

Ronald Janssen: Härska med ekonomin

(Kan Europas demokrati överleva centralbankens icke valda ledares välde?)

[Ur Jacobin magazine, nr 31, hösten 2018. Översättning från engelska, Göran Källqvist.]

”Varje kris är en möjlighet.” Det slagordet åberopas ofta i tider av ekonomiska svårigheter, och Europa är inget undantag – speciellt eurozonen, där de härskande politiska och ekonomiska eliterna såg krisen efter 2008 som en chans att ytterligare befästa två nyliberala patentröslösningar inom den ekonomiska politiken: övertygelsen att offentliga utgifter bara är skadliga, och tron att nedpressning av lönerna och göra arbetsmarknaderna mer ”flexibla” är ett motgift mot stagnation.

När EU-kommissionen i slutet av 1980-talet inledde kampanjen för en enda valuta med parollen ”En marknad, en valuta”, var ett av de centrala argumenten för projektet att en enda europeisk valuta skulle leda till en enda europeisk räntesats.

Mer exakt var argumentet, att eftersom det inte längre skulle ske några devalveringar av nationella valutor i konkurrenssyfte, skulle finansmarknaderna inte längre behöva kräva högre räntor från ekonomiskt svaga medlemmar i eurozonen som hade högre risk för devalvering. Räntorna hade alltid varit avsevärt högre för länder som Italien, men skulle nu närma sig varandra och sjunka till de lägre nivåer som fanns i länder som Tyskland – de länder som finansmarknaderna litade mest på. Tack vare den enda valutatan skulle finanskostnaderna sjunka och stimulera investeringar, ekonomisk tillväxt och skapa jobb i hela eurozonen.

Och om vi tittar tillbaka förverkligades verkligen löftet om ”En marknad, en valuta, en räntesats” - åtminstone under åren just innan eurons tillkomst, och det första decenniet därefter. Men kommissionens analys förbisåg två avgörande frågor.

För det första, även om utjämningen av räntorna var en påtaglig fördel för många av de ekonomier som deltog, så var det inte fallet för Tyskland, där den enda valutatan innebar att det förlorade en viktig konkurrensmässig fördel – nämligen lägre räntor, en fördel som landet hade skaffat sig under decenniernas lopp genom att driva en strategi av ”konkurrensmässigt minskad inflationstakt”. Med en toppnotering vad gäller arbetslöshet på nästan fyra miljoner, beslutade kansler Gerhard Schröders ”rödgröna” koalitionsregering att återgå till denna konkurrenskraftiga lönestrategi genom att, å ena sidan, med hjälp av de berömda ”Hartzreformerna” göra arbetsmarknaden mer flexibel och arbetarnas arbetsförhållanden mer osäkra, och begränsa arbetslöshetsbidraget till maximalt ett år; och, å den andra, kräva ”Allianser för jobb” på företagsnivå, där arbetarrepresentanter och företagsledningen skulle diskutera arbetsstrygghet eller nya investeringar i utbyte mot lägre löner än de som hade slagits fast i kollektivförhandlingar för olika branscher.

Den andra förbisedda frågan var hur banker och finansmarknader skulle använda det nya, billigare finansväsendet. Skulle det kanalisera det till mer produktiv kapacitet eller direkt till spekulativ och ohållbar verksamhet? Som vi vet idag är svaret att Grekland utnyttjade ”eurobonusen” för att öka den offentliga konsumtionen genom att ådra sig stora men till en början dolda underskott, medan andra länder i eurozonen, inklusive Spanien och Irland, pumpade in billigare pengar i en enorm fastighetsbubbla, som åtföljdes av en ökning av de privata skulderna.

Samtidigt hade banker i eurozonens kärnländer lånat kraftigt till banker i länderna i den skuldsatta periferin, och finansierat dessa länders bostadsboom och byggt sig en enormt stark ställning som kreditgivare. Och till stor del är det detta som förklarar det som hände sedan: att eurozonens ledare skrev om historien och kokade ihop en beskrivning av krisen som flyttade skulden från bankerna.

