

EU's økonomiske politik – i lyset af Corona-krisen

Temanummer: Politiske vildskud, langskud og selvmål i Danmark i nyere tid

Artiklen fokuserer på koordineringen af Eurolandenes finanspolitik. Koordinering er den centrale finanspolitiske udfordring som følge af krav om enstemmighed ved budgetændringer og et budget på kun omkring 1 pct. af BNP. Siden etableringen af Den Økonomiske og Monetære Union fra 1999 er kløften mellem nordlige og sydlige medlemslande blevet markant forøget, når kriteriet er samfundsøkonomisk indre og ydre balance – og der er ikke udsigt til, at Corona-krisen ændrer på dette. Det vises, at reglerne for koordineringen af finanspolitikken ikke har et fagligt – men et ideologisk – grundlag – ligesom de var vildledende op til Finanskrisen. Derfor bør disse regler ændres.

Grundlaget for EU's makroøkonomiske politik

EU's økonomiske politik er her afgrænset til hovedlinjerne i den makroøkonomiske politik i perioden, hvor Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) har været en realitet, dvs. fra og med 1999. Fra starten deltog 11 medlemslande (Belgien, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien, Tyskland og Østrig). Efterfølgende er følgende EU-lande overgået til euroen: Grækenland (2001), Slovenien (2007), Malta (2008), Cypern (2008), Slovakiet (2009), Estland (2011), Letland (2014) og Litauen (2015). 19 af de 27 EU-lande deltager således nu i eurosamarbejdet. De afgørende bestemmelser vedrørende den makroøkonomiske politik er traktatfæstet i Maastricht-traktaten fra 1992 og videreført i Lissabon-traktaten. Allerede inden ØMU'en trådte i kraft, blev de makroøkonomiske spilleregler suppleret med Stabilitets- og Vækstpagten ved en resolution i Det Europæiske Råd i 1997. Det skete efter tysk ønske, idet det var tysk opfattelse, at Maastricht-traktatens regler ikke var tilstrækkelige til, at landene efter indtræden ville sikre "sunde" offentlige finanser.

Efter ØMU'en trådte i kraft, er de makroøkonomiske spilleregler udbygget ved Sixpack (2011), Finanspagten (2012) og Twopack (2013). Disse udbygninger blev indført efter Finanskrisen og den efterfølgende gældskrise i en række eurolande.

De makroøkonomiske spilleregler sætter grænser for penge- og finanspolitikken. Pengepolitikken styres grundlæggende efter, at Den Europæiske Centralbank skal sikre prisstabilitet, idet Centralbanken kun må understøtte Unionens generelle økonomiske politik vedrørende f.eks. beskæftigelse, vækst



**CHRISTEN
SØRENSEN**

Professor emeritus og
fhv. overvismand

og betalingsbalance, såfremt målsætningen om prisstabilitet ikke berøres. Hertil har Centralbanken et effektivt instrument: nemlig renteinstrumentet. Bankens pengepolitik diskuteres ikke i denne artikel, idet den ikke som EU's finanspolitik har været alvorligt udfordret i periodens to store kriser: Finanskrisen og Corona-krisen, selvom der i starten blev reageret alt for svagt under Finanskrisen.

Maastricht-traktaten opstillede tre overordnede spilleregler for medlemslandenes finanspolitik:

- Forbud mod monetær finansiering af offentlige udgifter, dvs. det offentlige må ikke finansiere underskud ved træk på landenes centralbanker.
- Medlemslandene er eneansvarlige for deres egen gæld.
- Forbud mod offentlige budgetunderskud af en størrelsesorden, der kan true Den Økonomiske og Monetære Unions stabilitet, også benævnt uforholdsmæssige store budgetunderskud.

I vurderingen af, om der er et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud, skal følgende tre indikationer inddrages:

- Offentlige underskud, faktiske eller forventede, må højst udgøre 3 procent af bruttonationalproduktet.
- Offentlig gæld må højst udgøre 60 procent af bruttonationalproduktet.
- Der lægges vægt på, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringer.

Det er som anført især bestemmelserne om offentligt underskud og offentlig gæld, dvs. de finanspolitiske spilleregler, der er blevet udbygget. Med Stabilitets- og Vækstpagten blev medlemslandene forpligtiget til i et mellemlangt perspektiv at holde de samlede offentlige budgetter tæt på balance eller i overskud, ligesom bestemmelserne om overholdelse af underskudsgrænsen på 3 procent af BNP blev præciseret.

