

Analyse | kraka

9. april 2015

Grækernes holdninger til Euroen under Eurozone krisen

Af Julie Hassing Nielsen

Grækenlands fortsatte deltagelse i euro-samarbejde har været udfordret siden 2010. I midten af februar 2015 forsøgte den nyvalgte græske regering at genforhandle de vilkår, som følger med Trojkaens hjælpepakker. Den græske regering opnåede en fornyet frist fra EU på fire måneder til at komme med et reformprogram. Det er ikke første gang, Grækenland har stået over for et potentielt Euro-exit.

Spørgsmålet er, om grækernes holdninger til deltagelse i Euroen har ændret sig markant under de seneste års krise, eller om den nuværende græske regerings modvillighed over for Euroen også afspejler holdningen i den græske befolkningen. Den græske befolknings holdning over en årrække er væsentlig at undersøge, for at forstå om den græske regerings modvilje er udtryk for en grundlæggende stabil og determineret skepsis mod Euro-medlemskabet i befolkningen eller om det er et overgangsfænomen.

Dette notat analyserer grækernes tilslutning til Euroen mellem 2008-2014, og sammenligner den med de øvrige Eurozone medlemmer og andre lande, som har modtaget finansiel hjælp fra EU.

Hovedkonklusioner

- Grækernes tilslutning til Euroen har været stigende fra 2008 til 2014 til trods for de økonomiske vanskeligheder. I 2008 støttede 58 pct. af grækerne den fælles europæisk økonomisk og monetær union (ØMU) og Euroen som møntenhed. I 2014 var det 71 pct.
- Grækernes tilslutning til Euroen har ligget stabilt i forhold til andre Euro medlemslande, som har modtaget finansiel støtte fra Den Europæiske Stabilitetsmekanisme (ESM) og dens midlertidige forgænger Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF).
- Støtten til Euroen er fortsat høj blandt Eurozonens nuværende medlemmer. Den folkelige tilslutningen bag Euroen har været relativt stabil i perioden 2008-2014 blandt de lande, som har haft mest "på spil". Det gælder særligt Eurozones tre største økonomier, Tyskland, Frankrig og Italien.

Kontakt

Europapolitisk chefanalytiker og seniorforsker

Julie Hassing Nielsen

Tlf. 3147 9976

E-mail: jhn@kraka.org

1. Baggrund: Grækenland under Eurozonekrisen

Særlige problemer i Grækenland

I kølvandet på den globale finanskrisen i 2008 stod det klart, at en række Eurozone medlemslande førte en uholdbar økonomisk politik. Særligt har Grækenlands økonomiske situation været problematisk. I lighed med andre udsatte økonomier blev landet mødt med de finansielle markeders høje risikopræmie for finansiering af gæld. De høje renter kunne i sidste instans true Grækenland med statsbankerot, hvis ikke støtte blev ydet udefra.

Hjælpen kom i form af en aftale i maj 2010 mellem den daværende græske regering og Europa-Kommission (på vegne af Eurogruppen), Den Europæiske Centralbank (ECB) og den Internationale Valutafond (IMF) – den såkaldte Trojka.

Som udgangspunkt skulle der ikke gives støtte

ØMU'en gik ind i sin tredje og sidste fase i 1999 med etableringen af den fælles mønt – Euroen. I det oprindelige traktatgrundlag for Euroen - Maastricht-traktaten (1992) - var der eksplicit statueret en såkaldt "no-bail-out clause" (Artikel 125) i tilfælde af økonomiske vanskeligheder i de individuelle medlemslandene. Finanskrisen og den heraf følgende truende græske statsbankerot blev 10 år senere Euroens første store udfordring. Mange frygtede, at en græsk statsbankerot kunne udløse en dominoeffekt, og vælte andre Euro-økonomier under pres.¹

Lånemekanisme blev etableret

For at hjælpe Eurolande i problemer blev der i juni 2010 etableret en lånemekanisme - Den Europæiske Finansielle Stabilitetsfacilitet (EFSF) – som fungerede som en midlertidig kriseresolution. En tilsvarende permanent løsning - ESM'en – blev etableret i oktober 2012. Og i perioden 2008-2013 har Grækenland, Irland, Cypern, Spanien og Portugal modtaget finansiell hjælp fra EFSF eller ESM mod reformtiltag for at stabilisere deres økonomier.² Grækenland er det eneste land som stadig modtager støtte fra EFSF.

