

## 50 ÅRS EU-STRID I «SANNHETENS TIME»?

Den første norske EEC-striden i 1961 ble avblåst da Storbritannia og Frankrike ikke ble enige om vilkårene for førstnevntes tilslutning til Fellesmarkedet (EEC). Ti år seinere dukket striden opp igjen og slo ut i lys lue i 1972 ettersom Stortinget i mellomtiden hadde bestemt at folket skulle få uttale seg i en rådgivende folkeavstemning. Deretter ulmet den fram til ny oppflamming i 1993-94, for seinere å gå over i ny ulming med et EØS-bluss i 2012-13. *Vardøger 34* 2013 er tidsskriftets fjerde om EU-prosessen. I *Vardøger 4* 1971 om *EEC – europeisk kapitalisme i ekspansjon* kan vi lese følgende:

«Opprettelsen av valutaunionen – eller den endelige konsolidering av forbundsstaten – .... vil innebære at det opprettes en EEC-sentralbank, at enkeltstatene sjaltes ut av penge- og finanspolitikken, og at betalingsbalansene mellom EEC-landene forsvinner. Dermed vil *den ujevne utviklingen* i EEC-kapitalismen komme til å utfolde seg fritt: Enkeltstatene vil stå uten 'økonomiske virkemidler' ..... Så lenge den europeiske storkapitalen nyter gode konjunkturer og ekspanderer på verdensmarkedet, må en regne med at EEC-borgerskapets fellesinteresse overfor de ytre konkurrentene er så sterk at det bærer stadig lenger i retning av en valutaunion. Sannhetens time for EEC vil komme først med et omfattende konjunkturtilbakeslag i Vest-Europa. Da vil det finnes bare to alternativer: Enten vil storborgerskapet i EEC makte å tvinge nasjonalstatene til å oppgi de siste restene av sin penge-, finans-, toll- og valutapolitiske myndighet, eller særinteressene i de enkelte statene vil få overtaket og føre til en sprengning av EEC .....»<sup>1</sup>

Sitatet er *ikke* en forutsigelse av dagens krise i EU, men peker på noen underliggende motsetningsforhold og en politisk-økonomisk logikk som vil gjøre seg gjeldende i unionsprosjektet med en felles valuta når et omfattende økonomisk konjunkturtilbakeslag som i dag, inntreffer.

Før folkeavstemningen i 1972 avviste de offisielle EF-tilhengerne bestemt enhver påstand om at EF dreide seg om en utvikling mot en union. Men det var nettopp *det* velgerne skulle gi et svar på ved neste korsveg i 1994. I *Vardøger 20* 1992 drøftes de første famlende stegene i EF (seinere EU) mot en politisk og monetær union. Det paradoksale med EU-prosessen var at den prøvde å framstå som en *monetær* union uten først å være en *politisk* union, med en sterk fellesstat for *gjennomføring* av den monetære unionen. EU-prosessen snur denne historisk-normale rekkefølgen på hodet. Det er snarere prosjektet med å realisere den monetære union *fullt ut* som i dag framtvinger en felles økonomisk *politikk* for de ulike landene i eurosonen med de institusjoner og maktmidler som er nødvendige for dette formålet. Når det samles mer politisk og administrativ makt på overnasjonalt nivå på slike

premisser, vil det nødvendigvis befeste EUs *autoritære karakter*. Prosjektet er rett og slett uforenlig med demokrati. Fra *Vardøger 20* kan vi sitere følgende:

«Fortsatt kan EF-prosjektet med god rett døpes 'Europeisk kapitalisme i ekspansjon' ... drevet fram av kapitalinteresser som for lengst har sprengt rammene for de europeiske nasjonalstatene. Men de samme interessene er havnet i et nasjonalstatlig ingenmannsland på jakt etter overnasjonale institusjoner som kan regulere og harmonisere akkumulasjonsbetingelsene og sikre en hjemmebase i den internasjonale konkurransekampen. Dette statsbyggingsprosjektet famler seg fram uten å kunne støtte seg til en overgripende politisk og folkelig støtte. Prosjektet lider av et kronisk politisk legitimeringsunderskudd. ... EF-prosjektet er utformet i politiske prosesser der samfunnselitene verken har etterspurt eller savnet 'massenes' aktive engasjement. 'Massenes' likegyldighet har snarere vært en forbundsfelle så langt. Men denne mangelen på overnasjonal identifikasjon kan bli et akutt problem når EF-nivået skal bli noe mye mer enn en vaktbikkje for smørberg og tollsatser. Skarpere en noen sinne vil en økonomisk og monetær union sette overnasjonalitetsspørsmålet i EF på dagsordenen. Særlig vil ambisjonene om en monetær union forutsette en form for politisk union. Dermed er EF-skutas kurs satt for tåket og ureint farvann.»<sup>2</sup>

Sitatet foregriper den nå alminneliggjorte språkbruken om EUs «demokratiske underskudd». Men ingen har likevel beskrevet denne prosessens autoritære karakter tydeligere og med større autoritet basert på egne erfaringer enn Jean-Claude Juncker (Luxembourg), tidligere president for Det europeiske råd der regjeringssjefene for EU-landene og kommisjonens leder møtes:

«Vi tek ei avgjerd, offentliggjør den, og så ventar vi og ser kva som skjer. Om det ikkje blir noko rabalder, og det blir det sjeldan, ettersom dei aller fleste ikkje forstår kva som skjer, held vi fram. Vi tek skritt for skritt, heilt til det ikkje lenger er mogleg å snu.»<sup>3</sup>

De viktigste forskjellene i «europeiseringens» basale forutsetninger etter 1980 er den finanskapitalistiske ekspansjon og dominans samtidig som kapitalismen har forskjøvet sitt industrielle tyngdepunkt mot Asia, særlig Kina. De kapitalinteresser som i dag dominerer utviklingen av EU-prosjektet, står fjernere fra de europeiske befolkningene enn noen sinne. Industrikapitalismen dannet på en helt annen måte enn en finanskapitalistisk dominert økonomi et sosialt og organisatorisk grunnlag for politiske, demokratiske mobiliseringer gjennom fagforeninger og andre folkelige interesseorganisasjoner for statlige velferdsordninger og en jevnere inntektsfordeling. Finanskapitalens dominans forrykker maktforholdene så vel mellom ulike kapitalinteresser innbyrdes som mellom disse og andre klasser. Dermed forskyves grunnlaget for klasseallianser og kompromisser som kan

forsvare velferdsstatene og innslagene av politisk demokrati i nasjonalstatene – uten at dette på noen måte er blitt «kompensert» av demokratiske prosesser på overnasjonalt nivå. Aldri tidligere har «eupeiseringens» autoritære karakter vært tydeligere.

Krisa beveger seg på flere nivåer. For det første på finanskapitalens eget nivå – som overakkumulasjon og fare for kollaps i store finansinstitusjoner om ikke EU-systemet redder «markedet» fra fallitt med politiske, *klart synlige* hender. Ved diktat pålegges de mest utsatte landene å dekke inn finanskapitalens fallitter over statsbudsjettene, altså med skattebetalernes penger, nedskjæringer på budsjettene velferds- og pensjonsposter osv. EUs folkevalgte organ, EU-parlamentet, svever i løse lufta uten selvstendig mulighet til å foreslå eller vedta lover, og uten å kunne stille Kommisjonen eller Ministerrådet til ansvar. Gjennom fiskaltraktaten, signert januar 2012, *Fiscal Stability Treaty*, (også kalt budsjett-/finansraktaten) vil Kommisjonen og Ministerrådet overstyre de nasjonale parlamentenes finanspolitikk i euro-landene med krav om nedbygging av offentlig sektor for slik å «berge» euroen som felles valuta. Euro-land som kommer i vansker, kan få hjelp av fondet som disponeres av *European Stability Mechanism* «on strict conditionality» etter at de samme gjeldslandene – med *egne* statsøkonomier i dyp krise – har betalt inn *sine* bidrag til fondet. Ordningen har formelig en bibelsk logikk: Vårherre tar og Vårherre gir. For å sikre denne «mekanismen» Vårherre, friest mulig rom, får Han status som en rettslig uavhengig «person» i forhold til EU-landene med særskilte *privilegier og strafferettslig immunitet* for seg og sine tjenestemenn.

«Europeiseringen» har alltid påkalt et behov for *store visjoner* om en felleseuropeisk framtid. Oppgaven å snekre sammen disse tilfaller normalt politiske intellektuelle i de etablerte politiske partiene, universitetene, forskningssentrene, massemedia og tenketankene. Men under det store økonomiske tilbakeslaget, «sannhetens time», når behovet for store visjoner er størst, mister de sin troverdighet. Nettopp da er det på tide for den norske eliten å gi Nobels fredspris til EU fordi EU har hindret Den andre verdenskrig i å bryte ut på nytt! Dermed stadfestet den at EU-visjonens fredsdimensjon definitivt tilhører fortiden.

De EU-intellektuelle er også i Norge i liten grad orientert mot politisk økonomi, mot en forståelse av hvordan kapitalismen i Europa og globalt fungerer. Også rådende økonomisk teori underslår kapitalismens – «markedsøkonomiens» – grunnleggende *politiske* karakter. *Vardøgers* oppgave er å minne om det politisk-økonomiske grunnlaget for «eupeiseringen» og analysere de forståelsesformer og legitimeringer som omspinner de maktforskyvninger som dermed foregår.

Det som skiller dette fra *Vardøgers* tidligere EU-hefter, er en tydeligere orientering mot fagbevegelsens rolle. Etter at artiklene i dette heftet ble skrevet, har EU satt i gang en samordning for å svekke denne mest

grunnleggende form for lønnsarbeidernes organisering ettersom nasjonalstatene ikke er effektive nok i så måte, bortsett kanskje fra Hellas, hvor regjeringen høsten 2012 etter krav fra EU, Den europeiske sentralbanken og Det internasjonale pengefondet, *Troikaen*, har fratatt lønnsarbeiderne retten til å føre kollektive lønnsforhandlinger.<sup>4</sup> På den andre siden har Europas fagbevegelse for første gang i sin historie gjennomført koordinerte streiker og aksjoner på tvers av landegrensene i protest mot den drakoniske nedskjæringspolitikken som blir gjennomført. Også FNs arbeidsorganisasjon, ILO, har protestert. Alt tidligere snakk om «EUs sosiale dimensjon» er nå kommet til sannhetens time. Vardøger vil derfor i samsvar med sitt program om «å formidle samfunnsanalyser og dokumentasjoner for å bidra til avklaring av spørsmål som er vesentlige for den sosialistiske bevegelsen» komme tilbake til spørsmålet om klassekampene i Europa.

*Vardøger 34* er tilegnet Dag Seierstad for hans enestående arbeid i folkeopplysningens tjeneste om EU-prosessen fra 1960-årene til i dag.

Redaksjonen

## NOTER

- 1) Rune Skarstein «Om drivkreftene bak formingen av en europeisk forbundsstat,» *Vardøger 4*, 1971, s. 66.
- 2) Olav Fagerlid «EFs monetære union – en statsambisjon uten stat,» *Vardøger 20*, 1992, s. 35 f.
- 3) Sitert etter Hans Magnus Enzensberger «Kva veit vi egentleg?» i *Klassekampen* 27.12.2012. Som takk for Junckers europeiske innsats har den konstitusjonelle eliten i Norge alt i 1996 hedret ham med Storkors av Den Kongelige Norske Fortjenesteorden, nesten som en foregripelse av tildelingen av Nobels fredspris til EU i 2012.
- 4) European Commission: Labour Market Developments in Europe 2012, *European Economy 5/2012*, og COMMUNICATION FROM THE COMMISSION, Annual Growth Survey 2013, Brussels, 28.11.2012. Se også Asbjørn Wahls kronikk i Dagsavisen 14. 12. 2012. Om Hellas: Bergens Tidende 28.11.2012.

Hans Ebbing

## DEN EUROPEISKE DRØMMEN OG DENS VIRKELIGHET – FRA JEAN MONNET TIL JÜRGEN HABERMAS

### I

#### Forspillet til EU-prosessen – visjoner versus realiteter

Et hvert stort politisk prosjekt forutsetter en visjon som peker ut over situasjonen som visjonen springer ut av, *et ideologisk moment*. Ideologi ikke her i betydningen fordreid, falsk bevissthet, men som nødvendig legitimasjon, sannferdig eller falsk, med politiske eller moralske føringer rettet mot framtiden, men alltid med utgangspunkt i interesser og konflikter i visjonenes samtid.

*Den europeiske kull- og ståunionen* fra 1951, *Schuman-planen* etter den franske utenriksministeren på den tiden, Robert Schuman (1886-1963), var det viktigste initiativet som ledet fram mot dannelsen av Fellesmarkedet (EEC), Det europeiske fellesskap (EF) og dagens Den europeiske union, *EU-prosessen*. Men det var Jean Monnet (1888-1979) som var strategen bak dette prosjektet som er blitt en del av Europas historie. I kapitlet om *Den halvveis glemte forhistorien* om EU i pamfletten *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas* gir Hans Magnus Enzensberger oss en nødvendig påminning om visjonene i dannelsesprosessen av det nye Europa og det økonomiske og teknokratisk-byråkratiske tildrevet i den.<sup>1</sup>

#### *Når visjonære møtes*

De politiske visjonenes karakter som uavklart blanding av realisme og drømmer er betinget av det ståsted og de erfaringer som visjonene produseres *ut fra*. Nettopp denne uavklarte stillingen gir dem karakter av *visjoner*. Winston Churchill som realpolitiker, men sterkt ideologisk motivert, representerte en slik blanding da han i den berømte Fulton-talen mindre enn ett år etter krigen både fyrte av en salve mot «*jernteppet som hadde senket seg ned over Europa*» og i neste åndedrett fremmet tanken om et forenet Europa som samlet ikke bare de allierte vestmaktene fra krigen, men også krigsfienden Tyskland. Kort tid seinere sa han: «Vi må bygge opp en slags Europas forente stater ... Det første praktiske steget blir da å opprette et europeisk råd. Frankrike og Tyskland må ta på seg denne presserende oppgaven ... Jeg sier til dere: *Let Europe arise!*»<sup>2</sup> Churchills grunnleggende perspektiv og bidrag til den kalde krigen var selvsagt å demme opp mot det han oppfattet som trusselen fra Sovjetunionen, etter at denne som avgjørende seiersmakt mot Hitler-Tyskland hadde etablert seg som global stormakt. Men samtidig var det viktig å unngå at Tyskland ble påført et nytt, ydmykende

«Versailles», som kunne skape fornyet intern uro i det tyske området og slik svekke den nye enhetsfronten mot øst. Derfor avviste Churchill med støtte fra USA Frankrikets territoriale seierskrav som strakte seg helt fram til Rhinen. Han forfektet et perspektiv der man begynner byggverket med de politiske institusjoner og strategiske avveininger mellom stormakter – de vestlige seierherrene – og det etter-fascistiske, okkuperte Tyskland, som på dette tidspunkt tilsynelatende framstod som et politisk blankt ark.

Churchill var gjennom sin svigersønn Duncan Sandys initiativtaker og arrangør av Haagkongressen i mai 1948, som samlet 750 deltakere fra 20 land. Europabevegelsen ble stiftet året før og fikk i Norge en utløper året etter. Enzensberger peker på at ingen regjering stod bak noen representasjon i denne kongressen og det er fremdeles uklart hvem som finansierte gildet. Det var «en bisarr blanding av politiske drømmere og knallharde strateger som var samlet i Riddersalen i det nederlandske parlamentet». Blant politikerne fant man sosialistene Francois Mitterand og Eduard Daladier (tidligere fransk statsminister), de seinere britiske, konservative statsministrene Anthony Eden og Harold Macmillan. Blant intellektuelle støtter verserte folk som Bertrand Russell, Raymon Aron, forfattere som T.S. Elliot, Ignazio Silone, angelsaksiske biskoper, den økumeniske presten og atomvåpenmotstanderen Martin Niemöller: Alle (u)mulige foreninger, bevegelser og komiteer med storslåtte navn kranglet innbyrdes om de store ideene om et framtidig Europa. «Framfor alt rev fraksjonene av føderalister og unionister hverandre i håret i to samfulle dager. Økonomiske problemstillinger ble knapt nevnt. Bare på ett punkt var de enige: opprettelsen av Europarådet, som ble dannet ett år seinere. Mens idealistene ble hengende fast i sine visjoner, ble pragmatikerne enige om de neste trekkene i sin interessepolitikk». <sup>3</sup> For på bakerste benk satt en del herrer, uten å gjøre mye av seg, og som knapt tidligere hadde truffet hverandre: Det var bl.a. den pensjonerte overborgermesteren i Köln, seinere den første kansleren i Forbundsrepublikken Tyskland, Konrad Adenauer, Melvin Lasky, en amerikansk, venstreorientert publisist med «mulige forbindelser til CIA» <sup>4</sup> og en franskmann med navn *Jean Monnet*.

### **De europeiske krigene: Jean Monnet og hans filosofi**

Det var den sistnevnte som tok initiativ til det neste steget i retning europeisk integrasjon. Monnet var en politiker som aldri hadde vært medlem av noe parti, aldri deltatt i noen valgkamp om noe politisk verv. Hans metode var å arbeide avskjermet fra offentligheten. «Forfengelig og streben etter suksess i offentligheten – egenskaper som ellers preger medlemmene av den politiske klassen – var ikke hans pasjoner» er Enzensbergers karakteristikk. Han hadde karriere og håndfast erfaring som konjakkhandler, entreprenør, finansier, statskommisær og organiserte det rustningskartellet mellom de allierte som bidrog til seieren over Det tredje riket.

Alt under Den første verdenskrig hadde han øvelse i dette kombinerte organisasjonshåndverket der han gjennom personlige kontakter var aktiv i dannelsen av det krigsøkonomiske kartellet med *Allied Shipping Control* som sentrum. Særlig var de kontaktene han hadde fått med medlemmer av de britiske elitene gjennom handelen med konjakk nyttige. Kartellet var et samarbeid mellom Frankrike og Storbritannia og søkte å eliminere økonomisk konkurranse mellom de to landene under en krigsøkonomisk kapitalisme med en felles fiende. Disse bestrebelsene for en felles logistikk ga mot slutten av krigen store rasjonaliseringsgevinster og bidro sammen med *The Wheat Executive*, der Monnet også var aktiv, til seieren over Tyskland i 1918. Dermed kunne vestmaktene (pluss Japan) bruke sine gjenværende stridskrefter i kombinasjon med økonomisk blokade på De hvites side mot den nye sovjetrepublikkens Røde hær i «borgerkrigen» alt fra samme år. Målsettingen var ikke bare å nedkjempe faren for politisk og ideologisk smitte fra Oktoberrevolusjonen, men å vinne det ekspansjonsområdet som deres gamle fiende, Keiser-Tyskland, hadde mistet til den nye fienden, sovjetstaten som var i emning.

Det kartellet som Monnet ble sjef for under Den andre verdenskrig, var altså en gjenoppliving av gamle forbindelser fra den første. Alt i august 1940 begynte han å bearbeide den amerikanske presidenten med sikte på å opprette det som seinere ble kalt *The Victory Programme* der USA før landet ble trukket direkte inn i krigen etter angrepet mot Pearl Harbour 7. desember 1941, påtok seg oppgaven som «the great arsenal of democracy» (Monnet). Allerede i 1914 hadde Monnet i følge sin biografi, «slått fast at makten ligger der hvor god organisering dominerer», og at krigens mål var «å overføre markedsøkonomien til en mer rasjonell organisasjonsform.»<sup>5</sup>

### **Krigen, politikken og økonomien – fra Clausewitz til Monnet**

Den tyske strategen fra Napoleonskrigene, Carl von Clausewitz, er kjent for sin læresetning om at «krigen er en forlengelse av politikken med andre midler». Dette var lenge før industrikapitalismens gjennombrudd i det tyske området. Jean Monnets filosofi, og ikke minst *praksis*, kan med en omskriving av Clausewitz forstås som en erkjennelse av at *krigen var blitt et ledd i omorganiseringen av markedsøkonomien med ikke-økonomiske midler*. Politisk reorganisering av territoriet som følge av nye maktkonstellasjoner etter en krig danner et nytt utgangspunkt for en mer rasjonell organisering av markedsøkonomien – en ny, produktivitetsfremmende konstellasjon av geografi, institusjoner og markeder, kort sagt nye samfunnsmessige produksjonsforhold og produktivkrefter. De første skrittene i den økonomiske reorganisering etter krigen i 1945 avdekket raskt behovet for et overordnet institusjonelt rammeverk omkring «markedsøkonomien» innenfor en ny geografisk ramme og nye maktrelasjoner i samsvar med utfallet av krigen.

Såkalt opprinnelig akkumulasjon av kapital har sitt utgangspunkt i bruk av organisert fysisk makt, eller i trusler om bruk av slik, gjennom krigs-erobringer med tilhørende nye markeder for råvarer osv.. Opprinnelig akkumulasjon kan også skje ved lovlig bruk av politisk makt (jf. privatisering av offentlig sektor) parallelt med en selvdrevet akkumulasjon. Produksjonsforholdene har en vedvarende politisk-juridisk side i den makt som utøves ved den moderne statens fysiske maktmonopol, lovgivning, rettsvesen og byråkrati. Alle økonomer er enige om at politikk og krig er forhold som til enhver tid påvirker bevegelsene i markedet. Men de færreste er villige til å se klassestrukturene og dermed statsmakten med sine institusjoner som *konstituerende* for at det økonomiske systemet kan oppstå med sin spesifikke dynamikk og utvikles. Forestillingen om *markeds*-økonomien som en egen ontologisk sfære overser økonomiens grunnleggende gjeld til politikken. Politikken, staten, blir innenfor liberalistisk tenkning oppfattet som et fenomen i prinsipiell *opposisjon* til markedet. Innenfor denne liberale illusjonen oppfattes politikken som en «ekstern» størrelse i forhold til den «rene» økonomien. Den er dermed en forutsetning for troen på at den form for *usikkerhet* som følger av økonomiens politiske karakter, kan reduseres til matematisk forutsigelig *risiko* og slik avpolitiserer de økonomiske forvaltningsprosessene.<sup>6</sup>

Opp mot tilsløringseffektene av den økonomiske teoriens politiske karakter er fenomenet Monnet befriende. Alt før krigen var over i 1945 tenkte Monnet seg et system der kull fra områdene ved det tyske Ruhr og malm fra det franske Lorraine kunne settes under en «europaisk» administrasjon til nytte for *alle* deltakende nasjoner, det *avmilitariserte* Tyskland inkludert. Forutsetningen for å fullføre dette «var at Europa ble forenet – og da ikke bare i en samarbeidsorganisasjon – men i en slags sentral union som de europeiske nasjonene frivillig hadde overført suverenitet til» som Monnet formulerte det i sin selvbiografi<sup>7</sup> – en tanke som våren 1945 må ha framstått for mange som et ambisiøst prosjekt, grensende til drømmeri.

### **Monnets plan i etapper**

Monnets plan utviklet seg i to etapper. Perioden 1945-47 tok primært sikte på å utnytte de tyske kullressursene for rekonstruksjonen av *fransk* kapitalisme. En tysk godtakelse av *Ruhr-avtalen*, som fra 1946 kombinerte fordeling av kullresurser fra Ruhr-området med fransk jernmalm i Lorraine, var en makt-politisk forutsetning for at tyskerne i de områdene som var okkupert av vestmaktene, seinere skulle få danne en ny føderal, tysk republikk.

Men Ruhr-avtalen bar preg av den hevnmentalitet som gjorde seg gjeldende på slutten av krigen og de første årene etterpå, der Morgenthau-planen fra 1944, oppkalt etter USAs finansminister Henry Morgenthau Jr., var det mest radikale utslaget. Den gikk ut på å redusere tysk økonomi,

inndelt i tre vest-tyske stater, til en jordbruksøkonomi for å sikre seg at Tyskland for all ettertid ikke skulle bli i stand til å ruste opp igjen. Den sterkt svekkete, døende amerikanske presidenten Franklin D. Roosevelt ga sin tilslutning til planen, det samme gjorde Churchill som i høyeste grad var opppegående. Morgenthau-planen framstod dermed som en «en forlengelse av krigen med økonomiske midler» – det motsatte av den rasjonalitet som er innebygget i Clausewitz' og Monnets strategiske filosofi. Slik økonomisk galskap kunne naturlig nok ikke gjennomføres.

Det viste seg at Ruhr-avtalens restriktive betingelser også uten de mest radikale innslagene fra Morgenthau-planen, snart virket hemmende for rekonstruksjonen av *hele* det vesteuropeiske akkumulasjonsfeltet. Og den var i strid med Monnets tanke om et *forent* Europa. Hans strategi forutsatte tvert om en «europeisk» akkumulasjonsprosess gjennom en rekonstruksjon av *tysk* kapitalisme. Men han var klok nok til ikke å hevde dette åpenlyst i oppgjørets time med tyskerne. Dette var helt i samsvar med USAs sikkerhetsinteresser slik dette frimodig ble uttrykt på den andre side av Atlanterhavet alt i 1946 og seinere av general George Marshall som i 1947 ble utenriksminister. Den første oppgavene for Organization for European Economic Cooperation, OEEC i 1948 var å fordele midlene fra Marshall-planen *kombinert* med en begynnende liberalisering av etterkrigskapitalismen.

