

## Kapitel 6. Europæisk demokrati

Hvad demokrati end er, så må det være noget med at folk, som de er flest, bestemmer politikken.

Hvis de er tilstrækkelig mange – et flertal – kan de effektivt sige nej til en bestemt politik og smide de politikere, der står for denne, på porten, og i stedet vælge repræsentanter, der gennemtrumfer en alternativ politik. Hvis politikken bliver den samme, uanset hvordan der stemmes, er valgene uden betydning og demokratiet en farce. Da den såkaldte røde regering i regeringserklæringen slog fast at den ville føre blå politik ('fortsætte den tidligere regerings økonomiske politik') var demokratiet det største offer. Hvorfor stemme ved næste valg? Demokrati forudsætter reelle valgmuligheder, men denne forudsætning synes mindre og mindre opfyldt i Europa, især i de stærkt gældsplagede lande, hvor enhver regering – højre eller venstre – må føre én politik, nemlig den som kreditorerne dikterer. Eller rettere: Der er kun ét valg, nemlig mellem denne politik og så at afskrive gælden, altså erklære sig fallit. Gæld indskrænker valgmulighederne, som enhver familie eller virksomhed véd.

Men måske er det selve det hellige demokrati, der er noget galt med? Public Choice teorien forklarer, at politikerne er populistere, der bruger alle de penge, som er nødvendige for at blive genvalgt, med det resultat at det offentlige underskud vokser ukontrollabelt. Demokrati, i hvert fald demokrati i sine nuværende form, leder til ansvarsløshed og krise, så derfor er det måske en god ting at politikerne disciplineres af finansmarkederne og Trojkaen? I vore dages Europa kan et sådant demokrati-skeptisk synspunkt ofte findes på eller mellem linjerne.

I dette kapitel skal demokratiets vilkår i Europa diskuteres, idet jeg bevæger mig fra det meget abstrakte til det meget konkrete.

I første afsnit undersøger jeg generelt demokratiets begreb ('hvad er demokrati?'). Dette er en rent politisk-teoretisk analyse, der intet har at gøre med empirisk eksisterende styreformer, men tværtimod er forudsætningen for at sådanne med rette kan betegnes som demokratier. Diskussionen senere i kapitlet af demokratiets (problematisk) vilkår under Eurokrisen ville være en fægtning i blinde, hvis vi ikke på forhånd vidste, hvad demokrati helt præcist er (og ikke er). Ligesom man må have defineret, hvad en elefant er, før man kan undersøge dens faktiske levevilkår.

I andet afsnit diskuteres de reale forudsætninger af kulturel og materiel art for et levedygtigt demokrati. I tredje afsnit undersøger jeg, hvad 'politik' er, altså hvilke beslutninger, der rimeligvis kan gøres til genstand for en demokratisk beslutningsproces. I fjerde afsnit ser jeg på det modsætningsfyldte forhold mellem kapitalisme og demokrati, mellem pengesedlens og stemmesedlens magt. Endelig fokuserer de sidste afsnit på demokratiets vilkår i EU.

### Hvad er demokrati?

Dette ord er blevet brugt og misbrugt i utallige sammenhænge, men i dag vil langt de fleste være enige om, at tre betingelser må være opfyldt for at vi kan tale om demokrati.

Første forudsætning er *politisk frihed*, dvs. enhver skal kunne ytre sig og stemme som vedkommende vil. Hvis man kommer i fængsel ved at kritisere statsministeren eller hvis nogle politiske partier er forbudt (i Sovjet var kun kommunistpartiet tilladt), er systemet ikke demokratisk.

Anden forudsætning er *politisk lighed*, dvs. alle har – i sidste instans – præcis samme politiske indflydelse ('én person, én stemme'). Hvis professorer har flere stemmer end uuddannede (som i England indtil 1945), eller hvis fattige eller folk, der tjener for lidt til at betale skat, ikke har stemmeret (meget udbredt før 1914), er der fra en demokratisk vinkel tale om en alvorlig brist.

Tredje forudsætning er *flertalstyre*, altså at minoriteten må underordne sig flertallet. Fra 1875 havde Venstre flertal i Folketinget, men det var mindretallet, der – ledet af Estrup og Kongen – dannede regering og bestemte dens politik, så derfor var det først med parlamentarismens indførelse

i 1901 – således at regeringen skulle være i overensstemmelse med Folketingets flertal – at vi fik demokrati i Danmark. Få vil i dag være uenig i denne tredje forudsætning, for det er jo pjat, hvis folket nok kan stemme frit og på lige fod, – hvorefter det er nogle andre, der træffer de politiske beslutninger.

Jeg vil vove den påstand, at der på tværs af teoretiske og politiske skel er almindelig enighed om, at disse tre karakteristika er *nødvendige forudsætninger* for en demokratisk styreform.<sup>1</sup> Uenigheden kommer senere, når vi ser på, hvad 'politik' er, og hvad der derfor er omfattet af den demokratiske beslutningsproces; her vil liberale bestemme politik snævert, mens socialister vil opfatte politik bredt, idet også økonomi ses som politisk. Men i nærværende afsnit har 'politik' været en black box.

## Demokratiets reale forudsætninger

Vi kommer nu til demokratiets reale, sociologiske forudsætninger (som var irrelevante for den principielle bestemmelse af, hvad demokrati *er*).

Det ville ikke give mening at have et demokratisk fællesskab mellem danskere og sudanese. Vi har for lidt til fælles, kulturelt og økonomisk, til at fælles, forpligtende beslutninger er acceptable. De to lande kan samarbejde og handle med hinanden, men ingen ville finde det rimeligt, hvis sudaneseerne kunne nedstemme danskerne i klart danske anliggender, fx om der skal bygges en bro mellem Sjælland og Jylland.

Vi accepterer at blive nedstemt af vore egne, ikke af fremmede. Når mange katalonere ikke længere vil finde sig i at flertallet af spaniere bestemmer over deres anliggender, er det ikke udtryk for manglende demokratisk sindelag, men for uenighed om, hvem fællesskabet skal omfatte. I sådanne tilfælde, hvor nationale mindretal føler sig undertrykt, kan en føderal struktur være kompromisløsningen.

