

Runt om oss pågår en intensiv debatt om Europas framtid. Men inte i Norden. Tankesmedjan Global Utmaning är övertygad om att de nordiska länderna både för Europas som för sin egen skull måste delta i diskussionerna.

Därför har vi blett framstående nordbor om deras syn på den stora kris vi fortfarande genomlever och hur Europas framtid ter sig. Är starkare europeisk integration rätt svar på de globala utmaningarna? Eller borde vi skydda oss genom att gå samman i ett nordiskt block? I den här boken ger 16 nordiska politiker, akademiker och skribenter oss sina svar.

Global Utmaning är en fristående tankesmedja. Vi är ett kvalificerat nätverk från samhälle, näringsliv och forskning som verkar för lösningar på de globala utmaningar som rör ekonomi, miljö och demokrati.



NORDISKA RÖSTER

NORDISKA RÖSTER

OM EUROPAS FRAMTID

OM EUROPAS FRAMTID

# NORDISKA RÖSTER OM EUROPAS FRAMTID

© Global Utmaning Februari 2013  
Tryck: Åtta 45 Tryckeri AB, 600 ex  
Grafisk form: FWD Reklambyrå AB  
Foto: Bildarkivet.se, Maskot Bildbyrå



# FÖRORD

Norden är starkt beroende av sin omvärld. I Sverige utgör exporten 50% av BNP, av detta går 70 % till Europa. Hur det går för Europa påverkar starkt vår ekonomiska utveckling, våra jobb och vår välfärd.

Euro-krisen är en politisk kris för EU, en fråga om förtroende, ledarskap och sammanhållning. Det är marknaden som bestämmer räntorna på statskulden i de enskilda länderna och därmed gränserna för deras rörelsefrihet. Det som idag skulle kunna begränsa marknadens makt är ett fördjupat samarbete mellan EUs medlemmar.

Europa verkar ha nått en skiljeväg. En majoritet av EUs medlemmar, de nuvarande och blivande euroländerna har slagit in på en väg som leder till allt djupare politisk integration medan Storbritannien sagt nej till detta och Norden har uppträtt avvaktande. Kommer vi att tillhöra ett block som tillsammans med Storbritannien ställer sig utanför den fortsatta integrationen? Vad kommer det att betyda för oss? Kommer Norden att splittras ännu mer till följd av olika anknytning till EU?

Trots Nordens stora omvärldsberoende verkar det finnas ett närmast förstrött intresse för den europeiska debatten i de nordiska länderna.

Globaliseringen är ekonomisk och har djupgående politiska konsekvenser men politiken är nationell. Vi tror att Norden har en roll att spela i det som är vår tids största utmaning: att på demokratisk väg utveckla formerna för en politik som lämnar inlåsningen i nationalstaterna bakom sig. Mycket återstår innan förändringar av detta slag bottenar i ett folkligt medvetande.

Föreningen Norden är en folkrörelse med 100 år på nacken som verkar för fred och nära samarbete mellan de nordiska länderna. Den slags tvärpolitiska allians som vid 1900-talets början drev på för det nordiska samarbetet behövs också idag, men uppdraget ser litet annorlunda ut. Nu handlar det mer om Nordens roll i världen, Europas utveckling och framväxten av ett globalt ledarskap. Detta speglas också i många av bidragen.

Det var denna vision som var upphovet till denna skrift. 16 erfarna f.d. politiker, tjänstemän och akademiker skriver om Europas situation och Nordens roll i en globaliserad värld. Vi är glada och tacksamma för det gensvar som vår begäran har fått och för det stöd som Nordiska Ministerrådet har givit till initiativet.

Nu ska skriften diskuteras, förhoppningsvis i både slott och koja eller mer precist, bland såväl ledande politiker som bland allmänheten. Behovet av samtal och idéer om framtidsfrågorna är mycket stort.

.....  
*Bo Andersson*  
*Generalsekreterare*  
*Föreningen Norden*

*Kristina Persson*  
*f.d. Ordförande för Föreningen Norden och*  
*Ordförande för tankesmedjan Global Utmaning*



# NORDISKA RÖSTER OM EUROPAS FRAMTID UT UR KRISEN

Europa genomgår sedan några år sin värsta kris sedan 1930-talet och det har naturligt nog sparkat igång en intensiv framtidsdebatt i de europeiska länderna. Det gäller dock inte riktigt Norden; vi har hittills ställt oss rätt mycket åskådare till händelserna.

Kan vi verkligen kosta på oss det?

Den väg som EU har valt för att ta sig ur krisen har efterhand kommit att handla mer om politik än om pengar. Men för att rätta till de historiska försummelserna och bristerna i EMU räcker det inte längre med tekniska förändringar. Det har visat sig vara både önskvärt och nödvändigt att förstärka projektet politiskt efter tankemönster som bland andra tidigare kommissionsordförande Jacques Delors och tidigare tyske förbundskanslern Helmut Kohl utvecklade för mer än tjugo år sedan.

Därför har gamla ideologiska visioner dykt upp på nytt i den europeiska diskussionen, som "politisk union" och "federation av nationalstater", nu framförda av EU-presidenten Herman Van Rompuy och kommissionens ordförande José Manuel Barroso.

## Norden i Europa

Händelseutvecklingen angår alla oss nordiska länder, medlemmar av EU eller inte, medlemmar av euron eller inte. Vi är samtliga djupt integrerade i Europa och kommer i högsta grad att påverkas av vilken väg Europa väljer framöver.

Men i Norden tycks finnas – varierande i styrka i de enskilda länderna – ett främlingskap inför EU och för den europeiska integrationen som projekt.

Ett skäl för detta kan vara att EU inte följer den bekanta modellen för internationellt samarbete. Till det yttre följer EU känt internationellt mönster med suveräna nationalstater som frivilligt ingår mellanstatliga avtal (fördrag) om samarbete. Men i EU:s fördrag finns också bestämmelser för att uppnå någonting ännu ambitiösare. Syftet är att stegvis knyta samman länderna till en allt fastare gemenskap, alltså politisk integration.

Tankegången är dynamisk, inte statisk. EU bör förstås som en dynamisk process utan ett entydigt, slutgiltigt, allmänt accepterat slutmål.

Sådan vag, konstruktiv mångtydighet verkar främmande i de nordiska länderna där traditionen är pragmatiskt jordnära och där avlägsna visioner möts med skepsis.

Just nu växer klyftan inom EU mellan den inre kärnan och länderna som står utanför euron, i takt med att de tongivande länderna i eurozonen driver på den politiska integrationen. Under lång tid talade man om ett EU i olika hastigheter.

Så är det inte längre.

Nu handlar det om helt olika färdriktningar. Några centrala länder som Tyskland, Frankrike och Italien är i huvudsak ense om den politiska färdriktningen, medan ett stort och viktigt land som Storbritannien fjärrmar sig från EU.

När de politiska dimensionerna i EU-projektet förstärks, växer också de nordiska ländernas främlingskap. Vi vill helst både vara med och påverka men samtidigt slippa undan de förpliktelser som följer av en fördjupad integration. Den rad av långtgående idéer och förslag som cirkulerar i kretsarna i Bryssel möts i de nordiska länderna med en bedövande tystnad eller avvisas som utopisk.

### **Inre marknaden dras med**

Den minsta gemensamma nämnaren för alla EU-länder idag utgörs av

den gemensamma marknaden. Den gemensamma valutan uppfattas i regel bara som en option, ett möjligt tillval. Detta tankesätt förbiser dock den koppling som finns mellan "single market" och "single currency".

Kopplingen kan ta sig olika uttryck. Finanskrisen har till exempel medfört en kris i den reala ekonomin med bland annat arbetslöshet som följd. För att möta sådana problem tillgriper ibland regeringarna protektionistiska åtgärder vilket begränsar den gemensamma marknaden. 2009 erbjöd bland andra Tyskland, Frankrike och Storbritannien sina biltillverkare billiga lån och generösa skrotpremier. Den franske presidenten uttalade ogenerat att stödet för Renault skulle hänga på om man valde att placera sin tillverkning i Frankrike eller något annat EU-land.

Ett annat exempel är att krisen i banksektorn lett till en tydlig åternationalisering av den tidigare djupt integrerade finansmarknaden genom länders mer eller mindre öppna favorisering av nationella banker. Detta försvårar påtagligt möjligheterna för ECB att få genomslag för sin enhetliga penningpolitik, vilket ECB-chefen Mario Draghi har påpekat vid flera tillfällen.

Problem kring den gemensamma valutan påverkar den gemensamma marknaden och vice versa. Därigenom påverkas även länder som t ex Sverige, som gärna vill ha den gemensamma marknaden men slippa valutan.

De nordiska länder som inte vill tillhöra eurozonen borde faktiskt därför i rent egenintresse – för att säkra en gemensam marknad - göra allt för att stärka den gemensamma valutan.

Att inte se denna koppling kan leda till en missriktad politik på andra områden.

Fortsatt fragmentisering och sönderfall stavas i Europa "åternationalisering". Det är en linje som inte alltid uttrycks explicit men som återkommer i olika sammanhang. Tydligast sker det i förhandlingarna om

de finansiella perspektiven (EU-budgeten) och de största utgiftsposterna där; jordbrukspolitiken och regionalpolitiken. Det kan te sig som ett sätt att "spara" att återföra dessa politikområden till den nationella budgeten. Men om så skulle ske får det omedelbart återverkningar på den gemensamma marknaden; det skulle bidra till sönderfallet.

Som flera av våra skribenter påpekar; det är mycket mer som står på spel än bara en gemensam marknadsplats för att förenkla handeln. Denna inre marknad som gjorde Europa till världens största och mest välmående samlade marknad i världen gav också Europa en solid plattform globalt att förhandla med övriga stora aktörer, oavsett om det handlar om miljön, handeln eller säkerheten.

Ett enat Europa står starkt globalt. Ett sönderfall skulle på motsvarande sätt kraftigt försvaga Europa.

Den pågående diskussionen inom EU om fördjupad politisk integration är inte på något sätt teoretisk – flera viktiga beslut i den riktningen har redan tagits och omsatts i verklighet. Andra förslag utarbetas just nu för att presenteras vid kommande EU-toppmöten.

Syftet är långtgående - alla större ekonomiska eller finansiella beslut som ett land kan önska fatta ska granskas och godkännas av övriga länder, om beslutet kan få en direkt påverkan på Europas eller eurons utveckling.

Utvecklingen ställer de små nordiska länderna inför dilemmat att tvingas välja väg – att följa med in i kärnan av det europeiska samarbetet eller att ställa sig utanför. I vågskålen bör insikten finnas att ett splittrat EU leder till ett försvagat inflytande i världen.

### **Nordiska röster**

I hopp om att få igång debatten på allvar om dessa vägval bad Global Utmaning 16 eminenta nordbor – politiker, akademiker, ekonomer, journalister - att fritt formulera sina tankar om krisen.

Resultatet är intressant på flera sätt. Skribenterna delar med sig av en djup kunskap om ekonomi, statsbyggande och politik. Men vi finner en distinkt ton i förhållande till den debatt som pågår i det kontinentala Europa.

Här finner vi mer sällan de stora visionerna. Nordisk politik tenderar att inrikta sig på här och nu och att vara mer av social ingenjörskonst; steg för steg. Först ska problemen lösas, sedan kan vi börja tänka på framtiden.

Genom EU:s utveckling går istället som en röd tråd den politiska taktiken att lämna svåra problem olösta när man stöter på ett hinder och att skjuta dem på framtiden. Detta är ett obekant och svårbegripligt angreppssätt för en nordisk tradition men ett sätt som har tillåtit EU att kunna gå vidare i integrationen.

Det förgångnas försummelse tenderar emellertid att återkomma till EU:s förhandlingsbord. De svagheter som till exempel funnits inbyggda i EMU-projektet försöker EU nu komma till rätta med i den pågående politiska rekonstruktion som sattes igång i finanskrisens kölvatten.

Här ser vi de nordiska politiska traditionerna komma till sin rätt. I första avdelningen av vår skrift, *"Lärdomar av krisen"*, drar den norske professorn Gudmund Hernes fram ur glömskan Europas historiska, tragiska erfarenheter av att lösa depression med nedskärningar. Den danske ekonomen Henrik Fugmann analyserar felen i de regelverk som lett till nuvarande läge och den svenske ekonomen Erik Berglöf förklarar hur en bankunion kan lösa det största och mest akuta problemet: bankernas stryptag om de offentliga finanserna.

### **Medborgarstödet**

En andra genomgående skillnad mellan nordiskt samhällsbygge och kontinentaleuropeiskt som återspeglas i denna skrift, utgörs av den avgörande roll som nordbor tilldelar medborgarnas förhandsgodkännande av större politiska beslut.

I de nordiska länderna präglas samhällskontraktet (den underliggande, ofta outtalade överenskommelse som samhällsbyggen vilar på) av förtroende. Det gör att medborgarna kan acceptera tuff politik som krymper deras förmåner när de tror att besluten är nödvändiga för att få det bättre längre fram.

Utgångspunkten för så gott som alla bidrag i den här skriften är – mer eller mindre uttalat – att medborgarna först måste vara med ombord om samhällsreformer ska fungera.

När det kontinentala Europa diskuterar framtida konstruktioner för att få EU att fungera bättre, är medborgarnas acceptans istället en fråga som får lösas efterhand. *Det demokratiska dilemma* när effektiviteten och demokratin ska samsas diskuteras mer specifikt av två skribenter i avdelning tre, men utgör ett bärande element i de flesta övriga bidrag där t ex den svenske finansmannen Ulf Dinkelspiel anser det utmanande inför väljarna att börja diskutera fördragsändringar innan krisen är över. Den finländske ekonomen Sixten Korkman påpekar i sitt bidrag att demokrati har en stark nationell förankring i Europa vilket också gäller vår vilja till solidaritet

Så hur svarar våra skribenter på frågan om vägval för de nordiska länderna?

Några skribenter tror helt enkelt inte att det alls kommer eller kan genomföras större europeiska reformer, bl a för att de ser ut att sakna medborgarnas stöd.

Några skribenter förespråkar en nordisk väg vilket vi hittar exempel på i skriftens andra avdelning, *Nordens roll*. Finlands förre europaminister Astrid Thors tror på ett nordiskt avant garde. Danmarks förre europaminister Bertel Haarder lanserar idén om ett nordiskt statsförbund.

Den brittiske journalisten (och stockholmare sedan många år) David Ivison definierar i sitt bidrag grundelementen i vad som brukar kallas den "nordiska modellen". Han ser det som en samhällsmodell väl värd att aggressivt marknadsföra globalt i dessa oroliga tider.

Den danske ekonomen Henrik Fugmann avvisar både nordiska och globala lösningar och ser EU som den enda realistiska aktören. Hans svenske kollega Erik Berglöf är inne på ett liknande spår.

## Världsomspännande

Några skribenter placerar det nordiska dilemma i ett globalt sammanhang. Alyson Bailes, mångårig brittisk diplomat i nordiska huvudstäder, påminner om att krisen och en potentiell splittring av EU när vi försöker lösa krisen, inte bara skadar Europa ekonomiskt och politiskt utan också får säkerhetspolitiska konsekvenser.

Den svenske samhällsdebattören Anders Wijkman hävdar att bara om eurokrisen sätts in i ett större sammanhang – och kopplas till de globala kriserna kring finanser, jämlikhet, arbetstillfällen, energi och klimat, ekosystem och resurser – kan EU-samarbetet åter få styrfart.

Värt att notera är att samtliga svenska, danska och finländska skribenter – oavsett förslag på lösning – utgår ifrån att de politiska initiativen måste utspela sig inom EU. Våra norska och isländska bidragsgivare är inte lika övertygade om det.

Slutligen har den danske professorn Jörgen Örström Möller gett oss ett bidrag där han lyfter blicken för en bättre överblick av vad som sker. Han ser krisen som en spricka i den gamla, ekonomiska världsordningen och målar upp en ny världsordning som redan är på väg, med rådet att Europa inte ska ta till "gamla" lösningar på problemen utan öppna för förändringens vindar.

I hopp om att den nordiska debatten om Europas framtid får ordentlig fart...

.....  
*Rolf Gustavsson och Ylva Nilsson, redaktörer.*

# INNEHÅLL

Introduktion av redaktörerna	6
------------------------------	---

## 1. LÄRDOMAR AV KRISEN

Europa vid sadelpunkten	18
-------------------------	----

*Gudmund Hernes*

Europas framtid – et nødvendigt og mere integreret EU	36
---	----

*Henrik Fugmann*

EU-paradoxen	52
--------------	----

*Ulf Dinkelspiel*

Europas framtid och Nordens roll	71
----------------------------------	----

*Sixten Korkman*

Mot en lösning av krisen och en bättre union	78
--	----

*Erik Berglöf*

The Financial crisis in Iceland and the Eurozone	86
--	----

*Valgerður Sigurðardóttir*

## 2. NORDENS ROLL

Nordens roll i Europas framtid	95
--------------------------------	----

*Astrid Thors*

Et fleksibelt nordiskt statsforbund inden for EU	106
--	-----

*Bertel Haarder*

The Nordic Historic Opportunity	114
---------------------------------	-----

*David Ibison*

The Nordics as a Micro Cosmos of the EU	122
---	-----

*Eiríkur Bergmann*

Nordic Contribution to a Closer European Economic and Political Union?	132
--	-----

*John Palmer*

## 3. DET DEMOKRATISKA DILEMMAT

Euroens tragedie	138
------------------	-----

*Øyvind Østerud*

Europas framtid – om inte federalism så vad?	148
--	-----

*Göran Rosenberg*

## 4. DEN GLOBALA FAKTORN

The Strategic Angle	158
---------------------	-----

*Alyson JK Bailes*

Eurokrisen bara ett symptom	168
-----------------------------	-----

*Anders Wijkman*

Konturerne af en ny økonomisk tidsalder	182
---	-----

*Jørgen Ørstrøm Møller*





Foto: Anne Dillner

# 1. LÄRDOMAR AV KRISEN

**I korthet:**

Vilka historiska lärdomar har vi valt för att förstå den situation som EU befinner sig i - och vilka har vi glömt eller förträngt? Svaret är så viktig, påpekar professor Gudmund Hernes, eftersom gårdagens erfarenheter och berättelser utgör premisser för dagens beslut om framtidens system.

I Europa har vi beslutat att säkra en varaktig fred, inte genom terrorbalans, utan genom ömsesidigt utbyte av varor, handel och samarbete. EU är vårt instrument för detta och har lyckats väl. På den grunden förtjänar organisationen sitt Nobelpris i fred.

Men krisen har varat i fem år nu och kan vara i fem år till. Det finns skäl att oroa sig för att sjukdomar som en gång har härjat i den europeiska kroppen men som drivits tillbaka, kan få spelrum på nytt.

Europa har nämligen inte dragit full lärdom av sin historia. Redan efter första världskriget demonstrerade ekonomen John Maynard Keynes hur vi inte kan lita på att en oreglerad marknad rättar till obalanser. De sociala kostnaderna för att låta marknadskrafterna agera fritt den gången blev oerhörda och tragiska.

Idag väljer Europa än en gång åtstramning och sparande som lösning på dagens skuldbörda. Skälet som ges är att många länder ska ha levt över sina tillgångar, spenderat mer än de skapat och skaffat sig vanor de inte kan bekosta. Välfärden måste rullas tillbaka! Sydeuropeerna är värst, nu måste alla lära sig protestantisk arbetsetik och tuktas.

Den här förklaringen har särskilt bitit sig fast i Tyskland där teorin passar som hand i handske med Tysklands egen historieskrivning. Weimarrepubliken, tiden efter andra världskriget; återföreningen med Östtyskland – drakoniska åtgärder gjorde ont men genom hårt arbete och uppoffringar återställdes snart välståndet.

Då väljer man dock bort viktiga delar av historien. Drakoniska åtgärder skapade också arbetslöshet och svält, ställde människor på gatan, ökade kriminaliteten och la grogrunden för politisk populism. Detta är vad som vi ser hända i Grekland idag; utsatt för samma medicin.

Ekonomen Keynes föreslog också andra vägar för att dämpa ekonomiska kriser – är även dessa bortglömda av europeerna?

## EUROPA PÅ SADELPUNKTET

*af Gudmund Hernes*

Denne artikkelen vil drive en enkel tese: Den politikk som EU fører forsterker de problemer europasamarbeidet ble utviklet for å løse.

Derfor må man da først spørre: Hvilke problemer skulle det europeiske samarbeidet, som etter hvert ble utbygget til EU, løse? Og: Kan vi lære av historien – og hvis vi ikke gjør det, hva er grunnene?

### Det allmenne i det unike

Historie er faget om de unike hendelser: Om det som skjedde på bestemte steder til bestemte tider, hvordan et konkret forløp ble slik det ble og hvorfor det utviklet seg som det gjorde. Dette synet sammenfattes gjerne i uttrykket at historie er en "ideografisk vitenskap" som studerer det unike, spesifikke og særegne – det som skiller en hendelse fra en annen.

Likevel: vi bruker jo allmenne begreper når det unike skal beskrives – begreper som nasjon og revolusjon, klassekonflikt og partkonkurrans, migrasjon og depresjon, personlighetstype og partiprofil. Bruken av de samme begreper om ulike hendelser på ulike steder til ulike tider uttrykker at de har noe felles, enten det er i de strukturer som foreligger eller de prosesser som utfoldes. Spisst formulert: i dette perspektivet blir det spesifikke sett på som et eksempel eller et eksemplar på noe mer allment, selv om det har sine særegne trekk. Svartedauden var en

epidemi som kom til de nordiske land omkring 1350 og fulgte distinkte smitteveier, med sin egen kronologi og som førte konkrete personer i graven osv. Men Svartedauden var altså en epidemi! Spisst formulert: For å forstå det spesielle må det kunne gjenkjennes – det unike manifesterer noen generelle trekk.

Så hva kan man lære av historien? Nettopp at selv unike hendelser og forløp kan ha noen grunnleggende sams kjennetegn og egenskaper. Det er på mange måter det erfarne leger kan si når de står overfor en ny pasient med spesielle symptomer: "Jeg har sett et slikt kasus før".

Økonomen Paul Krugman har en god sammenfatning av dette perspektivet:

... "as a card-carrying model-building economist, my justification for existence relies on the belief that the issues and fundamental stories in economics are fairly stable over time. Not completely stable — I don't think you want to apply modern Keynesian theory to the Roman Empire under Diocletian — but stable enough that, say, major financial crises generations apart share many of the same features, that a liquidity trap in the 1930s is recognizably the same kind of animal as a liquidity trap in the 21st century.

An alternative view would be that everything depends on the specifics, that our modern service-dominated economy, with globalized manufacturing and the Internet and all that, is nothing like the economy of our grandfathers, and all the rules are different. And over long enough stretches that is true — as I said, Diocletian's economy, or indeed any economy dominated by agriculture, probably was completely different. But Keynes's and FDR's economy, it turns out, was enough like ours that the same stylized models still apply.<sup>1</sup>"

Hvis dette er rett, blir det kritiske spørsmål dette: Hvilke fundamentale historiske lærdommer er det vi utvikler for å forstå fortiden eller den si-

1 <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/09/27/same-as-it-ever-was-2/>

tuasjonen EU nå er i? Hvilke av disse lærdommene er det som huskes – og hvilke er det som glemmes, erstattes med eller fortrenses av andre?

Når svaret er så viktig, er det fordi fortidens erfaringer og fortellinger danner premisser for dagens beslutninger om fremtidens ordninger. Hvordan vi fortolker fortiden former fremtiden.

## EU og "The Whig Interpretation"

Ikke bare kan man utvikle et blikk for hvilke generelle lærdommer som kan trekkes fra konkrete hendelser – hva som er allment i det enestående. Man kan også ha overordnede oppfatninger om selve hovedretningen på historien – hva drivet i den er og hvordan gangen videre vil bli. Noen har forfektet et syklisk historiesyn – vekslingen mellom oppgang og nedgang gjennom tidene, fremskritt og tilbakeslag, kan ses som det store hjul som ruller nedover århundrene. "Ewig dauert nur der Wechsel."

Et annet og kanskje dominerende syn er å se på historien som vedvarende fremgang – det som et kalt "The Whig Interpretation of History". Her legges det særlig vekt på et samfunns institusjonelle utvikling, med offentlige etablering av menneskerettigheter og sikring av konstitusjonelle friheter, med representative organer og folkevalgt innvirkning. Ja, etter dette historiesynet forutsettes det også at disse grunnleggende samfunnstrekk ikke bare vil utvides til å omfatte flere, men langsomt universaliseres – de vil etter hvert kjennetegne alle samfunn innad og prege forholdet nasjonene imellom. Selv om det kommer tilbakeslag, vil i "The Whig Interpretation" det bare etter to skritt frem være bare ett tilbake – hovedtendensen og grunntemaet i historien er fortellingen om menneskenes fremgang. Ja, historien er stadig underveis mot det bedre – den er en suksesshistorie: den handler så å si om institusjonaliseringen av humanismen. Menneskene vil stadig finne fram til nye måter å sikre ikke bare materiell fremgang og voksende frihet innad i nasjonene, men også til fred og fordragelighet mellom dem.

Når EU i nå i 2012 ble tildelt Nobels fredspris, kan man se dette nettopp som en manifestasjon av et slikt historiesyn. Europas historie

hadde vært historien om nasjonalstater i evig konflikt – om kriger der ressurser ble brukt til militær utfoldelse som ødela andre ressurser – og der tusener, ja, millioner lå igjen på slagmarkene og kirkegårdene. Nobelprisen ble tildelt EU nettopp fordi dette institusjonelle fellesskapet skapt etter den annen verdenskrig har fremmet fred og forsoning, demokrati og menneskeretter mellom de europeiske land og har løftet befolkningene til økende velstand. Troll kunne temmes!

Samtidig er Europa nå i en langvarig økonomisk og politisk krise – det verste tilbakeslag og den høyeste arbeidsledighet siden 1930-tallet. Krisen har vart i fem år – og det kan vare i fem år til. Noen er urolige for at sykdommer som før herjet i den europeiske kropp, og som har vært drevet tilbake, likevel har slumret og kan bryte frem på nytt.

Skyldes krisen at noen av lærdommene som tidligere ble trukket og EU sprang ut av ikke lenger huskes?

Mitt hovedsvar her er ja: Europas problem nå beror på at det som ble erfart og fortolket langt på vei er glemt – på flere felter og av flere grupper. Spissere formulert: Det er glemselen er den største trussel mot det europeiske prosjekt.

Jeg vil knytte begrunnelsen ikke til Europaprojektets store arkitekter – en Churchill, en Adenauer, en Schuman, en Monnet, en Spaak eller en de Gasperi. Snarere vil jeg forankre den i en annen stor europeisk tenkere – en som i to bøker publisert med 17 års mellomrom både kritiserte det gamle europeiske regime og ga en oppskrift for hvordan økonomiske kriser måtte møtes. Jeg tenker selvsagt på John Maynard Keynes. Keynes var ikke den eneste – men har var den klareste.

### **The Economic Consequences of Peace**

Tiden mellom 1815 og 1915 er kalt århundret da "The Concert of Europe" ga retning for internasjonal politikk. Etter Napoleonskrigene skulle maktbalanse mellom makter i skiftende allianser bevare styrkeforholdet mellom dem i noenlunde likevekt og derved holde de krigerske tendensene i sjakk. "Europakonserten" sprang ut av Wienerkongres-

sen. Den hadde også til formål å rulle tilbake mange av sprengkreftene som var utløst av den franske revolusjon og den industrielle revolusjon. Men disse sprengkreftene fortsatte å virke – både gjennom ny nasjonalisme som spredte seg til flere områder i Europa og etter hvert skapte nye og til dels større nasjonalstater, som Tyskland og Italia. Med industrialisering vokste også sosiale spenninger innad i nasjonene på grunn av folkeflyttinger til fabrikker og byer over hele det europeiske kontinent og den medhørende ulikhet og utbytting. "The Concert of Europe" hadde ingen institusjoner: diplomati – til dels hemmelig – skulle sørge for at systemet fungerte.

1800-tallet var ikke uten konflikter – det er nok å nevne Krimkrigen (1853-56) og den fransk-prøyssiske krig (1870-71). Men selve sammenbruddet for "The Concert of Europe" kom da Den første verdenskrig startet i 1914 og førte til materielle ødeleggelser og en blodtapping uten sidestykke i tidligere europeisk historie.

Kriger ble ofte fulgt av fredsslutninger der den tapende part fikk forsterket selve krigstapet ved avgivelse av territorium eller betaling av ulike former for krigsskadeerstatninger – Norge ble for eksempel avgitt till Sverige i 1814. Paradeeksemplet er ellers Alsace-Lorraine, som vekselvis ble innlemmet i Tyskland ved den første Versaillesfreden i 1871 og igjen i Frankrike ved den andre Versaillesfreden i 1919. Men også andre former for krigsskadebot ble påført taperne.

Men Versaillesfreden i 1919 gikk langt ut over å tilbakeføre Alsace-Lorraine til Frankrike. Aksemaktene, spesielt Tyskland, ble pålagt å ruste ned. Alle de tyske besittelser utenfor landets grenser måtte avstås til andre land. Rhinland skulle avmilitariseres (og ble senere okkupert av franske og belgiske tropper). Videre ble Tyskland pålagt krigsskadeerstatninger som dels skulle baktales i gull og verdipapirer, dels i skip, produksjonsutstyr, industrivarer, jordbruksprodukter og intellektuell eiendom. Og ikke minst ved kull – noe som ville lamlegge tysk industri. Poenget var langt på vei å sette Tyskland tilbake til et agrarsamfunn, gjøre det umulig for landet å fungere som en moderne militærmakt og hindre fremtidig utvikling. Fremtidens generasjoner skulle bære kostnadene for fortidens synder.

Den som tok det store oppgjøret med Versaillesfreden, var den engelske økonomen John Maynard Keynes, i boken *The Economic Consequences of the Peace* – en brannfakkell av en pamflett. Den var ikke bare en historisk fremstilling av selve prosessen rundt fredsslutningen – Keynes hadde selv vært med i den britiske forhandlingsdelegasjon. Han beskrev både traktatens konkrete innhold, men ga også bitende biografier av hovedforhandlerne: Frankrikes Clemenceau, Storbritannias Lloyd George og USAs president Wilson. Han slo fast at de byrder Tyskland ble påført – med tap kolonier, reserver og produksjonsutstyr, med pålegg om krigserstatninger og en rekke andre restriksjoner – kunne landet ikke bære. Mer enn det: Det ville slå tilbake på landene som påtvang freden, ja, også på deres økonomier og folk. Seierherrenes fredsordning ville forverre virkningene av krigen. Og det ville skape misære og misstemning med uoverskuelige konsekvenser.

Keynes skrev om Europa etter traktaten:

“This chapter must be one of pessimism. The Treaty includes no provisions for the economic rehabilitation of Europe, — nothing to make the defeated Central Empires into good neighbours, nothing to stabilize the new States of Europe, nothing to reclaim Russia; nor does it promote in any way a compact of economic solidarity amongst the Allies themselves; no arrangement was reached at Paris for restoring the disordered finances of France and Italy, or to adjust the systems of the Old World and the New.

The Council of Four paid no attention to these issues, being preoccupied with others; Clemenceau to crush the economic life of his enemy, Lloyd George to do a deal and bring home something which would pass muster for a week, the President to do nothing that was not just and right. It is an extraordinary fact that the fundamental economic problems of a Europe starving and disintegrating before their eyes, was the one question in which it was impossible to arouse the interest of the Four. Reparation was their main excursion into the economic field, and they settled it as a problem of theology, of politics, of electoral chicane, from every point of view except that of the economic future of the States whose destiny they were handling.”

Keynes beskrev så hvordan traktaten ville bli kontraproduktiv – den ville undergrave økonomiene også i de seirende land. Europas økonomi hadde gjennom århundrene utviklet seg til et uendelig komplisert nettverk av varebytte som hadde gitt grunnlag for en stor, konsentrert og relativt velstående befolkning. Denne integrerte økonomien ville fredstraktatens bestemmelser ødelegge. Det ville gi fall i produksjon og produktivitet, det ville gi inflasjon som i sin tur ville undergrave den sosiale stabiliteten.

Ja, ødeleggelsen av økonomien ville utløse politiske reaksjoner:

“The danger confronting us, therefore, is the rapid depression of the standard of life of the European populations to a point which will mean actual starvation for some (a point already reached in Russia and approximately reached in Austria). Men will not always die quietly. For starvation, which brings to some lethargy and a helpless despair, drives other temperaments to the nervous instability of hysteria and to a mad despair. And these in their distress may overturn the remnants of organization, and submerge civilization itself in their attempts to satisfy desperately the overwhelming needs of the individual. This is the danger against which all our resources and courage and idealism must now co-operate.”

Med andre ord: I beskrivelsen av det konkrete forløp brukte Keynes noen enkle generelle modeller ikke bare for økonomi, men for *politisk* økonomi – altså om hvordan politiske beslutninger om økonomisk organisering kan slå ut i folkelige politiske reaksjoner. Keynes brukte allmenne resonnementer for å forutsi hva som ville komme til å skje rent faktisk.

Keynes foreslo derfor selv en annen vei – ikke en kartagisk fred som ikke bare ville ødelegge Tyskland, men dra hele Europa ned. Og han foreslo en svær “Free Trade Union” – et fellesmarked som skulle omfatte hele Europa, Russland og Tyrkia – ja, Egypt og India med, siden disse hadde vært del av det store britiske samvelde. Og med økonomisk støtte fra USA – i USAs egen interesse – ville gjenreisning være

mulig. Varig fred kunne ikke bygges på hevn – Tyskland måtte få sin plass i Europa. Alternativet til integrasjon ville være misære, konflikt og ny krig:

“If we aim deliberately at the impoverishment of Central Europe, vengeance, I dare predict, will not limp. Nothing can then delay for very long that final civil war between the forces of Reaction and the despairing convulsions of Revolution, before which the horrors of the late German war will fade into nothing, and which will destroy whoever is victor, the civilization and the progress of our generation. Even though the result disappoint us, must we not base our actions on better expectations, and believe that the prosperity and happiness of one country promotes that of others, that the solidarity of man is not a fiction, and that nations can still afford to treat other nations as fellow-creatures?”

Vi vet alle hva som skjedde: Keynes ble lest – men hans råd ikke fulgt. Resultatet ble hyperinflasjon i Tyskland, ødeleggende arbeidsledighet både i Tyskland og i de øvrige europeiske land. Fredstraktaten skadet og svekket økonomien i Europa. Og de som ble rammet i økonomien, reagerte i politikken. Resultatet ble oppmarsjen til “the final civil war” i Europa etter at Hitler var kommet til makten og bit for bit kastet vekk de byrder og pålegg som Versaillesstraktaten hadde påført Tyskland.

Viktige deler av Keynes budskap i *The Economic Consequences of the Peace* ble lagt til grunn da en ny fred skulle skapes i Europa etter 1945. For etter en annen verdenskrig hadde man lært, på flere måter.

For det første måtte folkene raskt bringes ut av den overveldende fattigdom og gru som krigen, slagene og bombene hadde etterlatt Europa i.

For det andre kunne man ikke straffe og ytterligere ødelegge tidligere fiender – de måtte også gjenreises, de måtte få nye utsikter og nytt håp – og ja, en visjon om en realiserbar mulig felles fremtid. Tyskland ble ikke pålagt ubærbare sanksjoner, landet ble trukket inn i gjenreisningen av Europa (med unntak av Øst-Tyskland, der Sovjetunionen fulgte

omtrent samme linje som Clemenceau hadde fulgt i 1919 i den sonen de kontrollerte).

For det tredje kom amerikanerne med i finansieringen av gjenoppbyggingen gjennom Marshallplanen.

For det fjerde konkluderte man at varig fred på det europeiske kontinent ikke kunne sikres verken ved å lammlegge tidligere fiender eller gjennom “maktbalanse”. Skulle nasjonsstatene temmes politisk, måtte det skje ved økonomisk integrering – ved etablering av en frihandelsunion med gjensidig avhengighet skapt ved fri handel – slik Keynes hadde foreslått i *The Economic Consequences of the Peace*. Fred kunne sikres hverken gjennom dom inans eller balanse, men gjennom gjensidig avhengighet – altså ved integrasjon. Ja, ved å underlegge seg felles ordninger der alle oppga noe suverenitet kunne man få en rekke fortrinn i tillegg. Varebytte ville gi fellesskap basert på komplementære økonomiske tilganger. Gjennom spesialisering, handel og effektivisering kunne man utvikle både felles velstand og politisk samdrektighet. Man ville bli opptatt av hva man kunne utvikle hver for seg og øge velstand ved handel innen institusjoner man bygget sammen. Adam Smith ville sagt: De ville bli opptatt av hva de kunne tjene på hverandre – og de ville derved tjene hverandre. Dette var det store program som startet med Kull- og stålunion og siden ble utvidet og befestet i Romatraktaten, og siden ved gjentatte tillegg og fordypninger ble til det som i dag er EU. Gjennom inkludering av stadig nye medlemsland – geografisk ekspansjon – er mange deler av det Keynes anbefalt i en frihandelsunion blitt virkelighet.

Men deler av det han advarte mot er glemt eller satt til side. Ikke minst om hvordan folk som pålegges drakoniske byrder og får sin levestandard drastisk kuttet av utenforstående makter, reagerer i politikken. Jeg kommer tilbake til det. Men først om den andre boken Keynes skrev og lærdommene fra den som ble glemt.

## The General Theory

Det økonomiske tilbakeslag som Keynes hadde forutsett og fryktet ble

forsterket etter krakket på Wall Street i oktober 1929: Krisen – “the great depression” ble verdensomspennende, dyp og langvarig. Keynes satte seg fore å forstå hva som hadde drevet krisen fram og hvordan slike kriser kunne motvirkes.

Mens Keynes i sin første store bok, *The Economic Consequences of the Peace* hadde skrevet *historien* om en konkret situasjon – og hadde brukt mer generelle teoretiske synspunkter for å analysere hva den ville føre til økonomisk og hvordan dette ville slå ut politisk, så var hans andre bok *teorien* om depresjon, dens årsaker og botemidler mot den. Han innførte en rekke nye begreper, som multiplikatoreffekt, effektiv etterspørsel, likviditetsfelle. På dette grunnlaget foreslo han en omfattende teoretisk nykonstruksjon – ja, et nytt grunnlag for makroøkonomien. Han ga en grunnleggende kritikk av forestillingen om at markedet “naturlig” ville bringe seg selv tilbake til full sysselsetting etter å ha blitt utsatt for sjokk – en økonomi kan nå likevekt uten full ressursutnyttelse. Det førte til en revolusjon i økonomisk tenking – det som kalles “the Keynesian revolution”. Keynes ga også den teoretiske begrunnelse for å ta i bruk uortodokse midler for å motvirke økonomiske kriser – for eksempel motkonjunkturpolitikk ved aktiv manøvrering av både statens budsjett og sentralbankens renter.

Fra høsten 2007 ble Europa på nytt rammet av en alvorlig økonomisk krise – det som er kalt “The Great Recession”. Ledigheten har økt – i noen europeiske land er den like høy eller høyere enn den var i 1930-årene. I Spania og Hellas er en fjerdedel eller mer uten arbeid og halvparten eller mer av de unge. Krisen er på en gang flere kriser: en ledighetskrise, en vekstkrise, en finanskriser og en bankkrise – men omfanget av og koplingen mellom disse krisene varierer mellom land. Her vil jeg understreke at krisen også er en forståelseskriser – en forståelseskriser som springer ut av at lærdommer fra både *The Economic Consequences of the Peace* og *The General Theory of Employment, Interest and Money* er glemt eller fortrenget.