Da der i 2003 var udsigt til, at Tyskland og Frankrig igen ville overskride treprocentgrænsen for underskud på de offentlige budgetter, indstillede Kommissionen til Rådet, at de to lande skulle pålægges at gennemføre finanspolitiske stramninger. Men da der ikke kunne opnås kvalificeret flertal hertil i Rådet, anlagde Kommissionen sag ved EU-domstolen for at afprøve lovligheden af Rådets manglende vedtagelse af Kommissionens indstilling. EU-domstolen fandt dels, at Rådet ikke var forpligtet til at følge Kommissionens indstilling, og dels at Rådet ikke kunne suspendere den videre procedure i relation til et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud.

Konflikten og det tilhørende dødvande om Stabilitets- og Vækstpagten blev løst ved et kompromis i 2005, hvor det i højere grad blev muligt at undlade proceduren vedrørende uforholdsmæssigt store offentlige underskud ved et alvorligt økonomisk tilbageslag. Herefter bliver Stabilitets- og Vækstpagten også betegnet Den reviderede Stabilitets- og Vækstpagt. Denne opblødning

blev især kritiseret af Kommissionen, Den Europæiske Centralbank, Den tyske Forbundsbank og daværende oppositionspartier i Tyskland (CDU/CSU og FDP).¹

Da Finanskrisen i 2008 ramte Europa, betød det bl.a., at alle de oprindelige 11 eurolande, bortset fra Finland og Luxembourg, enten fra 2008 eller fra 2009 og i mindst to år overskred treprocentunderskudsgrænsen for de offentlige finanser. Dette var ikke blot en følge af de automatiske budgetferringelser, som ledsager en nedgangskonjunktur, men også forårsaget af at næsten alle EU-lande iværksatte betydelige finanspolitiske lempelser fra 2008 eller 2009, bl.a. forstærket af at Den europæiske Centralbank dengang førte en meget tilbageholdende pengepolitik.

Da Finanskrisen også slog ud i en gældskrise, først i Grækenland (forår 2010), så i Irland (efterår 2010) og i Portugal (forår 2011) med rystelser til Spanien og Italien (sommer 2011), blev kritikken af revisionen af Stabilitets- og Vækstpagten vakt til live igen. Lempelsen fra 2005 blev med opbakning fra såvel Kommissionen som Den europæiske Centralbank imødegået med Sixpack fra 2011 og Finanspagten fra 2012, idet Finanspagten dog først trådte i kraft fra 2013. Sixpack indskrænkede ikke mindst spillerummet for afvigelser i tilpasningen til mellemfristet budgetligevægt. Twopack fra 2013, der kun gælder for eurolande, skærpede overvågningen rettet mod budgetudviklingen og finansiel ustabilitet.

Finanspagten indførte tre opstramninger i forhold til Stabilitets- og Vækstpagten. Kravet om mellemfristet budgetbalance som målt ved den strukturelle balance på de offentlige finanser blev skærpet, ved at den nedre underskudsgrænse i mellemfristet budgetbalance blev ændret fra 1 til ½ procent af BNP, når den offentlige gældskvote var over 60 pct. Derudover blev der indført en forpligtelse til, at den tilpasningssti, der var angivet i den treårige prognoseperiode frem mod mellemfristet budgetbalance, ikke kunne overskrides med større underskud til følge. Finanspagten forpligter endvidere landene til – og det er nok den væsentligste opstramning – at indføre obligatoriske regler, helst i form af en grundlovsændring, der automatisk udløser tilstrækkeligt korrigerende tiltag, såfremt der opstår en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede budgetbalance og tilpasningsstien hertil i prognoseperioden. Finanspagten er obligatorisk for alle eurolande og frivillig for øvrige EU-lande. Danmark har valgt at tiltræde Finanspagten, men kan som ikke-euroland dog ikke blive ramt af bodsbestemmelserne i Finanspagten.

Forpligtelsen til at følge op på Finanspagten med lovgivning er med virkning fra 2014 gennemført i Danmark ved Budgetloven.

Formålet med ovenstående korte resume af de grundlæggende spilleregler for EU's finanspolitik er at etablere grundlaget for den efterfølgende vurdering af denne politik i lyset af Corona-krisen. Inden denne vurdering foretages, er det nødvendigt at skitsere, hvordan disse regler fungerede inden Corona-krisen.