Den nødvendige følelse af samhørighed kan være baseret på kulturel identitet, hvor man føler sig som dansker, sudanese osv., men ofte vil et sådant 'skæbnefællesskab' have et materielt fundament, nemlig en indbyrdes økonomisk afhængighed i kraft af en omfattende arbejdsdeling.

Demokrati forudsætter også, at befolkningen ikke er splittet mellem de meget rige og de meget fattige.

I så tilfælde vil der være tale om 'two nations', hvilket var meget diskuteret i England for nogle år siden. Man bor i samme land og taler samme sprog, men modsætningen mellem de to grupper kan være så stor, at ingen føler fællesskab med den anden gruppe og derfor ikke ser nogen grund til at bøje sig for dens meninger. Situationen er ustabil, hvad enten løsningen så bliver revolution eller en gradvis nedbrydning af skellet.

Anderledes udtrykt synes demokrati at forudsætte, at den økonomiske ulighed ikke er for stor. En undersøgelse har vist, at der er en tæt, statistisk sammenhæng (korrelation) mellem graden af økonomisk lighed og valgdeltagelse, nemlig således at valgdeltagelsen falder med stigende ulighed.<sup>2</sup>

Endelig forudsætter et levedygtigt demokrati, at borgerne er rimeligt aktive, politisk set, og i det mindste at de stemmer ved valgene.

Det gør borgerne mestendels, men hvorfor egentlig? Teorien om *stemmeparadokset* siger at valgdeltagelse ret beset er irrational, for hvorfor bruge tid på cykle hen til skole, endsige på at sætte sig ind i partiernes politik, i betragtning af at vor stemme er en dråbe i havet? Kun i helt usandsynlige tilfælde er vor egen stemme afgørende. Men paradokset opstår kun, fordi det antages at vi også er 'homo oeconomicus' indenfor politik, altså at vi ikke har en social side, hvor vi tænker på fællesskabet snarere end på os selv.<sup>3</sup>

Demokratiet forudsætter at vi er sociale. Hvis vi ikke er interesseret i fælles beslutninger, får demokratiet det begribeligvis svært. Den konstant faldende stemmedeltagelse ved valg i Europa er derfor et demokratisk sygdomstegn, men en vis aktivitet mellem valgene er også nødvendig, om ikke andet så fordi en omfattende samfundsdebat er afgørende for at sikre kvalificeret stemmeafgivelse.

For så vidt er *deltagerdemokrati* af vital betydning, også for at give kapitalens udenomsparlamentariske aktivitet, bl.a. lobbying, et folkeligt modspil. Men her skal man passe på, for det kan ikke være en erstatning for parlamentarisk demokrati. Grunden er at det i sagens natur er aktive og engagerede borgere, der 'deltager' i græsrodsbevægelser, NGOer osv., så hvis det er dem, og ikke parlamentet, der bestemmer, får vi ulige politisk indflydelse, derfor intet demokrati.

## Hvad er politik?

Som nævnt var 'politik' en black box i det første afsnit, men det er naturligvis afgørende, hvor meget eller lidt, der er omfattet af den demokratiske beslutningsproces.

Her kan vi med det samme slå fast at det, der kun vedrører den enkelte og derfor ikke har konsekvenser for andre, ikke er politisk. Det ville være absurd, hvis andre var med til at bestemme, det være sig på nok så demokratisk vis, hvor skabet i min stue skal stå.

Hertil kommer en anden, måske lidt mere kontroversiel indsnævring af demokratiets domæne eller genstandsområde.

Demokrati forudsætter allerførst *valg* (fælles valg).

Det giver ingen mening at lægerne stemmer om, hvorvidt en patient lider af blindtarmsbetændelse eller hjerteproblemer. Om sygdommen er af den ene eller anden kategori må afgøres gennem diskussion, hvor den dygtigste læge har det sidste ord. Tilsvarende skal Folketinget nok stemme om, hvorvidt vi skal have en broforbindelse mellem Sjælland og Jylland, men hvordan den eventuelle bro skal bygges er et teknisk spørgsmål, som eksperterne må afgøre.

De to eksempler har det til fælles, at der er én, objektivt rigtig løsning. Der er intet valg, og derfor ingen basis for en politisk beslutning.

Platon mente, at også politik havde denne objektive karakter, og derfor anbefalede han at en 'filosofkonge', altså en ekspert, stod i spidsen for styringen af staten. Denne tankegang – at der er én rigtig politisk løsning – kan senere genfindes i mange afskygninger. Den kendte liberale økonom og politolog, John Stuart Mill, mente at veluddannede (og rige) skulle have flere stemmer end andre borgere, for de formodedes at have større indsigt. Og i vore dage går mange 'deltagerdemokrater' ind for, at man snarere end at stemme bør diskutere sig frem til den løsning, som alle kan se er den 'rigtige'; i praksis betyder det ofte, at mindretallet kommer under stærkt pres for at bøje sig og 'se lyset', fordi de andre vil hjem og sove. I dansk sammenhæng mente Hal Koch tilsvarende at afstemning var en (utiltalende) nødløsning. Han mente at det normalt var muligt at diskutere sig frem til enighed. Han så afstemning og diskussion som alternative beslutningsprocesser, og her foretrak han altså det sidste ('ordet') frem for det første, som han dramatisk kaldte 'sværets' (stridens) metode.

Opfattelsen af politik som 'saglig' og af politiske beslutninger som 'nødvendige' udelukker meningsfulde valg, dermed demokrati. Politiske standpunkter underbygges naturligvis ofte med henvisning til empiriske forhold eller kausale sammenhænge – og sådanne henvisninger kan være objektivt rigtige eller forkerte – men hvis der ikke i sidste instans er et valg mellem to eller flere lige 'rigtige' løsninger, er der intet demokrati.