Også en række øvrige initiativer

I kølvandet på statsgældskriserne og bankkriserne vedtog EU i perioden 2008-2013 en række øvrige initiativer, der sigter mod at forbedre den økonomiske stabilitet: Bankunion, fælles banktilsyn, fælles krisehåndteringsregler, forskellige forsøg på at stramme medlemslandenes offentlige forbrug herunder Stabilitets- og Vækstpagten, Finanspagten, Europluspagten og det såkaldte Europæiske Semester, som overvåger medlemslandenes økonomiske udvikling og overholdelse af regler.

Særligt store konsekvenser i Grækenland

Krisen har taget forskellige former i de forskellige Eurolande. Spanien, Cypern og Irland modtog primært støtte for at rekapitalisere deres nødstedte banksektorer. Men krisen har haft en mere indgribende virkning for Grækenland, der også inden krisens udbrud var præget af udbredt korruption, skatteunddragelse og en ikke-effektiv offentlig sektor. Det er ikke primært krisen, som har skabt de problemer som Grækenland står over for. Men krisen tydeliggjorde nogle ikke-holdbare og dybdeliggende strukturelle problemer i Grækenland, som før eller siden ville have set dagens lys.

Politisk ændring i Grækenland

I december 2014 vandt det socialistiske *Syriza* magten i det græske parlamentet. Siden har landets regering forsøgt at genforhandle de reformer, som er en forudsætning for finansiell støtte fra EFSF. Efter forhandlinger mellem den græske regering og Eurogruppen, fik grækerne i midten af februar 2015 en udsættelse på 4 måneder af den finansielle aftale mellem parterne. Udsættelsen giver Grækenlands regering ekstra tid til at udforme og implementere de aftalte reformer i tæt samarbejde med Trojkaen.

¹<http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/7301083/Greece-will-be-start-sovereign-default-domino-effect-warns-Ken-Rogoff.html>

² For mere om de forskellige landes programmer se <http://www.esm.europa.eu/assistance/>

Boks 1 Reformstatus i Grækenland

De græske reformer har været forsinket undervejs, men landet dog implementeret en række tiltag. Hvor Europa-Kommissionens årlige landerapport 2014 om Grækenland er forsinket grundet de nuværende græske forhandlinger med Eurogruppen³, har vi en foreløbig status på de græske reformer i den årlige rapport, som konkluderer på 2013. Det fjerde review af Grækenlands hjælpeprogram fandt sted i april 2014. Af fremskridt fremhæves det:

- Grundet betydelig finanspolitisk konsolidering opnåede Grækenland i 2013 et overskud på den primære saldo på 0,8 pct. i BNP.
- En række betydelige initiativer på uddannelsesområdet – såsom betalte praktikpladser – er blevet iværksat for at komme den høje ungdomsarbejdsløshed til liv (i 2013 58,6 pct.) og forberede uddannelseskvaliteten generelt.
- Skattereformerne skrider betydeligt fremad, både for indkomstbeskatning og ejendomsbeskatning.
- Moderniseringen af den offentlige administration mødte på flere parametre de fastsatte mål for 2013. Dette sikrer større mobilitet og effektivitet i den offentlige sektor.

Afspejler den politiske retning befolkningens holdning?

