

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.0 INDLEDNING	4
1.1 Eurozonen.....	4
1.2 Krisen	5
1.3 Den politiske regulering	5
1.4 Antagelser.....	6
1.5 Problemstillingen og opgavens struktur	7
1.6 Teoretisk diskussion	9
1.7 Opgavens opbygning	10
2.0 DEN EUROPÆISKE INTEGRATION OG ØMU'EN.....	12
2.1 Fra EMS til ØMU	14
2.2 Maastricht-traktaten	16
2.3 Vanskeligheder i begyndelsen og indførelse af fælles valuta	17
2.4 En periode med gradvist stigende vækst	20
3.0 KRISE.....	22
3.1 International økonomisk krise.....	22
3.2 Krisebegrebet	23
3.3 En kort "keynesiansk" periode?	24
3.4 En "ny" kurs.....	25
4.0 PROBLEMFELT	28
4.1 Den dominerende tilgang – væsentlige beslutninger inden for eurozonen.....	28
4.1.1 Stabilitets- og vækstpakten	28
4.1.2 Six-pack	29
4.1.3 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Fiscal Compact).....	32
4.1.4 Two-pack.....	32
4.1.5 EFSF og ESM	33
4.1.6 Outright Monetary Transaction (OMT)	36
4.1.7 Europluspakten.....	37
4.1.8 Fælles banktilsyn	38

4.1.9 Opsummering	38
4.2 En uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling.....	39
4.2.1 Fællesskabsopgaver i Maastricht-traktaten	39
4.2.2 Offentlig gældsætning i Eurozonen	45
4.3 Den dominerende tilgang og virkeligheden	46
4.3.1 Offentlig gæld – hvor kommer den fra?	48
4.4 Krisens væsentligste årsager og den offentlige gældsætning.....	51
4.4.1 Hvorfor stiger arbejdsløsheden?	51
4.4.2 Optimale valutaområder og konsekvenser af deltagelse i en valutaunion.....	52
4.4.3 Udviklingen i eurolandenes indbyrdes konkurrenceevne	54
4.4.4 Fra ubalancer i samhandlen til arbejdsløshed og gæld	57
4.4.5 Opsummering af årsagssammenhænge	59
4.4.6 Den dominerende tilgangs indvirkning på ubalancer og offentlig gældsætning	60
4.4.7 Enhedslønomkostninger og ubalancer i samhandlen	61
4.4.8 Gældsudviklingen og renterne på statsobligationer	62
4.4.9 Den makroøkonomiske procedure i six-pack	64
5.0 PROBLEMFORMULERING	68
6.0 TEORI.....	73
6.1 Refleksion over problemstillingen.....	73
6.1.1 Integrationsteori.....	73
6.1.2 Problematisering af integrationsprocessens indhold.....	74
6.1.3 Politisk regulering og økonomiske paradigmer	75
6.1.4 Institutionalisering.....	76
6.1.5 Økonomiske paradigmer, fordeling og sociale aktører	77
6.2 Præsentation og diskussion af integrationsteorier	80
6.2.1 Neofunktionalismen	81
6.2.2 Intergovernmentalismen	84
6.2.3 Liberal intergovernmentalisme	88
6.2.4 Multi-level governance	90
6.2.5 Nyinstitutionalismen.....	91
6.2.6 Socialkonstruktivismen.....	91

6.3 Et neogramsciansk perspektiv.....	92
6.4 Antonio Gramsci.....	93
6.4.1 Hegemoni, historisk blok og organiske intellektuelle	95
6.4.2 Cæsarisme.....	96
6.5 Robert Cox.....	97
6.6 Bastiaan van Apeldoorn	99
6.7 Neogramscianismens relevans for vores problemstilling	100
6.7.1 Neogramscianismens problematik	100
6.7.2 Et nuanceret klasseperspektiv	101
6.7.3 Problemløsende og kritisk teori.....	102
6.7.4 Bureaukratisk cæsarisme og udviklingen inden for eurozonen	102
6.8 Opsummerende diskussion	104
7.0 KONKLUSION	107
8.0 LITTERATURLISTE.....	115

1.0 INDLEDNING

Emnet for nærværende opgave er krisen i eurozonen og specifikt den politiske regulering i forbindelse med håndteringen af denne krise. Opgavens opbygning følger ikke en "traditionel" projektskitse, idet den er inddelt i to hoveddele, som vægtes ligeligt. Første del har vi valgt at kalde "problemfelt", men som det vil fremgå af det følgende, er denne første del mere omfattende, både indholds- og omfangsmæssigt, end det sædvanligvis er tilfældet for et problemfelt. Opgavens anden hoveddel har overskriften "teori", og indeholder, som overskriften antyder, en grundig teoretisk diskussion af de problematikker, som er afdækket i problemfeltet.

1.1 Eurozonen

Eurozonen er betegnelsen for den gruppe af EU-lande, som deltager i Den Økonomiske og Monetære Unions (ØMU) tredje fase og har erstattet den nationale valuta med euroen. Som sådan er eurozonen en geografisk afgrænsning. Samtidig er eurozonen en økonomisk og politisk afgrænsning, om end det er åbenlyst, at adskillelsen mellem eurolandene og de øvrige EU-lande ikke er så entydig langs disse dimensioner. Grundlaget for etableringen af ØMU'en er Traktaten om Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten) af 1992, som er undertegnet af alle EU-lande. Traktatteksten opregner en række fællesskabsopgaver omhandlende vækst, beskæftigelse, konvergens med hensyn til økonomiske resultater, et højt socialt beskyttelsesniveau med mere. Disse fællesskabsopgaver er fælles for alle EU-lande. Oprettelsen af ØMU'en er, jævnfør traktatteksten, et væsentligt element i varetagelsen af disse opgaver, hvorfor den politiske regulering inden for eurozonen bør vurderes i denne kontekst. Samtidig er der økonomiske og politiske relationer mellem eurolandene, som er særlige for eurozonen. Der er betydelige makroøkonomiske implikationer forbundet med at indtræde i en monetær union – både internt i de enkelte lande og i landenes relationer til hinanden. Under den økonomiske krise har disse implikationer fået karakter af makroøkonomiske ubalancer, og en omfattende politisk regulering har taget form med henblik på at adressere disse ubalancer. Selvom eurozonen påvirker og påvirkes af sine omgivelser, er det således muligt at afgrænse eurozonen som en geografisk enhed med særlige økonomiske og politiske karakteristika.

1.2 Krisen

Den økonomiske krise inden for eurozonen benævnes ofte den europæiske gældskrise. Betegnelsen henviser til de relativt høje offentlige gældsniveauer i nogle af eurolandene, og fremhæver samtidig det forhold, at det mere end noget andet er denne gældsætning, der er blevet omdrejningspunktet for den politiske regulering. Den offentlige gældsætning er imidlertid en blandt flere makroøkonomiske ubalancer, og en analyse af krisen, som tager udgangspunkt i veletableret økonomisk teori, afdækker væsentlige årsagssammenhænge, som fordrer en problemdefinition med et bredere fokus.

1.3 Den politiske regulering

Den politiske regulering – krisehåndtering om man vil – lader sig karakterisere ud fra en analyse af de væsentligste politiske beslutninger, som relaterer sig til den økonomiske krise. Vi vil argumentere for, at de væsentligste policy-tiltag er afledt af den samme økonomisk teoretiske forståelse af krisens årsager, og at der som sådan er en betydelig kontinuitet – en ”rød tråd” – i den politiske regulering. Mens den politiske regulering, isoleret set, forekommer logisk sammenhængende, er det imidlertid vanskeligt at etablere en logisk sammenhæng mellem denne politiske regulering på den ene side og, på den anden side, dels de fællesskabsopgaver, som er defineret i Maastricht-traktaten, og som ØMU’en skulle fremme varetagelsen af, og dels en empirisk funderet analyse af krisens årsagssammenhænge.

Vedrørende udviklingen inden for de områder, der i Maastricht-traktaten defineres som fællesskabsopgaver, er det således vores opfattelse, at den politiske regulering inden for eurozonen bidrager til en uhensigtsmæssig udvikling snarere end at understøtte varetagelsen af disse fællesskabsopgaver.

Endvidere, vedrørende sammenhængen mellem den politiske regulering og krisen, synes førstnævnte at basere sig på en problemdefinition, som savner empirisk underbygning, mens nogle af krisens væsentligste årsager ikke er lagt til grund for udformningen af den politiske regulering.

På baggrund af disse overvejelser opstiller vi følgende problemformulering:

Hvorfor er den politiske regulering inden for eurozonen domineret af en tilgang, som medfører en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling; som bygger på problematiske antagelser; og som ikke adresserer væsentlige årsager til krisen?

1.4 Antagelser

Ovenstående problemformulering indeholder 4 antagelser:

- For det første den antagelse, at den politiske regulering inden for eurozonen kan siges at være præget af én dominerende tilgang. Det væsentlige spørgsmål her er, om det er muligt at pege på "en rød tråd" (et samlende paradigme) i de væsentligste politiske beslutninger fra 2010 og frem.
- Den anden antagelse er, at denne tilgang medfører en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling. Det lidt upræcise begreb "uhensigtsmæssig" skal her forstås bogstaveligt, som en udvikling der er i strid med den erklærede hensigt i forhold til den makroøkonomiske udvikling. Der kan ikke påvises en kausal sammenhæng, alene fordi en dominerende tilgang til politisk regulering og en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling sameksisterer. Under behandlingen af denne antagelse fokuserer vi på at dokumentere den makroøkonomiske udvikling, mens spørgsmålet om kausalitet behandles i de følgende antagelser.
- Den tredje antagelse er, at den dominerende tilgang bygger på problematiske antagelser. Inden for samfundsvidenskaberne afhænger udsagn om, hvad der er rigtigt og forkert ofte af, hvilken prisme virkeligheden iagttages igennem. Dette forhold bør dog ikke føre til erkendelsesrelativisme. Således bør et basalt krav til en videnskabelig tilgang, som hævdes at kunne anvendes på virkelige problemstillinger, være, at den som minimum ikke er i uoverensstemmelse med empiriske data. Om det er tilfældet i forhold til den dominerende teoretiske begrundelse for den politiske regulering, der er indeholdt i Maastricht-traktaten, og som efterfølgende er blevet praktiseret inden for eurozonen, er det centrale spørgsmål her.

- Den fjerde antagelse er, at hvis antagelse 2 og 3 kan bekræftes, har den dominerende teoretiske forståelse af krisen, som er indeholdt i Maastricht-traktaten og lagt til grund for udformningen af den politiske regulering under krisen, begrænset forklaringskraft i forhold til nogle af krisens væsentlige årsager. I forbindelse med behandlingen af den første antagelse vil vi karakterisere den dominerende tilgang, hvorfor det centrale spørgsmål her er, om vi kan påvise, at der er væsentlige forhold, der kan betragtes som årsager til krisen, som ikke adresseres af den dominerende tilgang. Dersom dette er tilfældet, følger det, at en anden tilgang kan formodes at være mere hensigtsmæssig – en der baserer sig på en bedre forståelse af krisens årsagssammenhænge.

1.5 Problemstillingen og opgavens struktur

Vores problemstilling er kontroversiel på to væsentlige punkter. For det første stiller den spørgsmålstejn ved den politiske konsensus inden for eurozonen og for det andet ved den økonomiske teori, som denne konsensus er bygget op omkring. Den valgte problemformulering medfører følgelig, at opgavens indhold og struktur ikke følger en "standardskabelon". Hvor problemfeltet almindeligvis er en mindre del af den samlede opgave, som på baggrund af etablerede forskningsresultater opstiller en problemformulering, forudsætter vores problemstilling, at vi udfordrer den dominerende virkelighedsopfattelse.

At der er politisk og økonomisk teoretisk konsensus omkring den politiske regulering inden for eurozonen betyder naturligvis ikke, at videnskabelige bidrag, som udfordrer denne konsensus, er fraværende. Som sådan er der tilgængelig forskningslitteratur, som vi kan henholde os til, men denne litteratur er langt fra "mainstream" og indgår ikke i den dominerende forståelse af krisens årsager og dens mulige løsninger. Derfor er det en omfattende opgave at systematisere denne litteratur med henblik på at etablere en videnskabeligt funderet kritik af den dominerende tilgang til politisk regulering inden for eurozonen. Da en sådan kritik er indeholdt i vores problemformulering, er det imidlertid uomgængeligt, at vi påtager os denne opgave. Følgelig er det afsnit, som vi har valgt, traditionen tro, at kalde problemfelt, væsentligt mere omfangsrigt end vanligt og sigter mod at formulere en problemstilling, som bygger på en række kontroversielle antagelser.

Der foreligger som nævnt en del kritisk litteratur, som vi vil henvise til, men intetsteds en sammenhængende behandling af de fire antagelser, som er indeholdt i vores problemformulering. Særligt er der en tendens til, at den første antagelse – at det er muligt at identificere og karakterisere én dominerende tilgang til politisk regulering inden for eurozonen – ofte tages som udgangspunkt for videre analyse, men uden at rigtigheden af denne antagelse dokumenteres. Dette er kritisabelt, for så vidt de antagelser, en analyse baserer sig på, bør være empirisk underbyggede, men det er også problematisk, fordi det er i forbindelse med karakteristikkene af denne dominerende tilgang, at sammenhængen mellem en økonomisk teoretisk konsensus og en konsensus omkring politisk regulering bliver tydeliggjort. En sammenhæng som synes at være helt afgørende for forståelsen af den politiske regulering inden for eurozonen.

Med hensyn til vores anden antagelse vedrørende den makroøkonomiske udvikling er det vores opfattelse, at denne ofte behandles for snævert. Megen kritisk litteratur fremhæver, at arbejdsløshedsproblematikken er undervurderet, men krisen i eurozonen bør også forstås i en større politisk kontekst. Etableringen af ØMU'en skal ses i sammenhæng med de fællesskabsopgaver, som defineres i Maastricht-traktaten. Øget beskæftigelse er en sådan fællesskabsopgave, men andre væsentlige fællesskabsopgaver er konvergens i økonomiske resultater, sociale forbedringer med mere, og krisen i eurozonen bør også behandles i denne kontekst.

Vores tredje antagelse er, at præmisserne for den dominerende tilgang ikke er empirisk underbyggede, mens vores fjerde antagelse er, at væsentlige årsager til krisen ikke adresseres af samme dominerende tilgang. Der er nogen sammenhæng mellem disse to antagelser – eller en sådan burde i hvert tilfælde etableres. Vedrørende vores fjerde antagelse er der en del forskningslitteratur, der fremhæver væsentlige årsagssammenhænge, som ikke er lagt til grund for udformningen af den dominerende tilgang, hvilket i sig selv er en implicit kritik. Argumentationen fremstår imidlertid mere overbevisende, hvis den knyttes til vores tredje antagelse, hvor gyldigheden af den teori, som ligger til grund for udformningen af den politiske regulering, så at sige vurderes på egne præmisser.

I lyset af ovenstående argumentation skal vores problemfelt således ikke blot forstås som et "middel" til at formulere vores problemstilling. Etableringen af forudsætningerne for at rejse denne problemstilling på et veldokumenteret grundlag er et vigtigt mål i sig selv, hvorfor første

halvdel af opgaven omhandler denne problematik. Endvidere vil vi gennem problemfeltet, som er struktureret omkring behandlingen af vores fire antagelser, give en grundig indføring i den politiske regulering inden for eurozonen, hvormed vi etablerer grundlaget for opgavens anden hoveddel, som er en teoretisk diskussion af, hvordan denne politiske regulering kan forklares. Det forhold, at grundlaget for etableringen af vores problemformulering vægtes så højt som tilfældet er, indebærer, at vi har mindre tid og plads til at belyse den egentlige problemformulering. Endvidere vil vi argumentere for, at de etablerede teorier, som anvendes i bestræbelserne på at forklare europæisk integration, ikke i tilstrækkeligt omfang kan forklare vores problemstilling. Dette udelukker, at vi gennemfører en "teoritest". Følgelig er der også grund til, på nuværende tidspunkt, at præcisere vores ambitionsniveau i forhold til behandlingen af selve problemformuleringen. Idet vi forholder os kritisk til den dominerende opfattelse af krisens årsager og mulige løsninger såvel som mainstream teorierne inden for det felt, som vi beskæftiger os med, er vi forhindrede i at opbygge vores opgave omkring en række henvisninger til etablerede positioner. Vi er nødt til at etablere vores egen position, som både skal være empirisk velunderbygget og teoretisk reflekteret. Således fokuserer vi på at systematisere den kritiske litteratur, der foreligger, hvormed vi vil etablere et grundlag for at forklare problemstillingen. Vi finder, at denne opgave, dersom vi måtte indfri egne forventninger, vil være et relevant bidrag til den videnskabelige forståelse af europæiske politiske processer og, mere konkret, den politiske regulering inden for eurozonen. Vi skal imidlertid understrege, at vægtningen af de elementer, som går forud for en analyse, samtidig forhindrer os i, inden for rammerne af denne opgave, at gennemføre en egentlig analyse, hvilket er en forudsætning for at nå til en definitiv besvarelse af vores problemstilling.

1.6 Teoretisk diskussion

I opgavens anden hoveddel vil vi argumentere for, at den politiske regulering inden for eurozonen kan betragtes som integration (tættere og mere forpligtende samarbejde), men som nævnt i ovenstående mener vi ikke, at mainstream inden for integrationsteori kan give en tilfredsstillende forklaring på vores problemstilling. Dette skyldes primært, at disse teorier fokuserer på at forklare, hvilke aktører og processer der fremmer eller hæmmer europæisk integration samt spørgsmålet

om, hvilken form integrationsprojektet antager, og hvorvidt det supranationale eller nationale analyseniveau bør vægtes højest. Vores problemstilling er specifikt rettet mod integrationsprocessens indhold, og fordrer derfor en teoretisk tilgang med fokus herpå. Følgelig vil vi præsentere og diskutere en neogramsciansk teoretisk tilgang til vores problemstilling. Denne teori fokuserer på de elementer, som vi i problemfeltet har identificeret som centrale i forhold til en forklaring af den politiske regulering inden for eurozonen og endvidere er den specifikt rettet mod en teoretisering af integrationsprocessens indhold. Vi vil således søge at etablere et teoretisk udgangspunkt for en forklaring af vores problemstilling, som er funderet i neogramsciansk teori og metode.

1.7 Opgavens opbygning

På de følgende sider (afsnit 2) vil vi indplacere vores problemstilling i en historisk, politisk og økonomisk kontekst, idet vi skitserer hovedlinjerne i efterkrigstidens europæiske integrationsprojekt samt udviklingen i internationale og europæiske monetære forhold. Hovedvægten lægges på Maastricht-traktaten, som udgør grundlaget for etableringen af ØMU'en. Afsnittet afrundes med en kort gennemgang af den økonomiske udvikling i eurozonen frem til 2007.

I det følgende afsnit (3) beskæftiger vi os med krisen – herunder dens internationale dimensioner samt nogle refleksioner over, hvad der forstås ved en økonomisk krise. Vi vil ligeledes redegøre for, hvordan det politiske system initialt responderede i forhold til den økonomiske krise, og hvordan der fra 2010 og fremefter blev fastlagt den politik/økonomisk kurs inden for eurozonen, som er emnet for nærværende opgave.

Afsnit 4 udgøres af vores udvidede problemfelt, som er struktureret omkring behandlingen af vores fire antagelser. Vi indleder med en grundig gennemgang af de væsentligste politiske tiltag inden for eurozonen. Hermed vil vi dokumentere vores første antagelse – at der er ”en rød tråd” i de væsentligste politiske beslutninger, hvorfor det er muligt at identificere én dominerende tilgang. Dette delafsnit er samtidig et væsentligt referencepunkt for den resterende del af opgaven. Herefter diskuterer vi den makroøkonomiske udvikling med udgangspunkt i de fællesskabsopgaver, som er defineret i Maastricht-traktaten for derigennem at dokumentere

vores anden antagelse. Herefter behandler vi vores tredje antagelse – at den dominerende tilgang hviler på problematiske antagelser. Vi behandler her den dominerende tilgang på dens egne præmisser, hvilket vil sige, at vi undersøger de antagelser, som den hviler på. Vi argumenter for, at antagelserne er problematiske, fordi de ikke kan underbygges empirisk. Endelig behandler vi den fjerde antagelse – at den dominerende tilgang ikke adresserer væsentlige årsager til krisen. Her henholder vi os til en omfattende litteratur, som identificerer væsentlige årsager til krisen, som ikke er lagt til grund for udformningen af den dominerende tilgang.

Problemfeltet er, som det fremgår, struktureret omkring vores fire antagelser, men udover at underbygge disse, skal problemfeltet også etablere et solidt grundlag for den efterfølgende teoretiske diskussion. Følgelig er der, hist og her, afstikkere, hvor vi går mere i dybden med en problemstilling end det er påkrævet i forhold til at underbygge vores antagelser.

Afsnit 5, som vi kalder ”problemformulering”, er en opsummerende diskussion af problemfeltet, som markerer afslutningen på opgavens første hoveddel.

Opgavens anden hoveddel er indeholdt i ét hovedafsnit (6). Indledningsvist vil vi med udgangspunkt i problemfeltets konklusioner reflektere over, hvilke teoretiske problemstillinger vi står overfor i vores bestræbelser på at forklare den politiske regulering inden for eurozonen. Formålet med denne refleksion er at specificere nogle krav til et teoretisk perspektiv, som kan forklare konklusionerne i opgavens første del. Dernæst diskuterer vi etablerede teorier med særligt fokus på den ”klassiske” diskussion mellem neofunktionalismen og intergovernmentalismen, men vi behandler også liberal intergovernmentalisme, multi-level governance, (ny)institutionalisme og socialkonstruktivisme. Flere af disse teorier belyser relevante aspekter af vores problemformulering, men vi finder ikke, at disse perspektiver udgør et tilfredsstillende teoretisk udgangspunkt. Følgelig er sidste del af opgaven dedikeret en præsentation og diskussion af neogramsciansk teori, som vi vil argumentere for, er et særdeles interessant teoretisk perspektiv i forhold til den politiske regulering inden for eurozonen, som vi har problematiseret i denne opgave.

2.0 DEN EUROPÆISKE INTEGRATION OG ØMU'EN

Hos nogle politikere og debattører kan der spores en tendens til at beskrive den europæiske integration som en proces, der – omend i varierende tempo – bevæger sig i retning af et på forhånd fastlagt mål, jævnfør også præamblen til Maastricht-traktaten. Tendensen er tydeligst hos dem, som har visioner om en europæisk føderation. Men processen er langt fra foregået på denne måde; integrationsprocessen har været langt fra konsistent, og argumenterne for yderligere integration har siden etableringen af Kul- og Stålunionen med Paris-traktaten i 1951 stået over for argumenter, der har trukket i den modsatte retning. Der kan have været bred enighed om, at et forenet Europa er ønskværdigt, men der har sjældent været konsensus om andet end dette. Som den franske udenrigsminister Robert Schuman formulerede det, da han i maj 1950 præsenterede sin plan for samarbejde mellem Tyskland og Frankrig omkring kul og stål: *“Europe will not be made all at once or according to a single plan.”* (Urwin 2010: 17)

De vesteuropæiske landes situation efter 2. verdenskrig har selvsagt spillet en afgørende rolle for, at den europæiske integration begyndte at tage form, da den gjorde. Delingen af Europa i Øst og Vest, som blev særdeles tydelig med delingen af Tyskland i 1949, udgjorde bagtæppet for en vision, der først blev formuleret af den franske økonom og diplomat Jean Monnet, om, at fred og stabilitet i Europa kun kunne opnås, hvis de historiske rivaler Tyskland og Frankrig nærmede sig hinanden og tilsammen udgjorde krumtappen i enhver bestræbelse på europæisk integration. Monnets model for europæisk integration passede fint med den vesttyske forbundskansler Konrad Adenauers politik om stærke politiske, økonomiske og militære bånd mellem Forbundsrepublikken og resten af Vesteuropa. Adenauer håbede, at han ved at lade Vesttyskland blive en del af et fælleseuropæisk projekt kunne forsikre sine naboer om, at tidligere tiders aggressiv tysk nationalisme og militarisme hørte fortiden til. Schuman gjorde fra begyndelsen klart, at andre europæiske lande kunne tilslutte sig det europæiske projekt, der grundlagdes med Kul- og Stålunionen, hvis de ønskede det, men også at andre landes tilslutning ikke var en forudsætning for, at Tyskland og Frankrig ville fortsætte i et integrationsspor. Italien, Holland, Luxembourg og Belgien sluttede sig til, mens Storbritannien i lyset af fransk modstand mod britisk deltagelse valgte at stå uden for integrationsbestræbelserne på kontinentet. Skabelsen af Kul- og Stålunionen kan således ses som en kombination af visioner og idéer om integration, nationale interesser og særlige internationale omstændigheder (Urwin 2010: 21).

Med Rom-traktaten fra 1958 blev Kul- og Ståunionen til Det Europæiske Fællesskab (EF), og målsætningen om oprettelsen af en "stadigt snævrere union mellem de europæiske folk" blev indskrevet i traktatgrundlaget for første gang. Mere konkret indeholdt traktaten bestemmelser om at etablere et fællesmarked med fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft ved at tilpasse de nationale politikker til de europæiske og ved at udvikle fælleseuropæiske politikker, primært på landbrugsområdet.

Efter to gange at være nægtet optagelse som følge af fransk veto, tilsluttede Storbritannien sig i 1973 EF, og Danmark og Irland fulgte med. Allerede på dette tidspunkt var visionerne for integration nået så vidt som til at omfatte planer om at oprette en valutaunion i EF. Med baggrund i blandt andet den voksende samhandel mellem EF-landene blev idéen lanceret på topmødet i Haag i 1969, som nedsatte en ekspertgruppe, der fik til opgave at udarbejde en skitse herfor. Werner-planen, opkaldt efter ekspertgruppens formand, Luxembourgs premierminister og finansminister Pierre Werner, foreslog derfor i 1970 en model for skabelse af en økonomisk monetær union i tre faser frem til 1980. Gruppen foreslog oprettelse af to overnationale instanser: Et fælles system for centralbankerne, der skulle varetage medlemslandenes pengepolitik, og et beslutningsorgan for økonomisk politik, der skulle koordinere den makroøkonomiske politik, herunder noget af skattepolitikken. Beslutningstagerne tog de fleste af Werner-gruppens anbefalinger til sig, men det kom til at vare en del år, før ØMU'en blev en realitet, hvilket dels kan tilskrives Bretton-Woods-systemets sammenbrud i 1971 og forskelle landene imellem (Verdun 2010: 328).

Et væsentligt skridt i retning af yderligere europæisk integration blev taget af Ministerrådet i 1986 med Den Europæiske Fællesakt, der trådte i kraft året efter. På dette tidspunkt var EF blevet udvidet til at også at omfatte Grækenland (1981) og Spanien og Portugal (1986) (The European Institute 2009). Disse nye sydeuropæiske medlemslande var sammenlignet med de nordlige medlemslande udprægede landbrugslande, og at det i Ministerrådet var visionen at skabe integration baseret på en jævnbyrdig udvikling ved at mindske ulighederne mellem regionerne, ser vi bl.a. ved, at et nyt "Afsnit V" indførtes i den nye traktat. Af dette afsnit fremgår blandt andet:

Artikel 130 A

For at fremme en harmonisk udvikling af Fællesskabet som helhed udvikler og fortsætter dette sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed.

Fællesskabet stræber navnlig efter at formindske ulighederne mellem de forskellige områder og forbedre de mindst begunstigede områders stilling.

Artikel 130 B

Medlemsstaterne fører deres økonomiske politik og samordner denne med henblik på at nå de mål, der er fastlagt i artikel 130 A. Gennemførelsen af Fællesskabets øvrige politik skal ske under hensyntagen til målene i artiklerne 130 A og 130 C og skal bidrage til deres virkeliggørelse.

Fællesskabet støtter virkeliggørelsen af den virksomhed, som det udøver gennem strukturfondene (Den europæiske udviklings- og garantifond for landbruget, udviklingssektionen, Den Europæiske Socialfond og Den europæiske fond for Regionaludvikling), Den europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter.

Artikel 130 C

Den europæiske fond for Regionaludvikling skal bidrage til at udligne de største regionale skævheder i Fællesskabet ved at deltage i udviklingen og den strukturelle tilpasning af de områder, der er bagefter i udvikling, og i omstillingen af de industriområder, der er i tilbagegang.

(Den Europæiske Fællesakt 1986)

Op til og sideløbende med udarbejdelsen af Fællesakten forsøgte EF-landene sig desuden med et stadigt tættere økonomisk samarbejde, hvilket vi vil forklare nærmere i det følgende.

2.1 Fra EMS til ØMU

I Bretton Woods-systemet opstod stigende pres mod de faste valutakurser op gennem 1960'erne, og i 1971 meddelte USA, at dollarens indløselighed mod guld blev ophævet. Senere samme år blev udsvingsbåndene i samarbejdet udvidet fra $\pm 1\%$ til $\pm 2,25\%$. Det lykkedes at fastholde fastkurssamarbejdet med de nye udsvingsbånd i en periode, men i de efterfølgende år forlod flere lande samarbejdet og lod deres valutaer flyde over for dollaren (Danmarks Nationalbank 2011b).

Første egentlige skridt i retning af et tættere økonomisk samarbejde i EF blev taget i 1979 med etableringen af Det Europæiske Monetære System (EMS), som det fra begyndelsen var meningen, at alle EF-lande skulle deltage i. Storbritannien stod imidlertid i mere end et årti uden for EMS'ens vigtigste element: Den Europæiske Valutakursmekanisme (European Exchange Rate Mechanism, ERM), hvor EF-landenes valutakurser maksimalt måtte afvige $\pm 2,5\%$ fra en fastsat kurs. I systemet

var der dog indlagt en mulighed for, at lande, som havde behov for et større pengepolitisk albuerum (f.eks. Italien), måtte afvige op til $\pm 6\%$ fra kursen. Hvis et medlemslands valuta var på vej uden for det fastlagte valutakursspænd, ville de øvrige medlemslandes nationalbanker gribe ind ved at købe eller sælge valuta med henblik på at holde førstnævnte lands valuta inden for valutakursspændet. Hvis valutakursudsvingene fortsat lå uden for det fastlagte valutakursspænd, trådte Den Monetære Komité, oprettet med Rom-traktaten, til. Den Monetære Komité var et uformelt, rådgivende organ til at diskutere spørgsmål om pengepolitik og valutakurser. I situationer med fortsatte overskridelser af det fastlagte valutakursspænd ville Den Monetære Komité tage stilling til, om den kurs, valutakurserne måltes i forhold til, skulle justeres. I de første fire år, 1979-1983, blev valutakurserne hyppigt justeret, og medlemslandenes valutaer afveg ofte fra det fastsatte mål. Valutakurserne stabiliserede sig efterhånden i forhold til hinanden i perioden 1983-1987, og mellem 1987 og 1992 forekom der slet ikke justeringer i kurserne. Storbritannien tilsluttede sig ikke ERM før 1990, men allerede den 16. september 1992 blev det britiske pund efter en periode med omfattende salg af pund på valutamarkedene, som den britiske regering var ude af stand til at standse, tvunget ud af ERM. På trods af ovennævnte vanskeligheder blev ERM et vigtigt symbol på succesfuld, europæisk integration med den tyske D-mark som ankervaluta. Den tyske pengepolitik blev gennem 1980'erne det centrale omdrejningspunkt for de monetære myndigheder i ERM, som fulgte den tyske Bundesbanks beslutninger tæt. Perioden fra slutningen af 1992 frem til begyndelsen af 1994 var præget af hyppige valutakursudsving, og forløbet viste, at det var vanskeligt at føre fastkurspolitik mellem de europæiske lande. Det tilladte valutakursudsving blev i august 1993 udvidet fra $\pm 2,25\%$ til $\pm 15\%$. Senere erstattedes ERM af ERM II, hvor det tilladte valutakursudsving ligeledes ligger på $\pm 15\%$.

Selvom det havde vist sig vanskeligt at begrænse valutakursudsving landene imellem, mente EF's stats- og regeringsledere, at tiden var ved at være inde til at styrke det økonomiske samarbejde og tage skridtet videre fra EMS og ERM til ØMU. Ministerrådet pålagde på den baggrund i 1988 daværende kommissionsformand Jacques Delors at stå i spidsen for en komité bestående af de 12 medlemslandes nationalbankdirektører, yderligere en EF-kommissær og et par økonomiske eksperter. Udvalgets arbejde var at udarbejde en model for etablering af en økonomisk og monetær union. Delorsrapporten blev offentliggjort i 1989 og foreslog en vej til ØMU over tre faser (Første fase, 1990-1993: Fri bevægelighed for kapital inden for medlemslandene, tættere

koordinering af økonomiske politikker, tættere samarbejde blandt nationalbankerne. Anden fase, 1994-1998: Konvergens i medlemslandenes økonomiske og monetære politikker med henblik på at sikre prisstabilitet gennem lav inflation. Tredje fase, 1999 og fremefter: Etablering af Den Europæiske Centralbank (ECB), fastfrysning af valutakurser, indførelse af fælles valuta). I modsætning til Werner-planen anbefalede Delors-komiteén ikke etablering af overnationale institutioner til at fastlægge den makroøkonomiske politik og skattepolitikken, men derudover var der et stort sammenfald i målsætninger med Werner-gruppens anbefalinger: Fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft og indførelse af fælles valuta. På et topmøde i Madrid i juni 1989 vedtog stats- og regeringslederne at realisere planen med udgangspunkt i forslagene fra Delors-rapporten. Det blev også besluttet, at ØMU'ens første fase, liberalisering af kapitalmarkederne, skulle iværksættes 1. juli 1990 (Verdun 2010: 328-329).

2.2 Maastricht-traktaten

Både Fællesaktens målsætninger og politikker fra 1986 om at begrænse uligheder og ujævn udvikling på tværs af regioner og ambitionen om en økonomisk og monetær union må ses i sammenhæng med den overordnede vision for europæisk integration, og planerne blev yderligere konkretiseret med underskrivelsen af Traktat om Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten) i 1992. På dette tidspunkt var Tyskland blevet genforenet, og opdelingen af Europa mellem Øst og Vest var med Sovjetunionens sammenbrud ophørt. En række central- og østeuropæiske lande ytrede tillige ønske om at blive en del af EF.

Med Maastricht-traktaten blev EF til den Europæiske Union (EU), og rammerne for etablering af Den Økonomiske og Monetære Union blev fastlagt. EF-landene besluttede under forhandlingerne om Maastricht-traktaten at indføre en række kriterier for: *"...prisstabilitet og sunde offentlige finanser..."* (Traktat om Den Europæiske Union (1992): Artikel 109E stk. 2.a). og for samordning af medlemslandenes økonomiske politikker, som blev gjort til betingelser for optagelse i ØMU'en. Disse kaldes konvergenskriterierne og lyder i punktform således:

- Det offentlige budgetunderskud må ikke overstige 3 % af BNP
- Den samlede offentlige gæld må ikke overstige 60 % af BNP
- Medlemslandets valuta skal i to år op til tiltrædelse af ØMU'en have indgået i ERM II uden

devaluering og uden betydelige afvigelser.

- Landets inflation må ikke overstige den gennemsnitlige inflationsrate i de tre medlemslande med lavest inflationsrate med mere end 1,5 procentpoint årligt.
- Landets langfristede renteniveau må ikke overstige det gennemsnitlige langfristede renteniveau i de tre lande, der har laveste langfristede renteniveau, med mere end 2 procentpoint (Verdun 2010: 330).

Endvidere besluttedes det at gøre nationalbankerne formelt politisk uafhængige, og medlemslandene gav afkald på muligheden for at nedbringe offentlig gæld og budgetunderskud ved at regulere pengemængden. Pengepolitikken skulle således overlades til Den Europæiske Centralbank (ECB), hvilket konkret betyder, at det enkelte medlemsland ikke via sin centralbank fastlægger renten, og at ECB fastsætter den pengemængde, der er i omløb. Hovedfokus har fra begyndelsen været at holde inflationen lav og ad den vej sikre prisstabilitet. Et ERM-inspireret britisk forslag om at lade ØMU'en være et system for fastkurspolitik mellem medlemslandene, mens medlemslandene fastholdt de nationale valutaer, faldt, og Werner-planens målsætning om indførelse af en fælleseuropæisk valuta blev traktatfæstet med Maastricht-traktaten den 7. februar 1992. Hovedformålet med ØMU'en forklares således i Maastricht-traktatens artikel 105, punkt 1:

"Hovedmålet for ESCB er at fastholde prisstabilitet. Uden at målsætningen om prisstabilitet derved berøres, støtter ESCB de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet med henblik på at bidrage til gennemførelsen af Fællesskabets mål som fastsat i artikel 2. ESCB handler i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, som fremmer en effektiv ressourceallokering, og i overensstemmelse med principperne i artikel 3 A." (Traktat om Den Europæiske Union (1992), artikel 105, punkt 1)

2.3 Vanskeligheder i begyndelsen og indførelse af fælles valuta

Underskrivelsen af Maastricht-traktaten varslede dog ikke en gnidningsfri proces hen imod den pengepolitiske dimension af den europæiske integrationsproces. Den tyske finansminister Theo Waigel foreslog derfor et sæt regler for ØMU'ens medlemslande, som skulle sikre, at ingen medlemslande efterfølgende kunne oparbejde for stor offentlig gæld og for stort offentligt underskud. Dette er baggrunden for stabilitets- og vækstpakten, som giver EU mulighed for at

idømme det enkelte medlemsland bøder, hvis det overtræder pagtens bestemmelser. I Maastricht-traktatens artikel 104 slås det fast, at: *”Medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store underskud”*, og dette fokus på offentligt forbrug og offentlig gæld fra Maastricht-traktaten går igen i stabilitets- og vækstpagten, mens ”bløde” målsætninger – såsom f.eks. sikring af beskæftigelsen – ikke fandt vej til pagten.