Det fremgår også af resumeet, at finanspolitikken har et meget fokuseret eller ensidigt sigte på de offentlige budgetter og den hermed sammenhængende udvikling i den offentlige gæld. Det fremgår tillige, at det flere gange har været nødvendigt at ændre disse regler. Ændringerne har indtil nu primært været begrænset til præciseringer og supplement af traktatbestemmelserne.²

EU's finanspolitik: vurderingsgrundlaget

Når den økonomiske politik skal vurderes, er det nødvendigt – eksplicit eller implicit – at redegøre for de mål, der ønskes opnået, og hvordan målopfyldelsen har været. Her vil der blive taget udgangspunkt i, at målsætningen med finanspolitikken må være at bidrage til at skabe indre og ydre ligevægt. Indre ligevægt måles her ved beskæftigelsesgraden via ledighedsprocenten. Ydre ligevægt måles ved betalingsbalanceudviklingen, konkret ved overskuddet på betalingsbalancens løbende poster i pct. af BNP.³

Da det således er EU's finanspolitik, der skal vurderes, må det – grundet det beskedne EU-budget og de manglende direkte finanspolitiske instrumenter på EU-niveau – først og fremmest være den finanspolitiske koordination eller samordning, der vil være i fokus. Et hovedmål i enhver positiv form for koordinering af aktører (her medlemslande) er at fremme aktørernes resultater og ikke mindst at undgå negative påvirkninger fra aktør (medlemsland) til aktør (medlemsland).

Erfaringer fra tidligere monetære unioner – dengang kaldt møntunioner – er da også, at det er nødvendigt at udvikle en stadig større forståelse, solidaritet – eller hvad man nu vil kalde det – mellem medlemslandenes befolkninger, se f.eks. Sørensen 1990, kapitel 4.⁴ Dette lægger selvsagt begrænsninger på den politik, som det enkelte medlemsland kan føre, idet det er nedbrydende for et så krævende og udfordrende fællesskab, som fastholdelse og udbygning af en union er, hvis et medlemslands økonomiske politik gør det meget kostbart eller vanskeligt for andre medlemslande at stabilisere deres økonomi, herunder at opnå indre og ydre ligevægt. Derfor må der i en økonomisk og monetær union sættes grænser for medlemslandenes økonomiske politik, for at negative effekter heraf på andre medlemslande og Unionen begrænses eller helst undgås.

Det var netop et helt centralt argument for erstatningen af de nationale valutaer med en fælles valuta som euroen ved dannelsen af EU's økonomiske og monetære union. Nationale valutaer muliggør nemlig, at lande kan tiltage sig en konkurrencefordel på andre landes bekostning ved en (aggressiv) devaluering af den nationale valuta. Dette benævnes sædvanligvis: *beggar-thy-neighbour*-effekter.

Men *beggar-thy-neighbour*-effekter er ikke begrænset til at vedrøre valutakurspolitik. Sådanne effekter kan også opstå i et område med flere lande, der har fælles valuta. Et medlemsland med overskud eller stigende overskud på be-

talingsballancen vil typisk have opnået dette ved øget eksport til og/eller reduceret import fra andre medlemslande. Indirekte effekter for medlemslande med betalingsbalanceunderskud og ledighedsproblemer kan også følge heraf, hvis det stigende overskud fra et eller flere medlemslande negativt kan påvirke den økonomiske situation i omverdenen.

Beggar-thy-neighbour-effekter kan også forekomme, selv om alle eller de fleste medlemslande har overskud på betalingsbalancen, så unionen får et meget stort overskud. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis overskuddet på landenes betalingsbalancer er afledt af unionskrav om forbedrede offentlige finanser, som samtidig – i hvert fald i en række år – udløser øget ledighed.⁵

Beggar-thy-neighbour-effekter kan tillige udløses fra en union af valutakurseffekter i forhold til omverdenen. På længere sigt vil der være en tendens til, at f.eks. store og længerevarende overskud på eurolandenes samlede betalingsbalance vil føre til en højere eurokurs, end det ellers ville være tilfældet.

Et hovedproblem i vurderingen af finanspolitik er, at det er forholdsvist enkelt at opnå et af målene: lav ledighed/ligevægt eller overskud på betalingsbalancen. Det forhold, at der er eller kan være en modsætning mellem indre og ydre ligevægt, dvs. mellem ledighed og betalingsbalance, gør det ønskeligt at anvende et sammenvejset balanceudtryk, som udtrykker balanceproblemet under et.

En sådan samlet balanceindikator kan udgøres af overskuddet på betalingsbalancens løbende poster i pct. af BNP minus arbejdsløshedsprocenten, idet denne indikator stiger/falder, når landet situation på begge områder forbedres/forringes (større/mindre overskud på betalingsbalancen og mindre/større ledighed), og er uændret, hvis en forbedring af det ene balanceproblem opvejes af en tilsvarende forringelse af det andet.