#### *Ingen ny akkumulasjon uten en ny stat*

Men en fornyet europeisk akkumulasjonsprosess forutsatte også en ny tysk stat, en sosialliberal forbundsrepublikk som kort tid etter at den var etablert i 1949, gjennomførte effektivt de nødvendige politisk-institusjonelle grep som gjorde den gjenoppståtte, tyske kapitalisme til et «økonomisk under». Da var Marshallplanen alt satt i verk. Selv om den økonomisk målbare betydningen av Marshallplanen er omstridt, var den politiske og ideologiske betydningen av den enorm. Og da den andre etappen i Monnes plan, Den europeiske kull- og stålunionen, ble annonsert i mai 1950, kunne Marshallplanen avvikles. Året etter, da Kull- og stålunionen var blitt operativ, ble Marshallplanen etter vedtak i den amerikanske Kongressen erstattet av *The Mutual Security Plan* for de seks statene tilsluttet OEEC, seinere OECD (1960). Hele prosessen kan i ettertid leses som en tilpasning til en framtidig utvidelse av Fellesmarkedet (EEC) i tråd med Roma-traktatens (1957) intensjoner med kapitalakkumulasjonens fire friheter – med USA som pådriver.

Fra akkumulasjonens ståsted var dette kynisk strategi: Hvordan kunne det tyske krigsbyttet med sine fysiske ressurser, sine iboende produktivkrefter i form av vitenskaper, industriell kultur, organiseringsevne og verdens mest disiplinerte og samtidig høyt kvalifiserte arbeidskraft (med en ødelagt fagbevegelse etter fascismens herjinger) bidra til akkumulasjon og vekst i et *nytt* Europa? Og ikke minst: Hvordan kunne dette feltet åpnes for amerikanske investeringer i samsvar med USAs nye geopolitiske makt?

Da Robert Schuman den 9. mai 1950 så å si på 5-årsdagen for Nazi-Tysklands kapitulasjon, fire år etter The Ruhr Agreement, annonserte *planen* om en kull- og stålunion, var Ruhr-avtalens begrensninger for kapitalistisk rekonstruksjon av Forbundsrepublikken Tyskland i praksis opphevet. Samtidig var Kull- og stålunionen i samspill med OEEC en gjenoppliving av europeisk-strategisk tankegods fra en tidligere enighet mellom Churchill og De Gaulle. Alt i juni 1940, da Paris nettopp var falt, hadde Monnet lansert tanken om et nytt fransk-britisk fellesskap for de to statslederne primært med en krigsøkonomisk begrunnelse, en fransk-britisk «union», men også med tydelige politiske og ideologisk tilsnitt. Monnet formulerte i juni 1940 en intensjonserklæring som ble godtatt av Churchill og De Gaulle om at «de to regjeringene erklærer at Frankrike og Storbritannia ikke lenger skal utgjøre to nasjoner, men én fransk-britisk union».<sup>8</sup> Monnet-planen stadfestet ikke bare en gjensidig utveksling mellom kull og stål som et *planøkonomisk moment* i rekonstruksjonen av «tysk» kapitalisme integrert i et større europeisk marked, men også at de allierte, i praksis Frankrike, oppgav sin kontroll med industrien i Ruhr-området. Dermed kunne den nye Forbundsrepublikken opptas i en strategi for et *politisk* samlet Europa og samtidig gi plass for utplassering av amerikanske atomvåpen rettet mot Fellesfienden. Monnets plan bygget nettopp på erkjennelsen av at den europeiske kapitalismens gjenoppbygging verken kunne overlates til markedets «frie» bevegelser eller til en politisk forlengelse av Tysklands krigsnederlag. Først når etterkrigskapitalismen var rekonstituert innenfor nye politiske rammer med amerikansk velsignelse og tildriv, kunne markedet med sine friheter gradvis slippes løs.

### **Fra kull og stål til kapitalens spalting**

#### *Mellom visjoner og sammensurium*

Etter alle historikers oppfatning burde Schuman-planen heller hete Monnet-planen. Monnet selv sa i den forbindelse: «De menn som er ved makten, men mangler ideene, aksepterer andres ideer under forutsetning av at de selv tilskrives farskapet for disse nye ideene. Da det er de som bærer risikoen, trenger de også laurbærene. I mitt arbeid må man glemme laurbærkransen.»<sup>9</sup> Men da Schuman leste opp erklæringen, var han (i tråd med Monnets intensjon) taus om den visjonære *Europa-ideen*. De talløse komiteer og bevegelser, inkludert Europabevegelsen, som hadde forfektet den i ulike varianter, ble ikke nevnt.

Jean Monnet ble Kull- og stålunionens første president plassert i Paris i nødvendig distanse til London. Men da han i 1954 gikk av, slo han fast at den beste oppfølging av Kull- og stålunionen med sine uavhengige organer «er å forfølge dette videre mot det endelige målet: Europas forente stater.»<sup>10</sup> Roma-traktaten tre år seinere nærmest grunnlovsfestet kapitalens fire

markedsfriheter for de seks medlemsstatene i Kull- og stålunionen med USAs velsignelse. Monnet spilte en sentral rolle også i dette arbeidet og dermed i samordningen med den europeiske prosessen i *liberalistisk* retning, uten at han selv var klar over konsekvensene på lang sikt – som ikke ble tydelige før 1980-tallets liberalistiske revolusjon og dens ettervirkninger i dagens EU. Alle de seks etterfølgende traktater fram til Lisboa-traktaten (2007) bygger på Roma-traktaten. Til sammen utgjør de et *traktatsammensurium* som reflekterer endringene i den europeiske kapitalismens politisk-institusjonelle rammebetingelser: Jo mer marked, desto flere politiske traktater.

*Werner-planen* fra 1969 var den første plan for utvikling av en *økonomisk og monetær union*, men ble lagt på is bl.a. etter press fra USA som alltid har møtt felleseuropeiske stormaktsbestrebelse med skepsis. Når USA etter 1991 ikke la ned «veto» mot valutaunionen, skyldes det for det første at sammenbruddet av Sovjetblokken åpnet for at EU kunne utvides raskt mot øst og dermed få de nye EU-statene inn i NATO. Det ville øke USAs politiske innflytelse i «det nye» Europa (noe krigen mot Jugoslavia i 1999 demonstrerte). Med en felles valuta ville et utvidet EU dessuten bli enda mer motsetningsfylt og derfor en politisk svak union i geopolitikken. Tanken om EU som «motvekt til USA» har da også vist seg å være ren ønsketenkning.

#### *Kapitalens schizofreni*

På Monnets tid var industrikapitalismen i Europa på veg oppover. Spaltingen mellom den «fiktive» kapitalen og den reelle, mellom finanskapitalisme og realøkonomi utgjorde ennå ikke et splittet maktforhold. Industrien var dominerende. Det dreide seg nettopp om kull og stål, om bruksverdier ingen betvilte. Men det begynnende frisleppet av kapital i ly av Roma-traktaten styrket muligheten for finanspolitisk kaos av det slaget som *stabilitetspakten* fra 1997 med sine kriterier for statens gjeldsbelastning og nye låneopptak i forhold til BNP ble opprettet for å forebygge.<sup>11</sup> Grunnleggerne av kull- og stålunionen, konsentrert om problemene i tungindustrien, hadde ingen anelse om det finanskapitalistiske spøkelset som i dag ikke bare hjemsøker Europa, men hele planeten. Det globale finansmarkedet truer med å styrte den europeiske visjonen i grus. Spøkelset «driver de hjelpeløse EU-politikere foran seg som en flokk høns i panikk. De som tilbyr sine finanstjenester, tjener sine penger på såkalte 'produkter' som er langt mer giftige enn de emisjonene som for få årtier siden ble spydd ut av skorsteinene i Ruhr, Wallonien eller Saar. Det viser seg å være vanskeligere å kontrollere disse produktene enn idealstørrelsen på agurker, traktorseter eller donøkler.»<sup>12</sup>

For øvrig er det bare lilleputtstaten Luxemburg, Finland og Estland mellom euro-landene, ingen av stormaktene i EU, som i dag er stand til å oppfylle de finanspolitiske budsjettkravene som gjelder i fellesskapet og for å bli opptatt i EU.<sup>13</sup> EUs stormakter unntar glatt seg selv fra felleskravene, mens gjeldstyngede «sekundærstater» (Spania, Portugal, Italia) og «tertiær-

stater» (Hellas) får smake EU-pisken. Denne forskjellsbehandlingen bidrar ikke akkurat til intern fordragelighet. Det faktum at mange EU-stater ikke lenger har styring med sine gjeldsforhold, ligger innebygget i dynamikken med kapitalens frie bevegelighet som med nødvendighet leder til økende finanskapitalistisk dominans. Stabilitetspakten framstår slik som et remedium mot kapitalens schizofreni. Det er i det hele tatt tvilsomt om den finanskapitalistiske versjonen av kapitalens frie bevegelighet er i samsvar med Monnets strategi, som hadde en industrikapitalistisk orientering.

Spaltingen mellom industri- og finanskapital med sistnevntes overtak har gitt EU en ny, konfliktfylt politisk dynamikk. EUs økende styringsproblemer bidrar til å skjerpe de sosiale og politiske motsetningene uten at disse har utkrySTALLISERT godt organiserte motstrategier.<sup>14</sup> Det demokratiske underskuddet har bidradd til kynisme og politisk passivitet med økende forakt overfor den s.k. politiske klassen. Dette underskuddet – det reelt fungerende EU – kan betraktes som en (av flere) årsaker til at det *ikke* er utviklet gode, demokratisk forankrede strategier «til venstre». For fraværet av fungerende demokratiske institusjoner svekker det politiske arbeidet i partiene, slik at den tillit disse måtte ha, gradvis undergraves. Det gjør også dannelsen av nye, mer troverdige partier vanskeligere. Slik undergaves viktige forutsetninger for utvikling av demokratiske strategier. Det dannes en ond sirkel av politisk systemsvikt og velgeravmakt noe som styrker kravet om stadig mer autoritære «løsninger» og øker faren for fascistiske bevegelser.

### **EU-prosessens fredsfunksjon mellom fornuft, akkumulasjon og krigsteknologi**

#### *Avmilitarisering som akkumulasjon*

Monnets filosofi var også forankret i en *kollektiv erfaringshorisont*: To verdenskriger i løpet av 25 år med tunge strategisk-imperialistiske føringer, katastrofale resultater for sivilbefolkningen og krigstretthet for alle krigførende parter – unntatt USA. I den grad vi kan si at EU-prosjektet har utspring i *fornuftsgrunner* – «Verunftsgründe» som tyskerne sier i samsvar med den filosofiske tradisjonen etter Immanuel Kant (1724-1804) – må det være i dette høyst legitime behovet for *varige fredsgarantier* mot nasjonalisme og splittelse som resonansbunn for opprustning og krig. Ambisjonene for et nytt *økonomisk* Europa ble dermed synkronisert med krigserfaringer som hadde skaket alle sosiale grupper og klasser. Det ga et moralsk fundament for tanker om varige politiske løsninger ved avtaler om økonomisk samarbeid og incentiver *kombinert* med en *avmilitarisering* av den nye, tyske Forbundsrepublikken. Kapital som ellers kunne ha blitt bundet til opprustning av Forbundsrepublikken, ble med avmilitariseringen «frigjort» til industriell akkumulasjon. Det medvirket til en sterkere akkumulasjonsrate innenfor Forbundsrepublikken enn noe annet sted i Europa og bidro til å

fornye produktivkreftene raskest der (slik avmilitariseringen av Japan også virket «fredsskapende» på japansk kapitalisme). Det la et grunnlag for landets *varige* produktivitetsforsprang. Dette er ironisk nok en av de underliggende, strukturelle årsakene (ujevn utvikling) bak den pågående krisen i euroområdet.

I hvilken grad Kull- og stålunionens og EU-prosessens fredsfunksjon var reell, er bl.a. avhengig av svaret på følgende kontrafaktiske spørsmål: Hvilke plausible grunner skulle Frankrike og et *delt* Tyskland ha for å gå til krig mot hverandre igjen på 1950-tallet dersom Kull- og stålunionen/Fellesmarkedet *ikke* var blitt etablert? Bidrog dannelsen av EEC til raskere avslutning av det franske koloniveldet i Vietnam eller i Algerie, eller det belgiske i Kongo? Hvor dypt stakk fredsviljen hos eliten som dannet Kull- og stålunionen, når sentrale deler av den samtidig blåste til krig i koloniene? Var trusselen om en invasjon fra Sovjetunionen, som hadde mistet 26,6 millioner mennesker, hvorav 11,4 mill soldater, i krigen, reell? I den danske avisa Politiken for 2. desember 2012 minner forfatteren Karsten Jensen oss om general de Gaulles ord, at «ved Anden Verdenskrigs utbrud var Frankrig fuldt forberedt på utbruddet af Første Verdenskrig.» I tråd med dette konstaterer Jensen tørt at «Den Europæiske Unions store indsats har været at forhindre Anden Verdenskrig i at bryde ud en gang til.»

#### *Akkumulasjon, stat og krigsteknologi*

Den tyske akkumulasjonsprosessen var i langt mindre grad enn den amerikanske sammenkoplet med opprustning og dermed krigsteknologisk utvikling finansiert av staten, med de *langsiktige* virkningene dette har på akkumulasjonsforløpet og tilbake på staten og politikken.

Heller ikke EU har maktet å foreta en effektiv sammenkopling som innstiftes av The Military-Industrial-Congressional-Complex, (MICC) slik Robert Higgs presiserer det for å få med den politiske og «demokratiske» dimensjonen i fenomenet.<sup>15</sup> Mens USAs forsvarsbudsjett i perioden 1922-1939 i snitt utgjorde ca 1% av BNP, var det i perioden 1948-1989 fram til året før Sovjetunionen forsvant, 7,5%. Som forsvarsminister Henry Stimson sa alt i 1940 «If you are going to try to go to war, or to prepare for war, in a capitalistic country, you have got to let business make money out of the process or business won't work.» Higgs viser til at i perioden 1970-89 var profittraten for de femti største US-selskapene som leverte varer og tjenester til forsvaret, vesentlig høyere enn i annet US-næringsliv som kan sammenliknes med disse. Det amerikanske eksemplet demonstrer at denne type produktivtets- og akkumulasjonsfremmende kopling mot krigsteknologi forutsetter en enhetlig, sterk statlig sentralmakt. En slik kobling var rett og slett ikke mulig mellom ulike *nasjonalstater* innenfor en ramme av EEC/EF/EU, en «union», med intern ujevn økonomisk utvikling og ulike,

nasjonale statstradisjoner med tung historisk ballast. USAs globale hegemoni har derimot hatt nettopp en slik kobling som en strategisk forutsetning.

Men denne type kobling øker også faren for at det er behovet for profitt og akkumulasjon – og ikke de overordnede politiske analyser og strategiske vurderinger – som etter hvert betinger forsvarsbudsjettets størrelse. En slik logikk er en trussel mot Clausewitz' form for politisk rasjonalitet og praksis i staten. Langvarig militærstrategisk overlegenhet med grunnlag i kapitalakkumulasjon av MICC-typen senker terskelen for å gå til krig for å løse politiske problemer framfor bruk av tålmodig diplomati og kompromisser gjennom langvarige forhandlinger. Den politiske analysen svekkes i staten og sikkerheten legges ut på anbud til private entreprenører – en forlengelse av kapitalakkumulasjonen med andre midler.<sup>16</sup>

USAs dominans i NATO har fra første dag bremsert utviklingen av en europeisk militær-industriell-politisk kobling via EU-organene i Brussel som tilfeldigvis (?) også huser NATOs hovedkvarter. Den europeiske stormakten som er kommet lengst i koplingen mellom stat, kapital og krigsteknologisk utvikling, er den som har hatt den løseste tilknytningen til NATO, Frankrike.<sup>17</sup>

EU-prosessens manglende evne til å utvikle en tilsvarende kobling mellom politikk, økonomi og krigspotensial kan vi derfor se på som en ikke-intendert, fredsskapende virkning av et *avmaktforhold* ved EU som statskonstruksjon, noe som står i taus kontrast til den høyrøstede visjonen om EU som *fredsaktør*. Fredsvirkningen springer ut av EUs *reelle* konstitusjon som en fiasko i forhold til alle storslåtte visjoner om EU som en patriotisk, enhetlig handlende konstitusjon, en *unionsstat* med sitt eget monopol på bruk av fysisk makt med en klar fredsagenda for å styrke folkeretten og menneskerettighetene på vegen «fra det internasjonale til det kosmopolitiske fellesskapet.»<sup>18</sup>

### **EU-prosessens «upolitiske» metode – «en høyere sivilisasjon»?**

#### *EUs normalitet*

I sin handlingsform var «Monnes metode» nødvendigvis *diskré* - utviklet med utgangspunkt i to krigsøkonomier mens enhver form for demokrati var midlertidig suspendert. «Ikke minst av denne grunn har Monnets forslag aldri vært populære. Den europeiske integrasjonen som foresvevde ham, hadde teknokratiske og intervensjonistiske trekk.»<sup>19</sup> Den upolitisk politiske metoden skaper politisk konsensus gjennom deltakelse i *nettverk av eliter* der verken parlamenter eller borgerne har noe de skal ha sagt, og knapt nok vet om eksisterer. Det er likevel feil å oppfatte slike nettverk som konspirasjoner. De er snarere naturlige og derfor *normale* i formidlingsprosessene mellom de økonomiske og politiske elitene. Folkeavstemninger eller andre former for åpne, demokratiske mobiliseringer er i elitenes og de kommersielle masse-

medias perspektiv tilsvarende *unormale*. De kan sette folk og intellektuelle motkrefter i bevegelse på måter som de «politisk-mediale klassene» ikke har sin vanlige kontroll med.<sup>20</sup> De folkeavstemninger som i ulike EU-land har vært holdt om medlemskap eller om revisjoner av unionens traktatgrunnlag, har til tider vært et mareritt for elitene i det politisk-mediale-kommersielle-komplekset. Og når folket har stemt «feil», har eliten sendt saken ut igjen til ny avstemning der folket kan øve kollektiv selvkritikk.

#### *Monnets metode institusjonalisert*

Med EU-kommisjonen og Rådet på plass uten troverdig parlamentarisk basis ble rasjonaliteten i Monnets metode institusjonalisert. Dermed var det demokratiske underskuddet i EU innstiftet som et *konstitusjonelt* fenomen *de facto*. Selve det økonomisk-tekniske ordet *underskudd*, reflekterer dette forholdets fremmedgjorte karakter. «Underskuddet» er samfunnsvitenskapenes teknisk-nøytrale terminologi for en særskilt, moderne form for klasse-makt. «Ved grunnleggelsen av Det europeiske felleskap gikk Kommisjonen og Minister-rådet sammen om at befolkningen ikke hadde noe den skulle ha sagt om de beslutninger de fattet. At dette tilbakefallet til førkonstitusjonelle tilstander kan helbredes med kosmetiske korreksjoner, er det ingen som tror på lenger. Det omtalte 'underskuddet' er altså ikke noe annet en et forfinet uttrykk for den politiske umyndiggjørelsen av borgerne .. Europaparlamentet kan bare bestemme over budsjettet i overensstemmelse med det som Det europeiske råd bestemmer. Et eneste Rådsmedlem kan blokkere parlamentets budsjettvedtak. Den klassiske regelen '*no taxation without representation*' er dermed satt ut av kraft.»<sup>21</sup> Vi befinner oss ved *inngangen til en postdemokratisk tidsalder* der velgernes, EU-borgernes passivitet – som gir seg utslag i stadig synkende deltakelse ved valgene til EU-parlamentet – er en «paradisisk tilstand for enhver maktbevisst, utøvende statsmakt».

#### *Privilegier, immunitet og ukrenkelighet – «en høyere sivilisasjon»*

I samme grad som EUs økonomiske, sosiale og politiske krise utvikler seg krever den disiplinerende intervensjoner overfor medlemslandene med sprikende interesser. Monnets metode mister da sin storborgerlige, diskre sjarm og bidrar til å øke det demokratiske underskuddet, slik inngåelsen i januar 2012 av fiskaltraktaten, også kalt budsjetttraktaten eller finanstraktaten, viser. Den stiller krav til euro-landenes statsbudsjetter med *automatiske* straffereaksjoner dersom kravene ikke oppfylles. (Mer om dette i Jan Mønneslands artikkel.) Parallelt med denne ble det opprettet en egen «traktat» om *European Stability Mechanism*, ESM, som skal hjelpe de enkelte euro-landene i budsjettvansker med «finansiell stabilitet». Det skjer ved at de enkelte landene, også de som trenger finansiell støtte fra ESM, etter nærmere regler i forkant skyter inn kapital i et fond under ESM, noe som ytterligere belaster disse statenes økonomi. De landene som ikke oppfyller budsjett-

kravene i fiskaltraktaten, kan låne penger i fondet som de selv har bidratt til, «under strict conditionality.» Disse vilkårene er dels definert i fiskaltraktaten, dels gjelder de medlemslandenes forhold til ESM. For å illustrere logikken i videreføringen av «Monnes metode» er regelverket for vilkårene i ESM-traktaten opplysende:

ESM har en selvstendig juridisk-konstitusjonell status som medlemslandene ikke kan utfordre. Det innebærer at de enkelte landene skal respektere ESMs *privilegier* (privileges) og rettslige *immunitet* (immunity, artikkel 39). Tilsvarende privilegier og immunitet gjelder følgelig for ESMs ledelse (Board of Governors oppnevnt av medlemslandene, Board of Directors) og deres staber. Alle som arbeider i ESM er pålagt *taushetsplikt* slik at ESM kan operere under hemmelighold. Videre er ESMs dokumenter *ukrenkelige* (inviolable, art. 34, 35). De økonomiske midler og ressurser som ESM forvalter, er likeledes *immune* mot «gransking, rekvisisjon, konfiskering, ekspropriasjon eller andre former for inngrep, frarøvelse eller utelukkelse foretatt ved noen utøvende, rettslig, administrativ eller lovgivende handling hvor disse enn måtte være lokalisert og av hvem» (art. 32): *Ingen utenforstående kan effektivt undersøke om det foregår ulovligheter eller «uregelmessigheter» i regi av ESM.* Men har ikke ESM en uavhengig revisjon? Tja, for problemet er bare at denne revisjonen rapporterer til de som har oppnevnt dem, nemlig guvernørene (art. 29, 30) som på sin side er immune overfor noen form for ekstern etterforskning og rettsforfølgelse og uten politisk ansvar overfor noe folkevalgt organ! Dermed er det umulig for noen instans utenfor ESM å rapportere ESMs praksis til noen offentlighet eller påtalemyndighet. ESM, som en del av EUs statsfinansielle disiplineringsmekanisme, er altså effektivt beskyttet ikke bare mot enhver form for demokrati, men også mot uavhengig etterforskning og rettsforfølgelse. ESM er med andre ord *hevet over loven* – en stat i staten.

Da er det bare logisk at ESM ikke betaler skatt av de verdier det forvalter. De *ansatte* i ESM betaler ikke skatt til de landene som de ellers er statsborgere i, men til ESM selv! Avlønning og lignende bestemmes av direktørutvalget, skattereglene av guvernørutvalget (art. 33, 35). Dermed bestemmer de også sitt eget og sine medarbeideres inntekts- og skattenivå. Også skatteteknisk og budsjettmessig sett er ESM en stat i staten.

Som følge av ESM-byråkratiets privilegier om ukrenkelighet og straffereettslige immunitet har ESM en egen justis i måten å løse uenigheter med medlemsland på: En klage fra et medlemsland på et vedtak i ESM skal først behandles av *direktørutvalget*. Dersom dette ikke fører fram, kan saken legges fram for utvalget av *guvernører*. Det betyr at ESM er klageinstans for vedtak som med guvernørenes velsignelse er foretatt av ESM! Dermed er prinsippet om klageinstansens *institusjonelle uavhengighet* av vedtaksinstansen brutt. Medlemslandet kan rett nok bringe saken inn EU-domstolen (art. 37). Men etter som ingen land har innsynsrett i ESMs *ukrenkelige*

dokumenter, har dette knapt nok akademisk interesse. Men skulle et land likevel få medhold, ville det bringe EU-systemet i åpen strid med seg selv. Det vil derfor forby seg selv. De enkelte EU-land har altså ingen reell mulighet til å få overprøvd de vedtak som ESM gjør.

Selvsagt påberoper EU seg at tilslutning til fiskaltraktaten og ESM er folkerettslig bindende. Et medlemsland kan derfor ikke bringe ESM inn for FNs folkerettsdomstol i Haag. Ikke bare er EU-borgerne for lengst politisk ekspropriert. Gjennom fiskaltraktaten og ESM er euro-landene også som stater umyndiggjort i sin økonomiske politikk: Jo mer EU, desto mindre demokrati, kort sagt «en høyere sivilisasjon», ifølge Thorbjørn Jagland.

### **EU som ikke-stat med stormaktsambisjoner**

#### *Ikke-staten*

Som Enzensberger med et lettelsens sukk peker på i *Sanftes Monster*, er EU med en politisk konstitusjon av motsetninger mellom 27 ulike nasjonalstater og en egen, intern byråkratisk rasjonalitet ikke i stand til å opptre som en *virkelig* statsunion med et eget politi, en egen hær eller eget politisk apparat med (eller uten) grunnlag i folkevalgte institusjoner og prosesser. Det er innslaget av de politiske, nasjonalt funderte demokratier som ennå er til stede i de enkelte EU-landene, som har hindret EU i å utvikle et eget statsapparat som taler med én tunge med en felles definert statsfornuft opp mot det internasjonale statssystemet ellers. EU med sine 500 millioner EU-borgere er ikke i stand til å befale eller gjennomføre politisk vidtgående beslutninger opp mot andre stater, slik den amerikanske presidenten kan. Til forskjell fra nasjonalstater ellers, også EU-stormaktene Tyskland, Storbritannia og Frankrike, har EU (heldigvis) heller ingen særskilt etterretning eller sikkerhetstjeneste (så langt vi vet). EU-kommisjonen kan dessuten ikke befale politiske aksjoner i den overnasjonale sikkerhetens navn uten grønt lys fra NATO og dermed USA.