Men signalerne fra den græske regering har været blandede efter aftalen faldt på plads. Eksempelvis har diskussion om et græsk ønske om krigsskadeerstatning fra Tyskland efter Anden Verdenskrig sat spørgsmålstegn hos centrale aktører om grækernes oprigtige velvilje til at indføre de nødvendige reformer som planlagt. Men i hvor høj grad afspejler den græske regerings nuværende standpunkter den langsigtede udvikling af holdning til Euroen, som findes hos den græske befolkning under krisen? Det er et vigtigt svar at få, så vi ved om den generelle opbakning til euroen stadig er stor hos den græske befolkning eller hvorvidt Grækenlands nuværende regerings politiske linje afspejler en generel græsk utilfredshed med euromedlemskabet.

Holdninger til Euroen under Krisen undersøges

I dette notat undersøges, hvordan grækernes holdning til Euroen har udviklet sig, siden den finansielle krise for alvor ramte kontinentet i 2008 til 2014. Herudover sammenlignes grækernes holdning til Euroen med de øvrige fire Eurozone medlemslande, som har modtaget finansielle hjælpepakker (i.e. Portugal, Spanien, Irland, og Cypern). Afslutningsvis kigges der på udviklingen af holdninger til Euroen blandt de øvrige medlemslande med særligt fokus på de største Eurozone økonomier: Tyskland, Frankrig og Italien.

2. Holdningen til Euroen i lande, der har modtaget støtte

Græsk støtte til Euroen

Grækerne blev medlem af Euroen i 2001. Siden Finanskrisens udbrud i 2008 har en majoritet af den græske befolkning været støttet euromedlemskabet, jf. Figur 1. Figuren viser den procentandel af grækere, som svarede, at de bakkede op om Euroen til følgende spørgsmål: *"Indiker, hvorvidt du er for eller mod den økonomisk og monetær union og den fælles mønt, Euroen."*⁴

