

## ***EU:s kris djupnar:***

# ***Det behövs en grundläggande förändring***

– EuroMemorandum 2013 –

*Till minnet av den framstående polske ekonomen Tadeusz Kowalik (1925-2012), en oförtröttlig förkämpe för arbetarnas och arbetarbefolkningens sociala och demokratiska rättigheter.*

## **Sammanfattning**

### **Inledning**

Den kris som började 2007 och dramatiskt fördjupades 2008 har blottlagt djupa sprickor i den europeiska valutaunionens arkitektur. Den hårdhänta åtstramningspolitik som först påtvingades länderna i östra Europa och därefter länderna i euroområdet periferi börjar nu tillämpas i euroområdets kärnländer. Krisen åskådliggör EU:s djupt odemokratiska konstruktion när nu EU-kommissionen tillväller sig allt större makt över de enskilda medlemsländernas budgetpolitik utan att EU-parlamentet har några övervakningsmöjligheter. Samtidigt har kärnländerna i norr, särskilt Tyskland, stärkt sin ställning i förhållande till länderna i periferin. Tysklands ekonomi, som byggt sitt växande exportöverskott på reallönestagnation, kan likväl inte tjäna som modell för övriga länder. Dessutom har EU genom sitt förhållningssätt vid Rio+20-konferensen bidragit till att denna konferens misslyckades med att uppnå någon rimlig överenskommelse trots det stora hotet den globala klimatförändringen innebär.

### **1. Ekonomisk politik – finanspolitik**

Den ekonomiska tillväxten i EU avstannade 2012 på en BNP-nivå fortfarande lägre än 2008 års. Över hela euroområdet var ekonomier i recession: i Portugal föll BNP med ytterligare 3 %, i Grekland med ytterligare 6%. I östra Europa kunde flertalet länder inregistrera en viss tillväxt men BNP-nivåerna ligger fortfarande under de som rådde före krisen, med undantag för Polen och Slovakien. Euroområdets kärnländer hade viss men låg tillväxt. Också Tyskland, vars ekonomi växte kraftigt 2010 och 2011, fick känna av avmattningen eftersom många av dess europeiska handelspartners var underkastade åtstramningsprogram.

I början av 2012 undertecknade 25 av EU:s medlemsländer en gemensam skatteöverenskommelse, en s.k. Fiscal Compact, som innebar att varje lands strukturella budgetunderskott lagstiftningsvägen begränsades till 0,5% av landets BNP, en förpliktelse som effektivt kommer att förhindra länderna att framledes bedriva en aktiv skattepolitik. Samtidigt sjösatte ECB, den europeiska centralbanken, ett långsiktigt finansieringsprogram, Long Term Refinancing Operation, som svar på att statskuldkriser och bankkriser hotade att förstärka varandra ömsesidigt på ett farligt sätt. Från december 2011 till februari 2012 försåg detta program affärsbankerna med cirka tusen miljarder euro i form av treårslån till 1% ränta. Trots detta minskade affärsbankernas utlåning till enskilda och hushåll under 2012. Sedan spekuleringen mot spanska och italienska statsobligationer intensifierats under sommaren 2012 tog ECB ytterligare ett steg genom att offentliggöra ett program för direkt agerande på finansmarknaderna, ett program för Outright Monetary Transactions. I enlighet med detta program lovar centralbanken att i obegränsad omfattning stödja statsobligationer på öppna marknaden – under förutsättning att länderna först accepterar att tillämpa ett program som föreskrivs av EU:s räddningsfond, den s.k. European Stability Mechanism (ESM). Även om ECB ännu inte behövt ingripa säkerställde denna deklaration en bräcklig finansiell stabilitet under andra halvåret 2012.