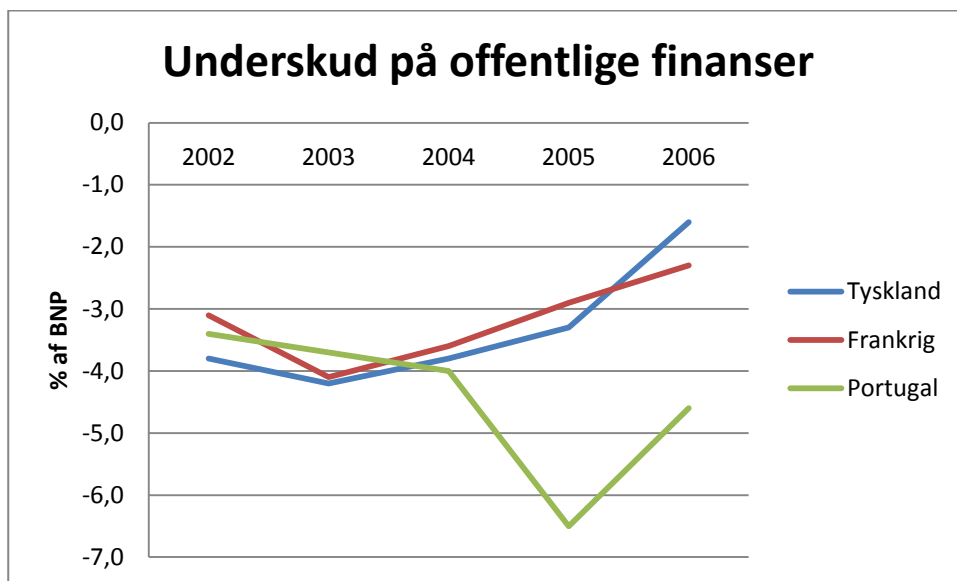
ØMU-konstruktionens noget entydige fokus på medlemslandenes offentlige budgetter kan skyldes, at den lære, EU's beslutningstagere havde gjort sig af forløbet op til EMS'ens sammenbrud var, at det havde rod i offentligt (over)forbrug. I ECB's officielle historieskrivning hedder det eksempelvis således:

”Selv om EMS blev omdrejningspunktet for en forbedret samordning af medlemslandenes pengepolitik, lykkedes det kun i begrænset omfang at opnå en indbyrdes tilnærmelse af de deltagende landes økonomiske politikker. Samtidig gav den manglende finanspolitiske konvergens fortsat anledning til spændinger. Nogle lande havde stadig store budgetunderskud (der udløste adskillige valutakriser i begyndelsen af 1990'erne), og dette lagde en uforholdsmæssig stor byrde på pengepolitikken.” (Scheller 2006: 20)

Budgetunderskud anses således som årsagen til valutakriserne, og strammere styring af finanspolitikken blev derfor opfattet som en forudsætning for en stabil pengepolitik og lav inflation. Der skulle styr på medlemslandenes offentlige forbrug og gæld.

Den 1. januar 1999 tiltrådte Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig ØMU'en tredje fase, hvorved landenes valutaer blev låst fast i forhold til hinanden. Den 1. januar 2001 tiltrådte Grækenland, der i 1999 ikke levede op til konvergenskriterierne, ØMU'ens tredje fase. Euroen blev indført som fysisk valuta i de 12 medlemslande 1. januar 2002. Danmark, Storbritannien og Sverige stod uden for. 1. januar 2007 indførte Slovenien euroen som valuta, og et år senere fulgte Cypern og Malta efter. Slovakiet indførte euroen den 1. januar 2009, og Estland blev det 17. og foreløbigt sidste euroland den 1. januar 2011. Da euroen var indført, kneb det imidlertid for nogle af medlemslandene med at overholde stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser. I 2002 fik Tyskland, Frankrig og Portugal advarsler fra EU-kommissionen for, at landenes underskud på de offentlige finanser oversteg de tilladte 3 % af BNP.

Figur 1¹



Som figur 1 viser, voksede særligt Portugals underskud til et godt stykke over de 3 %, men Kommissionen rettede i 2003 først og fremmest blikket mod Tyskland og Frankrig, som på dette tidspunkt havde de største budgetunderskud. I 2003 var der således udsigt til en såkaldt "excessive deficit procedure" rettet mod Tyskland og Frankrig, men på et møde for EU's økonomi- og finansministre (ECOFIN) den 25. november 2003 viste det sig at være umuligt at opnå det fornødne flertal til at vedtage et forslag fra EU-kommissionen om at tage skridt i retning af egentlige sanktioner. ECOFIN-topmødet konstaterede i stedet "med tilfredshed", at Tyskland og Frankrig offentligt havde forpligtet sig til at gennemføre alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at sikre, at underskuddet senest i 2005 ville være under 3 % af BNP, og stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser vedrørende sanktioner blev midlertidigt suspenderet for de to landes vedkommende (PresseEuropa 2003).

Regeringerne i Holland, Østrig, Finland og Spanien var stærkt kritiske over, at Tyskland og Frankrig tilsyneladende kunne slippe af sted med ikke at overholde bestemmelserne om offentligt underskud. Kommissionen rejste efterfølgende sag ved EF-Domstolen, som den 13.

¹ Data fra Eurostat 2013f

² Data fra Eurostat 2012a

³ Data fra Eurostat 2013f

⁴ Heriblandt tyske IKB og Landesbank Sachsen, britiske Northern Rock og amerikanske Bear Stearns, som alle havde store porteføljer af papirer med sikkerhed i amerikanske boliglån

⁵ Vedrørende prisudviklingen på boligmarkederne se Danmarks Nationalbank 2011a: 28-31

⁶ For en diskussion af dette spørgsmål, se Hay 2011 19

⁷ Det bør bemærkes, at EU-domstolen har hjemmel til at idømme landene bøder, hvis de ikke gennemfører de

juli 2004 afsagde dom. Dommen indebar, at Rådet kan undlade at vedtage Kommissionens oplæg til retsakter, men at Rådet ikke kan frigøre sig fra reglerne i traktaten og pagten.

Af dommen fremgår følgende:

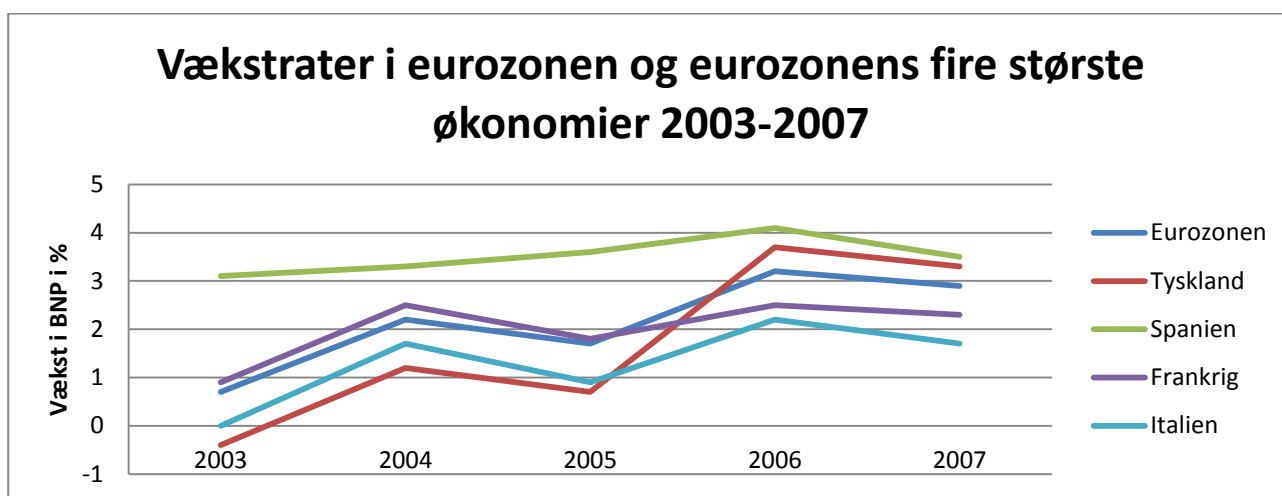
- 1) *Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers søgsmål afvises, for så vidt angår påstanden om annullation af Rådet for Den Europæiske Unions manglende vedtagelse af de officielle instrumenter, der er indeholdt i Kommissionens henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 8 og 9, EF.*
- 2) *Rådets konklusioner af 25. november 2003, som er vedtaget i forhold til henholdsvis Den Franske Republik og Forbundsrepublikken Tyskland, annulleres, for så vidt de indeholder en beslutning om at suspendere proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og en beslutning om at ændre de henstillinger, som Rådet tidligere havde vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, EF.*
(Eur-lex (2004), Domstolens Dom (plenum) af 13. juli 2004.)

Som figur 1 viser, fik Frankrig i 2005 bragt underskuddet ned under 3 % af BNP, og det samme gjorde Tyskland i 2006. Som udløber af forløbet blev der i 2005 gennemført nogle mindre ændringer i stabilitets- og vækstpagten således, at medlemslandene i korte perioder må overtræde pagtens bestemmelser uden, at dette nødvendigvis medfører sanktioner. De følgende år forløb da også uden, at der blev iværksat sanktioner imod eurolande, der ikke levede op til stabilitets- og vækstpagten bestemmelser (Verdun 2010: 325-334).

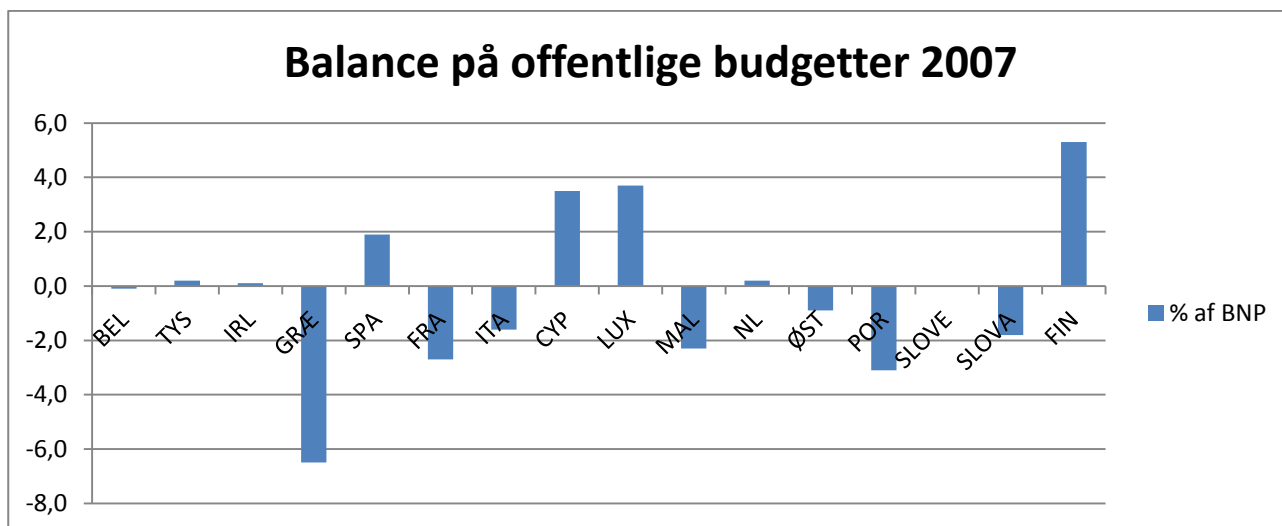
2.4 En periode med gradvist stigende vækst

De efterfølgende år var eurozonen præget af en økonomisk vækst, der efter et foreløbigt lavpunkt i 2003 på 0,7 % lå på 2,2 % i 2004, 1,7 % i 2005, 3,2 % i 2006 og 2,9 % i 2007. Væksten var de første par år mere afdæmpet i Tyskland, Frankrig og Italien, mens vækstraten i Spanien hele perioden lå et pænt stykke over gennemsnittet i eurozonen. Vækstraten i Tyskland var i 2006 og 2007 højere end gennemsnittet i eurozonen (Eurostat 2012a).

Figur 2²



Figur 3³



Med undtagelse af Grækenland og Portugal var der i 2007 intet euroland, der havde et underskud på mere end 3 % på de offentlige finanser. Flere lande havde derimod overskud på de offentlige finanser, og det kunne – målt på de parametre, der er fastlagt i Maastricht-traktaten og stabilitets- og vækstpagten – se ud til, at det gennem budgetdisciplin og forpligtende aftaler landene imellem var lykkedes at skabe en relativt succesfuld økonomisk og monetær union på trods af forskelle i økonomi og udvikling.

² Data fra Eurostat 2012a

³ Data fra Eurostat 2013f

3.0 KRISE

I det følgende vil vi redegøre for den økonomiske krises internationale dimensioner, for derefter at reflektere over hvad der forstås ved en økonomisk krise. Dernæst vil vi beskrive det politiske systems initiale respons i forhold til krisen, og afslutningsvist vil vi redegøre for, hvordan der fra 2010 og frem etableres en dominerende tilgang til politisk regulering inden for eurozonen.

3.1 International økonomisk krise

I det foregående har vi redegjort for etableringen af ØMU'en, og påvist at den med udgangspunkt i de parametre, dens arkitekter havde fastlagt, i store træk kunne udlægges som en succesfuld konstruktion. Som vi vil argumentere for andetsteds, var der allerede betydelige makroøkonomiske ubalancer inden for eurozonen, da den internationale økonomiske krise blev en realitet i 2008. De første åbenlyse krisetegn viste sig imidlertid i den amerikanske finanssektor, og i krisens første år blev den økonomiske krise i Europa set som en del af en international økonomisk krise, der havde sit udspring i den finansielle sektor. Således begyndte huspriserne i USA at falde fra fjerde kvartal 2006, og sidst på sommeren 2007 var der sket et markant skift i risikovurderingen af værdipapirer med sikkerhed i boliglån. Det medførte stigende renter og et tilsvarende kursfald på disse papirer, og flere finansielle institutioner kom i store vanskeligheder.⁴ De første europæiske finansielle institutioner, der kom i vanskeligheder, var stærkt eksponeret mod det amerikanske boligmarked, men i løbet af 2007 begyndte huspriserne også at falde i Europa, og det blev klart, at ejendomssektoren ville påføre de finansielle institutioner betydelige tab. I det omfang der fortsat var et spinkelt håb om "en blød landing", blev det definitivt slukket den 15. september 2008 hvor USA's fjerdestørste investeringsbank, Lehman Brothers, indgav konkursbegæring. Denne begivenhed medførte udbredt markedspanik og investorfugt. Nyudstedte værdipapirer blev stort set usælgelige, og aktiemarkederne faldt kraftigt. De finansielle institutioner led store tab, og det blev meget svært, eller umuligt, at finde finansiering på de internationale lånemarkeder, som var den primære finansieringskilde før krisen. Da priserne på så godt som alle finansielle aktiver kollapsede samtidig, var hele den finansielle sektor truet af kollaps. Kreditten til virksomheder og husholdninger, som havde understøttet forbrug og

⁴ Heriblandt tyske IKB og Landesbank Sachsen, britiske Northern Rock og amerikanske Bear Stearns, som alle havde store porteføljer af papirer med sikkerhed i amerikanske boliglån

investeringer før krisen, ophørte i løbet af kort tid, og mens produktion og investeringer blev neddroget, steg arbejdsløsheden (Østrup 2010).⁵

3.2 Krisebegrebet

Fra efteråret 2008 er det en almindelig opfattelse, at verdensøkonomien er i krise. I denne opgave fokuserer vi på krisen i eurozonen, men indledningsvist er det hensigtsmæssigt at diskutere, hvad der egentlig forstås ved en krise. Et muligt udgangspunkt for en sådan diskussion er en gængs definition som denne fra Oxford English Dictionary, hvor krise (*crisis*) defineres som:

“A vitally important or decisive stage in the progress of anything; a turning-point; also, a state of affairs in which a decisive change for better or worse is imminent; now applied especially to times of difficulty, insecurity, and suspense in politics or commerce.” (Oxford English Dictionary 2012)

Sådanne definitioner er sjældent entydige, hvilket også gælder ovenstående. Krisen, der tog sin begyndelse i 2007/2008, var utvivlsomt et konjunkturelt *turning-point*, og tiden der fulgte kan med rimelighed karakteriseres som *times of difficulty [and] insecurity*. Det er imidlertid mere omdiskuteret, om krisen er forbundet med *decisive change*. Om det er tilfældet afhænger af, hvad der kvalificerer som afgørende forandringer. Endelig rejser definitionen også spørgsmålet om, hvilken samfundssfære krisebegrebet er rettet mod – *politics or commerce*. For så vidt angår den internationale økonomiske krise, betegnes den almindeligvis som finanskrisen. Hermed rettes fokus mod den finansielle sektor, og det var da også her, at de første krisetegn viste sig. Et for entydigt fokus på den finansielle sektor risikerer imidlertid at fjerne fokus fra realøkonomien og sammenhængen mellem de to økonomiske sfærer, som i øvrigt er vanskelige at adskille. Ligeledes er det vanskeligt og uhensigtsmæssigt at forsøge at adskille økonomi og politik, hvilket ikke mindst er relevant i forhold til ØMU'en, som er en politisk konstruktion, der i høj grad påvirker udviklingen i realøkonomien såvel som den finansielle sektor.

I det følgende vil vi redegøre for udviklingen inden for eurozonen med særligt fokus på de politiske beslutninger, som relaterer sig til krisen. Problematikken omkring forandring er særligt relevant

⁵ Vedrørende prisudviklingen på boligmarkederne se Danmarks Nationalbank 2011a: 28-31

her – ikke for at afgøre om det er berettiget at påhæfte krisebetegnelsen⁶, men fordi det er væsentligt at afgøre, om den krisehåndtering, som vi søger at forklare, er overvejende præget af kontinuitet eller forandring.

3.3 En kort "keynesiansk" periode?

I årene op til krisen var der blandt centrale beslutningstagere en udbredt tro på, at markederne kunne regulere sig selv, mens politikerne, eller endnu bedre uafhængige centralbanker skulle fokusere på at holde inflationen lav. Mere marked og mindre regulering var angiveligt forklaringen på "The Great Moderation", et begreb der dækkede over en tendens til stadig mindre konjunkturudsving fra slutningen af 1980'erne og frem (Bernanke 2004). Kontrasten til keynesiansk makroøkonomisk teori er åbenlys, og blev formuleret klart af den fremtrædende økonom og nobelpristager Robert E. Lucas, da han i 2003 talte ved det årlige møde i American Economic Association:

"Macroeconomics was born as a distinct field in the 1940's, as a part of the intellectual response to the Great Depression. The term then referred to the body of knowledge and expertise that we hoped would prevent the recurrence of that economic disaster. My thesis in this lecture is that macroeconomics in this original sense has succeeded: Its central problem of depression prevention has been solved, for all practical purposes, and has in fact been solved for many decades." (Lucas 2003: 1)

Da de amerikanske myndigheder undlod at redde Lehman Brothers, var det således i overensstemmelse med denne udbredte tillid til markedsmekanismerne – lad falde hvad ikke kan stå. Efterfølgende stod det imidlertid klart, at udfordringen i forhold til at forhindre økonomiske depressioner på ingen måde var løst. I efteråret 2008 var der således en udbredt frygt for, at verdensøkonomien risikerede at ende i en egentlig depression, og troen på markedernes evne til selvregulering blev umiddelbart efter Lehman Brothers-konkursen afløst af en form for vulgær keynesianisme. John Maynard Keynes argumenterede i 1930'erne for, at markedsøkonomien grundlæggende var ustabil, og at statslig makroøkonomisk regulering var en forudsætning for en velfungerende markedsøkonomi (Keynes [1936] 2008). Efter Lehman Brothers-konkursen var der,

⁶ For en diskussion af dette spørgsmål, se Hay 2011

blandt politikere, centralbankchefer med flere, en fælles forståelse af, at staterne måtte intervenere for at forhindre et økonomisk kollaps. Den førte politik havde derfor et snert af keynesianisme. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at hvor Keynes' konklusioner hvilede på en grundlæggende kritik af markedsökonomien var en sådan fraværende i 2008. Særligt fra et europæisk perspektiv blev krisen betragtet som et eksogent chok, og staternes rolle begrænsede sig følgelig til at forhindre et totalt økonomisk kollaps, for efterfølgende at overlade "genopretningen" til markedsmekanismerne (Boyer 2012).

De statslige interventioner i eurolandene varierede i form og indhold, men en central målsætning var, som det blev formuleret ved ministerrådsmødet 15-16. oktober 2008, at forhindre et finansielt kollaps og sikre fortsat adgang til likviditet:

"The European Council reaffirms its commitment that in all circumstances the necessary measures will be taken to preserve the stability of the financial system, to support the major financial institutions, to avoid bankruptcies and to protect savers' deposits. Inter alia, such measures aim, in conjunction with the central banks and supervisory authorities, to ensure sufficient liquidity for financial institutions, to facilitate their funding, and to provide them with capital resources so that they can continue to finance the economy properly." (Council of the European Union 2008: 2)

I overensstemmelse med denne målsætning blev en række finansielle institutioner reddet fra konkurs via statslige "bailouts", garantier og/eller lån. ECB stillede store mængder likviditet til rådighed for de finansielle institutioner, og en omfattende rekapitalisering fandt sted. Endvidere introducerede flere europæiske regeringer stimuluspakker i løbet af 2009-2010, og der var bred enighed om at lade de automatiske stabilisatorer virke, hvilket resulterede i en betydelig offentlig stimulans af de nationale økonomier (Boyer 2012; Laski & Podkaminer 2012).

3.4 En "ny" kurs

Den "keynesianske" periode i eurozonen var imidlertid relativt kort. Ved indgangen til 2010 syntes et totalt økonomisk sammenbrud i banksektoren at være afværget, men vurderet ud fra indikatorer som vækst og beskæftigelse var økonomierne i eurozonen fortsat i betydelig krise om end med væsentlige nationale variationer. Ikke desto mindre fandt endnu et "kursskifte" sted i den politiske regulering inden for eurozonen. Som vi vil redegøre for i det følgende, var der i høj

grad tale om en tilbagevenden til den samme tro på markedet og de neoklassiske økonomiske modeller, som dominerede før krisen. Følgelig synes det i skrivende stund rimeligt at fremhæve en betydelig kontinuitet i den politiske regulering inden for eurozonen, som kun kortvarigt blev brudt af de ovenfor beskrevne tiltag, som havde til hensigt at forhindre et totalt økonomisk kollaps (Boyer 2012; Laski & Podkaminer 2012).

Litteraturen fremhæver udviklingen i Grækenland som et afgørende vendepunkt. I foråret 2010 blev det klart, at Grækenlands budgetunderskud og gældsbyrde var væsentligt større end hidtil antaget. Samtidig blev det politiske system i landet udsat for en sønderlemmende kritik. Den græske økonomi udgør cirka 2 % af eurozonens samlede BNP, og de græske problemer er i vid udstrækning specifikke for netop Grækenland (Boyer 2012; Lapavitsas et al. 2012). Følgelig er det ikke indlysende, at udviklingen i Grækenland skulle ændre den politiske kurs i hele eurozonen, men vi vil i det følgende argumentere for, at der fra begyndelsen af 2010 blev udformet en politisk regulering, som er kendetegnet ved følgende forhold:

- Budgetunderskud og statsgæld bliver defineret som de væsentligste makroøkonomiske ubalancer, mens andre væsentlige forhold som vækst og beskæftigelse med videre glider i baggrunden.
- Som et væsentligt element i ovenstående bliver årsagerne til budgetunderskuddene og statsgælden defineret som uansvarligt overforbrug i den offentlige sektor. Følgelig bliver de lande med størst statsgæld/budgetunderskud gjort hovedansvarlige for krisen, og derfor også hovedansvarlige for at løse den. Samtidig bliver krisen fortsat søgt defineret som noget udefra kommende.
- Det er ikke den offentlige gælds absolutte størrelse, der som sådan er interessant, men derimod gælden i forhold til evnen til at finansiere og afdrage på denne – et forhold der almindeligvis udtrykkes ved gældens størrelse relativt til BNP. Samtidig med at gæld bliver defineret som hovedproblemet, kommer der imidlertid stadig mere fokus på at reducere gældens absolutte størrelse – først og fremmest gennem beskæring af offentlige udgifter.
- Et totalt finansielt sammenbrud synes afværget, men der er fortsat store problemer i banksektoren i eurozonen. Det er således en problematik, der videreføres fra den foregående periode, men den offentlige ”redning” af banksektoren indordnes i højere grad

under de ovennævnte målsætninger om at reducere den offentlige gælds absolutte størrelse

- Endelig er perioden fra begyndelsen af 2010 og frem kendetegnet ved, at der inden for eurozonen træffes en række vidtrækkende beslutninger. Juridisk er disse beslutninger formuleret således, at formelle traktatændringer, som kan udløse folkeafstemninger i medlemslandene, undgås, men der er ikke desto mindre tale om væsentlige skridt i retning af øget integration.

Udtalelser fra centrale aktører, som illustrerer skiftet i den politiske kurs, er legio. I en publikation fra ECB i april 2010 skrives der eksempelvis følgende i forordet, som er forfattet af daværende medlem af ECB's bestyrelse Jürgen Stark:

" There is no doubt that the exceptional fiscal policy measures and monetary policy reaction to the crisis have helped to stabilise confidence and the euro area economy. Following the substantial budgetary loosening, however, the fiscal exit from the crisis must be initiated in a timely manner and is to be followed by ambitious multi-year fiscal consolidation. This is necessary to underpin the public's trust in the sustainability of public finances. The Stability and Growth Pact constitutes the mechanism to coordinate fiscal policies in Europe. The necessary fiscal adjustment to return to sound and sustainable fiscal positions is substantial and will take considerable efforts. Without doubt, this situation poses the biggest challenge so far for the rulesbased EU fiscal framework."

(European Central Bank 2010: 7)

Måden, hvorpå problemer italesættes, er i sig selv et væsentligt element i en forandringsproces. I forhold til at argumentere for, at der fra begyndelsen af 2010 føres en politik indenfor eurozonen, som er kendetegnet ved ovenfor nævnte 5 forhold, finder vi imidlertid, at udgangspunktet bør være faktisk gennemførte politiske beslutninger. Som anført er der gennemført en række sådanne beslutninger, og det er dem, vi vil fokusere på i det følgende.

4.0 PROBLEMFELT

Vores "udvidede" problemfelt er inddelt i fire hovedafsnit, idet hvert afsnit behandler en af de fire antagelser, som er indeholdt i problemformuleringen. Da problemfeltet, udover at dokumentere disse antagelser, skal etablere et solidt fundament for den efterfølgende teoretiske diskussion, vil vi flere steder gå mere i dybden med en problemstilling, end hvad der er påkrævet for at underbygge vores antagelser.

4.1 Den dominerende tilgang – væsentlige beslutninger inden for eurozonen

I det følgende vil vi gennemgå de væsentligste beslutninger inden for eurozonen fra 2010 og frem med henblik på at belyse den første antagelse – at der fra 2010 etableres en dominerende tilgang til krisehåndteringen inden for eurozonen, og at der er en "rød tråd" i de væsentligste policy-tiltag.

4.1.1 Stabilitets- og vækstpagten

Det politikområde, som de fleste tiltag har rettet sig mod, er det finanspolitiske regelværk inden for eurozonen. Som tidligere nævnt var stabilitets- og vækstpagten kernen heri før den økonomiske krise, men efterfølgende er der gennemført en række ændringer. Som vi vil argumentere for i det følgende, har udgangspunktet for disse ændringer været den allerede eksisterende stabilitets- og vækstpagt, og vi vil derfor indledningsvist opstille reglerne, som er indeholdt heri:

- Landene forpligter sig til, at det strukturelle budget er tæt på at være i balance eller positiv. Det er dog ikke nærmere defineret, hvad der skal forstås ved tæt på balance.
- Landene forpligter sig til at holde deres gæld/BNP ratio under 60 % eller at nedbringe gældens andel af BNP til dette niveau med tilstrækkelig (sufficient) hastighed. Igen synes der uklart hvad der præcist skal forstås ved bestemmelsen vedrørende nedbringelse af en offentlig gæld, som overstiger 60 % af BNP
- Landene forpligter sig til, at holde budgetunderskuddet under 3 % af BNP. Hvis denne bestemmelse ikke overholdes, kan der indledes en "excessive deficit procedure", hvor der udarbejdes en plan for nedbringelse af budgetunderskuddet. Hvis denne plan ikke følges,

kan landet idømmes bøder på op til 0,5 % af BNP. Det skal dog bemærkes, at der kan dispenseres fra denne regel i tilfælde af en alvorlig økonomisk nedgang (Dullien 2012).

4.1.2 Six-pack

Det første tiltag, som vedrører eurozonens finanspolitiske regler, var den såkaldte six-pack, hvis bestemmelser trådte i kraft per 13. december 2011. Alle 27 EU-lande har tilsluttet sig six-pack, men en stor del af reglerne, navnlig dem der omhandler sanktioner, gælder kun for eurolandene. Six-pack består af fem regulativer og et direktiv – heraf navnet (European Commission 2012a). Six-pack er den mest omfattende styrkelse af den økonomiske styring inden for eurozonen, som er vedtaget siden tilblivelsen af ØMU'en. Hovedrationalet er at sikre fiskal disciplin i eurolandene gennem en skærpelse af stabilitets- og vækstpagtens præventive og korrigerende bestemmelser, og fire af de seks tiltag er rettet mod dette område.

Inden for "den præventive arm" gennemføres der med six-pack en betydelig opstramning af reglerne vedrørende det strukturelle budgetunderskud. Stabilitets- og vækstpagten har defineret et landespecifikt "medium-term budgetary objective" (MTO), som danner grundlag for en vurdering af, om landenes finansielle dispositioner sikrer langsigtet stabilitet. Six-pack indeholder, for det første, en kvantitativ definition af en signifikant afvigelse fra MTO. Endvidere indføres et "expenditure benchmark", som er en øvre grænse for den årlige vækst i de offentlige udgifter, som er fastsat i forhold til landenes MTO'er, og lande, som ikke har nået deres MTO, skal holde deres offentlige udgifter under dette "expenditure benchmark". Som led i denne proces skal landene præsentere deres budgetplaner for Kommissionen, som kan bede landene om at præsentere nye budgetplaner, dersom Kommissionen finder, at de ikke lever op til kravene. Hvis udviklingen på et nationalt budget afviger signifikant fra MTO, og landet overskrider det fastsatte expenditure benchmark, kan Kommissionen foreslå finansielle sanktioner, som vedtages efter en procedure, der defineres i six-pack, hvor sanktioner foreslået af Kommissionen automatisk vedtages med mindre et kvalificeret flertal i Rådet stemmer imod. Det bliver følgelig lettere at indføre sanktioner mod et medlemsland.

Skærpelsen af reglerne inden for den præventive arm, har først og fremmest betydning for lande, som ikke er i "excessive deficit procedure". Ifølge de "gamle" regler kunne disse lande føre en ekspansiv finanspolitik, så længe budgetunderskuddet ikke overskred 3 % af BNP. Denne mulighed

fjernes eller begrænses med den opstramning af budgetreglerne, som der er redegjort for i ovenstående.

”Den korrigerende arm” styrkes gennem en ændring af sanktionsmulighederne ved overskridelse af reglen om, at den offentlige gæld maksimalt må udgøre 60 % af BNP. Ifølge de ”gamle” regler kunne overskridelse af denne grænse kun føre til initieringen af en ”excessive deficit procedure”, hvis underskuddet på det offentlige budget samtidig overskred 3 % af BNP. Med vedtagelsen af six-pack kan der indledes en ”excessive deficit procedure” hvis gældsloftet overskrides, med mindre gælden årligt nedbringes med 1/20 af forskellen på den aktuelle gældsætning og tærsklen på 60 %. Dette er også muligt, selvom budgetunderskuddet er under 3 % af BNP. Også på dette område gælder de nye regler for vedtagelse af sanktioner, hvor sanktioner foreslået af Kommissionen automatisk vedtages med mindre et kvalificeret flertal i Rådet stemmer imod. For eurolandene gælder endvidere at eventuelle finansielle sanktioner indføres gradvist – fra den præventive arm til den sidste fase af en ”excessive deficit procedure” – og samlet kan sanktionerne udgøre 0,5 % af BNP. For at gøre det lettere at vedtage sanktioner er proceduren, hvor disse kun kan blokeres af et kvalificeret flertal i Rådet, udstrakt til at gælde for de fleste typer af sanktioner (European Commission 2012a; Europa.eu 2011; EUBusiness 2011).

Hovedsigtet med six-pack er, som beskrevet, at stramme reglerne i forhold til de to makroøkonomiske variable offentligt budget og offentlig gældsætning samt at indføre hårdere sanktioner og øge muligheden for at disse tages i anvendelse. Den finske EU-kommissær for økonomiske og finansielle forhold Olli Rehn udlægger logikken bag de gennemførte tiltag således: *”We have learned important lessons by looking at the roots of the current sovereign debt crisis. So we will be focusing the spotlight tightly on countries whose budget policies put their own and Europe’s stability, growth and employment at risk.”* (Olli Rehn, The Telegraph 20/10 2011)

Fiskal disciplin er det primære omdrejningspunkt i six-pack, men pakken indeholder også en ”macroeconomic imbalance procedure”, som er udtryk for en lidt bredere tilgang til makroøkonomiske ubalancer. Proceduren indeholder et såkaldt ”early warning system”, hvor Kommissionen, eventuelt i samarbejde med ECB, foretager vurderinger af landenes makroøkonomiske balancer. Udgangspunktet for denne vurdering er et ”scoreboard”, som lister en række makroøkonomiske balancer samt en grænseværdi for hver enkelt balance, hvis overskridelse kan give anledning til en henstilling fra Kommissionen. Der er imidlertid ingen

automatik i denne proces, og Kommissionen vil kun indstille til Rådet, at der vedtages præventive anbefalinger til de enkelte lande, hvis Kommissionen finder, at en makroøkonomisk ubalance er problematisk. Hvis dette er tilfældet, kan Rådet vedtage Kommissionens anbefalinger, som dog ikke er bindende for de enkelte lande. I det, der defineres som "alvorlige tilfælde", er der imidlertid også mulighed for at indlede en "excessive imbalance procedure", som indebærer, at pågældende land skal udarbejde en plan for implementering af tiltag, som kan mindske den/de makroøkonomiske ubalance(r). Hvis et land ikke udarbejder en sådan plan eller undlader at efterleve den, kan Rådet på Kommissionens anbefaling beslutte, at landet skal deponere et beløb, som maksimalt svarer til 0,1 % af BNP. I tilfælde af at landet fortsat ikke efterlever planen, kan dette depositum blive forvandlet til en bøde. De økonomiske sanktionsmuligheder gælder kun for eurolande (European Commission 2012a; Europa.eu 2011; EUBusiness 2011).

På trods af at proceduren for makroøkonomiske ubalancer udgør en mindre del af six-pack indikerer den, at der ikke udelukkende fokuseres på offentligt budget og offentlig gældsætning. Det bør dog pointeres, at denne procedures praktiske betydning indtil videre har været meget begrænset. Mens reglerne vedrørende budget og/eller gæld har været taget i anvendelse overfor 15 af de 17 eurolande de senere år, er der ikke indledt en eneste "excessive imbalance procedure" (European Commission). Dette kan skyldes, hvilket vægtningen af de forskellige elementer i six-pack kunne indikere, at overskridelserne af reglerne vedrørende budget og gæld betragtes som det primære problem, mens andre ubalancer ikke opfattes som problematiske i samme omfang – en vurdering der som nævnt er overladt til Kommissionen. En anden årsag er formodentlig, at den konkrete udformning af scoreboard'et og proceduren omkring udvælgelsen af lande, hvis makroøkonomiske balancer skal vurderes af Kommissionen, i praksis betyder, at en række lande ikke får foretaget en vurdering af deres makroøkonomiske balancer (Watt 2013).

For nærværende vil vi konstatere, at en mindre del af six-pack er den såkaldte macroeconomic imbalance procedure, men at denne ikke har haft nævneværdig praktisk betydning. Den er ikke desto mindre relevant, og vi vil derfor vende tilbage til dette spørgsmål i afsnit 4.4.9.