### Institusjonelt mismatch

Over tid hard et skjedd en veldig utvikling av de felleseuropeiske in-

stitusjonene – ikke bare gjennom Det europeiske råd, Europakommisjonen, Ministerrådet, Europaparlamentet, Den europeiske domstol og Den europeiske sentralbank. Det gjelder også de fire friheter for økonomisk samarbeid, det gjelder Schengen-avtalen om passfri ferdsel, det gjelder forsknings samarbeid og studentutveksling. Det er i det hele et meget imponerende arbeid. Slik sett er Nobelprisen vel fortjent.

Fra de senere år er innføringen av den felles valuta – euroen – det viktigste. Den ble tatt i bruk som elektronisk byttemiddel i 1999 og som fysisk betalingsenhet tre år senere. Bare tre av EUs første medlemsland har latt være å ta euroen i bruk – Danmark, Storbritannia og Sverige. De nyere medlemsland har forpliktet seg til å innføre den felles valuta når visse krav er innfridd og anledningen byr seg.

Men euroen ble innført uten at Den europeiske sentralbanken hadde en myndighet som Federal Reserve i USA eller som nasjonale sentralbanker har det. Mer enn det: EU har ikke institusjoner som kan føre en finanspolitikk som nasjonalstater. Og innføringen av euroen trakk med seg finansielle forkastninger mellom medlemslandene som har vist seg svært vanskelig å løse uten at det påfører noen av medlemslandene både lidelse og misære. Det er et misforhold mellom rekkevidden av den felles valuta og de politiske institusjoner som EU besitter eller politiske midler som EU er i stand til å bruke.

Det vil føre for langt å tegne bildet med alle detaljer her. Derfor vil jeg drive denne artikkelens tese ved å peke på hvilke lærdommer fra Keynes’ to store bøker er glemt eller fortrenget.

### Tukt og påtvunget misære

En rekke, kanskje de fleste som er med i Eurosonen, er påtvunget økonomiske innstramninger som ikke bare har ført til omfattende arbeidsledighet, men også til sterke kutt i velferd – i alt fra pensjoner til helsehjelp.

Begrunnelsen som gis er at mange av landene har levd over evne, har brukt mer penger enn de har og har lagt seg til goder og vaner som de

ikke kan bekoste. Velferden må rulles tilbake! Byråkratene er for mange og for late. I mange land er staten blitt de statsansattes stat, forskanset i ineffektive revirer, med for rause pensjoner. Ansvarsløse særinteresser har brakt budsjetter i underskudd og handel i ubalanse. Søreuropeerne er verst. Derfor må det nå ryddes opp en gang for alle – og alle må lære seg protestantisk arbeidsetikk. Kort sagt: Det som må til er tukt!

Denne begrunnelsen har særlig hold i Tyskland, understøttet av tabloidpressen der. Men den er også armert med den versjonen av økonomisk teori som råder grunnen i landet – i finansministeriet, i sentralbanken og ved universitetene.

Teorien er begrunnet med Tysklands egen historie – det tyskerne gjennomled i 20-årene under presset fra Versaillestraktaten. Skrekkscenariet er hyperinflasjonen i 1922-23 og drømmescenariet er *Wirtschaftswunder* etter den annen verdenskrig, da pengereform stanset inflasjon, og ryddige finanser og høy arbeidsmoral ga rask vekst og resulterte i den *Soziale Marktwirtschaft*. Denne fortellingen kan også utdypes med hvordan DDR ble innlemmet i Forbundsrepublikken fra Oktober 1990. Disse scenariene fra det man kunne kalle det tyske moralspill holdes frem for andre land – og for tyskerne selv. Kommer et land i uføre, er det fordi formelen ikke følges. At dyden belønnes er tilforlatelig; fjern fett og kom i form! Vekst kommer gjennom kutt. Denne formelen støtes også av mange økonomer med modeller som er logisk besnærende.

Problemet er at dette ikke er hele historien. Tyskerne glemmer viktige deler av sin egen historie - modellene har logiske brister og erfaringene taler mot dem.

For det første: Reaksjonen i Weimar-republikken mot Versaillestraktatens drakoniske bestemmelser kom ikke bare fordi de førte til inflasjon. De trakk også med seg omfattende arbeidsledighet der store grupper, og særlig unge, ble fratatt håp. Andre ble berøvet den inntekt de hadde. Misæren som fulgte skyltes pålegg utenfra – landets egne politikere og institusjoner gjorde liten forskjell og det betød lite om man prøvde å skifte dem ut gjennom valg: De kunne bare administrere misæren på en litt annen måte.

Det samme er situasjonen i Helles nå – men ikke bare der. Landet skal reddes gjennom kutt og tukt påført utenfra. Folk har mistet arbeid og inntekt, de er uten håp om bedring – de heldigste kan kanskje forlate landet. Sykehus kan ikke betale for sine medisiner – den 3. november 2012 meldte Reuter at det tyske medisinske konsernet Merck hadde stanset leveransene av kreftmedisiner til Hellas fordi landet ikke kunne betale. Samtidig har den greske eliten vart i stand til unngå de drastiske konsekvensene av beslutningene – det har økt ulikhet og sinne over maktesløsheten.<sup>2</sup> For Spania har man foreløpig funnet ordninger for betaling av medisiner, men de dystre økonomiske utsikter uttrykker seg i mørke sinn.<sup>3</sup>

Poenget er dette: Når folk påføres tap og lidelser av makter de de ikke har noen innvirkning på, reagerer ikke bare folk utenomparlamentarisk med demonstrasjoner og generalstreiker. Deprivasjon fører til desperasjon, korrupsjon fører til aggresjon, fattigdom fører til fremmedhad. Folk blir også åpne for politiske retninger som viser "handlekraft" og som lover å gjøre noe annen enn korrupte, inkompetente og impotente politikere. Dette har vi sett ikke bare i gateslagsmål i Hellas og oppslutningen om det nyfascistiske "Ny Dag". Vi har også sett det i selv i Norden, i det høyrepopulistiske og nasjonalistiske partiet Sannfinnene og i tilsvarende strømninger i de andre nordiske land.

Det som altså er glemt, er det Keynes sa i et av sitatene ovenfor og som må gjentas her:

"For starvation, which brings to some lethargy and a helpless despair, drives other temperaments to the nervous instability of hysteria and to a mad despair. And these in their distress may overturn the remnants of organization, and submerge civilization itself in their attempts to satisfy desperately the overwhelming needs of the individual. This is the danger against which all our resources and courage and idealism must now co-operate."

Den historiske hukommelsen er selektiv. I Tyskland huskes hyperin-

2 See Kostas Vaxevanis "Greece's Rotten Oligarchy", New York Times, January 6 2013.  
3 <http://www.reuters.com/article/2012/11/03/greece-drugs-idUSL5E8M30ZL20121103>



flasjonen – men inflasjon er ingen trussel i dagens Europa (eller USA – det lånes lite penger selv der renten er tilnærmet null). Men man glemmer erfaringene med at folk som rammes på markedet av det som oppleves som en urettferdig straff etter diktat av makter utenfra, de reagerer i politikken. Det ville være mer enn ironisk om dagens greske tragedie blir at et spareprogram anført av Tyskland som påfører armod og lidelse i Hellas skulle resultere i nyfascisme, utenomparlamentarisk ekstremisme og udemokratisk oppblussing der som Tyskland bedre enn noe annet europeisk land kjenner fra sin egen historie.

### Vekst gjennom kutt?

Den andre viktige lærdommen fra Keynes er den han formulerte i *The General Theory of Employment, Interest and Money* – at i nedgangstider når etterspørselen svikter må staten gå inn med penger for å få hjulene i sving og skape vekst: Hvis alle vil sikre seg ved å spare, faller etterspørselen og alle kommer dårligere ut. Etter krisen i 2007 har en annen teori fått oppslutning. Det var den som rådde grunnen før Keynes skrev *General Theory*: man må kutte seg til vekst. I dagens sjargong kalles denne filosofien "austerity" og teorien er at innstramninger og nedskjæringer skal skape tillit som får investorer til å satse sine penger på nye investeringer.

Men man øker ikke produksjonen ved å sende hver tiende eller hver femte arbeider ut i ledighet. Tvert i mot øker det uproduktive, offentlige utgifter – til suppekjøkken og sosialhjelp. Staten taper det de ville betalt i skatt, slik at budsjettene ytterligere svekkes: staten får mindre til å nedbetale lån slik at gjeldsandelen ikke reduseres, men øker (slik det skjer for eksempel i Spania). Og når folk får mindre å kjøpe for, får heller ikke bedriftene solgt det de lager – så onde spiraler kommer i sving. Det de mangler er ikke først og fremst penger – det de mangler er kunder.

Interessant nok har også den britiske regjeringen under David Camerons ledelse også fortrenget lærdommene fra *The General Theory* til fordel for kutt og innstramninger som har vist seg kontraproduktive. Da han kom til makten i 2010 skar han ned de fleste departementenes

budsjetter med en fjerdedel – mer enn det Margaret Thatcher gjorde på 1980-tallet: en hestekur var nødvendig – alle måtte lide! Han mente det var god økonomi – og god moral å sette tæring etter næring! Problemet er at de svære kuttene i alt fra helse til utdanning har gitt motsatte effekter av de tiltenkte: Veksten har uteblitt og arbeidsledigheten øker – mest blant de unge. Det er ikke merkelig: Ingen fornuftig produsent vil lage noe som folk ikke vil kjøpe – eller har penger å kjøpe for. Men arbeidsledige har lite å kjøpe for, de forbruker mindre, etterspørselen faller og produsentene står uten kjøpere. Da vil produsentene heller ikke låne for å utvide fabrikkene selv om renten er aldri så lav: De har ikke tillit til at nok folk har penger å betale med. Hver femte britisk ungdom står uten jobb. En hel generasjon kan gå tapt i ledighet.

Og den økende arbeidsledigheten får langsiktige virkninger. Det farligste er at ledigheten biter seg fast på et nytt og høyere permanent nivå. Etter finanskrisen i Spania i 1970-årene har landet aldri kommet tilbake til en sysselsetting på høyde med den de hadde før.

Nå er problemet dette: En arbeidsledighet vi har i Europa skyldes først og fremst for lav etterspørsel, altså at det er for få jobber og for mange jobbsøkere – den er konjunkturrell. Men dersom den fortsetter, kan den transformeres til en strukturell ledighet – det vil bli et misforhold mellom de ferdigheter folk har og de ferdigheter som etterspørres. Det skyldes to tendenser med samme netto effekt. For det første at jobber endrer innhold – Windows XP erstattes av Windows 8. For det andre blir de ferdigheter de ledige besitter foreldet, de taper sine sosiale nettverk knyttet til jobben, de blir mindre oppdatert faglig – og de som er langtidsledige blir ofte stigmatisert: de har huller i sin CV. Kort sagt: deres human-kapital forringes. Resultatet er derfor at de blir demoralisering og mer avhengighet ikke bare av offentlig understøttelse, men også av krympende private nettverk. Og frykten brer seg mer: I en meningsmåling gjengitt i *Le Monde* 30.7.2012, har franskmenns største angst for hvordan det som skjer på finansmarkedene kan ramme dem.

Dermed påfører kuttelandene hverandre økonomisk nedgang – og Europa gjør det langt dårligere enn USA. Hvilket land kan få vekst hvis halvparten av de unge holdes utenfor produktivt arbeid? Man kan ikke

kutte seg ut av krisen – man må jobbe seg ut av krisen. Da er problemet ikke at vi sparer for lite, men at vi skaper for lite.

### **På spill og på sadelpunktet**

Dermed står mye av det som er bygget opp etter den annen verdenskrig på spill. For den økonomiske nedgangen som skyldes at man har glemt eller fortrent sin Keynes har politiske virkninger langt ut over dem jeg har pekt på ovenfor. La meg bare legge til et par.

Ikke bare vokser høyreekstremismen i mange europeiske land – jeg har for eksempel ikke nevnt Ungarn - men det samme gjør separatismen. Et Europa i nedgang får stadig større problemer med å mestre ikke bare forskjellene mellom land, men innen land. Og det gjelder i mange deler av kontinentet – i Belgia mellom den mer velstående hollandsktalende Flandern og det fransktalende Wallonia, i Spania der Baskerland og Catalonia har forsterket kravene om selvstyre, i Skottland der det i 2014 skal holdes referendum om man ønsker å fortsette innen det United Kingdom som landet har vært del av i 300 år.

Den økonomiske krisen har styrket separatistenes oppslutning. Og ja, blant britiske konservative har motstanden mot britisk medlemskap i EU økt. For krisen har også redusert oppslutningen om EUs institusjoner – eller i interessen for å slutte seg til Unionen fra land utenfor.

I Norge har motstanden mot medlemskap aldri vært høyere enn nå. Og de generasjoner som opplevde Den første verdenskrig er borte, de som opplevde Den annen verdenskrig er det om få år.

Faren er at EU fremstår som et eliteprosjekt – der ikke bare avstanden mellom eliter og folk øker, men kanskje også gjensidig mistillit: Folk føler at de som styrer i EU-institusjonene ikke løser deres mest presserende problemer, mens både valgte ledere og byråkrater kan mene at folk ikke har tålmodighet i en vanskelig tid eller skjønner sitt eget beste.

Dermed er Europa på et sadelpunkt. Den metaforen sikter til en ball

som plasseres midt på en sadel: Den kan skubbes oppover – men kan lett rulle ned til hver av sidene. Om det ikke tas nye og kraftfulle og samordnete grep, kan EU ha sine største bragder bak seg – og EU vil ikke representere "The Whig Interpretation of History".

Skal man finne en ny retning, er å gå tilbake til Keynes og på nytt lese hans historiske analyser av et konkret forløp etter Versailles-traktaten og hans generelle teori om økonomisk politikk etter 1930-årenes arbeidsledighet kanskje det beste utgangspunkt. For Keynes trodde både på krefter og viljer som drivmakter i historien. Han sa det slik:

"We may still have time to reconsider our courses and to view the world with new eyes. For the immediate future events are taking charge, and the near destiny of Europe is no longer in the hands of any man. The events of the coming year will not be shaped by the deliberate acts of statesmen, but by the hidden currents, flowing continually beneath the surface of political history, of which no one can predict the outcome. In one way only can we influence these hidden currents, – by setting in motion those forces of instruction and imagination which change opinion. The assertion of truth, the unveiling of illusion, the dissipation of hate, the enlargement and instruction of men's hearts and minds, must be the means."



Gudmund Hernes er norsk sosiolog, forfatter og politiker (Arbeiderpartiet). Han er bl a tidligere kirke- uddanings-, forsknings-, og helseminister, tidligere direktør ved UNESCO International Institute for Educational Planning og gjesteprofessor ved Harvard University.

## EUROPAS FREMTID = ET NØDVENDIGT OG MERE INTEGRERET EU

Henrik Fugmann

### I korthet:

Euron har svikits av nationell politik. Också efter att krisen blivit högst akut för flera euroländer har många länder bortsett från behovet av ett väl fungerande EMU och prioriterat kortsiktiga nationella eller politiska intressen.

De länder som nu är illa ute genomförde inte de nationella strukturreformer som avsett. Även utan euron hade dessa länder löpt in i problem förr eller senare. Övervakningen som är en del av EMU undergrävdes samtidigt av att regeringarna ägnade sig åt kamaraderi istället för effektivt "peer pressure".

I stort sett alla medlemsländer har dessutom i årtal använt EU som bekväm syndabock när de hamnat i svårigheter och samtidigt sålt EU som lösningen på problem vilka institutionen inte har direkt kompetens eller instrument att lösa, till exempel sysselsättning eller tillväxt.

Detta har skapat felaktiga förväntningar i befolkningen.

Lösningen på krisen finns på EU-nivå.

Utan EMU skulle vi återvända till ett EU som vi kände det innan eurons inträde, det vill säga med nationella valutor och tillhörande spekulationspräglade och oförutsägbara valutamarknader. Vi hamnar i konkurrerande devalveringar som exporterar problemen till grannländerna.

Vad som kommer att krävas är inte fler, men bättre, regler och regelefterlevnad. Det innebär också att fler beslut tas centralt i EU och i eurozonen på områden som reformer av skatteuppbörd, arbetsmarknaderna, pensionssystemen och energipolitiken.

Detta betyder inte en förlorad reell suveränitet utan – framförallt för små länder – en ökad suveränitet.

Norden är inte ett alternativ, därtill har länderna alltför olika intressen. Tvärtom behöver även de nordiska länderna ett starkt Europa för att i den föränderliga globala värld vi befinner oss i kunna försvara de europeiska värderingar, vilka inte alltid delas av världens nya maktcentra.

I Norden står vi idag inför valet att ytterligare avstå från vårt inflytande i EU och därmed även globalt, eller att gå samman och därmed få inflytande på varandras och även andra maktens politik.

## EUROPAS FREMTID = ET NØDVENDIGT OG MERE INTEGRERET EU

*Af Henrik Fugmann*

I mange år er det politiske behov for ØMU generelt blevet begrundet i, at hvis man ville undgå et tysk Europa, så måtte man have et europæisk Tyskland – et udtryk ofte brugt af tyske politikere og som stammer fra forfatteren Thomas Mann.

Derfor er det ironisk, at eurolandenes egen manglende efterlevelse af ånd og bogstav i Maastricht-traktaten har medført en destabilisering af ØMU, der nu også har givet os behovet for et tysk Europa.

Hvis ØMU skal overleve – og EU dermed blive en international økonomisk og politisk magtfaktor, må ØMU styrkes på en måde, der langt mere effektivt sikrer, at eurolandene overholder spillereglerne.

Kun derved kan man få generel og udvidet accept af solidarisk ansvar for landenes låntagning og gæld - bl.a. landenes udstedelse af egne statsobligationer samt udstedelse af euroobligationer. Herved kan den indbyggede solvensrisiko i de enkelte eurolande fjernes eller begrænses og mere generelt kan en større vægt over for de finansielle markeder blive etableret.

Tyskland og Frankrig åbnede ballet i 2003-04 ved ikke at ville efterleve stabilitets- og vækstpagtens regler – desværre uden at markederne reagerede på renten. De fik i stedet for iværksat en opblødning af pagtens regler. Grækenland er det ekstreme tilfælde af bedrag og politisk umodenhed. Men det må noteres, at flertallet af eurolandene ikke i fornødent omfang har taget de økonomiske hensigter med, og forudsætninger for, ØMU seriøst - af de oprindelige eurolande er Finland og Holland undtagelserne fra dette dystre billede.

Denne udvikling afspejler, at eurolandene ikke i tilstrækkelig grad har bakket Kommissionens intensive overvågning af økonomierne op. Der har været for meget "kammerateri", peer pressure har ikke været til stede i det nødvendige omfang. Jeg var selv en del af denne proces i flere år. Kommissionens henstillinger til de enkelte lande blev alt for ofte blødt op af medlemslandenes egne repræsentanter. Flere ikke-eurolande bakkede Kommissionen mere op, men vi havde naturligvis ingen gennemslagskraft, når man ikke er fuldt medlem af "klubben".

Dette svigt er egentlig forbavsende – i betragtning af den stærke interesse de fleste lande viste for at deltage i ØMU. ØMU er nok et af de på forhånd mest gennemanalyserede projekter i nyere international økonomisk politik.

Ingen politikere, embedsmænd, markedsdeltagere eller andre med interesse i ØMU kan derfor have været i tvivl om de krav, der stilles for at projektet kunne fungere. De blev drøftet og analyseret i flere år som led i udarbejdelsen af Maastricht-traktaten og i årene derefter både før og efter etableringen af euroen: Når man ikke længere kan devaluere sin valuta, så gælder det lange seje træk, dvs. først og fremmest en stabiliserende finanspolitik, der sørger for, at landets konkurrenceevne ikke kommer for meget ud af trit med de andre eurolandes. Dette kræver også evnen og viljen til at gennemføre arbejdsmarkeds- og andre strukturreformer, der gør et lands økonomi mere fleksibel og dermed bedre i stand til at tilpasse sig ændrede økonomiske betingelser. Dette styrker beskæftigelsen.

## Ikke levet op til forventninger

De lande, der nu er i store problemer, har ganske enkelt i en årrække ikke levet op til disse krav. Selv uden euroen og uden den globale krise ville disse lande være løbet ind i problemer. Finanskrisen og reaktionerne på den (garantier for banker m.m. og efterspørgselsstimulerende tiltag) har imidlertid øget gældsproblemerne og bragt de underliggende ubalancer frem i dagens lys hurtigere og voldsommere end det ellers ville være sket.

Forventningen var faktisk fra starten, at de finansielle markeder ville udgøre en yderligere disciplinerende faktor. De ventedes at skabe et rentespænd for obligationer udstedt af eurolande, der over en periode førte en utilstrækkelig økonomisk politik, i forhold til de mere stabile økonomier. De rentespænd, der ses i dag er derfor naturlige nok. Men dels har de finansielle markeder ikke været dygtige nok til at forudse denne udvikling og dermed at skabe øgede rentespænd på et tidligere tidspunkt, dels blev renteforskellene voldsommere end ventet på grund af den globale finanskrisen.

Næsten samtlige medlemslande har derudover i mange år af bekvemmelige indenrigspolitiske årsager brugt EF/EU som prygelknabe, når tingene var vanskelige og har oversolgt EF/EU som løsningen på problemer, som institutionen ikke direkte er udstyret til at løse: f.eks. vækst og beskæftigelse. Dette har bidraget til at skabe forkerte forventninger til EU hos befolkningerne.

Selv nu hvor krisen for flere eurolande er akut, kan det konstateres, at flere eurolande og ikke-eurolande ikke tager EU og kravene til en velfungerende ØMU højtideligt:

- › F.eks. afviste den spanske premierminister længe et behov for hjælp. Efter at have modtaget en redningspakke til bankerne afviser han fortsat behovet for en aftale med EU-kommissionen og IMF, som kunne katalysere mere understøttelse til tilpasningsprocessen i Spanien.

- › Den nye franske præsident Francois Hollande og hans regering kræver vækstpakker uden at fortælle franskmændene, at en skrap stramning af budgettet og flere strukturreformer er påkrævet. Tværtimod er der sket delvise tilbagerulninger af nogle af de få reformer - bl.a. på pensionsområdet - der blev gennemført under den forrige præsident Nicholas Sarkozy.
- › Blandt de fleste EU-lande uden for euroen udtrykkes der som en selvfølgelig glæde over, hvor godt det er, at disse lande ikke er med til at betale for krisen i eurolandene. UK er et særligt negativt indslag i dette billede med mange negative udtalelser om EU og euroen fra stort set alle parter, inkl. premierministeren.

Resultatet er, at vi nu genoplever kravene til Tyskland fra 1970'erne og 80'erne om, at tyskerne skal ekspandere deres efterspørgsel for at hjælpe os andre.

Hertil kommer nu kravet om, at Tyskland skal påtage sig en endnu større del af ansvaret for andre eurolandes gæld – uden at nogen af disse lande giver Tyskland nogen form for sikkerhed for effektiv efterlevelse af de gammelkendte krav om en sund og holdbar økonomi. Det er jo forudsætningen for handlefrihed i egen økonomisk politik og har i realiteten intet med euroen at gøre, men er almindelig sund fornuft.

Gennemførelse af en sådan politik er ikke sket i de fleste eurolande siden euroen blev indført og heller ikke i visse ikke-eurolande.

Dette er ikke det samme som at sige, at alt er i den skønneste orden i Tyskland – for det er det ikke. Der er et stort behov og potentiale for bedre strukturer i den tyske økonomi. Selvom disse problemer blev afhjulpet i Tyskland, ville det dog ikke mindske behovet for budgetforbedringer og strukturreformer i de andre eurolande – også i lyset af deres gældsproblemer. Strukturreformer i Tyskland ville imidlertid øge væksten på en ikke-inflationær måde og dermed gøre de nødvendige tilpasninger i de andre lande politisk mindre smertelige.

## Globale løsninger er realistiske

Det ovenstående tilbageblik over ØMU's skæbne er givet for lettere at kunne forstå mine neddæmpede forventninger til Europas fremtidige rolle som effektiv global medspiller.

Spørgsmålet er herefter om problemerne i EU kan løses i global sammenhæng eller de må løses af EU selv.

Jeg er ikke i tvivl om, at EU selv må klare den opgave.

Jeg har ingen tiltro til forslag om globale løsninger. Der har ikke siden sammenbruddet i det internationale system af faste valutakurser (Bretton Woods systemet) i 1971-73 været noget land eller gruppe af lande, der har vist nogen form for lederskab i international økonomisk politik – selvom Giscard d'Estaing og Helmut Schmidt med deres initiativ til etablering af EF's valutamekanisme, EMS, kommer nærmest et sådant lederskab. Men de to ønskede heller ikke skabe noget globalt system – kun et regionalt.

De økonomiske interesser og modeller i USA, Kina, EU, Japan, Indien, Rusland, Brasilien m.fl. er alt for afgørende forskellige til, at globale aftaler – som jo må være retligt bindende i en eller anden forstand (sanktionsmuligheder må til) – overhovedet vil kunne indgås. Det samme gælder disse landes opfattelse af et retssamfund. Erfaringer fra FN, bl.a. klimaforhandlingerne, DOHA-runden om øget frihandel samt f.eks. CIEC-konferencen i 1970'erne ("Conference on International Economic Cooperation") efter første oliekrise, indgyder intet håb om operative resultater.

## Hvilke problemer bør løses?

Den efterfølgende fremstilling bygger især på to forudsætninger:

- › Dels at EU's muligheder for at styrke stabilitet og dermed vækst og beskæftigelse i Europa skal øges,
- › dels at vi ønsker, at EU (Europa) på længere sigt skal kunne forsvare sine værdier i bred forstand over for andre lande.

Forudsætningen for, at EU skal kunne konkurrere globalt – såvel i økonomisk som i politisk forstand – er, at EU opnår og fastholder økonomisk stabilitet og dermed øget konkurrenceevne.

For at EU skal kunne hævde sine værdier og blive en ligeværdig magt i global politik, er det helt vitalt, at ØMU cementeres i EU. Uden ØMU vil vi vende tilbage til et EU, som vi kendte det før euroens indførelse dvs. med nationale valutaer og dertil hørende spekulationsprægede og uforudsigelige valutamarkeder til følge. Vi vil vende tilbage til konkurrerende devalueringer og eksport af egne problemer til andre lande.

For at ØMU kan sikres og fungere ordentligt på længere sigt vil det – i mine øjne – først og fremmest være nødvendigt med stærkt øget pålidelighed og overholdelse af reglerne.

Det vil også være nødvendigt med flere centrale beslutninger i EU/ eurozonen omkring den økonomiske politik. Derudover er der klart behov for automatiske og mere effektive sanktioner – ikke mindst midlertidigt tab af stemmeret vedr. økonomisk politik. Der er formentlig et – vist – "trade-off" mellem disse to områder: Jo mere automatik og effektivitet i sanktionsregimet, desto færre centrale beslutninger vil muligvis være nødvendige, men begge dele må til.

Øgede beføjelser for Kommissionen til uanmeldte kontrolbesøg i medlemslandene - ud over det der allerede er vedtaget – for at gå skattekontrol, love, reguleringer o.l. efter, vil måske også kunne reducere behovet for centrale beslutninger i EU.

Også øget central beslutningskraft – hvilket ikke er det samme som ensartethed - i relation til medlemslandenes reformer af skattekontrol og -opkrævning, arbejdsmarkederne, pensionssystemerne, energipol-

itikken må til. Sigtet skal være at styrke fleksibiliteten i anvendelsen af ressourcerne, inkl. arbejdskraft, og dermed konkurrenceevnen i EU. Det kan nævnes, at de fleste arbejdsmarkedsstrukturer i Spanien grundlæggende er uændrede siden 1970'erne, hvor jeg i nogle år havde Spanien som ansvarsområde i IMF. I Spanien og de fleste andre lande må der findes yderligere veje til at gøre det lettere og mindre omkostningsfyldt at ændre på beskæftigelsen i virksomhederne.

Også det indre marked må bringes til at fungere langt bedre gennem øgede beføjelser til EU-institutioner for at få reglerne overholdt. Dette vil også styrke de offentlige finansers holdbarhed.

Hertil kommer behovet for en langt stærkere central beslutningsevne i relation til de finansielle institutioner i EU, herunder fælles tilsyn, indskydergarantiordninger, konsolidering af kapitalgrundlaget samt vedr. gældsoplægninger af kriseramte landes gæld (gældsafviklingsfond). Følgende spørgsmålet kunne rejses: Såfremt Europluspagten blev strammet lidt op, så et euroland altid skulle have mindst balance på sit offentlige budget, kunne man så ikke kombinere dette med et forbud mod at medlemslandene selv udstedte statsobligationer, således at kun eurozonen centralt kunne udstede euroobligationer?

## Forkerte reguleringer

Problemet – i mine øjne – har ikke været, at finans- og gældskrisen skyldes en kapitalisme, der er løbet "amok".

Hverken USA eller EU kan siges at have manglet regler, påbud, forbud m.v. Problemet er vel snarere, at vores mange reguleringer, påbud og tilsyn ikke har været hensigtsmæssige og har vist sig delvist at være de forkerte. Vi har derfor i højere grad behov for bedre reguleringer og mere åbenhed - f.eks. vedrørende nøgletal for den finansielle sektor - så aktørerne på de internationale finansielle markeder og offentlige myndigheder får reel indsigt i risici, centrale tal for de finansielle institutioners engagementer o.l. for at de kan reagere i tide på begyndende problemer. Hertil kommer specifikt for USA's vedkommende, at der ikke fandtes regler på realkreditområdet.

Derudover mener jeg, at krisen i høj grad kan begrundes i, at alt for mange lande i 00'erne – også USA - førte en utilstrækkelig finanspolitik, der bl.a. tillod de forskellige bobler at udvikle sig.

Endelig må det på basis af de indhentede erfaringer nok være nødvendigt med et større EU-budget med bedre muligheder for at overføre midler til medlemslandene – bloktilskud, som f.eks. varierer med vækstraten i de enkelte medlemslande. Til gengæld må det så være betinget af i højere grad at kunne mindske/modregne sådanne overførsler til medlemslande, der ikke overholder reglerne, dvs. en del af sanktionsregimet. På dette punkt må det nok erkendes som en fejl, at vi under Maastricht-forhandlingerne mente, at de automatiske stabilisatorer (skatteindtægter og offentlige udgifter varierer i hver sin retning med vækstraten i økonomien) var tilstrækkelige til, at man kunne undgå større overførsler mellem landene via EU-budgettet.

Nogle af de nævnte foranstaltninger kan gennemføres inden for den eksisterende traktats rammer. Det er imidlertid klart, at de mere vidtgående tiltag vil kræve ændringer i Lissabon-traktaten og andre regler. Derfor har man da også fra tysk side fremsat ønsket om, at der indkaldes til et nyt EU-konvent med henblik på at udarbejde en ny traktat. Fra tysk side ser man løsningen på den nuværende krise, som noget der rækker ud over euro og ØMU. Tyskland, som er et af de få EU-lande, der trods alt tager EU seriøst, har derfor tidligere præsenteret forslag til en sådan videregående styrkelse af EU (bl.a. direkte valgt kommissionsformand, ret for Europaparlamentet til at fremsætte lovforslag, de nationale parlamenters finansudvalg skal tage til Bruxelles for at drøfte landenes økonomiske politik etc.).

## Til forsvar globalt

Jeg deler ikke synspunktet, at Europa har brug for "restoring lost national sovereignty". Snarere tværtimod, men under alle omstændigheder er jeg af den opfattelse, at især små lande – som de fleste EU-lande er – vinder reel suverænitet ved, at vi sammenlægger formel suverænitet i EU. Kun på denne måde kan vi påvirke de beslutninger i de store lande, som vi under alle omstændigheder er afhængige af. I århundreder har

de mindre europæiske lande været afhængige af de omgivende stormagter.

Nu står vi over for valget mellem at dømme EU irrelevant ved at sætte os uden for indflydelse inden for EU og globalt eller gå sammen og dermed få indflydelse på hinandens politikker og på andre magters politik.

Med den globale udvikling, hvor både EU og USA taber indflydelse til Kina, Indien, Sydkorea, Brasilien m.fl. (husk blot på de seneste klimatopmøder, der udstillede EU's afmagt), må man som europæer stille sig selv følgende spørgsmål: Ønsker vi at fastholde essensen af vores samfundsindretning, herunder ikke mindst vores politiske system med den form for demokratier, vi har?

Hvorledes kan vi det på baggrund af, at de asiatiske lande siger, at den vestlige demokratiform ikke er for dem? På sigt må også Rusland ventes at udgøre en vigtig aktør, som heller ikke skriver under på den vesteuropæiske model. Vi ved ikke, hvad disse landes hensigter er, men vi ved, at de helt normalt vil kæmpe for egne interesser.

Hvis vi vil undgå en for stor politisk og økonomisk afhængighed af lande, hvis værdier og styreformer ikke harmonerer med vores, så kræver det i mine øjne en vidtgående ændring i den europæiske måde at organisere sig på.

## Fire unioner

Det følgende drager stor nytte af den klare systematisering af foranstaltninger, som dels er indeholdt i den faste EU formand Herman von Rompuys rapport fra juni 2012 ("Towards a Genuine Economic and Monetary Union"), dels er givet af Nicolas Véron<sup>4</sup>.

EU's evne til hurtigere at træffe beslutninger på hele regionens vegne må styrkes ("Executive deficit").

<sup>4</sup> Visiting Fellow, Peterson Institute for International Economics, and Senior Fellow, Bruegel, i sit Congressional Testimony i US Senate Committee on Foreign Relations subcommittee on European Affairs, August 1, 2012.

For at opnå dette anfører Véron (med skyldig henvisning til Van Rompuy's rapport) behovet for fire "unioner": En bankunion, en fiskal union, en konkurrenceevne union samt en politisk union, som er gensidigt afhængige af hinanden. Véron mener, at krisen i eurozonen – udover udviklingen i de særligt kriseramte lande – i ligeså høj grad skyldes mekanismerne og aktørerne, der beslutter for eurozonen som helhed (Kommissionen, Det Europæiske Råd, ECOFIN, eurogruppen samt de adskillige ad-hoc fora).

Man er ikke og har ikke været i stand til at træffe beslutning om de nødvendige *kortsigtede* foranstaltninger til afbødning af krisen. Man har i stedet i højere grad måttet koncentrere sig om mere langsigtede tiltag (han fremhæver krisebeslutningerne i USA de seneste fire-fem år som modstykket til, hvad der er sket i EU).

Dette hænger – iflg. Véron – snævert sammen med et "democratic deficit" i EU, fordi dette underskud paralyserer evnen til at træffe beslutninger. Kombinationen af de to "deficits" bidrager til at øge befolkningernes mistillid til EU-institutionerne. Han fremhæver, at de europæiske borgere ikke er ligeligt repræsenteret i Europaparlamentet – noget som bl.a. den tyske føderale forfatningsdomstol understregede i en afgørelse i juni 2009. Det Europæiske Råd som institution er ikke ansvarlig overfor nogen (mens dets enkelte medlemmer naturligvis er ansvarlige over for deres nationale parlamenter). Det samme kan siges om eurogruppen, ECOFIN m.fl.

Véron finder det selv paradoksalt at advokere for øget demokratisk "accountability" for at opnå en styrket evne til at træffe beslutninger. Han mener imidlertid, at de seneste fem års erfaringer har vist, at fraværet af demokratiske "checks and balances" har virket lammende på beslutningskraften: De europæiske ledere ikke har følt sig tilstrækkelig udstyret med et mandat til at træffe vidtgående foranstaltninger for regionen som helhed.

Uanset hvad man måtte mene om Vérons forslag, så er det vanskeligt være uenig i hans analyse, nemlig at EU har et "executive deficit" og at

dette formentlig kun kan udbedres ved øget legitimitet af de beslutninger, der må træffes for regionen som helhed. Det må dog herved huskes på, at medlemslandenes synspunkter, adfærd samt evner til at gennemføre vedtagne beslutninger varierer stærkt.

Mange af disse elementer findes også direkte eller indirekte i Van Rompuy's rapport. Nogle af de kommende foranstaltninger kan som nævnt nok gennemføres på grundlag af Lissabon-traktaten. Der er dog ingen tvivl om, at den samlede pakke kun kan gennemføres ved nye traktatændringer, som samtidig må øge den demokratiske legitimitet af sådanne tiltag ved øget fælles ansvar for EU-institutionerne over for de europæiske befolkninger, jfr. ovenfor om de tyske forslag. Dette vil formentlig også være en forudsætning for, at den tyske forfatningsdomstol vil acceptere tysk deltagelse i en langt videregående integration.

Sådan en traktatproces vil indlysende rejse mange og stærke indvendinger i alle EU-lande og vil tage mange år at få accepteret. Processen vil kræve en langt stærkere og konstant politisk dialog i medlemslandene for at styrke forståelsen hos befolkningerne af, at EU er nødvendig, men at vi ikke behøver at "elske" det. Der vil blive tale om en velkendt og ganske normal forhandlingsproces, hvor alle lande skal "have noget" til gengæld for at acceptere andre ting.

Det er imidlertid efter min opfattelse klart, at der ikke i nogen EU-lande – måske bortset fra Tyskland - vil være politisk opbakning til så vidtgående integration. Der er i mange EU-lande stigende skepsis over for projektet. Dette gælder naturligvis i endnu højere grad, hvis man inkluderer udenrigspolitik, indvandring, migration o.l. indenfor EU baseret på øget brug af flertalsbeslutninger og yderligere reduktion af vetorettens anvendelsesmuligheder.

Dette scenarie med en langt videregående føderal konstruktion med forestillinger om et overnationalt demokrati - selv uden at det bliver en forbundsstat - anser jeg derfor som urealistisk for EU som helhed og formentlig også for eurozonen som helhed.



## Hvad kan der ske?

Såfremt de kriseramte eurolande ønsker, at ØMU skal bestå i fremtiden, er de som minimum nødt til at acceptere et fælles ansvar og at klare det institutionelle underskud i eurozonen. De tyske ønsker om traktatændringer om et mere forpligtende samarbejde (især øget eurolandekontrol med landenes samlede budgetter, med strukturreformer o.l. samt mere effektive sanktioner), må derfor accepteres. Overholdelse af Europluspagten og det europæiske semester er ikke tilstrækkeligt sikret.

Endvidere må foranstaltninger til en klar styrkelse af tilsyn og handlekraft på det finansielle område på EU-niveau på plads ("bankunion").

Alt dette må anses som forudsætninger for, at Tyskland og de andre lande med orden i økonomien vil påtage sig vækststimulerende tiltag og f.eks. euroobligationer, dvs. fælles ansvar for alle eurolandes gæld.

Dette scenarie er muligt, men dog stadig politisk vanskeligt at gennemføre. Van Rompuy's rapport forudser, at det vil tage ti år at få det vedtaget.

Min forventning er derfor, at EU i de kommende år som normalt vil "muddle through" – i første omgang inden for Lissabon - traktatens rammer.

Spørgsmålet er dog, om vi ikke er kommet for langt ud i krisen omkring ØMU til, at dette vil være nok. På tysk foranledning er der som nævnt sat en proces i gang for at få gennemført ændringer i Lissabon - traktaten. Disse ændringer skal gennemføre nogle af de ovenfor omtalte skridt i retning af klart mere integration i EU for at muliggøre et fælles ansvar og øget demokratisk legitimitet af de nødvendige beslutninger for regionen som helhed. Dette synes at være forudsætningen for, at Tyskland og de øvrige stærke eurolande fortsat vil betale ØMU-"gildet".