Det kan med rette anføres, at opstillingen af denne indikator svarer til at sammenblande æbler og pærer. For selv om begge elementer i balanceindikatoren indgår som procenter, er det to forskellige faktorer eller økonomiske størrelser, der ligger bag disse procenter. Som det forhåbentligt vil fremgå af det følgende, svarer det billede, der fremstår af landenes økonomiske udvikling og forskellen herimellem, og som tegnes med balanceindikatoren, i al væsentlighed til det billede, der ville fremkomme, hvis balanceindikatoren ikke var anvendt, og der blev taget udgangspunkt i betalingsbalancen og ledigheden hver for sig. Anvendelsen af balanceindikatoren gør det imidlertid muligt klarere at illustrere, hvor stor forskellen er mellem landenes balanceproblemer og ikke mindst udviklingen heri.

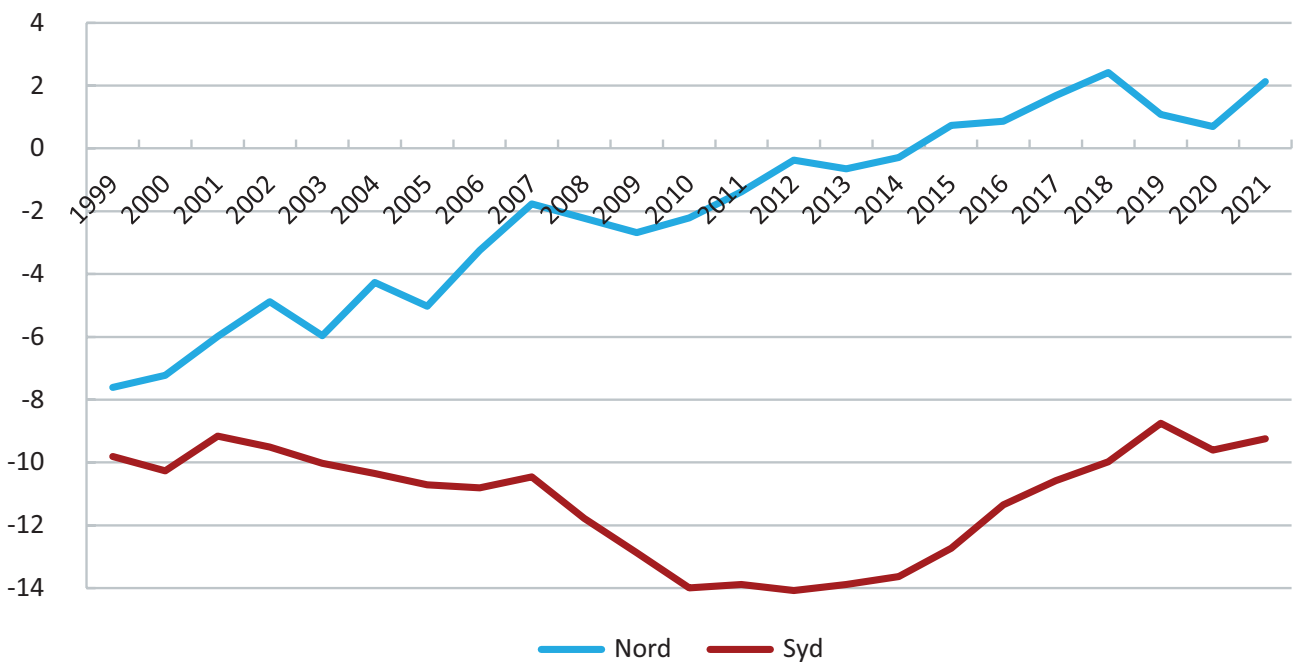
Et land kan siges at have opnået både indre og ydre balance, når betalingsbalancesaldoen ligger mellem +/- 1 pct. af BNP og arbejdsløsheden er omkring 3-4 pct. Når balanceindikatoren ligger i intervallet -5 til -2, kan et land siges at have samlet balance. I de seneste knap 20 år har balanceindikatoren for alle OECD-landene under ét svinget mellem -5 og -9 pct.

EU's makroøkonomiske politik før Corona-krisen: 1999-2019

Eurolandenes evne til at koordinere den førte finanspolitik vurderes i det følgende ved primært at fokusere på todelingen mellem sydlige eurolande (Italien, Spanien, Portugal og Frankrig) og nordlige eurolande (Irland, Finland, Tyskland, Holland, Belgien, Luxembourg og Østrig) i perioden med fælles valuta, dvs. siden 1999. For at sikre sammenlignelighed over tid af udviklingen i de samlede balanceproblemer og dermed tegne et så skarpt billede som muligt er der her kun medtaget de oprindelige 11 eurolande.

Når det under et skal vurderes, hvordan udviklingen har været i balanceindikatoren for hhv. de fire sydlige eurolande og de syv nordlige eurolande, må landenes økonomiske vægt inddrages. Det er her gjort ved at vægte landenes balanceindikator med relative BNP-vægte (løbende priser) i hvert år.