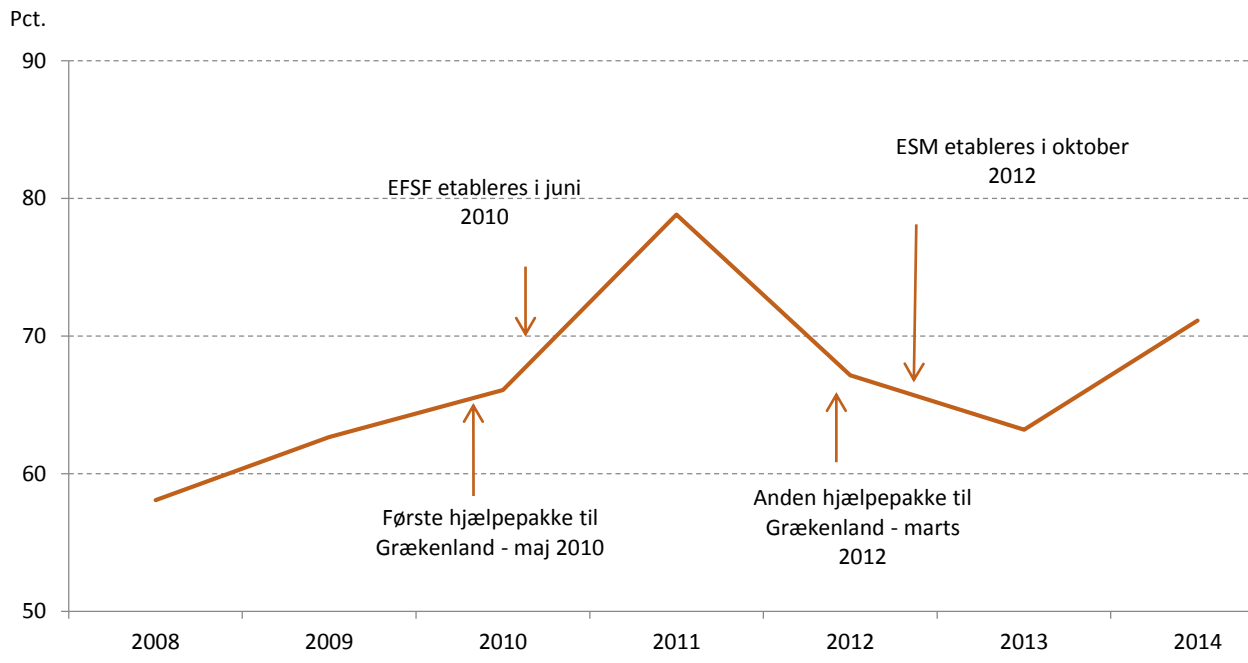
Stigning i grækernes støtte

Grækernes opbakning til Euroen er steget fra 2008 til 2014, jf. Figur 1. I 2008 mente 58 pct. af de adspurgte grækere, at de støttede ØMU'en og Euroen som møntenhed – i 2014 var det 71 pct. Herudover ses der en ret dramatisk stigning i tilslutning til Euroen fra 2010 til 2011, hvor tilslutningen steg fra 66 pct. til 79 pct. Denne stigning er ekstraordinær i Eurozone sammenhænge, og kan måske forklares ved, at den første hjælpepakke til Grækenland blev givet i maj 2010.

³ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁴ Egen oversættelse: Den engelske ordlyd er: *What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. A European Monetary Union with a single currency, the Euro"*

Figur 1 Udvikling af holdning til Euroen blandt grækerne, 2008-2014



Anm.: Beregnet som simpelt gennemsnit af antallet af grækere, som svarede, at de var tilhængere af den fælles mønt, Euroen.
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eurobarometer (2008-2014) jf. Appendix.

Men er den græske udvikling af positive holdninger til Euroen unik eller har de finansielle lånepakker, som blev tildelt andre nødstedte Eurozone økonomier haft en tilsvarende betydning?

Støttelande har bibeholdt opbakning

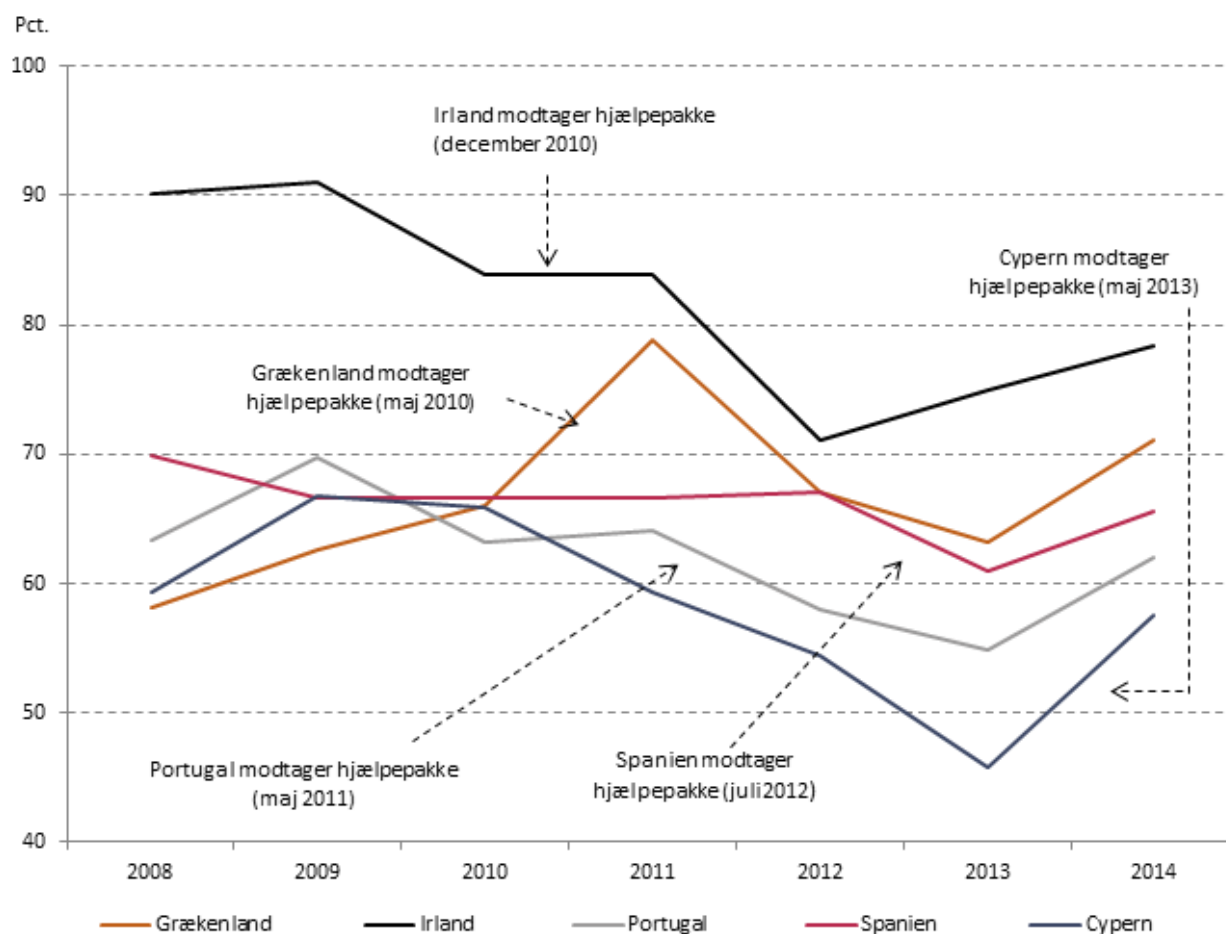
Holdningen til Euroen har været forskellig i de lande, som har modtaget støtte fra EFSF eller ESM, hvilket indikerer at andre faktorer end hjælpepakkerne har drevet befolkningernes holdning til Euroen, jf. Figur 2.