Denne proces vil tage mange år. Også i denne proces regner jeg med, at EU vil "muddle through" med forsøg på mere union blandt en kerne af eurolande.

Der vil være en risiko for, at der – også formelt - vil opstå et EU i endnu flere hastigheder end nu:

Inden for eurogruppen vil nogle lande muligvis ikke **ønske** at deltage på de nye betingelser. Andre vil måske ikke **kunne** deltage efter, at de har haft en folkeafstemning. En sådan udvikling vil kræve nye traktatbestemmelser om mulighederne for en ordnet "opt-in" og "opt-out" af euroen for eurolande.

Det sikre er dog, at i gruppen af ikke-eurolande vil UK ("not able and not willing") fjerne sig endnu mere fra EU end nu. I Sverige og Danmark ("able but not willing") vil regeringerne forsøge at være konstruktive og positive, men deres befolkninger vil fortsat næppe acceptere nødvendigheden af et forpligtende og solidarisk EU og dermed betragte EU som en naturlig, integreret del af deres samfund.

Dette scenarie betragter jeg som det mest sandsynlige.

## De nordiske EU-landes rolle

Jeg har deltaget i det nordiske økonomisk-politiske samarbejde i mange år (1971-2003!) med glæde og interesse. Det er klart, at man her føler sig hjemme og føler et større fællesskab end når man mødes i andre internationale fora.

Det må imidlertid konstateres, at det nordiske samarbejde har fungeret bedre inden for de juridiske og kulturelle områder end inden for det økonomiske. Siden 2. Verdenskrig er det vist sandt at sige, at der – bortset fra etableringen af NIB – ingen operative resultater har været på det økonomisk-politiske område blandt de nordiske lande.

I 1950'erne og 1960'erne spillede Sverige en central rolle i det nordiske samarbejde, EFTA og G10- gruppen af de 10 største industrilande. I

1970'erne og 80'erne medførte den økonomiske udvikling i de fire største nordiske lande en højere grad af "ligestilling" i Norden.

I alle disse år er det værd at notere sig, at de nordiske lande trods mange fælles træk ikke kunne finde fodslag på centrale områder som bl.a. liberalisering af kapitalbevægelser og valutakurspolitik. Den drivende kraft på disse områder, som i høj grad har bidraget til en harmonisering mellem de nordiske lande, har været EU.

Selv blandt de nordiske lande var interesserne altså så tilpas forskellige, at vi ingen signifikante resultater nåede.

Heller ikke efter Sveriges og Finlands medlemskab af EF/EU har der været nogen ekstern fællesnordisk optræden i substantielle spørgsmål. Vi har ofte været enige, men da altid som del af en større gruppe EU-lande.

Dette er ikke særligt forskelligt fra BENELUX-landene, der som gruppe heller ikke har spillet nogen særlig rolle i mange år.

Efter min opfattelse vil Norden alene ikke kunne påvirke nogen. Dels fordi, som erfaringerne viser, at de nordiske lande ikke ønsker optræde som gruppe – bl.a. fordi det næppe heller ville fremme de nordiske landes interesser at optræde som en blok. Dels fordi de tre lande helt enkelt og legitimt har divergerende interesser.

Det er f.eks. klart, at Finland som euroland har egne interesser. Derudover har Finland som euroland naturligt større vægt i kommende traktatforhandlinger. Sverige og Danmark vil ikke have nær samme indflydelse på de beslutninger, som EU kommer til at træffe om sin fremtidige udformning og slet ingen indflydelse på bestemmelser for euroområdet.

Alt dette udelukker selvkært ikke, at nogle fællesnordiske "bløde værdier" fra tid til anden kan trække løsninger i EU i en vis retning – men altid kun sammen med andre medlemslande.

Den rolle de nordiske EU-lande kan have – særligt i disse krisetider – vil være at kunne vise andre, at det er muligt at have en holdbar økonomi – uanset valutakursregime!

Det er heller ikke så ubetydelig en rolle, da det over for andre lande i hvert fald vil vise værdien af en konjunkturmodløbende finanspolitik og parathed til ændringer i social-, arbejdsmarkeds- og skattepolitik i en løbende politisk dialog med befolkningerne i overvejende ukorruperte systemer.

Der bliver dog næppe tale om en væsentlig "systemeksport".



Henrik Fugmann er bl.a. tidligere afdelingschef i danske Finansministeriet, økonom i Den Internationale Valutafond (IMF), Washington, stedfortrædende bestyrelsesmedlem for de nordiske lande i IMF, stedfortr. medlem af EFs Monetære Komité og medlem af EUs økonomiske og finansielle udvalg, medlem af den danske forhandlingsdelegation om Maastrichttraktaten og tidl. medlem af Det Nordisk-Baltiske Udvalg for Monetære og Finansielle Spørgsmål.

**I korthet:**

EMU har visat sig ha större brister än vad vi ja-sägare förstod. Inte heller levde marknaderna upp till våra förväntningar om att korrigera de brister som fanns i politisk kontroll genom att sätta felande länder under press.

Mycket har gjorts för att rätta till problemen, bankunionen är ett viktigt exempel på detta.

EU kommer att klara den djupa kris som vi fortfarande genomlever, och sannolikt även euron. Möjligen måste Grekland ge upp sin kamp för att stanna i euron men brandväggar finns numera för att undvika en total kollaps.

Alternativet – att överge den gemensamma valutan – är inte sannolikt, helt enkelt för att vinsterna av euron är så stora för länder som t ex Tyskland och Frankrike, att det blir för dyrt att ge upp den.

Dilemmat som dagens EU brottas med är av demokratisk natur: behovet av mellanstatligt och överstatligt samarbete ökar samtidigt som stödet för EU försvagas i flertalet medlemsländer.

Inom EU diskuteras nu ökad federalism; en finansunion. Det lär inte ske, medborgarna känner inte det förtroendet för EU som krävs och att gå för långt den vägen vore alltför utmanande.

Lösningen måste troligen bli att beslutsfattarna låter pragmatism råda, t ex koncentrerar sig på frågor som väljarna ser som gränsöverskridande: miljö, handel, terrorism.

På längre sikt får vi dock räkna med ett EU där en kärna av länder går före i integration och där det överstatliga samarbetet ökar. Detta kan ge ett starkare Europa än tidigare.

Men det riskerar samtidigt att skapa en klyfta mellan länderna i kärnan och länder utanför. Norden, där inte minst Sverige hittills haft en ambivalent attityd och varit en något motvillig europé, bör engagera sig i att minska en sådan splittring som vore negativ.

## EU-PARADOXEN

*Av Ulf Dinkelspiel*

Det kan ses som något av en paradox. Blickar man tillbaka på EU:s utveckling under det gångna halvsekle kan man konstatera att grunden för några av de allra viktigaste besluten för att stärka gemenskapen har lagts när EU-samarbetet har krisat och det folkliga stödet har varit som svagast. Så till exempel följde den inre marknaden i spåren av en EU-svacka som präglades av jordbruks- och oljekris och utbredd euroskepsis. Likaså föregicks beslutet att införa euron av en bank- och finanskris med utbredd oro på valutamarknaderna. Kanske är det något liknande som vi upplever nu?

För sant är att EU och euron genomgår en kris. Sant är också att en del åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med några av de mest uppenbara symptomen: en bank- och statsfinansiell härdsnäla i många medlemsländer vilket skakar hela EU.

Men det är fortfarande en helt öppen fråga vart detta leder. Pessimisterna menar att åtgärderna är missriktade eller otillräckliga och talar om ett EU som knakar i fogarna. Optimisterna ser framför sig ett förstärkt europeiskt samarbete som bidrar till att föra Europa ut ur krisen.

Låt oss först lyssna till pessimisterna. De har onekligen rätt i att läget är bekymmersamt. Tillväxttakten är låg och arbetslösheten är hög inom hela EU-området. Det statsfinansiella läget är ansträngt i de flesta medlemsländer och hela det finansiella systemet är i gungning. Eurons

vara eller inte vara diskuteras öppet – den frågan var över huvud taget inte aktuell för ett par år sedan.

Särskilt allvarligt är läget i de s.k. PIIGS-länderna - Portugal, Italien, Irland, Grekland och Spanien. De brottas alla med ekonomisk-politiska problem som sätter eurosamarbetet i fara. Kännetecknande är skyhöga upplåningsräntor, insolventa banker och stora budgetunderskott som inte lämnar något som helst utrymme för finanspolitiska stimulanser. Under yttre tryck har förvisso de berörda regeringarna på senare tid agerat i åtstramande syfte och med hjälp utifrån har de värsta krisungarna åtminstone tillfälligt lagt sig men fundamentalt återstår mycket att göra.

Grekland är ett kapitel för sig – här pekar problemanalysen snarare mot en artskillnad än en gradskillnad jämfört med de andra fyra länderna. Där är strukturproblemen monumentala, där är korrruptionen utbredd och där har mycket litet gjorts för att återställa landets konkurrenskraft. Men de senares storlek gör att läget i dessa länder får betraktas som väl så allvarligt.

## Många brister

Det är inte heller svårt att peka på brister i eurosamarbetet. De större EU-länderna är förvisso inte de största syndarna. Men både Frankrike och Tyskland var bland de första länderna som ostraffat bröt mot spelreglerna genom sina höga budgetunderskott. De gjorde det därmed svårare att ingripa mot andra länder som senare uppvisade obalanser som – låt vara i betydligt högre grad – låg utanför Maastrichtfördragets gränser. Och där står vi idag.

Innebär detta att eurozonen kan komma att brytas upp? Omöjligt är det inte. I varje fall om man med detta menar att beslutet att medverka i eurosamarbetet inte är oåterkalleligt. Juristerna må ha delade meningar härom men om ett land väljer att lämna eurozonen kan i praktiken ingenting hindra det från att göra så.

Hur sannolikt är då detta? Pessimisterna – som givetvis kan räkna med medhåll från många euromotståndare – menar att risken är stor, för att inte säga överhängande. Spänningarna – både de politiska och ekonomiska – inom euroblocket har blivit för stora. Grekland må vara ett särfall, de andra PIIGS-länderna är inte heller konkurrenskraftiga och de kan knappast svälta sig ur krisen. Förr eller senare tvingas de kasta in handduken och då måste man också räkna med en dominoeffekt. Inget euroland går oskadd ur en sådan kris och då utsätts också kärnländerna för hårda prov. Då är steget inte heller långt till en återgång till flytande valutor.

I euromotståndarnas värld framstår tidigare växelkursregimer i ett förklarar skimmer. Man tenderar att glömma att ett viktigt skäl för euron var just att undvika valutafluktuationer och konkurrensdevalveringar med åtföljande allvarliga störningar i den internationella handeln. Och att en växelkursförsvagning kan ge konkurrensfördelar i en avmattningsperiod men förbytas till en mardrömsitt när valutan åter stärks i förhållande till omvärlden – det kan inte minst den svenska skogsindustrin vittna om. Ingen gemensam marknad utan en gemensam valuta, var ett slagord som – om jag minns rätt – präglades i Frankrike och det innehåller ett stort mått av logik.

Kanske säger sig också pessimisterna att ett uppbrott från euron blir ett grundskott mot hela EU-samarbetet. Att de centrifugala krafterna kommer att ta överhanden. Att klockan kommer att vridas bakåt och de landvinningar som gjorts i efterkrigstidens Europa kommer att framstå som en historisk parentes.

Så långt pessimisterna.

## Två steg framåt

Det har sagts att den avgörande skillnaden mellan en pessimist och en optimist är att pessimisten ser ett problem i varje utmaning medan optimisten ser en utmaning i varje problem. Kanske är det så också denna gång.

Optimisterna ser förvisso också framför sig ett EU som än en gång befinns i kris men ett EU som ånyo tar sig samman och inte bara går helskinnat utan också starkare ur krisen. Inte nödvändigtvis linjärt utan snarare enligt principen två steg framåt, ett steg tillbaka.

Låt oss först se till eurosamarbetet. Även den mest inbitne euroförespråkaren måste tillstå att den nuvarande konstruktionen av samarbetet lider av många svagheter. En har redan berörts: de spelregler som initialt lades fast har inte respekterats. En annan har tangerats: Ett land som Grekland blev medlem på falska premisser och det skapade spänningar redan från början.

Men det gjordes också felbedömningar. Motståndarna till euron varnade för vad som betecknades som asymmetriska chocker, att ekonomierna inom eurozonen skulle gå i otakt och att detta riskerade att leda till stagnation och arbetslöshet i konkurrenssvaga länder och regioner som frånsvurit sig möjligheten att göra växelkursjusteringar.

Ekvationen komplicerades av att eurozonen förutsatte en enhetlig penningpolitik, något som ytterligare begränsade den nationella ekonomiska handlingsfriheten; den andra sidan av det myntet var att finanspolitiken fick ett allt större ansvar för att återställa ekonomisk balans.

På dessa punkter har kritikerna fått rätt. De som, liksom jag, trodde att det yttre trycket på särskilt utsatta länder att vidta korrigerande åtgärder skulle motverka dessa risker, måste medge att så inte har blivit fallet. I varje fall inte i tillräckligt hög grad.

Den bristande respekten för spelreglerna förklarar en del. Men marknaden har inte heller fungerat på ett tillfredsställande sätt. Det är uppseendeväckande att PIIGS-länderna under en lång följd av år har kunnat låna upp stora belopp på den internationella marknaden till praktiskt taget samma ränta som exempelvis ett överskottsland som Tyskland.

Till en del berodde detta på att låntagarna – som det föreföll – på goda grunder inte behövde räkna med någon valutarisk. Euron hade kom-

mit för att stanna. Mer förvånande är att långivarna valde att bortse från den s.k. länderrisken, dvs. risken för att ett enskilt land inte skulle kunna honorera sina skulder. Implicit innebar detta att marknaden räknade med att euroländerna skulle gå i god för varandras skulder, något som fallet Grekland numera har vederlagt genom de omförhandlingar av landets skulder som redan har ägt rum.

## Bättre ordning

Kanske ligger i detta också ett frö till lösning av problemet. Underskottsländerna har på senare tid fått betala betydligt högre räntor för sin upplåning och detta speglar givetvis marknadens syn på de ökade riskerna. Detta yttre tryck har i sin tur ökat pressen på underskottsländerna att vidta nödvändiga åtstramningsåtgärder. Samtidigt har villkoren för ECB:s (Europeiska Centralbanken) och EU-ländernas fortsatta stöd skärpts.

Sammantaget har detta skapat en ordning som bättre svarar mot de ursprungliga intentionerna i Maastrichtfördraget.

Det statsfinansiella läget är dock fortsatt bekymmersamt och den oro som knyts till en rad banker, inte bara i underskottsländerna, har långtifrån skingrats. Hittills har bankkrisen hjälpligt kunnat hanteras genom att berörda stater gripit in och i många fall förstatligat banker som har kommit på obestånd. Nu har EU-kommissionen också lagt fram förslag om en europeisk bankunion med gemensamma spelregler, central övervakning av ECB och solidariska insättargarantier som bärande element.

Men räcker då allt detta? Kan Grekland räddas? Förmår landet att genomföra en s.k. intern devalvering och på så sätt återställa konkurrenskraften?

Helt omöjligt är det inte. Sjukdomsinsikten har av allt att döma ökat. Förebilder saknas inte heller. De baltiska länderna lyckades mot alla odds slå vakt om sin konkurrenskraft tack vare de drastiska åtgärder som vidtogs internt för att hålla löner och priser nere. Men de baltiska

länderna har en annan politisk historia och för grekerna kan det visa sig politiskt omöjligt att vidta de ytterligare – förmodligen drakoniska – åtgärder som läget kräver.

Återstår för Grekland att säga adjö till euron. Det är visserligen inte något som de andra EU-medlemmarna skulle önska men det finns en gräns för hur långt de är beredda att sträcka sig för att bistå landet. Och man närmar sig den gränsen.

### **Osannolikt sammanbrott**

Min gissning är att det är övervägande sannolikt att Grekland måste överge euron, helt enkelt därför att de inte klarar av att göra de nödvändiga anpassningarna med den givna växelkursen. Säkert skulle detta leda till en hel del turbulens. Men genom att bygga upp "brandväggar" mot smittoeffekter genom ett resolut EU/ECB-stöd i förening med ett effektivt åtgärdsprogram från de närmast utsatta ländernas sida bör detta kunna hanteras. Riskerna skulle också minska om inte bara PIIGS-länderna utan också övriga EU-länder vidtog effektiva åtgärder för att sanera bankerna – mera om detta längre fram.

Betydligt allvarigare skulle det vara om också Spanien fann sig nödsakat att lämna eurosamarbetet. Dels på grund av landets storlek, dels på grund av smittoeffekten. Den spanska bilden är svåröverskådlig. Till de ekonomiska bekymren kommer en politisk turbulens, accentuerad av Kataloniens självständighetssträvanden, som gör att allt kan hända.

Mardrömsscenarioet är om Frankrike eller Tyskland skulle få kalla fötter. Axeln Frankrike-Tyskland är en grundpelare i EU och ett uppbrott från euron skulle få svåröverskådliga konsekvenser för hela EU-samarbetet.

Det går inte att utesluta en sådan utveckling, men det ter sig ändå osannolikt. Inte bara för att så mycket politiskt kapital har investerats i projektet utan också för att båda länderna har starka ekonomiska skäl att slå vakt om euron. Från franskt håll har det varit något av ett mantra att euron är ett logiskt komplement till den inre marknaden och den

uppfattningen har nog inte förändrats. Och hur skulle marknaden se på fransk upplåning utan euron och den tyska uppbackningen?

För Tysklands del är det lätt att se att euron har gett landet stora konkurrensfördelar både inom EU och på världsmarknaden i stort tack vare att landet skött sitt interna fögderi och kunnat dra nytta av en relativt låg växelkurs.

Då inställer sig nästa fråga. Är en grekisk exit ett hot mot eurons existens? Jag har svårt att tro det. Visserligen finns det en smittorisk. Lehman-kraschen i USA var ett tydligt bevis på att just den effekten kan underskattas och sett i backspegeln, ur den synpunkten, var nog beslutet att låta Lehman falla felaktigt. Det säger sig också självt att om ett land lämnar euron så är risken större att andra länder går samma väg.

Mot detta står att de övriga PIIGS-länderna trots allt befinner sig i ett bättre läge, att viljan att bistå dem för att undvika just en dominoeffekt är stor och att de svårigheter som ofrånkomligen följer av en grekisk exit kan komma att tjäna som ett varnande exempel.

**Även om ytterligare något eller några av dessa länder skulle tvingas lämna eurozonen tror jag som sagt risken för ett totalt sammanbrott för euron är liten.**

Därav följer att jag inte heller ser den nuvarande eurokrisen som ett hot mot hela EU:s existens. Visserligen skulle ett sönderfall - även ett begränsat sådant - vara ett mycket allvarligt bakslag och visserligen är det så att vi redan nu kan se att stödet för EU minskar i snart sagt alla medlemsländer, men grundvalarna i EU är starkare än så. EU har genomgått många kritiska skeden - frågan är om inte den euroskepsis som rådde under praktiskt taget hela 1970-talet var betydligt allvarligare än den nu rådande - och det är svårt att tänka sig att medborgarna i EU även i ett kritiskt läge skulle välja att kasta alla de landvinningar som gjorts under det senaste halvsekle över bord.

Eller, för att anlägga ett nordiskt perspektiv: De nordiska länderna kan se tillbaka på en rad olika framgångsrika initiativ för att stärka det inbördes samarbetet under efterkrigstiden. Den gemensamma arbetsmarknaden och passunionen är två bra exempel på detta. Men det är lika sant att några av de mest storslagna projekten – nordiskt försvarssamarbete, frihandel inom Norden och en ekonomisk union i form av Nordek – misslyckades (varefter mycket av detta har kunnat förverkligas inom en vidare europeisk ram). Skulle vi vara beredda att säga nej till allt detta i EU-skepsisens namn? Detta ter sig mycket avlägset, i synnerhet som stödet för EU-medlemskapet gradvis har vuxit sig allt starkare i ett land som Sverige (till skillnad från många andra EU-länder).

### Framtiden för EU och Norden

Det för mig till den betydligt intressantare frågan: Vad kan och bör göras för att föra EU och Europa ur krisen? Vilket slags EU avtecknar sig vid horisonten? Och vilken roll kan de nordiska länderna spela i detta sammanhang?

Självklart har eurokrisen i nuläget högsta prioritet. Redan ett utträde av något eller några länder i periferin skulle vara ett stort bakslag. Och skulle något av de centrala EU länderna vilja dra sig ur så skulle det innebära ett grundskott mot euron. Därför fokuseras intresset på åtgärder för att förhindra en sådan utveckling.

Kommissionens förslag om en bankunion som redan har berörts är ett steg i rätt riktning, låt vara att det i delar förefaller sträcka sig onödigt långt.

Värre är att det inte i tillräckligt hög grad angriper roten till det onda. Det finns fortfarande många banker som inte längre är solida och där det enda rätta vore att rekonstruera dem på ett sådant sätt att ägarna tar sitt fulla ansvar för förlusterna och att staterna medverkar till att åter sätta dem på fötter, förslagsvis efter svensk modell från början 1990-talet. Då först kan vi lägga bankkrisen bakom oss och bädda för en tryggare finanssektor framöver.

Nu luftas också tankar på en finansunion med gemensam finanspolitik under ledning av en europeisk finansminister. Det är något av federalistens våta dröm. Jag tror inte på idén och jag tvivlar på att den kommer att förverkligas under överskådlig tid. Visst finns det behov av en bättre ekonomisk-politisk samordning i ett Europa där samarbetet över gränserna blir allt intensivare och det ömsesidiga beroendet allt större. Den nya finanspakten – fiscal compact – som trädde i kraft i januari 2013, har detta för ögonen.

Sannolikheten talar också för att Frankrike kommer att mjuka upp sitt motstånd mot striktare EU-övervakning i utbyte mot tyska åtaganden om längre gående stöd för ett försvar av euron. Men inte ens de mest federalistiskt sinnade EU-länderna som Holland och Belgien torde i dagsläget vara beredda att avhända sig den nationella bestämmanderätten på detta centrala område.

Detta illustrerar ett grundläggande demokratiskt dilemma som dagens EU brottas med. Behovet av mellanstatligt och överstatligt samarbete ökar samtidigt som stödet för EU försvagas i flertalet medlemsländer.

Det är svårt att se att detta kan lösas på annat sätt än att beslutsfattarna låter pragmatism råda. Det ter sig utmanande att som läget nu är föreslå långtgående ändringar i EU:s fördrag för att stärka samarbetet. Det finns säkert tillräckligt utrymme för att gå vidare på samarbetets väg inom de nuvarande ramarna. Får EU väl ordning i sitt hus så lägger sig nog också EU-skepsisen och möjliggör en bättre demokratisk förankring av de nödvändiga besluten.

Vad för slags EU avtecknar sig då i framtiden? Kommissionspresidenten Barroso har i ett tal helt nyligen målat upp bilden av en Federation av Nationalstater ("a Federation of Nations States"). Den initiala reaktionen på många håll, inte minst i Sverige, har pendlat mellan utpräglad skepsis och definitivt avståndstagande. Varje tanke på federation framkallar på många håll rysningar. Men det förtjänar att påpekas att en sådan konstruktion lånar sig till många tolkningar. Redan president de Gaulle med sin uttalade EU-skepsis talade om ett Nationernas Europa, där nationalstaten stod i centrum men öppnade sig för ett över-

statligt samarbete. Självklart har Barroso mera långtgående ambitioner, men för den pragmatiskt sinnade kan en annan avvägning inom denna konceptuella ram väl visa sig möjlig.

Hur som helst tror jag att rörelseriktningen kommer att vara oförändrad. Vi kommer att se mer av mellanstatligt och överstatligt samarbete i EU, inte mindre. Detta är en följd av den ökade globaliseringen och det framstår som allt nödvändigare i en värld där Europa relativt sett blir en allt mindre spelare. En färsk EU-studie pekar på att EU-ländernas andel av världsekonomin kommer att halveras – från ca 30 till ca 15 procent – från 2010 till 2050 och den pågående eurokrisen kan mycket väl påskynda denna utveckling.

### **Demokratiskt problem**

I ett längre perspektiv – och kopplat till euron – är frågan vad EU skall göra för att stärka sin legitimitet hos medborgarna och därmed bana vägen för ett förstärkt samarbete mellan medlemsländerna.

Låt mig till en början slå fast att jag inte tror på några konstgrepp och än mindre att några genomgripande konstitutionella förändringar skulle föra EU ur krisen.

Tvärtom tycker jag erfarenheten visar att fördragsändringar med ty åtföljande folkomröstningar i många EU-länder leder till ökad EU-skepsis, helt enkelt för att dessa frågor ligger alltför långt från medborgarnas vardag.

Vad det gäller för EU-ländernas regeringar är att bevisa att samarbetet förändrar tillvaron till det bättre. Den närmast liggande uppgiften är att komma till rätta med obalanserna inom EU och då framför allt den höga arbetslösheten inom praktiskt taget hela området. Här har de ekonomiskt starkare länderna – både inom och utom eurozonen – ett minst lika stort ansvar som underskottsländerna, helt enkelt därför att de senare ländernas handlingsfrihet är starkt beskuren. Allt fler röster talar nu också för att det inte är möjligt för EU att svälta sig ur krisen.

Tyskland spelar en nyckelroll men också andra länder som Sverige bör här känna ett särskilt ansvar.

Självklart är också den ekonomiska utvecklingen i Europas omvärld av stor betydelse för hur framgångsrikt EU blir i den delen. Mycket av detta ligger utanför vår kontroll, men EU kan bidra genom att verka för en friare världshandel och ett stöd till världens fattigare länder.

I samma anda bör ansträngningarna att fullborda EU:s inre marknad ges hög prioritet. Här finns fortfarande mycket att göra, framför allt i syfte att underlätta handeln med tjänster. Framsteg på det här området stärker EU både inåt och utåt.

Andra områden som bör prioriteras är sådana där det är uppenbart för medborgarna att de är gränsöverskridande till sin karaktär och därför kräver ett förstärkt internationellt samarbete. Miljöfrågorna, kampen mot terrorism och internationell brottslighet, liksom de växande flyktingströmmarna hör dit. Likaså självklart utrikes- och handelspolitiken och då inte minst samordnade insatser i internationella krishärdar.

### **Överlastat**

Med ett utvidgat samarbete på dessa områden blir det allt viktigare att EU också beaktar subsidiaritetsprincipen. Det finns en utbredd uppfattning – rätt eller fel – att EU alltför mycket beskär den nationella självbestämmanderätten. Det kan motverkas genom att medlemsländerna vinnlägger sig om att säga nej om de finner att vissa frågor bäst eller lika bra låter sig hanteras på nationell nivå.

Eller som en schweizisk kollega uttryckte det med en haltande metafor: om man överbelastar båten kommer den inte att flyta.

Så till exempel kan det finnas goda motiv för att i konkurrensneutralitetens namn uppställa gemensamma regler på de social- och konsumentpolitiska områdena liksom på skatteområdet, men jag menar att det på minst lika goda grunder kan hävdas att det här är nyttigt med lite mer av institutionell konkurrens mellan medlemsländerna.



Välfärdspolitiken bör till helt övervägande del förbli en nationell angelägenhet.

Utvidgning eller fördjupning? Det är en välkänd frågeställning i EU som dykt upp från tid till annan praktiskt taget alltsedan unionens tillkomst. Argumentationen har gått ut på att man måste välja; unionen mäktar inte med att hantera både fördjupning och utvidgning på en och samma gång. Svaret har så gott som genomgående visat sig vara en politisk kompromiss mellan förespråkarna för den ena eller den andra framgångsvägen. Så kommer det att bli också i framtiden.

Många europeiska icke-medlemmar har redan nu en framtida EU-an slutning på sin dagordning och det vore ett brott mot hela grundtanken bakom EU att stänga dörren för dem. Den europeiska visionen är inte förverkligad förrän alla länder som så önskar och som kvalificerar för medlemskap också upptas i medlemskretsen. Kroatien och Serbien, möjligen också Island, står närmast i kön. Men för de flesta berörda länderna, framför allt i Östeuropa, kommer det av allt att döma dröja länge innan de, framför allt av ekonomiska och mänskliga rättighets-skäl, får sina kandidaturer godkända.

Turkiet är ett särfall på grund av dess geografiska läge i skärningspunkten mellan Europa och Asien. Jag tillhör dem som tycker att det vore en historisk dumhet att stänga dem ute, istället för att se dem som en brygga mellan olika geografiska regioner och kulturer. Mot detta står att landet ännu inte kvalificerar för medlemskap, bl.a. på grund av läget rörande mänskliga rättigheter.

Sammanfattningsvis; det är ett styrketecken så gott som något att EU:s attraktionskraft trots brinnande eurokris fortfarande är stor på utomstående länder. Och det är en fördel för Europa att dessa länder nu vidtar åtgärder för att kvalificera för medlemskap. Det stärker Europa – både politiskt och ekonomiskt.

## EU i flera grupper

En annan sak är att det redan i dagens EU med 27 medlemsländer mot

initialt sex är svårt att åstadkomma en fördjupning av samarbetet och det blir givetvis inte lättare om antalet ökar, i synnerhet som skillnaderna i ekonomisk utvecklingsgrad är stora. Allt svårare blir det också att godta att det långsammaste landet bestämmer takten. Därför får man räkna med att vi i framtiden kommer att se mer av "variabel geometri", d v s att ett mindre antal länder går före.

Fenomenet är ingalunda nytt. Schengenöverenskommelsen och euro-samarbetet är två tydliga exempel på en sådan framgångsväg.

Jag ser detta som ett konstruktivt sätt att föra samarbetet framåt, men endast under den uttryckliga förutsättningen att länder som valt att stå utanför kan välja att ansluta sig när de så önskar. Annars riskerar vi att få en permanent uppdelning i A- och B-lag och detta vore minst sagt olyckligt.

Den risken skall inte underskattas och detta av ett alldeles speciellt skäl, nämligen Storbritanniens hållning.

Sedan länge vet vi att britternas inställning till EU har varit ambivalent och att det folkliga stödet för unionen har varit lågt. Eurokrisen har accentuerat detta. Storbritannien har ställt sig utanför den nya stabilitetspakten, landet säger nej till den tilltänkta bankunionen och hotar för närvarande med ett veto mot EU:s långtidsbudget för perioden 2014 - 2020. Detta mot bakgrunden av svåra inrikespolitiska motsättningar och skotska självständighetssträvanden som ytterligare komplicerar bilden.

Hur som helst är risken påtaglig för att klyftan mellan eurozonens medlemmar och utanförstående länder kommer att vidgas. President de Gaulles misstro mot Storbritannien och vad han såg som likasin-nade länder – "les Anglo Saxons" som han kallade dem med en pejorativ underton när han motsatte sig brittiskt medlemskap i EU – kan återkomma i modern tappning.

Vilken roll kan och bör de nordiska länderna spela i EU? Jag minns att Jacques Delors, som var EU-kommissionens president när Sverige

förhandlade om medlemskap, ständigt återkom till att de nordiska länderna kunde lämna ett viktigt bidrag till samarbetet och att detta var ett viktigt skäl för att han – till skillnad från en del andra kommissionsmedlemmar – verksamt bidrog till att förhandlingarna gick i lås. Med viss avund har jag också följt Finlands agerande som genomgående har präglats av en uttalad strävan att medverka i det europeiska samarbetets kärna.

**Sverige har uppträtt med betydligt större försiktighet. Det relativt sett svaga stödet för medlemskap gjorde att vi kom långsammare ur startgroparna och det politiska spektret präglas idag av en utpräglad ambivalens. Nej:et till deltagande i eurosamarbetet medförde också att Sverige – på gott och ont – hamnade i en andra division.**

Visserligen kan sägas att Sverige på andra fronter, inte minst som ordförändeland i EU, har agerat på ett sätt som tillvunnit sig respekt i alla läger, men det förtar inte intrycket av att Sverige uppträder som något av en motvillig europé.

Vi är långtifrån ensamma – Danmark har som mångårig medlem vid flera tillfällen krävt särbehandling, Islands medlemskapsansökan är vilande och Norge har av kända skäl valt att stå utanför – men det snarast förstärker känslan av att Norden som helhet inte är någon pådrivande kraft i det europeiska samarbetet.

### **Norden och det globala**

Så länge EU brottas med en akut kris är det heller inte realistiskt att

räkna med någon grundläggande sinnesförändring. Men det är ett faktum att stödet för medlemskap har ökat avsevärt i Sverige och att vi fjärrmat oss från den bottenplats som vi länge har delat med Storbritannien. Vi känner oss bekväma med medlemskapet och drar fördel av att över 60 procent av vår utrikeshandel med varor sker med andra EU-länder. Kanske kan detta leda till ökad insikt om att EU är och förblir det främsta instrumentet för ett förstärkt europeiskt samarbete; ett samarbete som blir av allt större betydelse för att ta tillvara vårt lands intressen i en alltmer globaliserad värld.

Kanske vågar vi också hoppas på en liknande utveckling i våra nordiska grannländer. Därmed skapas en starkare grund för ett aktivare nordiskt agerande inom EU. Inte som ett nordiskt block – det behövs bredare koalitioner för att åstadkomma resultat inom unionen – men starkare nordiska röster i den europeiska konserten kan få betydelse för unionens inriktning, särskilt som våra länders synpunkter och intressen ofta sammanfaller.

Ett gemensamt övergripande intresse har de nordiska länderna också i det nordiska samarbetets namn. Det gäller att se till att klyftan mellan euroländer och icke-euroländer inte vidgas, likaså att samarbetet med EU:s samarbete med EES-länderna inte försvagas. Här kan de nordiska länderna – tillsammans med de baltiska länderna som har snarlika intressen – spela en viktig roll. Det gäller i särskilt hög grad i nuvarande läge när splittringstendenserna i EU har vuxit sig starkare och risken för allvarliga missgrepp växer.

Många frågar hur länge EU:s kris kommer att vara. Den frågan är nästan omöjlig att besvara. Men det mesta talar för att det kommer att ta flera år innan de akuta krishärdarna har lagt sig och det är inte uteslutet att detta kommer att ske till priset av ett sammanbrott för euron. Men detta är inte mitt huvudscenario.

Snarare tror jag att EU-länderna kommer att ta sig samman och hantera de nuvarande problemen – vilka inkluderar att ett eller annat land kan komma att lämna euron – och att vi, paradoxalt nog, som följd av detta kommer att se ett starkare och förhoppningsvis mer selektivt EU växa fram.

Till detta knyter jag förhoppningen att EU:s legitimitet hos medborgarna skall öka för utan demokratisk förankring eroderas basen för samarbetet. Detta låter sig inte göra genom att hänvisa till EU:s historiska roll för Europas enande och till frukterna av det samarbete som utvecklats på olika områden. Hur viktiga dessa landvinningar än är, tas de för givna av senare generationer.

Nej, EU måste återta ledartröjan och anvisa lösningar på dagens och morgondagens problem. Hur klarar vi oss ur den ekonomiska krisen och kommer till rätta med den höga arbetslösheten? Hur möter vi de växande miljöhoten? Hur hanterar vi gemensamt de växande flyktingströmmarna? Hur motverkar vi terrorism och internationell brottslighet? Och vilken roll kan och bör EU spela i krigshärddar och konflikter i olika delar av världen?

Däri ligger de stora utmaningarna.

---



Ulf Dinkelspiel är svensk diplomat, finansman och moderat politiker, tidigare handels- och Europaminister, tidigare VD för Exportrådet och numera verksam i näringslivet, bl. a. som ordförande i ÅF AB, styrelseledamot i Nordnet AB och delägare i familjeföretaget E. Öhman J:or AB. Han är ledamot av Kungliga Vetenskapsakademien.

**I korthet:**

Den europeiska skuldkrisen speglar till stor del de djupa förändringar som sker globalt. Men skälen till att den drabbat Europa hårt måste också sökas i EMU:s historia. EMU var ett politiskt projekt som Tyskland och Frankrike enades om i början av 1990-talet, faktiskt för att motverka att ett återförenat Tyskland växte sig för stort och dominerande i Europa.

Däremot kunde de inte enas om hur valutaunionen skulle se ut vilket gav EMU en mycket tunn institutionell grundval.

Det finns starka argument för att denna monetära union idag behöver kompletteras med en bankunion - en fördjupning av den inre marknaden. De politiska och juridiska svårigheterna är dock betydande och det kommer att ta lång tid att förverkliga ambitionerna.

Däremot talar mycket emot förslagen på en fiskal eller finans-union. En kollektivisering av risker på överstatlig nivå skulle ofelbart befria länder från kravet på nationell disciplin för sina finanser. Man kan tvärtom hävda att vi måste stärka det nationella ansvarstagandet för disciplin och stabilitet.

Dessutom tilltalar idén knappast medborgarna. Demokratin har en starkt nationell förankring, vår identitet och solidaritet är fortfarande mer lokal och nationell än europeisk. Detta kan möjligen beklagas men knappast förnekas - en bankunion är förhoppningsvis möjlig, en politisk union är det inte (ännu på mycket länge).

Norden har en stark samhällsmodell som med fördel kunde brukas i ett gemensamt nordiskt arbete i internationella sammanhang. Norden borde inte minst använda sitt politiska kapital för att hjälpa EU att fungera bättre och stärka EU:s roll som vår kanal för att påverka den globala agendan.

## EUROPAS FRAMTID OCH NORDENS ROLL

Av Sixten Korkman

Det finns ett antal "megatrender" som skapar nya krav och förutsättningar för ekonomi och för politik:

*Den stora omvandlingen.* Historikern Karl Polanyi har karakteriserat utvecklingen under 1800-talets slut i Förenta staterna och i Europa som den "stora omvandlingen" (the "great transformation"). Härmed avsåg han industrialiserings- och urbaniseringsprocessen, som skapade nya möjligheter och nya behov i de samhällen som berördes av denna revolution. Idag karakteriseras hela världen av en stor omvandling, i vilken Asien och Latin-Amerika (gradvis också Afrika) intar en ny ställning i den globala ekonomin, vilket samtidigt ställer stora och svårmötta krav på anpassning i Europa och USA.

*Demografien.* Åldrande befolkningar leder i många länder till stora öknings i de offentliga utgifterna för pensioner samt åldrings- och hälsovård. Den demografiska omvandlingen – i kombination med en politisk tendens till ständiga underskott i de offentliga finanserna ("deficit bias") – skapar stora politiska problem, som kortsiktiga och populistiska (till röstfrieribenägna) politiker har svårt att hantera.

*Finansialiseringen.* Det finansiella systemet är i dag enormt till sin omfattning och tekniskt sofistikerat. Det är globalt och kännetecknas av

starkt beroende mellan olika finansiella institut och marknader. Det finansiella systemet är svårt att övervaka effektivt samt är labilt och sårbart. Många finansiella institut är "too big to fail" och har en problematisk tendens till excessivt risktagande.

Här handlar det inte endast om bankernas ledning och skeva belöningssystem utan också om det grundläggande faktum, att de stora bankerna är aktiebolag: ägarna kan inte förlora mer än sitt aktiekapital, men det finns inget tak på vinstmöjligheterna.