Figur 1: Betalingsbalanceindikator 1999-2021 for syv nordlige og fire sydlige eurolande



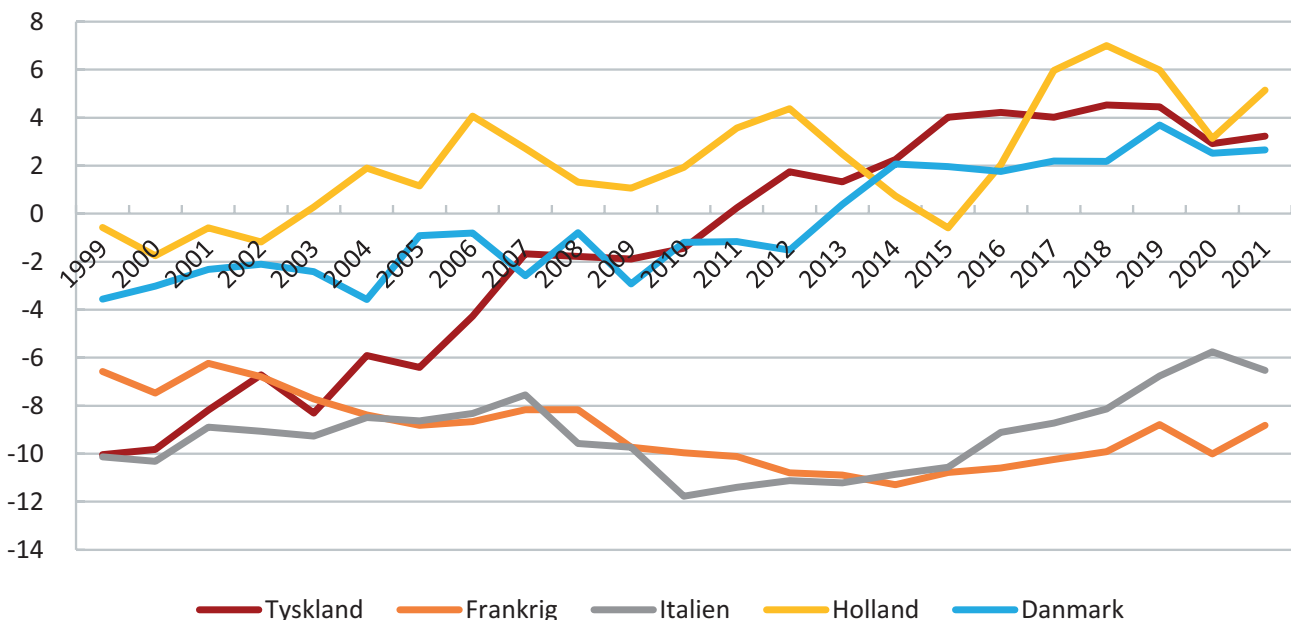
Kilde: OECD databank, dec. 2021.

Som det fremgår af figur 1, er divergensen mellem de oprindelige fire sydlige og syv nordlige eurolande øget ganske markant, siden den fælles valuta de facto blev en realitet fra 1999. Det skyldes primært, at balanceindikatoren for de syv nordlige eurolande er steget. Blandt de nordlige eurolande er det især Tyskland, der har haft stigende balanceindikator. Som det fremgår af figur 2, steg denne fra -10 pct. i 1999 til -2 pct. op til Finanskrisen.⁶ Og denne stigning fortsatte frem til Corona-krisens gennemslag i 2020, idet Tysklands balanceindikator nåede helt op på +4½ pct. Med den vægt, omkring 60 pct., som

Tyskland har, målt ved bruttonationalproduktet i de nordlige eurolande, har dette naturligvis haft afgørende betydning for udviklingen i balanceindikatoren for disse lande. Også udviklingen i balanceindikatoren for Holland har haft betydning for den stærke stigning i balanceindikatoren for de syv nordlige eurolande, jf. figur 2.

De fire sydlige eurolande har efter en forringelse af balanceindikatoren op til finans- og gældskrisen, og den efterfølgende forværring i tilknytning hertil, reverseret denne udvikling, så balanceindikatoren nu er på samme niveau som i 1999. Udviklingen i Frankrig, der står for godt 40 pct. af de fire sydlige eurolandes BNP, afspejler i nogen grad denne udvikling, jf. figur 2. Dette er også tilfældet i Italien, der bidrager med omkring godt 30 pct. til de fire sydlige eurolandes BNP, idet dog Italien – i modsætning til Frankrig – opnår en bedre balanceindikator i 2021 end i 1999, jf. figur 2. Spanien har i alle årene 1999-2021 en balanceindikator, der ikke når over -12 pct. Fra et niveau omkring -15 pct. før finans- og gældskrisen forringes balanceindikatoren til omkring -24 pct. i disse år. Fra 2014 bedres balanceindikatoren – dog med udsving – mod -12 pct. i 2021. Balanceindikatoren for Portugal følger forløbet i Spanien, dog med den væsentlige forskel, at indikatoren allerede fra 2011 gennemløber en konstant forbedring, fra -19½ i 2011 til -6¼ pct. i 2019, hvorefter der indtræder en mindre forværring.