Irland modtog sin hjælpepakke i december 2010. Umiddelbart herefter stagnerede en ellers stødt faldende irsk tilslutning til Euroen, som ellers havde været blandt de absolut højeste indtil 2010. Fra 2011 falder tilslutningen til Euroen dog igen, og ender alt i alt fra 90 pct. i 2008 til 78 pct. i 2014.

Græsk stigning i opbakning ekstraordinær

Spanien og Portugal oplever et mindre fald i Euro-tilslutningen i perioden efter tildelingen af lån. I alt går den spanske tilslutning fra 70 pct. i 2008 til 66 pct. i 2014, hvor portugisernes positive holdning til Euroen falder fra 63 pct. i 2008 til 62 pct. i 2014. I sammenligning med de øvrige europæiske lande, som modtog støtte fra EFSF/ESM i perioden, har grækernes stigende tilslutning til Euroen i perioden altså været ekstraordinær. Men vi mangler stadig evidens for, at hjælpepakkerne har en positiv virkning på holdningen til eurosamarbejdet.

Figur 2 Udvikling af holdning til Euroen blandt modtagere af finansiel støtte fra EFSF eller ESM, 2008-2014



Anm.: Beregnet som simpelt gennemsnit af respondenter, som svarede, at de var tilhængere af den fælles mønt, Euroen. I 2008-2014 er det cypriotiske-tyrkiske mindretal på Cypern ikke medtaget.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eurobarometer (2008-2014), jf. Appendix..

3. Udviklingen af holdninger til Euroen blandt alle Eurozone lande

Hvis Eurozonens fremtidige robusthed skal måles, må grækernes og de øvrige støtte økonomiers holdning til Euroen altid sammenholdes med de øvrige Eurozone medlemslande, som bidrager til hjælpepakkerne igennem EFSF og ESM.