Hovedindholdet i six-pack er følgelig, som beskrevet i ovenstående, en skærpelse af reglerne omkring offentligt budget og offentlig gældsætning, samt en udvidelse af sanktionsmulighederne og vedtagelsen af en ny procedure, som gør det lettere at effektuere finansielle sanktioner.

4.1.3 Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Fiscal Compact)

Finanspagten, som er den mest anvendte betegnelse for denne mellemstatslige aftale, trådte i kraft 1. januar 2013. I modsætning til six-pack har forhandlingerne om finanspagten fyldt ganske meget i den politiske debat. Dette skyldes nok primært, at finanspagten var et hovedtema i den franske valgkamp. I hvert tilfælde indføres der ikke væsentlige nye regler med finanspagten, men de søges håndhævet på en anden måde. Indholdsmæssigt gentager finanspagten en række forpligtelser, som allerede er indeholdt i stabilitets- og vækstpagten og/eller six-pack. Ved at tiltræde finanspagten forpligter de deltagende lande sig imidlertid til at implementere en "balanced budget rule" samt en "automatic correction mechanism" i national lovgivning eller, hvilket der i aftaleteksten opfordres til, at indskrive disse regler i de nationale forfatninger. Hvis et land ikke efterlever disse forpligtelser, kan pågældende land blive indbragt for EU-domstolen, som i yderste konsekvens kan idømme bøder på op til 0,1 % af BNP.⁷ Reglerne i finanspagten er, substantielt, ikke mere vidtgående, end dem landene har forpligtet sig til gennem vækst- og stabilitetspagten samt six-pack, men mulighederne for at håndhæve reglerne søges udvidet ved at implementere reglerne i nationale lovgivninger/forfatninger (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union 2012; Dullien 2012).⁸

4.1.4 Two-pack

Det tredje, og foreløbigt sidste, finanspolitiske tiltag inden for eurozonen er den såkaldte two-pack. Denne er ikke endeligt forhandlet på plads endnu, og vi vil derfor indskrænke os til kort at opridse det, der forventes at blive hovedelementerne heri. Det overordnede formål er at styrke overvågningsmekanismerne i eurozonen, idet der primært fokuseres på budgetplaner og korrektion af eventuelle underskud. Det foreslås, at der oprettes uafhængige institutioner, som skal overvåge nationale budgetregler. Ligeledes skal Kommissionen og Eurogruppen i højere grad involveres i den nationale budgetlægning, uden at der dog overføres formelle kompetencer. Formålet hermed er at sikre, at de enkelte medlemslandes budgetter er i overensstemmelse med

⁷ Det bør bemærkes, at EU-domstolen har hjemmel til at idømme landene bøder, hvis de ikke gennemfører de påkrævede ændringer af den nationale lovgivning. EU-domstolen kan imidlertid ikke tage retslige skridt i forhold til et medlemsland som ikke efterlever denne lovgivning.

⁸ Substantielt er finanspagten dog mere vidtgående end six-pack i forhold til brugen af "reverse qualified majority voting", idet flere beslutninger bliver underlagt denne stemmeprocedure.

reglerne i stabilitets- og vækstpakten samt six-pack. Endvidere er der i forslaget til two-pack regler for en særlig tæt overvågning af lande, som er i en "excessive deficit procedure" eller modtager finansiell assistance fra EFSF/ESM. Vedrørende sidstnævnte gruppe af lande skal der udarbejdes et "tilpasningsprogram" i forbindelse med långivningen, og hvis landet ikke efterlever dette, kan rådet vedtage, at det skal have finansielle konsekvenser, som relaterer sig til udbetaling under programmet. Endelig indeholder udkastet til two-pack en "post-programme surveillance", som indebærer, at programlande skal underkastes skærpet overvågning indtil de har tilbagebetalt 75 % af deres gæld (European Commission 2012a).

4.1.5 EFSF og ESM

I ovenstående har vi i hovedtræk redegjort for de ændringer i de finanspolitiske regler, som er gennemført efter 2010. Vi mener hermed at have argumenteret for, at den primære intention bag regelændringerne har været dels at stramme reglerne vedrørende budgetunderskud og offentlig gæld, dels at udvide og styrke mulighederne for at håndhæve disse regler. Det fremgår endvidere af ovenstående, at disse regler anses for at være fundamentet for genopretning af makroøkonomisk balance i medlemslandene, og i forbindelse med vedtagelsen af finanspagten har alle eurolande accepteret at indføre det i den nationale lovgivning.

Ovennævnte er imidlertid ikke de eneste væsentlige politiske tiltag, som er blevet gennemført som følge af krisen, og ej heller de eneste tiltag med vidtgående finanspolitiske og makroøkonomiske konsekvenser. Et andet væsentligt tiltag er etableringen af European Financial Stability Facility (EFSF) i maj 2010, som i oktober 2012 blev afløst af European Stability Mechanism (ESM).⁹ Førstnævnte var en midlertidig løsning, mens sidstnævnte er en permanent, traktatfæstet afløser. Derudover er der nogle marginale forskelle, som dog ikke er relevante i nærværende sammenhæng.

⁹ Samtidig med oprettelsen af EFSF oprettedes også European Financial Stability Mechanism (EFSM). Formålet med og reglerne vedrørende långivning er sammenlignelige med EFSF/ESM's. EFSM administreres imidlertid alene af Kommissionen, og den implicitte sikkerhed for de optagne lån er EU-budgettet. Alle 27 EU-lande kan i princippet låne gennem EFSM. Beløbet som potentielt kan udlånes er dog "kun" 60 mia. euro, mod EFSF's lånekapacitet på 440 mia. euro og ESM's lånekapacitet på 500 mia. euro. ESM er den permanente afløser for både EFSF og EFSM (European Commission 2012b; European Financial Stability Facility 2012; Treaty Establishing the European Stability Mechanism 2012)

Landene i eurozonen har, ved deres indtræden heri, opgivet muligheden for at trykke egne penge. Følgelig kan offentlige underskud ikke finansieres "via seddelpressen". Staterne i eurozonen er derfor tvunget til at finde finansiering på de internationale kapitalmarkeder gennem udstedelse af statsobligationer. Efter etableringen af eurozonen var der en betydelig, og bemærkelsesværdig, konvergens i eurolandenes lange renter, og frem til de første krisetegn i 2007 lå renterne på eurolandenes statsobligationer meget tæt på hinanden. Da krisen udviklede sig i eurozonen fra 2007 og frem, blev det imidlertid åbenlyst, at der var betydelige forskelle på økonomierne i eurozonen. Resultatet blev stor rentespredning, hvilket må betegnes som afspejlende en mere realistisk risikovurdering. Særligt i de sydeuropæiske eurolande samt Irland steg renterne på statsobligationer markant, og da det samtidig var disse landes banksektorer, som var i størst vanskeligheder, var der en reel risiko for en eller flere statsbankerotter inden for eurozonen. Det er uklart, hvad konsekvenserne af en statsbankerot vil være for det pågældende land, da der ikke er taget højde for en sådan begivenhed i ØMU-konstruktionen. Det er imidlertid klart, at en statsbankerot også vil have mærkbare negative konsekvenser for de øvrige eurolande – dels fordi det må formodes at svække tilliden til euroen som international valuta, dels fordi finansielle institutioner i de øvrige eurolande har store porteføljer af statsobligationer udstedt af de hårdest ramte lande samt store tilgodehavender i disse landes finansielle institutioner i øvrigt (Lapavitsas et al. 2012).

EFSF/ESM er således oprettet med det formål, at forhindre at et euroland bliver illikvidt – ude af stand til at gennemføre sine betalingsmæssige forpligtelser. De fire hovedfunktioner som EFSF/ESM varetager er følgende (European Financial Stability Facility 2012; Treaty Establishing the European Stability Mechanism 2012):

- Provide loans in the framework of a macroeconomic adjustment programme
- Purchase debt in the primary and secondary debt markets
- Provide precautionary financial assistance in the form of credit lines
- Finance recapitalisations of financial institutions through loans to the governments.

EFSF/ESM henvender sig i praksis til de lande, som er i en vanskelig økonomisk situation.

Lånemuligheden er relevant for lande, der ikke kan låne på de internationale kapitalmarkeder, mens muligheden for at opkøbe gæld først og fremmest er relevant i forhold til lande, der betaler

en meget høj pris for at låne – en pris som eventuelt kan nedbringes gennem opkøb med midler fra EFSF/ESM. Rekapitalisering af finansielle institutioner er relevant for samme landegruppe, da det er i disse lande den finansielle sektor er hårdest ramt. Det bør i øvrigt bemærkes, at en rekapitalisering finansieret af EFSF/ESM foregår via lån til staterne, hvormed et problem, som strengt taget er skabt i den private sektor, bliver en byrde, der pålægges staten. EFSF/ESM omhandler ikke direkte finanspolitikken i de enkelte lande, men en væsentlig tilføjelse bevirker, at der er enorme finanspolitiske konsekvenser for de lande, der benytter sig af EFSF/ESM. Det understreges således at:

"All financial assistance to Member States is linked to appropriate conditionality." (European Financial Stability Facility 2012: 2)

I skrivende stund har Grækenland, Irland Portugal, Spanien og Cypern modtaget finansiel assistance fra EFSF/ESM. For Grækenland er der udarbejdet to programmer, men det første gik forud for oprettelsen af EFSF. Formuleringen "appropriate conditionality" er i princippet åben for fortolkning, men i de programmer, der er udarbejdet for de nævnte lande, fokuseres der entydigt på offentlige besparelser, øgede offentlige indtægter samt strukturelle reformer – først og fremmest af arbejdsmarkedet (European Financial Stability Facility 2012; Lapavitsas et al. 2012).¹⁰ Sidstnævnte giver ikke noget væsentligt provenu på kort sigt, og i vægtningen af offentlige besparelser overfor øgede offentlige indtægter har førstnævnte været den foretrukne vej til at forsøge at realisere hovedformålet – nedbringelse af budgetunderskud og offentlig gæld.

Den økonomiske tænkning, som lægges til grund for definitionen af "appropriate conditionality", er således den samme som ved udarbejdelsen af six-pack, finanspagten og two-pack. EFSF/ESM udstikker imidlertid ikke regler, som gælder for alle lande i eurozonen, men kun for de lande som modtager finansiel assistance. Disse lande oplever så til gengæld at blive mødt med meget specifikke krav om afskedigelser af offentligt ansatte, reduktion af offentlige lønninger, pensionsreformer, beskæring af medicin- og militærudgifter, omfattende privatiseringer,

¹⁰ Bemærkelsesværdigt er det lykkedes Spanien at forhandle et program på plads, som kun kræver reformer af den finansielle sektor og en række "bank-specific measures", men altså slet ikke så omfattende et spareprogram som i de øvrige lande (European Stability Mechanism 2013). En mulig forklaring herpå kan være, at Spanien "frivilligt" har gennemført omfattende offentlige besparelser og arbejdsmarkedsreformer. Mere sandsynligt er det dog, at forhandlingsresultatet afspejler det forhold, at Spanien er et større land med en relativt stærkere forhandlingsposition end de øvrige programlande.

skattestigninger og lignende (Lapavitsas et al. 2012). Det bør endvidere bemærkes, at mens udbetalinger fra EFSF/ESM skal godkendes af finansministrene i de øvrige eurolande, er forhandlingerne omkring betingelserne for långivning, overvågning af implementeringen af disse betingelser samt beslutninger om at tilbageholde udbetalinger overladt til Kommissionen, ECB og i videst muligt omfang IMF (European Stability Mechanism 2012). Mens det i de eurolande, som ikke modtager finansiell assistance, er op til politikerne at finde ud af, hvordan de vil overholde gældende regler inden for eurozonen, må programlandenes i vid udstrækning affinde sig med, at den ikke-folkevalgte trojka – Kommissionen, ECB og IMF – bestemmer hvor og hvordan der skal spares, reformeres og privatiseres.

4.1.6 Outright Monetary Transaction (OMT)

Outright monetary transaction (OMT) er betegnelsen for ECB's plan om ubegrænsede opkøb af statsobligationer på sekundære markeder. I modsætning til de tiltag, som er beskrevet i ovenstående, er procedurerne vedrørende OMT ikke et resultat af forhandlinger mellem folkevalgte politikere, men derimod af beslutninger truffet af ECB's "Governing Board", som ifølge traktaten ikke må tage imod råd eller ordre fra valgte politikere.¹¹ Gennem opkøb af statsobligationer kan ECB påvirke renten i nedadgående retning, og dermed mindske låneomkostningerne for lande, der anmoder om sådanne opkøb. Det er imidlertid ikke kun gennem faktiske opkøb, at ECB's beslutning kan tænkes af have en effekt på statsobligationsrenterne. Gennem ECB's tilkendegivelse af, at centralbanken er klar til at foretage *ubegrænsede* opkøb af statsobligationer, sendes der således et klart signal om, at ECB vil medvirke til at forhindre, at et euroland bliver illikvidt.

Som det er tilfældet med lån fra EFSF/ESM følger der også krav med til lande som anmoder ECB om opkøb af statsobligationer:

"A necessary condition for Outright Monetary Transactions is strict and effective conditionality...[...]...The Governing Council will consider Outright Monetary Transactions to the extent that they are warranted from a monetary policy perspective as long as programme

¹¹ ECB's Governing Board er sammensat af centralbankens præsident, vicepræsident, fire øvrige bestyrelsesmedlemmer samt cheferne for centralbankerne i de 17 eurolande (European Central Bank 2013)

conditionality is fully respected, and terminate them once their objectives are achieved or when there is non-compliance with the macroeconomic adjustment or precautionary programme.”

(European Central Bank 2012)

Som sådan er der væsentlige lighedspunkter mellem EFSF/ESM og OMT, idet begge tiltag er formuleret ud fra en problemdefinition, som anskuer finansiering og refinansiering af offentlig gæld som det primære problem inden for eurozonen. De eurolande som har størst gæld og betaler de højeste renter, når de udsteder statsobligationer, tilbydes finansiel assistance via EFSF/ESM og OMT, hvis de indvilger i et efterleve krav om offentlige besparelser, strukturelle reformer og privatiseringer. I forhold til den ”conditionality”, som er knyttet til OMT, er der ingen empiri at henvise til, da der endnu ikke er eurolande, som har anmodet om OMT. Da ECB imidlertid også er en væsentlig aktør i forhold til at udforme den conditionality, som er knyttet til finansiel assistance fra EFSF/ESM, kan det formodes, at eventuelle yderligere krav i forbindelse med OMT vil være beslægtede hermed.

4.1.7 Europluspagten

De sidste to tiltag, som vi vil fremhæve i denne gennemgang af væsentlige politiske beslutninger, er Europluspagten og det fælles banktilsyn. Førstnævnte blev vedtaget på EU-topmødet 24.-25. marts 2011. Pagten, som ikke er juridisk bindende og dermed har karakter af en hensigtserklæring, har fire erklærede mål:

- Fremme konkurrenceevnen
- Fremme beskæftigelse
- Bidrage yderligere til holdbare offentlige finanser
- Styrke den finansielle stabilitet

Det er op til de enkelte medlemslande eventuelt at gennemføre tiltag, som kan fremme disse overordnede mål. Pagten opridser dog nogle mulige tiltag – heriblandt øget produktivitet, mere fleksible arbejdsmarkeder, skattereformer, tilpasning af pensionssystemer til den demografiske

situation, begrænsning af førtidspensionsordninger, indskrive EU's finanspolitiske regler i national lovgivning, stresstest af banker med mere.¹²

4.1.8 Fælles banktilsyn

På et ekstraordinært møde i Rådet den 12. december 2012 blev eurolandenes økonomi- og finansministre enige om oprettelsen af et fælles tilsyn omfattende bankerne i eurozonen (Folketingets EU-oplysning 2012). Det fælles banktilsyn er angiveligt første skridt hen mod oprettelsen af en bankunion.¹³ I skrivende stund, er det imidlertid uklart, om eurolandene kan nå til enighed om oprettelsen af en bankunion, og i givet fald hvordan den vil komme til at se ud. Derfor vil vi her begrænse os til at redegøre for oprettelsen af det fælles tilsyn. Begrundelsen for at oprette et fælles tilsyn med eurozonens banker er, at disses aktiviteter er grænseoverskridende, hvorfor tilsynet også bør være det. Samtidig ønskes det at bevare den indsigt i nationale forhold, som findes hos eksisterende nationale tilsyn, og der er derfor valgt en konstruktion, hvor nationale tilsyn inddrages, men ECB er den øverste tilsynsførende myndighed. Fra 1. juli 2013 skal ECB føre tilsyn med systemisk vigtige banker, og fra 1. januar 2014 skal tilsynet være udvidet til at omfatte alle banker i eurozonen. Substantielt synes det fælles tilsyn ikke at indeholde væsentlige skærper af de krav, som bankerne skal efterleve, men det varierer naturligvis i forhold til eksisterende nationale regler på området. Deltagelse i det fælles tilsyn er obligatorisk for eurolande, mens EU-lande, der ikke har euroen som valuta, kan vælge om de vil være en del af det fælles tilsyn (Europa-Kommissionen 2012).

4.1.9 Opsummering

Som vi har redegjort for i det foregående, er der fra 2010 truffet en række forholdsvist vidtgående beslutninger inden for eurozonen. Den problemdefinition, som synes at ligge til grund for disse beslutninger, er imidlertid ensidigt fokuseret på offentlig gæld og budgetunderskud, mens "løsningsforslagene" altovervejende er offentlige nedskæringer, besparelser og strukturreformer.

¹² For en oversigt over Europluspagtens mål og mulige foranstaltninger, se Folketingets EU-Oplysning 2011

¹³ Vedrørende planerne om oprettelse af bankunion, se Europa-Kommissionen 2012

Disse variable er centrale i en økonomisk tænkning, hvor markederne antages at være velfungerende og søge mod generel ligevægt forudsat at de ikke "forstyrres" af offentlige økonomiske politikker – herunder offentlig gældsætning. Det er også i overensstemmelse med denne økonomiske tænkning at kræve, til gengæld for lån fra EFSF/ESM, at de pågældende lande reformerer arbejdsmarkedet, sociale systemer med mere, så de bliver mere markedskonforme.

En anden mulig tolkning af den førte politik er, at de løsninger som foreslås – offentlige nedskæringer, besparelser, lønnedgang, sociale reformer med mere – er de egentlige mål, mens gælden og budgetunderskuddene er anledningen til at gennemføre en sådan politik.

Det er åbenlyst, at den første tolkning, som relaterer sig til et specifikt videnskabeligt paradigme, og den anden, som først og fremmest er normativ/interessebaseret, ikke er modsætninger. Denne problemstilling er et væsentligt omdrejningspunkt i foreliggende opgave, men for nærværende har vi blot skitseret problemstillingen for at fremhæve, at det ensidige fokus på gæld og budgetunderskud er en betydelig indskrænkning af den langt bredere makroøkonomiske problematik, som eurozonens politiske beslutninger må være orienteret imod.

4.2 En uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling

I det følgende vil vi behandle antagelsen om en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling med udgangspunkt i de fællesskabsopgaver, som er defineret i Maastricht-traktaten

4.2.1 Fællesskabsopgaver i Maastricht-traktaten

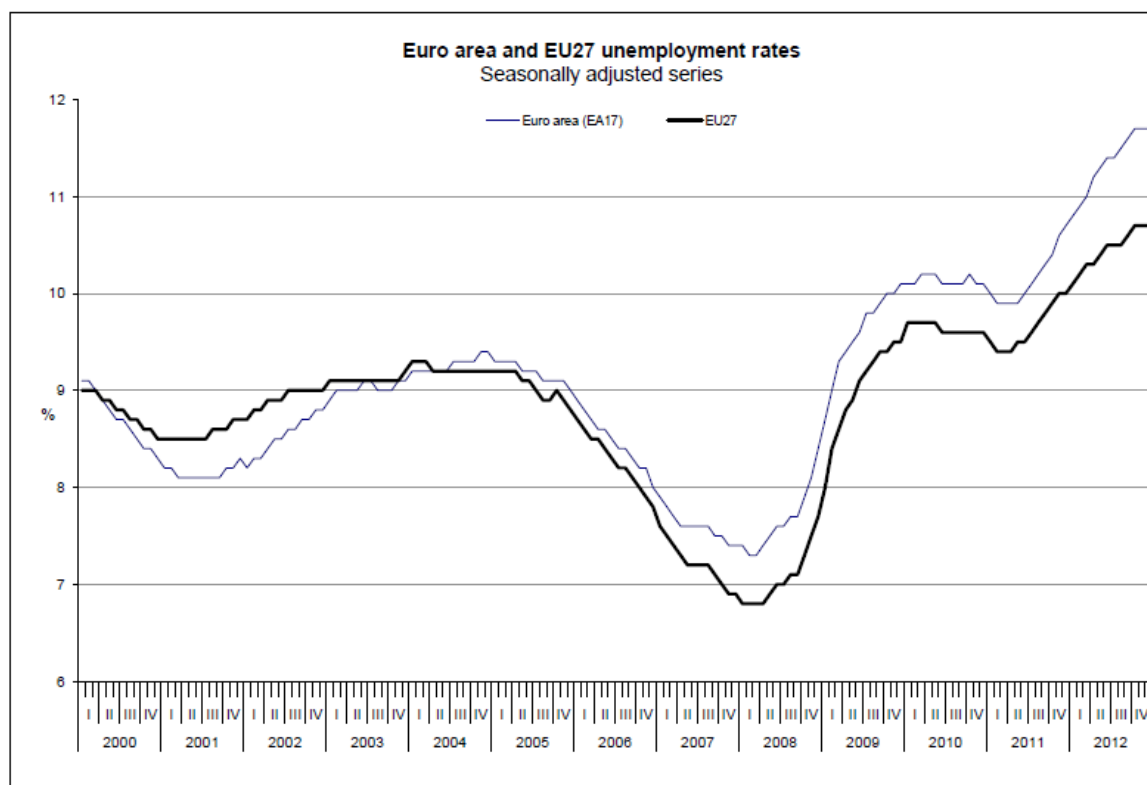
Af traktaten fremgår det, at Fællesskabets opgave er:

"...at fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem Medlemsstaterne." (Traktat om Den Europæiske Union 1992: Afsnit II, Artikel G, Artikel 2)

Hvis vi for en stund forlader den problemdefinition, som dominerer inden for eurozonen, bliver det tydeligt, at det langt fra er indlysende, hvorfor netop offentlig gældsætning defineres som det væsentligste problem i relation til realiseringen af ovenstående fundament for fællesskabet. Med udgangspunkt i Unionens egne målsætninger, som fremgår af den citerede passage fra Maastricht-traktaten, kan vi således identificere en række væsentlige problemstillinger:

- **Væksten**, angivet som real vækst relativt til BNP, nåede i euroens levetid sit foreløbige højdepunkt i 2006 og 2007 med henholdsvis 3,2 % og 3,0 % vækst i eurozonen. I 2008, hvor navnlig sidste kvartal var præget af den eskalerende krise, faldt væksten til beskedne 0,4 %, og i 2009 var væksten i eurozonen markant negativ med -4,4 %. Som nævnt i ovenstående førte de fleste eurolande relativt ekspansive finanspolitikker i 2009, og i 2010 var der en markant forbedring af vækstraten i eurozonen, idet den steg hele 6,4 procentpoint til 2 %. Det var i denne kontekst, at ledende politiske beslutningstagere begyndte at tale om exitstrategier, og offentlig gældsætning begyndte at blive defineret som det primære problem. I 2011 faldt væksten i eurozonen til 1,4 %, og i 2012 var der igen negativ vækst med -0,4 %. Fremskrivningerne for 2013 er 0,1 % (Eurostat) og -0,2 % (IMF) – altså stort set nulvækst (Eurostat 2012a; IMF 2013). Det bør endvidere bemærkes, at eurozonens nuværende vækstrate er væsentligt lavere end i andre store økonomier. I 2012 var vækstraten i USA således 2,3 %, mens den i Japan var 2,0 % (IMF 2013). Eurozonens vækstrate er endvidere lavere end i de EU-lande, som står udenfor eurosamarbejdet, selvom disse lande naturligvis er stærkt påvirkede af udviklingen i eurozonen (IMF 2012a: 53).
- **Et højt beskæftigelsesniveau** er en anden af de fællesskabsopgaver, som formuleres eksplicit i Maastricht-traktaten. Som det fremgår af figur 4 følger arbejdsløshedskurven nogenlunde samme mønster som den beskrevne udvikling i vækstraterne.

Figur 4¹⁴



I 2006-2007, hvor der er relativt høj vækst, falder arbejdsløshedsprocenten i eurozonen fra over 9 % til 7,4 % ved indgangen til 2008. Herefter er der en lille stigning, og fra 3. kvartal 2008, hvor krisen intensiveres, stiger arbejdsløsheden markant. Ved udgangen af 2009, hvor der føres relativt ekspansiv finanspolitik, og de automatiske stabilisatorer får lov til at virke, stabiliseres arbejdsløsheden omkring 10 %, og der registreres endog et lille fald. I 2011-2012, hvor offentlig gæld defineres som hovedproblemet og offentlige besparelser som løsningen herpå, stiger arbejdsløsheden igen markant, og i december 2012 er arbejdsløsheden i eurozonen 11,7 % svarende til næsten 19 mio. personer.

Arbejdsløsheden i de EU-lande, som ikke er en del af eurozonen, er lidt lavere med 10,7 % svarende til godt og vel 7 mio. personer. Det bemærkes i øvrigt, at arbejdsløsheden stiger noget mere i eurozonen i 2011-2012 end i de øvrige EU-lande. Endelig er det bemærkelsesværdigt, at stigningen i arbejdsløsheden i disse seneste år ikke genfindes i fx

¹⁴ Figur fra Eurostat 2013a

USA og Japan, hvor niveauet også er væsentligt lavere. I USA falder arbejdsløsheden fra 8,3 % i januar 2012 til 7,8 % i december 2012. I Japan falder arbejdsløsheden ligeledes – fra 4,6 % i januar 2012 til 4,1 % i november 2012 (Eurostat 2013a).

- Af Maastricht-traktaten fremgår det endvidere, at det er fællesskabets opgave at sikre en **høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater**. Udviklingen i vækst og beskæftigelse, som er skitseret i ovenstående, er i sig selv særdeles problematisk. Hvis vi, frem for at fokusere på tal for eurozonen som sådan, ser på udviklingen i de enkelte lande, bliver det tydeligt, at der også er meget stor forskel på, hvordan de enkelte lande klarer sig. Hermed er det også sagt, at der absolut ikke er en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater. Hvis vi betragter vækstraterne, og sammenholder dem med eurolandenes velstandsniveau (BNP per capita), finder vi, at 5 af de 8 mest velstående lande alle havde vækstrater over gennemsnittet i eurozonen i 2010, 2011 og 2012. Disse 5 lande er Luxembourg, Østrig, Tyskland, Belgien og Finland. De sidste 3 lande, som tilhører den mest velstående halvdel af eurolandene – Holland, Irland og Frankrig – havde alle vækstrater tæt på gennemsnittet.¹⁵ Det gælder endvidere for samtlige 8 lande, at de, jævnfør Eurostats fremskrivninger, forventes at have positiv vækst i 2013. Ser vi derimod på den mindst velstående halvdel af eurolandene finder vi, at 6 ud af 9 lande i denne kategori alle havde vækstrater under gennemsnittet i eurozonen i årene 2010, 2011 og 2012. Disse lande er Italien, Spanien, Cypern, Slovenien, Grækenland og Portugal. Hertil kommer, at samtlige 6 lande forventes at have negative vækstrater i 2013 – igen ifølge Eurostats fremskrivninger (Eurostat 2012a, 2012b).¹⁶ Frem for konvergens i de økonomiske resultater finder vi således, at forskellen mellem de mest velstående og de mindst velstående eurolande er øget i perioden 2010-2012, samt at denne udvikling forventes fortsat i 2013.

Den gennemsnitlige udvikling i arbejdsløsheden dækker ligeledes over store nationale forskelle, og igen er det de mest velstående lande, som klarer sig bedst. Østrig (4,3 %), Tyskland (5,3 %), Luxembourg (5,3 %) og Holland (5,8 %) har de laveste arbejdsløshedstal i

¹⁵ Dette gælder dog ikke for Irland i 2010, hvor væksten var -0,8 % af BNP mod et gennemsnit for eurolandene på 2 %

¹⁶ De resterende 3 lande, som tilhører kategorien af mindst velstående i eurozonen, er Malta, Slovakiet og Estland. Disse 3, relativt små lande, har haft vækstrater over eurozonegennemsnittet og forventes også at have det i 2013. Estland og Slovakiet er de mindst velstående lande i eurozonen, og de udmærker sig begge ved at have haft meget høje vækstrater de seneste 10 år – dog med året 2009 som væsentlig undtagelse.

eurozonen, mens Belgien (7,5 %) og Finland (7,7 %) har henholdsvis 6. og 7. laveste arbejdsløshedstal.¹⁷ Omvendt tilhører de 5 lande med højest arbejdsløshed – Grækenland (26,8 %), Spanien (26,1 %), Portugal (16,5 %), Slovakiet (14,7 %) og Cypern (14,7 %) – alle den mindst velstående halvdel af eurolandene. Det bør endvidere bemærkes, at arbejdsløshedstallene i de lande, der er hårdest ramt, nærmest må betegnes som katastrofale. Således er arbejdsløsheden i Grækenland og Spanien over 26 %, mens ungdomsarbejdsløsheden i begge lande er over 55 % (Eurostat 2012b; Eurostat 2013a). Vækst og arbejdsløshed er ikke de eneste makroøkonomiske variable, som er relevante i en sammenligning af landene i eurozonen, men det er tilstrækkeligt til at underbygge det, der er den centrale pointe her. Frem for en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, er forskellene mellem de velstående og de mindre velstående lande blevet øget i perioden 2010-2012, og denne udvikling synes at fortsætte ind i 2013 – altså øget divergens.

- De sidste i rækken af fællesskabsopgaver, som fremgår af den citerede passage fra Maastricht-traktaten, er et **højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemslandene**. Sammenlignet med vækst og beskæftigelse er disse mål lidt vanskeligere at kvantificere. Det er dog velkendt, at tilknytning til arbejdsmarkedet er en væsentlig indikator for levestandard og livskvalitet, og der er, som beskrevet i ovenstående, stadig flere mennesker i eurozonen, som ikke har en sådan tilknytning. Samtidig er der også flere og flere, som står udenfor arbejdsmarkedet i længere perioder og defineres som langtidsledige (European Union 2012). Blandt de unge mennesker er det endvidere hele 24 %, som er arbejdsløse, og dermed har begrænsede muligheder for at flytte hjemmefra, skabe en egen tilværelse og eventuelt stifte familie (Eurostat 2013b). Med hensyn til det sociale beskyttelsesniveau er det værd at fremhæve, at beskæring af offentlige udgifter ikke kun er en makroøkonomisk variabel. Samtidig med at der afskediges offentligt ansatte, forringes de velfærdsydelser og velfærdsinstitutioner, som blev etableret for at højne det sociale beskyttelsesniveau, og som mange mennesker er særligt afhængige af i en økonomisk krise. Det ligger uden for rammerne af denne opgave

¹⁷ Det 5. laveste arbejdsløshedstal forekommer i Malta, som ikke er blandt de mest velstående eurolande

at gennemføre en egentlig undersøgelse af udviklingen i socialt beskyttelsesniveau, levestandard og livskvalitet. Vi har imidlertid antydnet, at de seneste års udvikling i eurozonen synes at gå den forkerte vej, hvilket underbygges af Kommissionens udgivelser *Employment and Social Developments in Europe 2012* (European Union 2012) og *EU Employment and Social Situation – Quarterly Review December 2012* (European Union 2013). Førstnævnte udgivelse fastslår indledningsvist at:

“2012 has been another very bad year for Europe. After five years of economic crisis, recession has returned, unemployment has reached levels not experienced in nearly two decades and the social situation is also deteriorating. The effect of national automatic stabilisers, intended to keep up household expenditure and protect the most vulnerable, has weakened compared to early years of the crisis. With increasing long-term unemployment, marginalisation risks also increase. Groups already at a heightened risk of poverty, such as young adults, children and to some extent migrants, are now experiencing an even worse situation. The ESDE (Employment and Social Developments in Europe) 2012 review analyses both the risks of entering into poverty and the prospects of escaping it, with striking differences between Member States.” (European Union 2012: 3)

Begge udgivelser analyserer udviklingen i hele EU og ikke kun i eurozonen. Den negative udvikling med hensyn til beskæftigelsen, den sociale situation samt den øgede divergens landene imellem er imidlertid mindst lige så udtalt i eurozonen som i EU27, og på væsentlige områder er eurolande blandt de hårdest ramte. Således er de 6 lande med højest arbejdsløshed alle eurolande (Grækenland (27 %), Spanien (26,1 %), Portugal (16 %), Irland (14,7 %), Cypern (14,7 %), Slovakiet (14,7 %)). Ligeledes er stigningen i husholdninger, der oplever økonomiske vanskeligheder, mest udtalt i Italien, Grækenland, Irland, Portugal, Spanien og Bulgarien, hvoraf kun sidstnævnte ikke er et euroland. Der er - ikke overraskende - et betydeligt sammenfald mellem beskæftigelsesudviklingen og husholdninger, som oplever økonomiske vanskeligheder. Det er dog værd at bemærke, at fattigdom blandt individer i arbejde (in-work-poverty) også er stigende i eurozonen (European Union 2012, 2013).

Økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne er det sidste punkt, vi mangler at forholde os til. Det er ganske uklart, hvad termen "samhørighed" dækker over, men som det fremgår af ovenstående, medfører den nuværende økonomiske og sociale udvikling i medlemsstaterne øget divergens. På den anden side er det blevet tydeligt at medlemsstaterne, navnlig via det finansielle system, er tæt knyttet til hinanden, og at problemer i et medlemsland kan have negativ indflydelse på andre lande. Det er vel en form for samhørighed, men næppe den der efterlyses i Maastricht-traktaten. Solidaritet er et stærkt normativt begreb, og det er vanskeligt at give et entydigt svar på, om der er blevet udvist solidaritet mellem medlemsstaterne under krisen. De tidligere omtalte låneforanstaltninger, som er blevet etableret inden for eurozonen, udlægges af nogle, ikke mindst af EU's institutioner, som solidariske foranstaltninger, hvor de hårdest ramte lande kan få en økonomisk håndsrækning fra fællesskabet. Omvendt hævder andre, at der er et betydeligt element af egeninteresse forbundet med at "hjælpe" stater på kanten af bankerot, ligesom de skrappe krav, der følger med disse lån, betragtes som usolidariske. Hvorom alting er, må det vække bekymring, at det er blevet stadig mere almindeligt at placere ansvaret for krisen hos andre medlemsstater, ligesom fordomme om herskersyge tyskere, dovne sydeuropæere og lignende artikuleres i den offentlige debat.

4.2.2 Offentlig gældsætning i Eurozonen

I det foregående har vi vurderet udviklingen i eurozonen ud fra en række parametre, der i Maastricht-traktaten defineres som fællesskabsopgaver. Den overordnede konklusion må nødvendigvis være, at det går rigtig skidt med at opfylde disse målsætninger. Vi har imidlertid også påvist, at eurozonens centrale beslutningstagere først og fremmest har fokuseret på en helt anden problematik – nemlig at nedbringe den offentlige gæld. Vi vil derfor, som afslutning på dette afsnit, redegøre for, hvorvidt disse bestræbelser har haft den ønskede indvirkning på den offentlige gældsætning.

Eurostats seneste tal for "general government gross debt" rækker til og med 2011.¹⁸ Ifølge disse data var eurozonens offentlige gæld relativt til BNP 70,2 % i 2008. I 2009 var den 80 %, mens den i

¹⁸ "General government gross debt" er defineret i Maastricht-traktaten og inkluderer hele den offentlige sektor (Eurostat 2013c)

2010 var 85,4 %. Endelig var den i 2011 87,3 %. Det bemærkes, at stigningstakten er aftagende, men det er altså ikke lykkedes at mindske den offentlige gæld i eurozonen – den er fortsat stigende. Det bør endvidere bemærkes, at disse data dækker over store nationale forskelle. Der er således en række lande, for hvem det stort set er lykkedes at stabilisere gældsniveauet fra 2010 til 2011. Blandt disse lande er Tyskland, Italien, Holland, Belgien, Østrig, Slovakiet og Finland. Omvendt er der en gruppe af lande, hvor gældsætningen er steget betydeligt i samme periode. Denne gruppe omfatter Spanien (7,8 procentpoint), Slovenien (8,3), Cypern (9,8), Irland (14,2), Portugal (14,6) og Grækenland (22,3). Udover forskellen landene imellem er det også bemærkelsesværdigt, at de lande, hvor den offentlige gæld relativt til BNP er steget mest, netop er de lande, hvor der er gennemført de mest omfattende tiltag med den hensigt, forstås, at mindske den offentlige gældsætning (Eurostat 2013d).