I kombination med den implicita offentliga garantin för "sifis" ("systemically important financial institutions") uppstår härmed en benägenhet till alltför stort risktagande i bankerna (relativt samhällets preferenser). Detta har bidragit till den makroekonomiska instabiliteten genom att både stater och privata aktörer i stor utsträckning kommit att skuldsätta sig alltför mycket inte minst under det senaste decenniet.

*Kombinationen global ekonomi – lokal politik.* Ekonomin är alltmer global: marknadskrafterna har aldrig tidigare haft den utbredning och omfattning som nu är fallet. Men ekonomin kan inte fungera väl utan ett ramverk i form av offentliga institutioner. Detta finns (i flertalet länder) på nationell men inte på internationell nivå.

De stora problemen är alltmer globala till sin karaktär och kan därför inte hanteras effektivt utan ett starkare internationellt ramverk med regler och institutioner. Detta gäller inte endast handelspolitiken (där WTO fungerar rimligt väl) utan också miljöpolitik, makropolitik, finansiell reglering och övervakning, skattepolitik och mycket annat.

*Demokratins dilemma.* En annan aspekt på globaliseringen är att det är svårt att kombinera fördjupad integration med nationell autonomi och demokrati. Demokrati och nationell autonomi är förenbara om den internationella integrationen är av begränsad omfattning, såsom fallet länge var efter andra världskriget. Integration och överstatlig demokrati är en tänkbar kombination i en federativ modell (jfr Europa-parlamentet), men då förlorar man den nationella autonomi.

Fördjupad integration och nationell autonomi kan i viss mån kombineras, vilket är vad vi i nuläget strävar efter, men kan innebära att man blir tvungen att tumma på de demokratiska beslutsprocesserna. Hanteringen av eurokrisen illustrerar svårigheterna med att fördjupa integrationen och samtidigt respektera önskemålen om nationell autonomi och demokrati.

## Den europeiska skuldkrisen

Europa står inför sin allvarligaste kris under tiden efter andra världskriget. Det finansiella systemet riskerar kollaps, ekonomierna är i många fall i recession och i vissa fall i depression. De sociala problemen accentueras av stigande arbetslöshet och nedskärningar i offentliga utgifter. Politiska spänningar har uppstått mellan nord och syd, och anti-europeiska populister har vind i seglen i flertalet länder. Det finns olika uppfattningar om den europeiska centralbankens mission samt dess målsättningar och verksamhetsformer.

Den europeiska skuldkrisen speglar till stor del de generiska faktorer som ovan pekats på och som medfört att både privata och offentliga aktörer i många länder har skuldsatt sig upp över öronen, vilket bäddar för svag tillväxt och bristande förtroende på finansmarknaderna. Det finns emellertid också problem som är specifika för den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Orsakerna till dagens svårigheter kan delvis sökas i EMUs historia. Dess tillkomst är väsentligen en konsekvens av den tyska återföreningen och den farhåga som därigenom uppstod: Tyskland är åter en gång ett stort land på en liten kontinent. Frankrikes president François Mitterand och Tysklands förbundskansler Helmut Kohl delade denna farhåga och kom överens om att Tyskland måste införlivas i en fördjupad europeisk integration för att säkerställa att Tysklands intressen aldrig mer kan vara i konflikt med grannländernas intressen.

Den monetära unionen var medlet för att förverkliga denna strävan; EMU är till sin bakgrund primärt ett politiskt projekt. (Politiska hänsyn var dominerande inte endast för Tyskland och Frankrike utan också för

t ex Sverige och Finland; att Sverige förblev utanför och Finland gick med förklaras inte av ekonomiska utan av politiska omständigheter.)

EMUs politiska bakgrund har haft två problematiska konsekvenser. Dels kunde Tyskland och Frankrike komma överens om att bilda EMU men inte om hur den skulle se ut. Därför blev EMUs institutionella grundval mycket tunn. Den består väsentligen av ECB samt "no bailout"-regeln, som inte gavs konkret innehåll, och stabilitets- och tillväxtpakten, som blev vag och kraftlös.

Dels kom man av politiska orsaker att acceptera medlemskap också av periferin och Syd-Europa redan från början, trots att den ursprungliga tanken var att bygga upp EMU kring den "hårda kärnan" (Tyskland+Frankrike+BeNeLux).

Ekonomkåren varnade för de problem som heterogenitet kan förorsaka i en monetär union, men analysen var inte särskilt insiktsfull. Både den finska och den svenska EMU-utredningen gav uttryck för oron av att vi inte skulle vara mogna för EMU, men ingendera rapport fäste vikt vid de systemiska problem som finansiell integration skulle komma att medföra.

## Nya unioner inom EU

I dag finns en växande insikt om att EMU behöver stärkas genom att upprätta en "bankunion". Här handlar det om överstatlig tillsyn av bankerna med hjälp av ECB (och EBA). Det kommer också att behövas instrument för omstrukturering av banker i svårigheter och koordinering av depositionsgarantierna.

Det finns starka argument för att en monetär union behöver kompletteras med en bankunion, och detta kan också ses som en fördjupning av den inre marknaden. De politiska och juridiska svårigheterna är dock betydande och det kommer att ta lång tid att förverkliga ambitionerna.

Som känt pågår det också en livlig debatt om euron som menar att konstruktionen inte håller utan en "finanspolitisk union" ("fiscal union")

med större gemensamt ansvar i form av t ex gemensamt emitterade euro-obligationer. Det har också alltid på sina håll hävdats att den monetära unionen måste backas upp av en politisk union, av en federativ struktur med betydande maktbefogenheter på central nivå.

Tanken på en finanspolitisk union har sina förespråkare på olika håll. Speciellt kreditorer och politiker i krisländerna ser gärna att länder som Tyskland och Finland skulle vara obegränsat ansvariga för all upplåning i euro-området.

Det finns dock starka argument mot synsättet att en monetär union förutsätter en gemensam finanspolitik med betydande inkomstöverföringar mellan länderna. En kollektivisering av risker på överstatlig nivå skulle ofelbart öka "moral hazard"-problemen både i politiken och i kreditgivningen. Man kan därför tvärtom hävda att vi på olika sätt måste stärka det nationella ansvarstagandet för disciplin och stabilitet. Ett långtgående gemensamt ansvar skulle också förutsätta en förändring av grundfördraget – ett föga attraktivt perspektiv eftersom ändlösa förhandlingar skulle stöta på en rad oöverstigligen politiska svårigheter.

Förespråkare för ett långt kliv mot djupare politisk integration ställer i utsikt att det gemensamma ansvaret inte leder till missbruk om det kombineras med större maktbefogenheter på överstatlig nivå över den nationella budgetpolitiken. Beslut fattade i Bryssel kan dock inte garantera disciplin eller reformer i medlemsländerna, där besvikna medborgare har möjlighet att fälla regeringen. Demokratin har en starkt nationell förankring, vilket speglar det faktum att vår identitet och solidaritet fortfarande är mer lokal och nationell än europeisk. Detta kan möjligen beklagas men knappast förnekas - en bankunion är förhoppningsvis möjlig, en politisk union är det inte (ännu på mycket länge).

Konsekvenserna av den europeiska skuldskrisen är fortfarande höljda i dunkel, dimman är tät. Ett utträde av ett eller flera länder är tänkbart, likaså ett sammanbrott för euron och EMU som helhet. Detta skulle medföra en bankkris och depression av aldrig skådad omfattning i hela Europa, och den skulle drabba alla länder hårt, inklusive de nordiska länderna. Förhoppningen är dock att "muddling through" visar sig vara

möjligt att interventioner av ECB och stödfinansiering av krisfonderna ger mer tid för anpassning och att skuldkrisen så småningom lättar.

När dimman lättat kommer vi att finna att såväl EMU som hela EU har förändrats. Det institutionella ramverket kommer så småningom att vara mer ändamålsenligt. Både politiker och finansiella aktörer kommer länge att minnas de lärdomar som krisen gett oss. Detta kommer att bidra till bättre disciplin och en bättre beredskap till anpassning och strukturella reformer – på samma sätt som depressionen på 1990-talet ledde till en sanering av den ekonomiska politiken i Sverige och Finland. Som det finska talesättet säger: "Det som inte tar livet av dig, gör dig starkare".

### Nordens roll

Det finns en tämligen utbredd respekt i Europa och på andra håll för de nordiska länderna. Den "nordiska modellen" har i många hänseenden visat sig internationellt framgångsrik. Man kan peka på relativt goda resultat med hänsyn till tillväxt och sysselsättning, välfärdstjänster och pensionssystem, inkomstfördelning och social mobilitet, utbildningssystem och innovationsförmåga, öppenhet i förvaltningen och avsaknad av korruption, förtroende människor emellan (socialt kapital) och mycket annat. Därtill har de nordiska länderna systematiskt bedrivit en kontracyklisk finanspolitik utan att ge avkall på den budgetpolitiska disciplinen.

De nordiska länderna har många gemensamma drag och intressen. Våra länder är höggradigt öppna och sårbara för internationella störningar. Vi har en stor offentlig sektor och högt skattetryck. Vi anser att konkurrens ökar effektivitet och ställer oss mindre negativa till globalisering och nya teknologier än många andra samhällen.

Det är av väsentligt intresse för Norden att EU kan stärkas (t ex den inre marknaden) och att EMU kan bevaras. Europa blir under kommande decennier en allt mindre kontinent relativt sett. Men ett välfungerande EU kan hjälpa Europa att få sin röst hörd i globala sammanhang. EU är (förhoppningsvis också framöver) ett exempel på hur integration kan öka politiskt samförstånd och samförstånd öka integration.

Det är av väsentligt intresse för Norden att stärka det internationella samarbetet inom skattepolitik (motverka skatteparadisen), finansiell reglering och övervakning, handelspolitik, miljöpolitik och mycket annat. De nordiska länderna kunde lyfta fram fördelarna med vår gemensamma samhällsmodell.

Socio-ekonomiska modeller kan förvisso inte kopieras ("don't travel well"), men dock finns det mycket som andra länder med fördel kunde lära av de nordiska ländernas erfarenheter.

Norden kunde öka sitt inflytande genom att agera samfällt i nyckelfrågor och genom att aktivt föra fram initiativ i EU och andra internationella fora. I flertalet viktiga frågor är de nordiska ländernas intressen gemensamma och positionerna borde kunna samordnas. Det faktum att vår situation är olika relativt EU och EMU skall inte ses som ett hinder för att agera tillsammans. Det är mer som förenar oss än som skiljer oss åt.

I en värld som ständigt krymper och där beroendet länder emellan ökar, borde Norden använda sitt politiska kapital för att hjälpa EU att fungera bättre och stärka dess roll som vår kanal för att påverka den globala agendan.



.....

Sixten Korkman från Finland är Professor Of Practice i ekonomi vid Aalto-universitetet, tidigare VD för det finska näringslivets forskningsinstitut ETLA, tidigare generaldirektör vid Europeiska unionens ministerråds generalsekretariat med ansvar för ekonomiska frågor och finansfrågor, för EU:s budget samt sysselsättningsfrågor och sociala frågor.

**I korthet:**

Starka band mellan bankerna och de politiska eliterna i deras hemländer har försvårat krishanteringen och lett till beslut som gynnar nationella särintressen på bekostnad av det gemensamma europeiska intresset. Svaga banksystem leder till försämrade statsfinanser.

Krisen i eurozonen kan fortfarande lösas, men för det fordras att Europas ledare förmår separera två problem: att hantera de kostnader som eurosystemets ursprungliga brister förorsakat och att laga själva systemet.

Kortsiktiga sparprogram driver de skuldyngda ekonomierna i södra Europa djupare in i recessionen med lägre skatteinkomster som tvingar till ytterligare nedskärningar – allt med enorma sociala påfrestningar.

Alla euroländer måste vara med och bära kostnader för krisen. Detta betyder dock inte att man måste låsa sig för att permanent överföra pengar från rika till fattiga länder.

Bankunionen kan bli en avgörande del av lösningen på problemen med att återställa tillväxten och samtidigt korrigera eurosystemet. En bankunion får dock inte introducera nya barriärer på de finansiella marknaderna inom EU. Den måste därför göras så öppen som möjligt, för att tillåta länder utanför euron att delta på lika fot.

En gigantisk överstatlig finanspolitisk union behövs emellertid inte för att ta EU ur krisen. Diskussionen om en fiskal union bör vänta till de akuta problemen lösts.

Ur askan kan då stiga ett hopp om ett nytt Europa som både värnar om integrationsprocessen och stärker den demokratiska legitimiteten.

## MOT EN LÖSNING AV KRISEN OCH EN BÄTTRE UNION

*Av Erik Berglöf*

Det europeiska projektet har förmodligen aldrig varit så nära en katastrof som sommaren 2012. Grekland vandrade på statskonkursens rand och kunde ha tvingats lämna eurosystemet, Spanien stod i bevåg att ställa in betalningarna. Portugal och Italien stod näst i kö.

Den europeiska centralbankens insatser under sensommaren och hösten 2012 stabiliserade de finansiella marknaderna och gav de politiska ledarna visst andrum men de grundläggande problemen kvarstår. Kortsiktiga sparprogram driver de skuldyngda ekonomierna i södra Europa djupare in i recessionen med lägre skatteinkomster som tvingar till ytterligare nedskärningar – allt med enorma sociala påfrestningar. Ofantliga obalanser har byggts upp i eurosystemet och den gemensamma finansiella marknaden fragmenteras alltmer. Eurozonens – och ytterst också EU:s - existens står på spel.

Samtidigt reser sig ur askan hoppet om ett nytt Europa med starkare institutioner som bättre kan värna integrationsprocessen och ytterst stärka den demokratiska legitimiteten hos det europeiska projektet.

Det är främst på det finansiella området som det nu finns förutsättningar för ett mer legitimt EU. Den finansiella krisen har eroderat tilltron till de europeiska institutionerna, men den har också visat på bristerna



i den nuvarande arkitekturen där nationella reglerare och övervakare haft ansvaret för gränsöverskridande banker.

Starka band mellan bankerna och de politiska eliterna i deras hemländer har försvårat krishanteringen och lett till beslut som gynnar nationella särintressen på bekostnad av det gemensamma europeiska intresset. Svaga banksystem leder till försämrade statsfinanser som i sin tur ytterligare undergräver värdet på de statsobligationer som bankerna ofta tvingas ha i sina balansräkningar. Besluten vid de europeiska ledarnas toppmöten i juni och december 2012 att lägga grunden till en bankunion med en gemensam banktillsyn baserad hos ECB kan bryta denna onda spiral och inleda en ny fas i byggandet av den europeiska unionen.

### **Kan lösas**

Krisen i eurozonen kan fortfarande lösas, men för det fordras att Europas ledare förmår separera två problem: att hantera de kostnader som eurosystemet ursprungliga brister förorsakat och att laga själva systemet. För det första problemet krävs betydande överföringar av kapital från långivarländer till länder som ackumulerat stora skulder och vars ekonomier behöver omfattande ekonomiska stimulansåtgärder.

Därför följer inte att dessa transfereringar måste göras permanenta. Eurosystemet kan fungera väl med endast mycket begränsat delat betalningsansvar kopplat till en bankunion.

Detta är huvudpunkterna i det förslag för hur krisen ska lösas som en grupp av 16 europeiska nationalekonomer från de flesta av EU:s stora medlemsländer, inklusive fyra framstående tyska ekonomer av olika politisk färg, presenterade i juli 2012. Utgångspunkten är att en lösning inte bara måste vara hållbar ekonomiskt men också politiskt möjlig att genomföra. Både långivar- och låntagarländer måste kunna acceptera förslagen.

En hållbar plan måste återställa förtroendet för eurosystemet och EU som helhet med trovärdiga löften om en bättre framtid med högre

välfärd och mer stabilitet. Den måste stabilisera de räntenivåer som låntagarländerna tvingas betala och bromsa produktionsfallen och ökningen i arbetslöshet. Men för att bryta den negativa spiralen med lägre skatteintäkter och minskad offentlig konsumtion fordras tillväxt. En plan måste också leda till lägre skuldnivåer och minska betalningssobalanserna i systemet. I slutändan måste den ge euron långsiktig trovärdighet - en kris som den vi nu ser får bara inte upprepas.

**Alla som var med om att skriva under Maastrichtfördraget som lade grunden till euron har ett ansvar. Alla måste vara med och dela på de kostnader som uppstått till följd av eurons brister och för det massiva krisprogram som fordras för att återfå tillväxt i alla medlemsländer.**

Detta innebär inte att alla kostnader ska delas, enskilda länder som Grekland och Spanien måste ta ansvar för politiska och ekonomiska felsteg. Men det straff som marknaderna nu utmålar står inte i proportion till dessa misstag.

Utan ett delat betalningsansvar för den nuvarande krisen kommer eurosystemet att spricka.

### **Mycket att vinna**

Det är inget nollsummespel. De ekonomiska och politiska effekterna av ett sammanbrott för euron är av en helt annan storleksordning än kostnaderna för att hantera de nedärvda problemen från eurosystemet brister. Bristen på förtroende mellan långgivare och låntagare i eurosystemet förhindrar parterna att komma överens. Låntagarländerna kan inte trovärdigt lova att de skall vara mer finanspolitiskt ansvarsfulla i framtiden - de kan inte binda framtida väljare.

En lösning på eurokrisen fordrar därför en kombination av insatser, dels för att lösa dagens problem, dels mekanismer som kan förhindra länder från att i framtiden bygga upp nya skuldberg.

Besluten från de två EU-toppmöten 2012 utgör steg i rätt riktning men uppfyllde inte alla villkor på en trovärdig plan som kan vända den negativa spiralen i låntagarländerna. De finansiella marknaderna visade t ex i juni snabbt sin misstro och de räntor länderna tvingades betala stabiliserades inte. De ytterligare resurser som lovats till investeringar från EU:s strukturfonder och den europeiska investeringsbanken förslog inte.

Toppmötet i juni presenterade inte heller någon vision för hur eurosystemet skulle fungera i framtiden. Det var istället ECB-chefen Mario Draghis långtgående löften och det nya instrument som banken lanserade i september 2012 som fick räntorna att stabilisera sig - trots att instrumentet aldrig användes.

## Bankunion för alla

Toppmötesbesluten gav ändå hopp på en punkt. De europeiska ledarna tog ett första trevande steg mot en bankunion där ansvaret för reglering och övervakning av bankerna åtminstone till en del tas över av de europeiska institutionerna.

Eurozonkrisen har visat att det nuvarande systemet med enbart nationell övervakning inte fungerar. I många länder handlar det om att bryta det osunda beroendet mellan staterna och deras banker. Omstruktureringar blockeras av lokala politiska intressen och bankerna tillåts växa sig så stora att staterna inte har något val annat än att rädda dem när de får problem.

Vid ännu ett toppmöte i oktober beslutade de europeiska ledarna att ECB skulle ges ansvar för övervakning av bankerna, något som inte borde vara kontroversiellt givet de belopp ECB har pumpat in i bankerna. Däremot har de inte kunnat ena sig om de andra två grundpelarna i en bankunion – en bankakut på europeisk nivå och en gemensam europeisk insättarförsäkring. Det går inte att i längden ha ett euro-

peiskt banksystem utan en mekanism på EU-nivå för att ta över och rekonstruera banker i kris. Det brådskar eftersom en central bankakut sannolikt kommer att behövas för att hantera de omedelbara problemen, inte minst i de nu krisdrabbade sydeuropeiska länderna.

En insättarförsäkring är inte lika brådskande men är ändå viktig för stabiliteten. Den skulle som i Sverige kunna baseras på en gemensam fond uppbyggd genom avgifter på bankerna, men den skulle också fordra någon form av delat betalningsansvar, exempelvis via ECB, om kostnaderna för en kris skulle överstiga fondens resurser.

En bankunion får dock inte introducera nya barriärer på de finansiella marknaderna inom EU. Den måste därför göras så öppen som möjligt och ta hänsyn till de mindre medlemsstaterna och alla de länder där eurozonens banker spelar en avgörande roll för kreditförsörjningen. Många mindre EU-medlemmar oroar sig nu för att deras intressen inte kommer att vägas in när avgörande beslut fattas. Det borde vara möjligt att bygga in nya inslag i styrorganen utan att för den skull bryta mot ECB:s styrelses fördragsskyddade roll.

Det förslag som de europeiska ledarna antog ger EU-medlemmar utanför eurozonen möjlighet att ansluta sig men utan att få del av den nya stabilitetsmekanismen ESM. Dessa länders inhemska banker skulle därmed inte ha samma skydd som de eurozon-baserade bankerna. Det regelverk som ESM vilar på tillåter inte att den används för länder utanför eurozonen. Men med politisk vilja borde det vara möjligt att låta icke-medlemmar betala in till mekanismen för att få åtnjuta dess skydd. De länder som väljer att gå med in bankunionen måste också få ta del i beslutsprocessen.

På sikt bör lösningar också hittas för att ge banker i värdländer utanför eurozonen någon form av skydd. Det skulle göra eurozonens banksystem som helhet stabilare och också främja tillväxten i den europeiska periferin. En möjlighet vore att finna ett lösare medlemskap i bankunionen eller ge ECB ett partiellt översynsansvar i utbyte mot någon form av likviditetsstöd. Givet att det finns ett gemensamt intresse borde det gå att finna lösningar.

## Bortom bankunion

För att eurosystemet skall fungera på lång sikt måste, som erfarenheterna från sensommaren indikerar, den europeiska centralbanken ECB ta ett ökat ansvar, inte bara för en bankunion, men också fungera som "lender of last resort". En viktig del i dess ökade ansvar vore att ge den nya ekonomiska stabilitetsfonden ESM en banklicens så att den kan låna från ECB. Allt detta kan ske utan att i grunden ändra ECB:s statuter.

Eurosysteemets dramatiska kris under sommaren krävde extraordinära åtgärder från alla inblandade, inklusive ECB. Men när väl den akuta krisen hanterats är det i princip bara för en bankunion som det behövs ett utvidgat delat betalningsansvar.

## En gigantisk överstatlig finanspolitisk union behövs med andra ord inte.

Motståndet vi nu ser i många långivarländer, inte minst i Tyskland, bottnar i hög grad i en övertygelse att en finanspolitisk union utan en politisk union kommer att leda till enorma överföringar i evinnerliga tider från långivar- till långtagarländer.

För att vinna stöd för de kortsiktiga krisåtgärderna i de länder som är nettobidragsgivare till EU är det viktigt att tydligt markera att lösningen på eurosysteemets kortsiktiga problem inte automatiskt medför sådana långsiktiga betalningsförpliktelser.

Diskussionen om huruvida Europa behöver en mer omfattande fiskal union bör vänta till dess de akuta problemen har lösts.

En bankunion kan återge de europeiska bankerna det förtroende som de så starkt behöver för sin verksamhet. Utan en bankunion är det sannolikt att bankernas gränsöverskridande verksamhet och deras storlek kraftigt måste beskäras, långt utöver vad som nu övervägs på nationell och EU-nivå. Resultatet skulle bli ett mer fragmenterat och mindre konkurrenskraftigt Europa.

En bankunion ger också hopp om en förnyad demokratisk legitimitet för det europeiska projektet.

Medborgarna i den Europeiska Unionen har med växande skepsis sett hur makt överförts till europeiska institutioner utan att åtföljas av motsvarande politiskt ansvar. Men de har också med tilltagande indignation följt hur bankerna och deras ledningar kommit mer eller mindre oskadda ut ur krisen samtidigt som skattebetalarna fått bära kostnaderna för deras misstag. De ser hur bankerna vuxit sig så stora och så komplexa att enskilda länder inte längre förmår påverka dem.

En bankunion kan bli en första byggsten i ett mer demokratiskt förankrat EU.



Erik Berglöf från Sverige är chefsekonom vid EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) tidigare direktör vid Stockholm Institute of Transition Economics (SITE) och professor vid Stockholm handelshögskola, tidigare assistent professor vid Université Libre de Bruxelles och har haft gästpositioner vid de amerikanska universiteten Harvard, Stanford och the Massachusetts Institute of Technology (MIT).

## THE FINANCIAL CRISIS IN ICELAND AND THE EUROZONE

Valgerður Sverrisdóttir

### I korthet:

The crash of the Icelandic economy in 2008 was in many ways similar to that of some of the hardest hit euro countries. Easy access to unlimited and cheap credit led to a situation where the private and public sector soon was highly indebted and with a huge fiscal deficit.

Three years later Iceland was in recovery. How did Iceland manage this turnaround?

Severe measures had to be implemented and reforms introduced. It did help though that the costs of bad loans were largely shouldered by the old bank's foreign creditors rather than the Icelandic private and public sectors. Also, Iceland has its own currency as opposed to the euro countries in crisis, and could devalue – thus exporting some of its problems to other countries.

A difference between the situation in Iceland and the eurozone is that while some euro area countries are facing a fiscal and banking crisis, Iceland experienced a twin banking and currency crisis. The euro has remained a stable and strong currency on international markets whereas the dramatic fall of the Icelandic króna also had serious consequences for the whole society.

All in all, everything points to the conclusion that Iceland would gain from adopting the euro, provided that the eurozone strengthens its cooperation on financial stability and government finances.

## THE FINANCIAL CRISIS IN ICELAND AND THE EUROZONE

*By Valgerður Sverrisdóttir*

Iceland was in 2008 among the countries that were hardest hit by the financial crisis. The entire banking system, consisting of three big international commercial banks, collapsed. The banks had expanded rapidly in just five years, from a combined balance sheet of less than two times GDP in 2003 to more than ten times GDP in middle of 2008.

The Icelandic parliament passed an emergency legislation in October 2008 in order to secure the continuation of domestic banking services and payment systems abroad. In November 2008, Iceland entered into an Economic Recovery Program with the International Monetary Fund (IMF), with additional financing from the Nordic countries, the Faroe Islands and Poland. Currency stability remained the short-term focus of the program to avoid further depreciation of the króna that had plummeted by almost 50 per cent. Capital controls were imposed, all three commercial banks were re-established and extensive reforms were made in the financial market regulations. Last but not least, major debt restructuring has taken place for both individuals and firms.

Three years later, in August 2011, Iceland successfully completed the IMF-program. Iceland was the first country to graduate from such a program after the financial crisis.

The Icelandic economy has now made a substantial recovery, much earlier than anticipated. The economy grew by 2.6 per cent in 2011 after a 10 per cent cumulative contraction in 2009-2010. Growth is forecasted at around 3 per cent in 2012 and 2013, unemployment has declined, although increased foreign investment is needed in order to reduce further unemployment, and purchasing power is rising. The general government balance is to become positive in 2014 and although general government debt is still high, the debt level is estimated to fall steadily in the coming years. One important milestone in the recovery is that Iceland regained access to financing on international markets in both 2011 and 2012.

Despite the crisis, Iceland is still one of the wealthiest countries in the world with an enviable standard of living, both in historical and international perspective. There remain, however, several challenges that the Icelandic authorities are facing. Most important is the capital controls, that according to the law should be lifted by year-end 2013. Nevertheless, there are doubts that lifting of the controls will be possible with the Icelandic króna and without external support.

In June 2009, Iceland's parliament decided to apply for membership of the European Union (EU). This decision was taken, both as part of a years-long debate on Iceland's future place in Europe, and as a response to the financial crisis. With the application, Icelandic authorities wanted to seek participation in a strong and stable economic and monetary union with introduction of the euro as a currency.

## Devaluing

Contributing to Iceland's economic recovery was the floating exchange rate of the króna that provided for a considerable increase in the value of exported goods after the crisis. On the other hand, the exchange rate's adjustment has sharply raised business and household debt leading to increased loan losses.

There were mainly two factors that limited the damage to Iceland as a result of the financial crisis. Firstly, the costs were largely shouldered

by the old bank's foreign creditors rather than the domestic private and public sectors. Secondly, the Treasury's debt position was strong enough beforehand, making it possible to avoid a protracted debt crisis.

The causes of the crisis in Iceland and in some of the euro area countries that are in trouble were in a way similar. All these countries had easy access to cheap credit and became highly indebted with a huge fiscal deficit. The mix between monetary policy and fiscal policy was also severely flawed. In Iceland, the fiscal policy tended to exacerbate imbalances rather than mitigate them, with rapid expenditure growth, questionable timing of tax cuts, large public investment projects and major structural changes in the domestic mortgage lending system. The consequences were a collapsed banking system that cost 20 per cent of Iceland's GDP to restore.

To some extent the difficulties in the eurozone lie in the fact that the monetary union has not been supported sufficiently by a corresponding fiscal and banking union. But the lack of fiscal discipline in many of the euro area countries has also been one of the major reasons for their problems. Some of these countries were already in grave difficulties before the crisis struck, and had therefore limited ability to react with proper measures.

The difference between the situation in Iceland and the eurozone is, however, that while some euro area countries are facing fiscal and banking crisis, Iceland experienced a twin banking and currency crisis. At the same time as the euro has remained a stable and strong currency on international markets, the Icelandic króna fell dramatically in value with serious consequences for the whole society.

The so-called euro crisis is therefore first of all a fiscal and banking crisis in some of the euro area countries, but not a currency crisis. In last August, the euro stood 6 per cent higher than the US dollar and since its inception the euro has on average been 4 per cent stronger than the dollar. The European Central Bank has been able more or less to keep its inflation target since the introduction of the euro and the payments system of the euro has also remained stable since the crisis. In addition,

no controls have been imposed on financial transactions of the euro, within or outside the euro area. It should also be borne in mind that despite the difficulties in some of the euro area countries, many countries in the eurozone have been very successful in their economic governance.

### Join the euro

In a recent report by the Central Bank of Iceland on Iceland's currency and exchange rate policy options, the main conclusion is that Iceland has in fact only two choices; either keeping the króna or introducing the euro with a membership of the EU. The report says that with EU and euro area membership, external trade would boost and contribute to a permanent yearly increase of Iceland's GDP by 1,5-11 per cent. It is also estimated that the elimination of currency conversion cost could save 5-15 billion Icelandic krónur a year. In addition, it is estimated that domestic real interest rates could fall, if Iceland was to join the EU and introduce the euro.

In any case, Iceland will not be able to introduce the euro until after several years. It would therefore be wise of the Icelandic authorities to monitor the situation in Europe and see how the EU will develop in the near future. I am convinced that the eurozone will recover and come stronger out of the current crisis. In that case and if the changes in the EU will entail increased co-operation in the fields of financial stability and government finances, joining the euro area would certainly be a favourable option for Iceland.

Before eventually joining the euro area, Icelandic authorities will, however, need to improve regulations for the financial market, coordinate fiscal and monetary policy and introduce some macro prudential tools in order to strengthen the framework for the króna.

.....



Valgerður Sverrisdóttir from Iceland is a member of the Allthing (Icelandic Parliament) for the Progressive Party and a former Minister of Foreign Affairs, Minister of Nordic Cooperation and of Trade and Industry.



Foto: Lars Forstvedt

## 2. NORDENS ROLL

**I korthet:**

I Norden har vi inte på länge haft en så livlig debatt om möjligt politiskt samarbete som nu. Den drivs visserligen dels av en växande EU-skepsis men Norden och EU står inte i motsättning med varandra, tvärtom.

Oberoende om vi i Norden vill det eller inte, lär EU utvecklas så att det blir fler olika samlingskonstellationer. Euroländerna kommer t ex att knytas närmare varandra och då bör Finland upphöra med sin omotiverade hybris. Både den offentliga och den privata sektorn i Finland har dragit stor nytta av euron. En solidaritet som inte medför risker för "moral hazard" utan innehåller incitament för en ansvarsfull politik vore bra för Finland.

Vissa frågor bör vara överstatliga inom EU men andra kan diskuteras, jordbruk- fiskeri- och regionalpolitik, t ex kunde kanske delvis återföras till nationerna.

Men den största frågan är hur organisera beslutsfattandet om vi får allt fler betydelsefulla förtrupper eller cirklar inom EU. Hur ska Europaparlamentet kopplas in, hur ska medborgarna få insyn?

Som ett sätt att hantera EU-ländernas splittring i sina politiska ambitioner för EU-samarbetet, har idén framförts om avant garde-grupper inom EU, en slags pionjärer i ett fördjupat samarbete. Det är uppenbart att Norden skulle kunna vara en sådan avant garde.

Det vore helt logiskt att utnyttja Nordens starka intresse- och kulturgemenskap för att agera förtrupp inom flera områden. Vi ser andra EU-länder bilda grupperingar inom sina intresseområden, det bör även Norden kunna göra. Öppenhet och insyn i förvaltningen är bättre i Norden än i andra EU-länder, här kunde man gå före. Forskning, personers rörlighet och välfärdsfrågor är några andra exempel.

## NORDENS ROLL I EUROPAS FRAMTID

*Av Astrid Thors*

Det känns viktigt att försöka sammanfläta framtidsdebatterna om Norden och om EU. Det sker alltför sällan. Bland EU-entusiaster förs ofta en framtidsdebatt – men nu har debatten fått mörkare tonlägen och präglas både av den ekonomiska krisen och en framväxande nationalism och populism. I Norden har vi däremot inte på länge haft en så livlig framtidsdebatt som vi har nu (Gunnar Wetterberg, Johan Strang med flera).

Men hur väl är den nordiska framtidsdebatten förankrad i den politiska verkligheten? Vilken är den politiska viljan att faktiskt satsa på Norden, förutom i försvarssyfte och av tvång inom utrikesförvaltningen? Vi ska vara ärliga och konstatera att drivmedlet till några Norden-debatter säkert är den EU-skepsis som breder ut sig och får nytt syre. Vi ser igen drag av att de som är emot EU, är för nordiskt samarbete.

Det sistnämnda är en ståndpunkt som plågar mig – för jag är övertygad att man kan vara nordist och europé – det har varit min ledstjärna i alla år jag jobbat med europeiska frågor. Samtidigt är de praktiska problemen ibland ändå rätt stora eftersom vi i de nordiska länderna har så många olika lösningar på den europeiska integrationen. Schengen, EU:s passunion, det är där vi alla sitter vid samma bord!



Situationen präglas av en paradox – intresset för vår samhällsmodell och våra sociala och ekonomiska framgångar har igen ökat medan de nordiska länderna fått allt större utmaningar att göra sin röst hörd när nya ekonomiska, geografiska och demografiska maktcentra växer fram.

Ett exempel på detta är att varken Island eller Finland senast lyckats att bli roterande medlemmar i FN:s säkerhetsråd. Nederlagen har varit svidande men jag vägrar att tro att nederlaget berott på att det var nordiska länder.

### EU med yttre och inre cirklar

Oberoende om vi i Norden vill det eller inte, har jag svårt att se att EU *inte* skulle utvecklas så att det finns allt flera, sinsemellan olika, samarbetskonstellationer. Det är beklagligt, det gör EU mindre överskådligt men det är en följd av nuvarande krav på enhällighet vad gäller fördragsändringar, även t ex i beskattningsfrågor.

Med nya frågor som ständigt kommer upp på dagordningen kan det vara svårt att nå framsteg utan att ta till det så kallade förstärkta samarbetet (reglerat i fördraget och för tillfället aktuellt för den så kallade transaktionsskatten).

Kommer vi att se en enhetlighet i Europa någon gång i framtiden? Samarbetskonstellationerna är ju idag många; Euro-området med 17 länder, Schengen-området med 24 EU-länder plus Norge, Island och Schweiz, EES-området, EU-länder med "opt out" som t ex Danmark från försvarssamarbetet, Prümavtalet<sup>5</sup> för polisärenden mm.

Ur ansvarssynvinkel är det inte idealiskt med så många olika konstellationer – hur ska medborgarna få insyn?

Storbritannien har dessutom garanterat sig flera "opt outs", i vissa fall tycker jag att t ex Norge och Island är närmare knutna till EU än Storbritannien.

<sup>5</sup> Prümavtalet var ett "förstärkt samarbete" som till stora delar införlivades i EU-lagstiftning 2008.

Storbritannien uppges överväga någon form av folkomröstning om sin integrationslösning år 2015. Det är inte omöjligt att en ny form av medlemskap - ett associerat medlemskap - skulle kunna uppstå som en följd av en sådan folkomröstning. Ett sådant associerat medlemskap och inte ett fullt medlemskap är också vad t ex Tyskland eftersträvar för Turkiet.

Samtidigt har samarbetet mellan euroländerna intensifierats betydligt och det är troligt att vi euroländer ekonomiskt knyts ännu närmare varandra, t ex genom "morotspengar" för strukturella reformer såsom EU-presidenten Herman Van Rompuy föreslagit eller genom andra former för ekonomisk solidaritet.

I den debatten hoppas jag att Finland slutar upp med sin omotiverade hybris, att vi skulle vara så ekonomiskt starka, att vi klarar oss själva utan andra.

Både den offentliga och den privata sektorn i vårt land har dragit stor nytta av den inre marknaden för finansiella tjänster, fått ökad likviditet och låga räntor genom euron. En solidaritet som inte medför risker för "moral hazard" utan innehåller incitament för att en ansvarsfull politik kan vara bra för vårt land – oberoende av vad viftande populisterna säger.

Det finns några helheter där jag ser behov av åtgärder på övergripande EU-nivå.

Dels måste vi se till att Europaparlamentet är medbeslutsfattare i alla de situationer då lagstiftningsmakt i EU utövas genom kvalificerad majoritet.

Vidare borde man överväga att på europeisk nivå tillsätta ett slags "supervisory council", ett bankfullmäktige för ECB – ett organ som har verklig möjlighet att efteråt få en insyn i det ECB gjort utan att därför på något sätt styra ECB, som skall vara självständig.

Men den största frågan är hur vi skall organisera beslutsfattandet om vi får allt fler betydelsefulla förtrupper eller cirklar inom EU. Hur ska Europaparlamentet då kopplas in och i vilken sammansättning?

Som ett sätt att hantera EU-ländernas splittring angående politiska ambitioner för EU-samarbetet, har idén om avant garde-grupper inom EU – pionjärer i ett fördjupat samarbete – flera gånger framförts. Det är uppenbart att Norden skulle kunna vara en sådan avant garde. De tekniska lösningarna blir i så fall beroende av om EU har hela, delad eller ingen kompetens alls på det aktuella området.

### Nordiskt tänkande

Kritiken mot EU i de nordiska länderna gällde i tiden brist på öppenhet, ett demokratiskt underskott och att besluten tas alltför långt från medborgarna, det vill säga bristande respekt för närhetsprincipen.

Som aktiva medlemmar och när vi har varit flera nordiska röster ökade våra möjligheter att verka för öppenhet. Vi kan tacka både nordiska medborgarorganisationer och nordiska europaparlamentariker för avgörande insatser för öppenheten. Det är betydligt lättare idag att följa med vad som händer inom EU och att vid behov ställa beslutsfattarna till svars, än det var när Sverige och Finland blev medlemmar 1995.

Men än finns det att göra inom det området och motståndet mot ökad öppenhet är fortfarande stort i EU-kommissionen.

Det demokratiska underskottet – kunde inte vi komma överens om att erkänna fakta? – är mindre i de nordiska EU-länderna, med den effektiva makt som våra riksdagsutskott EU-udvalget (Danmark), EU-nämnden (Sverige) och Stora utskottet (Finland) utövar. Våra parlament har tillgång till den relevanta informationen, det finns alla möj-

ligheter att skapa debatt om aktuella frågor, och ministrarna kan inte förbinda våra parlament till en viss ståndpunkt utan mandat av dessa riksdagsutskott. Men det finns ett underskott, närmast i de ursprungliga medlemsländerna, vars beslutsordningar inte reflekterar helt att EU kommit att handla om så mycket mera än det ursprungliga kolet och stålet.