Betydelig opbakning i de store økonomier

Hvis disse landes opbakning til Euroen er dalet siden krisens begyndelse i 2008 kan det betyde, at Eurozonen fremadrettet vil have problemer med at forhandle finansielle lånepakker på plads, og dermed vil de finansielle markeders tillid til Euroens stabilitet igen dale. Figur 3 giver os udviklingen af holdninger til Euroen blandt Eurozonens største økonomier – Tyskland, Frankrig og Italien. Sammenlagt står de for mere end 60 pct. af den samlede finansiering af ESM. Dermed har de været de centrale forhandlingsaktører, når hjælpepakkerne til Grækenland og de øvrige støtte-økonomier skal færdigforhandles. Herudover viser Figur 3 udviklingen af holdninger til Euroen blandt de øvrige Euro medlemmer (inklusive støtte-økonomierne).

kraka

Forsat høj tysk og fransk støtte

Hverken Tyskland eller Frankrig har haft en markant faldende opbakning til Euroen i perioden, jf. Figur 3. 75 pct. af franskmændene bakkede op omkring Euroen i 2008 og 72 pct. i 2014. Altså et mindre fald i opbakning på 3 pct.

Tyskland har derimod oplevet en stabil og ganske høj opbakning til Euroen i perioden fra 73 pct. i 2008 til 77 pct. i 2014.

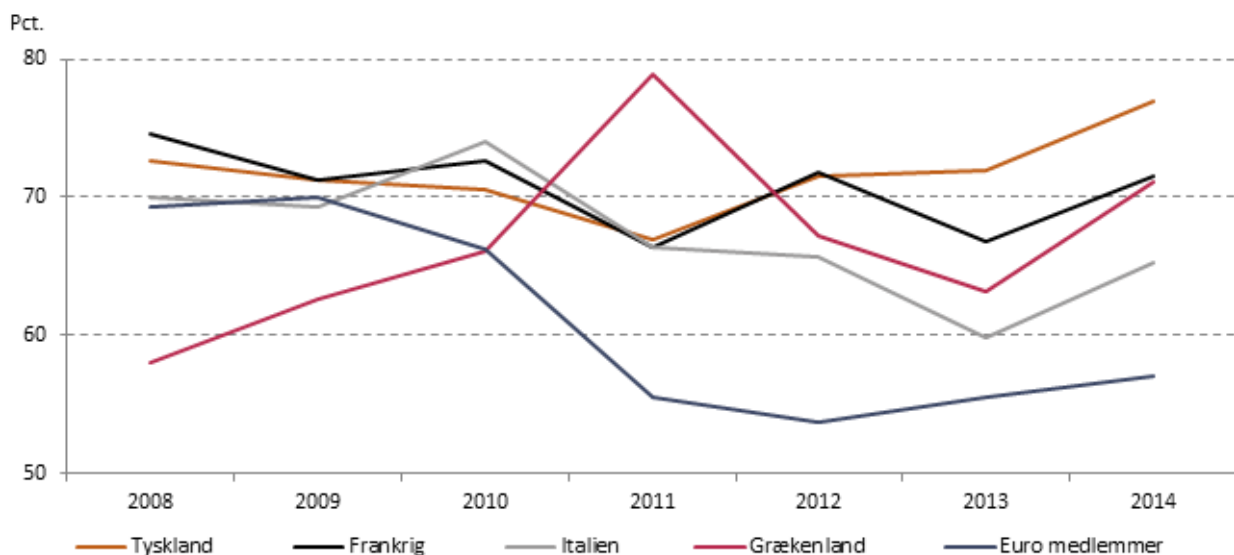
Dog lille fald i italiensk opbakning

Endelig har Italien, der er Eurozonens tredje største økonomi, oplevet et fald i opbakning til Euroen i perioden fra 71 pct. i 2008 til 65 pct. i 2014.

Største økonomier også stillet over for krav

Tallene for de tre største økonomier i Eurozonen skal ses i lyset af, at både Frankrig og Italien har oplevet store økonomiske vanskeligheder i perioden, hvor franskmændene flere gange har haft problemer med at leve op til Euroens konvergenskrav, og italienerne blandt andet fik indsat en teknokratisk premierminister Mario Monti i 2011 for blandt andet at sikre implementeringen af nødvendige økonomiske reformer.⁵ Alt i alt kan der dog sammenlagt konstateres et mindre fald i Euro tilslutningen blandt Eurozonens tre største økonomier.