#### *Freden og The Common Foreign and Security Policy (CFSP)*

Det er ikke lenger noen kollektive krigserfaringer som bærer EU som mulig fredsprosjekt, ifølge Habermas.<sup>22</sup> Derfor var det heller ikke vanskelig for ham i 1999, frigjort fra disse erfaringenes tidsbestemte moralske tyngde, å støtte NATOs krig mot Jugoslavia i tråd med EUs politikk. EUs diplomatiske oppmuntring – etter påtrykk fra EU-stormakten Tyskland – til at Kroatia skulle trekke seg ut av Jugoslavia alt omkring 1990, mens Østblokken var i full oppløsning, påskyndet den *jugoslaviske* oppløsningsprosessen som endte i en *europaisk* krig i 1999. Hvis EU som fredsaktør hadde handlet i samsvar med at krigen var i strid med Folkeretten, uten dekning i noe vedtak i FNs sikkerhetsråd, ville EU havnet i motsetning både til USA og det nye, samlede Tysklands «historiske» interesser i Jugoslavia. Disse gikk ut på å få Jugoslavia oppløst i selvstendige nasjonalstater – politisk salamitaktikk –

med sterke økonomiske og diplomatiske bånd til et stadig mer selvbevisst Tyskland. Da krigen først var brutt ut 24. mars 1999, fungerte EU som en legitimerende paraply omkring NATOs rolle og dermed for det nye Tysklands interesser på Balkan – med moralfilosofisk støtte fra Habermas. Men viktigst i denne sammenheng var at krigen ga støtet til oppstrammingen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske *ambisjoner* i CFSP som siden Maastricht-traktaten hadde hvilt som en papirbestemmelse med et *hypotetisk* felles forsvar i bunn.<sup>23</sup>

Iverksettelsen av CFSP 1. mai 1999 hadde til hensikt å bringe EUs stormaktsintensjon i samklang med NATOs nye *out-of-area*-strategi. Vedtaket i det berømmelige krisemøtet i NATO 24. april midt under bombingene av Jugoslavia fastla den nye *out-of-area-strategien* – uten noen form for offentlig debatt eller behandling i NATO-landenes parlamenter eller i EU-parlamentet. Strategien, som bryter med Folkeretten, «tillater» NATO å gå til krig uten at noe NATO-land er angrepet først, noe NATO-paktens *defensive* Artikkel 5 i Atlanterhavspakten i samsvar med Folkeretten forholdt seg lojalt til. «Revisjonen» av Artikkel 5 var i realiteten bare en tilpasning til den fullbyrdete kjensgjerning at NATO med sine EU-land alt hadde startet en *angrepskrig*. Alle NATO-landene og hele EU var pinlig klar over dette bruddet med Folkeretten, men uten å kunne innrømme det overfor sine befolkninger. Dermed hadde EU gjennom CFSP enstemmig velsignet den foreløpig eneste krigen mellom selvstendige stater i Europa etter 1945. Dette åpne bruddet på FN-paktens Artikkel 2, særlig pkt. 4 – ”fredsartikkelen” – var EUs viktigste bidrag til å svekke FN ved inngangen til et nytt århundre.

Men siden USA ikke kan tolerere en europeisk konkurrent til sitt eget NATO, aller minst etter NATOs «suksess» i Libya 2011, er intensjonen om å bygge opp et eget EU-forsvar via CFSP i kjølvannet av denne krigen fortsatt en papirbestemmelse. EUs rolle som «fredsaktør» har heller ikke hindret en rekke EU-/EØS-land i å delta i humanitære, nasjonsbyggende kriger i nær forståelse med USA som i Afghanistan, Irak eller i Libya, fortrinnsvis land med olje eller andre strategiske naturressurser, i strid med FN-pakten. Disse krigene har demonstrert en økende splittelse i EU og at hver EU-stat må prioritere sin utenrikspolitikk innenfor rammen av NATO framfor CFSP.

Gjennom CFSP er EUs stormaktsintensjoner brakt i samklang med NATOs nye folkerettsstridige strategi. Det sikres konkret ved at de styrker og militære kapasiteter som EU måtte disponere for sine formål gjennom CFSP, fortsatt er en del av NATOs europeiske, fysiske kapasiteter. EU kan med andre ord ikke bruke disse med mindre NATO (=USA) tillater det etter at NATO (USA) bestemmer seg for ikke å bruke dem selv. EU kan derfor bare bruke militær makt når USA ser seg tjent med at EU-land går i krigen for seg, slik det ble vist med den humanitære bombingene av i Libya 2011. Da Sikkerhetsrådet vedtok sin «Right-to-Protect»-resolusjon nr. 1973 den 17. mars 2011, unnlot Tyskland sammen med Russland, Kina, India og Brasil å

stemme. Tyskland med sine energibehov i forhold til Gaddafi-Libyas stabile leveranser, forfulgte her sine egne interesser, mens Frankrike og Storbritannia var krigsaktivistene med USAs støtte (slik at også Norge kunne bli med). Dermed var EU splittet og hadde følgelig ingen selvstendig rolle gjennom CFSP, som krever enstemmighet, men ble nok en gang fanget i USAs strategi med *broad coalitions of the willing*.

I iveren etter å utvide det nye «europiske rommet» østover, har EU fraveket de sentrale finanspolitiske kravene til opptak i unionen om å ha økonomisk orden i eget hus i samsvar med *stabilitetspakten* fra 1997. I stedet har EU vektlagt de tidligere øststatenes «demokratiske» status og forhold til «menneskerettigheter» som opptakskriterier. EUs statsfinansielle kriterier må ikke stå i veien for EUs stormaktsintensjoner. Altså ingen motsetninger mellom stormaktsbestrebelse og menneskerettigheter – snarere tvert i mot!

## II

### **EUs operative rasjonalitet – de funksjonsintellektuelle**

Den operative rasjonalitet som styrer skuta i Brussel i det daglige, forvaltes ikke primært av EU-politikerne fra 27 land, som i store saker er nærmest kronisk uenige, før de eventuelt samler seg om de nødvendige kompromisser. Det kan dreie seg om inntil 40.000 funksjonærer, teknokrater og andre sysselsatte på EUs forvaltningsbudsjett med en eller annen form for vitenskaplig fundert utdannelse. Denne *byråkratiske massen* forholder seg daglig til en hær av profesjonelle lobbyister betalt av konkurrerende samfunns- og næringsinteresser, med en vesentlig større innflytelse enn de politiske representantene. Tallet på disse er anslått til ca 15.000.<sup>24</sup>

I følge forfatteren Robert Menasses observasjoner av de EU-ansettes atferd og tenkning fant han i Kommisjonens administrasjonsapparat «de best kvalifiserte, europeisk tenkende mennesker» han noen gang hadde truffet og som «med en forunderlig effektivitet behersket en høykomplisert maskin til produksjon av rasjonalitet.»<sup>25</sup> Selv om alle disse menneskene betjener et «rasjonalitetsmaskineri» (Menasse), er hver og en av dem ikke mekaniske ledd i dette, men personer som oppviser oppriktig *engasjement* og uselvisk entusiasme for den europeiske *sak* de er satt til å forvalte. En seksti timers arbeidsuke er ingen sjeldenhet i de sentrale organene, men tvert om vanlig, uten at det synes å utløse organisert motstand fra fagforeningene (hvis de fins).

Grunnen til dette er at *saken* med sitt håndfaste byråkrati samtidig er et stort oppmarsj område for sosiale karrierer for alle som har fått en fot innenfor det og som sikrer dem høy grad av sosial og økonomisk sikkerhet. Selv om de kommer fra alle EUs 27 medlemsland, forfaller de ved sitt engasjement i

*saken* derfor ikke til ulike former for «nasjonalisme» på vegne av de respektive hjemland, men utvikler tvert om en egen form for overnasjonal rasjonalitet som de kan legitimere sitt individuelle karrierestrev med. Det individualiserte, innbyrdes konkurrerende karrierestrev skjer innenfor samme «rasjonalitetsmaskineri» og trekker følgelig i samme retning: utvide EU-byråkratiets mandat- og operasjonsområde, så vel geografisk som innover i den enkelte landenes infrastrukturer, ikke minst innen forskning og høyere utdanning. Til forskjell fra EU-politikerne i Kommisjonen eller i EU-parlamentet slipper de å eksponere seg for media og følgelig slipper de å legitimere seg overfor noen «der hjemme». De er ansatt, eller utpekt, ikke for å betjene nasjonale særinteresser, men EUs fellesinteresser. Politikerne derimot forventes alltid å representere nasjonale interesser. Ingen politiker er i stand til å definere eller langt mindre artikulere disse fellesinteressene og samtidig ivareta et godt forhold til «de der hjemme» uten at det vil skape konflikt i forhold til andre konkurrerende forsøk på det samme.

Den reelt fungerende fellesinteressen – den virkelige Europavisjonen – kan bare utvikles gjennom den daglige, «upolitiske» forvaltningspraksis i EU-byråkratiet, helst uten politikernes, det offisielle «demokratiets», innblanding. Slik kan EU-systemet best fungere som en *byråkratisk-ideologisk organisme* med sin egen interne mening, men uten å konstituere en virkelig stat opp mot andre stater slik vi oppfatter forholdet mellom territoriale nasjonalstater. «Disse funksjonærene representerer en statsfornuft til en stat som slett ikke fins.»<sup>26</sup> Ved sin forankring i en felles institusjonell praksis utvikler de en egen korpsånd, en *esprit de corps*, og dermed en lojalitet som samtidig distanserer dem fra hverdagen til den 500 millioner store befolkningen i deres respektive 27, ulike hjemland. Slik skaper de tilsatte i EU-maskineriet *sin egen* hverdag, *sin egen* livsverden i ly av det systemet og den saken de har viet sitt arbeid og karrierer til. De er de sanne, reelt fungerende europeere. I følge Menasse er det her utviklet en egen *biotop* av mennesker som flittig engasjerer seg i det europeiske oppdraget de er pålagt slik *de selv* forstår dette. Deres korpsånd er innstiftet på vegne av et langsiktig nasjonsfritt Europa. Sanne EU-byråkrater har intet fedreland. Menasse, som er EU-tilhenger «av fornuftsgrunner» i samsvar med Europavisjonens fjerne fredstanke, skriver i *Die Zeit* 20. mai 2010:

«Det er et faktum at alle statene som har sluttet seg til EU, er demokratiske. Men det er også et faktum at ved å gjøre det, har de mistet de demokratiske standardene de hadde oppnådd i nasjonalstatene, til et overnasjonalt nivå – om de da ikke har oppgitt det bevisst ... Lisboa-traktaten har rett nok gjort noen forbedringer i forhold til Maastricht, men de demokratipoliske tilbakeskrittene og underskuddene er ikke bare innrømmet, men beint fram hogget i stein. Ett eksempel: Man kan snakke om demokrati bare i den grad det eksisterer en maktfordeling ((mellom lovgivende, dømmende og utøvende makt)) ... I EU er denne maktfor-

delingen rett og slett opphevet. Parlamentet er rett nok valgt, men har ingen rett til å foreslå nye lover (eller nå, etter Lisboa, bare gjennom bakdøren): Forslagsretten ligger i Kommisjonen ((som også er den utøvende makt)). ... Kommisjonen er den institusjon der den demokratiske legitimeringen blir utslettet: Her arbeider et apparat som verken er valgt eller kan avsettes ((av valgte organer)), som har opphevet maktfordelingen. ... I et demokratiperspektiv produserer triangelet Parlament, Råd og Kommisjon et svart hull hvor det vi forstår med demokrati, forsvinner».<sup>27</sup>

Vil verdensborgeren forsvinne i dette hullet? I nettutgaven til *Die Zeit* to år seinere<sup>28</sup> kaller han EU-parlamentet, som er det eneste folkevalgte organet i EU, for et «deponi for spesialavfall» ettersom dets viktigste oppgave synes å være et sted hvor brysomme politikerne som mislykkes i de nasjonalstatlige sammenhengene, sendes til oppbevaring (og lukrativ trøst med rikelige diettpenger og feite honorarer med opptjening av pensjonspoeng).

### **EU-virkeligheten og de politisk intellektuelle**

#### *EU-kampene i Norge og traktattekstene*

Den økende mengden av traktater som EU bygger på, og den tilsvarende vekst i EU-byråkratiet er utslag av en «evig» politisk tilpasning til europeisk kapitalisme slik denne har fått sine politiske rammebetingelser bestemt i vekselvirkningen med EU-institusjonene. Men verken i de tre norske EU-kampene (1962, 1972, 1994) eller i EU-/EØS-debatter seinere, har EU-tilhengerne i de intellektuelle kretser vært særlig opptatt av den voksende ansamling av fellesskapstraktater og de realpolitiske og økonomiske motsetningsforhold som ligger til grunn for dem, men desto mer av «Europa-visjonen». I Norge er det først og fremst motstanderne som har brukt de til enhver tid eksisterende traktater som ammunisjon i EU-kampene. De tidlige motstandsgruppene mot medlemskap i Fellesmarkedet fra 1961-62 gikk analytisk til verks i sin argumentasjon og opplysningsvirksomhet. Disse gruppene var *Aksjon mot Fellesmarkedet - de 143*, *Opplysningsutvalget av 1962*, *Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet*, *Vestlandsutvalget* og *Bergensutvalget*. Samlet utgjorde dette en blanding av intellektuelle med høye vitenskapelige kvalifikasjoner og politiske holdninger til venstre, faglige tillitsvalgte til venstre for AP-/LO-ledelsen, og representanter for primærnæringenes organisasjoner.<sup>29</sup> Det ble stadig vist til Romatraktatens bestemmelser og formuleringer. Næringslivets ansvarlige organisasjoner, i det siste Næringslivets hovedorganisasjon, NHO, har ironisk nok i likhet med EU-motstanden vært mer bevisst om de muligheter og de økonomisk-byråkratiske handlingsrom som nye traktatbestemmelser og direktiver til enhver tid åpner for, men med omvendt fortegn. Ikke tilfeldig var NHOs fortolkning av vikarbyrådirektivets muligheter i det norske

arbeidsmarkedet sammenfallende med forståelsen av disse mulighetene mellom direktivmotstanderne i fagbevegelsen, i deler av AP, SV, SP og Nei til EU i 2012.<sup>30</sup> Den utrettelig opplysningsvirksomheten som Nei til EU har drevet siden EU-striden 1994, fører denne tradisjonen videre, med Dag Seierstad som dens mest typiske representant.

#### *Når radikale møter andre radikale*

Som vi har sett, reiste Jean Monnet aldri offisiell kritikk mot de mer luftige europatanker slik disse ble artikulert av intellektuelle eller ideologisk engasjerte politikere. Å polemisere mot den slags for å skille drømmerier fra realpolitikk var ikke bare fremmed for hans politiske gemytt, men selvsagt helt *uhensiktsmessig*. Europatanken i sine motstridende visjoner mellom union og løserer føderasjon må få lov til å spille seg ut som *ideologisk terapi* uten politiske konsekvenser. For dreier ikke EU seg nettopp om en «høyere sivilisasjon» eller om «internasjonal solidaritet» i form av forpliktende traktater? «Folk vil at solidaritetstanken skal ligge i bunn», kan partisekretær i Arbeiderpartiet, Raymond Johansen, fortelle. «Sosialdemokratiet har aldri stått sterkere i Europa», idet minste «som idé».<sup>31</sup> I ideenes verden smelter sosialdemokratiet sammen med EU helt uavhengig den form for krisepolitikk som det virkelige EU fører mot befolkningene i de mest utsatte landene. De intellektuelle gruppene, som er mer internasjonalt orientert enn folk flest, er altså *nødvendige* når store «solidaritetsprosjekter» i EUs regi skal artikuleres og legitimeres overfor de mer umælende sjikt i befolkningen. Hverdagen for disse dreier seg jo stadig mer om å få endene til å møtes jo mer EUs solidaritetspolitikk omsettes i praksis ved hjelp også av sosialdemokrater.

I Norge derimot, hvor den demokratiske alliansen historisk har hatt en helt annen sosial profil, har deler av det intellektuelle sjiktet tradisjonelt stått sterkere på Nei-siden:

«EU-saken representerer snarere en kontinuerlig linje enn et brudd i norsk politisk historie. Den heterogene alliansen på nei-siden av bønder, fiskere, motkulturer og byradikale går tilbake til striden om parlamentarisme, allmenn stemmerett og unionsoppløsningen med Sverige. Til tross for endringene i næringsstruktur og bosettingsmønster ble dette mønsteret ikke svekket mellom 1972 og 1994. Nei-sidens argumenter avspeiler denne historiske bakgrunnen.»<sup>32</sup>

Fenomenet «byradikale» viser her til den radikale fløyen innenfor det «intellektuelle sjiktet». I Europabevegelsens propagandapamflett om et *Radikalt Europa* fra 2011 oppfattes den norske nei-intelligentsia naturlig nok som den ideologiske hovedfienden – det strategiske punkt som må vinnes for at folkets Ja skal vinnes. Artikkelen til idéhistoriker Kjell Ansgar Jakobsen, Universitetet i Oslo, om «Se torsken! Refleksjoner rund EU-motstandernes kulturhistorie» er den artikkelen i *Radikalt Europa* som klarest følger opp denne delen av heftets program. Med begrepet *torsken* sikter Jakobsen til det

svenske skjellsordet for en som kjøper seksuelle tjenester. Der hevder han «den dristige hypotese at Norges motiver for å stå utenfor EU mer og mer sammenfaller med menns motiver for å kjøpe sex. Man betaler for å slippe ansvar og engasjement.» EØS-kontingenten er betalingen for adgangen til EUs markedshierligheter, mens EU-medlemskap er synonymt med ansvar og engasjement. Og selvsagt blir vi minnet om at «EU-motstandens spesielle karakter i Norge» ikke begrenser seg til EU-skepsis, men som ved sin regulære motstandskarakter er «noe som hører den grumsete anti-intellektuelle høyresida til.»<sup>33</sup>

I norsk sammenheng er det viktig å vise at en kan være både radikal – tilhøre venstresida – og samtidig være EU-tilhenger. De Europa-radikale begrunner ikke sitt standpunkt ved å argumentere for frie kapitalbevegelser som er en EU-*realitet*. Tvert om, de kjenner seg altfor «opplyste» til være EU-tilhengere ut fra hensynet til «snevre» klasseinteresser! Det intellektuelle sjiktets ofte svake forankring i realpolitikken og i økonomien er en grunn til at deres Europatanker må bli mer svevende og utopiske til forskjell fra Monnets tanker som var forankret erfaringer fra to krigsøkonomiske karteller. Om Europabevegelsens ideologer i Norge er sanne unionister eller «bare» konføderalister, eller kanskje verken det ene eller det andre, er etter tre EU-kamper over 50 år fortsatt helt uklart til tross for at en avklaring på nettopp dette punktet ville ha vært av stor nytte for den alminnelige folkeopplysning.

I *Radikalt Europa* feies denne avveiningen under teppet – i rak motsetning til den høylytte politiske kakofoni omkring spørsmålet i samband med Haag-kongressen i 1948. Denne manglende strategiske avklaring har selvsagt sin rot i de faktiske forhold: Det reelt eksisterende EU er jo dannet helt utenfor EU-borgernes demokratiske handlingshorisont.

### **To legitimasjoner – realisme eller idealisme**

#### *Fra Jean-Jaques Rousseau til dagens EU*

Det fins altså to hovedmåter å legitimere det reelt eksisterende EU på: De umiddelbare, vesentlig økonomiske eller strategiske grunner som viser til tingenes tilstand og bestående dynamikk i en erkjennelse av at det for de som lever i EU, ikke fins andre alternativer innenfor rammen av en overskuelig framtid. Dette utgangspunktet deles selvsagt også av mange, mer eller mindre resignerte EU-borgere som er blitt kritiske til EU-prosjektets faktiske utvikling. Den andre måten å legitimere EU på er – med forestillingen om en liberal, fredligsinnet og globalisert kapitalisme på menneskerettighetenes grunn – å sette sin lit til et forenet, harmonisert og harmoniserende Europa, en framtidstilstand foregrepet ved en filosofisk fortolkning av aktuelle utviklingstendenser: «For første gong i historia er tankane om verdsborgaren til to av dei store europeiske filosofane, Immanuel Kant og Jean-Jaques Rousseau, noko meir enn luftige draumar. Tenk på EU-samarbeidet!»<sup>34</sup> Med

andre ord: Fornuftens list i historien – her representert ved tankene hos Kant og Rousseau – omsatt i praktisk politikk i form av overnasjonale forordninger om alt fra tillatte grenseverdier for forurensning til lengden på kondomer.

Skillet mellom disse to måtene å legitimere EU på er sjelden rendyrket. Begge gjør seg gjeldende samtidig og fletter seg ofte inn i hverandre så vel i offisielle dokumenter og EU-praksiser som hos den enkelte intellektuelle som politisk tenkende EU- og verdensborger med vitenskapelig ballast som statsviter, filosof, økonom, sosiolog osv.. For begge tendenser står retorikken omkring fenomenet *globalisering* sentralt. For den *realistiske tendensen* dreier det seg om en utvidelse av markedet for handel, arbeidskraftens mobilitet, om nye muligheter for investeringer og kapitalbevegelser globalt. For den *idealistiske tendensen* dreier det seg om eksistensen som verdensborger på menneskerettighetenes grunn via eksistensen som «europeer», konstitusjonelt forankret i eksistensen som EU-borger, som en seg selv overskridende mellommetappe. I de politiske framtidstanker hos for eksempel Habermas om et nytt FN som sikrer FN både som statsfelleskap og individenes rettigheter som FN-borgere, «vil den historisk enestående dannelsen av EU føye seg sømløst inn i omrisset av et politisk konstituert verdenssamfunn»<sup>35</sup> - en ny verdensordning.

#### *Det europeiske mennesket*

Internett er det fysiske eksistensmedium for både økonomiske og virtuelle globalister. Siden de norske europeerne ikke er empiriske EU-borgere, men bare ideelle sådanne, foretar de en ideologisk snarvei og definerer seg direkte som verdensborgere som har tatt EU-medlemskapet *virtuelt* opp i seg. For disse er eksistensen som *europeer* ikke en triviell, geografisk plassering av en person, men en egen ideologisk *kvalitet* med en overnasjonal identitet som gjør et norsk nei-standpunkt i overbærende kontrast til denne kvaliteten til en «merkverdig idé», i følge Cathrine Holst – i 2001 omvendt fra Nei til Ja:

«2001 tilbrakte jeg ved New School for Social Research i New York. Der møtte jeg realister og konservative som stemplet mitt 'progressive' nei som latterlig naivt. Hvem i all verden hadde gitt meg den merkverdige ideen at et land på fire millioner mennesker kunne gjøre en forskjell i internasjonalpolitikk? Men de tøffeste spørsmålene fikk jeg fra sosialdemokrater, radikalere og liberalere. Hvordan aktet norsk venstreside å få satt omfordeling og miljø på den politiske dagsorden? ... Og hvem tenkte vi å alliere oss med etter 11. september dette året? Bush? Russland? Kina? ... Videre, om norsk venstreside nå engang var så ivrige etter å forsvare den nordiske modellen, hvorfor ikke forsvare den sammen med 'egalister' fra overalt i Europa, på den *arena* der de reelle beslutningene om denne modellens framtid fattes? ... Økonomisk krise og massearbeidsløshet ryster Europa. ... Mitt håp er også mindre euroskepsis og eurosentrisme i Europa. EU ønsker at Norge skal bli medlem, men vi vil ikke.»<sup>36</sup>

Det interessante med dette sitatet er ikke de politiske argumentene som framføres for EU, men den form for *forlegenhet* som det demonstrerer ved å være en intellektuell fra utenforlandet Norge i relasjon til de ideologiske koder som dominerer i den europeiske sosialgruppe forfatteren identifiserer seg med og har sin framtid og karriere innenfor. Det sendes ut et signal. Med sitt nye standpunkt kan hun ikke lenger beskyldes å være «latterlig naiv» i møte med representanter for *amerikansk* intelligentsia. I *Europa* slipper hun nå å forsvare seg mot «tøffe spørsmål» fra andre sosialdemokrater. Mer oppriktig og ærlig kan hun ikke være. Opplevelsen av dette nye EU-standpunktets «sannhet» er tett forbundet med *sosialiseringseffekten* av det.

Politisk er sitatet likevel interessant ved at det identifiserer seg med EU som *stormakt* og ideologisk *arena* for en norsk intellektuels politiske og yrkesmessige virke, i kontrast til identifikasjonen med lille Norge som med sin status som småstat oppfattes som en «merkverdig idé» i internasjonal politikk, helt uegnet som ståsted mot omverden. At den økonomiske krisa og massearbeidsløsheten i Europa skulle ha noe å gjøre med EUs politikk i samsvar med Roma-traktatens grunnleggende friheter og den felles valuta, blir dessverre ikke kommentert, heller ikke EUs blokkering av en hver form for sosialdemokratisk politikk trass i at «sosialdemokratiet representerer et moralsk fremskritt og en politisk og økonomisk suksesshistorie» ifølge samfunnsviter og filosof Holst ved forskningssenteret *Arena*.

### **Den europeiske arena – positivisme som organisk praksis**

Kategorien av «vitenskapelige» EU-tilhengere er i dagens EU (og i EØS-Norge) dels et produkt av praksisen innenfor de vitenskapelige institusjoner som ofte er disse profesjonenes arbeidssted og derfor danner rammen for deres sosiale og faglige karrierer, deres konkrete eksistens og utvikling. Ikke minst gjør dette seg gjeldende også i Norge ettersom norsk forskningspolitikk i stadig større grad samordnes med EUs og finansieres via EU-midler som først er hentet inn i form av bevilgninger fra det enkelte EU-/EØS-land. Siden Norge som EØS-medlem bare greier å hente tilbake ca 70% av disse EU-midlene, skjerper det den innenlandske konkurransen om forskningsmidler fra EU. Desto viktigere er det å signalisere en innforstått EU-vennlighet.

