

Strammertraktat må føre til folkeafstemning

Analyse, kritik og alternativer

Af Kenneth Haar

Tænk tanken ...
NyAgenda

Januar 2012

Strammertraktat må føre til folkeafstemning

Endnu en sten er lagt i den efterhånden store mur af regler, der skal pålægge EU's medlemslande at føre nedskæringspolitik. Spørgsmålet er om vi for en gangs skyld får lov til at stemme om det.

”Finanspagten er rigtig god for Europa, og den er også god for Danmark. Vi mener, der skal være en nøje sammenhæng mellem hvad man bruger og hvad man har af indtægter. Derfor er det regeringens holdning, at vi skal tilslutte os så meget som muligt af finanspagten”.

Sådan sagde statsminister Helle Thorning-Schmidt umiddelbart inden det topmøde, der nu har sat punktum for forhandlingerne om den nye ’finanspagt’. Den danske regering og de tre partier bag den, fortsætter dermed den EU-politiske kurs, de har fulgt krisen igennem. Alle har de støttet ethvert forslag fra EU, herunder stort antal regler om pres på offentlige udgifter, angreb på lønninger, pensioner og sociale udgifter. Alle tre regeringspartier har været med på hele EU’s krisepakke – bortset fra forslaget om en skat på finanstransaktioner, der åbenbart er en kende for progressivt.

Den nye ’finanspagt’, som pålægger de tilsluttede lande at føre en stram finanspolitik, fortsætter og cementerer den politik, der pålægger medlemslandene at føre en økonomisk politik, hvor offentlig gæld anses for hovedproblemet, hvor sociale ydelser er af det onde og må minimeres, og hvor konkurrenceevnen skal sikres ved at lægge pres på lønninger og arbejdsvilkår. Det er kort sagt europæiske velfærdsmodeller, der er under pres – alle reformer trækker i samme retning.

Denne udvikling er gået stærkt. Alene sidste år trådte en ny omfattende overvågning af medlemslandenes budgetter i kraft (Det europæiske halvår), en ’Europagt’ med et fælles løfte om at forbedre økonomien ved at gå løs på sociale udgifter og lønninger, samt seks lovforslag, der på forskellige måder strammer op og trækker hele EU mod en økonomisk politik, der mest kendes fra den liberalistiske højrefløj. Det kan ikke overraske, da hovedrollen er spillet af to konservative regeringer i Tyskland og Frankrig. Alt sammen noget der gennemføres i snirklede beslutningsprocesser langt fra den offentlige debat, og med ringe eller ingen mulighed for at påvirke udviklingen fra borgerniveau.

Det har ikke generet de tre regeringspartier hidtil, så hvorfor tøver statsministeren i citatet ovenfor med at sige, at Danmark skal tilslutte sig hele pagten? Hvorfor siger hun, at Danmark skal med på ’så meget som muligt’?

Det må være folkeafstemningsspøgelset, der lurer. Derfor et kig på, hvad traktaten bringer, og hvad der kunne udløse den første rigtige demokratiske debat og afstemning om den gennemgribende forandring af EU.

Pagten

Pagten rummer meget fyldstof, såsom en hel del løse hensigtserklæringer, der med lige så stor vægt kunne stå i en topmødeerklæring. Der er erklæringer om at arbejde hen mod en fælles økonomisk politik for at styrke den Økonomiske og Monetære Union, om at tage godt imod kommende forslag fra Kommissionen, om at regler EU vedtog sidste år skal overholdes, og meget andet. Ord der måske får en betydning, men sandsynligvis bare skal fylde og få hele traktaten til at se lidt mere imponende ud.

Skåret ind til kernen, er de centrale nyskabelser de følgende tre:

1. De underskrivende lande, primært eurozonen, skal optræde samlet ved afstemninger om 'underskudsproceduren' i EU – den som i sidste ende kan føre til sanktioner, hvis et land har et budgetunderskud på over 3 procent. Det betyder, at det mere tydeligt bliver eurozonen, der svinger taktstokken. Afstemningerne skal gennemføres med brug af 'omvendt kvalificeret flertal', d.v.s. der skal være et kvalificeret flertal imod restriktive tiltag for at blokere. Den stemmemetode blev introduceret sidste år på alle stadier af den såkaldte 'procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I Den kan udløses, hvis et lands underskud på statens finanser er større end 3 procent af BNP, og indebærer forhandlinger om, hvad et land bør gøre for at bringe underskuddet ned, og hvor hurtigt. I sidste ende kan landet idømmes en bøde, hvis der er tale om et euro-land. I 2011 blev det vedtaget at indføre brug af 'omvendt kvalificeret flertal' på alle trin, bortset fra ét, nemlig selve indledningen af proceduren. Her modsatte Frankrig sig denne form for 'semi-automatisk' fremgangsmåde. Den er ved at blive indført nu, ad bagvejen.