De uppskattningar som gjorts av effekterna av de olika skattemässiga regler som nu introducerats pekar mot en BNP-nedgång på cirka 3,5 % för euroområdet som helhet. I Italien, Portugal och Spanien kan nedgången förväntas bli 5-8%, i Grekland och Irland ända upp till 10 %. EU-toppmötet i juli 2012 föreslog att en europeisk bankunion skulle skapas. En sådan skulle innefatta att ECB skulle få till uppgift att åstadkomma en samlad övervakning, att en gemensam insättningsgaranti skulle skapas och att en gemensam tvistlösningsmyndighet skulle inrättas. Men med de sex tusen banker som dessa åtgärder skulle beröra kvarstår det fortfarande flera olösta frågor: vilka banker skulle ECB få ett direkt övervakningsansvar över? Hur ska man lösa frågorna kring insättningsgarantier och tvistlösningsorgan. En del av länder i norra Europa har varit ovilliga att gå med på några praktiska steg när det gäller dessa frågor.

Skattepolitiken borde inriktas på att minska arbetslösheten istället för att strama åt ekonomierna. De offentliga utgifterna borde främja socialt och miljömässigt önskvärda investeringsprojekt. En europeisk valuta förutsätter en europeisk skattepolitik med utgiftsnivåer på uppemot 10 % av ekonomiernas BNP för att kunna motverka konjunkturedgångar och kunna möjliggöra transfereringar från rikare länder till fattigare. Regionalpolitiken och industripolitiken borde förstärkas och den Europeiska Investeringsbanken, som kan ge ut euroobligationer, borde främja ett omfattande investeringsprogram särskilt inriktat mot de värst krisdrabbade länderna i östra och södra Europa. För att minska de stora obalanserna när det gäller betalningsbalanser medlemsländerna emellan borde överskottsländer åläggas stimulansåtgärder när det gäller deras inhemska efterfrågan. Sysselsättningspolitiken borde inriktas på att främja välutbildade, värlönlade jobb – det kommer alltid att vara utsiktslöst att försöka konkurrera med omvärlden med låga löner som argument. Normalarbetsveckan borde reduceras till 30 timmar, både för att bekämpa arbetslösheten och som ett led i omvandlingen till ett samhälle där människors liv inte domineras av lönearbete.

Finanssektorns omfattning är helt förvuxen och måste radikalt begränsas. Man bör genomföra en fullständig boskillnad mellan affärsbanker och investeringsbanker. Offentliga och kooperativa affärsbanker bör främjas så att finansieringsmöjligheter för investeringar i uthållig utveckling skapas. Investeringsbanker, hedgefonder och privata riskkapitalfonder bör ges strikta begränsningar. All handel med finansiella instrument bör ske via godkända offentliga institutioner, nya instrument bör underkastas strikt testning och ett offentligt europeiskt värderingsinstitut bör skapas. Alla finansiella transaktioner bör omfattas av en transaktionsskatt. ECB måste underställas demokratisk kontroll och dess grundläggande inriktning bör ändras till att säkerställa finansiell stabilitet. Detta förutsätter upprättandet av ett all-europeiskt institutionellt ramverk som omfattar alla aspekter av det finansiella systemet och som inriktas på att dämpa konjunktursvängningar.

## **2. Styrningen inom EU**

Som svar på krisen när det gäller den offentliga skuldsättningens utveckling har ett brett spektrum av förändringar införts i EU när det gäller styrningen av ekonomierna. Ny lagstiftning har införts: den s.k. "sex-pack"-överenskommelsen har skärpt den s.k. stabilitetspaktens regler ytterligare. Ett nytt fördrag har antagits, det s.k. avtalet om Samordning och Styrning, vilket innebär än hårdare begränsningar på medlemsstaternas budgetpolitik. Nya procedurer har införts, det s.k. europeiska halvåret ( "European Semester" ) som förstärker den årliga cykel varigenom EU-kommissionen och Ministerrådet granskar medlemsstaternas ekonomiska politik och deras "reformprogram". Det gemensamma temat för dessa förändringar är att underkasta de ekonomiskt svagare länderna ett allomfattande förmyndarskap: oupphörliga påtryckningar för att genomföra kostnadsnedskärningar, försämringar av arbetsrättsliga villkor och privatiseringar av gemensamma tillgångar. För de stater som fått "räddningslån" är övervakningen och begränsningarna än mer drastiska, i Greklands fall handlar det formligen om ett kolonialt styre.