Det finns också skäl att rikta kritik mot beredningen av det Europeiska rådets möten. I Lissabon-fördraget bestämdes att toppmötets ärenden skall förberedas i det så kallade allmänna rådet. Tanken var givetvis här från vårt håll att det skulle ge en garanti för en ordentlig beredning och bättre möjligheter för parlamentarisk övervakning.

Här har de nya ledarna inte levt upp till fördragen och därför har Finland upprepat sitt förslag att Europeiska rådet bör ha en arbetsordning som ger klara strukturer för hur dessa möten ska beredas.

I framtida konvent om EU:s fördrag finns det vidare fog för en kritisk granskning av EU:s kompetens. Måste hela jordbruks- och fiskeripolitiken höra till EU:s kompetens och därmed all form av subsidiaritetskontroll saknas inom dessa områden? Just de områdena är sådana där vi som medborgare och konsumenter retar upp oss på detaljstyrning.

Sant är att närhetsprincipen har förstärkts, åtminstone på papperet, genom det särskilda protokollet fogat till Lissabonfördraget om nationella parlaments kontroll av principens tillämpning. Men hittills har kommissionen som en följd av detta dragit tillbaka ett enda kommissionsförslag, som ingick i det så kallade Monti II-paketet. (Det är möjligt att förslaget ändå ej lett till resultat eftersom det krävde enhällighet.)

Det finns säkert andra områden där vi borde granska om besluten kunde föras tillbaka till medlemsstaterna. EU-budgetens utformning och storlek avgör t ex givetvis hur mycket av regionalpolitiken som styrs av EU.

### **Norden kan gå före**

Listan på områden där Norden kunde vara förtrupp utan särskilda fördragsarrangemang kunde bli lång, men jag vill här bara nämna några aktuella frågor:

a) Samarbete inom utrikesförvaltningen, medborgartjänsterna.

Samarbete på detta område har intensifierats betydligt i Norden, möjligen mer av tvång än av kärlek. EU:s utrikestjänst har inte ifråga om medborgartjänster fått de verktyg som man skulle behöva och kommer inte kunna behandla visum, uppehållstillstånd, mm. Det finns ett starkt motstånd i vissa länder men de nordiska länderna borde komma överens om att man t ex skulle kunna organisera ett samarbete för att ta emot varandras uppehållstillståndsansökningar. På det sättet kan vi visa vägen för EU.

b) Forskning.

Inom forskningen borde vi vara en verklig förtrupp. Vi borde uppenbart samordna våra positioner mycket mera, marknadsföra oss gemensamt och verkligen öppna våra forskningsprogram, forskningsanställningar mm för alla från de nordiska länderna. En gemensam högskoleantagning kunde också vara aktuell- vilket debatterats i Nordiska rådet.

EU har eftersträvat något liknande i ett tiotal år för det så kallade Europeiska forskningsområdet men det är långt mellan ord och verkställighet.

c) Fri rörlighet.

Den fria rörligheten inom EU kan nästan sägas vara allvarligt hotad. Flera länder för fram förslag om begränsning av Schengen-området. Tilliten mellan EU-länderna finns inte. Samtidigt är just rörligheten en verklig framgångshistoria för de nordiska länderna. Vi hade genomfört passunionen årtal innan EU-länderna nått samma framgång.

Den fria rörligheten har medfört ett ytterligare behov av att utveckla reglerna om att samordna pensioner och beskattning.

När den nordiska passfriheten trädde ikraft fick vi en stor exodus från Finland vilket de facto är en av orsakerna till att Finland är det/ ett av de länder i Europa som har de största demografiska utmaningarna, dvs den mest problematiska försörjningskvoten.

Flyttning har idag en annan karaktär än den hade på 1950-talet – den unga generationen utgår ifrån att man flyttar många gånger under yrkeskarriären. Till detta är varken våra nordiska eller EU:s samordningsregler anpassade.

Också här måste Norden vara en förtrupp men att kunna göra det förutsätter politisk vilja – finns den? Vi talar här om samma saker vi jobbat med i gränshinderfrågorna och här har ofta det nationella intresset och bekvämligheten satts främst.

### **Nordiskt mod att gå sin egen väg**

På uppmaning av både Nordiska Rådet och arbetsministrarna inleddes för några år sedan ett arbete att revidera reglerna om den nordiska arbetsmarknaden men man tyckte sig finna EU-rättsliga hinder. Det ansågs inte möjligt att ingå ett nytt nordiskt avtal på områden där EU har kompetens. Även inom andra områden där EU-rätten förnyats har de nordiska ministrarna fått kämpa för att gamla, gällande nordiska avtal skall få existera.

Jag kan inte låta bli att undra, om vi a) är för ängsliga eller b) saknar fantasi att göra våra avtal så att de kunde fungera också i ett läge när vi alla, förutom Färöarna och Grönland är del av EU:s inre marknad.

Hur är det möjligt att det Prümavtalet för polisiärt samarbete kunde ingå utanför EU-ramarna fast just polissamarbetet är en del av EU-fördragen?

Samtidigt hittar vi till vår förvåning artikel 350 i Fördraget om Unionens funktionssätt, som säger att bestämmelserna i fördragen inte ska hindra förekomsten och genomförandet av de regionala unionerna mellan Belgien och Luxemburg samt mellan Belgien, Luxemburg och Nederländerna, i den mån syftena med dessa regionala unioner inte uppnås genom tillämpningen av fördragen.

De regionala unioner som här avses är den organisation som grundades 1921 och som man inte i tiderna ville äventyra genom EEC. Enligt den rättspraxis som finns får inte detta "det intensiva samarbetets" laboratorier äventyra grundfördragets bestämmelser eller vara diskriminerande mot övriga EU.

Om det blir aktuellt med större fördragsändringar och ett nytt konvent sammankallas, vore det inte dags att pröva om detta slag av bestämmelse skulle vara möjlig att införa för andra regioner, för Norden? Lekte någon med denna tanke när Finland, Sverige och Norge förhandlade om medlemskap i början av 1990-talet?

Det är dags att förnya våra doktriner på detta område – men också vårt tänkande. Det finns områden där vi kan göra nordiska avtal på ett nytt sätt, utgående från att de senare kan öppnas för andra länder inom EU, men utanför Norden. Det är också ett sätt att vara en förtrupp i EU.

### **Nordiska modellen i EU**

Det verkar också uppenbart att det finns områden där det sannolikt inte finns förutsättningar att först samarbeta i Norden och sedan utvidga samarbetet till hela EU. Jag tänker då på finansiering av socialförsäkringar och pensioner.

Inledningsvis beskrev jag att det finns en stor beundran för vår nordiska välfärdsmodell och vi beskriver den gärna för omvärlden – hur vi har fungerande skolor, social mobilitet och stor företagsamhet. Men beskriver vi det som är minst lika centralt för den nordiska modellen – social trygghet och servicebaserat boende?

Andra EU-länder har inte denna kraftigt rättighetsbaserade ordning, där var och en har rätt till en trygghet för att han bor i landet, inte för att du anslutit dig till någon särskild kassa. I många förhandlingar inom EU har det saknats förståelse för vår sociala modell. Det finns experter som frågar sig om det går att upprätthålla denna del av vår modell, i ett EU där förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är mycket starkt. Detta är en utmaning som bör lösas.

Samtidigt upplever allt fler medborgare gränshinder som uppkommer på grund av finansieringen av den sociala tryggheten. Skulle ett sätt att undanröja hindren vara att skapa en verkligt gemensam finansieringsordning för pensioner och för den offentliga sociala försäkringen? Det är det effektivaste sättet att undanröja motstridande tolkningar och det skulle vara en logisk följd av att vår arbetsmarknad och vårt näringsliv är så ihopkopplade.

Det är en utopisk idé och det faktum att vi inte har en gemensam valuta försvårar givetvis, men det skulle ur finländsk synvinkel vara rättvist eftersom många ungdomar som borde vara här och betala pensioner och service, idag verkar i Sverige.

### **Nordens globala röst**

Det betonas många gånger starkt att EU är en värdegemenskap. Sett från länder utanför EU förefaller det säkert på det sättet – vi är en kontinent där individens frihet är central, där de klassiska medborgerliga rättigheterna hyllas och där vi utvecklat starka regler mot diskriminering på grund av språk, ras, etnisk tillhörighet eller kön.

Trots detta, senast i samband med de senaste utvidgningarna, har vi sett att det också finns stora skiljelinjer i EU. Det gäller t ex åtgärder

mot diskriminering på basis av sexuell läggning, det gäller rättsstatsprincipen, det gäller den tidigare omtalade öppenheten, det gäller jämställdheten mellan könen och barnets självständiga rättigheter.

Idag, efter ytterligare utvidgningar av EU och med ett fortsatt krav på enhällighet i EU:s utrikespolitik finns en risk att vissa av de nordiska frågorna kommer fram sämre i globala sammanhang. EUs linje blir den minsta gemensamma nämnaren – så det hänger på Norge och Island att framföra traditionella nordiska uppfattningar.

Här känns valet lite som mellan Schylla och Carybdis – EU:s är starkt i utrikespolitiken om vi talar med en röst – men om budskapet försvagas – vad är då vitsen? Denna svåra ekvation kräver också en lösning.



Astrid Thors är ledamot av Finlands riksdag för Svenska Folkpartiet, tidigare europa- och invandringsminister och ledamot av Europaparlamentet, tidigare ordförande för Svenska Finlands folkting och ordförande för Finlands Flyktingrådgivning.

**I korthet:**

Det är obegripligt att hela Europa lät sig luras av kortsiktig skönmålning och inte upptäckte krisen som var på väg. Därför är det förståeligt att den tyske kanslern kräver disciplin och insyn hos de länder som nu vill ha andra till att betala en del av deras räkningar.

EU måste få en bankunion och en gemensam bankövervakning som kan återskapa förtroendet för det europeiska pengaväsendet. Det bästa för Europa är att alla länder är med i den gemensamma valutan, ett Europa i flera hastigheter är en hopplös konstruktion. Det är alltså inom EU de nordiska länderna ska gå vidare men det måste ske utan mindervärdeskomplex i övertygelsen att små länder kan påverka mycket.

I Danmark vet vi nu vad de fyra danska undantagen vi tog från EU-politik 1993<sup>1</sup> har fört till: brist på inflytande i helt centrala politikråden. Vi har på många sätt hamnat i samma olyckliga situation som Norge – vi följer nästan alla beslut som fattas men är inte själva med när de ska tas.

Om alla de nordiska länderna var med i EU och om vi alla var lika effektiva som Danmark var innan vi fick undantagen, så skulle det gemensamma nordiska inflytandet vara långt större än Tysklands inflytande. Den nordiska traditionen för god förvaltning, offentlighet och effektivitet skulle dominera hela EU-apparaten.

Norden borde skapa ett flexibelt statsförbund för nära samarbete för att utöva inflytande i EU och internationellt.

En blygsam start vore att sätta upp ett råd för utrikes- och försvarsangelägenheter och systematiska EU-överläggningar i alla fora där det är relevant.

<sup>1</sup> Danmark valde efter en folkomröstning att stå utanför valutaunionen, försvarssamarbetet, det rättsliga, inrikes och invandringssamarbetet inom EU samt EU-medborgarskapet, men kan frivilligt införa likalydande beslut.

## ET FLEKSIBELT NORDISKT STATSFORBUND INDEN FOR EU

*af Bertel Haarder*

I 70'erne var der generel skepsis over for en fælles mønt i det, der dengang hed EF. Økonomer advarede om, at det forudsatte fælles økonomisk politik eller i hvert fald nogle fælles rammer for den økonomiske politik. Med vidt forskellige inflationsrater ville en fælles mønt være direkte farlig.

Jeg skrev i en bog i 1977 ("Danskerne år 2002"), at den fælles mønt heldigvis aldrig ville blive til noget.

Men både økonomerne og jeg ændrede opfattelse. Det afgørende vendepunkt for mig og danske økonomer var regeringsskiftet i 1982, hvor Danmark var ved at gå bankerot. Den afgående finansminister Knud Heinesen (S) advarede om "afgrunden": "Vi kan se den".

Den danske løsning blev, at kronen blev låst fast til den tyske D-mark, uanset at Danmark havde langt større inflation og langt højere renter end Tyskland. Arkitekten var den nye finansminister Henning Christophersen (V), der allerede i 1984 blev EF-kommissær og kommissionsformand Jacques Delors' højre hånd i skabelsen af det indre marked og senere den fælles mønt.

Det virkede øjeblikkeligt på den danske økonomi. Der blev tillid til, at kronen ikke mere ville blive devalueret. Renterne faldt dramatisk ligesom inflationen, og der blev i løbet af et par år skabt 200.000 nye arbejdspladser, så statsminister Poul Schlüter (K) ved en lejlighed udbrød: "Det går ufatteligt godt!"

Det var ren psykologi. Når markederne, forbrugerne og bankerne tror på, at kronen er stabil, så opfører de sig straks, som om Danmark var i møntunion med Tyskland. Jeg og et meget stort flertal i det danske Folketing blev overbeviste tilhængere af en fælles mønt (dog ikke befolkningen, der stemte nej d. 2. juni 1992 - 50,3 pct nej, 49,7 pct ja).

Jeg og de fleste andre politikere begyndte at tro på, hvad en tidligere dansk udenrigsminister, Ove Guldberg (V), altid sagde i 70'erne: "Vi skal bare låse os fast til hinanden i Europa, så retter økonomierne sig ind efter det."

Danmark blev et lysende eksempel på, at han havde haft ret, selv om vi dengang ikke ville høre på ham.

Den tidligere franske præsident Valeri Giscard d'Estaing sagde det på denne måde: "Den fælles mønt fratager os ikke anden frihed end friheden til at begå dumheder."

### Overraskelse

Stor var min og andres overraskelse, da det i 2008 viste sig, at visse lande i Europa ikke havde tilsvarende disciplin og troværdighed som Tyskland, Holland, Danmark m.fl. Det værste var, at disse lande ikke blot selv blev straffet for deres dumheder. De rev store dele af Europa med sig, og de tvang de øvrige lande til at betale en del af regningen, fordi det ellers ville blive endnu mere kostbart for dem.

Det er for mig stadig ufatteligt, at Eurostat og andre analyseinstitutter ikke længe forinden havde opdaget, hvad der var på vej. At hele Europa lod sig bedrage af kortsigtede skønmalerier. Det bekræfter desværre nordeuropæernes skepsis og fordomme over for de sydeuropæiske politikere.

Derfor er det forståeligt, at den tyske kansler kræver disciplin, gennemsigthed og lydighed hos de lande, der nu vil have andre til at betale en del af deres regninger. Og det er oplagt, at EU må have en bankunion og et fælles banktilsyn, der kan genskabe tilliden til det europæiske pengevæsen.

Men især briterne vil ikke være med. De føler ovre på deres ø, at alle ulykkerne kommer fra kontinentet, og de vil ikke fedtes ind i alle de store og små landes problemer. Den britiske udenrigsminister William Hague taler nu åbent for et Europa i flere hastigheder, ikke som en nødløsning (som de danske undtagelser), men som et mål i sig selv. Samtidig bliver han som Tony Blair ved at tale om, at Storbritanien skal "lede i Europa", hvilket naturligvis er en illusion.

Selv om jeg som ung mente noget andet, vil jeg til min død holde på, at det bedste for Europa er, at alle landene er med i den fælles mønt, og at der etableres et kontrolsystem med gennemsigtighed, så en gentagelse af 2008-sammenbruddet bliver en umulighed. Et Europa i flere hastigheder er en håbløs konstruktion.

I Danmark ved vi nu, hvad de danske undtagelser fra 1993 har ført til: Manglende indflydelse på helt centrale politikområder. Vi er på mange måder kommet i samme ulykkelige situation som Norge: Vi følger næsten alle beslutninger, men vi er ikke selv med til at påvirke dem.

### Lille land

"Jamen, har Danmark som et lille land overhovedet mulighed for at præge noget som helst", vil mange danskere spørge. Svaret er ja, og det kan bevises. Store dele af reglerne i det indre marked og især miljøreglerne i bred forstand er "Made in Denmark". Selv de latterliggjorte

agurke-regler var danske - indtil de blev afskaffet af en dansk landbrugskommissær for et par år siden. Reglerne om sikkert legetøj for børn er "Made in Denmark (læs: hos Lego i Billund).

Danmark har haft umådelig stor indflydelse på helt afgørende politikområder - lige indtil vi fik de ulykkelige undtagelser, som desværre blev nødvendige for at sikre dansk enighed og flertal i befolkningen om Europapolitikken. Vi, der er EU-tilhængere, gik med til dem, fordi de kun gjorde skade på Danmark. De bremsede ikke det europæiske samarbejde.

Jeg har i 20 år været medlem af adskillige ministerråd - som minister for forskning og uddannelse, integration, sundhed og europæiske anliggender. Jeg har siddet i formandsstolen under tre formandsskabeer. Jeg er førstehånds vidne på, at hvis et lille land har dygtige embedsmænd og forbereder sig målbevidst til de politiske forhandlinger, så kan man få indflydelse næsten på linie med et ti gange større land. Tyskland tager altid umådeligt stort hensyn til Danmark. Vore formandsskabeer er som regel bedre end de store landes, fordi vi har så tæt kontakt med de embedsmænd, der sidder i maskinrummet.

Angsten for, at EU dominerer os, er vildt overdrevet. Det er en forsvindende del af de europæiske embedsmænd, der er ansat i EU - en brøkdel af en procent. EU sidder på kun 1 pct af bruttonationalprodukterne. EU præger op mod 20 pct af lovgivningen (og ikke 80 pct, som nogle useriøse professorer bliver ved med at hævde). Men EU er vel at mærke ikke nogle andre. EU er os selv.

### **Nordiske indflydelse**

Hvis de nordiske lande alle var med i EU, og hvis vi alle var lige så effektive, som Danmark var, før vi fik undtagelserne, så ville den fælles nordiske indflydelse være langt større end Tysklands indflydelse. Den nordiske tradition for god forvaltning, offentlighed og effektivitet ville dominere hele EU-apparatet. Inklusive økonomisk stabilitet og et effektivt bankvæsen.

Hvorfor kan vi dog ikke finde ud af at droppe mindreværdskomplekserne? Hvorfor kan vi ikke præstere nogle visioner i stedet for at dyrke forbehold og "udenfor-mentalitet". Hvorfor skal "små sko" og indadvendthed være vores bannermærke i en tid, hvor store dele af verden ser hen til de nordiske lande og vore samfundsmodeller med respekt og misundelse.

Hvorfor tør vi ikke drage konsekvensen af, at den kolde krig er slut. Nu må vi ikke blot drøfte, men også handle, når det gælder udenrigs- og forsvarspolitik. Nordatlanten og Arktis er vigtigere end nogen sinde.

Vi er på vej mod fælles luftovervågning over Island. Hvorfor tog det fire år? Hvorfor har vi ikke fælles overvågning af hele det vidtstrakte nordiske land og havområde? Hvorfor er ambassadesamarbejdet ikke blevet til meget mere? Hvorfor foretager vi ikke indkøb i fællesskab, når det kan give rabatter og indflydelse?

**Hvorfor er de baltiske lande kommet meget længere end vi, når det gælder samarbejde om sundhedspolitikken med fælles indkøb og arbejdsdeling, når det gælder sjældne sygdomme osv?**

Hvorfor er Visegrad-landene (Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn) meget bedre til at holde formøder og afstemme deres holdninger i EU?

Lad os dog udvikle "de nordiske fællesskaber" (jvf. "de europæiske fællesskaber") således som den svensk-finske forsker Johan Strang har foreslået i sin nye bog. Lad os på god pragmatisk vis lægge kræfterne sammen, når vi har fordel af det, og arbejde hver for sig, når det giver de bedste resultater. Et fleksibelt statsforbund.

Lad os i Nordisk Råd og Ministerråd bruge mindre tid på at drøfte vores mikroskopiske budget på langt under en milliard kroner - og mere

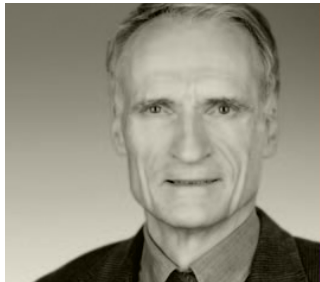


tid på at påvirke fordelingen og anvendelsen af de mange hundrede gange større bevillinger, vi er med til at betale og fordele i EU.

Lad os have europæiske visioner i stedet for at lade os drive af mindreværds komplekser og nedarvet angst for alt det, der kommer sydfra. Lad os tænke stort i stedet for småt. Lad os bruge langt mere af tiden på dette i de nordiske fora.

Lad os begynde med at få et råd for udenrigs- og forsvarsanliggender og systematiske EU-drøftelser i alle fora, hvor det er relevant.

---



Bertel Haarder er dansk politiker, Folketingsmedlem for Venstre, tidligere Europa- og integrationsminister, sundhedsminister, undervisningsminister, minister for nordisk samarbejde, forskningsminister, tidligere Medlem af Europa-Parlamentet.

### **I korthet:**

The ongoing Crisis has given the Nordic countries a unique, historic opportunity to establish itself internationally as a "Soft Power".

Soft Power works when a state becomes attractive to another state because of the values it represents. The Nordic model of society has four keys to success that the rest of the world could learn from: contracyclical fiscal policy, a corporate ownership structure, a mature relationship between labour and capital and a process of constant evolution.

The Nordic countries should aggressively utilise their Soft Power weapons to propagate their own interests around the world. This would of course mean to recognise the potency of these Soft Power resources as detailed above. It would also entail to actually recognise openly the fact that all states are in a competition for influence within global institutions.

The question then is, how? The proper use of all four of the resources detailed above will give the Nordic countries a voice in every serious debate about politics, economics, society and business around the world.

The Nordic countries should design and implement a 'front foot forward' global diplomatic, business and political push that actively disseminates these messages and values.

Not to do so, would be an opportunity wasted.

# THE NORDIC HISTORIC OPPORTUNITY

*By David Ibison*

The planets are aligning in the Nordic countries' favour. In a crisis hit world, curious minds – be they political, economic or social – are turning towards the Nordic countries and asking a fundamental question: how can we be more like them?

The factors that drive this interest are of no surprise: the apparent absence of boom and bust capitalism, stable and safe societies, a strong sense of citizenship, pro business policies, transparency, commitment to civil liberties. The list really does go on. Just last year, the World Economic Forum in Davos made the Nordic Model a special theme. We have seen another forum entitled the Post Davos Nordic Summit held in Stockholm over the last 2 years to discuss how the Nordic region can capitalise on this growing global interest.

These are positive developments. But it is this brief paper's contention that an historic opportunity to bolster the power and influence of the Nordic countries overseas, is in danger of being squandered.

### **Soft Power, hard sell**

Power means many things. The way I am using it here is closely aligned to US academic Joseph Nye's conception of Soft Power. He states that

Soft Power means that a state is presented with alternative power resources by getting “the outcomes it prefers, because other states want to follow it”, in stark contrast to simply ordering others to do what it wants.

He writes: “Soft co-optive power is just as important as hard command power. If a state can make its power seem legitimate in the eyes of others, it will encounter less resistance to its wishes. If its culture and ideology are attractive, others will more willingly follow. If it can establish international norms consistent with its society, it is less likely to have to change. If it can support institutions that make other states wish to channel or limit their activities in ways the dominant state prefers, it may be spared the costly exercise of coercive or hard power.”

In short, Soft Power works when a state becomes attractive to another state because of the values it represents. For example, a significant component of US power lies in the fact that it personifies the values of democracy, liberalism and free markets that other nations want to emulate. Conversely, the reason the US has lost so much power lately is partly because it no longer represents those values to many people.

It is my contention that Sweden, Denmark and Finland are the ultimate Soft Power state with values of global interest, now more than ever. The Nordic countries have little or no military capability or interest, at least in global terms, but have developed a set of values and concepts that other states wish to emulate.

But before the Nordic countries pat themselves on the back, let me make another point. The word ‘Soft’ must not be taken too far. Simply being a state that others wish to emulate is not enough. We live in a

world of interconnected political and social institutions, such as the European Union, the Eurozone, the United Nations, and a host of other related multilateral institutional frameworks.

These institutions are made up of other states locked in a fairly aggressive competition for influence. Within these institutions, Soft Power has very sharp elbows. The member states may be allies, and they may be affiliated by a commitment to a shared set of values, but they are also competing among themselves for control and influence over the institutions themselves. Soft Power is a weapon to be utilised. Sitting back and waiting to be emulated and influence to come your way is not a policy.

It is my position that the Nordic countries have an armoury of Soft Power weapons and that it is failing to utilise them properly at a time of enormous opportunity. They are being wasted. There is an entire world out there asking for explanations on how they run their economy, politics and society. I suggest the Nordic countries step aggressively into that space and use their Soft Power to enhance their global power and influence.

This statement poses the question: what are the Nordic’s Soft Power weapons? I will name four, but there are many more.

### *1. Evolution*

One of the most potent lessons to have emerged from the Eurozone crisis is that economies must undergo constant structural reforms in order to survive. The economy in the Nordic countries has always remained committed to structural reform, especially after its own crisis in the early 1990s, and it now stands as a global bell weather for the essential truth that political leaders have a responsibility to implement tough reforms in order to ensure the long term prosperity of a nation. These countries can, with total credibility, inform and educate other nations about the benefits of constant structural reforms.

There are some who still view the Nordic Model in an anachronistic way as some sort of benevolent welfarist utopia. What they do not realise

is that Item Number One in the list of factors that define the Nordic Model is that the Model never, ever stays still. It is in a process of constant evolution. Change is the only continuity in the Nordic Model. Much of Europe, and large parts of the emerging world, need to be told this.

## *2. Labour and Capital*

As the effects of the crisis start to bite across developed markets, and as the pressures inherent in globalisation continue to exert pressure on traditional economic models, there is going to be increased tensions between the labour markets and the owners of capital. Public and private sector cuts are going to result in many hundreds of thousands of lost jobs, with possible implications for social unrest. If governments take on board the advice mentioned in item number 1 and start implementing policies of constant structural reform, these pressures are likely to be exacerbated. One of the aspects of the Nordic Model so respected by other political leaders around the world is the mature relationship between the labour and capital, namely the unions and company owners. The ability of unions to work with employers to save a person and not a job is the envy of the world. The Nordics can today provide very useful intellectual leadership on this issue to other nations struggling on precisely this issue.

## *3. Contra cyclical fiscal policy*

The sovereign debt crisis in Europe has served as a wake up call to the nations involved, as well as other nations around the world, that they have a responsibility to manage their finances better. Borrowing and spending heavily in boom times is tempting to any politician, even the most dour such as Gordon Brown of the UK, but has been shown to be deeply and fundamentally irresponsible. Sweden, on the other hand, has almost always maintained a contra cyclical fiscal policy. In many meetings with senior politicians, I have always been told that one of the main things they envy about Sweden was its ability to save in times of plenty in order to be able to spend when needed. It sounds so simple but has proven difficult to implement across the globe.

This is a lesson not just for Europe, but for the fast growing emerging nations. Sweden is a living and breathing example of the benefits of a contra cyclical fiscal policy in being able to smooth out the naturally cyclical nature of the global economy. With all nations looking nervously beyond the current crisis to the next crisis, this is a very transferable lesson.

## *4. Corporate governance*

The global debate about corporate governance has turned very dramatically in the Nordic countries' favour. Decades of free market liberalism have lifted many millions out of poverty, but the essential weaknesses in the system have also been made apparent. The economic and financial crisis has created a demand for new ways for companies to operate within the society and for the owners of companies to exert their influence in a different manner. There is now a significant amount of empirical research to show that owners of companies who are committed to the long term and who have a sense of responsibility for a company generate better returns for shareholders over the medium to long term.

It is a fact that for Sweden's and Denmark's business world has a large contribution from families, holding companies, the government and large state based institutional investors. For many years, these have been used to criticise the Nordic countries and cited as ways to retard the creation of shareholder value. But that crisis has shown that owners, shareholders and stakeholders who stick with a company through a cycle are able to build a better and more profitable working relationship with management and that this, over time, benefits shareholders, owners, employees and society. The Nordic corporate ownership structure has found itself at the forefront of the global corporate governance debate and it should make the most of this opportunity.

## **Conclusion and recommendations**

The economic and financial crisis has aligned the planets in the Nordic countries' favour. What this means is that none of the above is strictly new, but it has been made new by the crisis. Never before has so much attention been focused on this country. Never before has there been

a more significant opportunity for the Nordic countries to extend its global power and influence by exploiting this interest. It is a generalisation, but perhaps a permissible one, that the idea of the Nordics stepping forward to exploit this opportunity might set a few modest Nordic nerves on edge. This is admirable, but alas totally impractical as a policy.

I am suggesting here that the Nordic countries recognise the potency of their Soft Power resources as detailed above. I am suggesting that they recognise that all states are in a competition for influence within global institutions. I am suggesting they aggressively utilize their Soft Power weapons to propagate their own interests around the world.

The question then is, how? The proper use of all four of the resources detailed above will give the Nordic countries a voice in every serious debate about politics, economics, society and business around the world. I believe the Nordic countries should design and implement a 'front foot forward' global diplomatic, business and political push that actively disseminates these messages and values.

This could take many forms and a precise analysis of what could be done is beyond the scope of this paper, but it is apparent that a structured and aggressive promotion of Nordic values utilising their network of Embassies, chambers of commerce, businesses, membership in global institutions, universities, think tanks etc, will enable the Nordics to get off the back foot and start exerting a global influence commensurate with the quality of their contribution to the debate in a post crisis world.

Not to do so would be a historic opportunity wasted.



David Ibison is a consultant with Kreab Gavin Anderson in Stockholm, formerly a journalist with the Financial Times, with six years in Tokyo as deputy bureau chief and three years in Stockholm as Nordic bureau chief.

**I korthet:**

What happened in the Nordic countries when the crisis hit, very much mirrors what happened within the EU. Much like in the EU, the Nordics were unevenly hit in the crisis with prosperous Norway almost unstirred while Iceland all but tanked. The crisis tested the Nordic unity just as it tests the European unity.

In fact, with the crisis hitting harder, the cracks in the Nordic co-operation are becoming more and more obvious. The only solution offered to suffering Iceland by the Nordic leaders was a call for an economy of green growth and to stand firm against climate change. In this regard, the Nordic as an economic actor proved impotent.

The lesson for Europe and the euro-crisis looking at the Nordic model, is perhaps that in a moment of crisis, any sense of cosy unity very often caves loses out to hard-core domestic national interests.

There is today a renewed debate of new Nordic unity, taking things even further than the European debate, suggesting true federal reforms. This is however, and will remain, consigned to the world of rhetoric. In truth, for the last 17 years, Nordic co-operation has steadily been downgraded to cover soft policy issues such as culture.

In Europe, history is seldom forgotten. The history of the Nordic countries and their historical relations may serve to understand the situation today. As (post) imperial states, Denmark and Sweden would be considered a metropole to their former colonies, Finland, Iceland, Norway and the territories. Only after a long and hard-fought struggle for independence, Norway and Iceland gained sovereignty and independence from Denmark and Finland from the Swedes.

A new Nordic federation is thus perhaps not a likely outcome of this crisis just as a European federal state is not exactly on the cards.

## THE NORDICS AS A MICRO COSMOS OF THE EU

*By Eirikur Bergmann*

The Nordic five plus three (Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, with the three micro territories the Faroe Islands, Greenland and Åland) can in certain ways serve as a mirror to the integration process in the larger European project, especially now in the aftermath of the on-going international financial crisis.

Like within the EU the Nordics were very unevenly hit in the crisis with prosperous Norway almost unstirred while Iceland all but tanked.

In autumn 2008 Iceland became the poster child of the global Credit Crunch when its three international banks came tumbling down within a single week, amounting to one of the world's greatest national financial crisis. This tiny Nordic country was portrayed as a rogue state defaulting on its obligations.

In the years leading up to the crash, Iceland had been trumpeted in world business media as an economic miracle. Its new breed of Viking Capitalists had become rock stars of the global finance driven economy. Their actions were testing the very foundation of Europe's financial system. The threat of a domino effect was imminent.

Icelanders felt quite alone in the world. The government trotted the globe desperately shopping for money to bail out the overblown fi-

nancial system which had grown way out of control in the years before. But no one was willing to hand Iceland more cash. Not even the Nordic neighbours which referred the Icelandic government straight to the IMF. Running out of time Iceland found itself without friends in the world. Apart from the tiny neighbour, the Faroe Islands who sent over enough for us to buy few vital necessities, no one stepped up to Iceland's rescue. Four years on however, Iceland is well on the road to recovery, with greater growth and less unemployment than in most European states.

The Crisis tested the Nordic unity which during the first days did not amount to much, perhaps much like it is now testing the unity of the European Union.

### **A green way forward?**

Frustrated with the lack of a co-ordinated international response to the financial crisis, the leaders of the Nordic states – Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden – tried to find a way out of the problem. They not only wanted to protect their well-established welfare states, but to rescue the whole concept of Nordic co-operation, which had been cemented in 1952 with the founding of the Nordic Council. In many meetings the leaders discussed a Nordic way out of the crisis. However, they failed to find much common ground.

In fact, with the crisis hitting harder, the cracks in the Nordic co-operation are becoming more and more obvious, similar to what is seen in the wider European context.

The only solution offered by the Nordic leaders has been to call for an economy of green growth and to stand firm against climate change. That will hardly go very far in solving the pressing economic problems facing the continent.

In this regard, the Nordic as an economic actor has proved impotent.

### **A military way forward?**

In a report headed by Thorvald Stoltenberg, former foreign minister of Norway, the Nordics call for a closer co-operation on defence and security. The report identifies the need for this kind of co-operation among the Nordic states and puts forward a few concrete proposals - the usual suspects in any integration politics.

Climate change is furthermore seen as one of the greatest security threats, especially with the rapid melting of the Arctic ice which may pose serious problems for the Nordic states and Europe. The report therefore proposes a joint Nordic surveillance force in the far north and also around Iceland, which does not have any armed forces of its own.

It stresses a growing need for regional coordination within international organisations such as the UN, Nato and the EU to protect Nordic interests in the international arena. There is even a call for a joint Nordic deployment force that could meet both military and civilian challenges around the world. The proposed force seems to be intended as a means of increasing Nordic influence in international politics.

Even though these pressing common tasks have been identified, the report does not expect any firm commitment from the Nordic governments, as the proposed co-operation is suggested to be "flexible". Like so many international initiatives for cross border cooperation the report is little more than a showcase to demonstrate that the Nordics can still work together, an attempt to provide a perception of the old Nordic alliance going strong.

### **Co-operation put to the test**

The on-going economic crisis puts Nordic co-operation to the test for the first time since the smaller Scandinavian banking crisis hit in the early 90s.

The Nordics might share a common history, speak similar languages, enjoy the same culture – perhaps there is still even some sense of com-

mon Nordic identity – but when it comes to hard core international politics they have grown far apart since the 1990s. The rupture came when Sweden and Finland joined the EU and left Norway and Iceland alone in EFTA, together with Switzerland and Liechtenstein. Denmark had already joined the EU, along with the UK and Ireland, in 1973.

Even though all the Nordic countries have been among the sceptics when it comes to European integration, they have chosen very different paths as to participating in the European project. Denmark, Finland and Sweden joined the EU for largely cold and calculated reasons, whereas strong national sentiments prevented Iceland and Norway joining, thus leaving the Nordic five split.

Sometimes old divorced couples forget that they have gone their separate ways and end up in bed for a night of nostalgia. Perhaps this is how we should view the Stoltenberg report on closer co-operation on defence and security.

The EU is a club with binding rules and allegiances. This became clear to Icelanders when Denmark, Finland and Sweden aligned themselves with the UK in the dispute over the Icesave bank accounts in 2008. Iceland found itself alone outside the EU. Longstanding co-operation with the Nordics proved worthless.

So, as long as the Nordic five find themselves on the opposite sides of the EU wall, any talk of more Nordic co-operations as well as the occasional good-natured speech by Nordic leaders does not amount to much.

### **Iceland without its partners**

With three of the Nordics already in the EU, the old Nordic alliance has lost its importance. This has put pressure on the two non-EU members, Iceland and Norway, to rethink their European policy. Only after the collapse of its entire financial system in 2008, did the new left wing government apply for EU membership, in July 2009 – as the very last of the Nordic five.

The centre right government, led by the hegemonic right wing Independence party (IP) in coalition with the junior Social Democratic Alliance (SDA), was ousted in a series of largely non-violent popular protest in January 2009, commonly referred to as the Pots-and-pans revolution (Búsáhaldarbyltingin).

It was the first government to collapse in the wake of the international financial crisis. Peaceful protest had started already in October 2008. Frustration grew, first with the lack of any sense of responsibility, then with the lack of any effective action to ease the economic pain most people felt – and finally with the sense that the whole political elite was incompetent.

Soon after the initial shock had worn off, opposition against EU membership rose in Iceland, beyond previously known levels. Opinion polls indicate increased opposition even against the accession negotiations, with a clear majority calling for them to be cancelled. More than two thirds of the Icelanders say they would refuse membership in a referendum.

### **New Nordic debate**

Much like what is happening in the European Union, the Nordics are rethinking their relationship. A crisis of capitalism as the one Europe has suffered, can indeed open up our imagination to alternative models.

One of the more interesting notions afloat in the aftermath of the Credit Crunch is the possibility of creating a Nordic federal state. Ever since the “Kalmar Union” of the kingdoms of Denmark, Norway and Sweden, reaching to Iceland, Greenland, the Faroe Islands, Shetland and Orkney, collapsed in 1523, the idea of reinstating some sort of a supra-national Nordic state regularly crops up.

This old idea has recently resurfaced in a book by the Swedish history professor Gunnar Wetterberg, submitted to the Nordic Council. Wetterberg argues that together the Nordics will be stronger, more stable and more prosperous than they are on their own.



Now, ever since Sweden and Finland joined Denmark in the European Union in 1995, the Nordic Council has been in search of renewed purpose. Over the last 17 years the cracks in the Nordic co-operation have steadily become more obvious; it has been downgraded to cover soft policy issues such as culture, while economics and other hard policies have been transferred to the European level.

### **Much like Switzerland**

According to Wetterberg, with a joint government and a Parliament based on a common constitution, a federal Nordic state should concentrate on foreign policy and defence, economy, labour market and research, leaving most other policy areas to the regional authorities in Copenhagen, Helsinki, Oslo, Reykjavik and Stockholm.

Wetterberg likens his Nordic federation to the Swiss model and links it with the creation of the national state of UK, France, Spain, Germany and Italy that, he claims, developed from a similar situation as the one the Nordics now find themselves in.

This federal Nordic state would have 25 million inhabitants and, because of its wealth, would be one of the larger economies in Europe, equalling that of Spain. Its economic size would secure the federation an influential seat at the table of the G20.

### **A Nordic place in Europe**

The suggestion of a Nordic federation speaks directly to the fierce debate on Europe now raging in the Nordic states. However culturally and politically homogenous, the Nordics find themselves on different sides of the EU fence. While Denmark, Norway and Iceland are founding members of Nato, Sweden and Finland remain neutral. Finland is the only one to have adopted the euro while Denmark has remained defiant in the face of the continuing changes within the EU and refused to sign up to the euro. The Norwegian electorate has twice rejected EU accession. As mentioned earlier, Iceland only decided to apply for EU membership last year, after the economic crash.

In addition to common European values and identities such as democracy, human rights and being based on a Christian heritage within a stable nation state, it is possible, according to some scholars, to identify a set of joint Nordic values and identities.