De norske EU-intellektuelle har sin base i det norske akademia, i partiapparatene i AP og Høyre og liberale tenketanker. Innenfor slike institusjonelle og organisatoriske sammenhenger er det en forutsetning at den enkelte forsker, partifunksjonær og byråkrat oppfatter seg selv som et politisk subjekt med et *personlig engasjement* og faktisk kan opptre og handle som sådan for å kunne virke effektivt i den gitte sammenheng. Det å være en aktivt handlende *person* i oppriktig samsvar med sine omgivelser og de karrierer som disse omgivelsene genererer, skjer ikke mekanisk eller

autoritært. Det krever tvert om *overbevisning*, en ideologi, som er personens *egen* i den forstand at personen er *virkelig* engasjert i den og etter hvert ikke opplever noen nagende, lammende dobbelthet i sin situasjon. Bare som «hel» person med egen vilje og integritet kan subjektet være et ideologisk sannferdig og virksomt ledd i en byråkratisk-institusjonell «organisme» med en politisk agenda.

Dette kan vi observere ved forskningssenteret *Arena* ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. *Arena* har EU som sitt *sympatiske* forskningsobjekt. Forskningen ved senteret finansieres i det alt vesentlige direkte eller indirekte av EU-kanaliserte midler. At forskerne ved *Arena* derfor er mer sympatisk innstilt til EU enn gjennomsnittet for samfunnsforskere innenfor det samme fakultet, er *naturlig*. En innstilling der forskeren identifiserer seg ideologisk med sitt forskningsobjekt, er en funksjonell nødvendighet for at *Arena* skal fungere rimelig bra uten altfor tilspissede interne konflikter – det vil si uten andre konflikter enn slike det må være plass til innenfor enhver normalvitenskapelig diskurs som er EU-finansiert og som samtidig dreier seg om EU.<sup>37</sup> Det er *positivisme som organisk praksis*. Et av de Ja-intellektuelles viktigste argumenter for EU, er ikke at EU er *sosialdemokratisk* (de mer realitetsorienterte av dem har skjønnet at det ikke er tilfelle), men at EU er den viktigste *arena* for alle norskinger som vil forandre Europa i en sosialdemokratisk retning, slik Cathrine Holst bekrefter. Forskningssenterets ARENA-navn er helt *organisk* med senterets forskningsgjenstand og fungerende ideologi. Hva er vel mer *naturlig* enn at «ARENA-forelesningen 2012» dreide seg om *Kosmopolitismens Europa*, framført av professor Seyla Benhabib fra Yale University? I det foredraget var forankringen av EUs fire grunnleggende friheter i spesifikke klasseinteresser, en ujevnelig realitet. Her blir vi i full harmoni med *Arenas* bærende idé i stedet minnet om «verdensborgerskapets frammarsj» fra Sokrates til Kant via Locke og Rousseau.<sup>38</sup> Hva med de filosofer og samfunnsvitere som er kommet i utakt med denne verdensborgerlige frammarsjen? Har de noen sjanse på *kosmopolitismens Arena*?

### III

#### **EU-prosessens filosofiske rasjonalitet – tilfellet Habermas**

I en drøfting av forholdet mellom EU-prosessen som realitet og som forestilling kommer vi ikke unna innflytelsen til «the quasi-official philosopher of the European Union»<sup>39</sup> Jürgen Habermas, selve inkarnasjonen av den liberale fornuft. En drøfting med utgangspunkt i hans siste arbeider om EU, samlet i *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, kan derfor forsvares. For som vi alt har sett, «vil den historisk enestående dannelsen av EU føye

seg sømløst inn i omrisset ... av et politisk konstituert verdenssamfunn» og det på menneskerettighetenes grunn.

*Filosofen, suvereniteten, befolkningen og folket*

Etter Den franske revolusjonen spiller skillet mellom *statsborgeren*, *le citoyen*, til forskjell fra *le bourgeois* (borgeren i sosial, klassemessig forstand) en sentral rolle. Statsborgeren kan ikke eksistere uten samtidig som medlem av en sosial kategori, som lønnsarbeider i privat eller offentlig sektor, eller selvstendig næringsdrivende, som kapitalist, grunneier, rentenist, bonde, som mann eller kvinne osv.. Statsborgeren *som sådan* har ingen empirisk selvstendig eksistens. Skillet mellom statsborgerskap og sosial tilhørighet og forankring er en abstraksjon instituert ved staten når denne ved sin makt definerer personens plikter og rettigheter overfor staten. Men statens legitimitet i dette kan bare hentes fra demokratiske prosesser med borgernes autonome og frie deltakelse i disse – det vil si gjennom «folkets suverenitet». Men folket kan ikke være identisk med staten. Folkesuverenitet kan *over tid* bare utøves gjennom et *eget organ* for dette formål – parlamentet som representativt, lovgivende organ gjennom valg. Parlamentet er på sin side et *innstiftet resultat* av politiske prosesser og mobiliseringer som nødvendigvis går *forut for* dette resultatet. Slike prosesser «forut for» er derfor mer eller mindre revolusjonære.<sup>40</sup> De innstifter en ny *statsordning* der parlamentet inngår som det demokratiske grunnelementet.

Først ved denne institusjon er parlamentet blitt det *konstitusjonelle* organet for folkesuvereniteten som prinsipp, mens folkesuverenitet som *opprinnelig maktutøvende praksis* med dette som mulig formål går forut for konstitusjonen for å ivareta materielle interesser som alt foreligger i den sosiale dimensjonen og har konstitusjonen som sitt resultat. Den innførte demokratiske konstitusjonen beskytter i neste omgang folkesuvereniteten ved bestemmelser om ytrings- og organisasjonsfrihet, valgordning, stemmerett, osv.. Folkets suverenitet som et «opprinnelig» fenomen kan nå ytre og organisere seg (i prinsippet) fritt innenfor konstitusjonelle rammer – eventuelt med sikte på å kunne endre disse. En grunnlov inneholder bestemmelser om hvordan grunnloven skal kunne endres av parlamentet, samtidig som den beskytter seg selv mot en radikalt ny konstitusjon.<sup>41</sup> Selv om parlamentet som *statsorgan* unektelig er forskjellig og dermed *adskilt fra* folket som velger det, heter det i følge denne teorien at folkesuvereniteten utøves *ved* parlamentet, ikke at parlamentet utøver denne suvereniteten «på vegne av» folket. Folkets suverenitet «ved parlamentet» begrenses følgelig til den lovgivende virksomhet, mens den utøvende makt, som er den daglige makt, forblir utenfor denne suverenitetens radius.

Et typisk trekk i liberal statsfilosofi slik som hos Habermas, er betoningen av individets eksistens som statsborger, mens den sosiale dimensjonen skyves ut. Dermed forsvinner ut av analysen også dialektikken mellom den sosiale

og den politiske dimensjonen ved konstitueringen av statsmakt. Skillet mellom folkesuverenitetens konstituerende (revolusjonerende) og dens konstitusjonelt etablerte fase, blir følgelig ikke problematisert av Habermas når han drøfter «hvorfør Europa først i dag er et ekte forfatningsprosjekt».<sup>42</sup> Han er bekymret for EUs framtid fordi «markedets imperativer» dominerer over «politikkenes kraft til å regulere» samfunnsutviklingen. I et demokrati burde det jo være omvendt! Han ønsker derfor at dagens EU-politikere i stedet for å drive fram Europaprojektet bak låste dører, «la det europeiske kartet ut på bordet og opplyste befolkningen offensivt ... om det europeiske prosjektets historiske betydning» og slik «feste tillit til de gode argumentenes overbevisningskraft.» Dessverre «rygger alle de deltagende regjeringene tilbake for å ta dette skrittet.» Filosofens formaning om opplysning, Aufklärung, er altså en appell om opplysning av EUs historiske *visjon*. Politikkenes og demokratiets primat over økonomiens imperativer skal i følge filosofen vedtas og innføres gjennom en opplysningsprosess igangsatt av det samme EU som ved sine «deltakende regjeringer» og sitt maktapparat fra 1957 til i dag påser at «markedets primat over politikken» vedlikeholdes og utvides! For EU-borgerne har jo ingen andre *konstitusjonelle* maktorganer for å omsette konklusjonene av denne «europeiske» opplysningsprosessen i politiske resultater enn de faktisk eksisterende EU-statlige organer der dagens politikere, EU-maskineriet og de mange nettverkene utfolder seg uten enhver parlamentarisk fundert og effektiv kontroll. Visjonen formørker realiteten.

Til forskjell fra det rent demografiske begrepet befolkning, de som befolker et område, pretenderer begrepet *folk* en form for *politisk handlingsenhet*, en syntese som har tatt nasjonskonstituerende elementer opp i seg og som i gitte situasjoner forutsettes å opptre med en egen, allmenn vilje. Men all historisk erfaring viser at denne folkeviljen i en førkonstitusjonell fase av folkesuverenitet artikuleres av en eller annen *elite* innenfor en klasse eller en klasseallianse og som påberoper seg å være folkets sanne representanter i det handlende øyeblikket. Begrepet om folket nedtoner de klassemessige forhold som med motstridende interesser og hegemoniforhold gjør en folkesyntese, nasjonen som politisk viljesenhet, umulig over tid uten *statsmaktens* eller religionens (kirkens, tradisjonens etc.) disiplinerende, sammenbindende og «harmoniserende» virkninger på motsetninger i befolkningen, unntatt i ekstreme øyeblikk som ved naturkatastrofer, terror, etc. som påkaller samhold og kollektiv handling. Men når folket, det nasjonale «vi», er konstituert, er det en ugjendrivelig meningsbærende, *ideologisk realitet* med en egen politiske retorikk, som de stridende fraksjoner i «folket» alltid søker å vinne definisjonsmakten over. Den stat som springer ut av folkesuverenitetens vilje, reflekterer derfor dominans- og herredømmeforhold *utenfor* statsinstitusjonene slik også den politiske prosessen forut for den ferdige konstitusjonen gjør det.<sup>43</sup> Europaprosessen fra Roma-traktaten til dagens EU er et moderne kjerneeksempel på hvordan grunnleggende klasse-

interesser ved oppstarten av en konstitueringsprosess (jfr. de fire markedsfriheter) forplanter seg inn i den etablerte, traktatfestete EU-konstitusjonen. Habermas' begrep om opplysning derimot appellerer til en *fellespolitisk* statsborgerfornuft, som om disse motsetningene kunne settes i parentes i den politiske praksis.

#### *Folk, stat og menneskerettigheter*

En stat kan bare eksistere *som stat* gjennom en avgrensning mot en eller flere andre staters territorium, i et større (mer eller mindre ordnet) statsfelleskap som nasjonalstater, organisert som *territorialstater*. Disse avgrensningene dannes gjennom tunge internasjonale prosesser over tid i kombinasjon med interne konstitusjonsprosesser og omveltninger. Statenes gjensidige respekt for hverandres territorielle og politiske autonomi er et produkt av lange historiske, ofte ufredelige forløp, og ender opp i et (mer eller mindre) institusjonalisert system med omforente spilleregler, en *folkerett*. FN er i dag det høyeste organisatoriske uttrykk for det internasjonale statssystemet og forvaltning av folkeretten etter de globale erfaringene av Den andre verdenskrig og oppløsningen av kolonisystemet. Mens begrepet *folk* i folkesuverenitet appellerer til en viljes- og handlingsenhet i befolkningen, står begrepet folk i *folkeretten* for nærmest det motsatte – for en selvstendig *statsmakt* som innenfor det globale statssystemet opptrer *på vegne av et «folk»*. Gjennom denne *representasjonen* der statene avgrenser seg fra/mot hverandre, virker statsmakten tilbake på befolkningens mer eller mindre kollektive (selv-) bevissthet *som et folk eller nasjon*, avgrenset mot andre. Særlig tydelig blir denne «patriotiske» effekten i krigssituasjoner.

Det sentrale akse i det statsteoretiske perspektivet Habermas anlegger, er sammenhengen og spenningsforholdene mellom folkesuvereniteten, folkeretten og menneskerettighetene, mellom statsborgernes autonomi som frie handlende og «opplyste», politiske subjekter, statsborgere, i en større offentlighet på den ene side og staten som legitimt maktinstrument overfor statsborgerne og som del av et større statssystem med sikte på å skape fred på den andre (jfr. Kant). Hvordan skal disse forholdene balanseres på en måte som både er frigjørende og skaper trygghet for statsborgerne og fred i forholdet mellom statene? Hva skjer med statsborgernes autonomi, og dermed demokratiet, innenfor disse relasjonene ved dannelsen av «overnasjonale» statsorganisasjoner slik som EU i tillegg til nasjonalstatene? Hvordan harmoniseres rettigheter og plikter som borgerne av de enkelte EU-landene har, når de samtidig får nye rettighet og plikter som EU-borgere? Hvordan harmoniseres disse ulike statsnivåer av rettigheter og plikter med hverandre? Og ikke minst: hvilken rolle spiller strevet for *menneskerettighetene* innenfor disse prosessene, særlig med sikte på maktutøvelsens legitimitet i en global sammenheng?

I artikkelen *Zur Legitimation durch Menschenrechte* framhever Habermas at den indre sammenhengen mellom menneskerettigheter og folkesuverenitet består i «at menneskerettighetene institusjonaliserer kommunikasjonsbetingelsene for en fornuftig politisk viljesdannelse. Rettigheter som *muliggjør* utøvelse av folkesuverenitet, kan ikke pålegges denne praksis som innskrenkninger utenfra.»<sup>44</sup> (Rettigheter det her er snakk om er selvsagt ytrings-, tros- og organisasjonsfrihet.) Men når han drøfter de sammensatte balanseforhold i statenes interne og eksterne relasjoner slik de gjør seg gjeldende i «europeiseringen», er de strukturelle og strukturerende klasseforhold med de innebygde styrke- og forhold med sine balanser (kompromisser) og ubalanser (hegemonier) nærmest helt forsvunnet.

I en mer materialistisk statsteori vil statens, EUs, legitimitet i flertallets øyne derimot være fundamentalt avhengig av i hvilken grad breie sosiale lag utøver en form for *makt* som gjennom sine *spesifikke* interesseorganisasjoner og partier over tid bidrar til å *konstituere* og slik forme og «sivilisere» EU-staten og den politikk som føres gjennom denne til disse gruppenes *relative fordel*. Det fins ingen «fornuftig politisk viljesdannelse» utenfor, eller uavhengig av denne sfæren av stridende interesser, ingen statsborgeroffentlighet som ikke alt er klassemessig infisert og drevet fram av konkurransen mellom særinteresser. Når EUs konstitusjonelle krise drøftes av Habermas, blir denne komplekse sammenhengen av makt og interesser forenklet til et forhold mellom 500 millioner *statsborgere* i de enkelte EU-land. For å fremme et overnasjonalt og demokratisk EU ender han logisk opp med en appell til EU-borgernes «konstitusjonelle patriotisme».

#### *Folkesuverenitetens tyske forsinkelse*

For Kant er sammenfallet av lovgivende og utøvende makt (slik det skjer i folkesuverenitetens før-konstitusjonelle fase) en form for *despoti*,<sup>45</sup> en vilkårlighet. Det har han rett i for så vidt som det i «det revolusjonære øyeblikket», som for eksempel på Eidsvoll våren 1814, nettopp ikke *kan* finnes noen allerede vedtatte lover som den revolusjonerende prosessen med sine provisoriske organer er forpliktet på. Det fins ingen *lovfestete* garantier for det ene eller andre utfallet av prosessen. Annerledes kan det heller ikke være i det virkelige livet der nye konstitusjoner oppstår når gamle går til grunne. *The Rule of Law* kan ikke fungere før lovene er vedtatt og makt til å håndheve dem er etablert. Kants statsteori mangler dette overskridende momentet og blir typisk erstattet av en referanse til en statisk fornuft, nedfelt i statsborgerne nærmest *a priori*, som ordner statsforfatningen i samsvar med sine egne, indre lovmessigheter som «prinsipielt» (om enn ikke «empirisk») er uberørte av maktbrukens tilfældigheter, krigene og politikken, underveis.

Tyskland gjennomlevde på 1800-tallet aldri noe «revolusjonens moment» som tidlig endte i en form for parlamentarisk demokrati slik som England

(1649) eller Norge, men utviklet under Preussens dominans en langt mer autoritær politisk tradisjon fram til innstiftelse av Weimar-republikken i 1919 etter nederlaget i Den første verdenskrig. (I Norge derimot påberopte Eidsvollsforsamlingen seg folkesuvereniteten alt ved 1814-konstitusjonen.) Weimar-republikkens svakhet var jo nettopp betinget av krigens kaotiske virkning uten evne til å forankre det parlamentariske demokratiet i en effektiv «folkevilje» i form av et stabilt klassekompromiss – klassekamper med et demokratiserende utfall. Splittelsene innenfor den tyske arbeiderbevegelsen etter sosialdemokratiets støtte til krigen i 1914 og i kjølvannet av Den russiske revolusjonen i 1917 var én av flere årsaker til denne ustabiliteten, noe som styrket høyresiden og fascismen, slik at Hitlers *parlamentariske* maktovertakelse i 1933 ble mulig.

Når begrepet om folkesuverenitet kommer inn i en kantiansk-liberal tradisjon som hos Habermas, har det med sin fortregning av klasse-dimensjonene også underslått *klassekompromisset som basis for et fungerende, parlamentarisk demokrati*. Dermed har folkesuvereniteten mistet sitt overskridende, dynamiske moment. Den liberale tenkning tar nok en gang sitt *utgangspunkt* i det parlamentariske demokrati som en fiks ferdig størrelse uten å erkjenne at dette er et *resultat* før-konstitusjonelle prosesser og klassekamper. Disse før-parlamentariske prosessene blir tvert om kollektivt «glemt».

Denne fortregning, sammen med fascismens parlamentariske erobring av Weimar-demokratiet, kan delvis forklare hvorfor den liberale og «opplyste» intelligentsia i Vest-Tyskland så lett kunne godta legitimiteten av EU-prosessen med dens *autoritære, rettsorienterte* karakter fra den ene traktatutvidelse til den andre, der Kommisjonen som utøvende politisk makt samtidig har monopol på å foreslå nye lover (som også bestemmer Kommisjonens makt og mandat) og der EU-domstolens intervensjoner, ikke et effektivt EU-parlamentet, avgjør stridsspørsmålene i siste instans.<sup>46</sup> Det er rettsstatens tyske forrang over demokratiet. Når en tilslutning til EU har vært gjenstand for folkeavstemninger, har den «opplyste» intelligentsia nesten unisont anbefalt en tilslutning til slik «despoti ovenfra», unntatt i Norge. Det er betegnende at den kritikk som seinere er framkommet mot dette, som hos Habermas, får en viss polemisk (men ikke politisk) tyngde i liberale kretser først *etter* at EU ble viklet inn i sin egen krise – som ledd i en større, global krise – som på autoritært vis gjennom EU-systemet påfører EU-borgere stadig større sosial nød og begrenser fagforeningenes forhandlingsrett, d.v.s. organisasjonsdemokratiet, for å redde finanskapitalen fra konkurs.

### **Den liberale fallitt**

Etter utbruddet av finanskrisen konkluderer Habermas lakonisk sin frustrasjon slik: «Den europeiske enhetsprosessen, som alltid er blitt drevet fram over hodet på befolkningene, har i dag kjørt seg fast i en blindgate, fordi

den ikke kan gå videre uten å omstille seg fra den til nå vanlige administrative modus til en sterkere deltakelse av befolkningene.»<sup>47</sup> Det Habermas her innrømmer, er at EU-prosessen *alltid* har befunnet seg i en blindgate, drevet fram «over hodet på befolkningene», men først nå, under finans- og gjeldskrisa, «har kjørt seg fast» der. EU er altså på ingen måte et produkt av noen liberal folkesuverenitetsprosess gjennom demokratiske kanaler. For å bøte på dette, foreslår han derfor at EU-parlamentet og EU-rådet får større makt over Kommisjonens kontroll med lovgivingsprosessen. Men det ville på den andre side kreve at de enkelte medlemsstatene avgir enda mer «kompetanse» (suverenitet) til EU – noe som «de europatrete befolkningene selv i unionens kjerneområder *under de nåværende omstendigheter* ville avvise.»<sup>48</sup>

Men hva under *andre* omstendigheter? Under hvilke forhold kan Habermas tenke seg en demokratisering av EU i samsvar med en ny, felleseuropeisk folkesuverenitet «nedenfra» som ikke er avgrenset til eksisterende nasjonalstater eller av EU-systemets grunnleggende skavanker? Er det mulig å tenke seg at EU kan utvikles i retning av et felleseuropeisk parlamentarisk-demokratisk system der Kommisjonen som regjering (utøvende makt) utgår fra et *direkte* folkevalgt parlament hvor en suveren lovgivingsmakt bør ligge, uten at dette skjer gjennom en demokratisk-revolusjonær prosess i EU-området *i opposisjon* til den avmakt som den eksisterende, dypt udemokratiske konstitusjonen med sin tilhørende praksiser påfører befolkningene i dette området? For bare først gjennom en «opphavelig» folkesuverenitet med de nødvendige klassekompromisser, for å løse de sosiale og økonomiske problemer som befolkningene lider under, kan vel stabilt demokrati vokse fram og «konstitusjonaliseres»?

Habermas konstaterer at etter gjenforeningen er «den tyske nasjonalstaten blitt gjenoppdaget» (sic!). Denne oppdagelse, kombinert med EUs aktuelle krisepolitikk «uten noen kompassretning» og «sammenvoksningen av den politiske klassen med media, kan medføre at luften går helt ut av et så stort prosjekt som den *europiske samlings*». Tysklands sentrale rolle i håndteringen av krisa har påskyndet «avsolidariseringen» EU-landene i mellom.<sup>49</sup> Den eneste effektive motstrategi til dette er «mer Europa», altså mindre Tyskland ifølge Habermas. Men det faktum at det er det nye Tyskland som i Europas krise framfor noen annen er drivkraften bak EUs *overnasjonale* funksjoner overfor de enkelte EU-land (jfr. fiskaltraktaten, ESM etc.), stadfester at «mer Europa» *i praksis* har betydd «mer Tyskland» slik Rune Skarstein viser sin artikkel. EU er utvilsomt den viktigste kanalen for tysk interessepolitikk. Med andre ord: Det er styrkeforholdene mellom de grunnleggende klasseinteresser i *Tyskland* med en svekket fagbevegelse som mer enn noe annet har bevirket «avsolidariseringen» i *Europa*.

Når den liberale analysen isolerer de konstitusjonelle forhold fra de underliggende klasseforhold, overser den også den økonomiske dynamikk og

produksjonsmåte som springer ut av disse, og som gjennom de politiske motsetninger og styrkeforhold virker tilbake på statenes organisering og forming. Det statsliberale blikket har liten sans for politisk økonomi. Dermed bagatelliseres det virkelighetsformende faktum at Roma-traktatens fire friheter, utviklet og formidlet politisk og rettslig gjennom EU-systemet, er en vedvarende institusjonaliseringsprosess av *kapitalkreftenes* friheter gjennom stadig nye traktater, en ustoppelig strøm av direktiver, forordninger, domsavsigelser og EU-byråkatiets praksis og maktforvaltning i daglig samhandling med representanter for konkurrerende interesser og eliter i de europeiske landene.

Denne EU-praksisen blokkerer med sine hegemoniforhold dannelsen av de demokratiske kanaler som er nødvendige for å endre EU i en reelt solidarisk retning. Fra et sosialistisk ståsted sett kan en «ekte» EU-solidaritet ikke primært omfatte forholdet mellom *statene* i EU. En virkelig – og virkende – solidaritet må tvert om baseres i en erkjennelse av de faktisk forekommende, motsetningsfylte klasseinteresser i Europa – en erkjennelse som identifiserer seg med de grunnleggende behov som det store flertallet har for sosial trygghet som forutsetning for individuell frihet for folk flest. Bare slik kan de bærende, sosiale og mellomstatlige kompromisser komme i stand på demokratisk og fredelig vis, altså en slags *kommunistisk* prosess! I så fall måtte alle EU-traktatene med tilhørende byråkati, lobbyisme, nettverk og «demokratisk underskudd» forkastes og erstattes av noe nytt. I erkjennelsen av dette ville vi alle være kommunister av innstilling og metode.

Filosofen ender i stedet opp med ny filosofisk abstraksjon, en appell til en *forfatningsmessig patriotisme*, der individene som statsborgere – strippet for alle sosiale, klassemessige særegenheter og konkrete erfaringer – identifiserer seg med en felleseuropeisk, ennå-ikke-realiseret, demokratisk statsforfatning. Det demokratiske underskuddet til tross ser Habermas dagens EU som en kraft som gjør utøvelsen av en «transnasjonalisering av folkesuvereniteten» mulig og som ender opp i et universelt verdensborgerskap som en historisk overskridelse av statsborgerskapet. I et klasseanalytisk perspektiv derimot framstår det demokratiske «underskuddet» som det *virkelige* EUs konstituerende kjerne slik at «markedets imperativer over politikken regulerende kraft» kan etableres og sikres.