Figur 2: Betalingsbalance 1999-2021 for Tyskland, Frankrig, Italien, Holland og Danmark



Kilde: OECD databank, dec. 2021.

I figur 2 er balanceindikatoren også vist for perioden fra og med 1999 for Danmark, selvom Danmark ikke er et euroland. Det fremgår meget tydeligt alene af denne figur, at Danmark siden århundredeskiftet ikke har haft et ba-

lanceproblem eller et konkurrenceproblem, selv om dette indtil Corona-krisens udbrud som alt overvejende hovedregel blev ignoreret og/eller fortiet.

EU's makroøkonomiske politik efter Corona-krisen: 2020-

Corona-krisen har naturligvis medført, at de offentlige budgetter generelt er blevet vældigt belastet med ofte store underskud til følge.⁷ Det skyldes ikke blot de automatiske budgetreaktioner grundet det hermed følgende konjunkturtilbageslag, men også at Corona-krisen har betydet, at vel alle lande har valgt at modvirke denne krise ved større offentlige udgifter til bl.a. sundhedsvæsenet samt en række hjælpepakker til erhvervslivet. Den offentlige budgetbalance i de 11 oprindelige eurolande blev således forringet med mellem 4½ og 9 pct. af BNP fra 2019-2020. I Danmark var forringelsen 4¼ pct.

Denne forudsigelige udvikling medførte, at Det europæiske Råd i marts 2020 efter opfordring fra Kommissionen midlertidigt suspendede det finanspolitiske rammeværk. Men også på anden måde satte Corona-krisen spørgsmålstegn ved EU's makroøkonomiske spilleregler. Det skete meget klart i juli 2020, hvor Det Europæiske Råd vedtog en genopretningspakke på 750 mia. € til medlemslandene, hvoraf 390 mia. € blev afsat til tilskud og 360 mia. € til lån. Genopretningspakken skal nemlig finansieres ved EU-lån, altså med fælles hæftelse. Måske er dette ikke et brud på traktaten, der jo ellers fra starten har fastslået, at medlemslandene er eneansvarlige for deres gæld. Men det er givetvis et brud med hensigten.

Udviklingen i balanceindikatoren efter 2019 – altså i Corona-perioden – fremgår også af figur 1 og 2. Det fremgår heraf, at der – i hvert fald indtil nu – ikke er tegn på, at kløften mellem nordlige og sydlige eurolande hurtigt indsnævres.

Det fremgår således, at det ikke er lykkedes at koordinere den makroøkonomiske finanspolitik, så beggar-ty-neighbour-problemer er undgået mellem medlemslande – tværtimod. Det har Corona-krisen og de efterfølgende initiativer ikke ændret på – i hvert ikke endnu. Dette kan skyldes de makroøkonomiske spilleregler og/eller manglende evne/villighed til at følge disse spilleregler. I det følgende afsnit argumenteres der for, at spillereglerne er baseret på et grundlæggende forkert udgangspunkt, hvad der også konkret har vist sig.

EU's makroøkonomiske finanspolitik: en vurdering

De nugældende makroøkonomiske spilleregler for finanspolitikken fokuserer som ovenfor anført ret så ensidigt på de offentlige finanser. Dette er fagligt forkert, hvilket også er en empirisk funderet kendsgerning. Derfor bør der ske grundlæggende ændringer.

Medlemslandene påvirker først og fremmest hinanden via de transaktioner, som registreres på betalingsbalancen ved især eksport og import. Derfor tilsi-ger et fagligt udgangspunkt, at den nødvendige finanspolitiske koordinering i en valutaunion må tage udgangspunkt i betalingsbalancestillingen og ikke i de offentlige finanser. Betalingsbalancestillingen som målt ved de løbende poster er igen lig summen af opsparingsoverskuddet i den private og offentlige sektor. Opsparingsoverskud er igen lig opsparing minus investeringer, og for den offentlige sektor er opsparingssaldoen tillige lig saldoen på de offentlige finanser. Dette bånd mellem opsparingsoverskud og betalingsbalance gør det yderligere bemærkelsesværdigt, at EU's finanspolitiske spilleregler så ensidigt fokuserer på de offentlige finanser. Dette er også baggrunden for, at det her er anført, at den finanspolitiske koordinering kun skal tage *udgangspunkt* i be-talingsbalancestillingen, idet hverken udviklingen i de offentlige finanser eller opsparingsoverskuddet i den private sektor må ignoreres.