They include a strong belief in the welfare state and in high taxes, systematic corporatism between government, interest groups and civil society. The Nordic societies are built on Protestant ethics and emphasise equality, with special focus on women's rights. Most of them share a similar language, and strong national sentiments can be found in all of them – put more negatively, one can even spot a joint xenophobia.

### **Fiercely independent**

Taking into account this Nordic sense of a common cultural space, the apparent differences in foreign policy become even more interesting. A Nordic federation might seem feasible from an economic and security perspective but if the debate on Europe tells us anything, it is that all of the Nordics will guard their independence fiercely.

The EU is a supra-national institution of independent states that have pooled sovereignty in specific, limited areas. Joining in a Nordic state would, by definition, end the independence of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden and create a completely new state.

What Wetterberg proposes is an integration that goes further than even the wildest dreams of European federalists.

Interestingly, 42 per cent of the inhabitants of the Nordic five support the idea. Ironically, the proposal has even been welcomed by many of the anti-EU movements in the Nordic states. Many seem to view a Nordic federal state as an alternative to the EU, but Wetterberg actually argues that the new federation ought to be one of the main pillars of the EU.

That would surely be the worst of both worlds for those who wish to see independent Nordic states outside of the EU.

### **Intra Nordic relations**

The Nordics can be categorised in different ways. The most obvious is to differentiate between the five fully sovereign (DK, FI, IS, NO, SE) and the three territories (AL, GR, FO). Another is using the category of size which gives us four 'large' Nordic countries (DK, FI, NO, SE) and four smaller polities (AL, GR, FO, IS). Applying this when studying the triangular relations between the EU, the small polities, and their respective metropolises, Åland is subject to a metropole in Finland while Denmark serves as a metropole to Greenland, the Faroe Islands and Iceland.

**Whichever method used, one cannot ignore the colonial and postcolonial relationship within the Nordic region.**

An alternative way to study the Nordic (post)imperial territories and former colonies is to base it on their historical relations. As (post)imperial states, Denmark and Sweden would be considered a metropole to their former colonies, Finland, Iceland, Norway and the territories.

To draw a distinction between 'old' and 'young' entities might clarify the analysis. It is then evident that only after a long and hard-fought struggle for independence, Norway and Iceland gained sovereignty and independence from Denmark and Finland from the Swedes. It is thus difficult to see them surrendering to Copenhagen or Stockholm again.

### **National interest put first**

To conclude, the lesson for Europe and the euro-crisis looking at the Nordic model is perhaps that in a moment of crisis, any sense of cosy unity very often caves to hard-core domestic national interests.

However, at the same time, a crisis of this magnitude can open up new spaces for introducing alternative models. European leaders with enough foresight could seize the moment for real institutional reform.

However, if the process for a fundamental reform drags on for too long, the window for change might close again with the economy continuing to recover. Then long established historical relationships will lead the way towards a return to the traditional model.

A new Nordic federation is thus perhaps not a likely outcome of this crisis and a European federal state not exactly on the cards.

All the same, it can be a stimulating academic exercise to speculate about what this Nordic federal state would look like. In that spirit I propose beautiful Stockholm for a capital (the only city never conquered by an foreign force), that we all share the Danish royal family (which is mostly German anyhow), that the Scandinavians return to Icelandic (the old Norse) as a common language, that we adopt the Norwegian kroner (with a stake in the large oil fund) and then, finally, bag our troubled past, hand on heart, under the Finnish flag.

.....



Dr. Eirikur Bergmann is a professor in political science, director of Centre for European Studies at the Bifrost University in Iceland and member of Iceland's Constitutional Council.

## A NORDIC CONTRIBUTION TO A CLOSER EUROPEAN ECONOMIC AND POLITICAL UNION

John Palmer

### **I korthet:**

Much of the Nordic debate seems fixated on short term national preoccupations and not the eurozone troubles. Sadly today, important Nordic political parties seem more anxious to flirt with narrow minded and short term populism than to spell out a strategy for a better Europe.

The breaking of Europe would call into question so much of what the Nordic countries have been able to achieve in recent decades, it is time for the Nordics to help make, and not break, Europe.

# A NORDIC CONTRIBUTION TO A CLOSER EUROPEAN ECONOMIC AND POLITICAL UNION

*By John Palmer*

As Jean Monnet, the acknowledged “Founding Father” of the European Union (EU), predicted 50 years ago, closer European integration would “be driven by crises.” Having wrestled for the past four years with an existential threat to the euro, the euro-area (EA) - is now debating a further, possibly decisive, phase of integration. At the very heart of the European Union, the EA is poised to create, in stages, of nothing less than an economic government.

Although the debate about closer integration primarily affects the 17 EA countries rather than the full EU 27 (soon 28) the enormous impact these changes will have on the European Union itself cannot be disguised. Quite apart from the members of the EA, most (though not all) of the remaining ten are anxious to be as fully involved in the new governance system as possible.

Finland, of course, will be fully involved as a Euro-area member, in spite of the best efforts of the populist-nationalist “True Finns”. Sweden is also keen to have a say in decisions affecting, for example, the proposed European Banking Union although it still refuses to accept the political commitment to join the euro. Denmark’s position is less

clear. But since the Danish Krone is pegged to the euro it makes no sense for the Danes not to be part of the EA decision making process.

### **Nordic silence**

Why then, are we hearing so little from the Nordics about the kind of European Union they wish to see in future? Growth is flagging worryingly in Denmark and Sweden even though they are not in the Euro but much of the domestic debate seems fixated on short term national preoccupations.

Surely the Nordic countries do not want to follow the UK down a slippery road out of the EU entirely? It is quite possible that by the end of this decade, the United Kingdom could find itself either on the outmost reaches of the EU – or completely outside. Ironically Scotland may yet opt for independence from the UK “Union” but seek full membership of the European Union!

There was a time when the Nordic countries to seem share a broad vision about the kind of efficient but caring society they wished to see in Europe. Internationalism was at the heart of the Nordic view of their interests and those of Europe. Sweden and the other Nordic pioneers worked on new ways of integrating economic growth with environmental sustainability and social cohesion.

Sadly today, important Nordic political parties seem more anxious to flirt with narrow minded and short term populism than to spell out a strategy for a better Europe. This incipient nationalism is frequently expressed, currently through a refusal to accept that if the European single market and other benefits of integration are to survive intact, the vast majority of EU countries need to accept the logic of banking and fiscal union.

### **Nordic concern**

This crisis can be the making or the breaking of Europe. It is time for the Nordics to help ensure that it will be the making of Europe. The breaking of Europe would call into question so much of what the Nordic countries have been able to achieve in recent decades.

.....



John Palmer is a British journalist, formerly European editor of The Guardian and then founder political director of the European Policy Centre. He is visiting practitioner fellow at Sussex University European Institute and a member of the Governing Council of the Federal Trust.



Foto: Lef Johansson

# 3. DET DEMOKRATISKA DILEMMAT

**I korthet:**

Valutaunionen blev inført i ett område som inte var ekonomiskt lämpligt för det, med stora variationer i tillväxt, näringsstruktur, arbetsmarknad, välfärdssystem och offentlig sektor.

Strategin har varit en elitstrategi utan hänsyn tagen till om den fått uppslutning i de breda folklagren.

När krisen nu kommit är läget att en oppløsning av valutaunionen vore mycket kostsam. Däremot kan ett eller två länder lämna EMU.

Stadigt tätare union är inte något folkkrav, tvärtom har det folkliga motståndet gått från passivt till aktivt. Eurokrisen har också förstärkt motsättningarna mellan norr och söder och mellan stora folkgrupper.

Trots detta har federationstanken fått nytt liv, de ledande ställer in sig på att fortsätta framåt i integration, att ta steget mot en fullödig politisk och finansiell politisk enighet.

Risken med tätare integration som krisløsning är att det legger grund för ett komplett samanbrott av EU när næsta kris kommer. Lösningar som økonomisk sett kan vara rationella, förstærker de politiska motsætningarna. Argumenten emot en tåtære union är mænga: folkligt motstænd, strukturelle variationer, bristende fördelningsskapacitet, motstænd mot tysk hegemoni, ulike nationelle kontrakt mellom politikere og deres væljere.

Løsninger som en finansiell union og politisk integration er idealistiske men høgst riskable før de bortser från detta grundläggande strukturproblem. Därför måste huvudutfordringen bli att finne en strategi som ikke provoserer till ytterligere desillusion og motstænd.

Den verkligt ödestunga tragedien kommer att skölja över Europa om lärdomen från eurokrisen inte sjunker in till beslutsfattarna: att varje steg i övernationell integration kräver aktivt folkligt stöd från medborgarna.

## EUROENS TRAGEDIE

*Av Øyvind Østerud*

Eurokrisen viser på mange måter at integrasjonen i Europa har gått lenger enn det er politisk og økonomisk grunnlag for. De store drivkreftene er uttømt – erindringen om krigen og diktaturet, gjenreisningen, etterkrigsveksten, den felles frykten for Sovjetunionen. Det var dette som skapte dynamikken i europeisk integrasjon.

Strategien i etterkrigsårene var en utsettelse og gradvis realisering av den føderale drømmen. Ikke plutselig et Europas forente stater, som det ikke var tilstrekkelig opplutning om. Heller en gradvis integrasjon på stadig nye områder, der ett saksområde trakk det neste med seg. «An ever closer union» på mer stillferdig vis, helt til økonomisk og politisk samling likevel var en realitet. Dette var Jean Monnets modell.

Pengeunionen skulle være nest siste trinn i denne politikken, etter det indre marked, men foran en finansiell og politisk union. Pengeunionen var et dristig grep, skapt i optimismen etter Murens fall og den tyske gjenforeningen. Den ble innført og utvidet i et område som ikke var økonomisk egnet for det, med store variasjoner i vekstrate, næringsstruktur, arbeidsmarked, utviklingsnivå, velferdsordninger og offentlig sektor rolle. Muligheten til å devaluere eller endre rentenivået ble fratatt de enkelte medlemsland når økonomiske behov tilsa det. Tanken var at behovene for slike variasjoner i politikken vil minke etter hvert som eurosonen ble tettere integrert. Dermed ville grunnlaget være lagt for det siste lange steget – en finansiell og politisk samling.

## Politiske grunner

Pengeunionen i EU ble først og fremst innført av politiske grunner, for å fremskynde samlingen av Europa. Den ble presset fram på fransk initiativ, for å dempe utfordringen fra et gjenforent Tyskland. Frankrike sa samtidig nei til den fiskale og politiske unionen som er forutsetningen for en stabil pengeunion, og som Tyskland i utgangspunktet ville ha. Mange økonomer advarte mot den løsningen som ble valgt. En pengeunion uten fiskalunion var enten for lite eller for mye.

Ti år senere ble resultatet det motsatte av hensikten – skarpere motsetninger og større fallhøyde for hele integrasjonsprosjektet. Euroen la mye av grunnlaget for den akutte krisen. Land som Hellas begynte raskt å oppta store lån til den lave renten som økonomien i Tyskland tilsa, samtidig som myndighetene tildekket den økende statsgjelden. Finanskrisen avdekket denne skjulte sprengladningen under euroen.

Et av problemene er de store økonomiske forskjellene mellom medlemslandene. Ulikheten mellom landene skulle motvirkes av de såkalte konvergenskriteriene, som sa at underskuddet på statsbudsjettet ikke måtte overskride 3 %, statsgjelden ikke stige til over 60 % av nasjonalproduktet, og med stramme krav til inflasjonstakt og rentenivå. Det er slike kriterier som etter finanspakten av 2012 skal håndheves med sterkere bruk av overnasjonal makt. Hittil har knapt noe medlemsland overholdt reglene når de har hatt behov for å bryte dem.

Forskjellen har vært at sterke land som Tyskland og Frankrike kunne bryte betingelsene uten å bli straffet for det, mens små land ble sanksjonert av de store. Eurokrisen har ført til at de rike EU-landene går inn med gjeldsstøtte. Samtidig krever de budsjett disiplin og innstramninger i den fattige og kriserammede delen av EU. Dette forsterker gapet i levekår og økonomi mellom nord og sør i EU. I kjølvannet av krisepakken, har føderasjonstanken fått nytt liv, slik at udisiplinert økonomisk politikk skal bli umulig. Som den tyske finansminister Wolfgang Schäuble sa det høsten 2011: «Jeg er overbevist om at tiden er kommet for å akselerere prosessen mot en politisk og finansiell union, for at markedene skal la seg overbevise om eurosoneens overlevelsessevne».

Men hva er risikoen ved tettere integrasjon som kriseløsning? En finans- eller fiskalunion vil kunne legge grunnlaget for et mer komplett politisk sammenbrudd i EU når neste krise kommer. Løsninger som ideelt sett kan være økonomisk rasjonelle, forsterker de politiske motsetningene. Det er høye barrierer mot den finansielle – og dermed politiske – integrasjonen som sentrale EU-ledere har gått inn for – folkelig motstand, strukturell variasjon, manglende fordelingsenighet, motstand mot tysk hegemoni, ulike nasjonale kontrakter med velgerne.

## Fra passivitet til motstand

En mer overnasjonal integrasjonspolitikken ingen legitimitet i store deler av EU-området. Målinger av folkemeningen gjennom Eurobarometer har vist dette lenge. Strategien har vært en elitestrategi, uten blikk for om den gir opplutning og entusiasme i brede velgergrupper. Stadig tettere integrasjon har ikke vært noe folkekrav i noen deler av Europa. I kjølvannet av Maastricht-avtalen vippet store folkegrupper fra passiv aksept til aktiv motstand. I Frankrike var det bare et knapt flertall for unionsavtalen i 1992. Både i Tyskland og Storbritannia ville den ha lidd nederlag om befolkningen hadde vært spurt. Da euroen ble innført i 2002, var det med feiring og kjærlighet bare i de innerste sirklene. Til liten til overnasjonale institusjoner er liten; opplutningen om valgene til Europa-parlamentet er svært lav.

Tettere integrasjon som svar på eurokrisen, med en fiskal- eller finansunion som pengeunioner gjerne forutsetter, vil forsterke disse politiske problemene, med økt fallhøyde og større risiko foran neste krise. I svært mange EU-land er det liten politisk etterspørsel etter et slikt svar, synkende etter hver reform mot overnasjonalitet. EUs kriseløsninger overser denne utfordringen. Løsningen følger en enkel økonomisk logikk, men bryter med grunnleggende politiske vilkår. Det økonomisk rasjonelle er politisk irrasjonelt. I mange europeiske land har EU-fiendtlige bevegelser fått vind i seilene, både i Spania, Hellas, Frankrike og Ungarn. I Tyskland er det utbredt misnøye med støttepakker som skal hjelpe søreuropeiske land ut av en gjeldskrise som de selv har satt seg i. Samtidig var det eurosamarbeidet, med den lave

renten, som førte til overdrevne låneopptak, mens tysk eksportindustri har tjent på euroen.

I 2012 har velgerne i Frankrike og Hellas straffet de politikerne som aksepterte finanspakten i EU. Det samme ville de ha gjort over store deler av Europa. Pakten krever budsjettbalanse, begrenset underskudd i nasjonalproduktet og sanksjoner mot brudd. Omkostningen i søreuropeiske land har vært ytterligere redusert vekst og stigende arbeidsløshet. I Hellas er ytterfløyene styrket etter valget våren 2012. Både Hellas og Italia måtte styres av teknokratiske forretningsministerier. I Frankrike krevde den nyvalgte presidenten en reforhandling av finanspakten, til tysk protest, selv om løsningen likevel ble gjeldsstøtte mot budsjett disiplin og en sterkere felles sentralbank.

### Enhet og mangfold

Det er store økonomisk-politiske forskjeller innen EU- og euro-området – svært varierende sysselsetting, ulik vekstrate, ulik størrelse på offentlig sektor, ulik velferdspolitik og ulik tillit til egen regjering og egne politikere. Arbeidsløsheten i enkelte land er opp mot en fjerdedel av arbeidsstokken, og opp mot halvparten blant ungdom under tretti år. Hellas, Spania, Portugal, Irland, Italia og Ungarn er i varierende grad av økonomisk og sosial oppløsning. Tvungen budsjett disiplin kan forsterke det økonomiske tilbakeslaget og blokkere for den veksten som er nødvendig for å løse gjeldskrisen. Dermed kan den sosiale uroen og de politiske masseprotestene komme helt ut av kontroll. Integrasjonsstrategien undervurderte de strukturelle forskjellene innen Europa. Vekstraten i EU har vært ytterst ujevn, og det er først og fremst Tyskland med sin økonomiske konkurransevne som har hatt de største fordelene av en felles valuta.

Da euroen ble innført, lå økonomisk tilbakeslag og krise utenfor horisonten. Den økonomiske integrasjonen i EU har vært en politikk for solskinn og medvind. Den slår mer ulikt ut når konkurransevnen synker, arbeidsløsheten stiger og internasjonale finansproblemer slår inn over kontinentet. De økonomiske innvendingene mot pengeunionen var tunge. En pengeunion uten en fiskal- eller finansunion er ustabil.

Den båndlegger mulighetene for selvstendig valuta- og rentepolitikk, men mangler en felles finanspolitikk med samlet skattlegging og omfordeling.

Her er finanspakten fra sist vinter igjen en konfliktskapende mellomløsning. Den båndlegger landenes økonomiske spillerom og prioriterer finansøkonomien på bekostning av realøkonomien. Den hjelper banker og kreditorer, samtidig som innstrammingene fører til massearbeidsløshet og enda lavere vekst. Euroen ligger på begge sider av krisen i Hellas. Først stimulerte den til altfor høye låneopptak til en lavrente som var tilpasset tysk økonomi. Dernest gjør den det umulig å svare på avsetningskrisen med devaluering. De indre utfordringene i Hellas kommer på toppen av dette. Samlet kjøp av statsobligasjoner i kriserammede land demper den umiddelbare gjeldskrisen, men stimulerer ikke ny vekst.

### Den umulige omfordelingen

Hva skjer når euroen begrenser nasjonal tilpasning og utdyper avstanden mellom vekstområder og kriseområder? Det er ingen fordelingsnighet på europeisk nivå, ingen politisk vilje til å utjevne forskjeller geografisk og sosialt gjennom felles skattlegging og storstilt omfordeling. Dette ville skape akutt politisk krise i bidragslandene. Også innad i mange EU-land er fordelingsnigheten ytterst begrenset, som i Italia, Spania og Ungarn. Problemet med å skape en solidarisk sosialstat er mer enn stort nok innen mange av medlemslandene. På overnasjonalt plan ville det politiske tilbakeslaget bli dramatisk.

Uten bred masseoppslutning er et slikt prosjekt umulig. Fordelingse-nighet – vilje til å omfordele både geografisk og sosialt til fordel for vanskeligstilte – er noe av kjernen i som kalles nasjonal identitet. Det er et utsatt og spinkelt fenomen også innad i mange europeiske land.

Fordelingsproblemet har vært et permanent stridsspørsmål hver gang det beskjedne fellesbudsjettet har vært diskutert, med krav fra mot-takerland og motstand fra netto bidragsland. Denne vedvarende drag-kampen er en forsmak på stridighetene om EU-parlamentet skulle



drive direkte skattlegging med større beløp til fordeling på tvers av statsgrensene.

President Mitterand og andre franske statsledere hadde rett i 1991-92: det var ikke politisk grunnlag for en fiskalunion med politisk samling av Europa. De antok, mer stilltiende, at en pengeunion kunne styrke grunnlaget for en slik samling på lengre sikt, men virkningen har vært det motsatte. Mange sa dette før euroen ble etablert. Det overraskende er snarere at det tok så mye som ti år før resultatet ble åpenbart, i kjølvannet av en finanskrise som startet i USA.

### Provoserende hegemoni

Det er sterk motstand mot dominans innad i EU. Det møter liten forståelse i fattigere EU-land at Tyskland dirigerer vilkårene, fører europolitikk tilpasset egne interesser, bryter stabilitetsreglene når landet selv har behov for det, men sanksjonerer andres regelbrudd. De som tyr til gateprotester i Athen, Roma og Madrid har liten forståelse for at etterspørselsveksten skal skje i Nord-Europa, mens de selv møter drakoniske krav om budsjett disiplin og offentlige nedskjæringer.

Den politiske siden av krisen er minst like dramatisk. EU-medlemskap skulle stabilisere demokratiet – bygge broer og styrke det moderate sentrum – i land med en fortid fra borgerkrig og militærdiktatur, som Hellas, Portugal og Spania. Dette har fungert i medvind, med økonomisk oppgang. Nå skjer det stikk motsatte. Eurokrisen og finanspakten bidrar til å gjenreise de politiske ytterfløyene, slik det viser seg både i Hellas og Frankrike i valgene våren 2012. Betydelige deler av velgermassene flytter seg fra likegyldighet og stilltiende aksept av den europeiske integrasjonspolitikken, til aktiv protest og motstand. Den spanske protestbevegelsen, *los indignados*, har gjenklang i en rekke europeiske land. Dette er elitestrategiens boomerang.

### Kontrakten med velgere

Økonomisk-politiske forskjellene avspeiler ulike overenskomster mellom velgere og politisk myndighet. I Hellas har en rekke regjeringer,

uansett partifarge, bevilget romslige pensjonsvilkår og en generøs offentlig sektor, på bakgrunn av dypt splittende erfaringer med borgerkrig og militærdiktatur. I Tyskland er det frykten for hyperinflasjon og stagnerende vekst som sitter i den kollektive ryggmargen. I ulike EU-land er det varierende grunnlag for politisk borgfred i befolkningen, ut fra opprivende historiske erfaringer. Dermed er også grunnlaget for den offentlige politikken forskjellig.

Det politiske båndet mellom velgere og regjering varierer i ulike deler av Europa. Den offentlige politikken som er gangbar i Tyskland, er ikke gangbar i Hellas eller Portugal, og motsatt. Pengestabilitet er et overordnet mål i Tyskland. I mange søreuropeiske land har hovedutfordringen vært å mildne motsetningene fra en fortid med borgerkrig og diktatur.

Integrasjonsproblemet i EU er dette: Valgte regjeringer må i økende grad forsvare en politikk som de i minkende grad kontrollerer. Velgerne har på den annen side ingen mulighet til å straffe de ansvarlige i EUs sentrale organer. Selv Tyskland brøt i flere år stabilitetspakten i EU da så seg tjent med det, men slapp sanksjoner, slik maktforholdene er. Eurokrisen har satt demokratiproblemet på spissen.

### Hvor går Europa?

Pengeunionen kan bli avvirket. Det betyr ikke en full oppløsning av EU, men det betyr et politisk tilbakeslag med betydelige økonomiske omstillingsproblemer. En delvis oppløsning, der noen av eurolandene gjenoppretter sin nasjonale valuta, er mindre dramatisk. Her er dilemmaet for de gjenværende euroland at de kan dempe de problemene dette skaper med støttepakker og bistand, men dermed oppstår det større risiko for at flere land trekker seg ut. Slik kan eurosamarbeidet gå i oppløsning gjennom en kjedereaksjon.

Den motsatte løsningen, som Forbundskansler Kohl ville ha valgt i 1992, er å bygge ut pengeunionen med en fiskalunion og politisk føderalstat. Denne løsningen er ikke mindre hasardiøs i dag enn for 20 år siden. Ytterligere integrasjon, som en rekke sentrale politikere foreslår,

vil gi økt politisk og økonomisk fallhøyde når neste krise kommer. Det er ikke politisk grunnlag for samlet skattlegging, ensartet finanspolitikk og storstilt omfordeling i det sammensatte EU-området. Dette er vanskelig nok *innenfor* mange medlemsland, både i øst og sør. På europeisk nivå er tegnene tydelige: tettere integrasjon og strammere disiplin ovenfra, vil bli møtt med militant motstand. I dag er Brussel skjult bak regjeringene i Athen, Lisboa, Madrid, Roma og Paris. Regjeringene er nokså maktesløse, selv om den politiske motstanden retter seg mot dem. I en politisk og finansiell union vil det overnasjonale angrepsmålet være synlig og dermed sårbart.

Mellomløsningene er heller ikke gode, men de fortøner seg som mest sannsynlige i dag. Det betyr at eurosamarbeidet består, med sin innbygde ubalanse og sine periodiske kriseløsninger. Situasjonen er skapt av et svakt forankret prosjekt i kjølvannet av den kalde krigen og den tyske gjenforeningen. Eurokrisen har vist at Jean Monnets klassiske integrasjonsmodell stanger i taket, fordi de sentrale drivkreftene fra etterkrigstiden har mistet sin dynamikk. I denne situasjonen virker de kravene som blir stilt til søreuropeiske land mot sin hensikt – nasjonal budsjett disiplin med sanksjoner mot utbrudd og en høyere finansiell brannmur mot gjeldskrise i store land som Spania og Italia. Bevegelsen fortsetter i føderal retning, men på tyske økonomisk-politiske premisser. Dermed er grunnlaget lagt for skarpere motsetninger både innen og mellom medlemslandene. Det umulig å si i hvilken grad de mange praktiske sidene ved europeisk samarbeid bidrar til å stabilisere situasjonen.

Eurokrisen har forsterket motsetningene mellom nord og sør og mellom eliter og store folkegrupper. Løsninger som finansiell union og politisk samling er idealistiske i svært risikabel forstand, fordi de neglisjerer dette grunnleggende strukturproblemet. Derfor er hovedutfordringen å finne en strategi som ikke provoserer til ytterligere desillusjon og motstand. Den virkelige skjebnetunge tragedien vil skylle over Europa dersom lærdommen fra eurokrisen ikke går inn hos beslutningstakerne: at hvert skritt i overnasjonal integrasjon krever aktiv oppslutning fra borgerne.

I dag har det ny profetisk tyngde, det Régis Debray skrev i en bok om general de Gaulle i 1990, på terskelen til Maastricht-avtalen:

»Fornektelsen av det nasjonale har forårsaket tusen ganger større ødeleggelser i historien enn hensyntagen til det. Aksepter nasjonene, mine herrer europeere, og lær å leve med dem: hvis ikke, ta dere i vare. Det forstøttes gjenkomst vil fare i strupen på dere«.



Øyvind Østerud er norsk statsviter, professor i internasjonale konfliktstudier ved Universitetet i Oslo, tidligere preses i Det Norske Videnskaps-Akademi, redaktør for Statsvitenskapelig leksikon og styreleder på Institutt for fredsforskning.

### I korthet:

Redan med Maastrichtfördraget borde det stått klart att den gemensamma valutan och den långtgående ekonomiska integration som där lades fast skulle komma att kräva en samordnad finanspolitik, på sikt en finanspolitisk union, på längre sikt en europeisk federation.

Idag syns villkoren tydligare. En europeisk valutaunion kan knappast överleva inom ramen för vad som i avgörande hänseenden förblivit en mellanstatlig gemenskap byggd på nationell politik och nationella intressen.

Med eurokrisen har EU hamnat i vad som i spelteorin brukar kallas fångarnas dilemma; att antingen fatta ett beslut som till synes är bäst för var och en men som sammantaget är sämre för alla, eller att fatta ett beslut som till synes är sämre för var och en men som sammantaget är bäst för alla.

EU:s växande dilemma är att man har haft svårt att fatta den senare sortens beslut. För detta krävs i längden och bland mycket annat en gemensam politisk arena där skilda nationella intressen och positioner öppet kan debatteras och jämkas, och mellanstatligt misstroende i bästa fall förbytas i övernationell tillit.

På den punkten skulle en återuppväckt och fördjupad politisk gemenskap mellan de nordiska länderna kunna fungera som förebild och stimulans. Här om någonstans finns förutsättningarna, politiskt, språkligt och kulturellt för att skapa den övernationella offentlighet och mellanfolkliga tillit som EU-projektet förutsätter men tills vidare inte förmår skapa.

En tätare politisk gemenskap i norra Europa skulle om inte annat visa på möjligheten av ett Europa baserat på gränser som överskrids och inte på gränser som befasts.

## EUROPAS FRAMTID – OM INTE FEDERALISM SÅ VAD?

*Av Göran Rosenberg*

Länge var ordet federalism tabu i diskussionen om EU:s framtid. Ett federalt Europa ansågs liktydigt med en europeisk superstat vilket räckte för att göra ordet politiskt omöjligt och tysta all debatt. En superstat skulle göra slut på demokratin och förvandla Europas nationalstater till maktlösa transportkompanier för centrala diktat från Bryssel. Förespråkare för en europeisk demokratisk nivå betraktades i bästa fall som blåögd drömmare, i värsta fall som makthungriga eurokrater med storhetsvansinne.

Det demokratiska underskottet i EU var ju annars obestridligt. De stora politiska besluten på EU-nivån fattades i slutna diplomatiska förhandlingar mellan nationellt valda ledare med ansvar enbart inför sina egna väljare, och inte i öppna diskussioner mellan europeiskt valda ledare med ansvar inför väljarna i hela EU. Inför långtgående EU-direktiv med direkt inverkan på nationella lagar och traditioner hade de nationella parlamenten mycket lite att sätta emot. Det folkvalda Europaparlamentet har fortfarande svag förankring i nationella opinioner, för att inte tala om de "europeiska" partigrupperingar som befolkar det. Jag skulle gissa att få svenska väljare ens vet namnet på någon av "sina" EU-parlamentariker.

Redan efter Maastrichtfördraget 1992 borde det rimligen ha stått klart att den långtgående ekonomiska integration som där stadfästes, för att inte tala om den gemensamma valutan, skulle komma att kräva en delvis samordnad finanspolitik, ja rent av en finanspolitisk union. Detta skulle i sin tur komma att ställa krav på delvis samordnade budgetar och om nödvändigt överföringar av skattepengar från ett land till ett annat (det som idag kallas transferunion) för att möta förutsägbara asymmetriska obalanser mellan olika delar av eurozonen. Detta skulle bli synnerligen viktigt i synnerhet i en valutaunion med relativt höga trösklar för arbetskraftens rörlighet och med påtagliga skillnader i ekonomisk prestation och produktivitet.

Inget av detta sades rakt ut, allra minst i Sverige, där euroanslutningen framställdes som ett huvudsakligen ekonomiskt beslut, vilket gjorde jakampanjen till en relativt enkel måltavla för motståndarsidan eftersom de ekonomiska fördelarna av en anslutning var minst sagt osäkra. Den politiska förutsättningen för valutaunionen, nämligen en finanspolitisk union och en bankunion (för att gemensamt reglera, garantera och övervaka hårt sammanvävda banksystem), vågade ingen på anhängarsidan lyfta fram.

Med den potentiellt ödesdiga eurokrisen har det sent omsider (och kanske för sent) blivit uppenbart att räddningen av valutaunionen och därmed av den europeiska unionen såsom vi hittills känt den, förutsätter att en långt djupare politisk integration än vad som hittills varit möjlig att ens diskutera. Valutaunionen i sin nuvarande form och omfattning kan i alla händelser inte räddas inom ramen för vad som i politiskt hänseende fortfarande är en mellanstatlig gemenskap, där var och en i första hand ser till sina nationella intressen också när dessa går ut över det gemensammas bästa.

### Fångarnas dilemma

EU i sin nuvarande form är därvid ett klassiskt exempel på vad som i spelteorin brukar kallas fångarnas dilemma och som innebär en situation där ett antal människor står inför valet att antingen fatta ett beslut som till synes är bäst för var och en men som sammantaget är sämre för

alla, eller att fatta ett beslut som till synes är sämre för var och en men som sammantaget är bäst för alla. För att ta sig ur fångarnas dilemma måste var och en för sig lita på att alla andra fattar det beslut som till synes är sämre för var och en men som i själva verket är bäst för alla. Brister det i tilliten mellan beslutsfattarna är risken stor att var och en för sig kommer att förstöra för alla. En fråga om förtroende kort sagt, vilket för övrigt en federation också är. Ordet federation kommer i alla händelser från latinets foedus som betyder fördrag och är härlett från fidus som betyder pålitlig.

Att federation likväl blivit ett omöjligt ord i den europeiska debatten kan mot den bakgrunden te sig anmärkningsvärt, eftersom federationen är en europeisk idé, eller åtminstone romersk, och inte, som många tycks tro, en amerikansk.

Federationen är kanske den mest sofistikerade formen av demokrati, eftersom den baserar sig på ett antagande om mänsklig mångfald och konflikt stället för ett antagande om homogenitet och konsensus. Den amerikanska federationens grundare sökte en konstitutionell form som skulle kunna härbärgera konflikter mellan skilda stater, traditioner och intressen. Vi ska inte glömma att det tidvis rådde krigsliknande tillstånd mellan de oförenade amerikanska staterna, inte heller att den amerikanska federationens slutgiltiga stadfästande krävde ett blodigt inbördeskrig.

Den amerikanska federationens motto E pluribus unum, enhet i mångfald, borde i alla händelser vara minst lika relevant för ett Europa där sviterna av mellanstatliga krig och konflikter varit än mer och behovet av något slags gemensam ordning därför större.

I Europa har ingen som vågat nämna tanken på en europeisk federation någonsin hävdats att den borde ersätta nationalstaten. Tvärtom kan

en europeisk federation bara konstitueras av dess nationalstater. En europeisk federation skulle inte på långa vägar kunna bli lika vittomfattande som den amerikanska eftersom europeiska staterna inte bara skils åt av skilda intressen utan också av skilda språk, samhällssystem, kulturer och historiska erfarenheter.

Fram till nu har nationella konflikter och särintressen ganska väl kunnat ackommoderas inom ramen för en framgångsrik ekonomi och växande gemensamma resurser (om än delvis byggda på pantsättningen av framtida tillgångar), men i den pågående krisen har behovet av en gemensam europeisk politik blivit akut, kanske livsavgörande. Utan förmågan att fatta gemensamma, demokratiskt legitima och någotsånär verk samma beslut när det gäller finanspolitik och penningpolitik kommer med stor säkerhet den europeiska gemenskapen att holkas ur och delarna bli större än helheten. Ett fördrag byggt på tillit mellan vänskapligt sinnade nationer riskerar att bli ett fördrag sönderslitet av misstro och konflikter.

Kanske har misstron redan blivit för stor för att en demokratisk politik på EU-nivå ens ska vara tänkbar, i synnerhet i ett läge när en sådan politik är förenad med mycket stora krav på tilltro och självuppoftning (ja, rentav transfereringar av skattemedel från ett land till ett annat). När ordet federation nu sent omsider, och under galgen, återuppväcks av europeiska politiker är uppförsbacken brantare än någonsin.

### Misstag starta i ekonomin

Det historiska misstag som en gång gjordes var att spänna ekonomin för politiken, att börja med den europeiska marknaden i tron att den europeiska politik som en sådan marknad krävde med tiden skulle falla som en mogen frukt. Den gränslösa marknaden skulle bokstavligen föra de europeiska nationerna och medborgarna närmare varandra och få dem att lära känna varandra och börja lita på varandra och med tiden göra dem mogna att utvidga ett huvudsakligen ekonomiskt fördrag till ett fördrag om en gemensam europeisk politik byggd på demokratiskt legitima val och beslut.

Nu kan vi sent omsider konstatera att det inte blev så, och en av anledningarna, tror jag, var föreställningen att en europeisk gemenskap skulle kunna bygga på samma typ av samhörighet som nationen. Eller på det som med Ferdinand Tönnies kallade Gemeinschaft, en samhörighet baserad på en sfär av delade minnen och erfarenheter, liksom på gemensamma religiösa, professionella eller intellektuella traditioner och släktskaper. Relationer i Gemeinschaft drivs främst av vad Tönnies kallar naturlig vilja eller Wesenwille, medan relationer i vad Tönnies kallar Gesellschaft, drivs av rationell vilja, eller Kürwille.

Den typiska formen för en Gesellschaft-relation är det formella avtalet eller kontraktet. Den typiska formen för en Gemeinschaft-relation är den informella förpliktelsen. Gesellschaft-relationer blir förhärskande i samhällen där samhörigheten och tilliten i allt högre grad måste bygga på opersonliga relationer mellan människor med skilda erfarenheter och traditioner, för att inte tala om skilda språk. En demokratisk europeisk federation, om den någonsin ska bli möjlig, måste vara baserad på en samhörighet mellan människor som huvudsakligen litar på att varje nation för sig, i eget intresse och av rationell vilja, agerar i allas gemensamma intresse.

De återkommande kriserna och bakslagen i den europeiska processen mot ökad politisk samhörighet, idag i formen av finansunion och bankunion för att rädda euron, visar om inget annat att inte ens den mest omfattande ekonomiska gemenskap har lyckats frambringa den nationsöverskridande tillit som krävs för att hantera de ekonomiska, sociala och kulturella konflikterna i ett gränslöst Europa. Varje framtid för Europa är en framtid där vitt skilda nationer med vitt skilda intressen och kulturer antingen skapar en gemensam ordning för sig själva – eller en gemensam oordning som alla kommer att förlora på, inte minst Europas små nationer. Fångarnas dilemma kommer Europa inte undan.

Finns det någon väg ut ur detta? Kan förtroendet mellan Europas nationer återupprättas och rentav stärkas, så att de beslut som är bäst för alla kan fattas av var och en?

Just nu verkar det inte så, inte ens under galgen.

Vad som tills vidare saknas är den gemensamma offentliga arena som krävs för att skilda nationella intressen och positioner, var för sig demokratiskt legitima, ska kunna konfronteras, jämkas och samordnas. Vad som saknas är en öppen och demokratisk politisk process som kan ersätta den slutna mellanstatliga diplomati som hittills cementerat de nationella särintressena. Vad som saknas är den federalism som nyss inte var möjlig att ens nämna, och som det nu kan vara för sent att ens sätta upp på dagordningen.

### Nordisk federation

I det perspektivet är det kanske hög tid att återuppväcka och förstärka den nordiska politiska gemenskapen, inte som ett alternativ till den europeiska federation som idag verkar närmast utopisk, utan som ett långsiktigt steg på vägen mot en sådan.

### De nordiska förutsättningarna torde därvid vara optimala.

Länderna är i många avseenden lika varandra, förtroendet mellan dem är fortsatt högt, språken så lika man kan begära, de sociala välfärdsystemen byggda på ungefär samma idéer, de mångkulturella utmaningarna i stort sett desamma. Även om de kulturella skillnaderna mellan länderna inte ska underskattas förblir de nordiska länderna i omvärldens ögon en naturlig regional gemenskap med synnerligen goda förutsättningar för offentlig kommunikation och kulturellt utbyte.

Kanske måste något väsentligt stå på spel för att idén om Norden som politisk gemenskap, kanske på sikt en federation, åter ska bli intressant och relevant. I varje fall måste den av Nordens regeringar börja uppfattas som en del av lösningen på de utmaningar som vart och ett av de nordiska samhällen står inför; den hotande försvagningen av den europeiska sammanhållningen och de tilltagande kulturella klyftorna

och motsättningarna inom såväl de nordiska samhällena som inom Europas övriga nationalstater.

Ett förtätat nordiskt politiskt samarbete över nationsgränserna skulle därvidlag kunna stärka de krafter som i såväl Norden som i övriga Europa kämpar för visionen av ett mångkulturellt samhälle baserat på gränser som överskrids och inte gränser som befästs.



Göran Rosenberg är svensk författare och journalist, tidigare bland annat chefredaktör för månadstidskriften Moderna Tider och USA-korrespondent för Sveriges Television. Han är hedersdoktor vid Göteborgs universitet och författare till en rad böcker, bl a "Friare kan ingen vara, den amerikanska idén från Revolution till Reagan" (Bonniers 2008) och senast "Ett kort uppehåll på vägen från Auschwitz" (Bonniers 2012).