2 Derudover bliver samarbejdet i eurozonen mere formaliseret gennem afholdelse af to årlige topmøder, samt valg af en præsident for euro-topmøderne. Det har pint bl.a. den danske og polske regering, at de ikke er inviteret med til de to årlige topmøder.

Skrap budgetlov

Kernen i traktaten er dog noget tredje, nemlig reglerne om budgetunderskud. Her skal landene indføre bestemmelser i forfatningerne eller lovgivning 'af permanent karakter', der sikrer, at det såkaldte 'strukturelle underskud' på budgettet holder sig på højst 0,5 procent af BNP set over et år. En regel, der kaldes 'gældsbremsen'.

'Strukturelt underskud' er ikke et offentligt kendt begreb herhjemme. Og i EU har det først fået politisk betydning i 2011 med vedtagelsen af et stort kompleks af regler for økonomisk politik. Det strukturelle

underskud skal forestille at give et tal på det langsigtede grundlæggende underskud i statens husholdning, der viser et misforhold mellem udgifter og indtægter. Det må ikke forveksles med det samlede budgetunderskud – dét som i EU-sammenhænge ikke må kravle over 3 procent. Når man til 'det strukturelle underskud' lægger det underskud, der skyldes dårlige konjunkturer, får man det samlede underskud.

Det kan lyde besnærende, at man sådan kan sidde med en lommeregner og finde frem til, hvornår budgettet halter i det store billede. Det kan man heller ikke. Om sociale udgifter må trække et lille underskud, eller om det er satsningen værd at gennemføre offentlige investeringsprogrammer for at trække landet ud af en lavkonjunktur, er ikke noget, der kan afgøres i en kompliceret matematisk formel. Det afhænger både af politisk udgangspunkt og analytiske pejlemærker. Med en grænseværdi på 0,5 procent i strukturelt underskud, og sammenlagt med den eksisterende grænse på 3 procent samlet underskud, vil både sociale udgifter og 'kickstarter' efter alt at dømme stå kraftigt for skud.

Begrebet 'strukturelt underskud' har fået øget betydning i EU i de senere år. Det bruges i overvågningen af medlemslandenes budgetter under stabilitetspagten. Men overtrædelse af målet for det strukturelle underskud har ikke i sig selv kunnet udløse sanktioner, der i øvrigt kun kunne overgå eurolande.

Kommissionen har i de senere år lanceret en hel del vurderinger af medlemslandenes strukturelle underskud, og hvad der kan gøres for at komme af med dem. Og i Kommissionens optik er det områder som nedskæringer på sundhedsområdet og pensionsreformer, der har været de foretrukne virkemidler.¹

Selve regnemethoden gør det ikke muligt at afgøre i en håndvendning, hvor stor en del af den danske regerings fremrykning af offentlige investeringer, der ville blive dømt ude med de nye regler. Men det vil blive sværere at gennemføre den slags offensiv finanspolitik, som ellers siges at udgøre en væsentlig forskel mellem regeringen og oppositionen til højre i dansk politik. Den danske regering er én af meget få i EU, der har besluttet sig til at fremrykke offentlige investeringer for at imødegå krisen. Kickstarten trækker det samlede danske underskud helt op over de 5 procents underskud i år, og spørgsmålet i denne sammenhæng er derfor, hvor stor en andel det strukturelle underskud udgør, og i hvor høj grad, budgetreglen derfor kan ramme fremtidige investeringspakker. Det er ikke et regnestykke, der kan laves i en håndvendning, og efter alt at dømme ikke et regnestykke, som er kendt af Folketingets Europaudvalg, der har givet regeringen grønt lys.

Hvad sker der så, hvis en kommende regering overtræder reglen?

Overskrider regeringen denne grænse i sin udgiftspolitik, skal hammeren falde – derhjemme, ikke i EU. Der skal øves selvjustits gennem national lovgivning, og en ikke nærmere defineret uafhængig instans skal

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp65_en.pdf

overvåge om regeringen holder sig inden for rammerne. Gør regeringen ikke dét, skal denne instans have de nødvendige magtmidler til at styre regeringen tilbage på det rette spor.

De lande, som tilslutter sig pagten kan ikke bare vedtage målsætningen som en hensigtserklæring. Hvis de regler, der vedtages ikke giver tilstrækkelig garanti for, at de opretholdes, kan landet blive slæbt for EU-domstolen og i sidste ende blive idømt en bøde.

Juridisk kreativitet

EU-domstolen? Men traktaten er jo ikke en EU-traktat!

