrig er foruroligende for de, der som os lægger vægt på, at europæiske værdier kan påvirke og præge den internationale udvikling. I en internationaliseret verden kan mange afgørende politi-

ske svar - med Danmarks placering i Europa - kun komme fra EU.

Men hvordan skal EU få kraft til at gå forrest i klimakampen, når store og afgørende nationer – især sydlige - kæmper med høj ledighed og dårlige offentlige finanser? Og hvordan skal det lykkes helt anderledes at åbne for import fra Afrika, når det først og fremmest er de sydlige medlemslande, der vil mærke konkurrencen herfra? Det skal naturligvis ses i sammenhæng med, at valget vel står mellem at modtage produkter fra Afrika eller personer (migranter) fra Afrika. Og kan der skabes tilslutning til, at EU gennemfører en Marshall-plan for Afrika, der skaber så mange arbejdspladser, at unge afrikanere tror på en fremtid på deres eget kontinent? Betyder de interne problemer i EU, at vi overlader det til Kina at forme Afrikas økonomi, selv om Afrika vel er vores ”baghave”, som vi får immigranter fra? Sådan ser det ud nu, selv om det er paradoksalt. Kina har ikke længere et betalingsbalanceoverskud til at finansiere uden-

Jørgen Rosted er fhv. departementschef og Christen Sørensen er fhv. overvismand.



Økonomi er ikke alt, langt fra, men når økonomien er dårlig, bliver det sværere at løse andre samfundsproblemer, og det kan hurtigt få pessimismen til at brede sig.

landske investeringer. Det har EU derimod. EU's betalingsbalanceoverskud har i de seneste år været langt det største i verden. Landene i eurozonen havde i 2018 et overskud på over 450 milliarder euro svarende til 4 procent af BNP. I de seneste 5 år har dette overskud været over 3 procent af BNP, hvad der naturligvis også har øget spændingerne og vil øge spændingerne yderligere i forhold til USA.

Økonomi er ikke alt, langt fra, men når økonomien er dårlig, bliver det sværere at løse andre samfundsproblemer, og det kan hurtigt få pessimismen til at brede sig. Det er vores vurdering, at de økonomiske spilleregler i EU har et afgørende medansvar for den dårlige udvikling i især Sydeuropa. Det er påvisningen heraf, der er hovedsigtet med ”Fundamentet under EU vakler”.

I påvisningen heraf fokuserer vi på udviklingen i ledighed og betalingsbalance, det indre og det ydre balanceproblem, som det hedder i økonomjargon. Det er vi langt fra ene om. Men på et helt afgørende punkt, nemlig vedrørende den samordning eller koordinering af den økonomiske politik, der er blevet nødvendig efter etableringen af Den Økonomiske og Monetære Union med den fælles eurovaluta i 1999, indebærer vores analyse et grundlæggende og nyt opgør med de overordnede spilleregler i EU's økonomiske og monetære

union, som de kommer til udtryk i EU's traktater, nemlig Stabilitets- og Vækstpagten samt Finanspagten.

De eksisterende spilleregler for samordningen af den økonomiske politik har et ensidigt fokus på den offentlige budgetsaldo og den offentlige gæld. Vi påviser, at dette er uholdbart og har ødelæggende konsekvenser for en afbalanceret økonomisk udvikling mellem medlemslandene.

Erfaringer fra tidligere møntunioner - den tidligere betegnelse for monetære unioner - både de, der holdt, som de, der ikke holdt, viser, at forudsætningen for en holdbar union med fælles valuta er, at der med tiden udvikles en stadig større fælles forståelse, solidaritet, identitet eller hvad man nu vil kalde det, mellem medlemslandenes befolkninger. Dette lægger selvsagt begrænsninger på den politik, som det enkelte medlemsland kan føre, idet det er nedbrydende for et så krævende og udfordrende fællesskab, som fastholdelsen og udbygningen af en monetær union er, hvis et medlemslands økonomiske politik gør det meget vanskeligt eller kostbart for andre medlemslande at stabilisere deres økonomi. Derfor må der i en valutunion sættes grænser for medlemslandenes økonomiske politik, så negative effekter heraf på andre medlemslande og unionen begrænses og helst undgås. *Beggar-thy-neighbour*-effekter er det udtryk, som økonomer ofte bruger, når den førte politik har negative effekter på nabolandene. At undgå dette er en helt central betin-

gelse for en vellykket valutaunion som eurozonen.