De sosiale, demokratiske reformerende krefter har i de høyt utviklede kapitalistiske landene gjennom hele det forrige hundreåret vært lønnsarbeiderklassen i vid forstand.<sup>50</sup> Selv en «liberal» omfunksjonering av Kommissjonen til å bli en regjering som er forankret i et alminnelig, parlamentarisk flertall og som utleder sin utøvende makt fra en slik forankring og følgelig kan kastes av et direkte folkevalgt parlament med én stemmes overvekt, er bare mulig gjennom en *prosess i forkant* som radikalt bryter med den etablerte og formende maktlogikken i EU. Statsliberaleren derimot forutsetter, som vi alt har sett, at denne revolusjonerende endringen

kan gjennomføres ved opplysning (Aufklärung) ovenfra ved at EU-politikerne (med hjelp fra filosofene og statsviterne) forteller EU-borgerne om «det europeiske prosjektets historiske betydning.»<sup>51</sup> Den jevne EU-borger har jo tydeligvis ikke selv oppdaget hva dette prosjektet *egentlig* går ut på, langt mindre *selv* definert dets innhold og visjonære retning.

I stedet for å eksponere analytisk EU-systemets iboende, konstituerende motsetninger, består Habermas frustrasjon i å påvise at EU-prosessen forløp og tilstand *ikke samsvarer* godt nok med de demokratiske og prosessuelle *idealer* slik disse artikuleres «logisk» av filosofene og euroliberalerne når det snakkes om «det europeiske prosjektet.» Men også her er Habermas vakkende. Rett nok nøler politikerne i de enkelte nasjonalstatene i EU med å «opplyse» sine medborgere om «det europeiske prosjektets historiske betydning.» Denne politiske mangelen til tross foregår det en «transnasjonalisering av folkesuvereniteten» gjennom den demokratiske forening av nasjonalstater som fins i EU – men altså uten at befolkningene i disse er «opplyst» om det! Det pågår en «overnasjonal» rettsutvikling gjennom EU som de enkelte stater underordner seg. Borgerne av de enkelte EU-stater er samtidig EU-borgere som deler en «forfatningsgivende makt» mellom 27 «forfatningsgivende stater» med (et ennå ikke «opplyst») mandat fra de respektive folkene i disse til å danne et «overnasjonalt samfunnsfellesskap» (supranationalen Gemeinwesen)! Den perioden da klassekampene og imperialismen ennå kunne ha «sidevirkninger» (Nebenwirkungen) i form av «framskritt i legalitet», er i dagens EU forbi til fordel for en «transnasjonalisering av folkesuvereniteten». I et slikt perspektiv er «vegen mot et demokratisk og handlekraftig (kjerne-)Europa på ingen måte blokkert. Ja, med Lisboa-traktaten er det meste av denne veggen tilbakelagt. Det forente *Europas siviliserende* rolle gjør seg med rette gjeldende først i lys av en stadig mer om seg gripende kosmopolitisme.»<sup>52</sup> Slik er filosofens kopling av stormaktsambisjoner og menneskerettigheter.

Med forestillingen om verdensborgeren i en framtidig kosmopolitisk verdenstilstand ser Habermas for seg en dynamisk utvikling med alliansen mellom EU og USA som det empiriske, reelt eksisterende drivkraft i denne prosessen. Habermas er følgelig ingen pasifist. Muligheten for humanitære intervensjoner kan ikke avskrives, men de bør ha et vedtak i FNs sikkerhetsråd i ryggen. Men fravær av dekning i FN-vedtak kan ikke frata oss ansvaret for å gripe inn med krigsmakt i samsvar med en overordnet nødrett. For er ikke verdensborgerskapet i sin intensjon universelt grenseløst og følgelig peker *out of area*? Habermas støtte til NATOs krig i 1999 var *ideologisk sett* helt konsistent med hans tenkning om forholdet mellom menneskerettigheter, makt og rett. Men som han presiserer i *Bestalität und Humanität* må fravikelsen fra vedtak i Sikkerhetsrådet betraktes som et unntak. – Det er ikke lett å være prinsippfast liberaler i en motsetningsfylt samtid.

### Høykonjunktur for Europa-manifester

Det mest parodiske utslag av overnasjonal statsborgerpatriotisme under EUs krise, må vel være manifestet *Vi er Europa!* lansert våren 2012 av en rekke fremragende intellektuelle, mellom disse selvsagt Habermas. Manifestet oppfordrer til å bygge opp et demokratisk Europa med en sterk *europaisk identitet og selvfølelse*, altså uten klassemessig innsnevrende kjennetegn:

«Vi, dei underskrivne, ønsker å tilby (sic!) eit talerør for det europeiske sivilsamfunnet. Derfor spør vi Europakommisjonen og nasjonale regjeringar, Europaparlamentet og nasjonale parlament om å skapa eit Europa av aktivt arbeidande innbyggjarar og å sikre dei finansielle og rettslege føresetnadane for *Europaåret for friviljug arbeid for alle* - som eit kontraeksempel til ovanfrå-og-ned-Europa, ein verdsdel av elitar og teknokratar som til no har rådd, som held seg sjølve ansvarlege for å skapa lagnaden til den europeiske ålmenta – om nødvendig mot deira vilje. For det er denne uutalte maksimen i europeisk politikk som trugar med å øydeleggje heile det europeiske prosjektet.»<sup>53</sup>

Intensjonen i manifestet er selvsagt den aller beste. Erkjennelsen av de ødeleggende virkninger av de rådende maktforhold og politikk er faktisk et framskritt. Men vi er her vitne til at den visjonære, intellektuelle Europa-eliten ber den europeiske politiker- og byråkati-eliten om penger til å finansiere *Europaåret for frivillig arbeid for alle* slik at EU-borgere fra fjern og nær kan reise rundt i Europa og utføre «Europaarbeid» (sic!) for dannelsen av en sterk, positiv og oppbyggelig statsborgerlig identitet som en motvekt til den hardhendte krisepolitikken som den samme EU-eliten som de ber om penger fra, har iverksatt mot de uheldige EU-borgerne i Spania, Hellas, Irland, Portugal, Italia. Manifestet manifesterer den intellektuelle *superelitens* manglende innflytelse og kontakt med EU-systemets maktorganer på den ene side og dens egen isolasjon fra organiserte bevegelser med utspring i samfunnsstrukturen på den andre – et rop i EUs politiske ørkenen.

Situasjonen påkaller i det hele et enormt behov for manifester. Alt høsten 2012 lanserer Cohn-Bendit et nytt manifest *For Europa!* sammen med tidligere statsminister i Belgia, Guy Verhofstadt, på alle *relevante* språk (ikke norsk).<sup>54</sup> Manifestet starter med å påpeke EU-institusjonenes «manglende lederskap» og krever i likhet med Habermas (og Tyskland) en sterkere europeisk integrasjon på det økonomiske området med et felles EU-budsjett. «Europas siviliserende rolle» og «kosmopolitiske» (Habermas) ambisjoner må styrkes, ikke minst overfor «stormakter av Kinas, Indias, Russlands, Brasils eller USAs kaliber» slik Chon-Bendit og Verhofstadt utdyper det i en bok med samme tittel.<sup>55</sup> I den globale konkurransen må Kommissjonens autoritet «styrkes» ved å bli utpekt gjennom direkte gjennom valg i EU, med en valgt president i toppen. I likhet med Habermas minner manifestet oss om at EU-borgerne ikke er blitt spurt om å uttale seg om «EUs

utviklingsretning». Ikke desto mindre oppmuntrer manifestet alle europeere inntil videre å «gjøre det beste ut av de eksisterende EU-traktater... for å vitalisere unionen på nytt, etablere en felles økonomisk makt og konsolidere våre demokratiske prinsipper».

### **Et metodisk alternativ**

En alternativ måte til Habermas' kantianske metode kan være å gjennomføre en kombinasjon av historisk-empirisk (diakronisk) og sammenliknende politisk (synkronisk) metode som analyserer og etterprøver en hypotese om sammenhenger mellom ulike former for klasse makt og klasseallianser og hvordan disse kreftene former de ulike statenes institusjoner og maktapparater og samtidig former samfunnsforholdene, særlig arbeidslivet, i demokratisk retning. I verket om *Capitalist Development & Democracy* finner de tre forfatterne en klar empirisk sammenheng mellom graden av demokrati og sivilisering av den *kapitalistiske utviklingen* på den ene side og organisasjonsgraden i lønnsarbeiderklassen i koalisjoner med andre underordnede klasser på den andre side. Hovedvekten av empirien ligger på det de kaller «avanserte kapitalistiske land» i Vest-Europa, dessuten Latin-Amerika og USA, ennå mens verdens industri var tungt konsentrert om disse. Gradene av og formene for demokrati og utvikling av en «sivilisert» kapitalisme kan i følge denne undersøkelsen likevel ikke tilskrives graden av kapitalistisk industrialisering *som sådan*, eller til «markedets» utbredelse, men til hvordan de sosiale klassenes makt balanseres mot hverandre og setter sitt preg på utformingen av statens institusjoner og på virkningene av den kapitalistiske dynamikken. Bare i den grad de underordnede klasser gjennom sine egne organisasjoner har sikret seg makt i samfunnet, oppnår staten – og dermed *statsmakten* – legitimitet i befolkningen. Statusen som mer eller mindre fullverdige statsborgere i disse landene er et resultat av slike prosesser. Hvordan befolkningene oppfatter statenes legitimitet, er altså direkte avhengig av den innvirkning som den sivilt organiserte motmakten utøver opp mot staten og former denne gjennom de politiske og faglige interessekampene. Forfatterne finner derfor en klar sammenheng mellom utviklingen av demokrati og graden av fagorganisering og arbeiderklassens evne til å inngå allianser med andre underordnede klasser med fagorganiseringen som utgangspunkt.

Ikke overraskende kommer de skandinaviske landene fram mot 1992 godt ut av denne undersøkelsen. En konstitusjonalistisk, liberal teori får ikke grep om dette. Og vi kan vel for egen regning tilføye at bare gjennom slike prosesser får begrepet om menneskerettigheter «opplyst» mening – som noe mer enn ideologiske talemåter og ufrivillig tilsløring av imperialistiske ambisjoner.

## NOTER

Takk til Tor Halvorsen, Rune Skarstein og fagreferent for gode kommentarer til tidligere utkast til denne artikkelen.

- 1) Hans Magnus Enzensberger, *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Suhrkamp Verlag, Berlin 2011.
- 2) Samme s. 37.
- 3) Samme s. 38.
- 4) Melvin Lasky (1920-2004) var i utgangspunktet en antistalinistisk sosialist og co-editor av *Encounter* og *Der Monat* – finansiert av CIA. Det er vel kjent at CIA infiltrerte og utnyttet kynisk venstreorienterte intellektuelle («trotskister»). Se <http://www.guardian.co.uk/news/2004/may/22/guardianobituaries>.
- 5) Enzensberger s. 39.
- 6) Se Ingrid Hjertakers artikkel i dette nr. av *Vardøger* om forholdet mellom usikkerhet og risiko og konsekvensene dette har hatt for utvikling av finanskrisa.
- 7) Se Enzensberger s. 39 ff.
- 8) Se Geert Mak: *Europa. En reise gjennom det 20. århundret*. Norsk utgave Cappelen Damm, Oslo 2008.
- 9) Etter Enzensberger s. 40.
- 10) Samme s. 41.
- 11) En stats samlede gjeld må ikke overstige 60 % av BNP, og nye låneopptak ikke over 3 % av BNP som forutsetning for å bli oppatt i Euro-sonen. Disse er seinere skjærpet av fiskaltraktaten av 2012. Se Jan Mønneslands artikkel i dette nr. av *Vardøger*.
- 12) Enzensberger s. 48.
- 13) Se Jan Mønneslands artikkel.
- 14) Se Asbjørn Wahls artikkel i dette nr. av *Vardøger*.
- 15) Higgs, Robert, *World War II and the Military-Industrial-Congressional Complex*, Freedom Daily 1995, <http://www.fff.org/freedom/0595d.asp>.
- 16) Jfr. forfallet i politisk-strategisk tenkning under president George W. Bush og den voksende rolle Blackwater, nå under betegnelsen *Academi*, har spilt i US-kriger siden 1997.
- 17) Bestrebelsene mellom Storbritannia, Frankrike, Spania, Vest-Tyskland og Italia for å utvikle et felles-europeisk jagerfly, Eurofighter Typhoon, brøt sammen da Frankrike i 1985 gikk ut av samarbeidet fordi kravet om å være ledende i prosjektet, ble avvist av de andre. Frankriket utviklet derfor sitt eget Dassault Rafale-fly. Se [http://en.wikipedia.org/wiki/Eurofighter\\_Typhoon](http://en.wikipedia.org/wiki/Eurofighter_Typhoon).
- 18) Se for eksempel Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Edition Suhrkamp 2011. Mer om dette nedenfor.
- 19) Enzensberger s. 41.
- 20) Jeg bruker her Habermas` retoriske klassebegrep i hans beiske kritikk av «ubehaget ved de politisk-mediale klasser», samrøret mellom de politiske eliter og media som bryter ned demokratiske prosesser, *Zur Verfassung*, s. 127.
- 21) Enzensberger s. 52.

- 22) Se Habermas, *Zur Verfassung*. s. 39. For hans filosofiske begrunnelse for tilslutning til Jugoslaviakrigen i 1999 se hans artikkel «Humanität und Bestialität» i *Die Zeit* 29.04.1999.
- 23) Jfr. Maastricht-traktaten Avdeling V artikkel 11 – 17.
- 24) Enzensberger s. 17, 23. Forvaltningskostnadene for EU var i 2010/11 8,2 mrd. Euro, vel 60 mrd. kroner, der lønninger utgjør det meste.
- 25) Menasse, Robert «Populismus zerstört Europa» i *Die Zeit*, 20. mai 2010. Se også Enzensberger s. 30 ff.
- 26) Enzensberger s. 34.
- 27) Dobbelparentesene tilføyet her.
- 28) <http://www.zeit.de/politik/2011-09/europa-krise-menasse/seite-3>, «Sondermülldeponie».
- 29) Se Tor Bjørklund, *Mot strømmen. Kampen mot EF 1961-1972*, Universitetsforlaget 1982.
- 30) Se Roy Pedersens artikkel i dette nr. av *Vardøger*.
- 31) I artikkelen «Sosialdemokrati i Europa» i Trygve Nordby (red.): *Radikalt Europa*. Europabevegelsen, Oslo 2011, s. 9.
- 32) Se Jenssen, Andres Todal og Valen, Henry (red.), *Brussel midt i mot. Folkeavstemningen om EU*. Gyldendal, Oslo 1995, s 207.
- 33) Se *radikalt Europa*, henholdsvis s. 135 og 119.
- 34) Førsteamanuensis i statsvitenskap ved Universitetet i Stavanger og medlem av SV iflg. *Radikalt Europa*, Svein Tuastad, i «Demokrati over landegrensene. 'Arbeid pågår'» i *Radikalt Europa*, s. 75.
- 35) Habermas, *Zur Verfassung*, s. 85 f.
- 36) *Guardian* 22. januar 2011: «From Norway, hopes of a former Eurosceptic», oversatt til norsk i *Radikalt Europa* s.160 f.. Min kursiv i teksten.
- 37) Jfr. Tor Halvorsens artikkel i dette nr. av *Vardøger* og i nr. 32 2010, «Evalueringsdiktatur eller kunnskapsdemokrati?».
- 38) Se <http://www.sv.uio.no/arena/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2012/arena-forelesningen-2012-benhabib.html>.
- 39) Slavoj Žižek, *Living in the End Times*, Verso London 2010, s 169.
- 40) Konstitueringen av Stortinget fulgte et slikt mønster gjennom først stormannsmøtet 16. februar 1814 på Eidsvoll som besluttet å innkalle til en grunnlovgivende «riksforsamling» samme sted mellom 14. april og 19. mai 1814, der Stortinget ble innstiftet som folkesuverenitetens organ, jfr. § 49 som lakonisk fastslår at *Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget*. Til forskjell fra de fleste andre former for parlamentarisme i Europa, vokste den norske ikke ut av noen «modifikasjon» av aristokratisk-representative organer. I et brev til Paul Ernst 5. juni 1890 oppsummerer Engels den norske konstitusjonen som en ettervirkning av Den franske revolusjonen. Mens Europa i 1814 gjennomgikk en reaksjonær fase i kjølvannet av Napoleonskrigene «was Norway able to secure a constitution far more democratic than any constitution in Europe at that time.» Altså: «Den norske utakt» i forhold til Europa.
- 41) Jfr. § 112 i Grundloven som fastslår at grunnlovsendringer – «Modifikationer i enkelte Bestemmelser» – ikke må «forandre denne Konstitutions Aand».
- 42) «Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Ein Essay zur Verfassung Europa» i *Zur Verfassung* s. 39 ff.

- 43) Den norske 1814-konstitusjonen, som var den mest demokratiske i Europa iflg. Engels, utelukket de eiendomsløse, husmenn og kvinner i alle klasser fra statsborgerrettigheter som stemmerett og valgbarhet. Den nye konstitusjonen var en gjenspeiling av den klasse- og kjønnsmessige sammensetningen av den før-konstitusjonelle Eidsvollsforsamlingen. Rådende oppfatning den gang var jo at det var mulig for de (ut-)valgte å *representere* også dem som ikke hadde stemmerett eller var valgbare og som følgelig ikke kunne representere seg selv. Det var arbeiderbevegelsen og kampen for kvinnes stemmerett som fullførte «universaliseringen» av det politiske demokratiet slik at folkesuvereniteten fikk i det minste en *formell* realitet.
- 44) Se Jürgen Habermas *Zur Legitimation durch Menschenrechte* fra 1998, oversatt til norsk i *Agora* nr. 1, 2012, s. 135. Kursiv i originalen, parentes innsatt her.
- 45) Se *Zum ewigen Frieden*, Definitivartikkel VI. Kant ser demokrati som en statsforfatning «hvor alle som utgjør det borgerlige samfunn, innehar den herskende makt». Demokratiet er for Kant en identitet mellom den som utøver makt og den det blir utøvet makt mot. Maktutøvelsen kommer dermed «i strid med seg selv» og truer den enkelte borgers frihet, altså en form for det han oppfatter som *despoti*. For å unngå dette (*mob rule* i motsetning til *rule of law*) går han derfor inn for en «representativ» statsform, som i følge hans grunntanke nettopp *ikke* er demokratisk. Men i etablert statsteori kalles dette nettopp «representativt, liberalt demokrati».
- 46) Ola Mæstad oppsummerer *Contesting Democracy* av professor Jan-Werner Müller, Princeton University 2011, slik: «Demokratiet (= Weimarrepublikken) førte til fascismen. Derfor måtte folkestyret i Europa etter den andre verdenskrigen leggjast i *tunge rettslege og institusjonelle* former. På dette grunnlaget vart EU og dei nye europeiske nasjonale forfatningane bygd - for å oppnå stabilitet. Den norske erfaringa var annleis.» Aftenposten 30.11.2012. Min parentes og kursiv.
- 47) *Zur Verfassung* s. 124.
- 48) Samme s. 123, kursiv i originalen.
- 49) Samme s. 41, kursiv her.
- 50) Se Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens & John Stephens, *Capitalist Development & Democracy*, Polity Press, Oxford 1992.
- 51) *Zur Verfassung* s. 43.
- 52) Samme s. 47, kursiv her.
- 53) Initiativtaker til oppropet var EU-parlamentariker og studentopprører fra 1968, Daniel Cohn-Bendit og sosiologen Ulrich Beck. Underskrivere var Jürgen Habermas, Umberto Eco, Adam Michnik, Hertha Müller, avdankede politikere som Helmuth Schmidt, Jaques Delors mfl.. Sitat *Dag og Tid* 11. mai 2012.
- 54) <http://pesprimary.eu/wp-content/uploads/2011/04/European-primary-tribune.pdf>
- 55) Cohn-Bendit, Daniel & Verhofstadt, Guy *Für Europa!* Hanser Verlag München 2012.

Asbjørn Wahl

## **EUROPEISK FAG- OG ARBEIDERBEVEGELSE I KRISE**

For tida er det en dramatisk utvikling i gang i Europa. Etter at den mest akutte finanskrisa var over, fulgte det en statsfinansiell krise. Denne blir nå i de mest kriserammede landene møtt med massive angrep på offentlige tjenester, lønninger, pensjoner, faglige og sosiale rettigheter. Den drakoniske innstrammingspolitikken gjør vondt verre og fører flere av landene inn i dyp depresjon. Massearbeidsløsheten vokser. Både i Hellas og Spania er ungdomsledigheten nå over 50 prosent. Innad i EU fører dette til skjerpete motsetninger sosialt og politisk.

### **Sosialdemokratisk forvirring**

Stilt overfor denne utviklingen virker den tradisjonelle arbeiderbevegelsen nærmest rådløs og lammet. Det er med andre ord krise også på venstresida i politikken. Sosialdemokratiet er åpenbart preget av stor forvirring. På den ene sida har de stått i spissen for omfattende angrep på fagbevegelse og velferdsstat der de har hatt regjeringsmakt. På den andre sida vedtar de uttalelser og tilslutter seg opprop som i skarpe ordelag fordømmer den kursen som nå følges av EU.

Krisa rammer også fagbevegelsen, som ikke er i stand til å demme opp for angrepene. Massearbeidsløsheten svekker dens forhandlings- og maktposisjon. Omfattende omstrukturering av næringslivet, privatisering av offentlige tjenester og økt bruk av vikarer og midlertidig ansatte har bidratt i samme retning. Det var illustrerende for situasjonen at når store ungdomsmasser i 2011 satte seg i bevegelse i land som Spania, Hellas, Portugal og Italia, så var det mer på inspirasjon fra Tharirplassen i Kairo enn fra egne partier eller fagorganisasjoner i hjemlandet. Sistnevnte var knapt nok til stede for å bygge allianser, politisere eller gi kampen retning og mål. Store deler av fagbevegelsens byråkrati har snarere stivnet i en partnerskapsideologi som ikke lenger gir noen mening, ettersom kapitalinteressene har trukket seg ut av etterkrigstidas historiske kompromiss mellom arbeid og kapital og i stedet gått på offensiven for å svekke fagbevegelsen og omfordele verdiene i samfunnet.

### *Systemkritikken som forsvant*

Mens denne mest alvorlige økonomiske krisa siden depresjonen på 1930-tallet utfolder seg, har systemkritikken i stor grad forstummet. Fag- og arbeiderbevegelsen representerer ikke lenger noe helhetlig troverdig

alternativ til den kriserammede kapitalismen. I den grad man fremmer alternative forslag, mangler det strategier, evner og vilje til å ta i bruk de kampmidler som måtte være nødvendige for å vinne fram. Fagbevegelsen på europeisk nivå har skjerpet retorikken, men nøler med å dra i gang den nødvendige mobiliseringen for å kunne stå imot angrepene.

Hvordan har dette kunnet skje i en del av verden som har huset noen av de sterkeste og mest militante fagorganisasjoner og arbeiderbevegelser i verden? Hvorfor har ikke opposisjon og motstand vært sterkere? Og hvordan kom vi dit hen at sosialdemokratiske regjeringer i Hellas, Spania og Portugal, sto for noen av de alvorligste angrepene på fagbevegelsen og velferdsstaten – inntil motstand fra befolkningen og frustrerte velgere førte dem ut av regjeringskontorene og erstattet dem med høyresidas og finanskapitalens enda mer trofaste regjeringsalternativer?

Denne artikkelen vil ta for seg hvilke utfordringer og barrierer fagbevegelsen nå står overfor i Europa/EU. Det gjelder både en rekke strukturelle barrierer som EU som overstatlig institusjon representerer, men også interne politisk-ideologiske barrierer. Først beskrives imidlertid en del av de sentrale utviklingstrekk som nå truer det mange kaller *det sosiale Europa*, angrepene på velferd, pensjoner, lønns- og arbeidsvilkår, men også sterke antidemokratiske tendenser. Aller først er det imidlertid nødvendig å si noe om sosialdemokratiets rolle i dagens Europa – i historisk lys.

### **Sosialdemokratiets historiske rolle – en æra tar slutt**

Mye tyder nå på at sosialdemokratiets historiske æra er over. Det betyr ikke at politiske partier som kaller seg sosialdemokratiske (eller sosialistiske, som de kaller seg i Sør-Europa), ikke vil kunne vinne valg eller danne regjeringer – alene eller sammen med andre partier. Men den rolle sosialdemokratiet har spilt historisk, som partier med et visst progressivt sosialt prosjekt, er nå ugjenkallelig forbi. Deres opprinnelige mål om gjennom gradvise reformer å utvikle en demokratisk sosialisme, der økonomien skulle styres politisk med sikte på å innfri det store befolkningsflertallets økonomiske og sosiale behov, ble gitt på båten lenge før dette igjen.

#### *Avideologiseringens nye ideologi*

Utviklingen har foregått over lang tid, men de skjerpede motsetningene som den økonomiske krisa har skapt, har også den virkning at den lettere avdekker hva som befinner seg bak den politiske retorikkens slør. Da lar det seg ikke skjule at der sosialdemokratiet har vært i regjeringsposisjon i EU-land de siste årene, har de forfalt til å bli lojale eksekutører av en brutal nedskjæringspolitikk, der massive angrep på velferdsstaten og fagbevegelsen har inngått. Det har ført til svekket oppslutning i en grad som gjør at de med få unntak knapt er representert på regjeringsnivå i Europa i dag.

Denne utviklingen og den politisk-ideologiske krisa på venstresida kan vanskelig forstås uten at vi ser den i sammenheng med sosialdemokratiets storhetstid i etterkrigstida. Etter kapitalismens forrige, dype verdenskrise på 1930-tallet fikk vi etter andre verdenskrig en periode med sterk økonomisk vekst og omfattende politisk styring av økonomien – kapitalkontroll, strikt regulering av bank- og kredittvesenet og generelt omfattende politisk styring av markedene. Det ble keynesianismens og reguleringsøkonomiens æra.