Der ligger en hel del kreativt arbejde bag den nye traktat, og det mest slående er, at traktaten, der på grund af britisk modstand ikke formelt er en EU-traktat, fastlægger en række nye opgaver for alle de store EU-institutioner. Kommissionen får nye beføjelser og opgaver, Europa-Parlamentet er overvejende ignoreret, men har fået et par plastre på såret i form af informationsmøder med faste intervaller og en rapport fra den nye gruppes møder, og så får domstolen altså lov til at dømme i sager om de regler, medlemslandene indfører, og får det sidste ord, når det skal afgøres om de lever op til den nye ikke-EU traktats krav. Gør de ikke det, og retter det pågældende land ikke ind, så kan Domstolen idømme landet en bøde på 0,1 procent af bruttonationalproduktet, i Danmarks tilfælde ca. halvanden milliard kroner.

Det andet kreative greb handler om karakteren af de nye regler. I et tidligt udkast til traktat, kræves det, at budgetreglen vedtages på forfatningsniveau, altså i Danmarks tilfælde i Grundloven. Nu hedder det sig, at reglen helst skal have forfatningsmæssig karakter, men at den alternativt skal være en regel af 'permanent karakter'.

EU-traktaten, som ikke er en EU-traktat, bringer os altså endnu en ny juridisk skabning; en forfatningsbestemmelse, som ikke er en forfatningsbestemmelse.

Folkeafstemning

Der er især tre grunde til, at traktaten kan føre til en folkeafstemning.

For det første er der formuleringen om, at reglerne skal have 'permanent karakter', som kan bringe en folkeafstemning nærmere.

"Gældsbremsen vil være bindende og gælde for altid," sagde den tyske kansler Merkel i forbindelse med topmødet.

"Den kan ikke ændres af et parlamentarisk flertal"².

² <http://www.guardian.co.uk/business/2012/jan/30/eu-summit-eurozone-treaty-deal?newsfeed=true>

Men almindelig lovgivning i Danmark kan netop ændres af et nyt flertal i Folketinget, så i Danmark er der i princippet ikke noget andet redskab tilgængeligt end Grundloven, hvis en regel skal have noget der ligner permanent karakter. Og skal grundloven ændres kræver det folkeafstemning.

For det andet er der tale om, at Danmark forpligter sig til at føre en finanspolitik med nogle bestemte og nye mål, med en trussel om sanktioner, hvis det ikke sker. Det må være suverænitetssafgivelse af den karakter, der vil udløse en folkeafstemning.

For det tredje er der en problemstilling, der er nært beslægtet med euro-forbeholdet.

Det danske forbehold er indskrevet i den nye traktat, og hér er spørgsmålet, om der er ved at opstå en nyfortolkning, der flytter grænserne for, hvad Danmark er med i. Et stort flertal i Folketinget har i det seneste års tid gjort lidt af hvert for at udfordre euro-forbeholdet, og det må få os til at spørge, hvad der egentlig er kernen i det. En del af kernen er, at Danmark ikke kan idømmes bøder, hvis regeringen ikke overholder reglen om et maksimalt underskud på 3 procent af BNP. Var der tale om, at Danmark fremover skulle kunne idømmes bøder efter denne ordning, ville det være et opgør med euro-forbeholdet og udløse en folkeafstemning.

Den foreliggende model er ganske vist lidt anderledes: Her vil Danmark 'kun' blive idømt en bøde, hvis der ikke vedtages (permanente) regler, som tvinger den nuværende og kommende regeringer til at holde underskuddet nede. Men i praktisk politik er forskellen den samme.

Derfor kan regeringen havne i en kattepine. Spøgelset lurer lige om hjørnet, og traktaten bliver en svær vare at sælge. Derfor kan regeringen blive presset til kun at tiltræde traktaten på alle andre punkter end lige dem, der ville udløse en folkeafstemning – medmindre de tør møde vælgerne i den slags debatter, der betyder noget. De sidste par uger har traktatteksten nemlig rummet en passus, der skal gøre det muligt for ikke-eurolande at vælge f.eks. reglerne om budgetlove fra. Om den er et udfald af svensk skepsis over for traktaten, eller dansk nervøsitet for en folkeafstemning, melder historien ikke noget om. Muligheden foreligger, men de første melding tyder ikke på, at den danske regering har lyst til noget som helst andet end at være med hele vejen.

Selvom der skal tages forbehold for kreative påfund i Justitsministeriet, der må forventes snart at skulle give en vurdering af konsekvenserne af traktaten, så ligger det i kortene, at hvis regeringen vil gå linen ud og tilslutte sig hele pakken, så bør der udskrives en folkeafstemning. Hertil kommer alle de gode demokratiske grunde; at vi med traktaten cementerer og udbygger et katastrofalt økonomisk svar på krisen, der kun kan gennemføres i længden ved at styne demokratiet i store dele af den økonomiske politik.