Figur 3 Udvikling af holdning til Euroen blandt Eurozonens største økonomier, øvrige Eurozone medlemslande og Grækenland



Anm.: Beregnet som simpelt gennemsnit af antallet af respondenter, som svarede, at de var tilhængere af den fælles mønt, Euroen. Kategorien "Euro medlemmer" indeholder alle Euro medlemslande med undtagelse af Litauen, som blev Euro medlem 1 januar 2015. og de fire lande, som modtog støtte i perioden. Gennemsnittet for Euromedlemmer er uvægtet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Eurobarometer (2008-2014), jf. Appendix.

I gennemsnit (uvægtet) falder eurotilslutning blandt Eurozonens medlemmer fra 70 pct. i 2008 til 57 pct. i 2014, jf. Figur 3. Dette afspejler bl.a. udviklingen i de nye EU-medlemslande, samt i lande som Holland og Østrig, jf. (Nielsen 2015).

Centrale aktører har bibeholdt støtte

Konklusionen om, at faldende opbakning primært findes i Eurozone-lande, der ikke har været centrale aktører under krisen, støttes af nylig forskning, jf. (Hobolt and Wratil 2015; Nielsen 2015). Jo vigtigere rolle, et land har spillet, jo mere stabil har opbakningen til Euroen været. Det gælder både låntagere som Grækenland og långivere som Tyskland og Frankrig. Mindre centrale eurolande har oplevet en støt faldende tilslutning til Euroen.

⁵ <http://www.economist.com/node/21538778>

Ikke-Eurolande har oplevet støttestøtte faldende

En tilsvarende forskel ses mellem ikke-Euro EU medlemslande og Eurolande. Landene uden for Euro-samarbejde (fx Sverige, England og Danmark) har oplevet en stødt faldende opbakning til deltagelse i den fælles mønt sammenlignet med Eurozone medlemslande, jf. (Hobolt and Wratil 2015).

4. Litteraturliste og data

Litteratur:

Bølstad, J. 2014. "Dynamics of European integration: Public opinion in the core and periphery" *European Union Politics* Early online version 1-22.

Hobolt, S. B., and C. Wratil. 2015. "Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the Euro." *Journal of European Public Policy* Early online view 1-19.

Nielsen, J. H. 2015. "Exploring the Impact on Euro Attitudes of Receiving and Funding Støtte during the Eurozone Crisis (2008-2013)" *Working Paper, Centre for European Politics, University of Copenhagen*.

Konsulterede hjemmesider:

<http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/politikker/oekonomisk-politik/euroen> (Hjemmeside konsulteret 1 marts 2015)

<http://www.esm.europa.eu/about/index.htm> (Hjemmeside konsulteret 1 marts 2015)

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm (Hjemmeside konsulteret 4 marts 2015)

<http://www.efs.europa.eu/about/operations/index.htm> (Hjemmeside konsulteret 11 marts 2015)

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/140224-eurogroup-statement-greece/> (Hjemmeside konsulteret 11 Marts 2015)

<https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/fiscal/html/index.en.html> (Hjemmeside konsulteret 11 Marts 2015)

ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_greece_en.pdf (Hjemmeside konsulteret 27 marts 2015)

Appendix:

Data er downloadet fra The Interuniversity Consortium for Political and Social Research (ICPSR) University of Michigan

- Eurobarometer 70.1 (2008)
- Eurobarometer 72.4 (2009)
- Eurobarometer 74.2 (2010)
- Eurobarometer 76.3 (2011)
- Eurobarometer 78.1 (2012)
- Eurobarometer 80.1 (2013)
- Eurobarometer 81.4 (2014)