Nationale valutaer muliggør, at lande kan tiltage sig en konkurrencefordel på andre landes bekostning ved en (aggressiv) devaluering af den nationale valuta. Overgangen til en fælles valuta stopper sådanne *beggar-thy-neighbour*-effekter via valutakursændringer. Men disse effekter kan alligevel blive en realitet i en valutaunion, hvis der af andre årsager end aggressive devalueringer opstår store forskelle mellem medlemslandenes betalingsbalancer, hvor nogle har store overskud og andre store underskud. Et medlemsland med overskud eller stigende overskud i samhandlen med andre lande vil nødvendigvis have opnået overskuddet enten ved at have øget eksporten til og/eller at have reduceret importen fra andre medlemslande, hvilket har negative følger for beskæftigelse og produktion i andre medlemslande. Der vil være direkte negative konsekvenser, hvis der er ubalance i medlemslandenes. Indirekte negative effekter for medlemslande med betalingsbalanceunderskud kan herudover følge fra de effekter, som overskud eller stigende overskud fra andre medlemslande har på den økonomiske situation i den øvrige omverden og dermed fra valutakursudviklingen i den fælles valuta.

Det er således gennem betalingsbalancen, hvor eksport og import registreres, og hvor landene direkte og mest afgørende påvirker hinandens økonomiske udvikling, *beggar-thy-neighbour*-effekten først og fremmest slår igennem i en valutaunion.

Et holdbart udgangspunkt tilsiger således, at der i samordningen af den økonomiske politik tages udgangspunkt i betalingsbalancesaldoen. Dette udgangspunkt underbygges også af, at lande, der søgte Den Internationale Valutafond (IMF) om bistand, havde store betalingsbalanceproblemer.

Finanskrisen viste også, at det burde have været betalingsbalancen, som der var blevet taget udgangspunkt i. Alle fire lande, Grækenland, Irland, Portugal og Spanien, der ikke blot fik uholdbare store underskud på de offentlige finanser, men som også måtte have hjælp for at undgå en gældskrise eller en statsbankerot, havde allerede før finanskrisen store underskud på betalingsbalancen. Det gennemsnitlige underskud på betalingsbalancen i treåret 2005-07 i procent af BNP var for disse fire lande: 11,8 procent (Grækenland), 5,1 procent (Irland), 10,1 procent (Portugal) og 8,7 procent (Spanien). Derimod havde to af landene, nemlig Spanien og Irland, ligefrem overskud på de offentlige finanser før finanskrisen grundet en overophedet økonomi. Spaniens overskud var ca. 2 procent af BNP i 2006 og 2007, og Irlands ca. 3 procent i 2006 og 0,3 procent i 2007. Det vendte godt nok til store underskud i de første krisear, da finanskrisen slog igennem og vendte overophedningen til en brat nedtur. I Spanien kom underskuddet på de offentlige finanser op på 10 procent af BNP og i Irland langt over 10 procent. Men det afgørende var og er, at den uholdbare situation ikke var blevet identificeret ud fra saldoen på de offentlige finanser. Og de offentli-

ge finanser korrigeret for effekten af overophedningen, som det sker med den strukturelle offentlige saldo, af-dækkede heller ikke det uholdbare i situationen dengang. Den strukturelle offentlige saldo for Spanien og Irland i treårsperioden 2005-07 udviste således først så sent som i 2007 et offentligt underskud på klart over ½ procent af BNP – og så kun for Irland med et underskud på godt 3 procent af BNP. Det uholdbare i situationen i de fire lande ville derimod tidligt og klart være kommet frem, hvis der var taget udgangspunkt i betalingsbalancesaldoen.