Når nåværende krise ikke fører til tilsvarende forsterking av den politiske styringen, men til mer avregulering og privatisering og dermed økt markedsrett, skyldes det at de sosiale og politiske styrkeforholdene er helt annerledes. Globalt hadde den vestlige kapitalismen behov for aksept og legitimitet i den kalde krigen med Sovjetunionen. I tillegg var en radikal og systemkritisk arbeiderbevegelse på offensiven, med krav om sterkere politisk styring, og med sosialisme som sitt uttalte, langsiktige mål. Sammen førte dette til at kapitaleierne valgte kompromiss heller enn konfrontasjon, og fag- og arbeiderbevegelsen oppnådde omfattende konsesjoner i form av bedre lønns- og arbeidsvilkår og sterk utbygging av universelle velferdsordninger.

Baksiden av denne suksessen var at fag- og arbeiderbevegelsen i stor grad ble avpolitisert og avradikalisert. Gradvis ble det utviklet en ideologi der det *historisk spesifikke* klassekompromisset ble forstått som en varig endring av maktforholdene i samfunnet, ja, nærmest som en høyere form for sivilisasjon. Klassekonfrontasjonenes tid var over, nå var det konsensuspolitikk og trepartforhandlinger som skulle føre oss videre inn i det forjettede land. Denne sosiale *partnerskapsideologien* ble dypt roffestet i europeisk fag- og arbeiderbevegelse, noe som gjorde at man ble tatt på senga både av markedsliberalismens offensiv fra omkring 1980, og av de siste årenes økonomiske krise. Det er på grunn av denne svært svekkede posisjonen til fag- og arbeiderbevegelsen at de europeiske elitene i finanskrisas kjølvann kan satse på å fullføre den markedsliberale revolusjonen («en stille revolusjon» kaller EU-kommisjonens leder, José Manuel Barroso, det som nå foregår<sup>1</sup>), heller enn å gi konsesjoner og søke kompromiss.

#### *Partnerskapsideologiens forutsetninger og virkninger*

Sosialdemokratiets rolle i deres «storhetstid» etter andre verdenskrig ble å administrere klassekompromisset, ikke primært å representere arbeiderne overfor kapitalen, men å formidle mellom klassene – innenfor rammen av en regulert kapitalistisk økonomi. Som et resultat av dette utviklet partiene, særlig der hvor de i lange perioder oppnådde regjeringsmakt, seg fra å være masseorganisasjoner for arbeiderne til i stor grad å bli statsbærende organisasjoner, der medlemstallet har gått dramatisk tilbake,<sup>2</sup> og der partiapparatene i økende grad har blitt omgjort til politiske karrierestiger og valgkampmaskiner for en ny politisk elite. Denne analysen underbygges av det faktum at da den økonomiske krisa resulterte i at kapitaleierne fra ca 1980

begynte å trekke seg fra det historiske kompromisset, så gikk sosialdemokratiet inn i ei politisk-ideologisk krise. Det er denne krisa de fortsatt preges av. Som statsbærende organisasjoner endret partiene seg raskt i takt med at staten endret karakter under den markedsliberale offensiven, og de tok opp i seg og ble sterkt preget av det nyliberale hegemoniet.

Sosialdemokratiske partier har dermed i stor grad bidratt til den avregulering, privatisering og de angrep på offentlige velferdsordninger som vi har opplevd de siste par tiårene – enten det har skjedd under merkelappen «den tredje vei», som i Storbritannia, «Die neue Mitte», som i Tyskland under Gerhard Schröder, eller under «folkhemmet» flagrende fane, som i Sverige. Illustrerende det, at da sosialdemokratiske regjeringer for første og eneste gang i EUs historie var i stort flertall mellom EU-landene på slutten av 1990-tallet, førte det ikke til noen endring av EUs markedsliberale politikk. Det var denne realiteten som fikk en kommentator i International Herald Tribune (24.11.1998) til å konstatere at «There's not much left of the left».

Det *politisk-ideologiske forfallet på venstresida* ble godt illustrert av de mange meningsløse uttalelsene som kom i finanskrisas kjølvann knyttet til regjeringenes krisetiltak. På samme måten som SVs leder og ledende AP-politikere her hjemme, mente mange sosialdemokrater i Europa at de store, statlige redningspakke til bank- og kredittvesenet var et bevis på at venstresidas politikk var på vei tilbake. Statlig styring og keynesianisme var kommet til heder og verdighet igjen, het det. Selv Newsweek skrev på forsida (16.2.2009) at: «Vi er alle sosialister nå». Den moderate, nå avgåtte, generalsekretæren i Euro-LO, John Monks, sa det slik: «Over hele Europa har alle blitt sosialdemokrater eller sosialister nå – Merkel, Sarkozy, Gordon Brown [...]. Vinden blåser i vår retning.» (The Economist, 12.3.2009.)

#### *Keynes versus redningspakker*

Det er imidlertid forskjell på keynesiansk sosial reformpolitikk og desperate, statlige redningspakker for å redde spekulanter og finansinstitusjoner – ja, kanskje selve kapitalismen. At det var det sistnevnte som foregikk, begynte først å gå opp for mange etter at finanskrisa gikk over i en statsfinansiell krise, og stimuleringspakker ble avløst av en reaksjonær innstrammingspolitikk for å redde banker og finansinstitusjoner.

I deler av sosialdemokratiet begynner man nå å erkjenne hvilken dyp politisk-ideologisk krise de står oppe i. Den svenske, EU-vennlige, sosialdemokratiske tenketanken *Arena* karakteriserte eksempelvis nylig deres situasjon som et «globalt, sosialdemokratisk kollaps».<sup>3</sup> Det europeiske, sosialdemokratiske debattforumet *Social Europe Journal* lanserte nylig ei bok om sosialdemokratiets situasjon og framtid blant annet med følgende bramfrie erkjennelse:

«Gjennom det siste tiåret har europeisk sosialdemokrati verken dreid seg om samfunn eller demokrati. I regjeringsposisjon har de omfavnet liberale

økonomiske prinsipper som har undergravd solidaritet og samhold. På veien har de mistet selve ideen om fellesskapets beste, og det finnes ikke lenger noen visjon om 'det gode samfunn'.»<sup>4</sup>

#### *Retorikk versus realpolitikk*

Denne selverkjennelsen bidrar for tida til å utvikle en voksende avgrunn mellom retorikken til en del sosialdemokrater som ikke er i regjeringsposisjon, og realpolitikken til dem som sitter (eller inntil nylig satt) med regjeringsansvar i EUs medlemsland. Mens sistnevnte lojalt fulgte opp EUs reaksjonære nedskjæringspolitikk, konstaterte andre deler av sosialdemokratiet at denne politikken «presser oss tilbake til ei tid vi trodde vi hadde lagt bak oss for godt – ei tid med voldsom nasjonalisme, skrikende sosial urettferdighet og ekstremisme av alle slag», for å si det med oppropet «La oss forandre Europa» som en rekke rødgrønne politikere i Europa i fjor sluttet seg til, inkludert lederne for sosialdemokratene i EU-parlamentet.<sup>5</sup>

Dette var nye toner fra et sosialdemokrati som har vært blant de sterkeste støttespillerne for det EU som har vokst fram. De har uten unntak støttet alle traktater og viktige lover. De har fullt og helt støttet etableringen av det indre marked, som i realiteten har vært et systematisk prosjekt for avregulering, privatisering og undergraving av velferdsstat og fagbevegelse. Det problemet de møter nå, er derfor at de krav om en nykeynesiansk stimuleringspolitikk som en del av dem tar til orde for, er i strid med de traktater og lover som de selv har vært med på å vedta. De har med andre ord malt seg inn i et hjørne og vil i økende grad komme i skvis mellom et gryende sosialt opprør og lojaliteten til det nyliberale EU de så konsekvent har bidratt til å etablere. Det vil bli vanskelig for dem å ri på begge hester. Deres rolle, særlig der de er eller nylig har vært i maktposisjon, har utdypet den politiske krisa dramatisk. Aldri i nyere tid har sosialdemokratiet i Europa stått så svakt. Deres siste valgresultater i en del sentrale land taler sitt eget språk: I Storbritannia det nest dårligste valget siden 1918; i Sverige det dårligste siden 1911; i Tyskland det dårligste i etterkrigstida; i Hellas raste de fra 44 til 12 prosent fra 2009 til 2012); i Italia ble venstresida knekt ved siste valg.

#### *Kan sosialdemokratiet omdannes? Tillitskrise og omgruppering*

Spørsmålet blir om sosialdemokratiet kan omdannes til en forkjemper for et progressivt sosialt prosjekt. Mange forhold taler imot det. For det første har de mistet svært mange medlemmer blant arbeidsfolk, mens antallet lønnede heltidspolitikere har økt sterkt. Det samme gjelder det såkalte direktørsjiktet, særlig i offentlige eller mer eller mindre fristilte og/eller privatiserte statlige virksomheter (tele, post, energi, sykehus etc.), men også etter hvert innen privat næringsliv. Den sosiale basis for en kamp om partiets sjel og dets politikk er dermed svært svekket. For det andre har avdemokratiseringen av partiene, som ikke bare har rammet sosialdemokratiet, men de fleste politiske

partiene i (des)informasjonskonsulentenes tidsalder, og omgjøringen av dem til valgmaskiner sterkt kontrollert ovenfra, levnet lite rom for opprør. Det er dette som gjør at det er nærliggende å mene at sosialdemokratiets historiske æra er over – som *sosialdemokrati* vel og merke.

Den politiske krisa rammer imidlertid også partiene til venstre for sosialdemokratiet. I land der slike partier har gått i koalisjonsregjeringer med sosialdemokratiske partier (Frankrike, Italia, Norge og Danmark), har følgene blitt alt fra negative til katastrofale. I stor grad har de små venstrepartiene blitt gjort til gisler for en soft nyliberalistisk politikk – med støtte til privatiseringer og til USAs krigsventyr (Afghanistan).<sup>6</sup> De representerer ikke noen konsistent systemkritikk eller troverdig alternativ. De framstår ikke som noen politisk eller sosial samlende kraft med tyngde i Europa i dag og som kan virke organiserende og koordinerende på de tendensene til sosialt opprør som tvinger seg fram mot innstrammings- og omfordelingspolitikken. En av de mest dramatiske og farligste konsekvensene av denne utviklingen, der arbeiderbevegelsens tradisjonelle partier driver ulike grader av nyliberal tilpasning, er at tilliten til den politiske venstresida brytes ned, og at høyrepopulismen, og -ekstremismen får økt oppslutning. Slike partier har nå inntatt scenen – og parlamentene – i de fleste europeiske land. Mye tyder på at en politisk omgruppering på venstresida vil være nødvendig for at arbeiderbevegelsen igjen skal kunne komme på offensiven og etablere et mer omfattende sosialt prosjekt.

Det siste året har vi opplevd tendenser til en slik omgruppering, samt en økende polarisering ved nasjonale valg, der både det ekstreme høyre og et mer radikalt venstre har styrket seg (Hellas, Frankrike, Danmark). Venstrefronten i Frankrike oppnådde over 11 prosent ved presidentvalget (april 2012), mens venstrealliansen Syriza i Hellas nådde nesten 27 prosent under parlamentsvalget i juni 2012, mens det nynazistiske Gylden Daggry i Hellas fikk 7 prosent av stemmene (50 prosent i politiet), og Nasjonal Front i Frankrike nådde ny rekord med 18 prosent. I Danmark har Enhetslisten vært over 15 prosent i meningsmålinger etter hvert som folk blir mer misfornøyde med den nåværende sentrum/venstre-regjeringen, der Sosialdemokratene og Sosialistisk Folkeparti er med.

### **Massive angrep på velferd, lønn og pensjoner**

Mange forventet at finanskrisa med dens ødeleggende konsekvenser ville bety det endelige farvel til markedsliberalismen, spekulasjonsøkonomien og de frie markedskreftenes dominans. Denne politikken hadde jo ført til en dramatisk omfordeling av samfunnets verdier – fra arbeid til kapital, fra offentlig til privat sektor og fra de fattige til de rike. Systemet var diskreditert, så nå måtte vel også politikerne innse at avregulering, privatisering og fri-flyt-kapitalisme var mislykket, ja, direkte ødeleggende, at

kasinoøkonomien, med Island som det mest ekstreme tilfellet, måtte stanses? At arbeidsplasser og hele lands økonomi blir gjort til et spillekasino, der et lite sjikt med spekulanter gjør seg styrtrike på befolkningens bekostning, er utålelig. Tida var med andre ord inne for styring og regulering, trodde de.

#### *Fortsatt markedsliberalisme?*

Slik har det ikke gått. De markedsliberalistene og spekulantene som sterkest bidro til å forårsake krisa, er fortsatt i førersetet – også når krisetiltakene utformes og regninga skal gjøres opp. Det er selvfølgelig ikke den rene fornuft, men de rådende maktforhold som avgjør hvilke «løsninger» som velges. Hadde fornuften rådd, ville man selvfølgelig ha stanset den meningsløse spekulasjonsøkonomien gjennom reguleringer, gjennom å skaffe seg økt demokratisk kontroll over banker og andre finansinstitusjoner, gjennom å forby shortsalg, hedgefond og handel med en rekke høyrisikable finansielle instrumenter.<sup>7</sup> Da hadde man begrenset bankenes makt, innskrenket kapitalens frie bevegelse og omgjort skatte- og avgiftssystemet.

Avregulering av markedene, økte forskjeller i samfunnet og utstrakt spekulasjon var viktige faktorer som bidro til å skape den omfattende finanskrisa i 2008. En rekke regjeringer satte seg i dyp gjeld for å redde banker og finansinstitusjoner. Store deler av befolkningen ble i mange land rammet så sterkt at markedsliberalister og spekulanter fryktet at deres hegemoni var over. Det var det imidlertid ingen grunn til, for det folkelige opprøret mot spekulasjonsøkonomien uteble. Fagbevegelsen i enkelte av EUs medlemsland mobiliserte, men noen felles, offensiv kamp ble det ikke noe av. Dermed kunne liberalistene fortsette sitt prosjekt.

#### *Mytespredning*

Det første de gjorde, var å fraskrive seg ansvaret for krisa. Mens deres uhemmete spekulasjon og den formidable omfordeling nedenfra og opp i realiteten hadde bidratt til å utløse krisa, ble det snarere skapt et inntrykk av at problemene skyldtes at folk flest hadde «levd over evne». Det ble spredd og spres stadig myter om at pensjoner og velferdsordninger er for gullkantede, og at dette er årsakene til krisa. Særlig har samfunnets elite og dominerende medier spredd myter om hvordan arbeidsfolk i Hellas har «bevilget seg» privilegier som det ikke er realøkonomisk grunnlag for. Dette brukes som propaganda for å legitimere omfattende angrep på velferdsstaten. Det europeiske fagforeningsinstituttet (ETUI) dokumenterte raskt at de nevnte påstandene er myter. I følge OECDs statistikk jobber de greske arbeidstakerne i gjennomsnitt langt flere timer i året (2.152) enn både nordmenn (1.422) og tyskere (1.430). Mens noen få yrkesgrupper har lav pensjonsalder, er imidlertid pensjonene ved tidlig pensjonering så lave, at knapt noen er i stand til å benytte seg av dem. Eksempelvis har kun 30-40 av Athens 20.000 bussjåfører benyttet seg av denne teoretiske muligheten til

tidligpensjonering ved 53 års alder. Den reelle pensjoneringsalderen i Hellas er derfor gjennomsnittlig 60,9 år for kvinner og 62,4 for menn – altså høyere enn i Tyskland, der man i stor grad forsøkte å spille på disse mytene. At mytene fortsatt dominerer i media og i det politiske liv i Europa, sier mye om de eksisterende styrkeforhold, om de s.k. kritiske og frie mediernes servilitet overfor eliten – og om den politiske og ideologiske krisa på venstresida.

#### *Redningspakker for finanskapitalen*

Mens redningspakkene reddet spekulantene, benyttet man altså ikke anledningen til å sikre økt demokratisk kontroll og eierskap over finansinstitusjonene. Til det har avreguleringene gitt kapitalkreftene for stor makt i våre samfunn. Forn eksempel inneholdt slutterklæringen fra G20-møtet i Toronto i Canada i juni 2010 lite annet enn de velkjente, markedsliberale anbefalingene om å fjerne *enda flere* barrierer for den frie bevegelse av kapital, varer, tjenester og arbeidskraft. Det var ikke stort igjen av alle de forslagene som hadde versert om regulering av finansmarkedene samt å hente inn større midler fra banker og finansinstitusjoner. *Tapene blir sosialisert, mens gevinstene blir privatisert* – nok en gang. Som takk for det opplever vi så at de spekulanter og finansinstitusjoner som ble reddet av staten, går til massive spekulative angrep på valutaer og økonomiene til de land som opplever de største problemene, noe som forverrer situasjonen i disse.

I tillegg gjennomføres det en innstrammingspolitikk som bidrar til å forsterke krisa. Det foreskrives og gjennomføres en pro-syklisk økonomisk politikk, altså en politikk som virker i samme retning som de negative kriseutslagene heller enn å motvirke dem. Regninga skrives ut til dem som minst har bidratt til å skape krisa. Regjeringer, EU-kommisjonen og Det internasjonale pengefondet (IMF) – (u)populært kalt *troikaen* – utnytter med andre ord krisa til ytterligere å omdanne samfunnene etter finanskapitalens behov. Slik foreskriver nå IMF det samme virkemiddel i Hellas, Irland, Portugal og Italia som de tidligere har påtvunget utviklingsland og de østeuropeiske landene gjennom de s.k. strukturelle tilpasningsprogrammene, nemlig massive privatiseringer. I tilfellet Hellas omfatter det privatisering av jernbanen, vannforsyninga i Aten og Thessaloniki, energiselskaper, havner, flyplasser og resten av offentlig eierskap i det nasjonale teleselskapet.

I flere EU-land (de baltiske statene, Bulgaria, Hellas, Irland, Portugal, Romania, Spania og Ungarn) har vi i tillegg opplevd at lønns-, arbeidsvilkår og pensjoner har blitt alvorlig svekket. Pensjoner har blitt kuttet 15-20 prosent, mens lønnsnivået i offentlig sektor er redusert med fra 5 (Spania) til over 40 prosent (Baltikum). Situasjonen benyttes til massive angrep på offentlig sektor. I Hellas skal antallet offentlig ansatte reduseres med 20 prosent, i Spania blir kun hver tiende som slutter i det offentlige, erstattet, i Italia hver femte og i Frankrike hver annen. I Tyskland er det allerede kuttet

10.000 offentlige arbeidsplasser, og i Storbritannia er det vedtatt å kutte nær en halv million – som vil trekke med seg like mange i privat sektor.

Merverdiavgiften økes i flere land, trygder reduseres – særlig for arbeidsløse og uføre, budsjetter kuttes, arbeidslovgivningen svekkes – spesielt oppsigelsesvern – minstelønninger svekkes, universelle ordninger omgjøres til behovsprøvde, slik det skjer med den britiske barnetrygden, mens skatt på kapital holdes konstant eller reduseres. Tariffavtaler og faglige rettigheter er blitt satt til side – ikke gjennom forhandlinger med fagbevegelsen, men gjennom regjeringsdekreter og politiske vedtak. Dette representerer en ny og dramatisk situasjon i Europa. Den massive nedskjæringspolitikken og angrepene på fagbevegelsen utgjør sosialt og politisk en farlig blanding. De historiske sporene er skremmende spesielt i Europa. Klarer ikke fagbevegelsen å demme opp mot dette, kan vi stå overfor et historisk nederlag av dimensjoner for fag- og arbeiderbevegelsen i Europa – med enorme konsekvenser for samfunnsutviklinga. Den tidligere Wall Street-økonomen, nå professor ved Universitetet i Missouri, Michael Hudson, konstaterer at det er en massiv kamp mot arbeiderne som foregår:

«EU bruker bankenes gjeldskrise – og det unødvendige forbudet mot at sentralbankene skal kunne finansiere offentlige budsjettunderskudd – som et påskudd til å straffe regjeringer og til og med drive dem til konkurs, hvis de ikke aksepterer å angripe lønningene. [...] ‘Slutt dere til kampen mot arbeiderne, hvis ikke vil vi ødelegge dere’, sier EU til regjeringene. Dette krever diktatur, og Den europeiske sentralbanken (ECB) har overtatt disse oppgavene fra de valgte regjeringene. Dens ’uavhengighet’ fra politisk styring blir feiret som selve kjennetegnet på et demokrati av dagens nye finansielle oligarki. [...] Europa er ved starten av en æra av totalitær, nyliberal styring.»<sup>8</sup>

### **Mot et autoritært Europa**

EUs rolle er helt avgjørende for det som nå foregår. I tillegg til det demokratiske underskuddet som er innebygd i EUs institusjoner, har disse i stor grad fått sin form og sitt innhold under den markedsliberale æra, dominert av kapitalens interesser. Dermed benyttes krisa til en massiv kamp ovenfra for ytterligere å omdanne Europa etter særlig finanskapitalens behov.

Parlamerter og regjeringer på nasjonalt plan må med jevne mellomrom stå til ansvar overfor velgerne. Det kan gjøre dem til problematiske aktører i det sosiale nedrustningsprosjektet som nå foregår i EU. Derfor overføres stadig mer av den økonomisk-politiske styringen, til organer i Brussel uten uttidig innblanding fra folket i valg. Også EUs eneste folkevalgte organ, parlamentet, holdes utenfor denne prosessen. Det går dermed i retning av en ytterligere avdemokratisering av EU.

For tida skjer denne utviklingen – i rekordfart – i form av, så langt, fire nyskapninger:

- 1) Det europeiske semester.
- 2) EuroPluss-pakten.
- 3) Ny økonomisk styringsmodell (seks nye lover – også kalt «sixpack»).
- 4) Fiskaltraktaten (også kalt finanspakten eller budsjettpakten).

Flere av disse pakter og avtaler overlapper hverandre, men med en stigende grad av tilstrømming i politiske virkemidler, samt overføring av makt fra nasjonalstatene til Brussel og fra EU-parlamentet og Rådet til Kommissjonen.

#### *Det europeiske semester*

Det europeiske semester innebærer at de nasjonale regjeringene hvert år skal sende sine forslag til statsbudsjetter og strukturendringer til Brussel for «godkjenning». Det skal skje i perioden januar til juni, derav betegnelsen *det europeiske semester*. Kommissjonen og Rådet vil så gi sine retningslinjer for hva som bør gjøres. Samtidig pålegges regjeringene å rapportere om utviklingen når det gjelder lønn, skatt og pensjoner. Dette er allerede iverksatt og prosessen gjennomføres altså tidlig på året, før landenes egne nasjonalforsamlinger får budsjettene til behandling.

#### *EuroPluss-pakten*

EuroPluss-pakten (eller konkurranseevne-pakten) var opprinnelig et initiativ fra de tyske og franske statslederne, Merkel og Sarkozy, men er blitt endret og modifisert underveis. Den ble vedtatt på toppmøtet i mars 2011 og omfatter alle Euro-landene, samt de øvrige som har sluttet seg til (Storbritannia, Tsjekkia, Ungarn og Sverige står utenfor). EuroPluss-pakten skisserer hvordan krisa skal møtes ved at konkurranseevnen styrkes gjennom avregulering, offentlig innstrammingspolitikk, samt angrep på lønninger og pensjoner. Følgende er blant de mest sentrale områdene i pakten:

- Lønnsutviklingen skal holdes på linje med produktiviteten, men skal ikke kompensere prisstigningen. Alle former for automatisk indeksering (eks. lønnsøkning i takt med inflasjonen) må vekk. Det vil si at det er arbeidstakerne som skal betale for finans- og gjeldskrisa.
- Spesielt skal lønnsnivået i offentlig sektor fremme konkurranseevnen. Signalverdien til privat sektor blir understreket. Det vil i klartekst si lavere lønn til offentlig ansatte.
- Det oppfordres til mer desentralisert lønnsfastsettelse. Det vil si et angrep på den frie forhandlingsretten, en svekking av de nasjonale fagorganisasjonene og større lønnsforskjeller.
- Flexicurity skal fremmes. Det vil erfaringsvis si en svekking av lov- og avtaleverket i arbeidslivet. Nå bryr de seg ikke lenger engang om å påstå at den økende fleksibiliteten skal oppveies av større sosial sikkerhet. Tvert i mot, nå sies det klart at også den sosiale sikkerheten skal svekkes

(det skal lønne seg å jobbe, heter det – og det betyr det samme i EU som her i landet, nemlig at det skal straffe seg ikke å jobbe, det vil si lavere trygder og stønader = arbeidslinjas disiplineringspolitik).)

- Skatt på arbeidsinntekt skal reduseres til fordel for høyere indirekte skatter (moms og avgifter). Det vil si en mindre progressiv beskatning – altså en ytterligere omfordeling nedenfra og opp. Det tas også til orde for en harmonisering av bedriftsskattleggingen.
- Pensjonsalderen må økes i takt med økt levealder, og mulighetene til tidligpensjonering (á la AFP) skal begrenses. Det vil si angrep i samme retning som den norske pensjonsreformen, men enda mer vidtgående. Utgiftene til helse- og sosialsektoren må reduseres.
- Såkalte beskyttede sektorer skal åpnes ytterligere - altså mer privatisering.
- Innstrammingspolitikken skal nedfelles i nasjonal lovgivning. Den tidligere Vekst- og stabilitetspaktens krav (Maastricht-kriteriene) om maksimalt budsjettunderskudd på 3 prosent og maksimal offentlig gjeld på 60 prosent av BNP ligger til grunn. (Se Jan Mønneslands artikkel).