Der synes imidlertid i vore dage at være en stærk tendens til at 'sagliggøre' politik. Det hænger måske sammen med at økonomisk politik er kommet til at fylde så meget, og økonomi lugter af saglighed. Men det afgørende er nok, at magthavende politikere har en klar interesse i at fremstille deres politik som den eneste mulige, altså som den 'ansvarlige' og 'nødvendige' politik. Retorisk delegitimeres andre positioner som useriøse; de er ikke ligeberettigede opfattelser, som man blot er

uenig i.

Men demokrati forudsætter valg mellem lige 'rigtige' positioner, altså en irreducibel *uenighed*. Hvis alle er enige, eller i sidste instans kan blive enige, er der ikke brug for afstemninger, men snarere filosofkonger, der kan identificere, hvad man præcist er enige om. Demokrati forudsætter derfor at samfundet ses som til en vis grad konfliktfyldt. Det må være præget af divergerende værdier, hvor ingen er den 'rigtige', hvilket netop er kernen i værdirelativismen.

Og det må være præget af konflikter mellem interesser, hvilket var oplagt i det gamle danske klassesamfund, hvor gårdmænd, kapitalejere og arbejdere stod overfor hinanden. I dag er der vel en tendens til at se sådanne konflikter som underordnede i forhold til 'samfundsinteressen' eller den almene interesse, hvis virkeliggørelse definerer den 'rigtige' politik.

Det kan i høj grad diskuteres om en sådan harmonisk samfundsopfattelse er korrekt, men det er givet, at de økonomiske og politiske magthavere til enhver tid har set en interesse i at fremstille deres interesser, altså de herskende interesser, som alles interesse, altså 'samfundsinteressen'; Marx kaldte denne øvelse, hvor særinteressen fremstilles som almeninteressen, for *ideologi*. Når topskatten sænkes er det i virkeligheden til gavn for alle, fordi det vil give vækst og dermed beskæftigelse, også for de mindre privilegerede, og når dagpenge og kontanthjælp sænkes er det i virkeligheden til gavn for disse grupper, fordi de dermed får et incitament til at komme op af sofaen. Politik til gavn eller skade for en bestemt gruppe eksisterer ikke: Der er én rigtig politik, nemlig den, der gavner alle.<sup>4</sup>

Men som sagt: Hvis denne harmoniske samfundsopfattelse er rigtig, bliver demokratiet meningsløst, for der vil da ikke være nogle reelle valgmuligheder. Vi kan stemme, men der vil ikke været noget at stemme om, noget at vælge mellem.

## Demokrati og kapitalisme

Ovenstående betragtninger har været principielle og generelle, men lad os nu fokusere på demokratiets vilkår under den kapitalisme, som vi faktisk lever i i de vestlige lande. Lad os med andre ord se på demokratisk kapitalisme eller kapitalistisk demokrati.

Vi har en privat sektor, hvor de enkelte lønmodtagere, kapitalejere osv. suverænt bestemmer hver for sig, hvorefter markedet formidler disse beslutninger og måske harmoniserer dem til gavn for alle (den 'usynlige hånd'); mere kritiske sjæle vil sige at aktørerne ikke er helt så ligestillede, fordi det er kapitalen – pengemagten – der har fat i den lange ende, og de vil, måske med henvisning til kriserne, indvende at det er så som så med harmonien. Under alle omstændigheder er det givet, at beslutningsprocessen i denne sektor ikke er demokratisk, eftersom vi ikke har lige indflydelse. Når forbrugerne køber ind i supermarkedet eller virksomhederne investerer, har de indflydelse i forhold til hvor mange penge de har.

Heroverfor står den offentlige sektor, der i sidste instans er underlagt Folketing og kommunalbestyrelse, og derfor er demokratisk organiseret. Den offentlige sektor er demokratiets klippe, og de offentligt ansatte er demokratiets fortrop. At sektoren i stigende grad er blevet kommerzialiseret, altså underlagt kapitalistiske principper, er en anden sag, som et folkeflertal kan reversere.<sup>5</sup>

I det gamle klassesamfund gik samfundets hovedmodsatning mellem arbejde og kapital, men i vore dage går den mellem den private og den offentlige sektor, hvor det vel ikke er en hemmelighed at nyliberalismen og den aktuelle nedskæringspolitik har sat den offentlige sektor under pres. Dette er en strid mellem individuelle og fælles beslutninger, mellem pengemagt og folkemagt, eller mellem kapitalisme og demokrati.

I denne strid satser liberale naturligvis på den private sektor, dvs. de ønsker en vægtforskydning fra den demokratiske til den kapitalistiske sektor. Dette er mine ord, liberale udtrykker det lidt anderledes. I Venstre's principprogram hedder det:

*Udgangspunktet skal være at, at opgaver løses på privat initiativ af den enkelte, af familien, af private virksomheder eller af private organisationer. Det offentlige påtager sig kun løsningen af almene samfundsopgaver, som ikke kan løses forsvarligt på privatøkonomisk grundlag. For at sikre det enkelte menneskes medbestemmelse og indflydelse på beslutningerne skal disse træffes så tæt på den enkelte som muligt. De folkevalgte forsamlinger skal tage sig så kvalificeret som muligt af så lidt som forsvarligt (www.venstre.dk)*

Meningen er klar, nemlig at reducere domænet for fælles, demokratiske beslutninger. Dette domæne kaldes gerne 'staten', således at modsætningen mellem privat og offentligt sprogligt kan fremstilles som en modsætning mellem staten (lugter af tvang) og markedet (lugter af frihed). Omvendt vil demokratiske socialister naturligvis udtrykke det som en strid mellem kapitalisme (ond, grådig, udbytende) og demokrati (godt, folkeligt).

Alle vælger naturligvis den sprogbud, der fremstiller ens sag i det mest positive lys. Efter omkring 1980 lykkedes det for liberalismen at marginalisere arbejderbevægelsen og sætte sit program igennem. Denne ideologi har opnået ideologisk hegemoni, hvilket måske klarest kommer til udtryk i, at også erklæret ikke-liberale politikere, eller i hvert fald politikere, der forsvarer den offentlige sektor, ofte anvender de liberales sprogbud; hvis man er tilhænger af den offentlige sektor, må man også være tilhænger af dens finansiering, altså skat, men alligevel bruger mange erklærede tilhængere – plus hele den økonomiske videnskab – det negativt ladede ord 'skattetryk', snarere end det positive 'skattebidrag'.