Den oundvikliga konsekvensen av denna utveckling är att EU:s långvariga legitimitetskris fördjupats ytterligare. Det demokratiska underskottet har fördjupats i samma takt som nyckelbeslut avskärmas från demokratisk påverkan, som storbolagen tillåts diktera EU-politik och innehållet i EU-lagstiftning.

Det fördjupas i samma takt som den mäktiga europeiska centralbanken fattar avgörande beslut utan något som helst demokratiskt ansvarsutkrävande och i samma takt som de nationella sociala modellerna desorganiserar och upplöses under hänvisning till den gemensamma inre marknadens principer och till behovet av skattemässig konsolidering.

Man skulle kunna framställa konkreta förslag för hur de nuvarande styrningsprocedurerna borde ändras men de skulle förbli verkningslösa utan en grundläggande förändring av EU:s politiska inriktning till en hållning där anständiga arbetsvillkor och social rättvisa prioriteras. Det måste öppet sägas att EU:s legitimitetskris nu är så djup att olika nationellt baserade utmaningar mot den rådande ordningen i ökad utsträckning kommer att upplevas som legitima

### **3. Den sociala dagordningen måste ändras**

Åtstramningspolitiken ödelägger livet för miljontals européer, i synnerhet i de "perifera" länderna i södra och östra Europa. Enligt de officiella siffrorna var arbetslöshetsnivån 2012 10,6 % i EU generellt men i Spanien och Grekland låg den på 25%. Medan ungdomsarbetslösheten i EU generellt var 22,7 % var den över 50% i Spanien och Grekland.

Istället för att täppa till skattemässiga kryphål har åtstramningspolitiken inriktat sig på att skära ned kostnader. Det har lett till att en mängd infrastrukturprojekt skjutits upp eller inställts och till nedskärningar i de löpande utgifterna för hälsovård, utbildning, social välfärd och sociala stödformer. Den offentliga sysselsättningen har minskats avsevärt i flera länder och på grund av såväl recessionen som åtstramningspolitiken löper en påtagligt större andel av befolkningen risk att hamna i fattigdom. De allra sämst ställda har drabbats hårdast men i de krisdrabbade länderna har också många inom medelklassen påverkats.

Historiskt sett har socialpolitiken i Europa tillgodosett behovet av sociala tjänster antingen genom strikt reglerade marknader eller också helt utanför dess förmedling. Subventionering av livsmedel och fri tillgång till hälsovård och viss utbildning är exempel på detta. De sociala tjänsterna har alltmindre haft karaktär av varor, har allt mer setts som rättigheter. Man talar om "de-commodification" som uttryck för denna tendens. Nu vänds denna tendens till sin motsats när man inför vouchers ( typ skolpeng) och brukaravgifter i hälsovård och utbildning. EU-kommissionen förespråkar ökad flexibilitet på arbetsmarknaden men lönestopp, pensionsförsämringar, förlängningar av pensionsålder – tillsammans med försämringar i anställningsskyddet och begränsningarna av arbetslöshetsersättningarna innebar de alla att Europas omskrutna sociala modell ytterligare undergrävs.

EU och dess tongivande medlemsstater har misslyckats att åstadkomma någon som helst påtaglig harmonisering av inkomstskatterna. Detta har gjort att skattekonkurrensen har kunnat blomstra, staterna erbjuder varandra i att erbjuda aktuella och möjliga investerare förmånliga villkor och detta har förstärkt lågskattestaternas sårbarhet.