Også erfaringer underbygger, at EU's finanspolitiske spilleregler er fejlagtige. Der findes nemlig ikke eksempler på, at lande er kommet i så store økonomi-ske problemer, at IMF er blevet påkaldt, hvis der er nogenlunde ligevægt på betalingsbalancen, idet et offentligt underskud så stort set kan finansieres af et privat overskud, jf. det ovenfor omtalte bånd.

Dette blev yderligere meget tydeligt i relation til Finanskrisen. Alle fire euro-lande, der kom i alvorlige problemer, Grækenland, Irland, Spanien og Portu-gal, havde meget store betalingsbalanceproblemer. Men to af landene – Spa-nien og Portugal – havde ligefrem overskud på den offentlige saldo, hvorfor der ikke udgik tilstrækkelige advarsler fra EU's spilleregler – i hvert fald blev der ikke reageret herpå.⁸ Signalerne havde derimod været meget klare, hvis der var taget udgangspunkt i betalingsbalancestillingen – hvor der også kunne være suppleret med balanceindikatoren.

Som det fremgår af figur 1 og 2, ændres vurderingen af, at der er behov for en grundlæggende ændring af de afgørende finanspolitiske spilleregler i EU's økonomiske og monetære union, ikke af udviklingen som følge af Corona-kri-sen. Dette så meget desto mere som disse regler ikke er baseret på et fagligt udgangspunkt, men på et ideologisk udgangspunkt: nemlig ordoliberalismen.

Selv om der er flere fortolkninger af den ordoliberal forståelse, går mindst to hovedelementer igen. Det offentliges opgave, dvs. den politiske opgave, er for det første at sikre sunde offentlige finanser, dvs. balance eller overskud, helst forfatningsbestemt. Den anden ordningsopgave er at sikre konkurrence på alle markeder ved klare regler.⁹ Denne ideologi, med tysk udgangspunkt fra universitetet i Freiburg, har spillet en stor rolle i Tyskland, og med Tysklands stærke stilling i EU-samarbejdet er det også blevet kendetegnende for EU's finanspolitiske spilleregler, som det er fremgået af det ovenfor anførte.¹⁰

Suspensionen af væsentlige dele af EU's finanspolitiske spilleregler i marts 2020 kan måske betyde, at der er et nybrud på vej. Men det er langt fra sik-kert.¹¹ De forslag, der efter corona-krisen er fremkommet om ændringer i

disse spilleregler, baserer sig næsten udelukkende på, at traktatens regler foreslås suppleret. Men hvis fokus skal ændres fra de offentlige finanser til betalingsbalancen, kræver det måske eller evt. en traktatændring, selv om dette er meget vanskeligt.

Men det bør stå klart, hvad det vil betyde, hvis det hidtidige fokus fastholdes. For det første risikeres, at kløften mellem nord og syd fastholdes, hvad der næppe er holdbart internt. Men også eksternt kan denne kløft få afgørende betydning.

EU har over for Afrika valget mellem at åbne op fra produkter herfra eller blive mål for et stadigt større immigrationspres. Kombinationen af meget høj ledighed i Afrika, især blandt unge, og udsigten til en befolkningsekspllosion vil få mange unge afrikanere til at forsøge at emigrere, hvis der fortsat er udsigt til manglende jobmuligheder, så alternativet til at emigrere er social armod, eller det der er værre. Dette risikerer at blive forstærket af klimakrisen. Derfor bør EU i egen interesse åbne for import fra Afrika, herunder give tilskud til virksomheder, der vil flytte produktion dertil fra såvel EU og ikke mindst fra EU-virksomheder i Kina og andre lande, der kan klare sig selv.

I de første år vil det ikke mindst være simple industrivarer samt fødevarer, især vegetabiliske som frugt og grønt, som Afrika kan byde på. Og her har vi EU-stopklodsen. For det vil især være de sydeuropæiske lande, der vil blive direkte udfordret heraf. Og er der nogen, der tror, at de sydeuropæiske lande, herunder Frankrig, kan eller vil gå med til dette, som situationen nu er? Dette er medvirkende til, at Kina før større indflydelse i Afrika, dvs. i vores egen baghave, ligesom immigrationspresset blot forstærkes.