Bubblor tar till sist slut. Det tog tyska och franska bankirer nästan ett årtionde att inse att det så

småningom skulle bli ett problem att hålla enorma kreditflöden i spanska eller irländska fastighetsbubblor. Med subprimemisslyckandet i USA som utlösande faktor började spanska och irländska hushåll få svårt att betala sina amorteringar. När bankerna i eurozonens kärnländer insåg att de lokala bankerna i dessa länder var på väg att hamna i problem började de dra tillbaka sin finansiering. Med bankerna i periferin nära sammanbrott och många banker i eurozonens kärnländer på kroken, var finanskrisens andra del i full gång 2010.

Vid den tidpunkten stod beslutsfattarna inför ett val. De kunde erkänna att de och deras ekonomiska tillsynsmyndigheter hade sovit vid ratten medan bankerna de antogs övervaka hade kastat in kreditgivarnas pengar i en karusell av kreditdrivna uppsving på andra ställen i eurozonen – och i så fall skulle logiskt sett deras egna skattebetalare behöva betala för att rensa upp i röran. Eller så kunde de vidhålla ”skuldernas okränkbarhet” och kräva att regeringarna i länderna utanför eurozonens kärna på något sätt skulle betala för räddningsaktionen.

De valde den sistnämnda linjen. Men när de väl hade gjort detta val, måste kostnaderna för räddningsaktionerna motiveras politiskt. Därför började europeiska ledare marknadsföra en omtolkning av den finansiella krisen som flyttade fokus från bankernas och finansväsendets ansvar. Istället blev budskapet att ekonomierna utanför kärnländerna på ett oansvarigt sätt hade ”levt över sina tillgångar”. Nu måste de dra åt svängremmen och betala tillbaka sina skulder, regeringarna i periferin måste skära ner på sina medborgares levnadsstandard. Å ena sidan innebar det mindre regeringsutgifter, å den andra att öka exporten.

På så sätt infördes två av den nyliberala ekonomiska politikens grundläggande stöttepelare: åtstramningar, där offentliga underskott elimineras och statens roll i ekonomin minskas; och konkurrenskraft, där arbetsmarknadens institutioner som främjar arbetarnas rättigheter försvagas för att pressa ner lönerna och utlösa en exportledd tillväxt. Det är slående att se hur grundligt dessa två recept – åtstramningar och avreglering av löner – tillämpades i praktiken.

När det kommer till skattepolitiken, till exempel, skars mellan 2010 och 2014 i genomsnitt 5% av eurozonens BNP bort från ekonomin med hjälp av utgiftsminskningar och skattehöjningar – även när ekonomin knappt växte. Ekonomier som Irland, Portugal och Spanien tog bort ännu mer total efterfrågan från sina ekonomier – ända upp till nästan 10% av sina BNP – för att inte tala om Grekland, där mer än 20% kapades och beskattades bort.

Klasskrig med pengar

Förändringarna var ännu mer dramatiska på den mindre kända arbetsmarknadsregleringens område. Här anammade de stater inom eurozonen som hade underskott helt och fullt politiken att på ett konkurrensmissigt sätt avreglera lönerna, och genomförde alla möjliga åtgärder för att försvaga fackföreningarnas förhandlingsstyrka och pressa ner lönerna. I Portugal och Spanien frystes minimilönernas nominella värde under flera år, medan de minskades betydligt i Grekland. Regeringarna i Spanien och Portugal angrep branschförhandlingar, som ger fackföreningarna en starkare förhandlingsposition, och vidtog åtgärder som hindrade branschavtalen att utvidgas till alla företag inom en bransch, utöver de som tillhörde en arbetsgivarorganisation. Frankrike, Grekland, Italien och Spanien vände på den traditionella ordningen mellan bransch- och företagsförhandlingar: tidigare hade kollektivavtal på företagsnivå bara godkänts om villkoren varit minst lika gynnsamma för arbetarna som branschavtal på högre nivå, men nu tilläts sådana avtal bara sätta arbets- och lönevillkor på en lägre nivå – och det satte ett intensivt tryck på fackföreningarna att göra eftergifter till och kompromisser med arbetsgivarna.