Demokratiske socialister vil som socialister reducere kapitalens magt og ultimativt afskaffe kapitalismen, og som demokrater arbejde for en vægtforskydning fra den private til den offentlige sektor. Stemmesedlen frem for pengesedlen. Frem til 1. Verdenskrig var alle socialdemokrater/ socialister (herunder Marx) enige om, at kampen mod kapitalisme og for demokrati var to sider af samme sag, nemlig øget indflydelse for folk som de er flest. Idealet var at vriste økonomien ud af kapitalens greb og underlægge den en demokratisk beslutningsproces, således at det ikke længere er tilfældige direktører og aktionærer, men det lige og frie fællesskab, der fx træffer de store investeringsbeslutningerne

Mens liberale arbejder for *minimaldemokrati*, hvor fælles beslutninger omfatter mindre og mindre, stræber demokratiske socialister mod et *maksimaldemokrati*, hvor mere og mere af økonomien organiseres demokratisk.<sup>6</sup>

Så vidt de forskellige ideologiske holdninger til det private versus det offentlige, men hvordan er den reelle situation i vore dages kapitalistiske demokrati?

Det afgørende er naturligvis liberaliseringen af kapitalen – valuta, værdipapirer, produktive investeringer – efter omkring 1980; i EU med det Indre Marked, vedtaget i 1986. Frihed er det pæne ord for magt, så denne udvikling har betydet en massiv forskydning af magt fra demokratiet til kapitalen.

I nogle lande, og især i forbindelse med den aktuelle nedskæringspolitik, er den demokratiske sektors relative størrelse blevet reduceret, og i alle lande er principper om profitmaksimering osv. lusket ind i den offentlige sektor (New Public Management), så det på nogle punkter kan være svært at få øje på dens demokratiske karakter.<sup>7</sup> En anden form for afdemokratisering af den offentlige sektor har som tidligere nævnt været at 'sagliggøre' politikken, dvs. henvise tidligere klart politiske sager til afgørelse af angiveligt neutrale eksperter; mere herom senere.

Principielt er kapitalisme og demokrati som ild og vand, så måske er kapitalistisk demokrati en ustabil legering, hvor én af beslutningsprocesserne marginaliseres eller afskaffes, og her ser det ikke alt for opmuntrende ud for demokratiet.

Givet er det at staten under kapitalisk demokrati er *dobbeltbestemt*, af pengemagten og folkemagten. Det er naivt at tro, at staten kan være neutral i forhold til produktionsmåden; den må tilpasse sig og den må sørge for at de almene produktionsbetingelser (infrastruktur, pengevæsen) er

på plads, for dette kræver samfundsmæssig organisation, hvilket de enkelte kapitaler ikke magter. For så vidt bestemmes den herskende politiske magt af den herskende økonomiske magt. Det indså Marx i hans teori om den historiske materialisme, og da der på hans tid ikke var et demokratisk modspil, kunne han med rette karakterisere staten som et råd til varetagelse af kapitalens fællesinteresser.

Da arbejderklassen (og i Danmark gårdmænd og husmænd) kæmpede det politiske demokrati igennem kom den anden bestemmelse af staten i spil. Derefter har kapitalen og demokratiet kæmpet om overtaget over staten. Fra 2. verdenskrig og frem til slutningen af 70'erne, hvor den økonomiske politik var Keynesiansk og hvor velfærdsstaten blev udbygget, voksede den offentlige sektor betydeligt, så i denne periode havde demokratiet klart overtaget. Kapitalen og pengevæsenet var underlagt stram demokratisk styring og i mange lande (ikke Danmark) blev dele af økonomien nationaliseret (demokratiseret).

Siden 1980 er udviklingen som bekendt gået i modsat retning. Dette har trukket i retning af et minimaldemokrati, men ikke nødvendigvis en minimalstat. Den moderne, komplicerede og krisebefængte kapitalisme har i mange henseender nødvendiggjort mere regulering, tænk fx på de omfattende frikøb (bailout) af bankerne. Kapitalens stat styrkes og udbygges.

### **Krise for europæisk demokrati**

Demokratiet synes under pres i Europa.

For et par år siden ville Grækenlands statsminister, Papandreou, holde en folkeafstemning om hvorvidt man skulle sige ja eller nej til de skrappe betingelser for et lån. Han blev så indkaldt til en kammeratlig samtale, hvor Trojkaen forklarede ham, at hvis en sådan afstemning fandt sted, kunne han godt glemme alt om lånet. Snart efter blev han på samme Trojkas opfordring udskiftet med en repræsentant for den europæiske finanskapital, Papademos. På samme tid blev Berlusconi i Italien udskiftet med en anden bankmand, denne gang med navnet Monti.

Politik synes at være for vigtigt til at overlade til politikerne. I Danmark stemte befolkningen i 1992 nej til Maastricht-traktaten, og derefter ja til Edingburg-aftalen, hvor danskerne udtrykkeligt vedtog ikke at ville indføre Euroen. Alligevel kunne vor statsminister for et par måneder siden erklære, at vi i praksis er medlem af Euro-zonen; helt korrekt, eftersom såvel valutakurs som rente trofast skygger ECB, og eftersom vi tilslutter os alt som Eurolandene vedtager, fx EuroPlus og Finanspagten. I 2005 stemte franskmændene og hollænderne nej til Euroforfatningen, men den blev så indført et par år efter under navnet Lissabon-traktaten; substansen var den samme, men man havde fjernet de paragraffer, der ville have nødvendiggjort nye folkeafstemninger. Nævnte Finanspagt lægger landenes finanspolitik i endnu stramme lænker end konvergenskravenes 3% og 60%. De nationale parlamenters myndighed begrænses, så det er ikke så underligt, kunne man sige, at befolkningerne ikke længere gider demokratiet, i hvert falder er valgdeltagelsen faldet overalt i Europa, i Tyskland fx fra 91% i 70'erne til 75% i 00'erne.<sup>8</sup>