Foto: Maslov bildbyrå

## 4. DEN GLOBALA FAKTORN

**I korthet:**

A classic solution to a crisis, now duly being put forward by the EU's core states and the Brussels organs, is to use the crisis for a leap forward to a closer union, both economic and political.

The 'tighter union' approach, starting with a banking union, is now out on the table. But some countries are simply not ready to give up more sovereignty; others feel a tighter euro-bloc would damage relations they have with other partners or the wider world. Some would expect a financial union dominated by its larger members to be too harsh in its disciplines while others see it as a collective shift towards state control.

If a smaller 'hard core' of countries went ahead with such an experiment, either success or failure would risk further widening the gaps in economic performance, culture, and international ratings among the Union's members. That could only confirm outsiders' perceptions of European division and incoherence – and incidentally make it harder for the full EU family to continue close and trustful cooperation on external and internal security issues.

Do the Nordic states themselves grasp what is at stake here – are they capable of seeing the EU in strategic terms of power, security, ultimately even life or death? The first point to jump out is the lack of a single or united 'Nordic' strategic vision. Some of the countries seek and appreciate EU protection, but others see it almost as a threat. Some may also be tempted to look towards the Arctic region, now opening up, for establishing a more secure place in the world. Yet there are grounds to argue that all Nordics actually need a united, strong and respectable Europe to stabilize and protect their general conditions of existence in post-Cold War times – above all now that the US is clearly 're-balancing' towards other regions.

If there is any truth in this, it follows that the Nordics need to realize that they also 'own' this crisis. They too are both vulnerable to, and answerable for, its broader strategic consequences.

## THE STRATEGIC ANGLE

*By Alyson JK Bailes*

Economic power is one of the most basic forms of power and economic warfare is a very old form of war. Between people and between nations, piling up resources and depriving other people of theirs is a straightforward way to build power and influence. Where the emphasis is more on coexistence, one way to bring partners into line and make them stay there is to leverage economic assets that you control and that they have need of.

In modern times, this wealth=power equation can apply to regions and institutions just as much as to individual countries. The European Union began its whole existence in the 1950s as an economic construction, and has grown into the world's largest single trade bloc. Aside from its collective bargaining strength, it regroups nations who are among the world's richest in GDP-per-capita terms, and nations who head the world tables for competitiveness and innovation, standards of social welfare, and calculations of 'happiness' and 'peacefulness'. It is also the world's single largest giver of development aid.

The economy=power connection underlies the drive for European integration in an even more fundamental way. The idea of merging the French and German economies after the war was to make it impossible for those countries ever to fight each other again. They might remain separate 'powers' in one sense, but they could never again wish to increase their own power by crushing that of the other: it would now be



like crushing one of their own limbs. When the idea of resource redistribution to aid the EU's poorer members gained ground in the 60s-70s, it was not a purely economic transaction either – the deeper motive was to reduce social resentment, disorder and instability, thus reinforcing European unity through a more genuinely shared experience of life. In sum, if the EU has any right to call itself a peace machine, it is one that runs on economic fuel.

### **Strategic significance**

It follows that when the European economy sneezes, Europe's whole place and standing in the world gets a cold. There are actually several levels of strategic significance involved in the present Euro-crisis, and in the possible ways it could turn out.

First and most crudely, economic hardship and uncertainty have an effect on defence, security, and aid efforts both at the national and European level. There are fewer funds for armed forces and humanitarian initiatives, less inclination to hazard scarce resources through any risky enterprise. The public mood turns inwards, towards conserving whatever can be salvaged at home. It is no coincidence that the mood of discussion about EU Common Security and Defence Policy is pretty depressed and depressing just now.

Secondly and as an extension of this, economic troubles are bound to be interpreted as a kind of weakness by the rest of the world. To the extent that Europeans themselves may be blamed for running into them and failing to solve them, outsiders may also revise downwards their opinion of the European 'system' and 'model' as such. This second point is almost more important, because it increases the risk that others may lose interest in helping Europe out of its troubles, or may be tempted to help in a manipulative way that exploits European vulnerability.

Perhaps luckily, in the present case the impact of declining European consumption on both US and Chinese trade has been plain enough to make both those nations root for a European recovery. But neither of them can solve the problem in Europe's place: and if Europe doesn't

solve it, they will have to start more seriously discounting European power in their own survival plans.

Thirdly and equally serious, the impact of economic hardship within Europe increases tension and division within societies. Resentment and the blame game can be turned against immigrants and various social minorities, as well as political opponents. National leaders have to show themselves more simplistically 'national' than usual to keep control of their own electorates, which in turn means sharper than usual clashes of interest at the EU level. Willingness both for sacrifice and for solidarity is worn thin; old prejudices and ethnic stereotypes re-emerge.

It is hardly necessary to point out how this feeds back into the first two problems and aggravates them: a squabbling Europe displaying selfishness among its own members is even less likely to be generous to the rest of the world, and even less likely to be respected by other powers.

### **Which way forward?**

Of course, it is not only with clear North European eyes that one may observe this happening. The largest European nations who see themselves as figureheads of European power abroad have particular reason to be aware of and concerned about the consequences. The debate about strategic challenges and remedies has been going on in Brussels and the major capitals for quite a while. The trouble is that it seems to be no nearer reaching any useful solutions.

Punish Greece in the hope that at some point it miraculously becomes German?

Throw out the Eurozone's weakest members or alternatively its strongest member?

Even if these approaches were good economics, they could only make things worse on every side of the strategic equation.

Bail out weaker states with no guarantee of transforming their basic weaknesses, especially of competitiveness and tight governance? That could only underline and perpetuate one of the chief flaws of the Union as an economic power, and one that devalues its reputation in foreign eyes as well.

**The classic solution, which is now duly being put forward by the EU's core states and the Brussels organs, is to use the crisis for a leap forward to closer union, both economic and political.**

At the conceptual level this is far from foolish. The crisis has shown among other things that sixty years of integration have created profound patterns of interdependence among EU economies: if Greece should collapse, the holdings of many German banks would disappear with it. Not just the Euro-crisis, but everything happening since 2008, has shown that a stable single market cannot be built on a private financial sector that not only lacks fit-for-purpose regulation, but is listening to different political guidelines and demands in every different country (or province).

The 'tighter union' approach, starting with a banking union, is now out on the table and – as usual – has immediately generated a wide span of arguments against it. Many of these arguments, perhaps even most of them, are basically more political and strategic than economic. Some countries are simply not ready to give up more sovereignty; others feel a tighter euro-bloc would damage relations they have with other partners or the wider world. Some would expect a financial union dominated by its larger members to be too harsh in its disciplines - damaging hopes of social peace and popular consent – while others see it as a collective shift towards state control, and hence inherently socialistic.

If a smaller 'hard core' of countries went ahead with such an experiment, either success or failure would risk further widening the gaps in

economic performance, culture, and international ratings among the Union's members. That could only confirm outsiders' perceptions of European division and incoherence – and incidentally make it harder for the full EU family to continue close and trustful cooperation on external and internal security issues.

### **Lack of Nordic vision**

How do the Nordic states come into this picture? How far, indeed, are they capable of seeing the EU in strategic terms of power, security, ultimately even life or death?

One point that jumps out immediately is the lack of a single or united 'Nordic' strategic vision. Similar as many of the five states' challenges and values may be, they have found widely varying solutions for their survival as small free countries: three being part of a fully guaranteed alliance with the rest of Europe, and the other two not.

Their militaries are of different sizes and shapes, whereof Iceland has none at all. In terms of policy agendas, the Russian issue dominates for Finland and is almost invisible for Iceland; Norway is little tied to the Baltic, while Finland and Sweden have no outlet to the Arctic seas. More subtle examples could also be found.

Not surprisingly, each Nordic state also sees a different relationship between European integration and its own existential interests. Finland is closest to the European mainstream view, understanding EU membership as a vital 'soft' guarantee for its survival and an anchor for its democratic Western alignment. Denmark by contrast has opted out of all the Union's defence activity and opts in to only parts of its internal security system, using such 'opt-outs' ultimately to defend its own freedoms. The Norwegian people in two negative referendums have apparently seen EU membership as incompatible with their country's vital interests, particularly its sovereignty and identity. The conventional expectation is that Icelanders will give a similar verdict at the close of their current entry negotiations, if indeed those talks are not abandoned along the way.

A shared cathartic experience in the economic crash since 2008 might possibly have brought Nordic perceptions closer together: but in fact, this was the part of Europe that found itself least deeply and consistently affected. For a start, only one of the five Nordics – Finland – faced the crisis as a member of the Euro-zone. Iceland suffered one of the world's severest shocks, but was not in a position to seek EU cover; nor indeed were the other Nordics willing to bail it out, except through a conditional IMF programme. None of the other states was hit anything like as badly, and arguably the most urgent challenge for Sweden was how to protect its Baltic investments rather than the threat to its own economy.

How far the Nordic agenda is out of synch with the rest of suffering Europe has now been illustrated again by Sweden's readiness to start experimenting with reflationary policies.

### **Separate and superior?**

The sense of separateness, and to some degree of superiority, has not failed to be reflected in Nordic political responses to the crisis. Nordic EU members' unwillingness to bail out their Southern partners, unless on the strictest conditions, is now a commonplace of European bargaining. Polls suggest increases in the already high North European level of Euro-scepticism. One should be very cautious about making links to the rise of new nationalistic parties in Sweden and Finland: but it seems clear that the conditions for preaching independence from foreign ties must be improved where the life-and-death importance of those ties is debatable to start with, and when they seem to offer only shared humiliation and undeserved impositions in the shorter term.

Another factor that may not yet be detectably affecting attitudes among the Nordic EU members, but has certainly surfaced in Norway and Iceland, is the expectation of the opening up of the Arctic space due to climate change. Successful, peaceful, and sustainable exploitation of Arctic resources and transit routes would have profitable spill-over effects, especially for the Western Nordic countries and potentially for all of them. In terms of political geometry it would bring the Nordics close

together with the US, Canada and Russia, and would place Europe's Northern periphery in the centre of a new 'great game' – incidentally, the only European borderland where profitable development might be on offer with minimal risks of conflict.

While the EU has made progress in developing a common policy on the Arctic, Finland is the only Nordic state that explicitly prefers to approach the High North challenge by the Brussels avenue. For all of the other four, the Arctic magnet is most obviously a force pulling away from Europe's troubled South, and working against the idea of a 'community of fate' for the entire European continent.

One should ask with an open mind whether such tendencies to Nordic separatism need to be fought against. Euro-critics are right if they argue that the Nordic is 'not to blame' historically or economically for the plight of the Euro, or for the failings of weaker brethren in the South. There is indeed a stronger case to be made that Germany's high-export model and German banks' financing choices have helped to trap Southern neighbours in a non-competitive mould.

Shouldn't the Nordics, then, be careful to limit both their Southward financial liabilities and their political inputs to EU crisis management, if they want to maintain their own relatively favoured position?

Isn't it simply rational for them to remain cautious, and divided, in their degree of European integration when they seem to have been faring much better (pace Finland's exception) without it?

### **A stable Europe**

That argument is quite hard to answer in narrowly economic terms, not least because Nordic states' trade is largely carried out with other 'Northern' powers in Europe and beyond. Allowing Southern economies to crash, or be forced out of the Euro, would thus not in a direct sense be cutting off the branch that Norden is sitting on. If there is something to be said on the other side, it must be looked for again at the broader political and strategic level.

Do the Nordic states need a united, strong and respectable Europe to stabilize and protect their general conditions of existence in a post-Cold War world? Some might question even that, pointing to the role of US power as the ultimate guarantee of a fixed border between the West and Russia. But the US is clearly, even if gradually, reducing its concrete security investment in Europe in order to 're-balance' towards other regions. It has no serious quarrel, incidentally, with Russia in the Arctic.

And more to the point, for all the non-military aspects of security and stability – law, order and migration, environment and climate change, the energy balance, combating pandemics – all Nordic nations whether EU members or not are now far more dependent on the efficiency of intra-European cooperation than on anything from across the Atlantic.

It is the strength of Europe and its reputation, not the USA's strength on their own, that will ultimately determine how they stand in a later 21st century multipolar balance vis-à-vis the might of China. And a Europe that already finds itself struggling with these growing responsibilities might lose all chance of mastering them, should its membership split and/or its peoples rise up against the costs of discipline and solidarity.

### **No Nordic answer**

There are reasons, then, for the Nordics to realize that they also 'own' this crisis in a sense and are both vulnerable to, and answerable for, its broader consequences. But if they accept this, they also need to grasp that there are limits to how far they can help based only on their own experiences and interests. Can the deep peace-building ties between France and Germany be re-knit, can a way be found to re-engage Britain, can a North-South split be averted, or can internal peace and public consent be restored in the worst-hit countries by applying a 'Nordic model'? Even with the best will in the world, the answer would have to be 'not only'.

Yet defining what more the Nordic states can and should do is not easy, and answering the question of whether they have reason enough to try is even harder. In the end, the right to reply has to rest with the Nordic political communities themselves.

Interestingly, when a European challenge has presented itself in a more overt military-strategic form, they have responded almost without hesitation. During the Balkan wars of the 1990s, which also were in no way Norden's 'fault' and were very far from Norden's own experience, all Nordic states put their men's and women's lives on the line as peacemakers. Perhaps a clearer awareness of the security and strategic issues at stake would help to open up Nordic thinking on the present crisis as well.

For whatever else it may and may not be, this particular turning-point in Europe's history is not just about 'the economy, stupid'.

.....



Alyson JK Bailes teaches security studies at the University of Iceland and at the College of Europe in Bruges. She was formerly a British diplomat, Ambassador at Helsinki and Director of the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

**I korthet:**

Eurokrisen är ett problem som EU skapat på egen hand, genom en bristfällig arkitektur. Den krisen kan bara lösas av EU och dess medlemsländer. En livlig debatt pågår i de flesta av EU:s medlemsländer, en debatt där Sverige för övrigt är anmärkningsvärt tyst.

Eurokrisen är emellertid bara ett symptom på en mycket allvarligare kris – en kris som går långt utanför valutaområdet och egentligen rör själva grundvalarna i det ekonomiska systemet. Detta är en global kris där den ekonomiska modellen uppvisar allt allvarigare brister. Politiken har tappat kontroll över finansmarknaderna som lever sitt eget liv.

Samtidigt är världens jakt på ökad ekonomisk tillväxt hotad av ett alltmer instabilt klimat, överutnyttjade ekosystem och föroreningar av luft och vatten samt därtill, en allt svårare ekvation när det gäller tillgången till både energi och viktiga råvaror.

Dagens kris borde utnyttjas för att ta ett helhetsgrepp på utvecklingen, inte bara försöka skapa balans i finanserna. Vad som krävs är en annan ekonomisk logik, där sociala och miljömässiga målsättningar ges en långt större prioritet. Världens länder måste börja samarbeta för att klara de utmaningar som klimatförändringen och överutnyttjade ekosystem samt allt högre priser på energi och råvaror innebär.

Här blir EU:s kris en angelägenhet för oss alla. Ett sönderfall av det europeiska samarbetet – eller på stället marsch – snabbt skulle erodera förutsättningarna för EU och dess medlemsländer att garantera välfärd åt sina medborgare men också att utöva något som helst inflytande på den globala politiska arenan i framtiden.

## EUROKRISEN BARA ETT SYMPTOM

*Av Anders Wijkman*

Idén om ett enat Europa föddes ur askhögar och ruiner. För Europas historia är en mörk historia. Den första halvan av 1900-talet är det allra mörkaste kapitlet i denna historia. Många tiotals miljoner människor dog. I västfrontens ingenmansland, på andra världskrigets slagfält, i nazisternas koncentrationsläger och vid terrorbombningar mot civila mål.

När EU därför bildades var den övergripande målsättningen tydlig och klar: att bygga för fred.

Samarbetet kunde inte börja med politik. Därtill var hatet mot Tyskland alltför stort. Den europeiska integrationen tog därför ett pragmatiskt avstamp. Samarbetet startade med ekonomi och handel. Den gemensamma marknaden växte fram.

På grund av projektets renodlade ekonomiska karaktär fick det en starkt teknokratisk prägel. Den första överstatliga myndigheten – Höga myndigheten, senare Kommissionen – fick långtgående befogenheter och stor självständighet mot de deltagande ländernas regeringar. Redan här grundlades, tyvärr, en kultur där insyn och transparens var en bristvara och där oberoende tjänstemän fick en oproportionerligt stor makt.

Under de decennier som gått har samarbetet fördjupats och blivit alltmer politiskt. Men vad det slutliga målet för samarbetet skall bli, har aldrig fastställts.

För länder som Frankrike, Belgien och Tyskland har det hela tiden funnits en stark önskan om en långtgående politisk integration, av vissa uttryckt i termer av Europas Förenta Stater. För ett land som Storbritannien, däremot, har den politiska dimensionen aldrig lockat. Intresset har varit helt inriktat på handelsutbytet och den gemensamma marknaden.

Trots att britterna redan har rätt till vissa undantag i samarbetet har regeringen Cameron nyligen inlett ett försök att ytterligare reducera Storbritanniens åtaganden inom Unionen. Till bilden hör dock att David Cameron samtidigt stöder tanken på ett mera långtgående samarbete mellan euroländerna. Han har insett, som så många andra, att euron bara kan överleva genom en långtgående samordning av euroländernas ekonomiska politik.

### **Svensk EU-tystnad**

Var Sverige står i dessa frågor är inte lätt att veta. Vi är sannolikt det medlemsland som har minst debatt av alla om EU:s framtid. Regeringen duckar. Oppositionen duckar. Beröringsskräcken kring allt som handlar om EU är bara alltför tydlig.

**Tystnaden i Sverige har naturligtvis sina orsaker. Trots en majoritet i folkomröstningen 1994 var många svenskar aldrig helt övertygade om EU:s betydelse. Vad hade väl vi att lära av länderna på kontinenten?**

Vi hade inte heller kriget som en direkt erfarenhet. Det gjorde att fredstanken inte alls blev lika självklar i vårt land som för de länder som förlorat tiotals miljoner medborgare. Vår främsta koppling till kriget – om man bortser från allmänt svåra tider under krigsåren – är att vi hade en intakt produktionsapparat då kriget var slut. Med den som bas kunde vi börja förse de krigshärjade länderna på kontinenten med alla de behov de hade i samband med återuppbyggnaden. Det var här mycket av rekordårens tillväxt grundlades.

Så vårt beroende av Europa kan inte nog betonas. Ändå är det nästan tyst vad gäller frågan om EU:s framtid.

Frågan om formerna för ett fördjupat samarbete är nu föremål för bred debatt i de allra flesta av EU:s medlemsländer. Krisen för euron gör att det inte längre går att skjuta frågan framför sig.

I den debatt som nu pågår framträder två huvudlinjer.

Den ena går ut på att problemen bäst löses med hjälp av långt tuffare kontroll och efterlevnad av reglerna inom stabilitetspakten – för att undvika statsbankrutter och lånekaruseller av typ Grekland.

Kritiken om dålig respekt för regelverket drabbar då inte bara länder som Grekland, utan även Frankrike och Tyskland. Dessa länder var de facto först ut med att bryta mot reglerna kring storleken på budgetunderskottet.

Den andra linjen går ut på att själva arkitekturen i samarbetet måste göras om. Som bevis nämns bland annat att flera av de länder som idag är i kris, som Spanien och Irland, följde regelverket men ändå hamnade i allt större svårigheter.

Ett intressant inspel kom för några veckor sedan av en grupp utrikesministrar under tysken Westerwelles ledning. Bland förslagen märks en direktvald president för EU-kommissionen, ökad makt åt Europaparlamentet – bland annat rätten att väcka lagförslag - samt att ge de nationella parlamenten en långt viktigare roll i samarbetet. Merparten

av gruppens genomgripande förslag syftar till att öka demokratin inom EU, vilket tveklöst är en förutsättning för att över huvud taget kunna tala om ett mera långtgående politiskt samarbete.

Det är symptomatiskt att förslaget knappt kommenterats av svensk media, än mindre av de svenska partierna.

Det är, som jag ser det, inte svårt att ta ställning. Om EU skall ha en chans att utöva kraftfullt ledarskap i framtiden måste en långtgående fördjupning av samarbetet ske. Eurokrisen är den just nu viktigaste orsaken. Det borde stå klart även för de mest entusiastiska anhängarna att eurosamarbetet är felkonstruerat.

(Här hade vi på Ja-sidan i den svenska folkomröstningen 2003 helt fel. Vi viftade bort invändningar från bl a Nils Lundgren och Leif Pagrotsky och hävdade trosvisst att det system som byggts upp gav tillräckliga garantier).

## Europa i världen

När banker i en delstat i USA hotas av konkurs innebär inte detta ett hot mot delstatens existens. Det finns mekanismer som ser till att det sker en fördelning och utjämning av underskotten. Motsvarande mekanismer finns inte i EU och det är detta som är pudelns kärna. Det finns helt enkelt inga garantier för solidaritet euroländerna emellan i samband med ekonomiska och finansiella kriser. Så länge den situationen består kommer samarbetet att halta – och hotas.

Men utmaningen för EU och dess medlemsländer går mycket längre än krisen för euron. Ytterst är det frågan om Europas plats i världen och påverkan inom den internationella politiken. Problematiken uttrycktes väl i en artikel i augusti 2012 av bl a den tyske filosofen Jurgen Habermas:

“The European nations need to understand that they will be able to retain their welfare state societal model and the cultural diversity of their nation-states only if they take joint action. They

need to pool their resources if they wish to have any kind of influence on the agenda of global policymaking and the resolution of global problems. A rejection of European unification would be tantamount to bowing out of world history.”<sup>6</sup>

Andemeningen är att ett sönderfall av samarbetet – eller på stället marsch – snabbt skulle erodera förutsättningarna för EU och dess medlemsländer, både att garantera välfärd åt sina medborgare men också att utöva något som helst inflytande på den globala politiska arenan i framtiden.

## Bredare kris

Med denna utgångspunkt blir eurokrisen bara ett symptom på en mycket allvarligare kris – en kris som går långt utanför valutaområdet och egentligen rör själva grundvalarna i det ekonomiska systemet. Eurokrisen är ett problem som EU skapat på egen hand, genom en bristfällig arkitektur. Den krisen kan bara lösas av EU och dess medlemsländer.

Men parallellt med valutakrisen befinner vi oss i en global kris där den ekonomiska modellen uppvisar allt allvarigare brister. Det handlar om de finansiella marknaderna, med betoning på den snabbt ökande skuldsättningen, kortsiktigheten och risken för nya bubblor samt oviljan att ta ansvar för långsiktiga risker.

Det gäller en alltmera skev inkomstfördelning, där vanliga inkomsttagare tappar mark i de allra flesta länder. En allt större del av inkomsterna går till de redan välbesuttna och de stimulansåtgärder som vidtagits av regeringarna gynnar i första hand dem. Arbetslösheten, inte minst bland unga människor, är ett annat stort problem och ett hot mot den sociala sammanhållningen i allt fler länder.

Sist och slutligen gäller det vårt slösaktiga sätt att använda energi och naturresurser. Detta manifesteras i ett alltmera instabilt klimat, överut-

---

6 Frankfurter Allgemeine, 4 augusti 2012.

nyttjande av många viktiga ekosystem samt den tilltagande bristen på billig energi och många råvaror, både ändliga och förnybara.

Alla dessa problem borde naturligtvis tacklas av politikens institutioner, sist och slutligen av parlament världen över. Men politiken har tappat mycket av sitt inflytande. Den hänvisar allt oftare till avgöranden på marknaden, först och främst i form av världens börser, kreditvärderingssinstitut och finansiella marknader.

Många hade trott och förväntat sig att de europeiska institutionerna – bl a med hjälp av euron – skulle vara tillräckligt starka bålverk mot de finansiella marknaderna. Men så har det inte blivit. Impotensen hos både EU-kommissionen och Europeiska Rådet har varit påfallande.

Bristerna i eurons konstruktion är naturligtvis en del av förklaringen. Men problemet är långt större än så. Även i ett land som USA är regeringens inflytande över finansmarknaden starkt beskuren. Finansmarknaden lever sitt eget liv och har alltmera distanserat sig från den reala ekonomin.

### **Finansmarknaden inte hållbar**

Den successiva avregleringen av finansmarknaderna från 1970-talet och framåt har skapat en helt ny spelplan. Georg Soros konstaterade redan för tjugo år sedan att:

“We cannot have a global economy without a global society”.

Men nästan ingenting har hänt för att försöka tygla de finansiella marknaderna. Skuldberg och bubblor har byggts upp utan att politiken har gjort mer än marginella insatser för att minska riskerna. Politiken är i bästa fall reaktiv.

Ett talande exempel är att de samlade finansiella tillgångarna i världen – i form av aktier, obligationer, banktillgångar och fastigheter – ökat från 12 biljoner US dollar år 1980 till nära 240 biljoner US dollar år 2011. En tjugodubbling på trettio år! Är det någon som på allvar tror att

det samlade förmögenhetsvärdet kan öka så snabbt? Riskerna för nya finansbubblor som ett resultat av denna utveckling måste betecknas som mycket stora.

Den internationella politiska responsen hittills har varit Basel III - en försiktig skärpning av kapitaltäckningskraven, som därtill inte genomförs fullt ut förrän 2019. Dessa regler kommer dock att ha begränsad effekt på en finansmarknad som tappat mycket av sin egentliga uppgift – att försörja produktiva företag och hushåll med krediter – och alltmera ägnar sig åt att tjäna pengar på pengar.

Så varje diskussion om EU:s framtid måste handla om och inkludera den globala problematiken i stort. Världsekonomin är så integrerad och så tät att effektiva åtgärder, både vis-a-vis spekulativa beteenden i finanssektorn, de snabbt ökande inkomstskillnaderna, den höga arbetslösheten samt utsläppen av klimatgaser och plundringen av viktiga ekosystem, bara kan genomföras genom ett nära internationellt samarbete. Samtidigt vet vi alla hur svårt det varit och är att uppnå globala avtal på dessa områden. När sådana överenskommelser är svåra att nå, vilka alternativ finns att tillgå? Hur ser Plan B ut? Det är här EU:s möjligheter kommer in. EU kan gå före och ge goda exempel. Sedan kan andra regioner följa efter.

EU-länderna har redan demonstrerat ett tydligt engagemang för de globala utmaningarna. Konstruktionen med en social marknadsekonomi, där medborgarna ges en grundtrygghet, är ett exempel. Klimatpolitiken är ett annat. Försöken att skärpa reglerna på finansmarknaden inom Europa ytterligare ett.

Men även om åtgärder som dessa går längre än i andra delar av världen är de helt otillräckliga. Den sociala nedrustningen i några av de sydeuropeiska länderna gör att hela EU-bygget börjar svikta. Klimatpolitiken har tappat fart. Försöken att reglera bank- och finanssektorn är alltför valhänta. Vad som tveklöst förestår är en genomgripande reformering av den ekonomiska modellen. Om inte så sker kommer försöken att rädda euron att ha ytterst begränsad verkan eller t o m misslyckas.



## Energi och råvaror

För regeringarna i EU diskuteras skuldskrisen främst som en fråga om att öka tillväxten. Men tillväxt handlar inte främst om pengar. Tillväxt får vi genom att utnyttja olika resurser från naturen, främst högvärdig energi. Där upplever vi stora och ökande problem idag. I form av ett alltmera instabilt klimat, överutnyttjade ekosystem och föroreningar till luft och vatten. Men därtill i form av en allt svårare ekvation när det gäller tillgången till både energi och viktiga råvaror.

I ett historiskt perspektiv tog den ekonomiska tillväxten fart först när människan började utnyttja fossila bränslen. Det var så den industriella revolutionen blev möjlig. Problemet nu är att den billiga oljans tid är förbi. Inte så att oljan tar slut. Men de lätt åtkomliga reserverna är på upphällningen. Att börja exploatera fyndigheter på stora djup i haven, i tjärsand eller i polartrakterna ger väsentligt lägre utbyte. Därtill är klimat- och miljökonsekvenserna djupt allvarliga.

Inte bara energin har blivit dyrare. Samma sak gäller för många viktiga råvaror. En viktig orsak är att avkastningen inom jordbruket planat ut, en annan att vi redan utnyttjat de mest rikhaltiga malmerna. Dyrare energi driver på prisutvecklingen. Den snabba tillväxten och därmed efterfrågan i länder som Kina spelar naturligtvis in.

Frågan är vad dessa prisökningar för energi och våra viktigaste råvaror innebär för tillväxten på sikt. Medan energikostnadens andel av BNP länge legat runt 5 procent är trenden nu snabbt stigande. Ingen vet säkert var smärtgränsen går. Ökade energi- och råvarupriser innebär att utrymmet för annan konsumtion minskar. Tillväxten blir lägre.

Allt talar för att världen är på väg in i en helt ny situation vad gäller tillgången på en rad viktiga resurser. Den tiden är förbi då billig olja fungerade som smörjmedel i ekonomin. Den enda rimliga slutsats man kan dra är att skuldsaneringen för både regeringar och hushåll kommer att bli långt svårare.

Världens länder måste ställa in sig på en utveckling där energi- och

materialomsättningen inte kan fortsätta öka som hittills. Viktiga delar av utmaningen bör vi kunna klara genom att effektivisera energi- och resursanvändningen. Men den snabba tillväxten i länder som Kina, Indien och Brasilien gör att vi under alla förhållanden måste räkna med en allt hårdare konkurrens om energi och råvaror.

## Helhetsgrepp

Dagens kris borde utnyttjas för att ta ett helhetsgrepp på utvecklingen, inte bara försöka skapa balans i finanserna. Tiden är kort att åstadkomma en övergång till ett hållbart ekonomiskt system. Vad som krävs är en annan ekonomisk logik, där sociala och miljömässiga målsättningar ges en långt större prioritet. Naturens skafferi är inte oändligt stort. Världens länder måste börja samarbeta för att klara den utmaning som allt högre priser på energi och råvaror kommer att innebära.

Klimatsamtalen har hittills misslyckats. Förhoppningsvis kan egenintresset när det gäller att säkra tillgången till energi vara starkt nog för att motivera en mer konstruktiv internationell dialog.

**Den mest omedelbara åtgärden måste bli att påskynda energiomställningen och snabbast möjligt ersätta fossilenergin genom en kombination av alternativa energislag och effektivare energianvändning. Där har EU kommit en bit på väg, främst genom kravet på 20 procent förnybart i energimixen 2020.**

Men de tjugo procenten är bara ett delmål. Vad som snabbt behövs är ett mera ambitiöst mål för 2030, förslagsvis 35 procent, därtill ett effektivt sparprogram och en snabb utbyggnad av elnätet inom EU. Förutsättningarna för sol, vind, effektiv biomassa och vatten ser olika ut i

olika delar av Europa. Därför blir utbyggda supernät – i kombination med smarta nät på lokal nivå, där kunderna kan både ta emot och leverera el till nätet - av helt central betydelse.

Parallellt måste energi- och materialanvändningen i samhället radikalt förändras, i riktning mot målen i den färdplan för ett resurseffektivare Europa som EU-kommissionen nyligen lagt fram. Denna färdplan är ett helt centralt dokument. Men det har hamnat helt i skymundan på grund av eurokrisen.

## Dagens slit- och slängkultur måste ersättas av slutna kretslopp, där återbruk och återanvändning samt längre livslängd på produkterna blir normen.

Då kan en kraftig minskning ske av behoven av energi och nya råvaror. En skatt på jungfruliga råvaror - samtidigt som skatten på arbete radikalt sänks – skulle ge en bra skjuts i rätt riktning.

En bonuseffekt skulle vara att jobben blir flera, dels genom sänkta skatter, dels genom den serviceorganisation som behöver byggas upp på lokal nivå för att klara de behov av ökad återvinning, återanvändning, underhåll och reparation som kommer att uppstå. Allt detta förutsätter nya affärsmodeller, där många företag kommer att gå över från att sälja ständigt nya modeller av olika produkter till att offerera tjänster av hög kvalitet.

Parallellt bör nya indikatorer för att mäta välfärden i samhället utvecklas. Allt flera experter är överens om att BNP ger begränsad vägledning om vart samhället är på väg. BNP mäter den ekonomiska aktiviteten men säger föga om kvalitén i utvecklingen. Denna fråga diskuteras knappt i Sverige, främst på grund av finansdepartementets ointresse. Men på kontinenten är frågan stor och både OECD och EU-kommissionen arbetar med intressanta alternativa förslag.

Slutligen krävs naturligtvis en radikal reformering av finansmarknaden. Bland många viktiga frågor märks att begränsa risken för framtida bubblor – som alltid drabbar gemene man när de brister - men också att tvinga fram ett ansvarstagande för långsiktig risk, inte minst på klimatområdet. Hur skall till exempel pensionsfonderna i längden kunna försvara att man gör vinst på kort sikt via investeringar i oljesand i Kanada, medan det är brist på medel för investeringar i sol och vind? Här behövs skärpta regler i kombination med en revidering av bankernas och finansföretagens belöningsystem. När de anställda främst premieras med utgångspunkt från resultatet de tre senaste månaderna är det inte konstigt att frågan om långsiktigt ansvar får begränsat utrymme.

### Energiomställning drivkraft

För att sammanfatta: Det finns ingen väg tillbaka för EU. Om inte EU fanns skulle vi behöva uppfinna det.

I den allt tätare, multipolära värld som nu avtecknar sig finns bara en sak på kartan för Europa: ett fördjupat samarbete, men i former där demokratin och öppenheten stärks.

Förbi är den tid då många viktiga beslut inom EU fattades bakom lyckta dörrar. Förbi är också den tid då EU-kommissionens ledning utsågs efter mygel och kohandel mellan medlemsländernas regeringar.

De förslag som gruppen runt utrikesminister Westerwelle lagt fram förtjänar allt stöd. Om de genomfördes skulle det demokratiska underskottet inom EU effektivt adresseras.

Det fördjupade samarbetet inom EU har många dimensioner. Som jag upplever det är det bara om eurokrisen sätts in i ett större sammanhang – och kopplas till de globala kriserna kring finanser, jämlikhet, arbetstillfällen, energi och klimat, ekosystem och resurser – som EU-samarbetet åter kan få styrfart.

Utifrån ett sådant perspektiv kan målet för det fördjupade samarbetet

inte stanna vid att stabilisera euron. Blicken måste breddas och ta sig an de stora globala utmaningar våra samhällen står inför. Energi- och resursanvändningen – och formerna för den - framstår då som den i särklass viktigaste frågan. Den optimala handlingsplanen borde gå ut på att låta energiomställningen bli den positiva kraften för innovationer, nya arbetstillfällen och en mer hållbar framtid i Europa.

---



Anders Wijkman är en svensk politiker och skribent, ledamot av Kungliga Vetenskapsakademien, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, ordförande i Romklubben samt styrelsemedlem i Tällberg Foundation. Han är tidigare Europaparlamentariker för kristdemokraterna, biträdande generalsekreterare i FN, generalsekreterare i svenska Naturskyddsföreningen samt generalsekreterare i Röda Korset.

**I korthet:**

Världen står mitt uppe i ett skifte. Eurokrisen är ett symptom på vad som är fel med den gamla modellen – finansmarknaden tilläts plocka åt sig en större del av samhällets produktivitet utan att ge något tillbaka. Västpolitiker försöker nu lösa krisen genom att använda den gamla modellens lösningar, men den existerande ekonomiska teorin fungerar inte längre utan gör tvärtom krisen djupare.

Kärnan i en ny och annorlunda ekonomisk modell innebär farväl till Adam Smiths ord om att samhällets välstånd är lika med individernas samlade välstånd. Vi får en ny modell för tillväxt än den vi har vant oss vid.

Två centrala ekonomiska parametrar banar väg för den nya tidsåldern – knappa resurser och masskommunikation. Tillsammans driver de fram en annan samhällsstruktur.

Masskonsumtion blir inte människans sätt att söka tillfredsställelse längre när råvarorna blir knappa utan social kontakt och upplevelser upplevs som viktigare.

Industrialiseringens tidsålder med masskonsumtion innebar att produktivitet vanns av att pressa maximalt ur dyr arbetskraft medan råvaror fanns i överflöd och därmed var billiga. I den tidsålder vi nu går in i är vetande den eftertraktade varan men tack vare masskommunikationen delas vetandet på oändligt många händer. I den nya världen blir samarbete och att ta hänsyn till omgivande samhälle och miljö lönsamt.

Upplevelsen av och förståelsen för behovet av en ny modell är starkast i Asien av den anledning att där är trycket efter resurser störst på grund av en stor befolkning som snabbt tar sig in i medelklassen.

Härtill kommer att de klassiska asiatiska filosofierna och religionerna ser människans samspel med naturen och Gud på ett annat sätt än västliga filosofier och religioner gör. Den asiatiska synvinkeln är mer böjd att utgå ifrån en harmoni mellan dessa begrepp medan de västliga kulturerna snarare tänker sig att naturen är underkastad människans godtycke.

De nordiska länderna har nått långt när det gäller att erkänna de negativa konsekvenserna för jordklotet med rovdrift på naturens resurser. Språnget härifrån till en förståelse för en ny ekonomisk modell är mindre än det kan verka. Norden kan få en konkurrensfördel genom att ställa in sig på att dra så lite det går av jordens resurser.

De nordiska länderna kan på så vis få ett försprång in i den nya tidsåldern

## KONTURERNE AF EN NY ØKONOMISK TIDSALDER<sup>1</sup>

*Af Jørgen Ørstrøm Møller*

I godt 250 år har vi levet i industrialiseringens tidsalder. Den skabte masseforbruget, som grundlag for økonomisk aktivitet med økonomisk teori sporet ind på forbrug, vækst og fordeling af 'mere'. Sideløbende hermed fik vi et velfungerende liberalt, repræsentativt demokrati med samfundet opdelt i ganske få store grupper, hvis berettigelse var fordeling af den stigende (industri)produktion. Nationalstaten blev født til at skabe den nødvendige tekniske og ikke mindst politiske og administrative struktur. Hele denne tidsalder og dens grundlag rives væk under vore fødder.

Vi bevæger os ind i et mindre materialistisk samfund, hvor behovstilfredsstillelse i højere omfang beror på andre faktorer end masseforbrug. Forholdet mellem mennesker vil i højere grad blive domineret af ikke-økonomiske faktorer. Lidt brutalt og forenklet kan det siges, at den økonomiske nytteteori forsvinder; den var fundamentet for al økonomisk teori med udsagn om en pris på opfyldelse af behov. Konsekvensen heraf er, at økonomisk teori eller rettere den økonomiske videnskab er på vej ud og erstattes af en interdisciplinær og intersektoral 'videnskab' om, hvad mennesker ønsker, hvorledes de forholder sig til andre, og hvilke faktorer som bestemmer deres, lad os kalde det lykkefølelse eller velbefindende, for at bruge et mere neutralt ord.

Politikerne ser ej heller dette, fordi de fodres med økonomiske modeller, som svar på den øjeblikkelige krise. I økonomernes optik er den globale krise et blip på kurven med løsningen forude, såfremt den 'rigtige' økonomiske politik føres ud i livet. Intet kan være mere forkert. Den eksisterende økonomiske teori og tilhørende modeller gør krisen dybere.

En ny økonomisk samfundsmodel styres af overgang ...

- › fra masseforbrug til massekommunikation omkring information- og kommunikationsteknologi som svinghjul.
- › fra rigelig adgang af råvarer til knaphed på råvarer med ændringer i produktions- og forbrugsmodeller.