Vi kan således konkludere, at det ikke er lykkedes at mindske den offentlige gældsætning. For at forstå hvorfor, er det nødvendigt at have en dybere forståelse af krisens (og gældens) årsager, hvorfor vi vil vende tilbage til denne problematik senere.

4.3 Den dominerende tilgang og virkeligheden

I det foregående har vi vist, at de centrale beslutningstagere i eurozonen fra 2010 og fremefter især har problematiseret den offentlige gældsætning og fokuseret på at nedbringe denne. Dette er ikke lykkedes. Samtidig er udviklingen inden for en række områder, der i Maastricht-traktaten defineres som fællesskabsopgaver, gået i modsat retning af de opstillede mål. På denne baggrund er det paradoksalt, at der ikke stilles spørgsmålstejn ved den dominerende problemdefinition og den heraf afledte politiske kurs. En uhensigtsmæssig udvikling med hensyn til en række makroøkonomiske indikatorer skulle være tilstrækkeligt til at stille spørgsmålstejn ved den politiske regulering, men det er ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at den politiske regulering er uhensigtsmæssig. Sidstnævnte forudsætter dels at det er muligt at forklare, hvorfor den politiske regulering er uhensigtsmæssig, dels at en anden mulig politisk regulering ville være mere hensigtsmæssig.¹⁹ Argumentationen i det følgende sigter mod at vise, at begge disse

¹⁹ Strengt taget kan man argumentere for, at man under alle omstændigheder bør afstå fra at gennemføre en politik, som objektivt set er uhensigtsmæssig.

forudsætninger er opfyldt, for så vidt angår den politiske regulering inden for eurozonen, hvorfor det fremstår som et paradoks, at der ikke stilles spørgsmålstejn ved denne kurs.

Før vi udvikler den argumentation, som er annonceret i ovenstående, vil vi imidlertid knytte nogle kommentarer til økonomisk teori og metode. Ligesom det er tilfældet med andre videnskaber, forsøger makroøkonomien at systematisere et, i udgangspunktet, uoverskueligt virvar af empiri ved at opstille teorier og bygge modeller. Dette forehavende kan være induktivt, idet der sluttes fra empiriske observationer til generelle udsagn eller deduktivt, idet der tages udgangspunkt i aksiomer og med udgangspunkt heri opstilles teorier og modeller, hvis gyldighed efterfølgende kan testes mod empirien. Større forskningsprojekter vil ofte benytte induktive såvel som deduktive metoder, og vi hævder ikke at det ene er at foretrække frem for det andet. Uanset valg af metode er det imidlertid afgørende, at teorier og modelleres gyldighed undersøges empirisk – forudsat naturligvis af formålet med teori- og modelbygningen er at sige noget om virkeligheden. Den politiske regulering inden for eurozonen er i høj grad en virkelig problematik, hvorfor kravet om, at teorier og modeller skal kunne modstå en empirisk test, gælder i denne sammenhæng.

Ovenstående betragtninger kan forekomme trivielle, men i forhold til den politiske (dis)kurs inden for eurozonen er de det langt fra. Neoklassiske økonomiske modeller, eller såkaldte generelle ligevægtsmodeller, bygger blandt andet på den aksiomatiske antagelse, at markeder søger mod generel ligevægt med fuld ressourceudnyttelse – en antagelse der gælder alle markeder, herunder også arbejdsmarkedet. Følgelig kan ufrivillig arbejdsløshed ikke forekomme, hvis modellens øvrige forudsætninger er opfyldt. En af disse øvrige forudsætninger er, at markederne ikke ”forstyrres” – eksempelvis af en offentlig sektor, som optager gæld og dermed forstyrrer markedets generelle ligevægt og fulde ressourceudnyttelse (Jespersen 2009).

Det synes klart, at denne tankegang har været central ved udformningen af ØMU’en. ECB’s fremmeste opgave er således at sikre prisstabilitet, mens andre hensyn, som eksempelvis øget beskæftigelse, er underordnede.²⁰ Ligeledes begrænser stabilitets- og vækstpagten staternes muligheder for at føre ekspansiv finanspolitik med henblik på at øge den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen. Sagt med andre ord synes tankegangen ved etableringen af ØMU’en at have

²⁰ Den amerikanske centralbank har, til sammenligning, et bredere mandat, idet målsætningen om ”maximum employment” er sidestillet med målsætningen om prisstabilitet (Federal Reserve Act, section 2A)

været, at de institutioner – nationale såvel som overnationale – som står udenfor, men i princippet kunne påvirke markedet, skal afskæres fra at gøre dette. Troen på at markederne, hvis uforstyrret af politisk indblanding, i sig selv kunne sikre fuld ressourceudnyttelse synes at være den dominerende tankegang.

4.3.1 Offentlig gæld – hvor kommer den fra?

Efter 2007/2008 begyndte arbejdsløsheden at stige i de fleste eurolande. Nogle lande oplevede moderate stigninger, mens andre, navnlig sydeuropæiske lande, oplevede markante stigninger. Fra 2010 og fremefter blev denne udvikling kædet sammen med den offentlige gældsætning, og det er uomtvisteligt, at der empirisk er et betydeligt sammenfald mellem høj arbejdsløshed og høj offentlig gældsætning. Uanset teoretisk udgangspunkt er dette sammenfald ikke overraskende. Jævnfør keynesiansk økonomisk tænkning medfører stigende arbejdsløshed faldende skatteindtægter og stigende offentlige udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og en række indkomstgraduerede ydelser. Således den velkendte formulering: *"Look after the unemployment and the Budget will look after itself"* (Keynes 1933, citeret i Garside 1990: 347). I denne optik er det altså arbejdsløsheden, der medfører offentlig gældsætning, hvorfor de to makroøkonomiske ubalancer optræder samtidig. Inden for den neoklassiske økonomiske tænkning er det heller ikke uventet, at arbejdsløshed og offentlig gældsætning sameksisterer, men kausaliteten er omvendt, idet offentlig gældsætning antages at forstyrre markedets ligevægt og medføre suboptimal ressourceudnyttelse – her i form af øget arbejdsløshed.

Vedrørende den politiske regulering inden for eurozonen fra 2010 og frem synes sidstnævnte opfattelse at være dominerende, idet fokus har været på gældsreduktion frem for beskæftigelsesfremmende politikker. Således er ansvaret blevet placeret hos uansvarlige regeringer, som brugte penge, de ikke havde, hvorfor de nu må "spænde livremmen ind" og afdrage på gælden.

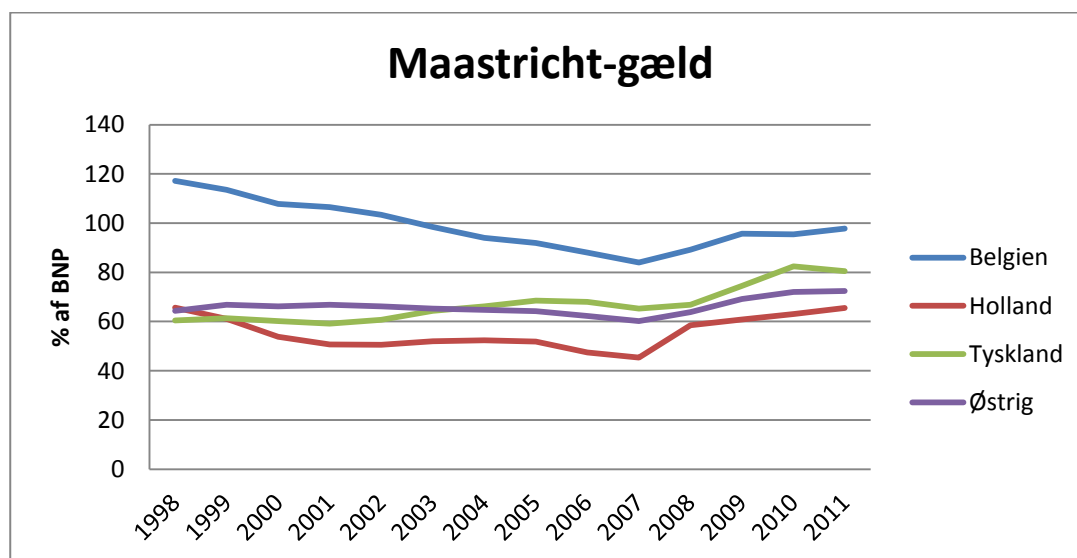
Offentlig gældsætning er den ubalance, som gør det muligt at opretholde forestillingen om, at markederne søger mod ligevægt og sikrer fuld ressourceudnyttelse – forudsat at de ikke "forstyrres" forstås. Som tidligere skrevet er det imidlertid nødvendigt at bevæge sig fra modelverdenen og ud i virkeligheden, når den økonomiske teori appliceres på en virkelig

problemstilling. Følgelig er det ikke tilstrækkeligt at konstatere, at suboptimal ressourceudnyttelse er mest udtalt i lande med høj offentlig gældsætning og på denne baggrund udråbe den offentlige gældsætning til krisens årsag. Det er påkrævet at undersøge, om den kausalitet, som er indeholdt i de generelle ligevægtsmodeller, genfindes i den faktiske udvikling inden for eurozonen. Det vil med andre ord sige, at stigningen i offentlig gældsætning kronologisk skal indtræffe før stigningen i arbejdsløsheden. Endvidere er det, jævnfør generel ligevægtsteori, forventeligt, at i de lande, hvor den offentlige gæld stiger mest, vil der være en tendens til kraftigere, efterfølgende stigning i arbejdsløsheden. Følgelig er det også relevant at anlægge et komparativt perspektiv.

Figur 5 og 6 viser grafisk udviklingen i den offentlige gældsætning fra fastlåsningen af eurolandenes kurser (1/1 1999), henover introduktionen af euroen (1/1 2002) og frem til 2011.

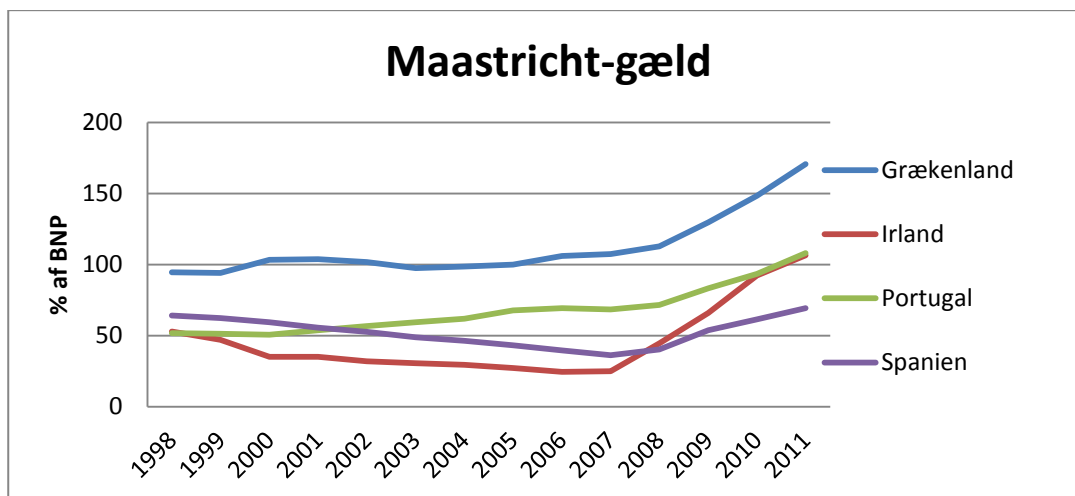
Figur 5 indeholder data for Tyskland, Holland, Østrig og Belgien – lande hvor stigningen i arbejdsløshed har været meget begrænset efter krisen. Figur 6 indeholder data for Spanien, Portugal, Grækenland og Irland som alle har oplevet meget markante stigninger i arbejdsløsheden efter krisen.

Figur 5²¹



²¹ Data fra Eurostat 2013g

Figur 6²²



Hvis gældsætningen, som den generelle ligevægtsteori hævder, er årsagen til arbejdsløsheden, er det navnlig udviklingen i gældsætningen frem mod 2007, der er interessant. Således må det forventes, at der i de lande, hvor arbejdsløsheden steg kraftigt efter 2007, var en tendens til øget gældsætning, mens vi ikke skulle forvente at se en lignende tendens i den anden landegruppe.

Betrakter vi landene i figur 5 i perioden 1999-2007, ser vi, at to lande gennemfører en betydelig gældsreduktion. I Belgien falder den offentlige gældsætning således med 29,6 procentpoint, men er dog fortsat på et relativt højt niveau i 2007 (84 % af BNP). Holland reducerer sin offentlige gældsætning med 15,8 procentpoint til et niveau på 45,3 % af BNP i 2007. I de øvrige lande i gruppen – Tyskland og Østrig – er ændringen i gældsætningen relativt til BNP væsentligt mindre. I Østrig registreres et fald på 6,6 procentpoint til et niveau på 60,2 % af BNP, mens Tyskland registrerer en stigning på 4,7 procentpoint til et niveau på 65,2 % af BNP.

I den anden landegruppe (figur 6) skulle vi, jævnfør den generelle ligevægtsteori, forvente et andet mønster i gældsudviklingen, men dette synes ikke at være tilfældet. Således er der også i denne gruppe to lande, som reducerer den offentlige gældsætning betydeligt i perioden – et fald på 21,9 procentpoint i Irland og et fald på 26,1 procentpoint i Spanien. Begge lande har endvidere niveauer for offentlig gældsætning, som ligger væsentligt under landene i figur 5, idet Irlands offentlige gældsætning relativt til BNP udgør 25,1 % i 2007, og det tilsvarende tal for Spanien er 36,3 %. I Portugal er der derimod en stigning i gældsætningen på 37 procentpoint til et stort set gennemsnitligt niveau på 68,4 % af BNP. I Grækenland er niveauet højere – 107,4 % af BNP – mens

²² Data fra Eurostat 2013g

stigningen i perioden er mindre – 13,4 procentpoint.

På baggrund af denne datagennemgang må konklusionen være, at der ikke er nogen sammenhæng mellem niveauet for offentlig gældsætning eller udviklingen heri og den efterfølgende udvikling i arbejdsløsheden. Følgelig synes kausaliteten i de generelle ligevægtsmodeller at kunne afkræftes. Der er ikke nogen entydig tendens til stigende offentlig gældsætning forud for stigninger i arbejdsløshed, og det komparative perspektiv viser endvidere, at der udmærket kan være stigende offentlig gældsætning, som for eksempel i Tyskland, uden at dette medfører en efterfølgende stigning i arbejdsløsheden. Endelig synes der ikke at være nogen entydig sammenhæng mellem landenes gældsniveau som sådan og beskæftigelsesudviklingen. Der er derimod en klar tendens til, at den offentlige gældsætning stiger som følge af stigende arbejdsløshed, hvilket harmonerer udmærket med blandt andet keynesiansk teori, hvor arbejdsløsheden er *årsagen* til den stigende offentlige gældsætning og ikke omvendt.

Disse betragtninger afføder et væsentligt spørgsmål, som ikke har været centralt i den politiske regulering inden for eurozonen – nemlig hvad der er årsagen til den stigende arbejdsløshed. Spørgsmålet har naturligvis ikke været fuldstændigt fraværende, men den offentlige gældsætning er blevet angivet som den primære årsag, og da vi i ovenstående har tilbagevist denne forklaring, er vi nødt til at stille spørgsmålet på ny.

4.4 Krisens væsentligste årsager og den offentlige gældsætning

I det følgende vil vi behandle vores fjerde antagelse, idet vi vil diskutere krisens væsentligste årsager.

4.4.1 Hvorfor stiger arbejdsløsheden?

Som vi har beskrevet flere gange i det foregående, er arbejdsløsheden i eurozonen steget markant som følge af den økonomiske krise. Stigningen er imidlertid ikke jævnt fordelt, og der er meget store nationale variationer. Da eurolandene er hinandens væsentligste handelspartnere og er medlemmer af en valutaunion med alt hvad dette indebærer og endvidere har tæt integrerede finansielle systemer, er det ikke bare relevant at spørge, hvorfor arbejdsløsheden er steget markant i nogle eurolande, men også hvorfor stigningerne har været moderate i andre eurolande.

Offentlig gældsætning synes, som det fremgår af ovenstående, ikke at kunne forklare denne udvikling. Derimod peger en række forskere på andre væsentlige forhold vedrørende ØMU'ens strukturelle opbygning, eurolandenes økonomiske strukturer samt de politiske præferencer i de enkelte eurolande (se fx Jespersen 2012).

4.4.2 Optimale valutaområder og konsekvenser af deltagelse i en valutaunion

Når stater indtræder i en monetær union, opgiver de at føre egen rente- og valutakurspolitik, ligesom finanspolitikken, i hvert tilfælde indenfor ØMU'en, pålægges begrænsninger gennem stabilitets- og vækstpakten. Disse makroøkonomiske politikker er væsentlige i forhold til den makroøkonomiske styring nationalt, men i høj grad også i styringen af landenes økonomiske relationer til udlandet – først og fremmest de væsentligste samhandelspartnere. Derfor er en af hovedkonklusionerne inden for forskningen i optimale valutaområder, at en monetær union kun bør omfatte lande, som ligner hinanden med hensyn til levestandard (økonomisk struktur) og politiske præferencer, blandt andet vedrørende afvejningen af vækst, beskæftigelse og inflation. Hvis dette ikke er tilfældet, kan der opstå makroøkonomiske ubalancer inden for den monetære union, og landene vil blive ramt forskelligt af økonomiske kriser, og vil få behov for at føre deres egen økonomiske politik (Mundell 1961; Jespersen 2012)

Lande med relativt lave levestandarder og relativt høj arbejdsløshed vil, forståeligt nok, være tilbøjelige til at acceptere højere inflation for at opnå højere økonomisk vækst og øget beskæftigelse. Omvendt vil relativt velstående lande ikke have samme behov for øget vækst og beskæftigelse, mens de ofte vil være mere optagede af at holde inflationen lav. Inden for eurozonen kan ECB forsøge at styre den gennemsnitlige inflationsudvikling, og gennem euroens levetid har den ligget tæt på 2 %, hvilket er i overensstemmelse med den formulerede målsætning. ECB har imidlertid ikke mulighed for at styre inflationsudviklingen i de enkelte lande og korrigere for eventuelle forskelle landene imellem. Tværtimod vil rentepolitikken forstærke ubalancerne, idet den fælles rente vil være for høj i lande med lav inflation og beskeden økonomisk vækst og for lav i lande med høj inflation og høj vækst.

Den primære risiko, som følger af markante forskelle i landenes vækst- og inflationsudvikling, er, at lande, som både har høj vækst og høj inflation, opbygger store betalingsbalanceunderskud, idet

den høje vækst indebærer øget import, og den høje inflation svækker landenes lønkonkurrenceevne. Omvendt vil lande med lav inflation opbygge betalingsbalanceoverskud, men de bidrager ikke, eller i meget begrænset omfang, til øget vækst og beskæftigelse i den monetære union (Lapavitsas et al 2012; Jespersen 2012).

Da eurozonen blev etableret, var der betydelige forskelle på landenes økonomiske strukturer og den måde, hvorpå landene hidtil havde prioriteret i forhold vækst, beskæftigelse og inflation. Risikoen for, at problemer af den type, som er skitseret i ovenstående, kunne opstå, var derfor til stede. Dette kunne have ført til, at planerne om at oprette en monetær union blev opgivet eller udskudt, men der var vægtige interesser bag oprettelsen af en monetær union (Verdun 2007; Jespersen 2012), og en "mellemvej" kunne derfor have været at opstille fælles regler, som kunne forhindre divergens i den økonomiske udvikling landene imellem.

Et sådant fælles regelsæt kunne have forpligtet de enkelte medlemslande til at holde inflationen tæt på 2 % målsætningen. Endvidere kunne der være formuleret regler vedrørende udviklingen på landenes betalingsbalancer og udviklingen i udlandsgælden. Sådanne regler kunne med fordel have forpligtet alle medlemslande til at medvirke ved genoprettelse af eventuelle ubalancer, da underskud i et land modsvares af overskud i et andet. Det fælles regelsæt inden for eurozonen omhandlede imidlertid kun det offentlige budget og den offentlige gældsætning, hvilket er en medvirkende årsag til, at de økonomiske ubalancer fik et sådant omfang og gjorde de enkelte lande modstandsdygtige i stærkt varierende grad.

Konvergenskriterierne, som de kommende eurolande skulle opfylde for at blive indlemmet i eurozonen, indeholdt blandt andet den bestemmelse, at en medlemsstats inflationstakst ikke måtte overstige inflationstaksten i de tre medlemsstater, der havde haft den laveste inflation, med mere end 1,5 procentpoint (Verdun 2007). Det bemærkes, at denne bestemmelse vedrørende prisstabilitet alene satte en *øvre* grænse for inflationsudviklingen – inflationen kunne være for høj men ikke for lav. Jævnfør ovenstående bemærkninger om teorien om optimale valutaområder er det centralt for en velfungerende monetær union, at inflationstaksten er nogenlunde den samme i alle medlemslandene – ikke at den befinder sig på et specielt (lavt) niveau. Følgelig kunne konvergenskriterierne, der, som navnet antyder, skulle sikre konvergens i den økonomiske udvikling, også have omhandlet en tilpasning til gennemsnittet fra lande med særligt lav inflation,

men det var ikke tilfældet. Det er også værd at bemærke, at det tilladte udsving på 1,5 procentpoint er forholdsvis meget inden for en monetær union.²³ Konvergenskriterierne skulle imidlertid sikre konvergens i den økonomiske udvikling forud for etableringen af eurozonen, og hvis eurozonen havde prioriteret yderligere konvergens efter oprettelsen af eurozonen, var de 1,5 procentpoint muligvis et tilstrækkeligt krav i perioden op til.

Efter etableringen af eurozonen blev de to konvergenskriterier, som omhandlede budgetunderskud og offentlig gældsætning, indskrevet i stabilitets- og vækstpakten. Derimod blev konvergenskriteriet vedrørende inflationsudviklingen ikke fastholdt. Frem mod fastlåsningen af valutakurserne i 1999 nærmede de kommende eurolandes inflationsrater sig hinanden i et niveau omkring 2 %. En væsentlig undtagelse var dog Tyskland, som havde markant lavere inflation, men det var som nævnt ikke i strid med konvergenskriteriet (Lapavitsas et al. 2012: 15). Efter 1. januar 1999, hvor det var besluttet, hvilke lande der havde opfyldt konvergenskriterierne og kunne deltage i ØMU'ens tredje fase, var landene ikke længere forpligtet i forhold til inflationstaksten (Verdun 2007). Følgelig var der kun i optagelsesåret et fælles regelsæt, som kunne garantere en nogenlunde ens udvikling i eurolandenes inflationstakster.

4.4.3 Udviklingen i eurolandenes indbyrdes konkurrenceevne

Inflationstaksten bestemmes primært af udviklingen i enhedslønomkostninger, hvorfor fælles regler for inflationsudviklingen reelt også ville betyde fælles regler for udviklingen i enhedslønomkostninger (Flassbeck & Spiecker 2011). Nominelle enhedslønomkostninger fremkommer ved at dividere den nominelle aflønning af arbejdstagere med den reale produktion. Hermed tages der højde for ændringer i produktivitet, idet en højere lønstigningstakt i et land ikke resulterer i højere enhedslønomkostninger, hvis der er en tilsvarende højere stigningstakt i pågældende lands produktivitet (Lapavitsas et al. 2012). Følgelig skal en lønudvikling, som understøtter en ensartet udvikling i enhedslønomkostninger og en inflationsudvikling omkring 2 %, være lønstigninger, som følger stigningen i produktivitet plus 2 % (Flassbeck 2011). Betragtet som

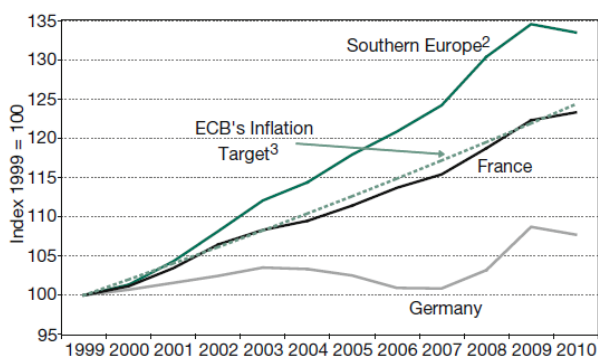
²³ Reelt tillades et udsving på mere end 1,5 procentpoint mellem de to lande med henholdsvis laveste og højeste inflationstakst, da inflationstaksten må være 1,5 procentpoint højere end gennemsnittet af de tre medlemslande med lavest inflationstakst.

helhed har eurozonen ramt dette mål ganske præcist. Trenden i eurozonen dækker imidlertid over store nationale variationer.

Figur 7 viser den gennemsnitlige udvikling i enhedslønomkostninger i en række sydeuropæiske lande (Italien, Spanien, Grækenland og Portugal) fra 1999, hvor valutakurserne blev låst fast, og frem til 2010, samt den tilsvarende udvikling i Tyskland. Figur 8 viser den gennemsnitlige inflationsudvikling i samme gruppe af sydeuropæiske lande i samme periode samt udviklingen i Tyskland. I begge figurer er ECB's inflationsmål indtegnet, hvilket muliggør en vurdering af, hvor meget udviklingen i landene afviger herfra.

Figur 7²⁴

Unit Labour Cost¹ Divergence Opens a Huge Competitiveness Gap Within EMU

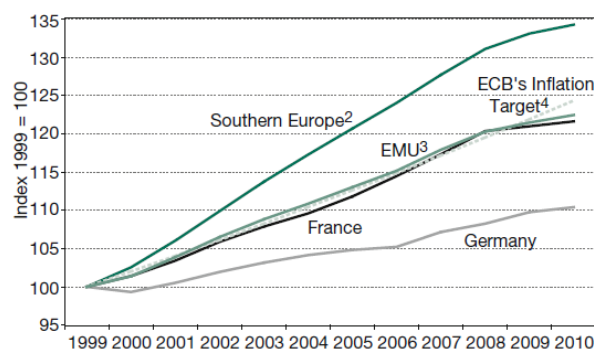


¹ Index of Unit Labour Cost of total economy 1999 = 100. ² Greece, Portugal, Spain and Italy. ³ Yearly increase of 2%.

Source: AMECO database (updated May 2011); own calculations.

Figur 8²⁵

Inflation¹ Divergence: EMU Reaches the ECB's Target Only on Average



¹ GDP deflator 1999 = 100. ² Greece, Portugal, Spain and Italy. ³ 12 EMU countries. ⁴ Yearly increase of 2%.

Source: AMECO database (updated May 2011); own calculations.

Det første vi kan konstatere er, at der som tidligere nævnt er en tæt sammenhæng mellem udviklingen i enhedslønomkostninger og inflationsudviklingen.²⁶ Hvis vi derefter betragter udviklingen i de sydeuropæiske lande, kan vi konstatere, at inflationsudviklingen har ligget over ECB's 2 % målsætning, som stort set er lig med den faktiske gennemsnitlige udvikling i eurozonen. I perioden fra 1999-2010 har inflationstakten i disse lande været på gennemsnitligt 2,6 % årligt

²⁴ Figur fra Flassbeck & Spiecker 2011: 182

²⁵ Figur fra Flassbeck & Spiecker 2011: 183

²⁶ Det bør her understreges, at det væsentligste mål for udviklingen i landenes konkurrenceevne er udviklingen i enhedslønomkostninger. Når vi i det følgende henviser til inflationsudviklingen i denne sammenhæng, er det fordi, der, som nævnt, er en tæt sammenhæng mellem udviklingen i enhedslønomkostninger og inflation, og vores datamateriale er mere detaljeret omkring sidstnævnte.

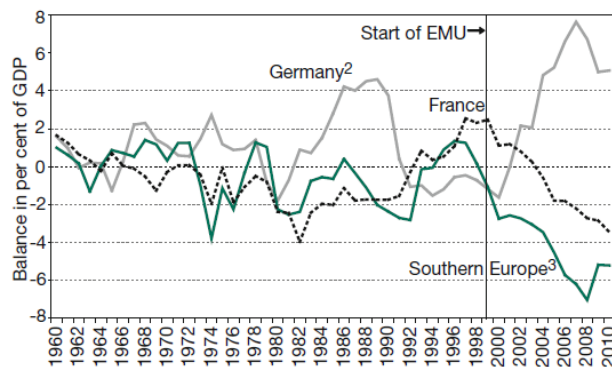
(Flassbeck 2011). Det er ikke en specielt høj inflationstakt, men den er over gennemsnittet i eurozonen, og da disse lande trækker gennemsnittet opad, må der nødvendigvis være andre lande, som trækker gennemsnittet den anden vej. Særligt interessant er udviklingen i Tyskland – dels fordi Tyskland er langt den største økonomi i eurozonen, og dels fordi udviklingen i enhedslønomkostninger og inflation har afvejet mere fra trenden, end det er tilfældet i de sydeuropæiske lande, men hvor udviklingen i Sydeuropa var over gennemsnittet, var udviklingen i Tyskland markant under gennemsnittet (Blyth & Matthijs 2011).²⁷

I en monetær union, hvor bevægelser i valutakurser ikke kan kompensere for en meget uens udvikling i enhedslønomkostninger, vil varer og tjenester produceret i Tyskland blive stadig billigere sammenlignet med varer og tjenester produceret i lande, der ligger tættere på trenden, og selvfølgelig særligt de lande, der ligger over.²⁸

Resultatet heraf vil, som det fremgår af figur 9, være store ubalancer i samhandlen, hvor de sydeuropæiske lande har store underskud på betalingsbalancens løbende poster, mens Tyskland har stort overskud.

Figur 9²⁹

Historically Large Trade Imbalances¹



¹ Current account balance in per cent of GDP; negative values: deficit, positive values: surplus. ² 1960-1990 West Germany. ³ Greece, Portugal, Spain and Italy.

Source: AMECO database (updated May 2011); own calculations.

²⁷ Holland, Østrig og Finland har, ligesom Tyskland, haft en udvikling i enhedslønomkostninger og inflation som har ligget under gennemsnittet i eurozonen (Jespersen 2012)

²⁸ Et sammenligneligt produkt, som blev solgt til samme pris inden for EU og på det globale marked i 1999 kunne blive solgt af Tyskland i 2010 for 25 % mindre end gennemsnitsprisen i de andre eurolande uden at røre profitmarginen (Flassbeck & Spiecker 2011). Forskellen mellem Tyskland og de sydeuropæiske lande er selvsagt endnu større (se Jespersen 2012: 46).

²⁹ Figur fra Flassbeck & Spiecker 2011: 181

Dette forhold forstærkes endvidere af generelt højere vækstrater i Sydeuropa. Ubalancerne er således markante i tre af de fire største lande i eurozonen, som tilsammen står for cirka 80 % af det samlede BNP. Således var Spaniens akkumulerede saldo på betalingsbalancen i perioden 1998-2012 på -706,85 mia. euro. Det tilsvarende tal for Italien var -349,25 mia. euro. Frankrig, der, som det fremgår af figur 7 og 8, i hele perioden lå tæt på trenden for udviklingen i enhedslønomkostninger og inflation, havde et væsentligt mindre akkumuleret underskud på -58,64 mia. euro. Mest bemærkelsesværdigt er dog, at Tysklands akkumulerede overskud på betalingsbalancen i perioden var 1226,20 mia. euro (Jespersen 2012). Dette forhold illustrerer en meget væsentlig pointe i forhold til problemerne i eurozonen, og hvordan de eventuelt kan håndteres. Ubalancerne skyldes ikke alene udviklingen i en række sydeuropæiske lande men i mindst lige så høj grad udviklingen i, først og fremmest, Tyskland.

4.4.4 Fra ubalancer i samhandlen til arbejdsløshed og gæld

Den uens udvikling i enhedslønomkostninger og de store ubalancer på eurolandenes betalingsbalancer betyder, at arbejdspladser flytter til de lande, hvor det er billigst at producere, samtidig med at lande med store underskud på betalingsbalancen akkumulerer en stor udlandsgæld. I det omfang gælden akkumuleres i den private sektor, er det imidlertid ikke i strid med reglerne i stabilitets- og vækstpakten, og det er derfor vigtigt at skelne mellem udlandsgæld og offentlig gældsætning (Jespersen 2012).

Den uens udvikling i enhedslønomkostninger har været en fortløbende proces, som startede allerede ved fastlåsningen af kurserne i 1999 (se figur 7). Selvom denne udvikling medfører, at arbejdspladser flytter til de lande, hvor det er billigst at producere, er det først efter krisens begyndelse, at dette kan aflæses i arbejdsløshedstallene. Spanien og Irland formåede endda at reducere arbejdsløsheden markant samtidig med, at landenes konkurrenceevne blev kraftigt forværret (Lapavitsas et al. 2012). Forklaringen herpå er en kombination af flere forhold:

For det første medførte uligheden i samhandlen, at overskudslandene akkumulerede meget store overskud, som løbende kunne føres tilbage til underskudslandene i form af lån.

For det andet kunne alle banker i eurozonen låne penge af ECB til samme rente. Denne rente var en "gennemsnitsrente", hvilket vil sige, at den var tilpasset den gennemsnitlige udvikling i eurozonen. For de lande som afveg væsentligt fra gennemsnittet, var renten derfor enten for høj eller for lav. I forhold til de sydeuropæiske lande var renten for lav, og den ansprogede til og muliggjorde øget gældsætning.

For det tredje må den generelle tro på markedets evne til at fordele og mindske risici i forbindelse med långivning inddrages som en forklarende faktor. De finansielle institutioners udlån steg markant i forhold til egenkapitalen i årene op til krisen, og den betydelige risikovillighed i banksektoren, som denne udvikling var et resultat af, var en væsentlig forudsætning for en betydelig privat gældopbygning (Lapavitsas et al. 2012).

Ovenstående forhold muliggjorde, at de sydeuropæiske lande kunne blive ved med at øge udlandsgælden, hvilket igen muliggjorde opretholdelsen af et højt hjemligt forbrug, som kompenserede for den drastiske forværring af landenes konkurrenceevne. I nogle lande – særligt Spanien og Irland – muliggjorde de samme forhold, at der opstod regulære bobler på boligmarkedet, som dels understøttede forbruget, fordi boligejerne fik udvidede forbrugsmuligheder, og dels genererede beskæftigelse i byggesektoren og hos underleverandører. Dette var den primære årsag til det markante fald i beskæftigelsen og den kraftige vækst, som kunne observeres i Spanien og Irland (Hay 2011; Lapavitsas et al. 2012).

Der var begyndende krisetegn inden for eurozonen før Lehman Brothers- konkursen i efteråret 2008, men den internationale økonomiske krise eksponerede den underliggende ustabile struktur, hvor overskud i central- og nordeuropæiske lande via finansielle institutioner i Sydeuropa blev kanaliseret tilbage til forbrug og investeringer i sydeuropæiske lande. Følgelig kan den internationale krise karakteriseres som en trigger, men de økonomiske problemer, som blev udløst, var skabt inden for eurozonen, og ville under alle omstændigheder have udløst en økonomisk krise i eurozonen.

Da boblerne brast, og det høje hjemlige forbrug og boliginvesteringer i de sydeuropæiske lande faldt drastisk, blev konsekvenserne af en dårlig konkurrenceevne tydelige i udviklingen i beskæftigelsen. Mens de lande, som havde forbedret deres relative konkurrenceevne, kun oplevede moderate stigninger i arbejdsløsheden, steg arbejdsløsheden voldsomt i Sydeuropa.

Samtidig kom de finansielle institutioner i disse lande i alvorlige problemer – særligt i de lande, hvor de havde finansieret en boligboble. Den fælles eurorente og den finansielle deregulering var således med til at understøtte (en uholdbar) økonomisk vækst i de sydeuropæiske lande, som kunne drage fordel af en lav rente og adgang til de store overskud, som blev akkumuleret i nogle eurolande – først og fremmest i Tyskland. I den nuværende situation er det finansielle miljø imidlertid en faktor, som hæmmer den økonomiske udvikling, navnlig i Sydeuropa. De finansielle institutioners kreditvurdering er elendig, og det er derfor særdeles vanskeligt for virksomhederne at finansiere produktive investeringer, som er nødvendige for at skabe økonomisk vækst og beskæftigelse (Lapavitsas et al. 2012; Jespersen 2012).

4.4.5 Opsummering af årsagssammenhænge

I det foregående har vi argumenteret for, at offentlig gældsætning ikke er årsag til krisen i eurozonen, samt at krisens primære årsager ikke er udefrakommende. Væsentlige årsager er derimod ØMU'ens strukturelle opbygning; eurolandenes økonomiske strukturer; samt eurolandenes økonomiske politik og deres udformning af de institutionelle rammer, som medlemslandenes nationale politik skal respektere.