Men her er det vigtigt at være præcis. Alle de nævnte beslutninger er taget på fuld demokratisk vis af valgte politikere og statsledere, fx kunne det græske og italienske parlamentet udmærket have sagt nej til at vælte deres statsministre, – hvis de havde været villige til at stirre statsbankerotten i øjnene. Demokratiet er ikke afskaffet. Der er stadig politikets frihed, herunder ytringsfrihed; ved valgene har vi stadig én stemme hver; og det er stadig flertallet der bestemmer, og mindretallet der må underordne sig. Folkets mening er i sidste instans afgørende, for parlamenterne kan afsætte og udpege regeringsledere, og når disse træffer beslutninger på EU-plan har de et klart demokratisk mandat i ryggen. Når folkets mening omgås – jf. ovennævnte folkeafstemninger – sker det på demokratisk vis.

Demokratiet er ikke afskaffet, men det er under forvandling. Det er blevet mere indirekte, dvs. der er kommet større afstand mellem folkets mening, som udtrykt i valg, og de faktiske beslutninger der træffes, især på EU-plan. Samtidigt er domænet for politik blevet indskrænket. Store og vigtige

områder er blevet selvstændiggjort i forhold til en egentlig demokratisk beslutningsproces.

Dette har vi allerede set i forbindelse med *pengepolitikken*, hvor ECB udtrykkeligt skal være uafhængigt af politikerne. Samtidig skal *finanspolitikken* føres indenfor snævre rammer, defineret af konvergenskravene og Finanspagten.

Men selv indenfor disse rammer er politikernes frihed blevet indsnævret. I Tyskland er den diskretionære andel af statsbudgettet reduceret i forhold til den øremærkede ('mandatory'). I 1970 kunne de tyske politikere frit bruge 60% af pengene på de områder, som de prioriterede og måske havde ført valgkamp på, mens de resterende 40% gik til formål, som staten juridisk og på anden vis allerede havde forpligtet sig til at finansiere (især afdrag og renter på statsgæld, sociale ydelser som folk har retskrav på, samt løn til offentligt ansatte); i 2010 var den 'frie' andel reduceret til 20%. Mange af de bundne udgifter går til udmærkede formål, men resultatet er at et nyvalgt medlem af Forbundsdagen har langt mindre indflydelse på statsfinanserne end kollegaen, der blev valgt 43 år tidligere. Specielt synes de offentlige investeringer til infrastruktur osv. at være faldende i de fleste kapitalistiske lande, hvilket begrænser fællesskabets mulighed for at afstikke kursen for den fremtidige udvikling af samfundet.<sup>9</sup>

Samme tendens gælder givetvis også de fleste andre EU lande, ikke mindst de sydeuropæiske, hvor honoreringen af statsgælden især i de sidste par år er svulmet op til at lægge beslag på en meget stor del af statsbudgettet. Men det tyske eksempel viser at tendensen ikke blot beror på gældskrisen, men må skyldes langt dybere kræfter. Parlamentsmedlemmet stemme, og derfor vælgerens stemme, vejer mindre; vi har fået en letvægtsudgave af demokratiet.

Den økonomiske politik er i vid udstrækning taget ud af hænderne på demokratisk valgte politikere, dels fordi man udtrykkeligt har ønsket dette (pengepolitik og konvergenskrav), dels som følge af en dybere strukturel ændring i det kapitalistiske demokrati.

Også i en anden henseende er europæisk politik blevet afpolitiseret, dermed afdemokratiseret.

Flere og større beslutninger afgøres nu af den Europæiske Domstol;<sup>10</sup> det gælder især nogle kontroversielle domme om arbejdsmarkedet, hvor det Indre Markeds princip om arbejdskraftens frie bevægelighed er blevet tolket på en måde, der har begrænset fagforeningernes magt. Det er et vigtigt element i nyliberalismen at gøre det lettere at fyre folk, altså erstatte det solidariske arbejdsmarked, båret af fagforeningerne, med et fleksibelt arbejdsmarked, med større frihed for virksomhederne og derfor mindre tryk for lønmodtagerne. Og her har domstolen altså klart valg side.

Sådanne domme er kontroversielle og dybt politiske, men politikken er blevet *retsliggjort*, således at beslutningerne i det ydre får en neutral og objektiv form. Dommerne er nyliberale politikere, men de fremstår som uangribelige og højt hævede over interessekonflikter. Det er naturligvis derfor at dele af det fleksible arbejdsmarked søges gennemført på den måde.

Endelig udtyndes demokratiet ved at flere og beslutninger flyttes fra politikken og over i uafhængige udvalg, råd og komiteer, befolket af administratorer og eksperter, der ikke er ansvarlige overfor demokratiske forsamlinger. Fænomenet har fået sit eget navn: komitologi.<sup>11</sup>

Der er sket en magtforskydning fra 'government' til 'governance', fra regering til administration. Et dugfrisk eksempel er at Vismændene om få måneder skal overvåge, at Danmark lever op til Finanspagtens stramme regler for de offentlige budgetter.

Sådanne komitéer er ikke mindst udbredte på EU-niveau. De er ofte ukendte for offentligheden, selv om de meget vel kan have stor reel magt. De er nedsat af politikerne, så formelt er alt demokratisk. Men realiteten er at mange centrale beslutninger træffes langt væk fra befolkningen.

Som tidligere argumenteret er det saglige og nødvendige ikke genstand for ægte valg, eftersom der er én rigtig løsning (om lægen skal operere for blindtarmsbetændelse eller hjerteproblemer); derfor er det ikke domæne for politiske valg og demokrati, men for teknikere. Når noget defineres

som sagligt, må politikerne tie og overlade ordet til eksperterne. Men *er* det politisk neutrale beslutninger, som disse eksperter træffer? Eller er der – som ved retsliggørelsen – tale om at dybt politiske beslutninger, der rykker ved magtforholdene i samfundet, smugles igennem under dække af eksperternes angivelige neutralitet og objektivitet?