Hva som ikke står i paktens, sier mye om den politiske innretningen. Det mangler tiltak for å bekjempe arbeidsløsheten (annet enn de udokumenterte påstandene om at avregulering av arbeidsmarkedet og lavere skatter vil gi arbeid til flere), og det sies ikke noe om å motarbeide de økende sosiale og økonomiske forskjellene i EU eller den økende fattigdommen. Det sies ikke noe om å stanse den sterke veksten i antallet arbeidende fattige i Europa, eller det store antall midlertidige eller utrygge arbeidsplasser.

#### *Ny økonomisk styringsmodell*

I tillegg til EuroPluss-pakten har Kommisjonen foreslått en pakke av lover for å styrke EUs styring av den økonomiske politikken, «the sixpack», ettersom pakken inneholder seks ulike lovforslag for å *motarbeide makro-økonomisk ubalanse*, som det heter. Det dreier seg om et nytt direktiv, tre nye forordninger og to endringsforslag til eksisterende forordninger. Pakken er ment å gi det juridiske grunnlaget for gjennomføringen av den dramatiske innstrammingspolitikken – blant annet gjennom økonomiske og andre sanksjoner mot medlemsland som ikke følger opp kravene. Hovedhensikten med alle disse forslagene og vedtakene er nettopp at EU-kommisjonen og Rådet skal kunne gripe inn overfor medlemslandene – på områder som tidligere har vært sett på som nasjonale anliggender. Slik vil EU stramme grepet om medlemslandenes økonomiske politikk. Typisk er det at de indikatorene medlemslandenes økonomiske politikk skal måles etter, først skulle utformes endelig etter at de prinsipielle beslutningene var tatt.

#### *Fiskaltraktaten*

Fiskaltraktaten (også kalt finans- eller budsjettpakten) er det siste av disse tiltakene som hastig og effektivt er innført de to siste årene for å sentralisere

og endelig avdemokratisere den økonomiske makta i EU, og slik styrke finanskapitalens Europa. Fra EU-toppmøtet den 9. desember 2011 vedtok å utvikle en slik pakt, til den ble undertegnet den 2. mars 2012, tok det mindre enn tre måneder. Fiskaltraktaten tar ytterligere steg i retning av å stramme inn kravene i den tidligere Vekst- og stabilitetspakten. Samtidig innføres det skarpe sanksjonsmidler overfor land som ikke innfrir kravene.

I formen framstår traktaten som en mellomstatlig avtale, og ikke som en del av EUs regelverk. Det skyldes særlig Storbritannias motstand. På den måten holdes også det eneste folkevalgte organet i EU, parlamentet, utenfor prosessen. Pakten omfatter eurolandene og de landene utenfor euroområdet som frivillig slutter seg til. Hittil gjelder det alle unntatt Storbritannia og Tsjekkia. Traktaten skal gjelde fra det tidspunkt 12 av de 17 Eurolandene har ratifisert den (målet er 1. januar 2013). Gjennom denne kreative nyskapingen kan det synes som om de har lært av tidligere erfaringer, der flertall gjennom folkeavstemninger i enkelte medlemsland har avvist EU-traktater og dermed bidratt til å forsinke konstruksjonen av elitenes Europa. Traktaten, som i følge den tyske statsministeren Angela Merkel skal være irreversibel, inneholder disse hovedpunkter:

- Kravene om budsjettunderskudd på høyst 3 prosent og statsgjeld på maksimum 60 prosent av BNP forsterkes ved at det nå i tillegg heter at det strukturelle (renset for konjunkturvariasjoner) underskudd høyst må utgjøre 0,5 prosent av BNP.
- Reglene skal skrives inn i de nasjonale grunnlover eller «tilsvarende bindende lovgivning».
- Hvis de nevnte grensene overskrides, skal det i lovgivningen innføres automatiske korreksjonsmekanismer etter prinsipper foreskrevet av EU. Land med statsgjeld på over 60 prosent av BNP skal eksempelvis årlig redusere totalgjelda med 5 prosent.
- Dersom land ikke innfrir kravene, kan de innbringes for EU-domstolen, som kan idømme bøter på 0,1 prosent av BNP (for Spania ville det tilsvare 10 milliarder Euro). Euro-land kan videre idømmes bøter i forhold til i hvor stor grad de overskrider kravene. Forbudet mot noen som helst form for tradisjonell sosialdemokratisk stimuleringspolitikk innenfor kapitalistiske rammer (keynesianisme) er med andre ord nå hugget i stein.
- Det skal holdes jevnlig toppmøter for Eurolandene der lederen av Kommissjonen, Sentralbanken og en egen valgt president for Eurotoppmøtene leder an. De landene som ikke er del av Euro-området, inviteres på et slikt møte i året.

*Resultat: Det autoritære Europa*

Alle de ovennevnte endringene dreier seg altså om å overføre makt fra regjeringer og nasjonale parlamenter til Brussel – ikke til EU-parlamentet,

som er folkevalgt, men til Kommissjonen og Rådet. De landene som til nå riktig er ute å kjøre i finanskrisas kjølvann, som Hellas, Irland og Portugal, settes like godt under administrasjon av organer ennå lenger fra folkevalgt innflytelse, Den europeiske sentralbanken og Det internasjonale pengefond – i tillegg til EU-kommisjonen - *torikaen*. I verste fall avsettes regjeringene og erstattes av et såkalt forretningsministerium av det man kaller «nøytrale» teknokrater, slik det skjedde i Hellas (Lucas Papademos) og Italia (Mario Monti). «Nøytraliteten» til disse ble sikret gjennom at begge hadde bakgrunn i det markedsliberale Europas institusjoner, henholdsvis visepresident i Den europeiske sentralbanken og konkurranse-kommisær i EU-kommisjonen. Den europeiske arbeidsgiverforeningen *Business Europe* og *European Roundtable of Industrialists* (ERT) jubler over den nye styringsmodellen. Ordlyden i avtalene er på flere områder helt i samsvar med krav reist nettopp av ERT. ERT sier eksempelvis i en pressemelding at: «Dagens Pakt inneholder mange elementer som vil bringe virkeliggjørelsen av ERTs 'Visjon for et konkurransedyktig Europa i 2025' nærmere.»

Den pågående avdemokratiseringen av den økonomiske politikken og angrepene på fagbevegelsen for å berede grunnen for den anti-sosiale innstrammingspolitikken, representerer tiltak vi knapt har sett maken til siden fascismen ble nedkjempet i Europa. De tidligere fire dommene (se nedenfor) fra EF-domstolen har alle bidratt til å begrense fagbevegelsens legale kampmidler i EU/EØS. Når vi så vet at de politiske myndighetene i alle fall i ti medlemsland har gjennomført lønnskutt i offentlig sektor, ved å sette tariffavtaler til side uten forhandlinger med fagbevegelsen, så forstår de fleste at situasjonen er dramatisk. Et stadig mer autoritært Europa vokser fram.

### **EU som barriere**

Kan denne utviklingen stanses? Kan det utvikles en felleseuropeisk mobilisering sterk nok til å demme opp for de massive angrepene fra finanskapitalen og dens politiske tjenere – med sikte på å endre styrkeforholdene og på sikt legge grunnlaget for en sosial offensiv? For å kunne si noe om det, må vi se nærmere på hvilke problemer og barrierer fagbevegelsen står overfor. Hva er det som hemmer den i å gå sterkere og mer koordinert inn i kampen for å forsvare de landevinninger som ble oppnådd gjennom velferdsstatens utvikling? Det blir avgjørende å se på både viktige eksterne barrierer som svakheter innad i bevegelsen selv. Det er en voksende erkjennelse av at EU *som institusjon* skaper en rekke barrierer, ikke bare for den økonomiske og sosiale utviklingen i Europa, men også for den sosiale kampen.

### *Demokratisk underskudd*

For det første har vi det demokratiske underskudd. Dette underskuddet har økt de siste årene. Offisielt fra EU og medlemslandenes regjeringer, med

støtte fra Euro-LO og andre deler av europeisk fagbevegelse, er budskapet det motsatte. De hevder at Lisboa-traktaten tok et steg i demokratisk retning ved at det folkevalgte Parlamentet fikk økt innflytelse på en rekke områder.

I motsatt retning opplever vi imidlertid at medlemsland i kjølvannet av den økonomiske krisa nærmest settes under administrasjon av Den europeiske sentralbanken og Kommisjonen – med innkalt støtte fra IMF. De nye forslagene om å innføre økonomiske sanksjoner mot medlemsland som ikke følger de strikte stabilitetskriteriene i Fiskaltraktaten, vil bidra til å avdemokratisere EU ytterligere.

#### *Grunnlovfestet nyliberalisme*

For det andre er nyliberalismen grunnlovfestet som EUs økonomiske system (Lisboa-traktaten og tidligere traktater). Kapitalens frie bevegelighet og etableringsrett er hugget i stein. Alle andre hensyn er underordnet dette prinsippet, noe vi klart har fått erfart innen arbeidsrettens område (se nedenfor). Fri konkurranse på alle markeder er et annet grunnleggende prinsipp i EUs traktater. De seneste årene har dette i økende grad blitt gjort gjeldende for tjenestemarkedet. - Det har lenge vært et munnhell blant mange på den politiske venstresida i Europa, at sosialisme er forbudt i følge EUs traktater. Med stabilitetskriteriene og de nye sanksjonsmidlene for å tvinge medlemslandene til å holde det såkalte strukturelle budsjettunderskuddet under 0,5 prosent og statsgjelden under 60 prosent av BNP, er keynesianisme (sosialdemokratisk konjunkturpolitikk fra etterkrigstida) forbudt. Dette representerer et stort steg i retning av et mer autoritært, markedsliberalt EU.

#### *Irreversible beslutninger*

For det tredje bidrar beslutningsprosessen i EU til at de ovennevnte prinsippene blir så godt som irreversible. Mens alle nasjoner har en viss grunnlovsbeskyttelse i sine konstitusjoner, for eksempel gjennom krav om kvalifiserte flertall (2/3 eller 3/4) for å endre grunnloven, så må det i EU være full enighet (100 prosent av de for tida 27 medlemslandene) for å kunne gjennomføre endringer av EU-traktater. Det betyr at mulighetene til å forandre EUs traktater i progressiv retning gjennom ordinært politisk arbeid, er så godt som ikke eksisterende. Det er tilstrekkelig med *en* høyreorientert regjering i *ett* land for å hindre det.

#### *Euroen som tvangstrøye*

For det fjerde bidrar eksistensen av en felles valuta, euroen, i for tida 17 av de 27 medlemslandene, til å påføre mange av de aktuelle landene ei økonomisk tvangstrøye. Så lenge landene i euroområdet har høyst ulik økonomisk og produktivtetsmessig utvikling, og ikke noe stort, felles budsjett til å utjevne forskjellene, så vil de også ha behov for høyst ulik valutapolitikk. I dagens situasjon er det særlig Europas «økonomiske

lokomotiv», Tyskland, som har fordel av dette, med sin strategi for å eksportere seg ut av krisa, mens de mest krise- og gjeldsrammede landene (Hellas, Irland, Italia, Portugal, Spania, de baltiske landene osv.) er taperne. (Se Rune Skarsteins artikkel). Ettersom muligheten til devaluering er blitt borte, presses de landene som har større innenlandsk forbruk og svakere konkurransevne til å gjennomføre «intern devaluering» – det vil si å styrke konkurransevnen gjennom lønnsnedslag og kutt i de offentlige, sosiale utgiftene. Dette er sikkert i samsvar med EU som nyliberalt prosjekt, men det er ødeleggende for de aktuelle landenes utvikling og sosiale situasjon. Denne økonomiske tvangstrøya kan også lett bidra til å utvikle motsetninger mellom arbeidere i land med høyst ulike behov for politisk vedtatte tiltak nasjonalt.

#### *Ujevn utvikling mellom medlemslandene*

For det femte utgjør den ujevne utviklinga mellom EUs medlemsland en barriere for å skape samtidighet i fagbevegelsens mobilisering og den folkelige motstanden mot den nyliberale og reaksjonære politikken. Selv om mye av politikken innen EU avgjøres av EUs institusjoner, implementeres den på ulike måter til ulike tider i de forskjellige medlemslandene. Angrepene på og svekkingen av pensjonssystemene har eksempelvis foregått over lang tid og i ulik form fra land til land – ut fra anbefalinger fra EU, men ikke direkte lovgivning. Dermed blir det umulig å skape en felleseuropeisk mobilisering mot angrepene.

Det samme gjelder EUs privatiseringspolitikk. EU gjør sjelden vedtak om direkte privatiseringer. De vedtar å liberalisere, samt at stadig flere områder skal underlegges deres konkurranseregler. Resten ordner markedet, og privatisering blir resultatet. Også dette skjer til ulik tid og på ulike måter i de forskjellige medlemslandene (inkludert EØS-landene) og gjør det vanskeligere å mobilisere koordinert motstand på tvers av nasjonale grenser.

EUs spesielle lovgivningsprosess utgjør i seg selv et problem ved at direktiver ikke blir lov i seg selv, men skal implementeres i medlemslandenes egne lovverk – også her til ulike tider og på ulike måter. Om ikke det er nok, så preges EU-lovgivningen også av et nesten ugjennomtrengelig byråkratisk språk. Dette utnyttes av nasjonale regjeringer og politikere, som ofte bagatelliserer effektene av ulike lovframlegg, som senere viser seg å ha langt mer omfattende, negative virkninger når de kommer til anvendelse.

#### *EF-domstolens utvidete rolle*

For det sjette har EF-domstolen de siste årene tiltatt seg en mer omfattende rolle i å nyfortolke og i realiteten utvide virkeområdet til enkelte av EUs traktater og lovverk – spesielt innen handel med tjenester. I denne sammenhengen gjelder det særlig de fire dommene som ble avsagt fra desember 2007 til sommeren 2008 (Viking-, Laval-, Rüffert- og Luxemburg-sakene), og som

alle bidro til å begrense fagbevegelsens kampmuligheter, men forsterke muligheten til å drive sosial dumping innen EU.

Før disse dommene var den dominerende oppfatningen at arbeidslivets lov- og avtaleverk lå utenfor EUs doméne. Det tilhørte nasjonalstatenes jurisdiksjon. Gjennom de fire dommene er det motsatte klart blitt fastslått: Arbeidsmarkedets regelverk er underordnet EUs konkurranselovgivning og hensynet til kapitalens frie bevegelse og etableringsrett. Dommene har ført til at utstasjoneringdirektivet i realiteten er omgjort fra et minimums- til et maksimumsdirektiv når det gjelder hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde for arbeidere i selskaper i et medlemsland som har oppdrag i et annet. ILO-konvensjon 94, som har til hensikt å sikre lønns- og arbeidsbetingelser i tilsvarende tilfeller, er ganske enkelt ignorert av domstolen.

#### *EU truer Europas enhet*

Sammen fører dette til en alvorlig situasjon. Mens etableringen av Den europeiske kull- og ståunionen og EEC i sin tid blant annet ble begrunnet med ønsker om fred i Europa (se Hans Ebbings artikkel), så bidrar de europeiske eliters EU-prosjekt i dag til en formidabel økonomisk, sosial, politisk og dels nasjonal polarisering i Europa. *Den europeiske sosiale modell* står for fall. Vi står dermed overfor den paradoksale situasjonen, at «fredsprosjektet» EU er det som i dag i størst grad truer Europas enhet – i første omgang ikke på nasjonalt, men på sosialt, grunnlag. At dette i gitte situasjoner også kan slå over i økte nasjonale motsetninger, kan vi imidlertid ikke se bort fra.<sup>9</sup> I Europas historie har dette alltid vært en farlig lek med ilden fra de europeiske elitenes side. Nettopp i denne situasjonen finner Stortingets Nobelkomité det opportunt å tildele EU Nobels fredspris!

Med alle de barrierene som er summert opp ovenfor, er det også et spørsmål om det er realistisk å tro at EU samlet kan endres gjennom en bred felleseuropeisk mobilisering. Kan hende blir det nødvendig for enkeltland ikke bare å forlate euroen, men også for EU for å kunne redde sin økonomi og befolkningens velferd. I så fall blir det avgjørende at fagbevegelsen og folkelige krefter mobiliserer for et Europa basert på demokrati, enhet, solidaritet og samhold, og gjennom det motarbeider muligheten for et europeisk ragnarokk.

#### **Interne politisk-ideologiske barrierer**

Mens EU representerer viktige eksterne barrierer for den sosiale kampen, finnes det også interne barrierer som hindrer fagbevegelsen i å oppfylle sine oppgaver i dagens situasjon. Særlig gjelder dette på det politisk-ideologiske planet, men også i form av tradisjoner og organisasjonsstrukturer som ikke lenger like effektivt klarer å møte de nye utfordringene under den globale, markedsliberale offensiven – inkludert den internasjonale omstruktureringen

av produksjonen, mer uformelt arbeid, økende migrasjon og avreguleringen av arbeidsmarkedene.

#### *Partnerskapsideologien*

På det politisk-ideologisk plan påvirkes situasjonen av krisa på venstresida, men også av at sosialt partnerskap og sosial dialog i stor grad har blitt gjort til overordnet ideologi i sentrale deler av fagbevegelsen – både på europeisk og på nasjonalt nivå i mange land. Det betyr at sosial dialog har fått en opphøyd posisjon som selve måten å fremme arbeidernes interesser på – frikoplet fra en analyse av konkrete maktforhold og hvordan disse kan fremme eller hemme mulighetene til å vinne fram. Den frikoples dermed fra erkjennelsen av at det er nødvendig med omfattende mobilisering bak de krav som reises.

Kritikken av den sosiale dialogen og den sosiale partnerskapsideologien er selvfølgelig ingen kritikk av at fagbevegelsen drøfter og forhandler med arbeidsgiverne. Det har den alltid gjort, og det må den fortsette med. Kritikken dreier seg nettopp om at den sosiale dialogen, som en av mange redskaper i fagbevegelsens verktøykasse, gjøres til hovedstrategi, og at den i tillegg omgjør helt spesifikke erfaringer fra en gitt historisk fase til allmenne ideologiske føringer. Når sosial dialog ga resultater i mange land i de første tiårene etter verdenskrigen, var det nettopp på grunn av den *maktforskyvning* som hadde skjedd til arbeiderklassens fordel i perioden forut.

Klassekompromisset og den sosiale dialogen var med andre ord begge *resultater* av mobilisering, harde konfrontasjoner og maktforskyvning, mens de i dagens ideologiserte versjon framstilles som *årsak* til at fagbevegelsen fikk økt innflytelse. Slik bidrar denne forståelsen til analytiske og politiske kortslutninger, der virkning forveksles med årsak, blant annet når det gjelder interessekampens eksistens, eller for å si det med Euro-LO: «EU er bygd på prinsippet om sosialt partnerskap; et kompromiss mellom forskjellige interesser i samfunnet – *til alles fordel.*»<sup>10</sup>

#### *Den sosiale dialogens demobiliserende virkning*

I møte med de massive angrepene som arbeidsgivere og regjeringer nå retter mot fagbevegelse og sosiale rettigheter, kommer slike ideologiske påstander under økende press. Det er liten tvil om at kapitalkreftene i Europa i all hovedsak har trukket seg fra det historiske klassekompromisset, ettersom de på bred front nå angriper ordninger og institusjoner som de tidligere hadde akseptert i kompromissets navn. Likevel sitter den sosiale dialogen i sin opphøyde ideologiske versjon fortsatt dypt forankret hos ledende krefter i Europas fagbevegelse, slik følgende uttalelse fra (den nå avgåtte) Euro-LOs generalsekretær, John Monks, illustrerer. Utgangspunktet var en henvisning til enkelte tendenser i amerikansk fagbevegelse, der aktivister driver kampanjer for brede samfunnsmessige mål:

«Vi kan ha tilsvarende muligheter også i Europa, sier hr. Monks, dersom fagforeningene kan heve seg over sin gammelmodige entusiasme for gateprotester og heller føre kampanjer for politiske endringer som er til fordel for arbeidsfolk. 'Gitt det tøffe arbeidsmarkedet, og desperate arbeidsgivere, så er ikke dette ei tid for stor militans', sier han. I stedet 'er det tid for å kreve et rammeverk med sosiale stønader, yrkesopplæring og mer rettferdige lønssystemer, slik at når økonomien tar seg opp igjen, så vil vi ikke ha noen gjentakelse av de voldsomme forskjellene som utviklet seg i det tiåret vi har bak oss.'»<sup>11</sup>

Ovennevnte uttalelse ble vel og merke gitt lenge etter at finanskrisa hadde ført til mer skjærpede motsetninger i flere europeiske land. Hvordan Monks tenkte seg å oppnå *bedre sosiale stønader og mer rettferdige lønssystemer* uten å gå veien om *gammelmodige gateprotester, militante aksjoner* og lignende, framgår ikke klart av intervjuet. Kanskje mente han at det var mulig å nå fram gjennom å gi flere konsesjoner til arbeidsgiverne? I alle fall gikk Euro-LO til det, selv i deres verden, oppsiktsvekkende skritt å skrive under på en ekstraordinært svak, felles uttalelse med de ulike arbeidsgiverorganisasjonene i Europa i forbindelse med utarbeidelsen av EUs 2020-strategi. Det skjedde sommeren 2010, etter at de greske arbeiderne hadde gjennomført flere generalstreiker, de spanske forberedte sin og i Frankrike var forberedelsene til pensjonskampen i full gang. Uttalelsen tok til orde for:

«En optimal balanse mellom fleksibilitet og sosial sikkerhet [...] Flexicurity-politikken må gå hånd i hånd med en sunn makroøkonomisk politikk, en næringsvennlig politikk, adekvate finansielle ressurser og opprettholdelsen av gode arbeidsvilkår. Særlig må lønnspolitikken, selvstendig avtalt mellom partene, sikre at reallønningene utvikler seg i takt med produktiviteten, mens de sosiale kostnadene begrenses der det er nødvendig for å styrke tilgangen på arbeidskraft. [Når det gjelder offentlige tjenester,] må tilgjengelighet, kvalitet og effektivitet fremmes, også gjennom å utnytte fordelene med et balansert offentlig-privat samarbeid og ved å modernisere styringssystemene i offentlig sektor.»<sup>12</sup>

Å gå inn for å *begrense de sosiale kostnadene* og legitimere privatisering gjennom *offentlig-privat samarbeid* på denne måten i en situasjon preget av krise, skjærpede motsetninger, konfrontasjoner og massive angrep på den offentlige velferden, bekrefter at underordning under den sosiale dialogen i dag kan virke helt *demoraliserende* på dem som ønsker å kjempe.

#### *Ideologisk krise og høyredreining*

En annen intern barriere i mange fagorganisasjoner er deres sterke tilknytning til arbeiderbevegelsens tradisjonelle politiske partier. Hyreutviklinga og krisa på venstresida påvirker sterkt også fagorganisasjonene. De har reagert ulikt på denne utviklingen. I mange land har lojaliteten mellom de nasjonale, faglige føderasjonene og det sosialdemokratiske partiet holdt stand (Norge,

Sverige, Storbritannia), i andre har de blitt svakere. I Danmark har LO, som den eneste i Norden, erklært seg formelt uavhengig av det sosialdemokratiske partiet, men uten å innta mer radikale posisjoner. I Storbritannia har enkelte fagforbund, som det britiske *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* (RMT), brutt med sosialdemokratiet og etablert seg i en mer venstreorientert posisjon. I Tyskland førte Schröder-regjeringas omfattende angrep på de sosiale velferdsordningene til et dypt tillitsbrudd mellom fagbevegelsen *Deutsche Gewerkschaftsbund*, DGB, og sosialdemokratiet, SPD. Selv om partiet i opposisjon nå prøver å nærme seg fagbevegelsen igjen, som disse partiene ofte gjør i opposisjon, så har dette hittil fått en heller kjølig mottakelse fra DGBs leder:

«Problemet for SPD er dessverre at de lider under manglende troverdighet. De satt i regjering fram til september i fjor, og var med på mange av de vedtakene vi mener er feil. De har fortsatt en lang vei å gå før de har gjenopprettet tilliten, sier Michael Sommer.»<sup>13</sup>

De mest ekstreme utslagene av sosialdemokratiske partier i regjering har vi likevel sett i Hellas, Spania og Portugal. Når disse partiene så lett kunne gjennomføre sine massive angrep på velferdsstaten og fagbevegelsen, er det kanskje på tide for fagbevegelsen å ta sosialdemokratiets rolle opp til ny vurdering? Det er i alle fall vanskelig å forestille seg at forholdet til sosialdemokratiet kan bli det samme igjen i Europa etter disse erfaringene.

### **Tilløp til motstand – nasjonalt og internasjonalt**

Nasjonal avregulering, kapitalens frie bevegelighet og internasjonale og regionale institusjoners avgjørende rolle i den nyliberale offensiven gjør det nødvendig med et globalt perspektiv og samordning av motstanden over grensene. Koordinering over landegrensene krever imidlertid sterke og aktive bevegelser på lokalt og nasjonalt plan. Sosiale kamper internasjonales bare hvis og når lokale og nasjonale bevegelser erkjenner behovet for å samordnes over grensene. Internasjonal koordinering forutsetter at det er noe å koordinere. Å organisere motstand og bygge nødvendige *allianser lokalt* blir med andre ord bare enda viktigere.