Disse forhold har blandt andet medført en meget uens udvikling i enhedslønomkostninger og inflation, samt finansiell skrøbelighed, i eurolandene. Heraf følger store forskelle i landenes konkurrenceevne og store ubalancer i samhandlen, som medfører at nogle lande akkumulerer overskud, mens andre stifter gæld. Den fælles eurorente og dereguleringen af de finansielle markeder, som blev gennemført i ØMU'ens tidligste fase, muliggjorde en løbende tilbageførsel fra overskudslande til underskudslande i form af lån.³⁰ Dette system ville under alle omstændigheder være brudt sammen, men udviklingen blev accelereret af den internationale økonomiske krise. Da underskudslandene ikke længere kunne lånefinansiere investeringer, boligbobler og forbrug, blev konsekvenserne af den drastisk forværrede konkurrenceevne tydelige. Arbejdsløsheden steg markant, og den finansielle sektor var underdrejet – i nogle lande måtte den reddes med store tilførsler af offentlige midler. Begge forhold fik endelig den offentlige gældsætning til at stige, og renten på sydeuropæiske landes statsobligationer steg til meget høje niveauer.

³⁰ Frie kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne blev gennemført i ØMU'ens 1. fase (1990-1993) (Verdun 2007: 327)

Vi har gjort en del ud af at tilbagevise, at offentlig gældsætning er krisens årsag. Dette forhold er vigtigt, fordi antagelsen om at offentlig gældsætning har forårsaget krisen, er det der står i vejen for en diskussion af krisens væsentligste årsager. Et væsentligt argument for, som det har været tilfældet inden for eurozonen, at fokusere på den offentlige gældsætning som hovedproblemet, er imidlertid også, at høj offentlig gældsætning relativt til BNP kan føre til høje renter på statsobligationer eller en de facto udelukkelse fra de internationale kapitalmarkeder. Uanset krisens årsager har dette argument en vis tyngde, og vi bør derfor undersøge det nærmere.

4.4.6 Den dominerende tilgangs indvirkning på ubalancer og offentlig gældsætning

Om offentlig gældsætning bør det først og fremmest pointeres, at det ikke kun er dens størrelse relativt til BNP, som er af betydning for problemets omfang. Offentlig gældsætning er et mindre problem, hvis gælden kan finansieres af nationale private aktører, hvis et land har sin egen centralbank, og endelig kan en devaluering af landets valuta mindske gældproblemerne, forudsat at gælden er denomineret i denne valuta (Jespersen 2012; Lapavitsas et al. 2012). Eurolandene har ikke en national centralbank, og de kan ikke devaluere deres valuta. Muligheden for at finansiere gælden nationalt varierer fra land til land, men overordnet set har de lande med størst behov for at få finansieret den offentlige gæld de ringeste muligheder for at gøre dette inden for landets grænser. Følgelig befinder de sydeuropæiske lande sig i en situation, hvor de er yderst afhængige af de internationale finansmarkeder, og det er potentielt problematisk (Lapavitsas et al. 2012).

Tvunget af omstændighederne har eurozonen været nødsaget til ikke alene at forfølge målet om reduktion af offentlig gældsætning, men også at adressere spørgsmålet om, hvordan gælden kan håndteres. EFSF/ESM tilbyder således lån til lande, som skal betale en meget høj pris for at låne på de internationale kapitalmarkeder, mens ECB's tilkendegivelse af villighed til opkøb af statsobligationer på de sekundære markeder har til formål at sænke renterne på statsobligationer. Begge disse tiltag kobles dog til målet om reduktion af offentlig gældsætning, idet der er tilknyttet landespecifikke krav – den såkaldte conditionality. Således er der to spor i eurozonens tilgang til reduktion af offentlig gældsætning. Først og fremmest er der de generelle regler, som gælder for alle lande i eurozonen: stabilitets- og vækstpakten, six-pack og finanspagten. Dernæst er der de

landespecifikke krav, som pålægges de lande, der modtager finansiel assistance fra EFSF/ESM eller anmoder ECB om opkøb af statsobligationer.

De lande som modtager finansiel assistance, indvilger i at føre en stærkt kontraktiv finanspolitik med omfattende offentlige nedskæringer og skattestigninger. Det forventelige resultat af en sådan politik, hvilket også bekræftes af den faktiske udvikling, er faldende eller negativ vækst, stigende arbejdsløshed og en økonomisk situation som ikke ligefrem er fremmende for de investeringer, som kunne vende den økonomiske udvikling. Så hvori består det økonomiske rationale? Ifølge fortalere for denne tilgang vil offentlige besparelse og øgede skatteindtægter mindske landenes gæld relativt til BNP og følgelig øge tilliden til økonomierne og sænke renten på statsobligationer. Endvidere kan en sådan politik sænke lønomkostningerne – dels fordi efterspørgslen på arbejdskraft falder til et niveau, der ligger langt under udbuddet, dels fordi de offentlige besparelser blandt andet omfatter lavere lønninger til de offentligt ansatte, hvilket kan have en afsmittende effekt på den private sektor. Det fremgår således af Europluspagten at et af formålene er:

”sikring af, at lønoverenskomster i den offentlige sektor understøtter bestræbelserne vedrørende konkurrenceevnen i den private sektor (under hensyntagen til den vigtige signaleffekt af lønningerne i den offentlige sektor)” (Europluspagten 2011, bilag 1: 16)

4.4.7 Enhedslønomkostninger og ubalancer i samhandlen

Der er flere mulige indvendinger mod denne politiks gavnlige effekter. Mens lønkonkurrenceevnen antages at blive forbedret, er der således andre forhold, der er af væsentlig betydning for et lands konkurrenceevne, der forringes som følge af denne politik. Det gælder blandt andet besparelser på uddannelse og infrastruktur. Ligeledes vil den stadigt forværrede økonomiske situation for virksomheder og (tidligere) lønmodtagere få negative konsekvenser for landenes i forvejen udsatte finansielle institutioner, som følgelig ikke er i stand til at formidle de nødvendige produktive investeringer.

Den væsentligste indvending, og den som vi vil fokusere på i det følgende, er imidlertid, at de sydeuropæiske problemer ikke betragtes i den kontekst, som de indgår i – nemlig som problemer i lande, der er medlemmer af en monetær union. Vi har identificeret den uens udvikling i

enhedslønomkostninger som en hovedårsag til krisen inden for eurozonen. En sænkning af enhedslønomkostningerne i Sydeuropa kan opnås gennem en forbedret produktivitet og/eller en sænkning af lønniveauet. Givet målsætningen om øget konvergens landene imellem burde fokus rettes mod en forbedret produktivitet, da det gennemsnitlige lønniveau i Sydeuropa ligger under eurozonegennemsnittet.³¹ Resultatet af den førte politik er dog snarere en sænkning af enhedslønomkostningerne gennem en sænkning af lønniveauet, hvilket, isoleret set, kan medvirke til at indsnævre forskellene i landenes enhedslønomkostninger. Problemet er imidlertid, at de sydeuropæiske lande netop ikke kan betragtes isoleret. Inden for en monetær union er det i høj grad landenes relative enhedslønomkostninger, som er af betydning. Derfor er det af afgørende betydning, at de lande i eurozonen, som har væsentligt lavere enhedslønomkostninger følger en anden politisk kurs. Som det tydeligt fremgår af figur 7, er dette ikke tilfældet. Faldet i enhedslønomkostninger i de sydeuropæiske lande modsvares af et tilsvarende fald i Tyskland. Dermed ændres der ikke på det hovedproblem, at der er meget stor forskel på omkostningerne ved at producere i de forskellige eurolande, og den midlertidige forbedring af de sydeuropæiske betalingsbalancer må tilskrives det forhold, at forbruget i disse lande er faldet drastisk. Hvis det skulle lykkes at vende den økonomiske udvikling og øge vækst og forbrug i Sydeuropa, ville de store underskud på landenes betalingsbalancer vende tilbage (Jespersen 2012).

4.4.8 Gældsudviklingen og renterne på statsobligationer

Som vi har beskrevet i ovenstående, kan den førte politik inden for eurozonen påvirke enhedslønomkostningerne. Det er dog først og fremmest politikken gavnlige indvirkning på den offentlige gældsætning, som advokater for denne politik fremfører. Logikken er besnærende. De offentlige udgifter mindskes via nedskæringer, mens indtægterne øges via skatterne. Følgelig bliver de gældsplagede lande i stand til at afdrage på gælden og reducere gældsniveauet, hvilket medfører øget tillid til de nationale økonomier og faldende renter på landenes statsobligationer. Én indvending er imidlertid uomgængelig. Gældens absolutte størrelse er relativt uinteressant. Det er gældens størrelse relativt til BNP, som er interessant – også for investorerne på de internationale kapitalmarkeder, hvor renten på statsobligationer fastsættes (Holland & Portes

³¹ De sydeuropæiske lande Grækenland, Spanien, Cypern, Italien og Portugal har alle gennemsnitslønninger i den private sektor, som ligger i den nedre halvdel blandt alle eurolandene (Eurostat 2013e)

2012). Derfor må den førte politiks indvirkning på landenes BNP nødvendigvis tages i betragtning. Sammenhængen mellem finanspolitikken og udviklingen i BNP udtrykkes ved multiplikatoreffekten. Denne er, som vi skal se, ikke en fast størrelse, men IMF (2010) vurderer, at den gennemsnitlige multiplikator under "normale" omstændigheder er omkring 0,5. Dette betyder, at hvis en stat reducerer sine udgifter med 1 procent af BNP eller hæver beskatningen svarende til 1 procent af BNP, vil BNP falde med omtrent 0,5 procent. Følgelig vil det ikke bare være muligt, gennem besparelser eller skattestigninger, at reducere gældens absolutte størrelse men tilmed gældens størrelse relativt til BNP. Den nuværende økonomiske situation kan imidlertid ikke karakteriseres som normale omstændigheder, særligt ikke i eurozonen, og i IMF (2012b) var konklusionen følgelig, at de faktiske multiplikatorer efter "the Great Recession" lå i intervallet mellem 0,9 og 1,7. I bedste fald betyder det, at sparekursen fører til et stabilt gælds niveau relativt til BNP, men IMF's beregninger indikerer, at det er mere sandsynligt, at gælden stiger relativt til BNP (ved en multiplikator større end 1).

Disse generelle betragtninger er nyttige, men vi bør være mere specifikke omkring, hvorfor multiplikatoren er anderledes under en krise, og hvilken relevans dette har for eurozonen.

For det første er det under normale omstændigheder forventeligt, at en strammere finanspolitik ledsages af en pengepolitisk lempelse i form af en lavere rente. Hermed stimuleres investeringer, hvilket delvist kompenserer for den finanspolitiske opstramning. Da ECB allerede i 2009 sænkede renten til et historisk lavt niveau, er der ikke udsigt til yderligere rentesækning af betydning, hvorfor denne effekt må forventes at udeblive.

For det andet er likviditetsbegrænsninger særligt relevante under en krise. På ethvert tidspunkt er en del af befolkningen underlagt likviditetsbegrænsninger, idet den har begrænset eller ingen adgang til lån. Følgelig er deres forbrug begrænset til deres aktuelle indkomst. Under en krise med stigende, vedvarende og høj arbejdsløshed vil en stadig større del af befolkningen være ude af stand til at opnå kredit – præcis på det tidspunkt, hvor adgang til lån kunne understøtte forbruget. Følgelig bliver forbruget procyklisk. Denne problematik er særlig udtalt i de (sydeuropæiske) lande, hvor banksektoren er i krise og strammer udlånskriterierne.

Det tredje forhold, som er særligt relevant under en økonomisk krise, og i særdeleshed i eurozonen, er effekten af samtidig finanspolitisk konsolidering i en række lande og heraf følgende

spill-over effekter. Reduceret vækst i et land reducerer væksten i andre lande via samhandelsforbindelser (Holland & Portes 2012). Denne problematik er yderst relevant inden for eurozonen, fordi alle lande er underlagt de skærpede krav til finanspolitikken og samtidig er hinandens væsentligste samhandelspartnere.

Holland & Portes (2012) har beregnet multiplikatoreffekterne for en række eurolande samt eurozonen som helhed i årene 2011-2013, hvor beregningerne for sidste del af perioden tager udgangspunkt i annoncerede politiske planer. Der er en række forhold, udover de allerede nævnte, som påvirker multiplikatoreffekterne – en økonomis størrelse, dens åbenhed, de fiskale instrumenter som tages i anvendelse med videre. Derfor er der ikke én multiplikator. Holland & Portes (2012) finder imidlertid, at mens gældens absolutte størrelse reduceres i de fleste lande, er der i samtlige undersøgte lande, med undtagelse af Irland, et fald i BNP, som betyder, at gælden relativt til BNP vokser som følge af den finanspolitiske konsolidering.³² Dette gælder således også for eurozonen som helhed, hvor resultatet af den koordinerede finanspolitiske konsolidering vurderes til at være en stigning i gælden relativt til BNP på omkring 5 procentpoint i perioden 2011-2013. Følgelig konkluderer Holland & Portes (2012) om sammenhængen mellem den førte politik, den offentlige gældsætning og renten på statsobligationer:

“...one argument frequently advanced in support of fiscal consolidation programmes is that they will reduce government borrowing premia in countries with high debt and deficits. But these simulations show that the opposite may in fact be the case; if we allow for endogenous feedback from the government debt ratio to government borrowing premia, this would in fact raise interest rates, exacerbate the negative effects on output, and in turn make debt-GDP ratios even worse; truly a ‘death spiral’.” (Holland & Portes 2012: F9)

4.4.9 Den makroøkonomiske procedure i six-pack

Som afslutning på denne opgaves første hoveddel vil vi, som annonceret i afsnit 4.1.2, vende tilbage til diskussionen af den makroøkonomiske procedure, som er indeholdt i six-pack. Denne procedure indeholder flere af de makroøkonomiske variable, som vi har diskuteret i forbindelse

³² Holland & Portes (2012) præsenterer lantedata for alle de store og mellemstore eurolande: Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien, Holland, Grækenland, Belgien, Portugal, Østrig, Finland og Irland

med krisens årsager, og som sådan stiller den spørgsmålstejn ved, om den dominerende tilgang fokuserer snævert på offentligt budget og offentlig gældsætning, sådan som vi har argumenteret for.³³ En nærmere undersøgelse af procedurens udformning og (manglende) anvendelse peger imidlertid i retning af, at dens betydning må vurderes som stærkt begrænset.

Ved første øjekast kan det konstateres, at centrale variable som enhedslønomkostninger og betalingsbalancen er inkluderet i scoreboard'et. Det kan imidlertid også konstateres, at den fastsatte grænseværdi for enhedslønomkostninger alene er en øvre grænse – lønudviklingen kan altså være for høj men ikke for lav. For betalingsbalancen gælder endvidere den regel, at det maksimale tilladte underskud er på 4 % af BNP, mens det er tilladt at have et overskud på 6 % af BNP.³⁴ Dette forekommer besynderligt, da eurozonens samhandel med den øvrige verden balancerer omkring nul, hvorfor over- og underskud inden for eurozonen skal udligne hinanden. De praktiske implikationer heraf er blandt andet, at Tyskland, hvis centrale betydning vi har redegjort for, ikke er blandt de lande, som Kommissionen har valgt at gennemføre en vurdering af. Da programlandene samtidig er udelukket fra proceduren betyder det, at en stor del af de lande, som har betydelige makroøkonomiske ubalancer, end ikke indgår i den indledende vurderingsprocedure. Derimod er Frankrig, der, som vi tidligere har dokumenteret, har haft en inflationsudvikling lige omkring de 2 %, inkluderet i proceduren, fordi enhedslønomkostningerne angiveligt er for høje. Finland, som notorisk har haft overskud på betalingsbalancen, er inkluderet af samme årsag (Watt 2013). På trods af at scoreboard'et omfatter en række centrale variable, betyder den konkrete udformning således, at udvælgelsen af lande, der underkastes en vurdering, i en keynesiansk økonomiforståelse forekommer kontra-produktiv, idet de risikerer at forøge de makroøkonomiske ubalancer.

Et andet væsentligt problem bliver tydeliggjort, hvis vi, for eksemplets skyld, forestiller os, at den tyske økonomi blev vurderet, og Kommissionen henstillede til, at Tyskland reducerede overskuddet på betalingsbalancen. Dette kunne realiseres gennem en offentlig stimulans af den tyske økonomi, som ville øge forbruget (og dermed også importen) samt presse enhedslønomkostninger opad. Da Tysklands offentlige gæld overstiger de tilladte 60 % af BNP, er

³³ Det scoreboard, som er udgangspunktet for Kommissionens vurdering af landenes økonomiske balancer, opstiller en række variable, heriblandt betalingsbalancen, enhedslønomkostninger, privat gældsætning og arbejdsløshed. For det fulde scoreboard se Europa.eu 2011

³⁴ Over/underskud udregnes som løbende gennemsnit af de seneste tre års udvikling på betalingsbalancen (Europa.eu 2011)

Tyskland imidlertid underlagt en stram budgetdisciplin som følge af stabilitets- og vækstpagten samt de dele af six-pack, som bygger videre på denne (Eurostat 2013c). Hvis der blev indledt en "excessive imbalance procedure" i forhold til Tyskland, kunne de tyske politikere derfor stå i den noget specielle situation, at de skulle vælge at bryde enten reglerne vedrørende budget og gæld eller reglerne omhandlende de øvrige makroøkonomiske ubalancer. Dersom denne situation skulle opstå, er det næppe uvæsentligt, at de økonomiske sanktioner knyttet til reglerne omkring budget og gæld er fem gange så store som sanktionerne i forbindelse med en "excessive imbalance procedure" (Europa.eu 2011; European Commission 2012a).

Overskudslandene – Tyskland med flere – har i princippet et vist økonomisk råderum til at adressere deres makroøkonomiske ubalancer, men en økonomisk politik med et sådant sigte, vil bringe landene i konflikt med reglerne vedrørende budget og gæld, som de er defineret i stabilitets- og vækstpagten og yderligere opstrammet i six-pack. Underskudslandene er derimod i en økonomisk situation, hvor det er vanskeligt at se, hvad det enkelte land kan gøre for at genoprette makroøkonomiske ubalancer. Som vi tidligere har redegjort for, har de sydeuropæiske lande reduceret enhedslønsmkostningerne, men da Tyskland har gjort det samme, er forskellen landene imellem uændret (Flassbeck & Spiecker 2011).

En anden, og meget væsentlig, makroøkonomisk variabel, som er inkluderet i scoreboard'et, er arbejdsløshedsprocenten, der, som gennemsnit over de seneste tre år, ikke må overskride 10 % (Europa.eu 2011). Dette kan tolkes som en opprioritering af beskæftigelsesfremmende politikker, men spørgsmålet er, hvad navnlig sydeuropæiske lande med en væsentlig højere arbejdsløshed reelt kan gøre. De finanspolitiske regler inden for eurozonen tvinger landene til at føre en stærkt kontraktiv finanspolitik, som, udover at dæmpe efterspørgslen (på arbejdskraft), også forhindrer produktivitetsfremmende investeringer i uddannelse og lignende. De sydeuropæiske lande ville formentlig hellere end gerne have en arbejdsløshedsprocent under 10, men de samme institutioner, som har besluttet, at de skal forfølge denne målsætning, administrerer et andet regelsæt, som forhindrer dem i at gøre det. I forhold til disse lande synes en "excessive deficit procedure", dersom en sådan blev effektueret, mest at have karakter af et spark til lande som i forvejen ligger ned, da de ikke har reelle muligheder for at leve op til målsætningerne.

Hovedindholdet i six-pack var en opstramning af reglerne i stabilitets- og vækstpagtens bestemmelser vedrørende offentligt budget og offentlig gældsætning. Den åbenlyse modsætning mellem disse regler og den makroøkonomiske overvågningsprocedure forhindrede ikke, at sidstnævnte blev inkluderet i samme "pakke". Kommissionen, som administrerer begge regelsæt, synes dog, stiltiende naturligvis, at have erkendt, at det er absurd at håndhæve begge regelsæt samtidig. Mens der kun er to eurolande, som ikke har været underlagt en "excessive deficit procedure", er der således ikke indledt en eneste "excessive imbalance procedure" (European Commission 2013). Kommissionen har gennemført vurderinger af nogle landes økonomier og fundet betydelige ubalancer, men har ikke foretaget sig yderligere (Watt 2013). På denne baggrund mener vi ikke, at den makroøkonomiske overvågningsprocedure kan betegnes som en del af den dominerende tilgang til politisk regulering inden for eurozonen. Som sådan kan den minde om de tidligere omtalte fællesskabsopgaver, der er defineret i Maastricht-traktaten. Disse, såvel som den makroøkonomiske procedure, indtager en central placering som målsætninger for Unionen/eurozonen, men ingen af delene er udgangspunkt for den faktisk førte politik. Det bør imidlertid pointeres, at institutionaliseringen af en makroøkonomisk procedure ikke som følge heraf kan afskrives som et irrelevant tiltag. Som krisehåndteringen inden for eurozonen vidner om, er stabilitets- og vækstpagten og den økonomiforståelse, som er indlejret heri, blevet videreført i six-pack samt i størstedelen af de øvrige politiske tiltag. At der er indført en makroøkonomisk procedure er, som vi har argumenteret for i det foregående, ikke et brud med den dominerende tilgang, men i tilfælde af et eventuelt fremtidigt brud med den dominerende tilgang kan et sådant meget vel tænkes at aktualisere den makroøkonomiske procedure, så den måske kan være et væsentligt institutionelt afsæt for fremtidige politiske tiltag.

5.0 PROBLEMFORMULERING

I de foregående afsnit har vi etableret grundlaget for vores problemstilling, idet vi indtil nu har behandlet de fire antagelser, som forudsætningen for den endelige problemformulering.

Først behandlede vi spørgsmålet, om det var muligt at identificere én dominerende tilgang til krisehåndteringen inden for eurozonen fra 2010 og frem. Vi har gennemgået de væsentligste beslutninger, som er blevet truffet i perioden, og vi finder, at der klart er en "rød tråd", idet den politiske regulering har været fast forankret i et økonomisk paradigme, der definerer offentlig gældsætning som det primære problem. Endvidere defineres "løsningen" på dette som kontraktiv finanspolitik – offentlige nedskæringer og øgede skatter – kombineret med reformer, som særligt er rettet mod arbejdsmarkedene for at gøre dem mere markedskonforme. Det bemærkes også, at den politiske regulering i høj grad bygger videre på stabilitets- og vækstpakten, der definerer offentlig gældsætning og budgetunderskud som de væsentligste ubalancer.

Det andet spørgsmål, vi har behandlet, omhandler den makroøkonomiske udvikling. Her tog vi udgangspunkt dels i de målsætninger, som Maastricht-traktaten definerede som fællesskabsopgaver og dels i den målsætning, som synes at have været den dominerende i forhold til udformningen af den politiske regulering – reduktion af offentlig gældsætning. Vedrørende fællesskabsopgaverne har vi vist, at målsætningen om stabil økonomisk vækst bestemt ikke er blevet indfriet. Ligeledes er det ikke lykkedes at sikre et højt beskæftigelsesniveau – tværtimod er arbejdsløsheden i eurozonen rekordhøj og stigende. Målsætningen om øget konvergens med hensyn til de økonomiske resultater i medlemslandene har vi vurderet ud fra udviklingen i vækst og beskæftigelse og sammenholdt denne med landenes velstandsniveauer udtrykt ved BNP per capita. På baggrund af denne sammenligning kan vi, med nogle af de mindre eurolande som delvise undtagelser, pege på en klar tendens til øget divergens, som formodes forstærket de kommende år. Ifølge Maastricht-traktaten er det også fællesskabets opgave at fremme et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemslandene. Disse målsætninger er vanskelige at kvantificere, men vi har støttet os til Kommissionens udgivelser, som konkluderer at socialt beskyttelsesniveau såvel som levestandard og livskvalitet er faldende i eurozonen. Økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemslandene er forhold som er vanskelige at definere præcist – navnlig fordi det er uklart hvad termen "samhørighed" dækker over. Vi har dog

påvist, at eurolandene økonomisk og socialt bevæger sig stadig længere væk fra hinanden. Om den førte politik så er et udtryk for solidaritet mellem medlemslandene vil vi ikke forsøge at afgøre, men det er vores vurdering, at stadig flere europæere øjensynligt ikke mener, at dette er tilfældet.

Det tredje spørgsmål, som vi har behandlet, omhandler den dominerende tilgangs (manglende) forankring i virkeligheden. De centrale spørgsmål her er, om offentlig gældsætning kan betragtes som en årsag til krisen, og om den offentlige gældsætning skyldes uansvarlige politikere, som i årene op til krisen brugte flere penge, end de havde. Spørgsmålet er særdeles vigtigt, fordi problemdefinitionen (krisens fundamentale årsager) er afgørende for udformningen af den politiske regulering (krisehåndteringen). Som vi har beskrevet, blev stabilitets- og vækstpakten udformet med udgangspunkt i den forståelse, at markedet, hvis uforstyrret, ville være selvregulerende og sikre en stabil økonomisk udvikling med optimal ressourceallokering. Reglerne i stabilitets- og vækstpakten skulle derfor sikre, at (uansvarlige) politikere ikke forstyrrede markedet ved at generere budgetunderskud og offentlig gældsætning. Da eurozonen kom i økonomisk krise, var det derfor helt i overensstemmelse med denne logik at placere skylden hos politikerne, som angiveligt ikke havde overholdt de regler, som skulle forhindre en sådan krise. Umiddelbart synes argumentet endog at blive bestyrket af, at de lande, som aktuelt er hårdest ramt af den økonomiske krise, også er de lande med de højeste niveauer for offentlig gældsætning. Kronologien er imidlertid afgørende i denne argumentation – årsagen må nødvendigvis indtræffe før virkningen. Følgelig har vi undersøgt, om udviklingen i offentlig gældsætning *før* krisen kan forklare, hvorfor og hvordan den økonomiske krise manifesterede sig inden for eurozonen. Vores konklusion er, at det ikke er tilfældet. Vi har undersøgt udviklingen i offentlig gældsætning såvel som niveauet for offentlig gældsætning og sammenlignet en række lande ud fra disse parametre. Der er kort sagt ingen klar sammenhæng mellem udviklingen på disse parametre og den efterfølgende makroøkonomiske udvikling, hvor landene i eurozonen er blevet ramt meget forskelligt. Vi fandt derimod en klar sammenhæng mellem udvikling i arbejdsløshed og udviklingen i offentlig gældsætning, ligesom offentlige ”redninger” af banksektoren bidrog til offentlig gældsætning i nogle lande. Det rejser spørgsmålene, hvad der er årsagerne til den divergerende udvikling i arbejdsløshed, og hvorfor banksektoren i nogle lande kom i større vanskeligheder end i andre. Diskussionen af disse spørgsmål følger, men vi vil her

pointere, at vores argumentation ikke fritager eurozonens politikere for ansvar. I årene op til krisen blev der opbygget betydelige makroøkonomiske ubalancer, som burde være håndteret politisk, og man kan således pege på en kollektiv politisk uansvarlighed. Det var imidlertid ikke i forhold til offentlig gældsætning, at denne uansvarlighed viste sig, og det kan tilføjes, at hvis dette var det relevante parameter, var de tyske politikere blandt de mere uansvarlige, mens politikerne i Irland og Spanien var klassens dukse.

Det fjerde forhold, som vi har behandlet i det foregående, omhandler krisens væsentligste årsager. I forbindelse med behandlingen af den foregående antagelse fandt vi en sammenhæng mellem på den ene side udviklingen i arbejdsløshed og udviklingen inden for banksektoren og på den anden side udviklingen i offentlig gældsætning. Følgelig har vi i forbindelse med diskussionen af krisens væsentligste årsager søgt en forklaring på den divergerende arbejdsløshedsudvikling og problemerne inden for banksektoren. Endelig har vi, i lyset af denne diskussion, revurderet udviklingen med hensyn til offentlig gældsætning og søgt at forklare, hvorfor bestræbelserne på at mindske denne (relativt til BNP) ikke har båret frugt. Vi har fundet, at en primær årsag til problemerne inden for eurozonen er en stærkt divergerende udvikling i enhedslønomkostninger i eurolandene, som har ført til store forskelle i landenes konkurrenceevne. Konsekvenserne heraf er store overskud/underskud på landenes betalingsbalancer samt en gradvis forflytning af arbejdspladser til de lande, hvor det er billigst at producere. Mens førstnævnte – udviklingen på betalingsbalancerne – var tydelig fra fastlåsningen af kurserne og frem, blev udflytningen af arbejdspladser "forsinket" af den fælles eurorente; af at overskud i nogle af eurolandene blev ført tilbage til underskudslandene i form af lån; samt af en betydelig risikovillighed i den finansielle sektor. Disse forhold muliggjorde, at underskudslandene kunne opretholde et højt hjemligt forbrug, og i nogle af landene opstod der bobler på boligmarkedet, som gav boligejere øgede forbrugsmuligheder samt en betydelig beskæftigelse i byggesektoren. Det var åbenlyst en uholdbar økonomisk udvikling, hvis sammenbrud blev accelereret af den internationale økonomiske krise. Situationen i Sydeuropa, da krisen blev en realitet, var således kendetegnet ved en meget dårlig konkurrenceevne, et kollapsede hjemligt forbrug samt en underdrejet banksektor, som var ude af stand til at finansiere produktive investeringer, og i nogle lande måtte den reddes med offentlige midler for at undgå et kollaps. Som forventeligt steg arbejdsløsheden markant i de

sydeuropæiske lande, hvilket førte til store offentlige budgetunderskud og øget offentlig gældsætning.

Set i lyset af de årsagssammenhænge, som vi har redegjort for i ovenstående, forekommer den politiske regulerings fokus på offentlig gældsætning og "udskrivelse af samme medicin" til alle eurolande ejendommelig. Holland & Portes (2012) fremhæver, at likviditetsbegrænsninger og fraværet af en pengepolitisk lempelse påvirker multiplikatoreffekten under den aktuelle krise. Deres væsentligste forklaring på den manglende succes med at reducere den offentlige gældsætning relativt til BNP er imidlertid den samtidige finanspolitiske konsolidering i alle eurolande. Som sådan ligner den førte politik umiskendeligt en fejlslagen politisk koordinering, hvilket er paradoksalt, da EU blandt andet blev etableret for netop at forhindre sådanne uhensigtsmæssigheder som følge af manglende politisk koordinering. Det er imidlertid vores opfattelse, at det er det entydige fokus på offentlig gældsætning snarere end den manglende succes med at nedbringe samme, som er det egentligt paradoksale ved den politiske regulering. Lad os - for eksemplets skyld - forestille os, at den samme politiske regulering resulterede i en multiplikator omkring 1, og at den offentlige gældsætning relativt til BNP ophørte med at stige. I bedste fald ville det medføre svagt faldende renter på sydeuropæiske statsobligationer, hvilket, igen i bedste fald, kunne føre til, at landene kunne refinansiere deres gæld på de internationale kapitalmarkeder. Dette ville utvivlsomt være politisk velkomment, da de etablerede låneforanstaltninger hverken har været populære i de lande, som har finansieret lånene eller i de lande, der har modtaget dem og accepteret den dertil hørende conditionality. Derudover er de gavnlige effekter imidlertid til at overse. Alle landene i eurozonen tvinges til at føre den samme politik, og de faldende enhedslønomkostninger i Sydeuropa modsvares af stort set tilsvarende fald i de øvrige eurolande, hvormed de store forskelle består. Muligheden for at finansiere investeringer i Sydeuropa synes fortsat at være tæt på ikkeeksisterende, og landene tvinges til at skære ned på uddannelse og lignende, som på sigt kunne forbedre produktiviteten. Følgelig er det meget vanskeligt at se, hvordan de sydeuropæiske lande skal få nedbragt den historisk høje og fortsat stigende arbejdsløshed. Som sådan er det de sydeuropæiske lande, der i skrivende stund er hårdest ramt af krisen. De nordeuropæiske lande har i nogle henseender haft fordel af den alvorlige situation i Sydeuropa, idet investeringer og arbejdspladser er flyttet nordpå. I Tyskland, hvor en positiv udvikling i vækst og beskæftigelse er dybt afhængig af eksportsektoren, kan den

negative udvikling i andre eurolande imidlertid snart få en afsmittende virkning. Eurozonen er uden sammenligning Tysklands vigtigste eksportmarked, og i takt med at købekraften svinder ind i store dele af eurozonen, falder også efterspørgslen på de tyske eksportprodukter. Det markante fald i væksten i Tyskland fra 3 % af BNP i 2011 til 0,7 % i 2012 og forventet 0,5 % i 2013 kan indikere, at denne effekt begynder at gøre sig gældende (Eurostat 2012a). Således synes kampen om udformningen af den politiske regulering inden for eurozonen ikke udelukkende at være en nord-syd konflikt, hvor nogle lande vinder på bekostning af andre, men snarere et skæbnefællesskab, hvor en gunstig makroøkonomisk udvikling i eurozonen som sådan er en forudsætning for en gunstig udvikling i de enkelte lande.

I ovenstående har vi opsummeret de væsentligste elementer i opgavens første hoveddel, og vi mener at have etableret et solidt grundlag for at rejse den problemstilling, som vil være udgangspunktet for resten af opgaven:

Hvorfor er den politiske regulering inden for eurozonen domineret af en tilgang, som medfører en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling; som bygger på problematiske antagelser; og som ikke adresserer væsentlige årsager til krisen?

6.0 TEORI

Nærværende teoriafsnit udgør opgavens anden hoveddel. Som nævnt tidligere er hovedformålet med dette afsnit at fremdrage teoretiske perspektiver, som kan bidrage til en belysning af vores problemstilling. Afsnittet er struktureret omkring tre hovedelementer. Indledningsvist vil vi på baggrund af hovedkonklusionerne i problemfeltet reflektere over vores problemstilling og diskutere, hvilke teoretiske problematikker denne rejser. Dernæst vil vi redegøre for og diskutere de etablerede teorier med henblik på at belyse deres relevans såvel som deres mangler i forhold til vores problemstilling. Endelig vil vi, med udgangspunkt i de forrige afsnit, diskutere teoretiske perspektiver, som er relevante for vores problemstilling, og som adresserer de forhold, som vi finder, at de etablerede teorier ikke forklarer tilfredsstillende.

6.1 Refleksion over problemstillingen

I det følgende vil vi, med udgangspunkt i problemfeltet, reflektere over hvilke teoretiske problemstillinger vi står overfor i vores bestræbelser på at forklare den politiske regulering inden for eurozonen. Vi vil således søge at specificere nogle krav til et teoretisk perspektiv, som kan forklare vores problemstilling.

6.1.1 Integrationsteori

Det første forhold vi vil fremhæve er, at den politiske regulering inden for eurozonen fra 2010 og frem konceptuelt kan defineres som integration, forstået som et stadigt tættere og mere forpligtende samarbejde. Væsentlige skridt i den europæiske integrationsproces forbindes ofte med vedtagelsen af nye traktater, og vi har adskillige gange i det foregående henvist til Maastricht-traktaten og fremhævet dennes signifikante betydning. Den senest vedtagne traktat er Lissabon-traktaten, som blev underskrevet i december 2007 og effektueret december 2009. Således er der ikke vedtaget nye traktater i den periode, som vi beskæftiger os med. Ikke desto mindre mener vi at have påvist, at en særdeles omfattende politisk integration har fundet sted i perioden. Fælles regelsæt er blevet udbygget, og de overnationalt institutioner – navnlig Kommissionen og ECB – har fået markant udvidede beføjelser, ligesom beslutninger truffet på europæisk niveau har haft meget omfattende konsekvenser for medlemslandene – særligt de

såkaldte programlande, som modtager finansiel assistance fra EFSF/ESM. At vi definerer den politiske regulering som integration, har implikationer for hvilke teoretiske perspektiver, der synes relevante. I de senere år har der således været en tendens til, at EU-forskere har været optagede af at forklare de mere rutineprægede processer i den daglige beslutningstagning, hvor ekspertise spiller en betydelig rolle, og ideologi er underordnet. Denne forskningsinteresse er en naturlig følge af, at udbygningen af EU-systemet indebærer, at der dagligt træffes beslutninger på EU-niveau inden for stort set alle politikområder (Rosamond 2007). Vores problemstilling befinder sig imidlertid på det niveau, som af Peterson & Bomberg (1999) benævnes "the super-systemic level", hvor det først og fremmest er teorier om international politik og europæisk integration, som synes relevante.

6.1.2 Problematisering af integrationsprocessens indhold

Integrationsteoriene omhandler forskellige aspekter af den europæiske integration, hvilket er relevant for det andet forhold, som vi ønsker at fremhæve her. Således er et af de spørgsmål, som har optaget integrationsteoretikere, hvem eller hvad der er drivkræfterne bag integrationsprocessen. Nogle fremhæver nationalstaternes afgørende betydning, mens andre peger på overnationale institutioner og mere eller mindre automatiske spillover effekter. Integrationsteoretikere har ligeledes beskæftiget sig med integrationsprocessens output eller form, hvor forskellige definitioner af EU – mellemstatsligt samarbejde, konføderation, føderation etc. – har stået overfor hinanden som konkurrerende definitioner af det objekt der studeres. Disse spørgsmål er interessante og i vid udstrækning uomgængelige. Som udgangspunkt omhandler vores problemstilling imidlertid noget andet – nemlig integrationsprocessens *indhold*. Vores problemstilling udspringer således ikke af en undren over, at der på baggrund af den økonomiske krise er taget skridt til øget integration, eller at effekten heraf er, at der på væsentlige områder træffes flere bindende beslutninger på overnationalt niveau. Det der motiverer vores problemstilling er spørgsmålet om, hvorfor der indenfor disse rammer, hvor mange forskellige tiltag i princippet var mulige, har udfoldet sig en integrationsproces med netop det indhold, som vi har beskrevet i problemfeltet.