En del regeringar gick till och med så långt att de återupplivade ”gula fackföreningar”, och tillät ”sammanslutningar av personer” att förhandla på företagsnivå istället för fackföreningarna. Och de flesta av dessa ”sammanslutningar” var låtsasfackföreningar under arbetsgivarnas kontroll. En

annan åtgärd av denna rad avregleringar var att upphäva principen om kollektivavtalens ”ultra-giltighet”, vilket tvingar fackföreningarna att förhandla från noll när ett avtal går ut istället för från redan existerande lönenivåer.

Alla dessa åtgärder fick allvarliga konsekvenser för löner och kollektivförhandlingar. Ett resultat var att andelen arbetare som alls täcktes av kollektivavtal minskade drastiskt. Eftersom företag utanför arbetsgivarorganisationerna nu lagligt kunde underskriva ett avtal på branschnivå och ge lägre löner, blev dessa organisationer för det första ovilliga att teckna avtal. I Portugal minskade antalet förlängda avtal från 116 år 2010 till knappt 13 år 2014, vilket ledde till ett ras för det antal som täcktes av kollektivavtal från 1,4 miljoner arbetare (54%) till knappt 240.000 (10%).

Och då enskilda arbetsgivare nu kunde ignorera branschavtal, tvingades fackföreningar som förhandlade om sådana avtal omvänt att acceptera lönesänkningar, eftersom arbetarna, genom att det saknades ett avtal, var beroende av att enskilda arbetsgivare var villiga att förhandla om avtal på företagsnivå. Med andra ord förvandlade de europeiska ledarna kollektivförhandlingarna till en process där det inte längre handlade om hur mycket lönerna skulle öka, utan hur mycket de skulle sänkas.

Varför accepterade länderna i Europas periferi denna tolkning? Varför tillämpade de lydigt en så katastrofal politik? De visste trots allt att den dubbla politiken med ekonomisk åtstramning och avreglering av löner inte bara skulle orsaka ekonomisk och social misär, utan också riskerade att förvärra problemet genom att orsaka prisminskningar och få den offentliga skulden att öka, inte minska.

Svaret är att de hamnade med ryggen mot väggen, när finansmarknaderna gick i kapitalstrejk. Tack vare finansmarknadens vilda spekulationer ställdes bankerna och regeringarna utanför Europas kärnländer inför utomordentligt höga – och till syvende och sist ohållbara – räntor bara för att vidmakthålla den befintliga skulden. I ett fall var räntan så hög som 45%. Finansmarknaderna skapade en självuppfyllande profetia, där höga räntor som härrörde ur farhågor för inställda betalningar hotade att orsaka just de inställda betalningar som marknaderna fruktade.

Normalt skulle uppgiften att förhindra en sådan självuppfyllande profetia tillfalla en centralbank. Genom att trycka pengar och använda dem för att köpa osäkra fordringar kan centralbanker borgen för att spekulanter som spekulerar mot skulden kommer att förlora pengar. Det är precis vad andra centralbanker som USA:s centralbank och Bank of England skulle ha gjort under liknande omständigheter. Men den Europeiska centralbanken (ECB) var ytterst motvillig att göra det. I själva verket gjorde den raka motsatsen: vid flera tillfällen strax innan krisen höjde ECB faktiskt räntorna istället för att sänka dem, samtidigt som den hela tiden spred budskapet att den var orolig för inflation.