## Nødvendighedens politik

Denne overskrift er altså en selvmodsigelse, og det er denne selvmodsigelse vi nu skal se lidt nærmere på.

Tesen om at bureaukraterne er ved at overtage magten fra politikerne er ikke ny; vi er mange, der har moret os over 'Yes, Minister' – det eneste eksempel, jeg kender, på overdådig nyliberal humor, med latterliggørelse af fagforeninger, politikere og demokratiet – hvor det oftest lykkes Humphrey og kumpaner at disciplinere politikerne. Det er vel ikke i politikernes interesse at fremstå som impotente, men det *er* i deres interesse at fremstille den ønskede politik som sagligt nødvendig, og derfor hævet over meningsfuld debat. Afstemninger kan give det forkerte resultat, folket kan være usagligt, så derfor er det sikrere at henvise beslutninger til eksperterne, ikke mindst de økonomiske eksperter. Især hvis beslutningerne er upopulære, kan det være hensigtsmæssigt at sige: "Det var ikke mig, men eksperterne/videnskaben".

Men *er* den herskende politik i EU nødvendig (og derfor ikke 'politik')? Hvis politikens formål er at nedbringe arbejdsløsheden og bringe Sydeuropa på fode igen, er politikken ikke nødvendig, tværtimod, for nedskæringspolitikken har haft katastrofale konsekvenser for vækst og beskæftigelse.

Men nødvendighed er relativ: Nødvendig i forhold til opfyldelsen af hvilke målsætninger? Når politikken stedse øger arbejdsløsheden, er det måske fordi nedbringelse af denne ikke er en målsætning? Måske er vore politikere og økonomer ikke inkompetente, men simpelthen optaget af andre og vægtigere hensyn? Spørgsmålet er kontroversielt, og vi må søge at styre fri af konspirationsteorier på den ene side og urealisme på den anden.

Den politik, der gennemføres, er formentlig nødvendig for finanskapitalen.

Dennes interesse er overordnet, at debitorerne ikke går fallit og afskriver deres gæld, og mere generelt at rigelige afdrag og renter stedse strømmer ind. Vi oplever, med Streeck's ord, "det drama at demokratiske stater bliver gjort til gældsinddrivende agenter for et globalt oligarki af investorer."<sup>12</sup>

Det er ikke svært at vise at den aktuelle politik har varetaget sådanne interesser.

De tyske og franske banker er stort set blevet skånet for sydeuropæiske tab,<sup>13</sup> nedskæringspolitikken har sikret at staterne har penge til overs til at betale kreditorerne, og ECB har leveret næsten gratis penge til den finansielle sektor.

En effektiv regulering af bankerne bliver stadig ikke til noget, så vi har stadig ingen garanti mod fremtidige finanskriser. Og skatteparadiserne trives stadig, trods megen snak om indgreb. Man kan hæve mindstereservesatsen, men så flyttes pengene blot over i de uregulerede 'skyggebanker'. Man kan tvinge et par skatteparadiser til at videregive oplysninger til de forskellige landes skattevæsener, så der kan slås ned på skattesnyd, men så flytter kapitalen blot til andre paradiser. I begge tilfælde er indgreb kun effektive, hvis placeringen af kapitalen kontrolleres, altså hvis investorerne skal have tilladelse til at udføre kapital af landet og til at købe risikable papirer. Dette ville betyde en annullering af kapitalliberaliseringen og en tilbagevenden til vilkårene i Bretton Woods perioden. Men noget sådant er der ikke politisk vilje og styrke til. Derfor bliver det ved overvejende symbolske indgreb.

Hvis storbanker for alvorlig er i knibe frikøbes de med skatteborgernes penge. Iflg. Susan George anslog man i november 2009 – altså efter lidt mere end ét års finanskriser – den samlede globale bailout til mellem €3.800 mia og €10.500 mia, det sidste tal er fra to økonomer ved den



engelske centralbank. Iflg. Lynn var dette tal i 2011 €5.200 mia, svarende til 12% af det globale BNP.<sup>14</sup> Der er altså usikkerhed om tallet, men ikke om at det drejer sig om meget store penge. Sikkerheden kan skydes at frikøbet kommer i flere former. Udgangspunktet er at en bank ikke kan betale sine regninger, og derfor må lukke, hvis den ikke får hjælp.<sup>15</sup> Den offentlige hjælp kan bestå i at staten skyder kapital i banken, typisk præferenceaktier, der ikke giver stemmeret, så det vil være forkert at kalde det en delvis nationalisering; staten kan garantere for bankens forpligtelser; eller staten kan garantere for de mere eller mindre rådne lån, som banken ejer, altså påtage sig risikoen for at disse intet er værd. Disse redningsaktioner var nødvendige for at forhindre et finansielt sammenbrud, men det kritisable var at gaverne ikke blev ledsaget af krav, der kunne sikre at bankerne ikke i fremtiden optrådte uansvarligt; det mest effektive ville her være offentlige repræsentanter i bestyrelserne, med ret og pligt til at veto'e spekulative udlån, bl.a. på ejendomsmarkedet.

Men man skal altid passe på med konspirationsteorier. Selvfølgelig er der politikere, der er købt og betalt af finanskapitalen, men generelt er det ikke af lyst, men af nød, at politikerne fører denne politik.

Uden at nogen behøver at sige det højt, véd enhver at en utilfreds finanskapital er dødelig for enhver samfundsøkonomi. Dens mægtiggørelse for godt 30 år siden (kapitalliberaliseringen) har betydet at den med mikrosekunders varsel kan pakke rygsækken og fortrække til mere profitable græsgange, det være sig USA, Kina eller skatteparadiser, med fatale konsekvenser for den forladte økonomi. Det er denne magt til 'exit', der er den overordnede økonomiske magt i den moderne kapitalisme, og det ville være naivt at ignorere den, når vi skal forsøge at forstå moderne politik.