6.1.3 Politisk regulering og økonomiske paradigmer

Det tredje forhold, som vi vil fremhæve her, bygger videre på det forrige, idet det omhandler integrationsprocessens indhold. I problemfeltet har vi afdækket den politiske regulering, men vi har samtidig afdækket en bestemt, paradigmatisk forståelse af markedsökonomiers funktionsmåde. Vi mener at have dokumenteret, at den politiske regulering er så tæt knyttet til denne (neoklassiske) økonomiske teori, at det kan være vanskeligt, i praksis, at adskille det ene fra det andet. Det er således også bemærkelsesværdigt, at de akademiske bidrag til diskussionen af det, som strengt taget er en politisk proces, i vid udstrækning kommer fra økonomer. Vores problemstilling befinder sig i krydsfeltet mellem det økonomiske og det politiske, og en forståelse af problematikken fordrer en indsigt i begge fagområder, hvilket er årsagen til, at vi har valgt en ligelig vægtning i denne opgave, hvor udgangspunktet for problemfeltet er overvejende økonomisk, mens udgangspunktet for nærværende teoriafsnit er overvejende politologisk. Samtidig med, at vi fastholder, at det er uhensigtsmæssigt at forsøge at adskille økonomi og politik, kan det imidlertid være nødvendigt at skelne mellem økonomisk og politisk teoris traditionelle domæner. Førstnævnte bestræber sig på at forklare økonomiens funktionsmåde, og en velfunderet forståelse heraf kan generere policy anbefalinger til brug for politiske beslutningstagere. Som sådan kan en kritisk økonomisk tilgang stille spørgsmålstejn ved validiteten af dominerende teoretiske antagelse og etablere en anden forståelsesramme med mulige og relevante policy anbefalinger. Dette er, hvad flere økonomer har gjort i relation til udviklingen inden for eurozonen (se fx Jespersen 2012).

Når den politiske regulering, som tilfældet er, alligevel lægger den dominerende økonomiske teoretiske konsensus til grund for beslutninger, har den økonomiske teori ikke umiddelbart teoretiske og analytiske værktøjer, som kan forklare dette fænomen. Det har den politiske teori derimod. Ifølge Harold Lasswell's velkendte formulering er den politiske teoris centrale spørgsmål: *Who gets what, when, how?* (Lasswell 1936). De fleste politologiske perspektiver tager udgangspunkt i den antagelse, at der er en sammenhæng mellem politiske mål og de midler, som tages i anvendelse for at realisere disse – altså en form for mål-middel rationalitet. Samtidig anerkendes det, at de politiske mål i høj grad er noget, som bliver til gennem en politisk fordelingskamp. Hvor økonomisk teori ofte tager udgangspunkt i målsætninger, der betragtes som værende "i alles interesse" (vækst, beskæftigelse etc.) eller henholder sig til "officielle", politisk

definerede, målsætninger, beskæftiger den politiske teori sig i højere grad med, hvordan de politiske målsætninger bliver til gennem politiske kampe, og udfaldsrummet for politiske målsætninger er væsentligt bredere. I problemfeltet har vi påvist, at den politiske regulering inden for eurozonen er tæt knyttet til et neoklassisk økonomisk paradigme, og vi har problematiseret denne tilgang. Det spørgsmål, som er centralt i nærværende afsnit, er, hvorfor den politiske regulering alligevel forbliver tæt knyttet til dette paradigme?

Det bør pointeres, at den adskillelse mellem økonomisk- og politisk teori, som vi har lavet i ovenstående, først og fremmest tjener det formål at illustrere de forskellige fagteoretiske afsæt i henholdsvis vores problemfelt og teoriafsnit. I praksis er det vores opfattelse, at en overskridelse af disse traditionelle afgrænsninger af disciplinerne er særdeles frugtbar, og mange udmærkede forskere befinder sig netop i dette krydsfelt, hvilket eksistensen af en forskningsmæssig disciplin som international politisk økonomi også vidner om.

6.1.4 Institutionalisering

Det fjerde og næstsidste forhold vi vil fremhæve, før vi fortsætter til en diskussion af integrationsteorierne, omhandler institutionaliseringen af førromtalte neoklassiske økonomiske paradigme og betydningen heraf for den politiske regulering. Fra 1990'erne og frem har der, indenfor samfundsvidenskaberne, været en stigende interesse for institutionernes betydning. Denne interesse har ført forskere i forskellige retninger, så der i praksis er tale om adskillige nye institutionalistiske retninger. De bekender sig alle til sloganet "institutions matter", og de er fælles om en kritik af den "traditionelle" institutionalismes ret entydige fokus på formelle institutioner. Derudover er forskellene legio, og perspektiver som rational choice institutionalisme og normativ institutionalisme tager afsæt i væsensforskellige ontologiske positioner. Indimellem finder vi, blandt andre, den historiske institutionalisme, som er et eklektisk perspektiv, der udvikler forklaringer som trækker på normativ- såvel som rational choice institutionalisme, og i øvrigt betoner vigtigheden af institutionelt design for fremtidig beslutningstagning (Lowndes 2002; Rosamond 2007).

Vi henleder opmærksomheden på denne institutionalisme, fordi den synes at være relevant for vores problemstilling. I vores problemfelt har vi således påvist, at der i selve ØMU-konstruktionen, samt i stabilitets- og vækstpagten, er indlejret en neoklassisk økonomisk forståelse. I ØMU'ens

indledende fase blev alle begrænsninger for kapitalens frie bevægelighed fjernet. ECB blev etableret som en uafhængig enhed, hvis primære formål var - og er - at sikre prisstabilitet. Eurolandenes muligheder for at føre aktive økonomiske politikker blev stækket, og da ECB eksplicit blev forbudt at påtage sig rollen som "lender of last resort", blev de enkelte lande underlagt finansmarkedernes disciplinerende krav om økonomisk stabilitet. Således skulle grundlaget for et frit og selvregulerende marked være etableret, og den væsentligste opgave, som stater fortsat skulle varetage, var at reformere velfærdsinstitutioner, arbejdsmarkedslovgivning med mere for at opnå en højere grad af markedskonformitet. Som det fremgår af problemfeltet, førte etableringen af ØMU'en ikke til dette nirvana, og krisen inden for eurozonen skyldes i vidt omfang selve ØMU-konstruktionens institutionelle ramme og, herigennem, en virkeliggørelse af den økonomiske tænkning, som er indlejret heri. På denne baggrund er det en bemærkelsesværdig konklusion, at vi i problemfeltet har påvist – at uanset krisens længde og dybde – er der fortsat en udpræget kontinuitet i den økonomiforståelse, som lægges til grund for den politiske regulering. De institutionelle rammer, der blev etableret ved ØMU'ens grundlæggelse, er således intakte, og de politiske tiltag, som er gennemført under krisen, har styrket denne institutionelle ramme. Det ses mest konkret i forhold til bestemmelserne i six-pack og finanspagten, som ligger i direkte forlængelse af stabilitets- og vækstpagten, men det er også tydeligt, at den neoklassiske økonomiforståelse, som blev institutionaliseret ved etableringen af ØMU'en, er grundlaget for de øvrige tiltag – herunder udformningen af de "programmer" som påtvinges programlandene.

6.1.5 Økonomiske paradigmer, fordeling og sociale aktører

Det sidste forhold, vi vil omtale her, er ikke eksplicit behandlet i problemfeltet. I ovenstående (afsnit 6.1.3) bemærkede vi, at en politologisk tilgang tillægger spørgsmålet om fordeling væsentlig betydning. I neoklassisk økonomisk teori inddrages fordeling kun, for så vidt den påvirker økonomiens funktionsmåde. Det er imidlertid indiskutabelt, at forskellige tilgange til økonomisk politisk regulering har forskellige fordelingsmæssige konsekvenser, hvilket er helt centralt, når vi forsøger at forklare, hvorfor den politiske regulering lægger en bestemt økonomisk forståelse til grund for de politiske beslutninger. Fordelingsdiskussionen er kompliceret, da en række forhold direkte eller indirekte påvirker fordelingen. Hertil kommer, at der er mange forskellige måder, hvorpå denne problematik kan anskues. Vedrørende krisen inden for eurozonen

er de fordelingspolitiske konsekvenser af krisehåndteringen ofte blevet diskuteret med udgangspunkt i nationalstaterne, og det er blevet fremhævet, at den førte politik øger eksisterende forskelle mellem et mere velstående Nordeuropa og et fattigere Sydeuropa (Lapavitsas et al. 2012). Denne diskussion er utvivlsomt relevant, men det er samtidig kun én dimension af det fordelingspolitiske. Et mere traditionelt (marxistisk) perspektiv på fordelingen af den værdi, der skabes i produktionen – mellem lønarbejde og kapital om man vil – kan ikke placeres i denne kontekst. Denne fordelingsdimension er relevant inden for de enkelte lande, og også på tværs af landegrænser, idet navnlig finanskapitalen er transnational og ikke knyttet til en specifik stat. I forhold til vores problemstilling synes relevansen af dette perspektiv udtalt, da fordelingen langs denne dimension er blevet stadig mere ulige, til ugunst for lønarbejdere, siden etableringen af eurozonen (Onaran 2010; Stockhammer 2010). Fordelingsperspektivet er stort set ikke-eksisterende i neoklassisk økonomi, og den politiske regulering under krisen forstærker denne tendens, idet for høje lønniveauer i dele af eurozonen anskues som et problem, mens det relativt lave lønniveau i Tyskland, hvor den gennemsnitlige realløn i dag er på samme niveau som i 1999, bliver defineret som det efterstræbelsesværdige (Lapavitsas et al. 2012).

Et andet relevant aspekt af fordelingsdiskussionen omhandler den offentlige sektors størrelse, funktioner og rolle i den makroøkonomiske regulering. De europæiske velfærdsstater omfordeler ikke udelukkende gennem direkte transfereringer, men i høj grad også ved at have etableret skattefinansierede offentlige goder, hvor der er universel adgang, eller hvor borgerne får adgang via forsikringsordninger, som er statssubsidierede, eller hvor arbejdsgivere er forpligtet til at betale en del af præmien. Som vi redegjorde for i problemfeltet, er eurolandenes statsbudgetter under pres – primært på grund af den stigende arbejdsløshed og sekundært som følge af udgifter til at ”redde” den finansielle sektor. De neoklassisk definerede finanspolitiske regler tvinger imidlertid eurolandene til at balancere deres budgetter, og da der ikke gennemføres væsentlige beskæftigelsesfremmende initiativer, samtidig med at de enkelte lande må ”rydde op” i deres egne finansielle sektorer, tvinges landene til enten at mindske de offentlige udgifter og/eller hæve skatterne. Da sidstnævnte, inden for det dominerende paradigme, betragtes som hæmmende for den økonomiske aktivitet, har vægten været på begrænsninger af de offentlige udgifter – en afvejning som er meget tydelig i de programmer, som programlandene er blevet underlagt. Begrænsninger af transfereringer har den mest målbare fordelings effekt, men nedskæringer på

velfærdsstaternes serviceydelser har, jævnfør ovenstående, en tilsvarende fordelingseffekt, om end den ikke sætter samme aftryk på ginikoefficienten (målt på disponibel indkomst). Et beslægtet aspekt, som også vedrører den offentlige sektor, omhandler dennes rolle i den makroøkonomiske regulering. Følgen af den valgte tilgang er, at den offentlige sektor, og dermed også dens omfordelende funktion, begrænses, samtidig med at enhedslønniveauerne i eurolandene presses nedad i retning af det tyske. Denne tilgang skulle angiveligt skabe vækst og beskæftigelse, men disse effekter er svære at få øje på. Der findes imidlertid en alternativ, keynesiansk tilgang, hvor den offentlige sektor påtager sig en aktiv rolle med henblik på at øge den økonomiske aktivitet, gøre det attraktivt for private virksomheder at omdanne deres enorme opsparingsoverskud til produktive investeringer og ikke mindst øge beskæftigelsen (Jespersen 2012). Eurozonens millioner af arbejdsløse er blandt de mest udsatte, og hvis en sådan tilgang lykkedes med at knække arbejdsløshedskurven, ville det have betydelige fordelingspolitiske konsekvenser til gavn for de mest udsatte. Det bør samtidig pointeres, at selv hvis vi fraregner de gavnlige beskæftigelseseffekter af en sådan politik, er de fordelingsmæssige konsekvenser væsentligt anderledes. Frem for at skære ned på den offentlige og svække velfærdsstatens omfordelende funktion – og i øvrigt bidrage til den voksende arbejdsløshed ved at afskedige offentligt ansatte og ved at mindske den offentlige sektors efterspørgsel af varer og tjenesteydelser fra private virksomheder – skal de offentlige udgifter øges i en periode. Givet de forskellige muligheder for at føre en sådan ekspansiv finanspolitik må overskudslandene, herunder Tyskland, nødvendigvis føre an. Dette vil presse lønningerne opad i disse lande, og i kombination med en moderat lønstigningstakt i Sydeuropa vil forskellene landene imellem blive mindsket, men ikke gennem et entydigt nedadgående pres på lønningerne med det tyske lønniveau som forbillede (Stockhammer 2011). Således er valget mellem forskellige tilgange til økonomisk regulering ikke en teknikalitet, men et spørgsmål som aktualiserer interessemodsætninger og bliver genstand for politisk kamp.

Det sidste aspekt vedrørende fordelingsperspektivet, som vi vil omtale her, relaterer sig til den finansielle sektor. Et væsentligt element i en neoklassisk økonomiforståelse er frie kapitalmarkeder, hvor enhver begrænsning af kapitalens frie bevægelighed er afskaffet. Allerede efter vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986 blev en betydelig del af reguleringen på dette område fjernet, og hvad der måtte være tilbage blev fjernet i ØMU'ens indledende fase

(Verdun 2007). Som vi har beskrevet i problemfeltet, var denne frie bevægelighed og de meget lempelige regler vedrørende finansiel virksomhed en væsentlig del af forklaringen på, at de økonomiske ubalancer inden for eurozonen kunne vokse sig så store, som tilfældet var, og de massive problemer i den finansielle sektor, som blev åbenbaret fra 2008 og frem, placerede spørgsmålet om finansiel regulering på den politiske dagsorden. Alligevel kan vi konstatere, at der er sket meget lidt på dette område. Samtidig med at problemerne i den finansielle sektor blev åbenbaret, blev det også tydeliggjort, hvor afhængig realøkonomien er af den finansielle sektor, idet produktive investeringer forudsætter, at der kan findes finansiering på kapitalmarkederne. Denne afhængighed er imidlertid ikke gensidig. Finanskapitalen er global og liberaliseringen af kapitalmarkederne har givet finanskapitalen en unik exitmulighed. Det skaber en asymmetrisk magtrelation, hvor forventninger om, hvordan finansmarkederne vil reagere på politiske tiltag, som kan stå i vejen for de finansielle aktørers profitmaksimerende adfærd, er tilstrækkeligt til at forhindre sådanne tiltag. Betydningen heraf for den økonomiske fordeling er vanskelig at konkretisere, men de finansielle virksomheder genererer enorme profitter og udbetaler eksorbitante lønninger til sektorens nøglemedarbejdere, samtidig med at den almindelige opfattelse blandt beslutningstagere er, at ethvert forsøg på at ændre status quo er forbundet med betydelige risici.

6.2 Præsentation og diskussion af integrationsteorier

I ovenstående argumenterede vi for, at den politiske regulering, som vi problematiserer, kan betragtes som værende en del af den europæiske integrationsproces. Følgelig vil vi i denne diskussion af relevante teorier, have fokus på integrationsteorierne, men vi vil også diskutere nogle teoretiske perspektiver, som ikke specifikt omhandler integration, men politik på europæisk niveau generelt. Givet den meget omfattende litteratur om europæisk integration er det imidlertid ikke muligt at omtale alle perspektiver, og vi vil derfor fokusere på et udvalg heraf, som er repræsentativt for de teoretiske hovedstrømninger.

Den "klassiske" diskussion inden for integrationsforskningen omhandler to teoretiske perspektiver – neofunktionalismen og intergovernmentalismen. Selvom disse perspektiver ikke er så dominerende som tidligere, er denne diskussion fortsat relevant. Neofunktionalismen og

intergovernmentalismen udgør, også i dag, den teoretiske ramme om mange analyser af europæisk integration. En del senere perspektiver er teoretiske videreudviklinger af disse klassiske teorier, og selv de perspektiver, som forsøger at bryde med neofunktionalismen og intergovernmentalismen, forholder sig ofte eksplicit til disse teoretiske traditioner. Vi vil derfor begynde vores teoretiske gennemgang med at dykke ned i den klassiske diskussion.

6.2.1 Neofunktionalismen³⁵

Neofunktionalismen var den første "grand theory", som søgte at give en videnskabelig forklaring på regionale integrationsprocesser. Ernst B. Hass' publikation *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (Hass 1958) var en milepæl i teoriens udvikling, som, på trods af værkets titel, søgte at forklare regional integration i almindelighed og ikke specifikt den europæiske case. Neofunktionalismen blev imidlertid hurtigt tæt knyttet til det europæiske samarbejde, hvor den frem til 1970'erne var en meget indflydelsesrig teori. Gennem 1970'erne og 1980'erne stod teorien i skyggen af andre perspektiver, men fra starten af 1990'erne, hvor integrationsprocessen skred hastigt fremad, var der fornyet interesse for neofunktionalismen, om end den nu blev betragtet som en partiel teori.

Neofunktionalismens indflydelse på teoretiseringen af europæisk integration har været mest udtalt i perioder, hvor integrationsprocessen har været fremadskridende. Dette er ikke overraskende, da teorien fokuserer på at identificere aktører og processer, som fremmer integration. Kernen i neofunktionalistisk tænkning er centreret omkring tre teser, der omhandler henholdsvis spillover, elitesocialisering og supranationale interessegrupper.

Spillovereffekter forekommer i en funktionalistisk og en politisk variant. Med førstnævnte henvises der til en proces, hvor samarbejde indenfor et område skaber et (funktionelt) behov for samarbejde inden for andre områder, hvormed integrationsprocessen bliver en selvforstærkende proces. Politisk spillover forekommer, når forskellige områder kædes sammen – ikke fordi de er funktionelt eller teknisk beslægtede, men af politiske eller ideologiske årsager. Et eksempel herpå er "pakkelsninger", hvor flere forskellige politikområder kædes sammen i forhandlingerne med

³⁵ Neofunktionalismen har, historisk, været tæt knyttet til en normativ forestilling om, hvordan europæisk integration bør foregå – den såkaldte Monnet metode. Her behandler vi imidlertid neofunktionalismen, som den også hævdes at være – en objektiv videnskabelig teori om europæisk integration (Jensen 2007).

henblik på at tilgodese mange og divergerende interesser. I forhold til begge former for spillovereffekter er *supranationale institutioner* (først og fremmest Kommissionen) vigtige aktører i den proces, hvor en mulighed for øget integration omsættes til politiske beslutninger.

Elitesocialisering er en proces, hvor politikere, embedsmænd med flere, som jævnligt deltager i supranationale beslutningsprocesser, med tiden udvikler europæisk loyalitet og præferencer. Følgelig opstår der elitegrupperinger, som er loyale overfor supranationale institutioner og har paneuropæiske normer og ideer. Denne elitesocialisering vil med tiden afpolitisere de internationale forhandlinger, som i stedet vil fokusere på teknokratiske løsninger, der, ifølge neofunktionalisterne, vil være til gavn for alle. Også i forhold til elitesocialisering er supranationale institutioner vigtige, hvilket for eksempel understreges af, at det fremgår eksplicit af jobbeskrivelsen, at EU-kommissærer handler på vegne af fællesskabet og ikke de nationale regeringer, der har udpeget dem.

Organiserede interesser er også en vigtig drivkraft bag europæisk integration, idet neofunktionalister forventer, at de som reaktion på integrationsprocessen vil organisere sig på europæisk niveau og formulere fælleseuropæiske interesser. Uanset at interesseorganisationer kan have forskellige interesser, mener neofunktionalister, at de vil forsøge at fremme disse gennem øget integration, hvilket bringer dem ind i en alliance med supranationale institutioner, fx Kommissionen (Jensen 2007).

Relevansen af neofunktionalismen for vores opgave ligger først og fremmest i teoriens brugbare begrebsapparat. Eksempelvis er ØMU'en, navnet til trods, først og fremmest en monetær union. Krisen blotlagde en række problemer ved en sådan konstruktion, og i det omfang den økonomiske dimension er blevet udbygget, kan det tolkes som spillovereffekter. Elitesocialiseringstesen synes også relevant, idet vi har identificeret en betydelig enighed om tilgangen til politisk økonomisk regulering inden for den elite, som har adgang til beslutningsprocesserne, og den politiske regulering er i hvert tilfælde forsøgt afpolitiseret. Det kan dog diskuteres om dette er udtryk for en specifik paneuropæisk loyalitet. Neofunktionalisternes fokus på organiserede interesser er også et vigtigt aspekt, som let overses, hvis den teoretiske tilgang fokuserer for meget på den formelle beslutningsproces. Teoriens bagatellisering af interessemodsætninger finder vi dog problematisk, ligesom det forhold, at interesser er organiseret på europæisk niveau, ikke nødvendigvis medfører, at de søger at fremme integrationsprocessen. Endelig peger neofunktionalisterne på

supranationale institutioners centrale betydning – særligt Kommissionen, som også synes at have været en væsentlig aktør i dén politiske reguleringsproces, som vi har problematiseret. Hertil kommer, at også ECB har været en væsentlig aktør, og centralbanken har på væsentlige områder fået udvidede beføjelser.

Fra midten af 1960'erne og frem er neofunktionalismen blevet kritiseret på en række punkter. En del af kritikken har været empirisk funderet, og kritikkerne har fokuseret på teoriens manglende evne til at forklare lange perioder, hvor integrationsprocessen er forløbet meget trægt.

Neofunktionalismen er også blevet kritiseret for at være en elitistisk teori, som ikke tillægger borgere nogen nævneværdig betydning og derfor er udemokratisk (Jensen 2007). Vi finder dog, at denne kritik er lettere malplaceret. En teori må nødvendigvis vurderes i forhold til, om den kan forklare fænomener i virkeligheden. Hvis den europæiske integrationsproces drives frem af en lille elite uden videre hensyntagen til hvad EU-borgerne måtte mene herom, er det ganske rigtigt kritisabelt fra et demokratisk perspektiv, men en teori må søge at forklare virkeligheden, og det synes ikke på sin plads at kritisere en teori for, at den virkelighed, den søger at forklare, ikke er demokratisk. Der opstår imidlertid et teoretisk problem, hvis borgernes stiltiende accept, som er en teoretisk forudsætning, forvandler sig til aktiv modstand mod den elitedrevne integrationsproces.

Neofunktionalismen er dog først og fremmest blevet kritiseret for at ignorere nationalstaternes betydning for den europæiske integrationsproces. Denne kritik vil blive udførligt behandlet i følgende afsnit, som omhandler intergovernmentalismen, og vi vil derfor ikke forfølge den her.

Vores væsentligste kritikpunkt af neofunktionalismen, eller vores væsentligste begrundelse for, at den ikke kan udgøre den teoretiske ramme for en forklaring af vores problemstilling, er, at teorien ikke beskæftiger sig med interessemodsætninger og magtrelationer og måden, hvorpå disse påvirker integrationsprocessen og giver den et specifikt indhold. Spillover-begrebet, eksempelvis, kan måske forklare, hvorfor der som følge af den økonomiske krise, blev igangsat en proces, som fører til yderligere integration. Det spørgsmål, vi rejser, er imidlertid, hvorfor denne proces har det specifikke indhold, som tilfældet er, og her er neofunktionalismen ikke til megen hjælp. Ud fra en funktionalistisk logik kan vi sige, at krisen har blotlagt et behov for, at eurozonens væsentligste institutioner varetager nogle nye funktioner, hvorfor øget integration er påkrævet. Det er

imidlertid et åbent spørgsmål, hvad en funktionel tilpasning til "den nye situation" indebærer. I det foregående har vi eksempelvis diskuteret en keynesiansk inspireret tilgang til den politiske regulering, og det er ikke åbenlyst, hvorfor en sådan skulle være mindre funktionel end den valgte. Samme problematik gør sig gældende i forhold til supranationale institutioner og organiserede interesse, som neofunktionalismen, med god grund, fremhæver som værende væsentlige aktører i integrationsprocessen. I den neofunktionalistiske forklaringsmodel er de dog først og fremmest relevante, fordi de er instrumentelle i forhold til den fremadskridende europæiske integration, og de supranationale institutioner er, ifølge neofunktionalisterne, ikke bærere af andre interesser end øget integration. Det er de organiserede interesser i sagens natur, men det spørgsmål, som optager neofunktionalisterne, er, om de fremmer integrationsprocessen eller ej. Det antages, at alle "relevante" organiserede interesser fremmer integrationsprocessen, og da dette er det centrale spørgsmål, er interessemodsætninger og eventuelle asymmetriske magtrelationer ikke interessante.

Opsummerende er neofunktionalismen fokuseret på at identificere aktører og processer, som driver den europæiske integration fremad, samt at bestemme formen hvor det centrale spørgsmål er graden af suverænitetsafgivelse og overførsel af beslutningskompetencer til supranationale institutioner. Vi er imidlertid primært interesserede i den politiske substans i denne proces, hvilket er en problematik som i udpræget grad forbigås af de neofunktionalistiske teoretikere.

6.2.2 Intergovernmentalismen

Intergovernmentalismen vandt frem inden for integrationsforskningen fra midten af 1960'erne, hvor den udfordrede den på daværende tidspunkt dominerende neofunktionalisme. Som nævnt blev neofunktionalisterne kritiseret for at undervurdere nationalstaternes betydning, og netop nationalstaterne er det centrale omdrejningspunkt i den intergovernmentalistiske teori. Med afsæt i klassiske teorier om internationale relationer – først og fremmest neorealisme – anfører intergovernmentalisterne, at europæisk integration ikke er den win-win proces, som neofunktionalisterne skitserede. Staterne er de centrale aktører, de har forskellige, og ofte modstridende, interesser, og deres relative magtpositioner er bestemmende for, i hvilket omfang de kan præge den integrationsproces, der ofte, men ikke altid, betragtes som et nulsumsspil. Intergovernmentalisterne anfører også, at integrationsprocessen ikke indebærer en egentlig

overførsel af national suverænitæt til supranationalt niveau, men snarere en sammenlægning af national suverænitæt på områder, hvor en sådan er i staternes interesse. Følgelig er Rådet den centrale institution, mens Kommissionen, Parlamentet og EU-domstolen tillægges begrænset betydning (Cini 2007).

Forskellige varianter af intergovernmentalistisk teori er stadig dominerende inden for integrationsforskningen, og analyser, som modstiller forskellige landes interesser, er hyppigt forekommende. I forhold til vores problemstilling er det relevant at påpege, at størstedelen af de væsentlige politiske beslutninger er blevet truffet i Rådet, hvor ministre formelt repræsenterer deres respektive regeringer i forhandlingerne – sådan som teorien foreskriver.

Intergovernmentalisternes fokus på landenes relative styrkepositioner er også relevant, og det bør pointeres at flere intergovernmentalistiske teoretikere på dette punkt afviger fra neorealismens snævre fokus på overlevelse og militær formåen (Cini 2007). Således fokuseres der også på økonomisk "styrke", og på dette punkt har krisen inden for eurozonen på afgørende vis forrykket magtbalancen. Tyskland økonomiske dominans er blevet cementeret, hvilket har forrykket magtbalancen i den tysk-franske akse. Samtidig er en række, først og fremmest sydeuropæiske, lande blevet afhængige af finansiell assistance fra de øvrige eurolande, og de er særligt blevet afhængige af tysk velvilje, da det tyske bidrag til den finansielle assistance er helt afgørende. Denne udvikling har styrket Tysklands forhandlingsposition, mens navnlig de sydeuropæiske landes position er blevet svækket.

Vi kritiserede neofunktionalismen for, først og fremmest, at være optaget af spørgsmålet om, hvem/hvad der driver integrationsprocessen fremad samt graden af europæisk integration. Intergovernmentalismen synes, i forhold til denne kritik, at være mere interessant for os, da modstillingen af forskellige landes interesser, samt et fokus på landenes styrkepositioner, muliggør en mere substantiel diskussion af hvilke interesser der dominerer beslutningsprocessen, og følgelig hvordan dette påvirke processens politiske indhold. Argumentet forudsætter imidlertid, at vi kan give en meningsfuld definition af begrebet "national interesse" – et spørgsmål som vi vil diskutere i det følgende.

Intergovernmentalismen er blevet kritiseret på en række punkter. Blandt andet rettes kritikken mod teoriens (over)betoning af nationalstaternes betydning og den heraf følgende underbetoning

af supranationale institutioner. Dette kritikpunkt er i et vist omfang imødekommet i de senere år, hvor det er blevet stadig mere almindeligt at betragte intergovernmentalisme såvel som neofunktionalisme som partielle teorier, der hver især kan forklare relevante aspekter af integrationsprocessen (Cini 2007; Jensen 2007; Rosamond 2007).

Vores primære kritikpunkt af intergovernmentalismen er rettet mod de antagelser, som teorien deler med neorealismen samt intergovernmentalisternes bestræbelser på at tilpasse disse til en teori om europæisk integration. Neorealister antager, at det internationale samfund er anarkisk. De centrale aktører er staterne, og deres primære interesse er overlevelse. Den nationale interesse følger af denne stræben efter overlevelse, og international politik defineres som et nulsumsspil. Stater behandles endvidere som enhedsaktører, hvis (overlevelsens)interesser følger af det internationale system og statens indplacering heri. Nationale politiske forhold er derfor uinteressante fra et neorealistisk perspektiv, hvorfor stater også omtales som "black boxes". Intergovernmentalisterne benytter samme teoretiske ramme, men har modificeret nogle af antagelserne. Særligt relevant er spørgsmålet om nationale interesser, hvor intergovernmentalister også tillægger økonomiske forhold ("low politics") væsentlig betydning (Cini 2007). Dette synes at være en hensigtsmæssig tilpasning af teorien, idet det europæiske samarbejde i meget høj grad omhandler landenes økonomiske relationer. Samtidig er det imidlertid problematisk, da det gør det vanskeligt at opretholde forestillinger om nulsumsspil, eksogent givne nationale interesser og stater som enhedsaktører.

Vedrørende antagelsen om integration som et nulsumsspil, mener vi ikke, at denne antagelse er plausibel i forhold til økonomiske relationer. Ganske vist er der en konkurrence landene imellem om investeringer, arbejdspladser, virksomheders markedsandele med mere, som kan have karakter af nulsumsspil. Men det er samtidig klart, at de økonomiske problemer, som de enkelte lande er konfronteret med, i høj grad skyldes, at eurozonen som sådan er i krise, og det kan næppe bestrides, at en bedring af den økonomiske situation i eurozonen ville gavne de enkelte lande – altså et plussumsspil om man vil. Denne pointe kan illustreres ved at betragte Tyskland, der har "sejret" i forhold til de parametre, som har karakter af nulsumsspil. I fraværet af en meget stærk tysk eksportsektor ville Tyskland imidlertid have haft noget nær nulvækst i hele euroens levetid, og en stærk eksport forudsætter, at der er nogen at eksportere til (Lapavitsas et al. 2012). Derfor vil en fortsat svækkelse af økonomierne i store dele af eurozonen ikke gavne tysk økonomi,

og som sådan er de økonomiske relationer mere komplicerede end sikkerhedsspørgsmål, hvor svækkelse af en modpart antages at styrke ens egen relative position.

Der er en betydelig sammenhæng mellem eksogent givne interesser og staten som enhedsaktør. Neorealister antager, at alle sociale aktører inden for en given stat har en overordnet interesse i statens overlevelse, hvorfor regeringen "får frie hænder" til at varetage denne interesse bedst muligt. Denne antagelse kan i sig selv problematiseres, men vi vil fokusere på de problemer, der opstår, når det er økonomiske interesser frem for sikkerhedspolitik, der er i centrum. En stats økonomiske interesser følger ikke naturligt af pågældende stats indplacering i det internationale system, hvorfor økonomiske interesser ikke er eksogent givne. Endvidere er det ikke en plausibel antagelse, at alle nationale aktører grundlæggende har samme interesser, hvilket indebærer, at det forekommer meningsløst at definere økonomiske interesser på statsniveau. Følgelig kan forestillingen om staten som enhedsaktør ikke opretholdes. Tyske virksomheder kan eksempelvis have en (kortsigtet) interesse i fortsat at have en udvikling i enhedslønomkostninger, som ligger væsentligt under gennemsnittet i eurozonen, da de i så fald kan producere billigere, vinde markedsandele og/eller sikre sig større profit. Omvendt er det langt fra indlysende, hvorfor tyske arbejdstagere skulle være interesserede i denne udvikling, som i praksis har betydet stagnerende realløn og en kraftigt vækst i antallet af "working poors" (Lapavitsas et al. 2012). På tilsvarende vis kan det fremhæves, at finansielle institutioner i Sydeuropa ikke deler skæbne med sydeuropæiske arbejdere. Størstedelen af finanskapitalen er ikke bundet til den nationale økonomi, og kan derfor, væsentligt lettere end arbejdstagere, forlade landet. En del finansielle institutioner har imidlertid store beholdninger af nationale statsobligationer, og vil følgelig have interesse i en politik, der så hurtigt som muligt konsoliderer de offentlige finanser, således at der skabes sikkerhed om disse papirer.

Overordnet set mener vi, at intergovernmentalismens væsentligste bidrag til integrationsforskningen ligger i at fremhæve staternes betydning som, i hvert tilfælde i den formelle beslutningsprocedure, fortsat er betydelig. Ligeledes påpeger intergovernmentalisterne at landene qua forskellige styrkepositioner har forskellige muligheder for at påvirke denne proces. Tysklands styrkede position er måske det mest iøjnefaldende, men et andet interessant forhold i denne sammenhæng er, at det - i modsætning til en række mindre eurolande - er lykkedes Spanien at få finansiell assistance fra EFSF/ESM uden at få status af programland.

I forhold til vores problemstilling er intergovernmentalismens forklaringskraft dog begrænset. Teoriens primære begrænsning ligger i opfattelsen af stater som enhedsaktører og sammenkædningen med nationale interesser. Det er utvivlsomt rigtigt, som intergovernmentalister vil argumentere for, at Tyskland har en stærkere forhandlingsposition end Grækenland eller Cypern. Hvis vi derfor kan definere en tysk national interesse åbner det mulighed for at diskutere det, vi har problematiseret – nemlig integrationsprocessens indhold. Problemet er imidlertid, at teorien ikke forklarer, hvordan vi kan definere en sådan national interesse. Hvori består den? Hvordan er den blevet til? Under hvilke forudsætninger undergår den forandring? Det internationale system og landenes indplacering heri giver os ikke svar på disse spørgsmål, og alle aktører, nationale såvel som transnationale, der kunne tænkes at søge indflydelse på de interesser, som staterne artikulerer i politiske forhandlinger, er ifølge intergovernmentalisterne uvæsentlige. Følgelig er ”den nationale interesse” et tomt begreb, som vi ikke kan give substantiel betydning uden at bryde med teoriens grundlæggende præmisser.

Vi kritiserede neofunktionalismen for at fokusere for entydigt på hvilke processer/aktører, der driver integrationsprocessen fremad, samt hvilken form integrationsprojektet antager. Selvom intergovernmentalismen opfattes som neofunktionalismens modpol i ”den klassiske debat”, mener vi, at intergovernmentalismens grundlæggende svaghed er, at den deler neofunktionalismens afgrænsede problematik. Intergovernmentalisterne fremhæver nogle andre aktører (staterne), og definerer det europæiske integrationsprojekt som et mellemstatsligt samarbejde. Ligesom neofunktionalismen er teorien imidlertid ikke i stand til at forklare integrationsprocessens indhold. Sociale aktører såvel som institutioner er irrelevante i en intergovernmentalistisk optik, og den eneste relevante (enheds)aktør er staten, der handler på baggrund af en national interesse, som ikke lader sig definere inden for teoriens rammer. Betragtet som partielle teorier kan neofunktionalismen og intergovernmentalismen hver især forklare nogle relevante aspekter af integrationsprocessen, men ingen af disse teorier adresserer den grundlæggende problematik, som er indeholdt i vores problemstilling.