Under hårt tryck från finansmarknaderna sökte regeringarna desperat stöd från ECB. De var beredda att göra nästan allt för att övertala ECB att skydda dem från trycket från marknaden genom att köpa upp deras skulder. Och det gav bankirer i eurozonens centrala länder en mycket stark ställning. ECB utnyttjade denna makt genom att skriva hemliga brev till regeringscheferna i Italien och Spanien och exakt förklara vilka sorts ekonomiska åtstramningar och avregleringar av arbetsmarknaden som de förväntades genomföra.

I ett brev från augusti 2011 krävde ECB att Italien skulle förändra sitt system med kollektivavtal och tillåta mer lokala förhandlingar, möjligen skära ner den offentliga sektorns löner, och göra en genomgripande omprövning av reglerna för anställning och avsked. Brevet gav Berlusconi regering två månader att godkänna åtgärderna. I fallet Spanien anmodades regeringen att ”stärka företagsavtalens roll” genom att minska ”industriavtalens roll” – vilket betydde att avtal på företagsnivå skulle få större spelrum att gå under branschavtal. Spanien förväntades också avskaffa paragrafer om inflationsindex i kollektivavtalen, eftersom de betraktades som ”olämpliga” för en

valutaunion.

Finansmarknaderna såg allmänt breven som en checklista med vilken ECB kunde bedöma varje lands reforminsatser, för att avgöra om den skulle öka sina köp av ländernas statsobligationer. De regeringar som ignorerade breven och de åtgärder de innehöll riskerade att drabbas av ännu intensivare turbulens på finansmarknaden. På detta sätt kom oansvariga tjänstemän på centralbanken, varav de flesta tidigare hade arbetat inom finansvärlden, att besluta om ekonomiska och sociala politiska alternativ som demokratiskt valda politiker antogs göra.

Det var speciellt uppenbart i fallen Grekland, Portugal och Cypern, där ECB, tillsammans med Internationella valutafonden (IMF) och Europakommissionen, utgjorde ”trojkan” som skrev och genomdrev strukturella justeringsprogram. Men ECB:s nyfunna makt spelade också en central roll för att omforma eurozonens bredare ekonomiska politik. Att blint anta nästan alla förslag som kom från Tyskland – Tyskland är en av ECB:s viktigaste allierade, och ECB:s praktik och filosofi utformas efter Bundesbanks praktik och filosofi – betraktades som ett sätt att hålla igång bankens splittrade stöd till marknaderna för statsskulder. Nästan omedelbart och praktiskt taget utan diskussion gick således nästan samtliga eurozonens medlemsstater med på att skriva under ”finanspakten”, ett internationellt fördrag som förankrar en strikt ekonomisk disciplin i de nationella lagarna.

På samma sätt antog Europarådet utan större invändningar det så kallade ”sex-paketet” [sex lagförslag för ekonomisk styrning – öa]: en häpnadsväckande odemokratisk procedur som fastställer nyliberala politiska mål och ger Europakommissionen makt att utfärda ”rekommendationer” till regeringarna hur dessa ska genomföras, liksom makt att införa sanktioner mot de som inte fogar sig. En åtgärd vände upp och ner på principen om demokratiskt beslutsfattande: istället för att kräva en kvalificerad majoritet i Europarådet för att godkänna ett finanspolitiskt förslag från kommissionens byrå, påbjöd sex-paketet att rådet automatiskt skulle godta ett förslag – inklusive sanktioner mot medlemsstater – om inte en kvalificerad majoritet av medlemsstater röstar emot det.

Till helvetet och tillbaka

Till slut nådde denna ”styrning med pengar” – eller ”utpressning med pengar” – sin gräns. På sommaren 2012 var det uppenbart att de ekonomiska spekulationerna var så omfattande att de hotade själva eurons existens. Inför en publik av investerare tvingades ECB:s nyvalde ordförande Mario Draghi att byta taktik, och lugna marknaderna med sina berömda ord att centralbanken skulle ”göra allt som krävs” för att rädda euron, ”och, tro mig, det kommer att räcka”.