Også mere indirekte har EU's økonomiske spilleregler stor betydning for ikke blot Afrika, men hele den øvrige omverden. Eurolandene havde således i femårsperioden 2017-2021 et gennemsnitlig betalingsbalanceoverskud på godt 300 mia. € eller knap 2.250 mia. kr. om året svarende til 2½ pct. af eurolandenes bruttonationalprodukt. Her skal alene peges på de mulige beggar-thy-neighbour-effekter fra verdens største økonomiske område.¹²

Så alt i alt: der er behov for et grundlæggende opgør med de ordoliberal inspirerede spilleregler i EU's økonomiske finanspolitik. Men dette opgør kommer næppe fra Vismandsinstitutionen. I deres seneste redegørelse, Dansk Økonomi Efterår 2021, er der 70 sider om de offentlige finanser, men overhovedet ingen tal for betalingsbalancen. Kun en enkelt gang, side 69, nævnes, at der er en betalingsbalance!

Noter

1. Se i denne sammenhæng Matthijs og Blyth (2018).
2. Redegørelsen for EU økonomiske spilleregler og kritikken heraf, som fremgår af denne artikel, er nærmere udbygget i Rosted og Sørensen (2018).
3. Det er naturligvis en forenkling at vurdere finanspolitikens effekt alene ved ledighed og betalingsbalance. Inflation, vækst og ulighed kunne også inddrages. Men i relation til konjunkturpolitikken er ledighed og betalingsbalance af hel central betydning, hvilket også fremgår af de to tilknyttede alment anvendte betegnelser: indre og ydre ligevægt.
4. De aktuelle konflikter mellem Ungarn og Polen på den ene side og EU på den anden side skal også ses i det lys. Ungarn og Polen er dog ikke eurolande.
5. I årene 2016-2020 havde de 11 oprindelige eurolande hvert år et overskud mellem 310 og 410 mia. €. Tyskland og Holland havde i de fem år et gennemsnitlig overskud på hhv. godt 250 og godt 70 mia. €.
6. Væsentlige forklarings-elementer hertil er de økonomiske effekter af den tyske genforening fra 1990, der var en væsentlig årsag til den lave balanceindikator, da euroen blev indført. Hartz-reformer og den fælles valuta bevirkede, at forbedringer af den tyske konkurrenceevne ikke længere blev modvirket af en tysk revaluering, se nærmere herom i Rosted og Sørensen (2018).
7. Dette modsvares naturligvis på globalt plan af lige så store stigninger i den private sektors opspringsoverskud, idet verdens betalingsbalance naturligvis altid er nul.
8. Der var dog underskud på den strukturelle offentlige saldo i de to lande i 2007, men i 2006 var dette underskud enten fraværende eller meget beskedent. Årsagen til denne forskel mellem de to opgørelser for de offentlige finanser er, at den strukturelle balance opgøres for et holdbart aktivitetsniveau. Og i både Spanien og Irland var økonomien overophedet, hvorfor den ikke korrigerede saldo var bedre end den strukturelle saldo.
9. Dette skal således ikke overlades til markedets usynlige hånd. Dette markerer en afvigelse fra den angelsaksiske forståelse af liberalisme og markedsøkonomi. Se bl.a. Hadeed (2017) om ordoliberalisme.
10. I Danmark er der også fortalere for den ordoliberal opfattelse, se Nedergaard (2017).
11. I regeringsgrundlaget for den nye tyske regering er det bl.a. anført, at den offentlige gældsbremse i Tyskland skal genindføres fra 2023 – ordoliberalismen sætter stadig sine spor i Tyskland.
12. Danmark har også et uholdbart stort betalingsbalanceoverskud. I samme femårsperiode var overskuddet pr. år i gennemsnit 185 mia. kr. svarende til 8 pct. af BNP.

Litteratur

- Det økonomiske Råd. Formandskabet 2021. Dansk økonomi. Efterår 2021.
- Hadeed, M. 2017. The Ordoliberal Ghost. *Social Europe*. 2. August 2017.
- IMK 2020. The Macroeconomic effects of the EU Recovery and Resilience Facility. *Policy Brief No. 98*. October 2020.
- Matthijs, M. & M. Blyth 2018. When is it rational to learn the wrong lessons? Technocratic authority, social learning, and euro fragility. *Perspective on Politics*, 16(1): 110-126.
- Nedergaard, P. 2017. Drop neoliberalismen. Fremtiden er ordoliberal. *Politiken* (kronik) 5. aug. 2017.
- Rosted, J. & C. Sørensen 2018. *Fundamentet under EU vakler. Et forslag til genopbygning*. Haase Forlag.
- Sørensen, C. 1990. *Danmark – delstat i Europa? Politisk, økonomisk og monetær union*. Fremad 1990.