Alla medlemsstater borde ansluta sig till principen om progressiv beskattning och sträva efter en harmonisering av nivåerna. Beskattningen av företag och liknande skatter borde jämnas ut för att motverka vinstöverflyttningar, alla medlemsstater borde förbinda sig att ha full transparens och ge full information till varandra när det gäller inkomstuppgifter. Skatteflyktsvägar och användandet av skatteparadis måste elimineras och förmögenhetsbeskattningen skärpas. Övergången från direkt till indirekt, mer regressiv beskattning måste vändas och skattekonkurrensens destruktiva dynamik stoppas.

### **4. En utvecklingsstrategi för Europas periferi**

Skiljelinjen mellan centrum och periferi i Europa fanns redan innan den europeiska integrationsprocessen startade men integrationsprocessens nyliberala karaktär har fördjupat denna klyfta. I Medel-

havsländerna ( Grekland, Spanien, Portugal) ledde inträdet i EU till en viss avindustrialisering eftersom de regeringarna förlorade förmågan att bedriva en nationell industripolitik. När de anslöt sig till euron förlorade de också möjligheten att skydda den inhemska industrin genom devalveringar. Detta förvärrades av lönedeflationen i Tyskland och andra länder i norra Europa vilket ledde till snabbt ökande underskott i betalningsbalanserna. I Baltikum och sydöstra Europa var tillväxten i hög grad beroende av ökad långivning, huvudsakligen i utländsk valuta. Inflödet av utländskt kapital utgjorde bränsle för en inhemska fastighetsboom men de övervärderade valutakurser skadade den inhemska industrin och ledde till underskott i betalningsbalanserna som var ännu större än de i Medelhavsländerna. I de s.k. Visegrad-länderna (Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien) blev industrisektorn nära knuten till de tyska exportindustrierna och där blev underskotten i betalningsbalansen mindre, Ungern undantaget.

Under hösten 2008 fick länderna i Baltikum och sydöstra Europa känna av krisen i form av minskat kapitalinflöde, ja i vissa fall handlade det om nettoutflöden och detta slog mot kärnan i deras tillväxtmodeller. Ungern, Lettland och Rumänien var de första länderna som vände sig till Internationella Valutafonden och EU för att be om hjälp med räddningsprogram. Dessa program inriktades huvudsakligen på att stabilisera växelkurserna, vilket var det främsta önskemålet från de västeuropeiska banker som givit omfattande lån till dessa länder. Genomförandet av dessa program ledde till dramatiska fall i levnadsstandarden, särskilt gällde detta i Lettland. 2010 var det Medelhavsländernas tur att få känna av den fulla tyngden av minskat kapitalinflöde, kapitalflykt och spekulationsattacker, med början i Grekland. Regeringarna i euroområdet kärnländer reagerade mycket långsamt, deras åtstramningsprogram var inriktade på att minska de statliga budgetunderskotten men också att minska förekommande underskott i betalningsbalanserna. Tack vare dessa program har de västeuropeiska bankerna kunnat köpa sig tid att minska sina åtaganden i Medelhavsländerna men åtstramningspolitiken har inte beaktat de problem avindustrialiseringen fört med sig och dessa länder befinner sig i en utvecklingsmässig återvändsgränd. Länderna i östra Europa påverkades i första hand av den häftiga nedgången i exporthandeln i slutet av 2008 och i början av 2009 och den återhämtning som därefter skett har varit avhängig den tyska exportens utveckling. Utsikterna för utvecklingen av denna export har 2012 blivit avsevärt mer oklar på grund av effekterna av åtstramningspolitiken i Europa och tillväxtminskningen i andra nyckelmarknader, främst Kina.