Denne negative magt suppleres af den mere positive 'voice', nemlig bankernes intensive lobbyarbejde, der fx har resulteret i at provenuet fra den påtænkte finansielle transaktionskat (Tobin skat) på ét år er reduceret fra €30 mia til €3 mia, altså til næsten ingenting; finanskapitalen har altså fået gennemført 90% af sin dagsorden, politikerne 10%, hvilket måske giver et meget godt billede af styrkeforholdet.

Så har vi nu alligevel fået bevist at nedskæringspolitikken er den 'nødvendige politik', i og med at en anden politik vil føre til fallit for samfundsøkonomien?

Ikke helt, for der er et alternativ, dermed et valg. Alternativet er naturligvis at tage et opgør med en tilstand, hvor vi alle er finanskapitalens gidsler. Det kræver afskaffelse af kapitalens frihed og indførelse af demokratisk kontrol med økonomien.

## **Europæisk chokterapi**

Ovenfor skrev jeg at nedskæringspolitikken snarere gennemføres af nød end af lyst.

Det gælder givetvis mange politikere, der bl.a. må frygte at stigende arbejdsløshed forringer deres chancer for genvalg; faktisk er det i disse krisetider sjældent at en regering genvælges. Men principfaste nyliberale tænker længere, og må gnide sig i hænderne over at deres program nu gennemføres i en langt mere omfattende og radikal udformning end Thatcher og Reagan kunne drømme om for mere end 30 år siden.

Nedskæringspolitikken reducerer den offentlige sektor. Ganske vidst stiger udgifterne til dagpenge og kontanthjælp, men samtidig reduceres satserne, især i Sydeuropa, men også fx i Danmark. Offentlig finansieret pension beskæres drastisk i Sydeuropa, hvor offentligt ansatte samtidig fyres i store bundter eller får deres lønninger og pensionsvilkår forringet. Samtidig kræver Trojkaen omfattende privatiseringer, hvilket også reducerer den demokratiske sektor. Nyliberale må indvendigt juble, selv om et vist mål af hændervridning og snak om hårde, men nødvendige beslutninger, kan være taktisk klogt.

Trojkaens krav om strukturreformer på det private arbejdsmarked er også taget fra den nyliberale

kogebog. Kapitalens interesser varetages ved at svække fagforeningerne og gøre det lettere at fyre folk; hvis målet for den herskende politik havde været at bekæmpe arbejdsløsheden, skulle man naturligvis have gjort det *sværere* at fyre. Den øgede utryghed for lønmodtagerne, sammenholdt med forringede vilkår for arbejdsløse, presser lønningerne ned, til glæde for virksomhedernes aktionærer, men til skade for samfundsøkonomien og beskæftigelsesmulighederne, eftersom lavere lønninger (og overførselsindkomster) trækker købekraft ud af økonomien. 'Samfundsøkonomien'? Tja, skidt for lønmodtagerne og de arbejdsløse, men godt for virksomhedsejerne, så hvem er 'samfundet'? Kapitalismens lille beskidte sandhed er, at kapitalen har en interesse i stor arbejdsløshed, eftersom der så er noget at vælge imellem, samtidig med at dette overudbud af arbejdskraft presser lønnen. At påpege dette er ikke konspirationsteori, men realisme.

Vi kan ikke se ind i hovedet på politikerne og identificere deres sande motiver. Men en god tommelfingerregel er at spørge Cuo Bone? Hvem gavner politikken? Åbenbart ikke lønmodtagerne og slet ikke de arbejdsløse. Hvorimod bankene og finanskapitalen trives udmærket (jf. slutningen af Kapitel 3).

Naomi Klein skrev for nogle år siden en bog, Chokterapi, hvis tese var at radikale nyliberale reformer oftest blev gennemført i situationer, hvor et land var i dyb økonomisk eller politisk krise.<sup>16</sup>

Krisen hensætter befolkningen i en tilstand af forvirring og chok, hvilket er den ideelle baggrund for at slå til. Hendes mest klare eksempler var Chile straks efter Pinochet's statskup, og Østeuropa og Rusland efter kommunismens sammenbrud. I begge tilfælde havde reformerne i øvrigt katastrofale konsekvenser på kort og mellemlangt sigt, således reduceredes Ruslands BNP med ca. 40% og levetiden for russiske mænd med ti år, begge dele over en periode på mindre end 10 år.

På det tidspunkt, hvor Naomi Klein skrev sin bog, faldt Europa imidlertid uden for dette mønster. Som nævnt begyndte den nyliberale udvikling i 1986, med det Indre Marked og dettes kapitalliberalisering, men det skete ikke i forbindelse med en eller anden akut krise, og i det hele er reformerne mestendels kommet skridtvis, omend ØMUens konvergenskrav var et stort skridt.

I dag er EU det store eksempel på chokterapi.

Først finanskrisen og siden gældskrisen skabte frygt, især for arbejdsløshed, og generel usikkerhed. Noget var helt galt ved det politisk-økonomiske system, så noget drastisk måtte gøres. Krisen var oprindeligt (i USA) en bankkrise, udløst af finanskapitalens hæmningsløse spekulationer, så en tæmning af denne kunne synes det naturlige svar, som i 30ernes USA; der blev da også gennemført nogle beskedne indgreb i USA, men ikke i EU, hvor det stort set blev ved snakken. I 2008 og 09 var der dog et vist momentum for en strukturpolitik i denne retning, men som vi så i Kapitel 2 blev nedskæringspolitikken i stedet den herskende politik i 2010.

Man kan spekulere over, hvorfor radikaleringen gik i nyliberal snarere end i socialistisk retning. Hvorfor ikke en socialisering, dvs. demokratisering, af hele den finansielle sektor, hvilket tidligere var et standardkrav fra socialistiske/socialdemokratiske partier. Hvorfor var det i stedet den modsatte politik, der vandt? En politik hvor staterne og centralbanken finansierede finanskapitalen med offentlige penge (hhv. bailouts og næsten gratis ECB-lån), og hvor det i stedet blev befolkninger der alene kom til at undgælde for krisen?