6.2.3 Liberal intergovernmentalisme

Neofunktionalismen og intergovernmentalismen har domineret teoretiseringen af europæisk integration, men også andre teoretiske perspektiver kan betragtes som tilhørende mainstream,

hvorfor de bør omtales her. Det første af disse perspektiver er Andrew Moravcsiks liberale intergovernmentalisme. Teorien er, som navnet antyder, nært beslægtet med intergovernmentalismen. Således opfattes stater som integrationsprocessens centrale aktører, og i forhandlinger mellem nationalstater er disses styrkepositioner afgørende for forhandlingsforløbets udfald. Moravcsik bryder imidlertid med intergovernmentalismen på et afgørende punkt, idet han forsøger at åbne "den sorte boks" og forklare, hvordan nationale interessegrupper påvirker udformningen af nationale præferencer. Således konstruerer Moravcsik en tredelt analytisk model. Modellens første del omhandler den nationale præferencedannelse. Anden del omhandler forhandlinger mellem stater, hvor de enkelte staters forhandlingspositioner følger af den nationale præferencedannelse, og hvor staternes relative styrkepositioner er afgørende for udfaldet. Tredje del beskæftiger sig med udfaldet af disse mellemstatslige forhandlinger, og antagelsen er, at delegeringen af institutionelle kompetencer afspejler de nationale interesser og staternes respektive styrkepositioner (Moravcsik 1998). Anden og tredje del er, som det fremgår, ikke forskellige fra en "traditionel" intergovernmentalistisk tilgang. Som sådan er de kritikpunkter, som vi har redegjort for i ovenstående, også relevante her. Supranationale aktører og europæiske institutioner spiller eksempelvis ingen rolle og det samme gælder transnationale aktører. I forlængelse heraf kan man også stille spørgsmålstegn ved, om Moravcsiks model beskriver den måde, hvorpå integrationsprocessen faktisk forløber. ØMU-konstruktionen og de ideer, som er indlejret heri, synes i vid udstrækning at have udgjort rammebetingelser for den politiske regulering under krisen. Ligeledes synes supranationale institutioner (navnlig Kommissionen og ECB) at have været væsentlige aktører, som har forsøgt at påvirke den politiske regulering ud fra deres egen dagsorden. Følgelig er det problematisk, når det entydigt er præferencedannelsen på nationale niveauer, der tages som udgangspunkt for en forklaring af integrationsprocessen. Kritikken til trods er Moravcsiks bestræbelser på at forklare den nationale præferencedannelse et velkomment forsøg på at give "den nationale interesse" et substantielt indhold. Denne første del af Moravcsiks model, som omhandler præferencedannelse på nationalt niveau, er imidlertid ikke nyskabende i sig selv. Den anlægger et pluralistisk syn på stat-samfundsrelationen, og som sådan anfører Moravcsik, at forskellige interesser påvirker præferencedannelsen. Moravcsik fremhæver "producer groups" som værende særligt indflydelsesrige i denne proces. Til kategorien "producer groups" henregnes arbejdsgivere og arbejdstagere (Cini 2007). Moravcsik diskuterer dog ikke disse

to gruppers strukturelt betingede magtpositioner eller andre forhold, som kan forklare hvorfor, og under hvilke omstændigheder, den ene gruppes interesser dominerer over den andens. Således er det først og fremmest den liberale intergovernmentalismes principielle insisteren på, at "den nationale interesse" skal gives et substantielt indhold for at være et anvendeligt analytisk begreb, der er at betragte som et konstruktivt bidrag til teoretiseringen af europæisk integration.

6.2.4 Multi-level governance

Modstillingen mellem neofunktionalisme og (liberal) intergovernmentalisme kan anskues som en modstilling mellem forskellige analyseniveauer. Førstnævnte privilegerer det supranationale, mens intergovernmentalismen er fokuseret på det nationale niveau. Multi-level governance perspektivets centrale teoretiske pointe er en nedbrydelse af denne distinktion mellem analyseniveauer (Rosamond 2007). Som vi har redegjort for, kan neofunktionalismen såvel som intergovernmentalismen hver især forklare dele af integrationsprocessen. Det er imidlertid teoretisk inkonsistent at inkorporere begge teorier i samme analyse, da teorierne er så snævert afgrænsede, at de gensidigt udelukker hinanden. Multi-level governance overkommer denne problemstilling ved ikke at indeholde sådanne præmisser. Derfor er det ikke inkonsistent, når fortalere for dette perspektiv anfører, at både det subnationale, det nationale og det supranationale analyseniveau er relevant, samt at disse analyseniveauer er sammenkoblede. Heri ligger en kritik af neofunktionalismen og intergovernmentalismen, og også af den skarpe adskillelse mellem national politik og international politik, som findes i Moravcsiks liberale intergovernmentalisme. Vi mener således, at perspektivet opnår en højere grad af realisme, men multi-level governance udgør ikke i sig selv en egentlig teori om europæisk integration. Perspektivet er snarere en beskrivelse af den komplekse empiriske realitet, som forskningen i europæisk integration må forholde sig til. En sådan ontologisk refleksion er imidlertid et godt udgangspunkt for den videre teoriudvikling, og som sådan finder vi, at multi-level governance perspektivet er et konstruktivt bidrag til forskningen, som også har relevans for vores problemstilling.

6.2.5 Nyinstitutionalismen

Nyinstitutionalistisk teori diskuterede vi kort i afsnit 6.1.4. Denne teoretiske retning omhandler institutioners betydning og har således en afgrænset problematik. Som vi har argumenteret for, er institutionernes betydning imidlertid et væsentligt delelement af vores problemstilling. I relation hertil finder vi, at særligt den historiske institutionalisme er interessant. Armstrong & Bulmer (1998) har eksempelvis gennemført et omfattende studie af det indre marked fra dette teoretiske perspektiv, idet de har undersøgt, hvordan ideer, værdier og normer bliver institutionaliseret, og hvordan denne institutionalisering har betydning for efterfølgende politisk regulering (Rosamond 2007). Historisk institutionalisme åbner således for en teoretisering af integrationsprocessens substantielle indhold, hvilket vi har kritiseret de andre perspektiver for ikke at gøre. Vi finder derfor, at de teoretiske indsigter, som er indeholdt i dette perspektiv, er vigtige at medtænke ved etableringen af et teoretisk grundlag for en undersøgelse af vores problemstilling.

6.2.6 Socialkonstruktivismen

Det sidste teoretiske perspektiv, som vi vil omtale her, er socialkonstruktivismen. Konstruktivistisk teori er i de senere år blevet udbredt inden for de fleste samfundsvidenskabelige discipliner. Studiet af europæisk integration er ingen undtagelse, om end konstruktivistiske perspektiver ikke eksplicit søger at forklare integrationsprocessen. Konstruktivisternes kritik af mainstream teorierne er motiveret af en distinkt ontologisk position. De anfører, at aktører og deres identiteter og interesser er socialt konstruerede og afviser følgelig den tendens, de identificerer i mainstream teorierne, til a priori at tillægge aktører bestemte interesser og antage, at aktører handler rationelt. Identiteter og interesser skabes, ifølge konstruktivisterne, gennem social praksis, og ideer og institutioner er vigtige i denne proces (Rosamond 2007). Som sådan er den konstruktivistiske kritik væsentlig i forhold til vores problemstilling, og kritikken af positioner, som tillægger aktører strukturelt betingede interesser eller antager, at aktører altid er rationelle og nyttemaksimerende, er velfunderet.

På baggrund af vores problemfelt må det imidlertid også anføres, at de fordelingsmæssige konsekvenser af den førte politik antyder, at strukturelt betingede magtpositioner og interesser bør indgå i en teoretisering af den politiske regulering inden for eurozonen. Følgelig vil vi afvise en idealistisk position, som løsriver ideer fra materielle forhold, og giver førstnævnte analytisk

forrang. Konstruktivisterne fremhæver, at ideer spiller en væsentlig rolle – særligt når de bliver institutionaliserede. Vores problemfelt synes at bekræfte denne pointe. Vi vil imidlertid fastholde, at udformningen af ideer, såvel som den proces, hvor nogle ideer kommer til at dominere over andre (og eventuelt bliver institutionaliserede), foregår i et samfund, hvor forskellige (kollektive) aktører har forskellige materielle interesser, og hvor strukturelt afledte magtpositioner giver nogle aktører større indflydelse på denne proces end andre.

6.3 Et neogramsciansk perspektiv

I det foregående har vi skitseret de teoretiske hovedstrømninger inden for integrationsforskningen og forskning i europæisk politik mere generelt. Vi har fundet, at flere af disse teoretiske perspektiver rummer væsentlige indsigter, men ingen af dem kan udgøre det teoretiske fundament for en forklaring af vores problemstilling. Denne lyder som bekendt:

Hvorfor er den politiske regulering inden for eurozonen domineret af en tilgang, som medfører en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling; som bygger på problematiske antagelser; og som ikke adresserer væsentlige årsager til krisen?

I vores problemfelt har vi dokumenteret de antagelser, som er indeholdt i problemformuleringen. Den grundige behandling af den politiske regulering inden for eurozonen har endvidere fremdraget en række aspekter herved, som muliggør en kvalificeret diskussion af, hvordan problemstillingen kan behandles teoretisk. Vi indledte således vores teoriafsnit med at reflektere over problemstillingen, og vi fremhævede følgende væsentlige forhold:

- Den politiske regulering er tæt knyttet til ét økonomisk paradigme, og de væsentligste politiske beslutninger er afledt af den neoklassiske økonomiforståelse. Ideer (om økonomiens virkemåde) synes følgelig at have betydelig indflydelse på den politiske regulering. Derfor må et relevant teoretisk perspektiv kunne forklare, hvorfor, og under hvilke omstændigheder, ét økonomisk paradigme dominerer i forhold til andre mulige paradigmer, og, specifikt i forhold til vores problemstilling, hvorfor den politiske regulering er domineret af et neoklassisk økonomisk paradigme.

- ØMU-konstruktionen kan betragtes som en institution, der indeholder en række formelle regler, men samtidig også afspejler en bestemt økonomisk forståelse. Vi har påvist, at den politiske regulering i betydeligt omfang har taget udgangspunkt i eksisterende institutionelle rammer. Følgelig må et relevant perspektiv muliggøre en teoretisering af institutioners betydning for den politiske proces.
- Endelig har vi fremhævet den politiske regulerings systematiske fordelingspolitiske konsekvenser. Strukturelt afledte klasseinteresser og magtforhold står umiddelbart i modsætning til forklaringer, der tildeler ideer en central betydning for den politiske udvikling. Vores problemfelt afdækker imidlertid fordelingspolitiske konsekvenser af den politiske regulering, som mere end antyder, at et sådant perspektiv er relevant. Den politiske regulering tilgodeser i store træk kapitalen – den industrielle og navnlig den finansielle, mens lønmodtagere mister deres arbejde eller tvinges til at acceptere lavere lønninger. Sideløbende hermed skæres der ned i den offentlige sektor, hvilket medfører afskedigelser af offentligt ansatte eller forringelser af deres arbejdsvilkår, afvikling eller forringelser af offentlige serviceydelser og afskaffelse eller forringelse af offentlige transfereringer (arbejdsløshedsunderstøttelse, pensioner etc.). I en europæisk politisk kontekst er produktionsrelationer og klassetilhørsforhold mere komplicerede end en simpel modstilling af lønarbejde og kapital. Det gør imidlertid ikke dette perspektiv mindre relevant, og vi vil følgelig fremhæve denne problematik som det tredje centrale forhold som et relevant teoretisk perspektiv skal adressere.

Ideer, institutioner og økonomiske strukturer er, jævnfør ovenstående, de centrale begreber, som bør indgå i en teoretisering af vores problemstilling. Følgelig har vi valgt at dedikere resten af denne opgave til en præsentation og diskussion af neogramsciansk teori, idet disse tre elementer udgør kernen i denne teoretiske retning.

6.4 Antonio Gramsci

Neogramscianismen er ikke én teoretisk tilgang, men en samlebetegnelse for en række forskellige teoretiske perspektiver. De har imidlertid det tilfælles, at de står i teoretisk gæld til den italienske tænker og politiker Antonio Gramsci (1891-1937). Vi vil derfor indlede med en præsentation af

Gramscis tænkning.

Gramscis tænkning var i udpræget grad et produkt af hans samtid og hans egne erfaringer. Han var aktiv i det italienske kommunistparti (Partito Comunista d'Italia – PCI), og var i en kort periode (1924-1926) leder af partiet. Hans overordnede politiske vision var derfor social revolution, og den russiske revolution i oktober 1917 havde vist, at det var muligt at fravriste borgerskabet kontrollen med produktionsapparatet og statsmagten. At revolutionen blev gennemført i Rusland, brød imidlertid med den marxistiske antagelse, at revolutionen ville komme først i de lande, hvor den kapitalistiske udvikling var mest fremskreden, idet feudale strukturer var udbredte i Rusland, og det egentlige industriproletariat havde en forholdsvis beskeden størrelse. I de efterfølgende år kunne Gramsci endvidere konstatere, at de store politiske omvæltninger, der efterfulgte Verdenskrigen, ikke for alvor udfordrede borgerskabets dominans i de vesteuropæiske lande. Endelig blev det ved fascisternes magtovertagelse i Italien i 1922 tydeliggjort, at sociale omvæltninger i kapitalistiske lande ikke nødvendigvis tog form af proletariske revolutioner. Det spørgsmål som, mere end noget andet, kom til at dominere Gramscis tænkning var følgelig, hvordan borgerskabet fastholdt sin magtposition i kapitalistiske samfund, samt hvilke strategier der kunne bringes i anvendelse, hvis denne magtposition var truet.

Gramscis teoretiske udgangspunkt var marxismen. Følgelig var udgangspunktet for hans teoriudvikling produktionsrelationerne i kapitalistiske samfund, og han fastholdt gennem hele sin tænkning et klasseperspektiv. Han var imidlertid stærkt kritisk overfor økonomisk determinisme og den marxistiske retning, der senere fik betegnelsen strukturmarxisme. Strukturer er rammer, som påvirker magtpositioner og betingelserne for interessedannelse, men strukturer er ikke aktører, og aktørers interesser kan ikke udledes af de økonomiske strukturer. Sociale aktørers interessedannelse er langt mere kompleks, og de antagonistiske klasseinteresser, som kunne udledes af en strukturel analyse, kunne, ifølge Gramsci, ikke observeres empirisk i vestlige kapitalistiske samfund. Hvor strukturelle udlægninger af marxismen fremhævede borgerskabets kontrol med voldsapparatet (politi og militær) som en væsentlig forudsætning for, at denne klasse kunne bevare sin dominerende økonomiske og politiske position, anførte Gramsci, at det yderst sjældent var nødvendigt at gøre brug af dette magtmiddel. Normaltilstanden i vestlige kapitalistiske samfund var, at borgerskabets dominerende position blev accepteret – også af størstedelen af den arbejderklasse, hvis "objektive" interesse skulle være et opgør med den

eksisterende klassestruktur (Hoare & Smith (eds.) 1971).

Gramscis refleksioner over den skitserede problematik affødte udviklingen af et komplekst begrebsapparat, og den mest direkte forbindelse fra Gramsci til senere neogramscianske tænkere går via dette begrebsapparat, som i tilpasset form søges anvendt på nye problemstillinger.

6.4.1 Hegemoni, historisk blok og organiske intellektuelle

Gramscis begrebsapparat er komplekst, og der er mange divergerende tolkninger af hans tænkning. Følgelig er der heller ikke enighed om, hvilke begreber der er de mest centrale. Vores begrebsudvælgelse er pragmatisk, for så vidt vi fokuserer på de begreber, som er mest relevante for en teoretisk behandling af vores problemstilling. Således finder vi, at det væsentligste af Gramscis begreber er *hegemoni*. I den engelsksprogede litteratur defineres Gramscis hegemonibegreb som "rule by consent", og en hegemonisk position er kendetegnet ved først og fremmest at basere sig på samtykke og accept frem for direkte magtanvendelse. Borgerskabets hegemoniske position var for Gramsci en empirisk realitet, og hans teoriudvikling sigtede mod at forklare, hvordan borgerskabet udøvede hegemonisk magt, hvordan denne position var blevet etableret, og endelig hvordan den kunne udfordres.

En klasse, som stræber efter en hegemonisk position, måtte ifølge Gramsci stille sig i spidsen for dannelsen af en *historisk blok*. Gramsci anvender dette begreb i forskellige betydninger, og vi vil her tage udgangspunkt i Stephen Gills definition:

"An historical bloc refers to an historical congruence between material forces, institutions and ideologies, or broadly, an alliance of different class forces politically organized around a set of hegemonic ideas..." (Gill 2002: 58)

Den historiske blok forener således de tre forhold, som vi på baggrund af vores problemfelt definerede som værende centrale i forhold til vores problemstilling: materielle interesser, institutioner og ideer (ideologi). Borgerskabets materielle interesser er særlige for denne klasse. Derfor er det en forudsætning for etableringen af en historisk blok, at der udvikles og udbredes ideer eller ideologi, som på den ene side tilgodeser disse interesser, men samtidig fremstiller dem som universelle, så de appellerer til andre grupper i samfundet. I denne proces er *organiske intellektuelle* de centrale aktører. Intellektuelle producerer ideer, og *organiske* intellektuelle har et specifikt klassetilhørsforhold og producerer ideer, som tjener denne klasses interesser.

Borgerskabets organiske intellektuelle har en privilegeret position, fordi de er en del af den klasse, som dominerer produktionen af materielle goder. Samtidig styrkes kapitalens position af en ideudvikling, som legitimerer denne (Hoare & Smith (eds.) 1971).

Gramsci afviser således både strukturdeterminisme og idealisme. Sidstnævnte kan identificere forskellige ideer og diskurser som sameksisterer, men har vanskeligt ved at forklare, hvorfor ét idesæt på et givet tidspunkt er dominerende (Bieler 2006). Her fastholder Gramsci betydningen af materielle strukturer og knytter ideudviklingen hertil. Samtidig fastholder han, at ideer har en selvstændig betydning for samfundsudviklingen:

"...it is on the level of ideologies that men become conscious of conflicts in the world of the economy." (Hoare & Smith (eds.) 1971: 162)

De ideer, som fostres af organiske intellektuelle, skal, i et kapitalistisk samfund, beskytte og bevare den grundlæggende klassestruktur – først og fremmest ved at tilsløre eller nedtone økonomiske modsætninger. Dette sætter visse rammer for ideudviklingen, men der er stadig et betydeligt rum for udviklingen af ideer, som for at opnå hegemonisk status skal forholde sig til og inkorporere samfundets væsentligste økonomiske, politiske og kulturelle institutioner. Derfor er hegemonisk dominans afhængig af tid og sted, og den specifikke form heraf kan ikke udledes af en given produktionsmåde, fx den kapitalistiske (Hoare & Smith (eds.) 1971). Igen bør det således pointeres, at strukturer er rammebetingelser, men inden for disse rammer tillægges aktøradfærd væsentlig betydning.

Etableringen af en hegemonisk position fordrer, jævnfør ovenstående, at der etableres en historisk blok, at organiske intellektuelle udvikler hegemoniske ideer og endelig, at disse ideer bliver institutionaliseret, hvilket betyder, at samfundets væsentligste institutioner internaliserer disse idesæt, som følgelig også påvirker institutionernes indbyrdes relationer.

6.4.2 Cæsarisme

I det følgende vil vi beskrive, hvordan Robert Cox (1981; 1983) med afsæt i Gramscis tænkning udviklede et teoretisk perspektiv på international politik og international politisk økonomi, samt hvordan dette perspektiv efterfølgende er søgt tilpasset og anvendt på europæisk integration (van Apeldoorn 2002; van Apeldoorn, Overbeek & Ryner 2003; Bieler 2006; Overbeek 2012). Først vil vi imidlertid introducere endnu et begreb, som er centralt i Gramscis tænkning. *Cæsarisme* henviser

sprogligt til de romerske kejsere, som regerede uden at skulle stå til ansvar overfor demokratiske institutioner. I "stabile" perioder med stærk hegemonisk dominans udgør demokratiske institutioner ikke en trussel mod de herskende klasseinteresser. Tværtimod kan de være med til at legitimere status quo. Hvis den historiske blok er svag og accepten af status quo er vigende, forholder det sig imidlertid anderledes. I sådanne situationer er der en risiko for, at befolkninger benytter deres demokratiske rettigheder til at stemme for radikale forandringer. Under sådanne forhold observerede Gramsci en tendens til, at aktører og/eller institutioner, som ikke var underlagt demokratisk kontrol, blev styrket – følgelig referencen til de romerske kejsere. I relation hertil bør vi naturligvis erindre om, at Gramsci skrev sine væsentligste værker, mens han var fængslet under Mussolinis fascistiske diktatur, og det var Mussolini, der indtog rollen som cæsar. Når begrebet alligevel synes relevant for vores problemstilling, er det fordi Gramsci også anførte at:

"A Caesarist solution can exist even without a Caesar, without any great, "heroic" and representative personality." (Hoare & Smith (eds.) 1971: 220)

Begrebets udvikling i denne retning betegnes af Durand & Keucheyan (2012) *bureaucratic caesarism*, en betegnelse Gramsci ikke selv anvendte, men som er betegnende for den proces han beskriver, hvor en svækkelse af den historiske blok medfører, at stadig flere beslutninger overføres til institutioner, som ikke er underlagt demokratisk kontrol (Hoare & Smith (eds.) 1971).

6.5 Robert Cox

Robert Cox (1981, 1983) krediteres for at have introduceret Gramscis tænkning til studier inden for international politik og international politisk økonomi. Gramscis tænkning var centreret omkring udviklingen i hans hjemland Italien i en specifik historisk kontekst. Følgelig foretog Cox en tilpasning af begrebsapparatet. Cox kritiserede neorealismen, som i starten af 1980'erne dominerede forskningen i internationale relationer. Han anvendte betegnelsen verdensorden (world order) frem for den gængse betegnelse, internationale relationer, for at understrege sin kritik af neorealismens statscentrisme. Han afviste imidlertid ikke, at stater var centrale aktører, men deres interesser kunne, ifølge Cox, ikke udledes af det internationale system og staternes indplacering heri. I stedet argumenterede Cox for at anvende Gramscis tænkning til at teoretisere

relationen mellem stat og civilsamfund og, i forlængelse heraf, staternes ageren i internationale sammenhænge. Samtidig anførte Cox, at stater langt fra er de eneste centrale aktører. De sociale kræfter, som Gramsci tillagde afgørende betydning for den politiske udvikling, er i høj grad grænseoverskridende og kan ikke knyttes til en specifik stat. Følgelig fremhævede Cox vigtigheden af at inddrage transnationale aktører i en teoretisering af verdensordenen. Også transnationale aktører søger at styrke deres position ved at udvikle ideer/ideologier, som appellerer til andre samfundsgrupper og legitimerer transnationale aktørers interesser. Et vigtigt element i denne proces er etableringen af internationale institutioner, og Cox fremhæver i denne forbindelse The Trilateral Commission, Verdensbanken, IMF og OECD som institutioner, der afspejler en transnational kapitalistklasses interesser (Cox 1981, 1983).

Gramsci var, som det fremgår af ovenstående, optaget af at forklare ideernes/ideologiens selvstændige betydning for den politiske udvikling, idet han fremhævede at denne dimension var essentiel for etableringen af en hegemonisk position. Cox følger dette spor, men han "udvider" denne problematik ved, i højere grad end Gramsci, at reflektere over samfundsvidenskabelige teoris betydning for etableringen og fastholdelsen af en hegemonisk position. Således anfører Cox:

"Theory is always for someone and for some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint defineable in terms of nation or social class, of dominance or subordination...[...]...There is, accordingly, no such thing as theory in itself...[...]. When any theory so represent itself, it is the more important to examine it as ideology, and to lay bare its concealed perspective." (Cox 1981: 128)

Cox's pointe her er for så vidt helt i tråd med Gramscis tænkning, men Cox reflekterer specifikt over betydningen af bestemte videnskabelige tilgange, hvilket synes yderst relevant i forhold til vores problemstilling. Cox skelner endvidere mellem problemløsende og kritisk teori:

"It [problem-solving theory] takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organised, as the given framework for action. The general aim of problem-solving is to make these relationships and institutions work smoothly by dealing effectively with particular sources of trouble." (Cox 1981: 128-129)

Modsætningen til problemløsende teori er kritisk teori:

"It [critical theory] is critical in the sense that it stands apart from the prevailing order of the world and asks how that order came about. Critical theory, unlike problem-solving theory, does not take institutions and social and power relations for granted but calls them into question by concerning itself with their origins and how and whether they might be in the process of changing. It is directed towards an appraisal of the very framework for action, or problematic, which problem-solving theory accepts as its parameters." (Cox 1981: 129)

Disse, Cox's teoretiske refleksioner, er yderst relevante for vores problemstilling, og vi vil vende tilbage til dem efter i det følgende at have diskuteret den neogramscianske teoris anvendelse på problemstillinger omhandlende europæisk integration.

6.6 Bastiaan van Apeldoorn

Neogramsciansk teori er meget langt fra mainstream inden for forskningen i europæisk integration, og grundbøger som Cini (ed.) (2007, 2010), nævner ikke dette perspektiv. Der ér imidlertid forskere, som har diskuteret europæisk integration inden for disse teoretiske rammer, og hollænderen Bastiaan van Apeldoorn (2002) har forsøgt at forklare integrationsprocessens "renæssance" i 1980'erne og 1990'erne fra et neogramsciansk perspektiv.³⁶ Gramscis tænkning og Cox's tilpasning af begrebsapparatet er van Apeldoorns teoretiske udgangspunkt. Regional integration er imidlertid en "mellemtng" mellem Gramscis overvejende fokus på det nationale niveau og Cox's fokus på verdensordenen. Van Apeldoorns væsentligste bidrag til teoriudviklingen er følgelig, at han tilpasser teorien til studiet af regional integration. Han anfører, at europæisk integration skal forstås i en global kontekst, hvor neoliberale ideer opnåede en grad af hegemonisk status i den undersøgte periode, og han søger at forklare, hvordan udviklingen medieres af transnationale europæiske aktører. Han fremhæver i denne forbindelse European Roundtable of Industrialists (ERT) som en væsentlig aktør i den proces, hvor neoliberale ideer bliver institutionaliseret på europæisk niveau. Fragmenteringer inden for kapitalistklassen er et

³⁶ Vi fokuserer her på van Apeldoorns anvendelse af neogramsciansk teori på europæiske politiske problemstillinger. En udmærket oversigt over- og diskussion af andre neogramscianske perspektiver på samme genstandsfelt findes i Bieler 2006.

gennemgående tema i van Apeldoorns teoriudvikling, hvor nationale, europæiske og globale kapitalinteresser diskuteres. Analytisk privilegerer han dog det transnationale europæiske niveau. Det bør også fremhæves, at van Apeldoorn skelner mellem industriel og finansiel kapital og forsøger at indkredse deres respektive interesser. Denne distinktion synes yderst relevant i forhold til vores problemstilling (van Apeldoorn 2002).

6.7 Neogramscianismens relevans for vores problemstilling

I det foregående har vi præsenteret neogramsciansk teori. Rammerne for denne opgave tillader ikke en mere fyldestgørende præsentation, og vi har set os nødsaget til at udvælge de elementer af teorien, som synes mest relevante for vores problemstilling. Det er imidlertid vores opfattelse, at de dele af neogramsciansk teori, som vi har præsenteret, er tilstrækkeligt til, at vi kan afrunde denne opgave med en kvalificeret vurdering af teoriens relevans for vores problemstilling. I det følgende vil vi således argumentere for, at neogramscianismen tilbyder en teoretisk forståelsesramme, som adskiller sig væsentligt fra mainstream teorierne og samtidig synes frugtbar i forhold til at forklare vores problemstilling.

6.7.1 Neogramscianismens problematik

Det første forhold, som vi vil fremhæve her, er, at neogramscianismen adskiller sig fra mainstream teorierne ved at have en anderledes problematik. Den klassiske diskussion inden for integrationsforskningen, mellem neofunktionalismen og intergovernmentalismen, omhandler primært spørgsmålene om, hvilke aktører eller processer der er fremmede/hæmmende for øget integration, samt hvordan Den Europæiske Union formmæssigt kan begribes, og hvilke implikationer dette har for integrationsforskningen. For neogramscianere er europæisk politik ikke kendetegnet ved at have en særlig problematik, som fordrer, at der udvikles særlige integrationsteorier. Neogramscianerne tilpasser deres begreber til de politiske problemstillinger, som teorien søges anvendt i forhold til. Følgelig vil en neogramsciansk tilgang til studiet af, lad os sige, italiensk politik i 1920'erne og europæisk politik i vor tid være meget forskellige, men den grundlæggende problematik er den samme. Politik handler om og skal forklares ud fra sociale aktørers bestræbelser på at varetage det, de oplever som egne interesser. På europæisk plan

forsøger forskellige sociale aktører at udvikle og institutionalisere ideer, som fremmer varetagelsen af egne interesser, legitimerer denne interessevaretagelse og endelig appellerer til andre sociale aktører med henblik på at etablere en hegemonisk position. Således retter neogramscianismen fokus mod politikken socioøkonomiske indhold og udlægger en teoretisk ramme til en forklaring af de systematiske fordelings effekter af den politiske regulering, som vi tidligere har redegjort for.

6.7.2 Et nuanceret klasseperspektiv

Neogramscianismen anlægger et (marxistisk) klasseperspektiv, men et meget nuanceret et af slagsen. For det første afviser teorien, at sociale klassers interesser kan udledes af økonomiske strukturelle forhold, og for det andet nuanceres selve klassebegrebet gennem en kritisk behandling af den velkendte dikotomi – lønarbejde og kapital. Således er fragmenteringer inden for disse overkategorier et forhold, som neogramscianere har beskæftiget sig indgående med. En betragtning som går igen i forskellige neogramscianske bidrag er, at arbejderklassen er knyttet til nationalstaterne i væsentligt højere grad end kapitalen, og det er tvivlsomt, om noget sådant som en transnational arbejderklasse kan identificeres. Kapitalen er imidlertid heller ikke en homogen størrelse. Også her identificeres nationale, regionale og globale interesser. Endvidere skelnes der mellem industriel og finansiell kapital, hvilket også er interessant i forhold til vores problemstilling. I praksis er der naturligvis ikke tale om en skarp adskillelse. Overskud fra real produktion kan investeres i finansielle produkter frem for at blive reinvesteret i real produktion og finansielle institutioner stiller kapital til rådighed for produktive investeringer. Alligevel kan forskellene være vigtige, for så vidt henholdsvis industriel og finansiell kapital optræder som afgrænsede sociale aktører, som definerer og søger at fremme egne interesser. En væsentlig forskel er, at finansiell kapital i langt højere grad end industriel kapital er løsrevet fra den realøkonomiske udvikling. Givet den finansielle sektors afgørende betydning for kriseforløbet inden for eurozonen, er det særligt interessant at undersøge om, og i givet fald hvordan, den finansielle sektor definerer egne interesser, hvordan disse søges varetaget, og i hvilket omfang den finansielle sektor er i stand til at påvirke den politiske regulering.

6.7.3 Problemløsende og kritisk teori

Cox's distinktion mellem problemløsende og kritisk teori er særdeles interessant, fordi den neogramscianske teori hermed knyttes direkte til vores problemstilling og spørgsmålet om, hvorfor den politiske regulering inden for eurozonen er knyttet til et bestemt videnskabeligt økonomisk paradigme. Som vi har redegjort for i problemfeltet, kan den politiske regulering inden for eurozonen i store træk karakteriseres som problemløsende, idet de etablerede institutioner og de ideer, som er indlejret heri, tages som udgangspunkt for de politiske tiltag. Ved formuleringen af vores problemstilling har vi, implicit, antaget, at det er paradoksalt at basere den politiske regulering på en videnskabelig teori, som ikke kan underbygges empirisk og samtidig ikke fremmer varetagelsen af vedtagne politiske, økonomiske og sociale målsætninger. Cox ophæver så at sige dette paradoks ved at anføre, at videnskabelige teorier, på linje med ideologi, tjener det formål at tilgodese bestemte sociale aktørers interesser samt at understøtte de etablerede institutioner. Således forstået fastholder den problemløsende tilgang de sociale og politiske magtrelationer, som var gældende ved etableringen af ØMU'en.

Problemløsende og kritisk teori er hinandens modsætninger, men frem for at fremstille valget mellem disse som et enten/eller mener vi, at de med fordel kan betragtes som modpoler i et kontinuum. En sådan fremstilling muliggør en indplacering af teorier, som ikke entydigt falder i den ene kategori. Eksempelvis vil en keynesiansk tilgang, som vi tidligere har diskuteret, ikke nødvendigvis forkaste alle etablerede institutioner og ideer, men på nogle områder vil den udfordre status quo. Fordelen ved at kunne indplacere fx keynesianismen på et sådant kontinuum er, at distinktionen mellem problemløsende og kritisk teori hermed kan kvalificere en diskussion af på hvilke områder, en given teori understøtter eller udfordrer sociale aktørers interesser og etablerede institutioner.

6.7.4 Bureaukratisk cæsarisme og udviklingen inden for eurozonen

Bureaukratisk cæsarisme er, som vi har redegjort for, betegnelsen for en proces, hvor en presset historisk blok forsøger at beskytte sine interesser ved at overlade væsentlige beslutninger til institutioner, som ikke er underlagt demokratisk kontrol. Vi har i problemfeltet beskrevet de væsentligste politiske tiltag inden for eurozonen. Six-pack skærper de finanspolitiske regler, som medlemslandene skal overholde, hvormed mulighederne for at folkevalgte politikere kan beslutte

sig for en anden retning i den økonomiske politik indskrænkes. Samtidig styrkes Kommissionens rolle i overvågnings- og sanktionsprocedurerne. Finanspagten forpligter medlemslandene til at indføre en national budgetlov, hvilket ligeledes indskrænker mulighederne for, at folkevalgte politikere kan træffe "forkerte" beslutninger. Låneforanstaltningerne EFSF/ESM yder lån mod at landene til gengæld accepterer "passende" conditionality. Rådet skal formelt godkende udformningen af disse programmer, men derudover er kompetencen til at overvåge, træffe beslutning om eventuel genforhandling samt beslutninger om at tilbageholde eller stoppe udbetalinger overladt til den såkaldte trojka bestående af Kommissionen, ECB og IMF. At programmerne samtidig indskrænker folkevalgte politikeres manøvrerum er åbenlyst. Endelig ligger kompetencen til at foretage opkøb af statsobligationer (OMT) hos ECB, mens conditionality-proceduren, der ledsager sådanne opkøb, må formodes at ligne den, som gælder i forhold til låneforanstaltningerne. Overordnet set er der således tale om en betydelig indskrænkning af folkevalgte politikeres kompetencer samt en markant styrkelse af og kompetenceoverførsel til institutioner, som ikke er underlagt direkte demokratisk kontrol.

Bureaukratisk cæsarisme synes, jævnfør ovenstående, at være et særdeles relevant begreb i forhold til at forklare den politiske krisehåndtering inden for eurozonen. Det er således også interessant, at det, der umiddelbart tager sig ud som en styrkelse af den tilgang til økonomisk politisk regulering, som blev institutionaliseret ved etableringen af ØMU'en, fra et neogramsciansk perspektiv kan tolkes som noget nær det modsatte. Gramsci anfører, at en stærk hegemonisk position er kendetegnet ved udbredt accept, hvorfor demokratiske institutioner er "ufarlige", og de kan tilmed være med til at legitimere en hegemonisk position. Bureaukratisk cæsarisme betegner derfor, som nævnt indledningsvist, en proces, hvor en svækket historisk blok forsøger at beskytte sine interesser i lyset af vigende folkelig accept, hvorved processen i sig selv kan medvirke til at delegitimere hegemoniet. Følgelig rejser den beskrevne udvikling spørgsmålet, om der bag den tilsyneladende kontinuitet og stabilitet er ansatser til egentlige forandringer. Vi kan desværre ikke forfølge denne tanke her, men det bør bemærkes, at hegemoniet i Gramscis optik havde en væsentlig kulturel dimension. Denne nedtones hos neogramscianske tænkere som Cox og van Apeldoorn, der i højere grad fokuserer på økonomiske og politiske institutioner. Som følge af krisen, og i fraværet af politiske tiltag, som kunne ændre på dette forhold, leverer disse institutioner imidlertid ikke længere goder som beskæftigelse og øget velstandsniveau, der er

væsentlige i forhold til legitimeringen og accepten af økonomiske og politiske institutioner. Styrkelsen af de etablerede institutioner og en politisk regulering, der baserer sig på det institutionaliserede neoklassisk økonomiske paradigme, gør det oplagt at anvende hegemonibegrebet, men det bør erindres, at hegemoni er "rule by consent", og netop de elementer, som styrker legitimiteten og accepten at de dominerende politiske institutioner synes, jævnfør ovenstående, at være blevet svækket under den økonomiske krise.