Draghi gav finansmarknaderna intrycket att ECB till sist skulle hjälpa till med statsskuldena i eurozonens medlemsstater. Men även om spekulationerna inte längre intensifierades och räntorna mycket gradvis började gå ner i de skuldyngda länderna, så kom det att ta ytterligare 2½ år innan ECB, med början 2015, slutligen utfärdade ett klart program av kvantitativa lättnader, och köpte upp hundratals miljarder av statsskuldebrev och till slut sänkte sina räntor till nivåer i linje med de skuldsatta ekonomiernas nedpressade tillstånd. Inte ens det gjorde banken förrän den inte hade något val, på grund av farhågor för en överhängande deflation.

Men denna omsvängning förändrade situationen fullständigt. När ECB inte längre kunde kräva finanspolitiska åtstramningar i utbyte mot vissa valutalättnader, kunde medlemsstaterna ändra sin ekonomiska politik från åtstramningar till en något expansiv hållning. I själva verket bad ECB dem att göra det, för att hjälpa till att bekämpa deflationen. Som ett resultat av det har eurozonen och dess medlemsstater upplevt en viss återhämtning av sina ekonomier och arbetsmarknader, om än en begränsad sådan.

Den första sensmoralen i denna historia är att många av de valda regeringarnas politiska beslut bara tas på formell nivå. Bakom det demokratiska beslutsfattandet döljer sig finansiella styrande krafter,

som utövar en kraftfull kontroll över de demokratiskt valda ledarna. Det är viktigt att betona att det inte handlar om blinda, anonyma finansmarknader som knuffar in ekonomin i en självdestruktiv jämvikt. Det är bara toppen på isberget. Den största biten av isberget handlar om ”oberoende” bankirer i centralbankerna som utnyttjar turbulensen på finansmarknaden för att genomföra en chockterapi och driva igenom sina egna uppfattningar om den ekonomiska och sociala politiken.

Varje progressivt politiskt program måste ta itu med frågan om att ”styra med pengar” – centralbankernas icke valda bankirers makt att passivt släppa loss finansmarknadens turbulens på ekonomin. Decennier av penningpolitisk ekonomisk teori har befast åsikten att centralbankerna måste vara oberoende från regeringarna, att valutapolitiken till största delen handlar om att bekämpa inflationen, och att den ska använda regler som det är bäst att experterna sköter. Men verkligheten är att centralbanken, i synnerhet under tider av ekonomisk kris, visar sig vara en viktig politisk aktör. Genom att bestämma hur mycket pengar som trycks, vem som ska få dessa pengar, och till vilket pris, får centralbanken en makt som den aldrig borde ha: makten att påtvinga demokratiskt valda regeringar sina åsikter.

Detta problem är en särskilt stor utmaning inom eurozonen. Medan USA:s centralbank och Bank of England när det kommer till kritan kontrolleras av ländernas parlament, så kräver en förändring av ECB:s stadgar en förändring av europeiska fördrag, som måste undertecknas och godkännas av eurozonens samtliga medlemsstater, inklusive Tyskland. Det faktum att det är osannolikt att detta kommer att hända ger bankirerna i ECB avsevärt mycket större handlingsfrihet i förhållande till politiker och nationella regeringar.

Slutligen vore det ett misstag att tro att ECB inte längre har makt att använda valutapolitiken som en ”motprestation” för att tvinga fram åtstramningar och strukturreformer. ECB planerar redan att dra ner de kvantitativa lättnaderna. När den sköld som skyddar regeringarna från finansmarknadens destruktiva krafter har sänkts, vad kommer då att hända? Kommer finansmarknaderna än en gång att utse eurozonens mest sårbara medlemmar? Och om de gör det, kommer ECB att ingripa – eller återgå till sin tidigare strategi att bara lindra det ekonomiska trycket i utbyte mot aggressiva finanspolitiska åtstramningar och avregleringar av arbetsmarknaden?

Ödet för Europas demokrati hänger på dessa frågor.