Det egentlige svar på det spørgsmål er nok at finanskapitalen har vokset sig så stærk, at alternative politiske dagsordener ikke har kunnet sætte sig igennem. Men det umiddelbar svar er at det lykkedes for de nyliberale og deres økonomer at omdefinere krisen fra en finanskrisen, hvor pilen peger mod de onde banker, til en gældskrise, hvor staten og al dens væsen er den skyldige, og derfor er den instans, der har behov for radikal omstrukturering.

## Sammenfatning

De tre betingelser for demokrati – politisk frihed, politisk lighed og flertalsstyre – respekteres i EU,

men alligevel udtyndes demokratiet.

Der bliver længere mellem de store beslutninger og befolkningerne, og når befolkningen udtrykker sin mening direkte, i folkeafstemninger, omgår statslederne resultatet. I Sydeuropa har Trojkaens krav reelt sat Grækenland under administration, og overalt begrænses de nationale parlamenters magt af de snævre EU-rammer for finanspolitikken.

Samtidig bliver domænet for egentlig politik, dermed for demokratiet, begrænset. Vigtige beslutninger retsliggøres, fordi de tages af en angiveligt neutral EU-domstole; eller de bliver sagliggjort ved at henvises til komitéer, der består af angiveligt objektive eksperter.

Overordnet har den radikale nyliberale politik under krisen styrket finanskapitalen og dermed dennes vetomagt i forhold til beslutninger taget af demokratisk valgte politikere.

## **Noter**

- 1 Derimod kan det være uenighed om vægtningen af de tre elementer. Alf Ross mente, i sin berømte diskussion med Hal Kock lige efter krigen, at politisk frihed er den fundamentale bestemmelse, mens politisk lighed er sekundær (Ross 1946: 158, og Koch, 1945). Hans argument var at også borgerne i et diktatur har lige politisk indflydelse, nemlig nul, men derved overses at diktatoren ved at monopolisere magten har langt mere indflydelse end de andre; diktatur er derfor ikke foreneligt med politisk lighed. Selv har jeg argumenteret for at politisk frihed og flertalsstyrer kan deduceres fra politisk lighed, som derfor er fundamentalbestemmelsen (Lundkvist, 2004, Bind 3: 100f).
- 2 Schäfer, 2013: 184ff.
- 3 Om stemmeparadokset, se Lundkvist, 2004, Bind 3: 65f. Her gøres der opmærksom på, at paradokset kun opstår, når demokratiet ses som et marked, hvor vælgerne kun ser på egeninteressen. Teorien er derfor en pendant til teorien om Public Choice, der opfatter politikerne som stemmemaksimerende egoister.
- 4 Dermed ikke være sagt, at der ikke eksisterer reelle fællesinteresser, fx må alle danskere have en interesse i, at vi ikke bliver angrebet af et andet land, og i at landet ikke går til grunde i miljøkatastrofer.
- 5 Diskussionen om den private versus offentlige sektor har helt overvejende drejet sig om, hvilken der er mest effektiv, som om dette alene var afgørende for prioriteringen mellem dem. Men der er altså også principielle forskelle, baseret på forskellige styringsprincipper. Generelt kan man vurdere ethvert socialt fænomen ud fra to, logisk adskilte synsvinkler. Man kan anlægge en utilitaristisk vinkel og se på om fænomenet har nyttige konsekvenser, men man kan også vurdere om fænomenet bygger på værdifulde principper. Man kan således være modstander af tortur, fordi den ikke virker (den torturerede taler ikke sandt) eller fordi tortur er i strid med både offers og bøddels menneskelige værdighed; der er ingen modstrid i at mene at tortur virker, men alligevel tage afstand fra fænomenet. Og man kan være tilhænger af den danske Højesteret, fordi man er enig i dens domme og/eller fordi retten har demokratisk legitimitet. Tilsvarende kan man uden modsigelse foretrække den offentlige sektor, selv om det måtte kunne vises at den er mindre effektiv end den private (men især i vore dage vil en sådan bevisførelse være en stor udfordring, når man fx tager de millioner af mennesker, som kapitalismen har kastet ud i arbejdsløshed, i betragtning).
- 6 Ingen drømmer naturligvis om at afskaffe individuelle økonomiske beslutninger (ris eller kartofler?), så der skal givetvis være plads til markedsøkonomi, frigjort fra kapitalens greb.
- 7 Gleerup, 2009.
- 8 Schäfer og Streeck, 2013: 11-13.
- 9 Streeck og Mertens, 2013: 36f-39.
- 10 Officielt 'European Court of Justice'. Da en domstol pr. definition skal finde frem til det retfærdige, er navnet et perfekt modsvar til de hedengangne 'folkedemokratier' (folkefolkestyrer).
- 11 Mazower, 2012: 411ff.
- 12 Streeck, 2011: 29.
- 13 Dog måtte de for et par år siden inkassere et begrænset tab på græske papirer.
- 14 George, 2010: 15, og Lynn, 2011: 87ff.; jeg har omregnet fra hhv. pund (George) og dollars (Lynn). Iflg. IMF betød frikøb af den finansielle sektor, at mange lande fik en gældsbyrde (gæld i forhold til BNI), der var 20-25% højere end den ellers ville have været (refereret af Mazower, 2012: 414).
- 15 En bank (eller virksomhed) er *illikvid*, når den ikke kan betale sine regninger, altså betale renter og afdrag på de lån, den har optaget. Den er *insolvent*, når værdien af samtlige forpligtelser (optagne lån) overstiger værdien af samtlige aktiver (kontanter, bygninger, tilgodehavender). Da egenkapitalen er defineret som forskellen mellem aktiver (fx €50 mio) og forpligtelser/optagne lån (fx €40 mio), betyder insolvens at egenkapitalen er forsvundet; banken eller selskabet er ingenting værd. Under finanskrisen var det ofte umuligt at værdisætte værdierne, fx subprime lån, og derfor umuligt at afgøre om en bank blot led af forbigående betalingsproblemer eller om den var blevet værdiløs, altså om den blot var illikvid eller også insolvent.
- 16 Klein, 2008.