6.8 Opsummerende diskussion

I vores teoriafsnit har vi opstillet nogle krav til en relevant teori. Dernæst har vi diskuteret og kritiseret de dominerende teoretiske tilgange, hvorefter vi har præsenteret og diskuteret en neogramsciansk tilgang til vores problemstilling. Vi finder, at neogramscianismen er et både relevant og interessant teoretisk perspektiv. Med udgangspunkt i vores problemfelt fremhævede vi tre væsentlige forhold ved den politiske regulering inden for eurozonen: 1. Den politiske regulering er tæt knyttet til bestemte ideer om økonomiens funktionsmåde, et bestemt økonomisk paradigme. 2. Den politiske regulering har i betydeligt omfang taget udgangspunkt i og er blevet udformet inden for eksisterende institutionelle rammer. 3. Den politiske regulering har systematiske fordelingspolitiske konsekvenser, som antyder relevansen af et klasseperspektiv. Hver for sig indgår disse forhold i videnskabelige teorier – henholdsvis socialkonstruktivisme, (ny)institutionalisme og marxisme. Neogramscianismen integrerer imidlertid alle tre væsentlige forhold i ét teoretisk perspektiv, hvilket er en vægtig begrundelse for, at anlægge dette teoretiske perspektiv.

Et andet væsentligt argument for at vælge en neogramsciansk tilgang til en teoretisk behandling af vores problemstilling er, at dette perspektiv har en problematik, som er forskellig fra mainstream integrationsteoriene, og mere relevant for vores problemstilling. Det vi problematiserer, er den politiske regulerings substans, og dette er hvad neogramscianismen eksplicit søger at forklare. I vores teoriafsnit har vi endvidere præsenteret et udsnit af neogramscianismens omfattende begrebsapparat, og vi har argumenteret for, at begreber som hegemoni, historisk blok, cæsarisme med flere er relevante for en forklaring af vores problemstilling.

I vores opgave har vi lavet en grundig undersøgelse af det empiriske felt og en tilsvarende grundig

diskussion af hvilke teoretiske perspektiver, der kunne have relevans for en forklaring af de problemstillinger, som er afdækket i problemfeltet. Her har vi fremhævet neogramscianismen som et interessant teoretisk perspektiv. Det skal naturligvis understreges, at en vurdering af en teoris forklaringskraft forudsætter et studie, hvor der gennemføres en egentlig teoritest, hvilket ligger uden for rammerne af denne opgave. Vi kan dog fremhæve nogle mulige problemer, som vil være forbundet med en sådan undersøgelse.

For det første er teorien formuleret på et højt abstraktionsniveau, og de centrale begreber må nødvendigvis tilpasses en virkelighed, som hele tiden er under forandring. Cox fremhæver denne problematik, idet han understreger, at problemløsende teori, dens begrænsninger til trods, er i stand til at reducere et specifikt problem til et begrænset antal variable, som kan underkastes en forholdsvis præcis undersøgelse. Dette er muligt, fordi problemløsende teori hviler på den antagelse, at sociale relationer, magtforhold og de institutionelle rammer forbliver uforandrede. Følgelig kan *ceteris paribus* antagelsen anvendes i forhold til alle de variable, som ikke specifikt indgår i undersøgelsen. Problemløsende teori kan således formulere forholdsvis præcise love eller regulariteter, men det bør understreges, at disse kun er valide, for så vidt *ceteris paribus* antagelsen er empirisk funderet (Cox 1981).

Neogramsciansk teori forsøger, i modsætning hertil, at teoretisere helheden, og virkeligheden betragtes som foranderlig eller i hvert tilfælde potentielt foranderlig. Neogramscianere argumenterer for, at dette er et mere virkelighedsnært udgangspunkt, men implikationen for teoriens anvendelse er, at den er vanskeligere at operationalisere, ligesom begreberne og metoden mangler den præcision, som kan opnås gennem en problemløsende tilgang.

En anden problematik, som er særligt relevant i forhold til de neogramscianske bidrag, der tillægger transnationale aktører afgørende betydning, er, at nationalstaterne, efter vores opfattelse, stadig er væsentlige i en europæisk sammenhæng. Gramsci var optaget af hegemoniets kulturelle elementer. Tilpasningen af teorien til globale og europæiske problemstillinger har medført en lavere vægtning heraf og et mere udtalt fokus på økonomiske og politiske forhold. Det er for så vidt forståeligt og udtryk for en tilpasning af teorien til det empiriske felt. I en krisesituation, hvor de økonomiske og politiske institutioner ikke leverer økonomisk vækst, beskæftigelse, højere levestandard og lignende forhold, som kan legitimere disse institutioner,

mener vi imidlertid, at det er væsentligt at være opmærksom på, at også kulturelle elementer kan være en kilde til legitimering af politisk dominans. I denne forbindelse bør det fremhæves, at hverken eurozonen eller Den Europæiske Union som sådan udgør kulturelle fikseringspunkter, der står mål med de nationalstatslige. Gramsci var, som nævnt, yderst opmærksom på dette forhold, hvorfor en teoretisering af den politiske regulering inden for eurozonen, som inkluderer et eksplicit fokus på nationalstaternes betydning, ikke er uforenelig med den teoretiske ramme, men da nyere teoretiske bidrag har nedprioriteret denne dimension, ønsker vi at fremhæve, at en væsentlig kilde til legitimering af politisk dominans er fast forankret i nationalstaterne. Derfor bør en teoretisk tilgang være åben overfor den mulighed, at afgørende politiske forandringer, med betydning for hele eurozonen, kan udgå fra de nationalstater, som i forening udgør denne monetære union.

Ovenstående kritikpunkter til trods mener vi at have argumenteret for, at neogramscianismen er et frugtbart udgangspunkt for en forklaring af den konkrete udformning af den politiske regulering inden for eurozonen, som vi har problematiseret i nærværende opgave. Teorien er dog ikke "det nemme valg". Neogramscianismen er vanskelig at operationalisere, og dens begreber må løbende tilpasses en virkelighed under forandring. Det er imidlertid sjældent nemt at forklare komplekse samfundsvidenskabelige problemstillinger, og hvis det var os tilladt at forfatte endnu 100 sider, påtog vi os gerne opgaven at gennemføre en egentlig analyse af vores problemstilling, som var funderet i neogramsciansk teori.

7.0 KONKLUSION

I nærværende opgave har vi problematiseret den politiske regulering inden for eurozonen. Den problemformulering, som vi har arbejdet ud fra, lyder som følger:

Hvorfor er den politiske regulering inden for eurozonen domineret af en tilgang, som medfører en uhensigtsmæssig makroøkonomisk udvikling; som bygger på problematiske antagelser; og som ikke adresserer væsentlige årsager til krisen?

I vores problemfelt har vi behandlet de antagelser, som er indeholdt i problemformuleringen, ligesom vi har tilstræbt at etablere et grundlag for vores teoretiske diskussion. Vedrørende antagelserne har vi argumenteret for:

1. Efter 2010 blev der etableret én dominerende tilgang til politisk regulering inden for eurozonen. Denne tilgang er tæt knyttet til et neoklassisk økonomisk paradigme, inden for hvilket markedet opfattes som stabilt forudsat, at det ikke "forstyrres". Derfor er det forhold, som ifølge denne økonomiforståelse forhindrer markedet i at søge mod ligevægt og optimal ressourceudnyttelse, der er blevet identificeret som de væsentligste problemer. Offentlig gældsætning, angiveligt fremkommet som resultat af uansvarligt offentligt forbrug, er et sådant problem. Det samme er (for) høje lønniveauer og rigide arbejdsmarkedsstrukturer. I overensstemmelse med denne problemdefinition, er der truffet beslutninger om skærpelse af reglerne vedrørende offentlig gældsætning og offentlige budgetunderskud, ligesom sanktionsmulighederne i tilfælde af, at reglerne overtrædes, er blevet skærpede. Lønniveauer og arbejdsmarkedsstrukturer er overvejende nationale anliggender, hvorfor de fleste beslutninger relateret hertil ikke er juridisk bindende. Der er imidlertid en række lande, som har set sig nødsaget til at bede om finansiel assistance fra eurozonens til formålet oprettede institutioner, og for disse lande er långivningen gjort betinget af omfattende arbejdsmarkedsreformer og politikker, som direkte eller indirekte medfører et nedadgående pres på lønniveauet. Den neoklassiske økonomiforståelse afspejles således i de væsentligste beslutninger, men det er også værd at bemærke, hvad der ikke er truffet beslutninger om. Således er der ikke, inden for eurozonen, taget initiativer til ekspansive finanspolitiske tiltag, og de opstrammede regler

vedrørende offentlig gæld og offentlige budgetunderskud forhindrer, at eurolandene eller en gruppe af disse på eget initiativ kan føre sådanne økonomiske politikker.

2. Den makroøkonomiske udvikling har vi vurderet i forhold til de fællesskabsopgaver, der er defineret i Maastricht-traktaten. Vi argumenterer for, at den makroøkonomiske udvikling er uhensigtsmæssig, hvilket skal forstås bogstaveligt som i uoverensstemmelse med den hensigt, der udtrykkes i fællesskabsopgaverne. Vi har således påvist en meget ringe, og i perioder negativ, økonomisk vækst inden for eurozonen. Samtidig er arbejdsløsheden steget voldsomt, og i de hårdest ramte lande er mere end hver fjerde uden arbejde, mens ungdomsarbejdsløsheden i flere lande overstiger 50 %. Videre er der ikke, som det udtrykkes i Maastricht-traktaten, konvergens med hensyn til landenes økonomiske resultater. Der er tværtimod øget divergens. Endelig har vi henvist til to omfattende publikationer fra Kommissionen, som konkluderer, at det sociale beskyttelsesniveau, levestandarden og livskvaliteten er blevet forringet under krisen. I tillæg til de fællesskabsopgaver, der er defineret i Maastricht-traktaten, har vi også vurderet udviklingen i offentlig gældsætning relativt til BNP. Vi har inkluderet denne variabel, fordi den politiske regulering inden for eurozonen har været særligt fokuseret på netop dette forhold. Vi har konkluderet, at det ikke er lykkedes at nedbringe eurozonens gæld relativt til BNP, som tværtimod er vokset fra år til år.
3. Vores tredje antagelse omhandler de antagelser, som den politiske regulering inden for eurozonen bygger på, og her har vi fokuseret på sammenhængen mellem offentlig gældsætning og de øvrige makroøkonomiske ubalancer (særligt arbejdsløshed). Som vi dokumenterede under behandlingen af første antagelse, er offentlig gældsætning blevet defineret som en primær årsag til de øvrige makroøkonomiske ubalancer og en nedbringelse af den offentlige gældsætning som det vigtigste element i en "løsningsmodel". Denne kausalitet, hvor offentlig gældsætning er årsag, mens de øvrige ubalancer er virkningen, er i overensstemmelse med neoklassisk økonomisk tænkning. Vi har imidlertid dokumenteret, at denne kausalitet ikke kan underbygges empirisk, idet der ikke er nogen sammenhæng mellem udviklingen i eller niveauet for offentlig gældsætning på den ene side og den efterfølgende udvikling i vækst og beskæftigelse på den anden side. Vi har derimod fundet, at empirien støtter den omvendte kausalitet, idet stigende

arbejdsløshed, og sekundært udgifter til "redning" af finansielle institutioner, medfører betydelige stigninger i den offentlige gældsætning.

4. Vores fjerde antagelse er, at den politiske regulering inden for eurozonen ikke adresserer væsentlige årsager til krisen, hvilket naturligvis skal ses i sammenhæng med vores afvisning af, at offentlig gældsætning er en sådan væsentlig årsag. Vi har derimod dokumenteret, at stigende arbejdsløshed var den primære årsag til den stigende gældsætning, mens udgifter til "redning" af finansielle institutioner var en anden væsentlig årsag, som dog var mere udtalt i nogle lande end i andre. Vi har derfor fokuseret på empirisk underbyggede forklaringer på stigende arbejdsløshed og de store ubalancer i den finansielle sektor, som var årsagen til, at nogle finansielle institutioner måtte reddes af staterne.

Vi har argumenteret for, at ØMU'ens strukturelle opbygning, eurolandenes økonomiske strukturer samt de politiske præferencer i de enkelte lande er væsentlige overordnede forhold. Mere specifikt har vi påvist en betydelig og tiltagende divergens i eurolandenes indbyrdes konkurrenceevne som følge af stadig større forskelle i de enkelte landes enhedslønomkostninger. Dette har resulteret i store over- og underskud på eurolandenes betalingsbalancer, opbygning af en betydelig udlandsgæld i nogle lande samt en gradvis flytning af arbejdspladser til de lande med de laveste enhedslønomkostninger. Denne proces startede allerede ved etableringen af eurozonen, men effekterne blev først for alvor tydelige, da det finansielle system var tæt på sammenbrud i 2008. Årsagen hertil var, at de finansielle markeder blev liberaliseret i ØMU'ens indledende fase, hvorfor de store overskud i nogle lande via det finansielle system blev ført tilbage til lande med voksende udlandsgæld i form af lån. Den fælles rente inden for eurozonen muliggjorde og ansporede denne proces, idet finansielle institutioner i lande med relativt høj inflation kunne yde lån til en rente, der ikke var væsentligt højere end inflationsniveauet, hvilket betød, at det stort set var "gratis" at låne. De penge, som på denne måde blev tilført de sydeuropæiske lande, understøttede et højt forbrug og dermed også beskæftigelsen. I de lande, hvor de billige lån finansierede boligbobler, var det endog muligt at øge beskæftigelsen samtidig med, at konkurrenceevnen forværredes.

Den cyklus, som vi har beskrevet i ovenstående, ville naturligvis bryde sammen før eller senere, men den udløsende faktor var den internationale økonomiske krise, som betød at

underskudslandene ikke længere kunne finansiere deres underskud, og derfor heller ikke opretholde et højt hjemligt forbrug (eller et stærkt overvurderet boligmarked).

Konsekvenserne af en drastisk forværret konkurrenceevne blev tydelige, idet arbejdsløsheden steg voldsomt. Samtidig blev de finansielle institutioner i underskudslandene ramt hårdt. De kunne og kan ikke finansiere produktive investeringer, og i nogle lande måtte staterne tilføre sektoren betydelige midler. Således forklaringen på de to væsentligste årsager til den stigende offentlige gældsætning. Endvidere medførte den øgede offentlige gældsætning, at finansmarkedernes risikovurdering af sydeuropæiske landes statsobligationer ændrede sig, og renterne steg betragteligt. Et væsentligt argument for den dominerende tilgang har derfor været, at offentlige besparelser i de sydeuropæiske lande kan nedbringe gældsætningen, øge finansmarkedernes tillid til økonomierne og nedbringe renterne på statsobligationer.

Vi har argumenteret for, at den dominerende tilgang ikke adresserer væsentlige årsager til krisen. De store forskelle i landenes enhedslønomkostninger er en sådan væsentlig årsag. Givet målet om konvergens med hensyn til landenes økonomiske resultater, burde en forbedring af de sydeuropæiske landes konkurrenceevne gennem en forbedret produktivitet have første prioritet. Den dominerende tilgang har imidlertid prioriteret en meget stram økonomisk politik, som i teorien kan forbedre betalingsbalancen ved at begrænse forbruget (og dermed importen) samt presse lønningerne og dermed forbedre lønkonkurrenceevnen. Problemet er imidlertid, at konkurrenceevne er et relativt begreb, og den dominerende tilgang har udskrevet samme medicin til alle eurolande. De faktiske fald i de sydeuropæiske landes enhedslønomkostninger modsvares derfor af tilsvarende fald i Tyskland og de øvrige overskudslande, hvormed de store forskelle i landenes konkurrenceevne består. På tilsvarende vis er den manglende forståelse af, at landene er medlemmer af en monetær union, hvorfor de ikke kan betragtes isoleret, årsag til, at det ikke er lykkedes at nedbringe den offentlige gældsætning relativt til BNP. Isoleret set kan et land, under de rette forudsætninger, nedbringe sin gæld relativt til BNP ved at gennemføre offentlige besparelser og/eller forøge de offentlige indtægter. Når alle lande inden for en monetær union tvinges til at føre en sådan politik samtidig, er resultatet imidlertid væsentligt anderledes, og vi har, med henvisning til et omfattende studie heraf,

dokumenteret, at effekten af denne politik er en faktisk forøgelse af eurozonens offentlige gældsætning relativt til BNP. I det omfang denne variabel er bestemmende for renterne på statsobligationer, bidrager sparepolitikken derfor isoleret set til renteforøgelser.

Dokumentationen af de antagelser, som er indeholdt i vores problemformulering, udstiller det paradoksale i den dominerende tilgang til politisk regulering inden for eurozonen. Opgavens anden hoveddel er derfor dedikeret en teoretisk diskussion af, hvordan den politiske regulering kan forklares. Vi har indledt vores teoriafsnit med at reflektere over, hvilke teoretiske problemstillinger vores problemfelt rejser i forhold til at forklare den politiske regulering inden for eurozonen. Indledningsvist har vi argumenteret for, at den politiske proces, som vi problematiserer, kan karakteriseres som øget integration, hvilket fordrer en undersøgelse af etablerede integrationsteoriens forklaringskraft. Endvidere har vi identificeret tre væsentlige forhold, som har afgørende betydning for en teoretisk forklaring af vores problemstilling. For det første har vi argumenteret for, at ideer om økonomiens funktionsmåde – økonomiske paradigmer – synes at have afgørende indflydelse på udformningen af den politiske regulering. For det andet har vi påvist, at den politiske regulering i store træk er udformet inden for de institutionelle rammer, som blev etableret ved grundlæggelsen af ØMU'en. Dette skal ikke forstås som institutionel "stilstand", idet der er blevet etableret nye institutioner, men disse er udformet i overensstemmelse med den økonomiforståelse, som blev institutionaliseret ved ØMU'ens grundlæggelse, og de har til formål at understøtte de etablerede institutioner. For det tredje har vi påvist, at den politiske regulering inden for eurozonen har systematiske fordelingspolitiske konsekvenser, hvilket fordrer et fokus på sociale aktører og disses økonomiske og politiske interesser.

Med udgangspunkt i ovenstående har vi diskuteret relevansen af de etablerede integrationsteorier for vores problemstilling. Den "klassiske" debat mellem neofunktionalister og intergovernmentalister har præget integrationsforskningen, og mange analyser af europæiske problemstillinger er udformet inden for disse teoretiske rammer. Teorierne fremstilles ofte som hinandens modsætninger, men vi har argumenteret for, at de er fælles om en forholdsvis afgrænset problematik, der omhandler hvilke aktører og processer der fremmer/hæmmer europæisk integration samt spørgsmålet om, hvilken form integrationsprojektet antager, og

hvorvidt det supranationale eller nationale analyseniveau bør vægtes højest. Følgelig er disse teorier af begrænset relevans for vores problemstilling, da det er integrationsprocessens indhold, vi har problematiseret.

Liberal intergovernmentalisme er nært beslægtet med intergovernmentalismen, men adskiller sig herfra ved at anføre, at nationale politiske forhold er væsentlige i forhold til udformningen af nationale interesser. Hermed åbnes der i princippet for, at nationale sociale aktører med forskellige økonomiske og politiske interesser kan indgå i teoretiseringen af integrationsprocessen. Liberal intergovernmentalisme opretholder imidlertid et skarpt skel mellem det nationale og det internationale analyseniveau og fastholder nationalstaten som den centrale analytiske enhed. Ideer og institutioner teoretiseres ikke, og liberal intergovernmentalisme har ikke en veludviklet teoretisk model til forklaring af, hvordan interessemodsætninger påvirker udformningen af nationale interesser.

Multi-level governance perspektivet er ikke en egentlig teori. Perspektivet kritiserer den adskillelse mellem analyseniveauer, som ovenstående teorier opererer med. Således anføres det, at både det subnationale, det nationale og det supranationale analyseniveau er relevante, samt at disse analyseniveauer er sammenkoblede. Vi finder, at denne forståelsesramme, som udspringer af en ontologisk refleksion, er et konstruktivt bidrag til teoriudviklingen.

Nyinstitutionalistisk teori findes i mange varianter. Vi har argumenteret for, at særligt den historiske institutionalisme er relevant i nærværende sammenhæng, idet denne retning blandt andet fokuserer på at forklare, hvordan institutionalisering af ideer, værdier og normer påvirker politiske processer. Teoriens fokus er på institutioner og i ringere grad institutionernes omgivelser – herunder sociale aktører. Ikke desto mindre synes nyinstitutionalistisk teori af have nogen forklaringskraft i forhold til vores problemstilling.

Den sidste teoretiske retning, vi har diskuteret, er socialkonstruktivismen. Denne retning fremhæver betydningen af ideer, hvilket synes relevant i forhold til vores problemstilling. Således mener vi også, at konstruktivisternes kritik af teorier, som a priori tillægger sociale aktører givne interesser, er velfunderet. Vi har imidlertid også fremhævet, at den politiske regulering inden for eurozonen har systematiske fordelingspolitiske konsekvenser, hvorfor vi ikke finder det hensigtsmæssigt at indtage en idealistisk position, som adskiller udformningen og institutionaliseringen af ideer fra materielle interesser.

I vores gennemgang af mere eller mindre etablerede teoretiske perspektiver har vi argumenteret for, at de to mastodonter inden for integrationsforskningen kun har begrænset relevans for vores problemstilling. Nogle af de andre perspektiver rummer væsentlige teoretiske indsigter, men ingen af dem forener de tre forhold, som vi, på baggrund af problemfeltet, har fremhævet som værende de mest betydningsfulde. Følgelig har vi vendt blikket mod neogramscianismen, hvis teoretiske hovedfokus netop er på ideer, institutioner og sociale aktører, og teorien tilstræber at forklare, hvordan disse tre elementer interagerer uden a priori at fastlægge kausalitetens retning. Neogramscianismen spænder vidt – fra Gramscis egen tænkning i 1920'erne, hvis empiriske fokus var udviklingen i Italien i denne periode – til nutidige bidrag som blandt andet søger at forklare problemstillinger på europæisk niveau. Da det samtidig er en teoretisk præmis, at teorien skal tilpasses den kontekst i hvilken den anvendes, er det vanskeligt at give en præcis karakteristik af neogramscianismen. Der er imidlertid en neogramsciansk "fællesnævner" i det omfattende begrebsapparat, som blev udviklet af Gramsci, og som senere teoretikere har tilpasset til og anvendt på andre problemstillinger. Følgelig har vores fremstilling og diskussion af teorien, fokuseret på dette begrebsapparat.

Centralt blandt Gramscis begreber er *hegemoni*, hvilket er en betegnelse for "rule by consent". En samfundsklasse, der besidder en hegemonisk position, er således i stand til at udøve politisk magt, som tilgodeser denne klasses interesser, men uden at møde modstand fra andre sociale aktører, idet magtudøvelsen opfattes som legitim og "i alles interesse".

Et andet centralt begreb er *historisk blok*. Formationen af en historisk blok går forud for etableringen af en hegemonisk position, og en historisk blok er kendetegnet ved, at der er kongruens mellem materielle kræfter, institutioner og ideer (ideologi). Formationen af en historisk blok forudsætter hegemoniske ideer, der udvikles af *organiske intellektuelle*, som følgelig er centrale aktører i denne proces.

Endnu et gramsciansk begreb, som er interessant i forhold til vores problemstilling, er *bureaukratisk cæsarisme*, som betegner en proces, hvor magthaverne har stadig sværere ved at legitimere deres magt, og som følge heraf overlader flere og flere kompetencer til institutioner, som ikke er under direkte demokratisk kontrol.

I vores teoriafsnit har vi argumenteret for, hvorfor ovennævnte begreber er særdeles interessante i forhold til vores problemstilling. Endvidere har vi henvist til Robert Cox, som med udgangspunkt i

neogramsciansk teori, har reflekteret over videnskabelige teories betydning for samfundsudviklingen. Han understreger, for det første, at teorier altid har et perspektiv. Endvidere laver han en interessant distinktion mellem problemløsende og kritisk teori. Førstnævnte tager, kort fortalt, den eksisterende orden for givet og søger at løse problemer, som opstår inden for denne. Sidstnævnte derimod stiller spørgsmålstejn ved den eksisterende orden, spørger hvordan den er blevet til og om den potentialet er under forandring.

Vi har afsluttet vores diskussion af neogramscianismen med konstateringen af, at teorien er vanskelig at operationalisere, samt at begreberne nødvendigvis må tilpasses den kontekst, som de søges anvendt i. Følgelig er det en krævende opgave at operationalisere teorien. Vi finder imidlertid, at neogramscianismen er et særdeles interessant teoretisk udgangspunkt for en forklaring af vores problemstilling, hvorfor en vanskelig operationaliseringsfase så at sige er umagen værd.

8.0 LITTERATURLISTE³⁷

van Apeldoorn, Bastiaan (2002), *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Routledge 2002

van Apeldoorn, Bastiaan, Henk Overbeek & Magnus Ryner (2003), *Theories of European Integration – A Critique*, pp17-45 i Cafruny, Alan W. & Magnus Ryner (eds.) (2003), *A Ruined Fortress?*, Rowman & Littlefield Publishers 2003

Armstrong, Kenneth A. & Simon J. Bulmer (1998), *The governance of the Single European Market*, Manchester University Press 1998

Bernanke (2004), *The Great Moderation*, Remarks by Governor Ben S. Bernanke – At the meeting of the Eastern Economic Association, Washington, DC, February 20, 2004, The Federal Reserve Board 2004

<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/default.htm>

Bieler, Andreas (2005), *Class Struggle over the EU Model of Capitalism: Neo-Gramscian Perspectives and the Analysis of European Integration*, Critical Review of International Social and Political Philosophy, vol. 8, no. 4, 2005

Blyth, Mark & Matthias Matthijs (2011), *Why Only Germany Can Fix the Euro*, TripleCrisis 2011, <http://triplecrisis.com/why-only-germany-can-fix-the-euro/>

Boyer, Robert (2012), *The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy*, Cambridge Journal of Economics, vol. 36, issue 1, 2012

Cini, Michelle (2007), *Intergovernmentalism*, pp99-116 i Cini, Michelle (ed.) (2007), *European Union Politics*, second edition, Oxford University Press 2007

Council of the European Union (2008), *Presidency Conclusions – Brussels 15 and 16 October 2008* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf

Cox, Robert W. (1981), *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, Millennium – Journal of International Studies, vol. 10, no. 2, 1981

Cox, Robert W. (1983), *Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method*, Millennium – Journal of International Studies, vol. 12, no. 2, 1983

Danmarks Nationalbank (2011a), *Kvartalsoversigt, 1. kvartal, 2011, del 2*

³⁷ Alle links, som er angivet i litteraturlisten, var aktive 8/7 2013. Enkelte sider opdateres løbende. I disse tilfælde henviser det angivne årstal til seneste opdatering. Dette kan imidlertid have ændret sig på tidspunktet for læsning af opgaven. Endvidere foretager Eurostat løbende korrektion af deres datamateriale, hvorfor små afvigelser i forhold til de data, vi har angivet, kan forekomme.

Danmarks Nationalbank (2011b), *Bretton Woods-systemet bryder sammen*

http://www.nationalbanken.dk/dndk/hist.nsf/side/Bretton_Woods-systemet_bryder_sammen

Den Europæiske Fællesakt (1987)

<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/b48c0181/Faellesakten%20pdf.pdf>

Eur-lex (2004), *Domstolens Dom (plenum) af 13. juli 2004*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0027:DA:NOT#SM>

Dullien, Sebastian (2012), *Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact*, European Council on Foreign Relations 2012

http://ecfr.eu/content/entry/commentary_reinventing_europe_explaining_the_fiscal_compact

Durand, Cédric & Razmig Keucheyan (2012), *Bureaucratic Caesarism – A Gramscian Outlook on the Crisis of Europe*, Document de travail du CEPN, Centre d'économie de l'Université Paris Nord 2012

http://www.univ-paris13.fr/CEPN/IMG/pdf/wp2012_03.pdf

EUbusiness (2011), *EU Economic governance "Six-Pack" – guide*

<http://www.eubusiness.com/topics/finance/six-pack/>

Europa.eu (2011), *EU Economic governance "Six-Pack" enters into force*

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm

Europa-Kommissionen (2012), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – En køreplan for oprettelse af en bankunion*

<http://euo.dk/upload/application/pdf/4f34c97b/20120510da.pdf>

European Central Bank (2010), *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, Occasional Paper Series, no. 109, April 2010

<http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp109.pdf>

European Central Bank (2012), *Technical Features of Outright Monetary Transaction*

http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

European Central Bank (2013), *The Governing Council*

<http://www.ecb.int/ecb/orga/decisions/govc/html/index.en.html>

European Commission (2012a), *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

European Commission (2012b), *European Financial Stability Support*

http://ec.europa.eu/economy_finance/european_stabilisation_actions/index_en.htm

European Commission (2013), *Corrective arm/Excessive deficit procedure*
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm

European Financial Stability Facility (2012), *European Financial Stability Facility (EFSF)*
http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf

European Stability Mechanism (2012), *European Stability Mechanism Guideline on Loans*
<http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Guideline%20on%20loans.pdf>

European Stability Mechanism (2013), *Spain*
<http://www.esm.europa.eu/about/assistance/spain/index.htm>

European Union (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2012*, European Commission, European Union 2012

European Union (2013), *EU Employment and Social Situation – Quarterly Review December 2012*, European Commission, European Union 2013

Europluspagten (2011),
<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/395b63bb/Europluspagt.pdf>

Eurostat (2012a), *Real GDP growth rate – volume*
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>

Eurostat (2012b), *GDP per capita in Member States ranged from 45 % to 274 % of the EU27 average in 2011*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-20062012-AP/EN/2-20062012-AP-EN.PDF

Eurostat (2013a), *Euro area unemployment rate at 11,7 % - EU27 at 10,7 %*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01022013-BP/EN/3-01022013-BP-EN.PDF

Eurostat (2013b), *Unemployment statistics*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics

Eurostat (2013c), *General government gross debt (Maastricht debt) in % of GDP – annual data*
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo10&plugin=0>

Eurostat (2013d), *Government finance statistics*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Government_finance_statistics

Eurostat (2013e), *Lønninger og lønomkostninger*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Wages_and_labour_costs/da#Yderligere_Eurostat-oplysninger

Eurostat (2013f), *Government deficit/surplus, debt and associated data*

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-053864_QID_5B619659_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;UNIT,L,Z,0;SECTOR,L,Z,1;INDIC_NA,L,Z,2;INDICATORS,C,Z,3;&zSelection=DS-053864INDICATORS,OBS_FLAG;DS-053864SECTOR,S13;DS-053864INDIC_NA,EDP_B9;DS-053864UNIT,PC_GDP;&rankName1=TIME_1_0_0_0&rankName2=SECTOR_1_2_-1_2&rankName3=INDIC-NA_1_2_-1_2&rankName4=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName5=UNIT_1_2_-1_2&rankName6=GEO_1_2_0_1&sortC=ASC_-1_FIRST&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=NONE&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23

Eurostat (2013g), *General Government Gross Debt, Percentage of GDP*

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=0>

Federal Reserve Act,

<http://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>

Flassbeck, Heiner (2011), *Class War: Low Wages and Beggar Thy Neighbor*, Real News Network, 2011

http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=74&jumival=7693

Flassbeck, Heiner & Friederike Spiecker (2011), *The Euro – A Story of Misunderstanding*, Intereconomics, vol. 46, no. 4, 2011

Folketingets EU-Oplysning (2011), *Europluspagt/konkurrencepagt*

<http://www.euo.dk/emner/styring/konkurrenceevnepagten/>

Folketingets EU-Oplysning (2012), *Enighed i EU's Ministerråd om fælles banktilsyn*

<http://euo.dk/nyheder/euidag/2012/december/banktilsyn/>

Garside, W.R. (1990), *British Unemployment 1919-1939 – A Study in Public Policy*, Cambridge University Press 1990

Gill, Stephen (2002), *Power and Resistance in the New World Order*, Palgrave Macmillan 2002

Hass, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press 1958

Hay, Colin (2011), *Pathology Without Crisis? The Strange Demise of the Anglo-Liberal Growth Model*, Government and Opposition, vol. 46, no. 1, 2011

Hoare, Quintin & Geoffrey Nowell Smith (eds.) (1971), *Selections of the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, 1st Edition, International Publishers, New York 1971

Holland, Dawn & Jonathan Portes (2012), *Self-Defeating Austerity?*, National Institute Economic Review, vol. 222, no. 1, 2012

IMF (2010), *World Economic Outlook, October 2010 – Recovery, Risk and Rebalancing*
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/pdf/text.pdf>

IMF (2012a), *World Economic Outlook, April 2012 – Growth Resuming, Dangers Remain*
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/pdf/text.pdf>

IMF (2012b), *World Economic Outlook, October 2012 – Coping with High Debt and Sluggish Growth*
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>

IMF (2013), *World Economic Outlook Update – An update of the key WEO projections*
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/01/pdf/0113.pdf>

Jensen, Carsten Strøby (2007), *Neo-functionalism*, pp85-98 i Cini, Michelle (ed.) (2007), *European Union Politics*, second edition, Oxford University Press 2007

Jespersen, Jesper (2012), *Euroen – hvorfor gik det galt, og hvordan kommer vi videre?*, Forlaget DEO 2012

Jespersen, Jesper (2009), *Macroeconomic Methodology – A Post-Keynesian Perspective*, Edward Elgar 2009

Keynes, John Maynard (2008), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, BN Publishing 2008

Lapavistas, Costas et al. (2012), *Crisis in the Euro Zone*, Verso 2012

Laski, Kazimierz & Leon Podkaminer (2012), *The basic paradigms of EU economic policy-making need to be changed*, Cambridge Journal of Economics, vol. 36, issue 1, 2012

Lasswell, Harold D. (1936), *Politics: who gets what, when, how*, Whittlesey House 1936

Lowndes, Vivien (2002), *Institutionalism*, pp90-108 i Marsh, David & Gerry Stoker (eds.) (2002), *Theory and Methods in Political Science*, second edition, Palgrave Macmillan 2002

Lucas, Robert E. (2003), *Macroeconomic Priorities*, The American Economic Review, vol. 93, no. 1, 2003

Moravcsik, Andrew (1998), *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press 1998

Mundell, Robert A. (1961), *A Theory of Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, vol. 51, no. 4, 1961

Onaran, Özlem (2010), *Financial Crisis in Europe or a Crisis of Distribution?*, Discussion Paper no. 18, Research on Money and Finance 2010

Overbeek, Henk (2012), *Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root Causes and Implications for European Integration*, The International Spectator: Italian Journal of International Affairs, vol. 47, no. 1, 2012

Oxford English Dictionary (2012), opslag: *crisis*, Oxford University Press 2012,
<http://www.oed.com.zorac.aub.aau.dk/view/Entry/44539?redirectedFrom=crisis>

Peterson, John & Elizabeth Bomberg (1999), *Decision-making in the European Union*, St. Martin's Press 1999

PresseEuropa (2003), 2546. samling i Rådet - Økonomi og Finans - den 25. november 2003 i Bruxelles
<http://presseeuropa.dk/press-releases/2546-samling-i-radet-okonomi-og-finans-den-25-november-2003-i-bruxelles>

Rehn, Olli (2011), *EU's new "six-pack" shows just how tough Europe will be on national governments*, The Telegraph 20/10 2011
<http://www.telegraph.co.uk/finance/comment/8839697/EUs-new-six-pack-shows-just-how-tough-Europe-will-be-on-national-governments.html>

Rosamond, Ben (2007), *New Theories of European Integration*, pp117-136 i Cini, Michelle (ed.) (2007), *European Union Politics*, second edition, Oxford University Press 2007

Scheller, Hanspeter K. (2006), *Den Europæiske Centralbank – Historie, rolle og opgaver*, anden reviderede udgave, Den Europæiske Centralbank 2006
<https://www.ecb.int/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006da.pdf>

Stockhammer, Engelbert (2010), *Neoliberalism, Income Distribution and the Causes of the Crisis*, Discussion Paper no. 19, Research on Money and Finance 2010

Stockhammer, Engelbert (2011), *Peripheral Europe's Debt and German Wages. The Role of Wage Policy in the Euro Area*, Discussion Paper no. 29, Research on Money and Finance 2011

The European Institute (2009), *Timeline of the European Union*
<http://www.europeaninstitute.org/EU-Facts/timeline-of-the-european-union.html>

Traktat om Den Europæiske Union (1992)
<http://eur-lex.europa.eu/da/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

Treaty Establishing the European Stability Mechanism (2012)

<http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>

Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (2012)

http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf

Urwin, Derik W. (2010), *The European Community: From 1945 to 1985*, pp15-31 i Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (ed.) (2010), *European Union Politics*, Third edition, Oxford University Press 2010

Verdun, Amy (2007), *Economic and Monetary Union*, pp321-339 i Cini, Michelle (ed.) (2007), *European Union Politics*, second edition, Oxford University Press 2007

Verdun, Amy (2010), *Economic and Monetary Union*, 324-339 i Cini, Michelle & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (ed.) (2010), *European Union Politics*, Third edition, Oxford University Press 2010

Watt, Andrew (2013), *EU Commission Makes A Mockery Of Imbalance Procedure*, Social Europe Journal 11/4 2013

<http://www.social-europe.eu/2013/04/eu-commission-makes-a-mockery-of-imbalance-procedure/>

Østrup, Finn (2010), *The Danish Bank Crisis in a Transnational Perspective*, pp75-112 i Hvidt, Nanna & Hans Mouritzen (red.) (2010), *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, Danish Institute for International Studies, 2010