EU:s regionalpolitik har inriktats på att utveckla infrastruktur, inte på att skapa livskraftiga produktionsstrukturer. EU:s nya budget för åren 2014-2020, som ska fastställas i början av 2013, föreslår att satsningarna på stärka den ekonomiska sammanhållningen ska minskas med 5 % från nuvarande nivå och att fördelningen skall styras över mer till de rika och medelstarka länderna (de s.k. "övergångsländerna") på svagare länders bekostnad. De stater i norra Europa som kallat sig "Vänner för Bättre Användning av resurserna" (Friends of Better Spending) har också krävt att man skall ställa vissa makroekonomiska villkor för att stater ska få tillgång till sådant ekonomiskt stöd, och denna linje verkar gå igenom. EU:s perifera länder har lyckats minska sina betalningsbalansunderskott men detta har skett genom att den inhemska efterfrågan pressats ned med hjälp av åtstramningsprogram med förödande sociala följder. EU:s politiska ledare hävdar att de strukturreformer som EU:s och Internationella Valutafondens program kräver – privatiseringar och avregleringar av arbetsmarknaderna – kommer att leda till ökad konkurrenskraft men programmen saknar varje inslag av framåtsyftande industripolitik. EU:s politiska inriktning bortser också helt från problemen med de betalningsbalansöverskott som Tyskland och länderna i norra Europa åstadkommit genom sin nymerkantilistiska politik.

Den offentliga skuldsättningen i Grekland och andra perifera EU-länder befinner sig för närvarande på en nivå som helt uppenbart är ohållbar. Denna skuldsättning måste underställas en granskning för att fastställa vilka delar av skuldsättningen som kan anses vara legitima och den övriga skuldsättningen bör skrivas av till en hållbar nivå. ECB:s uppgift som sista garant ("lender of last resort") för statsobligationsmarknaden bör utvidgas och frikopplas från alla krav på strikt åtstramningspolitik. EU:s budget bör höjas från nuvarande nivå på 1 % av BNP uppemot 10 % av BNP för att underlätta makroekonomisk stabiliseringspolitik och för att ge utrymme för ett omfattande investerings- och

utvecklingsprogram för länderna i EU:s östra och södra periferi. För att främja en utvecklingsprocess i dessa länder krävs en aktiv industri- och regionalpolitik, utveckling sker inte bara genom marknadsprocesser. EU:s aktuella regionalpolitik och politik för att stärka sammanhållningen har i huvudsak gynnat storstadsregionerna men stöd till svagare områden är av stor vikt för att öka sysselsättning och produktion. Regionalpolitiken har ofta inriktat sig på regioner och enskilda städer till förfång för den nationella nivån som ofta är den lämpligaste när man vill stimulera utveckling.

För att uppnå full användning av alla resurser krävs demokratiskt deltagande, det kan inte uppnås genom elitstyrd planering. I synnerhet kan den s.k. "smarta specialisering" som EU föreslagit inte fungera. Enligt den skulle varje region sträva efter att bli världsledande på ett speciellt område, men det finns inte tillräckligt med sådana produkter till hands och resultatet skulle troligtvis bli en överspecialisering. När det gäller transporter är det dessutom visserligen så att den intraregionala handeln är viktig men mer uppmärksamhet borde ägnas åt att främja ekologiskt uthålliga produktionsätt genom att utnyttja lokala resurser för lokal konsumtion exempelvis när det gäller produktion av livsmedel och energi.

EU:s ekonomiska politik måste ges en ny balans: de procedurer som nyligen införts lägger krav på underskottsländerna, nu borde krav ställas på överskottsländerna, krav på att dessa stimulerar sin inhemska efterfrågan så att deras import därmed ökar.

## **5. Den globala styrningskrisen**

När det gäller global styrning kännetecknades 2012 av två överväldigande misslyckanden.

För det första har inga påtagliga framsteg gjorts när det gäller reformering av det finansiella systemet eller samordning inom världsekonomin. Den olösta eurokrisen utgör i växande omfattning ett hot mot världsekonomin som är under inbromsning. Trots ett flertal uttalanden om nödvändigheten av att ta itu med de globala utmaningarna förblir den globala finanskrisens grundproblem – de massiva obalanserna i betalningsbalanserna länderna emellan, de djupa klyftorna i inkomster och förmögenheter, de oreglerade och instabila finansmarknaderna – olösta. Obalanserna när det gäller betalningsbalanser befinner sig fortfarande på helt ohållbara nivåer. Tillämpningen av nya finansiella regleringar sackar långt efter avsiktsförklaringarna. Problemet med systemrisk-bankerna ("Too-big-to-fail") är långtifrån löst, de finansiella institutionerna har istället blivit än större och än mer koncentrerade och högriskbetonad verksamhet har i ökad utsträckning överförts till finansvärldens oreglerade skuggbanksystem.