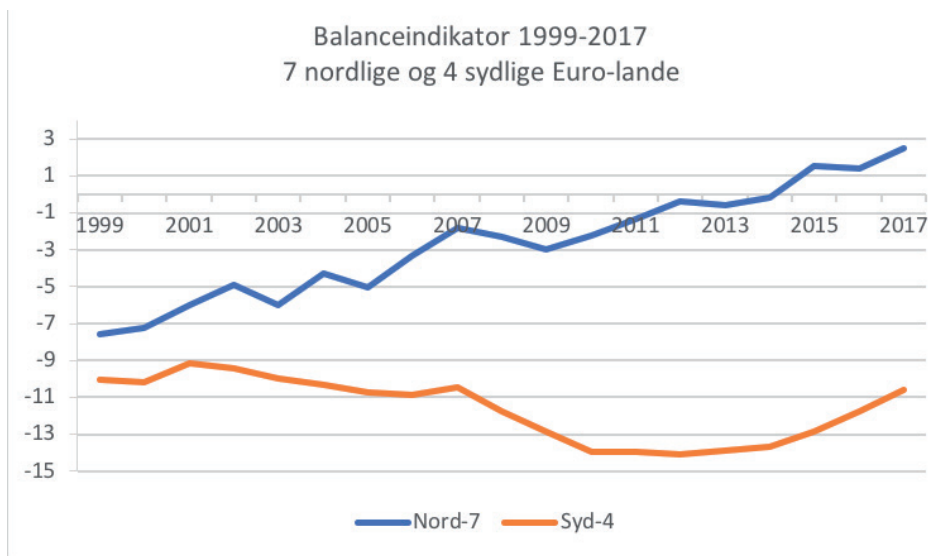
At det er forkert at tage udgangspunkt i saldoen på de offentlige finanser, fremgår også, hvis situationen i Frankrig inddrages. Frankrig har lige siden 2002 – bortset fra i 2006, 2007, 2017 og 2018 – haft et underskud på de offentlige finanser på mere end 3 procent af BNP. I intet år i denne periode har betalingsbalanceunderskuddet været over 1 procent af BNP. Og Frankrig har da heller ikke udfordret den makroøkonomiske stabilitet i andre medlemslande eller unionen. De negative virkninger af den førte økonomiske politik har først og fremmest ramt Frankrig selv. Også dette forhold peger således på, at det er betalingsbalancen, der bør tages udgangspunkt i, når den økonomiske samordning mellem medlemslandene tilrettelægges.

Den kløft, der er opstået mellem nordlige og sydlige ØMU-lande, er også udtryk for *beggar-thy-neighbor*-effekten. Tyskland har således i treåret 2015-17 haft et betalingsbalanceoverskud på 8,5 procent af BNP. Dette overgås dog af Holland, der har

haft et betalingsbalanceoverskud på 9,1 procent af BNP i 2015-17. I den forbindelse skal det også fremhæves, at Danmark i samme treårsperiode har haft et overskud på betalingsbalancen på 7,9 procent af BNP. Dette modsvarer af betydeligt mindre underskud for de sydlige medlemslande, idet de også grundet EU's økonomisk-politiske spilleregler har været tvunget til at føre en restriktiv politik med høj arbejdsløshed til følge.

I bogen bruger vi en balanceindikator til at vise, hvordan kløften mellem de oprindelige 11 ØMU-lande har udviklet sig siden etableringen af ØMU'en fra 1999. Balanceindikatoren udtrykker i et tal, hvordan landene klarer det ydre balanceproblem (som målt ved betalingsbalancestillingen) og det indre balanceproblem (som målt ved arbejdsløshedsprocenten). Balanceindikatortallet er konkret beregnet som betalingsbalanceoverskuddet i procent af BNP minus arbejdsløshedsprocenten. Forbedres landets situation, det vil sige stiger betalingsbalanceoverskuddet i procent af BNP og/eller falder arbejdsløshedsprocenten, stiger balanceindikatortallet – og omvendt, hvis landets situation forringes.

I figuren her er det vist, hvordan balanceindikatoren siden starten af ØMU'en fra 1999 har udviklet sig for de 7 oprindelige nordlige medlemslande (Tyskland, Holland, Belgien, Luxembourg, Østrig, Finland og Irland) og de fire oprindelige sydlige medlemslande (Italien, Spanien, Frankrig og Portugal) under ét. I sammenvejningen af balanceindikatortallet



for landene i de to grupper er landenes BNP brugt som vægte. Figuren viser, at der i hele perioden siden etableringen af ØMU'en har været en trendmæssig stigning i forskellen mellem de to landegrupper, som i øvrigt især fik en brat stigning efter finanskrisen. Dette afspejler i øvrigt også, hvor dårligt EU-landene håndterede finanskrisen med unødige store omkostninger for store grupper i den europæiske befolkning.