Tilsammen fører disse to skift til en anden samfundstruktur, hvis vigtigste karakteristika bliver:

- › mindre materialistiske og mindre økonomiske værdinormer,
- › gruppesamarbejde fremfor individualisme kombineret med,
- › virksomhedsledelse (corporate governance) fokuseret på af samfundshensyn i stedet for privatøkonomisk profit.

### **Fra forbrug til kommunikation**

Massekommunikation mellem mennesker hviler i første omgang på bærbar kommunikation. Indtil nu er de teknologiske gennembrud opstået i USA; men det er sandsynligt, at massen af brugere fører til et skift over mod Asien. Kina fremviser næsten 1 milliard mobiltelefoner og Indien 900 millioner mod 330 millioner i USA. Der er et vist historisk belæg for, at nye teknologiske gennembrud opstår, hvor den store masse og derfor store efterspørgsel findes.

Massekommunikation mellem maskiner er blevet grundlaget for stør-

steparten af samfundsøkonomien. IBMs tidligere formand siger, at der findes en billion sammenkoblede intelligente objekter – hvad han kalder 'internet of things'. Han forudser 44 gange mere data skabt over det kommende tiår. Denne kommunikation mellem maskiner er blevet uundværlig for samfundet. Det springende punkt er, at uanset kommunikationen mellem maskiner, er opgaven at opfylde menneskelige behov. Algoritmer taler til algoritmer, algoritmer taler til maskiner, maskiner taler til maskiner – alt dette går under betegnelsen 'big data'; men om det kan bruges og dets funktion i samfundet, afhænger fortsat af, om de personer, der skriver algoritmer erkender, hvad den endelige bruger – mennesket – ønsker.

Derfor bliver samfundets åbenhed og evne til at formidle data og skabe en ramme for kommunikation afgørende for brug af den fremstormende teknologi. Groft set kan det siges, at åbne samfund med adgang til data og dataudveksling med kommunikation som et aktiv, er bedst rustet. I industrisamfundet var monopol på viden nøgle til magt. Massekommunikation ændrer dette billede gennem udspreddelse af magt og indflydelse til alle samfundsgrupper samt – mere betydningsfuldt – mere ligelig fordeling af de økonomiske goder plus åbenhed for alle samfundsgruppers inddragelse i samfundsprocessen og dermed mobilisering af hele samfundets talentmasse.

Samfund med en politisk system/ledelse, som ser spredning af velstand og velfærd til alle samfundsgrupper, vinder over samfund, hvor den politiske system/ledelse kanaliserer fordele til bestemte grupper eller dele af samfundet.

Tankegangen rækker udover politisk system. Samfund, som spreder velstand skabt i en sektor til andre sektorer, vinder. Samfund, som tillader sektorer at 'beholde' deres velstand, taber. En illustration heraf ses ved den globale finansielle krise 2007/2008, der bl a opstod, fordi den finansielle sektor i USA og Storbritannien fik lov til at leve sit eget liv og gennem 'kunstige' finansielle instrumenter (derivater) tiltage sig en stigende del af produktionen uanset, at den ikke selv bidrog meget. For begge landes vedkommende er denne sektors andel af bruttonationa-

produktet over de seneste 50 år steget fra 2-4 til 8-10 pct. Det har kun været muligt ved at omdirigere dele af andre og produktive sektorer bidrag til at begunstige den finansielle sektor<sup>7</sup>.

Viden bliver den vigtigste produktionsfaktor. Den kan bruges igen og igen og af flere personer på en og samme tid. Den samfundsmæssige produktivitet stiger med antallet af personer, der deler viden. En høj pct af bruttonationalproduktet (BNP) til forskning&teknologi (R&D) er ikke ensbetydende med teknologiske gennembrud. Indvundne forskningsresultater må være tilgængelige af den simple grund, at dem, der ser anvendelsesmuligheder, ikke automatisk er de samme som dem, der opnår forskningsresultater. Virksomhedernes rolle er af tilsvarende betydning. Optager en virksomhed et patent som ikke bruges, blokeres adgangen for andre virksomheder – den indvundne viden bliver sovende.

Kravet om deling af viden som forudsætning for højere produktivitet skubber samfundsstrukturen hen i mod stærkere grupperdannelser, eftersom personer med viden kun er indstillet på at dele denne med andre forudsat, at andre gør ligeså. Tillid til andre slår igennem; den afhænger i sidste instans af fælles værdinormer dvs fælles opfattelse af kulturelle adfærdsnormer.

Deling af viden gennem grupperdannelser og åbenhed overfor spredning af viden konvergerer i holdningen til internationalt samarbejde. Scientific American<sup>11</sup> bringer frem, at i 1996 var omkring 25 pct af videnskabelige artikler skrevet af videnskabsmænd fra flere lande. I dag er det 35 pct. Ikke overraskende ligger USA foran alle andre lande; men lidt overraskende er at Kina kommer ind på en delt fjerdeplads med Japan og Frankrig efter Tyskland og Storbritannien. Af de nordiske lande på top 25 listen er Sverige nummer 12, Danmark nummer 16, og Finland nummer 24. Betydningen af samfundsstruktur kommer frem

<sup>7</sup> Det har undret økonomer, at den samlede lønsum's andel af bruttonationalproduktet er faldet i alle industrilande. Adskillige forklaringer er fremsat. Den mest åbenlyse er ikke den mest omtale nemlig, at den finansielle sektors stigende andel, nødvendigvis modsvares af andre samfundsgruppers faldende andel. I 1975 var lønsummes andel for 17 OECD lande 75% af BNP. I 2005 var den faldet til 67%. For USA er den faldet fra 63% i 1990 til 61% i 2005 til 58% i 2011.]

ved sammenligning med udgifter til forskning mv, hvor Tyskland, Storbritannien og Frankrig alle ligger under Kina og Japan<sup>11</sup>.

Kommunikation præger forbrugsmønstret. Bærbar kommunikation indebærer, at en person kan kommunikere med hvem som helst, om hvad som helst, når som helst, hvor som helst. Det skaber et kommunikationsbehov, som indgår i behovstilfredstillelse på en anden og mere betydningsfuld måde end tidligere. Naturligvis skal alle mennesker have dækket fundamentale behov, men kommunikation kræver op ad stigen (til en vis grad Maslow's pyramide) og skubber mere materielle ting ud.

For millioner af mennesker i underudviklede områder er adgang til kommunikation via bærbar kommunikation kommet før adgang til et højere materialistisk forbrug. For millioner af mennesker i højt udviklede samfund er adgang til at kommunikere gennem nye kanaler og på andre måder fx Facebook og Twitter måske vigtigere end at købe de nyeste materielle forbrugsgoder. Det sløres af, at de nye kommunikationinstrumenter (mobiltelefoner, tablets etc) klassificeres som forbrugsgoder. I virkeligheden er de anskaffet for at opnå behovstilfredstillelse uden for området varige forbrugsgoder og ydermere dækker de over, at 'klassiske' forbrugsgoder taber i popularitet.

Måske kan man gå så langt som til at sige, at menneskets klassificering som flokdyr uundgåeligt skubber det i retning af højere prioritering af kommunikation som et bevis for, at man 'lever' og i endnu højere grad er et værdsat medlem af flokken<sup>8</sup>. Er denne teori rigtig, og i denne fase er den nok et postulat, har det vidtrækkende konsekvenser for den etablerede teori om forbrug, der understøtter økonomisk tænkning – den bliver forældet og i store træk uanvendelig.

## Fra rigelig adgang til råvarer til knaphed

Knaphed er varslet før – fx af Romklubben for mere end 40 år siden – men viste sig at være falsk alarm. Denne gang ser det ud til at være

<sup>8</sup> Den franske filosof Rene Descartes sagde cogito ergo sum (jeg tænker derfor er jeg). Det kan omskives til 'jeg kommunikerer, derfor er jeg'

alvor, af to grunde. For det første kan knapheden aflæses af prisindeks plus adskillige råvare- og fødevareeksporterende landes brug af eksportrestriktioner, som ret indlysende ikke kan bruges i en rigeligheds-situation. For det andet er der knaphed på i hvert fald fem områder: Fødevarer, råvarer, energi, vand og rent miljø. De forstærker hverandre således, at forsøg på at lempe knaphed indenfor en sektor afføder stigende knaphed andre steder.

*Produktionsprocessen* og begrebet produktivitet ændres. Økonomisk teori har hidtil defineret produktivitet som højere produktion pr person pr time. Arbejdskraft var knap og dyr. Råvarer var billige og rigelige. Derfor var sigtet at spare på arbejdskraft uden hensyn til brug af råvarer og negative bivirkninger på fx det omgivende miljø. I fremtiden bliver produktivitet et spørgsmål om at presse mere produktion (output) ud af en enhed af råvarer (input) dvs råvarer anses for dyr og knap overfor rigelig og billig arbejdskraft.

På samme måde som kvalitetstyring for nogle tiår siden inspireret af Japan svingede fra efterprøvning, når det færdige produkt forelå, til prøvning på ethvert trin i processen, får vi nu genbrug og recycling på ethvert trin. Hvad der tidligere blev betragtet som spild og gratis at smide væk – nærmest en omkostning at opbevare eller destruere korrekt - får en pris gennem fornyet anvendelse. Komponenter vælges ud fra deres levetid, selv om det muligvis anses for dyrere ved en umiddelbar betragtning. Genbrug fremkalder ny teknologi med sigte på dels at spare ressourcer dels recycling. Innovationsprocessen ændres fra fokus på mindre forbrug af arbejdskraft til at spare på ressourcer med dybtgående effekt på samfundets forskning og teknologi. Begrebet 'remanufacturing' er på vej ind i produktionsprocesserne. Det går ud på at genbruge den fysiske platform for et produkt, medens de dele som bestemmer ydeevne herunder ikke mindst den teknologiske formåen skiftes ud. Militæret har gjort dette i årtier gennem anvendelse af samme fly, kampvogne og skibe som platform, men med kontinuert fornyelse af de teknologiske dele af platformen.

Tænkemåden domineres af det samlede resourceforbrug. Det har to aspekter. For det første at det bagvedliggende resourceforbrug tages

med i kalkulen. Udskiftning af et køleskab med lavere energiforbrug kan se ud som resourcebesparelse; men medtages resourceforbrug for produktion af det nye køleskab, kan der meget vel være tale om stigende resourceforbrug. Ny teknologi, herunder informations- og kommunikationsteknologi ser ikke ud til at kræve ressourcer i samme omfang som traditionel industri; men kravet om præcise instrumenter fx microchips er i virkeligheden stærkt resourcekrævende. For det andet muligheder for forlængelse af produktets levetid gennem reparation i stedet for udskiftning. Det er tankevækkende, at reparation af varige forbrugsgoder i USA findes i kategorien af stærkest aftagende industrisektorer. Adskillige produkter, som vildledende sælges under overskriften varige forbrugsgoder, har indbyggede mekanismer, der begrænser levetid uanset, hvad der er teknisk muligt.

Den nuværende prisfastsættelse på ressourcer afspejler de øjeblikkelige udvindingsomkostninger. Den tiltagende knaphed tvinger udvinding hen i mod vanskeligere tilgængelige og dermed dyrere ressourcer. I den forstand virker den privatøkonomiske prisfastsættelse, men i begrænset omfang. Prisfastsættelsen må inkorporere dels de langsigtede konsekvenser – ressourcer med udsigt til at udtømmes må have en høj pris uanset, at de er billige at udvinde – dels de samfundsmæssige konsekvenser i form af nedbrydning af det omgivende miljø. Det tilbagevendende problem er nytteteoriens fokus på værdi/pris for det enkelte individ, som slår igennem på den markedsøkonomiske prisfastsættelse.

*Forbrugsmodellen* skifter fokus fra materialistisk forbrug til at søge behovstilfredstillelse uden for denne boks.

Knaphed introducerer et hidtil ukendt usikkerhedsbegreb i forbrugernes forventningsmønster. Traditionel teori siger, at kompensation for udsættelse af forbrug sker gennem rente, som opretholder købekraft og gør det muligt at gennemføre forbruget fx køb af bil på et senere tidspunkt. MEN, som det allerede ses, begynder der at blive indført restriktioner på brug af varige forbrugsgoder fx i form af begrænsning for antal kilometer og dage, hvor en bil ikke må bruges. Mønsteret af regler til beskyttelse af miljø, begrænsninger for kemikalier etc virker

på samme måde. Generelt kan det siges, at adgang til eksisterende og kendte forbrugsvarer ikke kan forudsættes opretholdt uændret. Generel økonomisk teori har i mange tiår opereret med risici, men forudsat at de kan beregnes og dermed også prisfastsættes dvs den økonomiske beslutningstager opererer i et kendt univers. Det er først fornylig, at beslutningstagning under usikkerhed er kommet ind i billedet.

Den økonomiske teori fortæller, at med stigende indkomst efterspørges forbrug af materielle forbrugsgoder. Der er ved iagttagelse af hidtidig udvikling holdepunkter herfor. Nu er vi imidlertid nået til det stadium, hvor denne forbrugstype har en negativ og synlig negativ virkning på, hvad mennesker ønsker uden for det økonomiske univers og dermed ikke direkte prisfastsat. Det indgår ikke i forbrugsmodeller, hvad mennesker vil betale for at hindre langsigtet underminering af deres helbred, fastholde et rent omgivende miljø og kontakt til naturen (hvad vil vi betale for at hindre, at noget ikke-økonomisk tages fra os). En anden mangel er lighedstegn mellem prisen for at få noget og prisen for at afgive det, uanset at psykologi og senere økonomiske forsøg viser, at mennesker forlanger en højere pris for at afgive, hvad de har, end de vil betale for at erhverve det.

Masseforbruget slog igennem, fordi produktion i store serier (increasing returns to scale) pressede prisen på produktet nedad. Forbrugeren blev dermed skubbet over mod ensartede masseproducerede varer. Det var for dyrt at 'individualisere'. Denne tidsalder er forbi som følge af ITK (informations- og kommunikationsteknologi) ændring af produktionsprocesser med lavere omkostninger for individualisering af produktet. Tredimensional produktion (additive manufacturing) åbner for forbrugeren definition af sit 'eget' produkt ud fra givne skabeloner. Det ønskede produkt 'tegnes' via en computer og produceres herefter ved træk på råvarelagre med næsten øjeblikkelig levering. Prisen for et individualiseret produkt er stort set den samme som for et standardprodukt. Set ud fra synsvinkelen behovstilfredstillelse er konsekvenserne enorme. Forbrugeren kan skræddersy sit indkøb af materielle goder svarende til, hvad der ønskes – hvad den pågældende har behov for. Påvirkningen udefra i form af reklamer og 'kunstigt' skabt behov er muligvis ikke død, men får helt andre vilkår. Tredimensional produk-

tion vil på tilsvarende måde ændre produktionprocesserne med både mindre forbrug af arbejdskraft og lavere ressourceforbrug. Produktion (manufacturing) bliver ikke i samme omfang som tidligere placeret, hvor arbejds løn er billigst.

Den økonomiske teori har accepteret den gængse produktions- og forbrugsteori – ja i høj grad skabt den – eftersom den er bygget op omkring nytteteorien dvs negligerer af andre incitamenter end økonomi og pris. Dermed tilsidesættes den viden opsamlet om behovstilfredstillelse – lykkefølelse – som andre discipliner har opsamlet. Hvad gør, at mennesker føler sig veltilpassede og komfortable? Analyser fra psykologi, hjerneforskning og antropologi for blot at nævne nogle når til den konklusion, at materielt forbrug påvirker 'lykkefølelse' mindre og i kortere tid end aktiviteter gående ud på at gøre noget for andre og med andre. Eller med andre ord 'lykkefølelse' søges gennem mange handlingsmønstre, hvoraf økonomiske betragtninger er en af felte, men ikke den eneste.

Antropologerne Boyd and Richerson<sup>IV</sup> påviser, at genstruktur og kultur udvikler sig i gensidighed. Kultur er tilpasning. Mennesker lærer adfærd og evne til tilpasning af adfærd ved at iagttage (kopiere) og drage konklusioner af deres iagttagelser. Kultur skaber sociale omgivelser for læreprocessen, som virker til fordel for samarbejde. Mennesker søger sammen i grupper og dem, som er bedst til at samarbejde indenfor en gruppe og mellem individer, har den bedste chance for overlevelse.

Sander van der Leeuw, historiker og arkæolog<sup>V</sup>, taler om lavdimensional ('low-dimensional') tænkning som nøgle til forståelse af vores adfærd, som ud fra rationelle og logiske overvejelser synes uforståelige. Mennesket ser nogle, men ikke alle konsekvenser af menneskelig aktivitet og ignorerer dermed en række negative bivirkninger (external diseconomies). Han sætter dermed spørgsmålstegn ved den langsigtede udelukkende positive virkning af ny teknologi og innovation, eftersom den lavdimensionelle tænkning fører til ny teknologi uden fuldt ud at forstå den indvirkning på samfundsstruktur og endnu vigtigere naturen, dens rytme og udvikling. For at komme ud af den klemme er der behov for sporskifte af teknologi og innovationsproces således, at



de i højere grad bliver interdisciplinære, intersektorale og tværfaglige således, at de samlede virkninger af vores handlinger indkorporeres.

Delton<sup>vi</sup> forkaster den etablerede økonomiske teori, at mennesker er selviske i situationer, hvor de ikke forventer at møde modparten igen og dermed ikke kan påregne senere 'betaling' for en tjeneste her og nu. Simulationer udført ved hjælp af computere fører til den konklusion, at mennesker er generøse over for andre også i situationer, hvor de ikke kan regne med senere 'modydelser'. Tilsyneladende er generøsitet indbygget i menneskets genstruktur. Dermed undermineres forudsætningen i gængs økonomisk teori om, at generøsitet skyldes kold kalkulation, opdragelse, påvirkning etc og bseres på økonomiske overvejelser.

Studier på Yale Univerity<sup>vii</sup> af spædbørns (6-12 måneder gamle) reaktioner underbygger dette. Spædbørn viste en præference for personer som hjalp andre med at klatre op ad en skrænt overfor personer med den modsatte adfærd.

Skiftet i forbrugsmønstret viser sig i globale undersøgelser om, hvad personer rent faktisk køber og bruger deres tid til, hvilket fremgår af en analyse foretaget af Deutsche Bank<sup>viii</sup>. Salg af biler toppede i USA i 2005. Det kan ikke forklares ved henvisning til det økonomiske tilbageslag, der først slog igennem 2008/2009. Oplysninger om andel af 17-årige i USA med kørekort på 69 pct i 1983 mod 58 pct i 2008 underbygger formodning om et skift. For 20-24 årige faldt andelen i samme periode fra 93 til 83 pct. Åbenlyst indtager bilen og bilkørsel ikke samme placering i behovstilfredstillelse som tidligere. Tilsyneladende bruger folk deres tid stort set til det samme som for godt ti år siden; men de bruger den til flere ting på en gang – multitasking. Man ser TV, kommunikerer via e-mail eller lignende på en og samme tid. Der er tale om et konstant skift i, hvad der kan kaldes opmærksomhedssfæren. Tilsvarende gælder, at folk måske bruger samme tid som tidligere til indkøb, men nu i højere grad on-line og erstatter direkte kontakt med andre til indirekte kontakt via kommunikationsteknologi.

## En ny økonomisk model

Kernen i en ny og anderledes økonomisk model er farvel til Adam Smith's ord om, at samfundets velstand er lig akkumulation af de enkelte individers velstand. Det er en betragtning, der ikke tager højde for økonomiske skævheder som ulighed, negligering af samfundshensyn og udelukker ikke-økonomiske faktorer.

I stedet kommer vi til at se mennesker søge sammen i grupper med fælles adfærdsnormer, som i mindre grad afspejler økonomiske overvejelser. Fordele af viden slår kun igennem gennem deling. Knaphedsfænomenet skubber i samme retning, eftersom fordeling af gevinster ('mere') afløses af byrdefordeling ('mindre'). Mennesker vil ikke acceptere byrdefordeling, med mindre de er overbeviste om, at andre gør ligeså. De to centrale økonomiske parametre i omstillingen – viden og knaphed – arbejder sammen om fremme af en anden samfundsstruktur.

Edward O. Wilson<sup>ix</sup> underbygger ovennævnte iagttagelser om gruppeadfærd. Udvikling af mennesket sker på gruppeniveau. Såvel vor egen som gruppens overlevelse beror på ikke selvisk adfærd. Wilson's konklusion er, at grupper, hvor mennesker arbejder sammen og støtter hinanden klarer sig bedre end grupper, hvor det modsatte er tilfældet.

De nye tendenser – fra individ til gruppedannelse, fra nytteteori baseret på økonomiske og målelige kriterier til andre former for behovstilfredstillelse, og teknologiens ændring af produktion og forbrug – bryder med hele opbygningen af vort samfundsøkonomiske univers. To forhold afspejler dette. For det første villighed til at påtage sig ulønnet arbejde ud fra behovstilfredstillelse ved at gøre noget for andre og med andre, og dette noget er ikke-økonomisk. For det andet brug af mere tid til kommunikation med andre (facebook, twitter etc) fremfor materielt forbrug dvs behovstilfredsstillelse flyttes fra økonomisk aktivitet til ikke-økonomisk aktivitet. Eftersom begge disse nye fænomener er ikke-økonomiske medregnes det frivillige arbejde ikke i bruttonationalproduktet og kommunikation medregnes ikke i det private forbrug.

Forklaringen er prismekanismen's entydige forankring i kortsigtede, ikke-samfundsmæssige og privatøkonomiske betragtninger.

Det økonomiske svinghjul for ændringer bliver ændrede relative faktorpriser med lavere relative priser på arbejdskraft og højere relative priser på råvarer. Beskæftigelse og indkomstfordeling kommer i søgelyset.

Lavere relative faktorpriser for arbejdskraft fører til en mere arbejdskraftintensiv produktion; men forrykker indkomstfordelingen til ugunst for lønmodtagerne. Da de har en højere forbrugskvote end de fleste andre 'klasser', falder forbruget, dermed den samlede efterspørgsel og, med mindre indgreb gennemføres, beskæftigelse. Varige forbrugsgoder med længere levetid vil have samme – negative – effekt på beskæftigelsen. En mere arbejdskraftintensiv produktion's positive beskæftigelseeffekt kan således blive opvejet af reaktioner indenfor andre dele af det økonomiske system. Derfor må økonomisk-politiske tiltag sikre økonomisk lighed og fremme af beskæftigelsen. Traditionel teori peger på økonomisk stimulering, men det er i denne sammenhæng direkte kontraproduktivt – konsekvenserne bliver øget ressourceforbrug. I stedet må indbygges i de økonomiske og sociale styringsparametre, at arbejde ikke længere udelukkende omfattes af den økonomiske nyttefunktion med industrisamfundets definition dvs afhænger af fremstilling af et produkt med en privatøkonomisk – men ikke samfundøkonomisk – nytte/pris. Inkorporeres samfundsnyttige aktiviteter i aflønning af mennesker omdefineres begrebet arbejde således, at aktiviteter hidtil ikke defineret som 'arbejde' falder ind under denne kategori. Det er tankevækkende, at en tredjedel af den danske befolkning deltager i ulønnet frivilligt arbejde. Hvis disse aktiviteter er så nyttige, at folk er villige til at gøre det uden løn, er springet til at sætte pris på dem og dermed også indføre en lønstruktur ikke så forfærdelig lang.

Eftersom størsteparten har en samfundsmæssig, men ikke privatøkonomisk nytteværdi, skal finansieringen ske via det offentlige. Umiddelbart kunne det se ud som stigende offentlige udgifter, men en faldende arbejdsløshed er lig lavere udgifter til arbejdsløshed. En mere fleksibel

lønstruktur, hvor der pilles ved minimumsløn og fast arbejdstid kunne også komme på tale. Det er kun, fordi vi fortsat tænker i industrisamfundet og masseforbrugets spændetrøje, at tankegangen er enten hel og fuld arbejdstid til fuld løn eller intet arbejde og derfor ingen løn, men til gengæld understøttelse. Allerede nu ses hvorledes massekommunikation udviser skelnen mellem arbejdstid og fritid.

Indkomstskatten er et barn af industrialiseringen, som satte lighedstegn mellem velstand/ rigdom og produktion/indkomst. Derfor var det logisk at beskatte indkomst. Med viden og knaphed fortøner den definition sig. I stedet bliver målet at reducere det materielle forbrug og anvendelse af råvarer. Denne logik leder til en skat på totalt ressourceforbrug og udfasning af indkomstskatten. Skat vil i så fald blive beregnet på basis af produktets samlede ressourceforbrug over dets livscyklus med inddragelse af ressourceforbrug i hele produktionskæden. Den kan gøres progressiv baseret på ressourceforbrug. Den kan indrettes til at begunstige genbrug gennem lavere satser jo højere genbrugsgraden er og højere satser med lav genbrugsgrad. Dette system kan kombineres med centre for genbrug, hvor forbrugerne frivilligt eller i visse tilfælde obligatorisk skal aflevere varige forbrugsgoder mod betaling, som gradueres efter forbrugsgodets aktive levetid – jo længere brugstid, jo højere pris ved deponering for deigenem at give en tilskyndelse til længere varighed. Skattesystemet kan gøres regressivt ved at reducere satsen afhængig af, hvor stor en del af produktet, som er genbrug – jo større andel af komponenter hentet via genbrug jo lavere skat.

Skattesystemet indtager sin plads som et instrument til at påvirke samfundsstrukturen fremfor indsamling af penge til at finansiere den gældende struktur.

Den næste dominobrik, der falder er virksomhedsledelse – corporate governance. I industrisamfundet og især dets seneste fase var corporate governance et spørgsmål om at tjene penge – profit – uanset de smukke ord om findes i lærebøger om andre hensyn.

Konsekvensen heraf er, at virksomhederne skifter adfærd fra udelukkende at fokusere på profit til i stedet at inkorporere hensyn til de

samfundsmæssige virkninger af deres aktivitet. Det kan udtrykkes på den måde, at det økonomiske profitbegreb udstrækkes til de samlede samfundsøkonomiske virkninger af virksomhedsaktivitet uanset det privatøkonomiske resultat for den enkelte virksomhed. Til eksempel kan nævnes, at en lufthavns driftsresultatet ikke skal måles efter privatøkonomisk profit; men i hvilket omfang den bidrager til den samfundsøkonomiske vækst. Ikke overraskende har denne synsvinkel vanskeligt ved at vinde indpas i USA, medens der til gengæld er interesse herfor i Kina<sup>x</sup>. Virksomhederne bliver i højere grad en del af samfundet med den opgave at levere varer og tjenester til samfundet på den mest effektive måde. Privatøkonomisk profit vil ikke længere være et mål i sig selv, men spille en rolle som målestok for hvor godt virksomhederne løser denne opgave.

Med privatøkonomisk profit skubbet i baggrunden sættes der tillige spørgsmålstegn ved kapitaldannelse og ejerforhold, som de har udviklet sig over 250 år. Industrisamfundets model var sammenhængende – profit gav tilskyndelse til kapitaldannelse, som aktiemarkedet kanaliserede ind i virksomhederne og dermed blev aktiebesidere også ejere. Sådan så det ud indtil for 20-30 år siden, hvor fondsdannelser begyndte at underminere sammenhængen. Fondene var nok ejere, men følte ikke et medansvar for virksomhedernes drift med ejere, ledelse og medarbejdere i et gensidigt afhængighedsforhold. I realiteternes verden lever vi nu med en institutionaliseret kapitalisme, der kun adskiller sig fra statskapitalisme ved, at ejerne er fonde med uigennemskuelige ejerforhold i stedet for staten.

Accepteres den tolkning, at virksomhedernes rolle ændres fra profit til levering af varer og tjenester til samfundet fortoner kapitaldannelse via aktiemarkedet sig, hvorefter de øvrige brikker i konstruktionen falder. Afløseren herfor bliver – som det allerede ses – en kapitaldannelse via fonde og staten med ejerforhold og styringsmekanismer ud fra kriterier, som lægger vægt på de samlede samfundsmæssige virkninger. Derfor fører en ændring af den økonomiske model også til krav om ændring af det politiske system – hvem skal bestemme og hvordan?

Traditionel tænkning fremfører ubetinget liberalisering af samfundsøkonomien – i virkeligheden markedsøkonomi baseret på privatøkonomisk og kortsigtet prisdannelse – som vejen frem mod højere produktion, vækst og effektivitet dvs producere mere med mindre brug af arbejdskraft. Al erfaring tyder på, at det er korrekt. Spørgsmålet er imidlertid, om det også er, hvad befolkningerne i de højtudviklede (rige) europæiske lande ønsker? Måske er præferencestrukturen tippet således, at mere velfærd, bedre fordeling af arbejde, andre typer af aktiviteter defineret som arbejde er ved at blive mere værd for det enkelte menneske. Stillet overfor valget mellem højere velfærd, sociale ydelser etc kombineret med lavvælst eller lavere social velfærd med højvækst foretrækker størsteparten af europæerne herunder i de nordiske lande højere velfærd og lavere vækst. Modstanden mod hvad der betegnes som reformer, kommer fordi størsteparten af befolkningen ikke ser dem som forbedringer eller for at være mere præcis ikke ser det som imødekommelse af deres behov. Derfor er de imod – ikke fordi de ikke forstår konsekvensen af den ene eller anden økonomiske politik; men fordi de er rede til at give afkald på en del af 'markedsøkonomisk effektivitet' for at opnå andre ting eller bevare dele af en i markedsøkonomisk henseende ineffektiv samfundstrutur.

## Konklusion

Fornemmelsen og forståelsen af behovet for en ny model er stærkest i Asien af den simple grund, at der er er presset for ressourcer størst og kraftigst som følge af befolkningsstørrelse, stigende befolkning, vækst og store befolkningsgruppers indtræden i den økonomiske klasse, hvor der traditionelt sker et skift fra fra simple behov til varige forbrugsgoder.

Hertil kommer, at de klassiske asiatiske filosofier og religioner ser menneskets samspil med naturen og Gud i et andet lys end, hvad der er tilfældet i de vestlige filosofier og religioner. Den asiatiske synsvinkel er mere tilbøjelig til at operere med harmoni mellem disse begreber, medens den vestlige kultur udgår fra skabelshistorien med Gud, der giver naturen til mennesket med den underliggende tolkning, at så er naturen overgivet menneskets for godtbeholdende.

De nordiske lande er nået langt i retning af at erkende de negative konsekvenser for kloden af rovdrift på ressourcer. Springet fra den erkendelse og til forståelse for en ny økonomisk model er mindre end det kan se ud til.

Moralsk set vil det give de nordiske lande en fremtrædende placering. Økonomisk set vil det gennem mindre brug af ressourcer og indretning af vore samfund svarende til nye krav før andre levere en konkurrencefordel. I virkeligheden taler vi om en ny vækstmodel, men en anden form for økonomisk vækst end den gængse og etablerede definition.



Jørgen Ørstrøm Møller fra Danmark er Visiting Senior Research Fellow ved Institute of Southeast Asian Studies, Singapore og Adjunct Professor ved Copenhagen Business School & Singapore Management University, tidligere ambassadør for Singapore, Brunei Darussalam, Australien og New Zealand og departmentschef ved det danske udenrigsministeriet.

(Endnotes)

- I En mere fyldestgørende fremstilling findes i min bog 'HOW ASIA CAN SHAPE THE WORLD, from the era of plenty to the era of scarcities', udgivet af Institute of Southeast Asian Studies, Singapore i 2010.
- II State of the World's Science, Scientific American, October 2012, author John Sexton.
- III Scientific American, October 2012, pg 36.
- IV <http://ndpr.nd.edu/review.cfm?id=3241>
- V <http://sustainability.asu.edu/news/gios-news/dean-sander-van-der-leeuw-innovate-differently-for-sustainable-existence>.
- VI Science Daily 25 Juli 2011. <http://www.sciencedaily.com/releases/2011/07/110725162523.htm>
- VII Wynn, 2008 and Bloom 2010 "Some innate foundation of social cognition", in P. Carruthers, S. Lawrence and S. Stich (eds). The Innate Mind: foundation and the future. Oxford University Press, 2008
- VIII Deutsche Bank, The Wide Angle-what does the world consume. 17 September 2012. Author Sanjeev Sanyal.
- IX Edward O. Wilson, The Social Conquest of Earth, Liveright Publishing Corporation, New York, 2012.
- X Mike Thompson, Chinese hedonic values and the Chinese classical virtues: managing the tension, Journal of Management Development, Vol. 30, No 7/8 2011, pp 709-723. Personligt efterord

# EFTERORD

## NORDEN VID EN SKILJEVÄG

Av Kristina Persson

Kan Norden bli ett avant garde för god samhällsstyrning och en hållbar utveckling i världen? I så fall skulle det behövas ett antal framstående, politiska ledare i Norden som engagerade sig för frågan om Europas framtid och ett bättre globalt ansvarstagande, "global governance". Nordiska ledare som dessutom vill samarbeta för att bidra till en mer kosmopolitisk värld.

Så är det inte idag, viljan att arbeta för mer långtgående, samhälleliga innovationer bland våra politiska ledare verkar vara svag. Men tanken föresvävar flera av författarna till denna skrift. Allra tydligast uttrycks den av de som inte är nordbor. David Ibison uppmanar de nordiska länderna att aggressivt marknadsföra sin framgångsrika samhällsmodell internationellt. John Palmer frågar sig om de nordiska länderna övergett sin tradition av internationalisering och inte längre vill bidra till en bättre värld.

Man kan ana, för att uttrycka det milt, en viss frustration över att vi i Norden är så tillbakadragna, så ointresserade av att spela en roll, oavsett om arenan är global eller europeisk. Ledarskapet tycks vara den knappa faktorn.

Redaktörerna för denna skrift konstaterar att EUs inre kärna valt som krislösning att i snabb takt utveckla ett starkt integrerat block i Europa där nationalstaterna överger formell suveränitet för att vinna reellt inflytande över såväl Europa som världen medan de nordiska länderna agerar åskådare. Det är till marknaden som suveräniteten har förlorats och det är genom samarbete som den kan återerövas. Det gäller i särskilt hög grad små länder. De stora förlorarna på ett sammanbrott för europeiskt och internationellt samarbete blir små, exportberoende länder som de nordiska.

Är vi likgiltiga för problemen i vår omvärld? Eller kan det vara så att vi

inte förstår att det också handlar om vår framtid? Jag tror inte det. Däremot tror jag att många underskattar vårt beroende av vad som händer utanför Skandinavien och överskattar de svårigheter som är förknippade med att spela en roll.

### Hur kan det komma det sig?

Mina referenser är framför allt svenska men jag tror att mönstren går igen på annat håll. Följande är, tror jag de viktigaste förklaringarna:

- 1) Politiker och tjänstemän, särskilt inom Finansdepartementen tycks ha fastnat i en ideologisk övertro på vad de fria marknadskrafterna klarar. De nyliberala föreställningarna är starka, trots att förespråkare som IMF och OECD börjat ta avstånd från de förenklade, ibland direkt felaktiga budskapen.
- 2) Det finns en föreställning om att någon annan har ansvaret för de globala problemen och att vi inte kan göra något – en illustration av "Det allmännas tragedi".
- 3) Det råder en genuin osäkerhet och bristande kunskap om hur lösningarna ska se ut. Problemen är komplexa, troligen även lösningarna.
- 4) Feghet är en allmänt förekommande mänsklig egenskap; man tvekar inför att sticka ut hakan och ta de initiativ som skulle kunna leda framåt.
- 5) Rädslan för att det inte skulle vara populärt bland väljarna; man vill bli återvald. Det är tryggast att ligga lågt.

Den sista punkten sätter fingret på politikerns dubbla roller: att å ena sidan vara en ledare med gedigna kunskaper och egna tankar och å den andra en känslig lyssnare som följer folkliga opinioner. Det som kan förena de två är pedagogiken och dialogen. Bara så kan politiken övervinna den spänning som finns mellan människors rädsla för förändring och de gryende insikterna om hur utmaningarna ska hanteras.

Vi lever i en värld som mer än någonsin behöver politik, politiska beslut

och samarbete. För att komma dit behövs ledarskap. Globaliseringen har skapat en integrerad världsekonomi men vi saknar balans mellan de fria, globala marknadskrafterna och de långsiktiga, kollektiva intressena. Det förekommer inte ens allvarliga försök. Bara i akuta krislägen, som 2008 när en global, ekonomisk härdsmläta hotade, agerade den inte helt representativa men globala församlingen G 20 med kraft.

Det som skulle kunna bryta den självpåtagna maktlösheten är nya sätt att tänka och arbeta politiskt:

Den första stora och nödvändiga förändringen för att uppnå bättre europeisk eller global styrning är förstås att partier och regeringar släpper synen på politik som en i huvudsak nationell angelägenhet, skild från vad som sker utanför det egna landets gränser.

Den andra är att sätta de stora sakfrågorna i centrum och skapa breda allianser inom det egna landet för att sedan kunna driva dem med framgång utanför.

Den tredje är att inse att utan lösningar på frågor som klimat, miljö, jobb och finansiell stabilitet är det inte heller mycket annat - välfärd, jobb och tillväxt - som kommer att lyckas på längre sikt.

Den bland våra författare som tydligast pekar på behovet av genomgripande systemförändringar är Jörgen Örström Möller som förutser en ny ekonomisk världsordning byggd på andra värderingar – framtvingad av jordens knappa resurser och människors sökande efter lycka i relationer, inte masskonsumtion. För detta borde Norden och Europa bli instrumentella.

Om de nordiska regeringarna ville, skulle Norden, med sina 25 miljoner invånare och stater som rankas allra högst i de flesta globala jämförelser, oavsett om det rör ekonomi, barns villkor, miljö eller ekonomi, kunna ha en röst som hördes i världen.

Norden är för oss den naturliga plattformen för en omorientering av sättet att arbeta med politik och EU den självklara arenan för att driva idéer

och initiativ. Som flera i skriften är inne på bör det helst ske i allians med åtminstone något annat stort land i Europa. Att inte alla nordiska länder formellt är EU-medlemmar är en praktisk detalj som går att hantera.

Det finns en del positiva tecken på att Norden är på väg mot ett närmare samarbete, det gäller i alla fall försvars- och säkerhetssamarbetet. Men det mesta återstår i frågor som rör klimat, miljö och ekonomi. Dilemmat är att det brådskar. Våra författare har djupa insikter om detta men också kunskap om hur svårt det är i praktiken.

Jag har varit verksam i nordiskt samarbete i många år och upphör aldrig att förvånas över den nationalism och småskurenhet som vi kan uppvisa mot varandra. Hur ska globalt ansvar och styrning kunna växa fram i världen när inte ens vi, som nästan talar samma språk, har liknande kultur och samhällsliv och lever under så gynnsamma villkor inte lyckas se till saken, utan istället agerar kortsiktigt och nationalistiskt? Men för att citera Jean Monnet, en av EUs grundare: att något är svårt är inte en ursäkt för att inte försöka.

Det finns ett nytt och växande intresse för nordiskt samarbete som kommer från de mest skilda håll. Det som förespråkarna har gemensamt är insikten om att globaliseringen i grunden har ändrat förutsättningarna för politisk organisation och att det skapar ett behov av ett samordnat Norden.

Med denna skrift vill vi bidra till att diskussionen om behovet av samarbete över landsgränserna, demokrati och ledarskap kommer igång. Den kommer att behövas under många år framöver.



Kristina Person är grundare och arbetande ordf. för tankesmedjan Global Utmaning samt senior advisor till European Policy Center i Bryssel. Hon har varit ledamot av den svenska Riksdagen och Europaparlamentet samt landshövding i Jämtland. 2001-07 var hon vice riksbankschef.