För det andra innebär den globala styrningens ekologiska dimension att situationer präglade av extrem och alltmer akut brådskan – såsom klimatförändringarna och förstörelsen av biologisk mångfald – kombineras med en avtagande handlingsförmåga. 2012 års toppmöte Rio+20 visade sig oförmöget att förnya den globala dagordningen för uthållig utveckling. Miljöpolitiken har förts åt sidan, när det varit tal om allmän ekonomisk politik har den reducerats till fromma fraser och uppsplittrade, otillräckliga naturskyddsåtgärder.

För närvarande finns det ingen global institution eller grupp av institutioner som effektivt övervakar och kontrollerar globala och systemiska risker: obalanserna länderna emellan när det gäller betalningsbalanser, fastighets- eller aktiebubblor, överdrivna växelkursförändringar, riskfyllt stora svängningar i kapitalflöden eller valutareserver, skadlig skattekonkurrens eller skatteflykt. De institutioner som (delvis) förväntas axla dessa uppgifter – IMF, G20-gruppen, OECD – är för närvarande ur stånd att genomföra dem i praktiken. När det gäller den globala styrningen av miljöpolitiken verkar EU:s officiella politik har slagit till reträtt efter finans- och ekonomikrisens utbrott och i den mån den fortfarande gäller är den bedrövt otillräcklig.

Reformeringen av den globala finansiella styrning måste ha rättvisa och ekonomisk och finansiell stabilitet som ledstjärnor och måste organiseras på ett representativt och transparent sätt. Istället för att ledas av G20-gruppen, en självutnämnd grupp länder, bör objektiva och tydligt utsagda kriterier skapas för att upprätta ett "Globalt Ekonomiskt Råd" på det sätt som föreslogs av den FN-

kommission som leddes av Joseph Stiglitz. Internationella Valutafonden måste undergå en grundläggande reformering när det gäller styrning, mandat och sätt att utfärda policyrekommendationer. Om viljan finns är det fullt möjligt att åstadkomma en mycket större transparens i skattefrågor. Eftersom FN idag är världens mest representativa forum bör EU:s och OECD:s medlemsstater överföra resurser och åtaganden från OECD till en skatteinstitution inom FN på hög nivå och förse den med all den expertis och de befogenheter som kan behövas för att effektivt kunna bekämpa skatteflykt och minska skattekonkurrens.

När det gäller global miljöstyrning måste varje meningsfull alternativ politisk strategi förkasta privatisering av vatten, energi och allmänningar i allmän bemärkelse. Den måste ifrågasätta prissättning av naturen och motsätta sig att tvingande regleringar mjukas upp eller ersätts av marknadslösningar. EU skulle kunna främja sin egen förmåga att utveckla en långsiktigt uthållighet genom att ta initiativ till en ny typ av multilateralism: istället för att alltid göra anspråk på att unionen själv – eller någon av dess medlemsstater – ska spela en ledande roll och istället för att ständigt behandla alla partners som underställda, som deltagare som skall ledas borde EU och dess medlemsstater tillämpa en öppen diplomati där var och en som har hunnit längst i ett givet område får tjäna som vägvisare.

Den fullständiga versionen av detta EuroMemorandum bygger på diskussioner och bidrag presenterade vid den 18e arbetskonferensen för "Alternativ Ekonomisk Politik I Europa", som organiserades av EuroMemo Group den 28-30 september 2012 i Poznan, Polen. Den som önskar ta del av texten i dess helhet ombedes vänligen kontakta Memorandumgruppen via mejl till [info@euromemo.eu](mailto:info@euromemo.eu).

Mer information om gruppens verksamhet finns på dess hemsida

**[www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)**