Det er som anført vores vurdering, at den stigende kløft også afspejler, hvor fejlagtig grundlaget for EU's økonomiske politik, som udtrykt i ikke mindst Stabilitets- og Vækstpagten samt Finanspagten, er udformet. Derfor foreslår vi også, at der skal udformes en ny pagt til erstatning af disse; Samordningspagten. Denne skal respektere, at landene ikke fører *beggar-thy-neighbour*-politik. Det skal ske ved, at der primært tages udgangspunkt i betalingsbalancestillingen og

– mindst lige så vigtigt – at det også er overskudslande, der skal justere deres økonomiske politik. Men det betyder ikke, at der skal ses bort fra de andre balancer. Derfor foreslår vi også en Holdbarhedspagt for de offentlige finanser. Men hvis der er nogenlunde betalingsbalanceligevægt, så opvejes et evt. underskud på de offentlige finanser af et stort set tilsvarende overskud i den private sektor. Og Frankrig er et klart eksempel på, at dette ikke nødvendigvis giver andre lande problemer. Men det giver naturligvis Frankrig problemer, som det jo netop er landets egen opgave at rette op på, når andre medlemslande vel at mærke ikke fører *beggar-thy-neighbour*-politik, som særligt Tyskland, Holland og Danmark nu gør.

Med vores bog har vi forsøgt at gribe om nældens rod i relation til de overordnede økonomiske retningslinjer for EU's økonomiske politik.

Grundlaget for ovenstående ræsonnement bygger som udgangspunkt på følgende sammenhæng: Overskuddet på betalingsbalancens løbende poster er lig summen af det offentlige overskud (som målt ved opsparringsoverskuddet = opsparring – investering i den offentlige sektor) og det private overskud (som målt ved opsparringsoverskuddet = opsparring – investering i den private sektor). Det offentlige overskud eller den offentlige saldo kan således ikke ses løsrevet fra det bånd, der er mellem dette overskud, betalingsbalanceoverskuddet og det private opsparringsoverskud. Når et sådant bånd er en realitet, burde det for det første være klart, at dette bånd eller denne restriktion må indtages, når der tages udgangspunkt i et af disse tre overskudsbegreber. For det andet burde det overvejes, hvis der primært tages udgangspunkt i et af disse tre overskudsbegreber, hvilket overskudsbegreb, der burde vælges.

Dette er ikke sket på en blot nogenlunde overbevisende måde i relation til EU's økonomiske traktater i forbindelse med overvejelserne om en økonomisk og monetær union. Her er det den offentlige saldo, der er blevet valgt som rettesnor for den økonomiske samordning mellem landene, hvilket synes uforståeligt. Når det alligevel er sket, hænger det sammen med en tyske ordo-liberalistisk tænkning kombineret med de seneste 30 års domi-

nerende nyliberalistiske økonomiske tænkning i mange medlemslande. Her antages det, at høj ledighed og ubalance i samhandlen ikke kan være et langsigtet fænomen. Markedskræfterne vil forholdsvis hurtigt sikre balance, hævder liberalisterne, og hvis det ikke sker, må der gennemføres strukturreformer, så markederne kommer til at virke. Balanceindikatoren er en overbevisende illustration af, at denne liberalistiske antagelse ikke holder.

Spillereglernes fokus på den offentlige budgetsaldo forværrer problemerne med markedernes træghed. Hvis et land forbedrer sin konkurrenceevne, og andre lande ikke følger hurtigt nok med, opstår der arbejdsløshed og underskud på de offentlige finanser, som spillereglerne kræver elimineret ved stram budgetpolitik – som regel sparepolitik. Det har lagt de sydlige lande i en benlås, som der er svært at se, hvordan de skal komme ud af den.

Det er uholdbart, at Stabilitets- og Vækstpagten samt Finanspagten hviler på et urealistisk grundlag, som i de sidste 20 års har ført til en ødelæggende økonomisk udvikling i den samlede union med voksende social og politisk ustabilitet i flere sydlige EU-lande og voldsomme økonomiske omkostninger for store grupper i den europæiske befolkning.

○○○