#### *En ny fase*

Den sosiale kampen i Europa er da også i ferd med å gå inn i en ny fase. Krisen skjerper motsetningene og provoserer fram konfrontasjoner særlig på lokale og nasjonale plan. Generalstreiker har igjen kommet på dagsordenen i en del land, særlig i Hellas, hvor befolkningen utsettes for drakoniske angrep som truer deres grunnleggende livsbetingelser. I Portugal, Italia, Frankrike, Irland, Romania og Storbritannia er det gjennomført generalstreiker og massive demonstrasjoner, i ulik grad og med ulik intensitet. Selv om resultatene så langt er uklare, er det her vi finner håp om en annen utvikling –

i allianser med andre, nye og utradisjonelle sosiale bevegelser, ikke minst blant ungdom, slik vi eksempelvis har sett i Spania (*los indignados*) og Portugal. En ting kan vi i alle fall fastslå: *Den europeiske sosiale modellen, slik vi kjenner den fra sin storhetstid, er forlatt av de europeiske eliter, på tross av at de prøver å oppholde fagbevegelen med prat om det motsatte.*

#### *Spredte tendenser til motstand*

Selv om barrierene mot en europeisering av den sosiale kampen er store, opplevde vi allerede før finanskrisa økende, om enn spredte, tendenser til at fagorganisasjoner og sosiale bevegelser var i stand til å organisere omfattende kampanjer og aksjoner på tvers av nasjonale grenser. Det skjedde ei to omganger mot EUs havnedirektiv, som etter press nedenfra, streiker og demonstrasjoner, ble nedstemt i EU-parlamentet både i 2003 og i 2006, samt mot tjenstedirektivet. Det ble riktignok ikke avvist, men noe modifisert Kampen mot EUs grunnlov (Lisboa-traktaten) fikk også en viss europeisk dimensjon, selv om mobiliseringen i stor grad var nasjonalt basert der den vant fram (først Frankrike og Nederland, og senere Irland).

#### *Skjerpet tone fra toppen*

Angrepene på fagbevegelse og velferd bidrar til at tonen skjerpes også blant stadig flere av de ledende innen europeisk fag- og arbeiderbevegelse. Visegeneralsekretæren i de offentlige ansattes europeiske organisasjon (EPSU), Willem Goudriaan, fastslår at EuroPluss-pakten representerer «en innblanding i partenes frie forhandlingsrett som man aldri tidligere har sett i EU». Selv Euro-LOs forsiktige generalsekretær John Monks, som i 2009 mente at alle hadde «blitt sosialdemokrater eller sosialister nå», la kort tid før sin avgang i 2011 om tonen og karakteriserte EuroPluss-pakten på denne måten: «EU er på kollisjonskurs med et sosialt Europa [...]. Dette er ikke en pakt for konkurranseevnen. Det er en pervers pakt for redusert levestandard, større forskjeller og mer atypisk arbeid.»<sup>14</sup> I et høyst usedvanlig skarpt formulert brev til EUs økonomi-kommisær skrev han:

«Jeg mottar rapporter fra fagorganisasjoner i Hellas og Irland om den rolle dine medarbeidere spiller i gjennomføringen av EUs/IMFs redningspakker. Anklagene går ut på at Kommisjonens representanter ignorerer den sosiale dialogen og retten til kollektive forhandlinger og intervensjoner direkte i disse landenes arbeidsmarkeder. Det dikteres en politikk som bidrar til å senke levestandarden. Slik fremmes det forslag fra Kommisjonen som er utformet med sikte på å senke minstelønninger og fjerne såkalte stivheter, kutte pensjoner, gjøre arbeidsmarkedene mer fleksible og, spesielt når det gjelder Irland, sørge for lønninger som reflekterer 'markedsforholdene'. Det burde ikke være nødvendig å minne deg om at denne politikken med detaljerte inngrep i arbeidsmarkedet, står i strid med alle de fromme uttalelser fra Kommisjonen om de sosiale

partnernes selvstendige rolle, viktigheten av sosial dialog og det faktum at lønnsdannelsen spesifikt er holdt utenfor EUs traktater. Under disse omstendigheter ber jeg om et umiddelbart møte med deg for å klargjøre forholdene og advare deg om at Euro-LO ikke på noen måte vil kunne støtte tiltak fra EUs side i denne retning, eller forslag om økonomiske styringsmodeller eller endringer av traktater som minner om enkelte sider ved krigsskadeerstatningene (straffetiltakene) som lå inne i Versailles-traktaten, og som reduserer medlemslandene til en status som kvasi-kolonier.»<sup>15</sup>

### *Endring i gang?*

At Euro-LO, som hele tiden har vært svært EU-vennlig, i 2011 for første gang i EUs historie også oppfordret EU-parlamentet til å avvise en foreslått traktatendring, understreker at endring er i gang. Dette kan bidra til å sette EUs legitimitet på prøve blant Europas arbeidstakere. Den aktuelle traktatendringen gjaldt opprettelsen av EUs krisefond (*European Stability Mechanism*, ESM), hvis oppgaver er å låne ut penger til medlemsland i krise. (Ser Hans Ebbings artikkel). EU hadde ingen slik mekanisme da Hellas-krisa slo ut, og måtte improvisere ut fra de eksisterende traktater. Euro-LO avviste forslaget fordi heller ikke dette inneholdt noe som helst i retning av det som kalles et sosialt Europa, og som blir et stadig fjernere mål.

Med fortsatt hard innstrammingspolitikk og omfattende krise kan det utvikles økende motsetninger både i sosialdemokratiet og i fagbevegelsen i Europa. Vi fikk en forsmak på det under Euro-LOs kongress i Aten i mai 2011, der de mest militante delene av fagbevegelsen demonstrerte foran kongressbygningen, anklaget Euro-LO for å svikte og ba dem reise hjem.

På det politisk-retoriske plan foregår det altså en radikaliserings av budskapene fra de europeiske faglige organisasjonene – støttet opp med noen symbolske demonstrasjoner, organisert av Euro-LO i Brussel 29. september 2010, i Budapest 9. april 2011 og i Wrocław 19. september 2011. Det gjenstår likevel mye før dette følges opp av en mer omfattende mobilisering, der fagbevegelsen tar i bruk sine mest effektive kampmidler for å sette makt bak kravene. Dette skyldes selvfølgelig ikke enkeltpersoner i ledelsen av de internasjonale faglige organisasjonene. Euro-LOs styre består av representanter fra en rekke nasjonale fagorganisasjoner, og vedtakene har bred støtte blant disse.<sup>16</sup> Saken er at krise, endrete maktforhold og skjerpet interessekamp fra kapitalkreftenes side har fjernet forutsetningene for en videreføring av klassekompromissets politikk fra etterkrigstida. *Kapitaleierne har endret strategi, men det har ikke fagbevegelsen. Å erkjenne dette og ta konsekvensene av det utgjør en av fagbevegelsens hovedutfordringer i dag.*

## Hva må til?

### *Omstilling og visjoner*

Den politiske høyredreiningen og krisa på venstresida betyr at fagbevegelsen *selv* må innta en mer sentral, selvstendig og mer offensiv *politisk* rolle. Ikke partipolitisk, men i den forstand at den påtar seg mer omfattende oppgaver i den samfunnsmessige kampen. Fagbevegelsen er ikke beredt til det i dag, men den har potensialet, fordi den organiserer dem som gjennom sitt arbeid skaper verdiene i samfunnet, og som dermed i stor grad rammes av den krisepolitikken fra de europeiske *troika*. En slik utvikling forutsetter at fagbevegelsen *selv* går gjennom en endringsprosess, ikke minst på grunn av de nye kampbetingelser som nyliberalisme og krise har skapt. På sikt må også en omgruppering av den politiske venstresida settes på dagsordenen.

Vil man endring og demokratisering, så har den økonomiske og sosiale krisa åpnet døra på vidt gap. Gjennom krisa har behovet for en ny og radikal politisk kurs meldt sin ankomst ubedt (om enn ikke overraskende). Men det forutsetter at fagorganisasjonene klarer å omstille seg organisatorisk og politisk. Den umiddelbare oppgaven blir å føre den defensive kampen mot de massive angrepene på velferd og levestandard. På sikt vil dette likevel ikke være nok, slik den skotske sosialisten Murray Smith så riktig påpeker:

«I hvilket scenario vi nå enn ser for oss i dag, har arbeiderbevegelsen en strukturell svakhet som gir regjeringene og den herskende klasse fordeler. Svakheten er politisk og ligger i fraværet av et troverdig og synlig alternativ til nyliberalismen. Et slikt alternativ er ikke en forutsetning for å yte motstand mot angrep på kort sikt, selv ikke for å vinne noen kamper. Men på et eller annet tidspunkt vil fraværet av et helhetlig alternativ ha en demobiliserende effekt. Dette problemet eksisterte før krisen, men krisen har gjort det til et mye mer presserende spørsmål. Det vi trenger, er et perspektiv om en alternativ modell bygd på politiske krefter som har en troverdig mulighet til å vinne flertall i folket, ikke nødvendigvis umiddelbart, men som et perspektiv. Et slikt politisk program måtte innbefatte en demokratisk organisering av produksjonen med sikte på å tilfredsstille folks behov. Det betyr også å bryte finanskapitalens jerngrep på økonomien, etablering av en offentlig eid finanssektor, renasjonalisering av offentlige tjenester, et progressivt skattesystem og tiltak som utfordrer eiendomsforholdene i samfunnet.»<sup>17</sup>

### *De nære alternativer og oppgjøret med partnerskapsideologien*

Visjonen om en alternativ samfunnsutvikling er viktig for å gi inspirasjon og retning til motstanden. Men det er ikke mangelen på alternativer som er hovedproblemet. Det finnes en mengde elementer til en alternativ utviklingsmodell. Alternativet til privatisering er å *ikke* privatisere. Alternativet til økt konkurranse er mer samarbeid. Alternativet til byråkrati og kontroll ovenfra

er demokratisering og medbestemmelse nedenfra. Alternativer til økende forskjeller og fattigdom er omfordeling, progressiv skattlegging og gratis, universelle velferdsytelser. Alternativet til den destruktive spekulasjonsøkonomien er sosialisering av bank- og kredittinstitusjonene, innføring av kapitalkontroll og forbud mot handel med suspekte finansielle instrumenter. Lista kan gjøres mye lengre.

Vel så viktig er mangelen på evne og vilje til å gjennomføre den mobiliseringen, og ta i bruk de maktmidler, som er nødvendig. Da blir det viktig å ta et politisk oppgjør med klassekompromissets ideologiske arv, den dypt rotfestede sosiale partnerskapsideologien og troen på sosial dialog som den fremste måten å løse samfunnsmessige problemer på – til alles fordel, som det heter. De massive angrepene som kapitalkrefter, regjeringer og EU nå retter mot velferd og levestandard i Europa, lar seg verken forklare eller forstå innenfor den sosiale partnerskapsideologiens rammer.

#### *Kampen om ny makt*

Det er en brutal maktkamp fagbevegelsen og andre folkelige krefter nå står overfor – og den er initiert ovenfra. Å kanalisere fagbevegelsens svar på disse angrepene inn i det maktpolitiske vakuum som den sosiale dialogen ennå utgjør på europeisk plan, bidrar til lite annet enn å svekke fagbevegelsens evne til å mobilisere. Sånn sett tyder mye på at det er evnen mer enn muligheten som utgjør fagbevegelsens viktigste utfordring nå. Tida er inne til å fremme en ny kurs, slik de baskiske fagorganisasjonene antydte da de den 27. januar 2011 gjennomførte sin andre generalstreik på mindre enn et år:

«Vi har gått ut på gatene, har gått til streik to ganger og vil fortsette å mobilisere. (...) De truet oss med å si at etter krisa vil ingenting bli som før. Det ligger derfor i våre hender å endre kursen. Det er nødvendig å kjempe videre for virkelige forandringer, for en annen økonomisk og sosial modell hvor folk ikke blir brukt for å fremme interessene til bare noen få, men en modell der økonomien virker til fordel for hele samfunnet.»<sup>18</sup>

Sosiale kamper utvikler nye lederskap og nye organisasjoner. Selv om de høyrepopulistiske og autoritære tendensene dominerer i EU i dag, skal vi ikke se bort fra at den anti-sosiale politikken provoserer fram sosiale eksplosjoner – særlig i Sør-Europa. Det kan åpne for en annen utvikling, der målet er mer grunnleggende endringer av makt- og eiendomsforholdene i samfunnet og en dyptgående demokratisering av styringsstrukturene. Kampen står med andre ord mellom et mer autoritært eller et mer demokratisk Europa. For tida har de autoritære tendensene overtak, men kampen kan snus.

## NOTER

- 1) Original-sitatet lyder: «What is going on is a silent revolution – a silent revolution in terms of stronger economic governance by small steps». <http://euobserver.com/18/31993> (19.9.2012).
- 2) Eksempelvis ble medlemstallet i det britiske Labour redusert fra 405.000 til 177.000 i tiåret etter at det kom til makta i 1997. Kilde: Shutt H (2010). *Beyond the Profit System*. London: Zed, s. 152.
- 3) <http://www.dagensarena.se/ledare/global-socialdemokratisk-kollaps> 19.9.2012).
- 4) *The Future of European Social Democracy*. Fra Social Europe Journals nyhetsbrev da boka ble lansert, også gjengitt i omtalen av boka på Amazon: [http://www.amazon.co.uk/Future-European-Social-Democracy-Building/dp/0230290949/ref=sr\\_1\\_1?ie=UTF8&qid=1322043667&sr=8-1](http://www.amazon.co.uk/Future-European-Social-Democracy-Building/dp/0230290949/ref=sr_1_1?ie=UTF8&qid=1322043667&sr=8-1) (19.9.2012).
- 5) Se [www.changeforeurope.eu](http://www.changeforeurope.eu).
- 6) Se Wahl A (2010). To be in office, but not in power: left parties in the squeeze between people's expectations and an unfavourable balance of power, i Daiber B (red). *The Left in Government: Latin-America and Europe compared*. Brussels: Rosa Luxemburg Foundation.
- 7) Se Ingrid Hjertakers og Rune Skarsteins artikkel i dette nr. av *Vardøger*. (Red).
- 8) Michael Hudson: A Financial Coup d'Etat. *Counterpunch*, oktober 1-3/2010.
- 9) Tilløp til dette ser vi i den populistiske hetsen som særlig i Tyskland er blitt drevet mot «late grekere». Internt i Hellas øker motsetningene mellom grekere og innvandrere, noe som utnyttes av det nynazistiske partiet. (Red.)
- 10) Euro-LO: The European Social Model. <http://www.etuc.org/a/2771>. Min kursiv.
- 11) Sitert i *The Economist*, 12.3.2009. <http://www.economist.com/node/13278297>
- 12) Fellesuttalelse om EUs 2020 strategi av 4.6.2010 mellom Euro-LO og arbeidsgiverorganisasjonene BusinessEurope, CEEP and UEAPME. <http://www.etuc.org/a/7327> (19.9.2012).
- 13) *Fri Fagbevegelse*, 8.10.2010.
- 14) Pressemelding fra Euro-LO 4.2.2011.
- 15) Brev fra Euro-LOs generalsekretær John Monks til EUs økonomikommisær, Olli Rehn, 11.1.2011.
- 16) Det finnes dem som presser på for mer offensive posisjoner, slik gen.sekr. i Den europeiske transportarbeiderføderasjonen (ETF), Eduardo Chagas, har gjort i Euro-LOs styre de siste årene. I det siste har også en del av de sør-europeiske fagorganisasjonene reist forslag om en all-europeisk generalstreik. Det er verdt å merke seg at de nordiske LOene utgjør baktroppen i denne debatten.
- 17) Smith M (2010). Den europæiske arbejderbevægelse under angreb!, i *Kritisk Debat*, nr. 56, juni.
- 18) Felles løpeseddel fra de baskiske fagorganisasjonene ELA, LAB, STEE/EILAS, EHNE og HIRU. <http://www.labournet.de/internationales/es/labgeneralstreik2011.pdf> (19.9.2012).

Ståle Seierstad

## VESTLIGE ARBEIDSLIVSMODELLER I KRISE

En rekke utviklingstrekk i vestlige land viser at fagbevegelsen har fått svekket innflytelse og at det har skjedd en maktforskyvning i favør av arbeidsgiverne. Vi samler opp en del viktige endringer i følgende 8 punkter, og går i mer detalj om dem seinere:

1. Stagnerende reallønner i mange vestlige land siden 80-tallet<sup>1</sup>.
2. Synkende lønnsandel i nasjonalinntekten og økende lønnsulikheter ganske allment i vestlige land.<sup>2</sup>
3. Rikdomsopphopning hos kapitalister ut over det som løpende kanaliseres til næringslivsinvesteringer. Finansoverskudd er blitt formidlet via løsslupne og oppblåste finansmarkeder som lån til vanlige hushold og til myndigheter med akutte finansieringsbehov. I lengden var husholdenes og myndigheters kredittfinansierte innkjøp ikke bærekraftig og endte i gjeldskrise.<sup>3</sup>
4. Variabel framvekst i ulike land av et mer segmentert arbeidsmarked med trygge og gode jobber i avansert næringsliv, og økende sjikt av lavtlønte folk på deltid, i midlertidige jobber, og i lavinntektsbransjer.<sup>4</sup>
5. Den faglige organisasjonsgraden har sunket over hele verden fra 1980, og fagbevegelsen er noen steder i krise. Blant avanserte industriland har medlemstallet i fagforeningene gått særlig mye ned i engelsktalende land, men også i Tyskland og Frankrike. I mange land er tilbakegangen i organisasjonsgrad særlig markert i privat sektor.<sup>5</sup>
6. Redusert avtaledekning<sup>6</sup> i engelsktalende land, men ikke i Norden og heller ikke i en del land på det vesteuropeiske kontinentet.<sup>7</sup>
7. Desentralisering av forhandlinger, dels ved at bedriftsovergrepene avtaleverk har falt bort, dels ved at lokale forhandlinger har vokst i betydning i forhold til bedriftsovergrepene forhandlinger.<sup>8</sup>
8. Tilløp til en re-sentralisering av partssamarbeid gjennom nasjonale sosiale pakter. De har fremmet lønnsmoderasjon og desentralisering av lønnsfastsetting, kutt i velferd, økt bruk av temporær arbeidskraft, arbeidsmarkeds- og opplæringstiltak. Sett fra fagbevegelsens side har disse paktene vært del av en defensiv strategi, - de har demt opp for mer vidtgående avregulering.

Det er et sammensatt bilde som trer fram av denne oversikten, en blanding av felles og sprikende utviklingstrekk i vestlige land når det gjelder lønns- og

arbeidsvilkår og arbeidslivsregimer. Mer spesifikt kan det skisseres et geografisk mønster der engelsktalende land med sine liberale økonomier fortsettes å preges av ekstreme ulikheter og utrygghet og svekket fagbevegelse, mens kontinentale land har økende ulikhet og sterkere segmentering av arbeidsmarkeder. De sistnevnte har delvis beholdt sine avtaleformer, men har en svekket fagbevegelse. Norden skiller seg ut med mer stabile arbeidslivsrelasjoner, men med økende ulikheter og segmenteringstendenser.<sup>9</sup> Den økonomiske krisa har rammet alle vestlige land, men likevel med betydelige forskjeller: Verst har det gått ut over sørlige europeiske land. Generelt er økt ledighet, økt ulikhet, velferdskutt, svekket fagbevegelse, og desentralisering av forhandlinger utbredte vestlige fenomen.

Den økonomiske krisa fra 2008 av har sin bakgrunn i omfordelingen av inntekter i favør av næringslivs- og finanskapital, som har ført til stagnerende reallønner og økende sosiale ulikheter, samtidig som offentlige underskudd har hopet seg opp. Europeiske land har konkurrert i «nøysomhet», med å holde lønner og statlige inntekter og utgifter nede, for å holde inflasjon i sjakk og styrke konkurransevnen. Mest «vellykket» har denne linja vært ført i Tyskland og i Norden, der nøysomheten har ført til at «overskuddskapital» har hopet seg opp utover det som er satt inn i investeringer i produksjonen og dermed brukt til kjøp av varer og tjenester. Denne overskuddskapitalen er i stedet satt inn i finansmarkeder som har formidlet slike overskudd i form av billig kreditt til hushold, til næringsliv og regjeringer i andre land. Nøysomhetslinja i Tyskland og Norden har hemmet hjemlig etterspørsel og etterspørsel etter import og fremmet allmenn stagnasjon og ubalanser mellom ulike europeiske land.<sup>10</sup>

Veien ut av dette uføret går gjennom en omfordeling av inntekter i favør av lønnstakerne og staten, to parter som står klar til å bruke det de tjener, og som gjennom det vil sette fart i etterspørsel, produksjon og sysselsetting. Det fordrer at den europeiske fagbevegelsen forlater lønnmoderasjonslinja og krever økte reallønner. Særlig viktig er det at dette skjer i Tyskland. Staten må videre øke sine inntekter gjennom økt skatt på rikfolk.

Opphopningen av privat rikdom er rett nok et tegn på at kapitalen har økt sin makt i fordelingsprosessene, så fagbevegelsen og den politiske venstresida har en formidabel utfordring.

### **Fagbevegelsens strategier under ulike regimer.**

Fagbevegelsen i ulike land arbeider under ulike arbeidslivsregimer og følger ulike strategier. I engelsktalende land konsentrerer fagbevegelsen seg for tida om rekruttering og organisering av arbeidsplasser, og om å inngå bedrifts-avtaler. Dette skjer innen rammen av et regime der *bedriftsovergripende* tariffavtaler, altså avtaler felles for mange bedrifter, eksempelvis innen en bransje, nå betyr lite.

I Norden og i noen land på det europeiske kontinentet, som Tyskland, Østerrike, Nederland, har fagbevegelsen organisert seg og hatt innflytelse gjennom forhandlinger og trepartssamarbeid på flere nivåer, på bedrifts-, bransje- og samfunnsplan. På samfunnsplan har de tre parter møttes i faste samarbeidsorganer, staten har i større og mindre grad deltatt som part i et inntektspolitisk treparts samarbeid, og fagbevegelsen har engasjert seg bredt politisk i økonomisk og sosial politikk. Dette kan kalles *korporative arbeidslivsregimer*. Fagbevegelsens innflytelse har også i disse landa hatt medlemsmassen som grunnlag, men innflytelsen har vært styrket gjennom etablerte forhandlingsordninger og fagbevegelsens institusjonaliserte samfunnsmessige rolle. Folk har sluttet seg til fagbevegelsen på grunnlag av dens faglig-politiske betydning generelt, og ikke bare på dens evne til å rekruttere og organisere på hver enkelt arbeidsplass. Staten har vært viktig ikke bare ved å fastlegge arbeidsrettslige rammer, men ved å inngå i løpende forhandlinger og samarbeid med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.

I sørlige europeiske land og i Frankrike har staten vært tilsvarende viktig for fagbevegelsen ikke bare når det gjelder arbeidsrettslige rammer, men også ved direkte kontakt med organiserte parter om lønn og sosiale ordninger. Når faglig kamp har vært brukt, har den ofte rettet seg mot staten, ikke mot arbeidsgivere, ved at demonstrasjoner og streiker er blitt brukt i både lønns- og velferdsspørsmål der staten har vært involvert. Det gjelder – i tillegg til Frankrike – land som Spania, Italia, Hellas.

Nå har noen av de europeiske arbeidslivsregimene endret seg fundamentalt, som vi snart skal komme til. Men på bakgrunn av de ulikheter vi har pekt på, kan vi innledningsvis skissere ulike faglige strategier som har ulik tyngde i ulike land, nemlig *organisering* på arbeidsplasser, *forhandlinger*, *partnerskap* og *mobilisering*. Disse strategiene er i varierende grad blitt kombinert og prioritert i ulike land, innen rammen av de roller, begrensninger og muligheter som ulike nasjonale regimer har bydd på, regimer som fagbevegelsen selv har vært med på å forme.<sup>11</sup>

Historisk har europeisk fagbevegelse i mange land vært splittet i ulike organisasjoner på politisk og religiøst grunnlag, og ulike fagorganisasjoner fulgte i sin tid ofte ganske ulike strategier, noen militante og kampvillige, andre samarbeidsorienterte. Men det er pekt på at det i stor grad skjedde en samling om en *sosialdemokratisk reformisme og samarbeidslinje*, også i fagorganisasjoner med kommunistisk og katolsk opphav.<sup>12</sup> Slik sett kan en se en felles utviklingslinje på tvers av organisasjoner og av arbeidslivsregimer, og uansett fagbevegelsens vekt på organisering, forhandlinger, partnerskap, og/eller mobilisering.

Utover på 80- og 90-tallet ble sosialdemokratiet selv svekket som bevegelse og som politisk alternativ til borgerlige partier. Det ble betydelig oppslutning om markedsliberale reformer på tvers av partier, reformer som innebar former for deregulering, privatisering, liberalisering, og nedbygging

av velferdsordninger. Mens sosialdemokratiske reformer i sin tid tok sikte på forbedringer for arbeidstakerne, har reformer siden 80-tallet ofte svekket hevdvunne ordninger og rettigheter. Fra å arbeide progressivt «for» reformer har fagbevegelsen kommet på defensiven, blitt «konservativ» og måttet bekjempe markedsliberale reformer og reformer som har bygd ned velferdsordninger.

Den økonomiske og politiske globaliseringen har gjort faglige strategier ut over landegrensene aktuelle og nødvendige. Vi kan tolke de strategier vi hittil har skilt ut – forhandling, partnerskap, klassemessig mobilisering – i første omgang som nasjonale strategier, for å kunne skille ut fagbevegelsens internasjonale arbeid som eget tema. Fram til i dag har de internasjonale strategiene stått langt mindre sentralt enn de nasjonale. En mindre studie av svenske faglige strategier viste at sentrale tillitsvalgte i hovedsak hadde sin oppmerksomhet rettet mot nasjonale oppgaver, også i svensk konkurranseutsatt næringsliv, der internasjonale utfordringer utvilsomt gjør seg gjeldende.<sup>13</sup>

### **Arbeidslivsregimer mellom stabilitet og oppbrudd.**

Mye er i endring når det gjelder arbeidslivsregimer og organisasjonsgrad i arbeidslivet i vestlige land, og vi skal gi korte omtaler av enkelte land og regioner i denne forbindelse.

*Tyskland* har hatt en sterk fagbevegelse med organisasjonsgrad på 32% av de ansatte i 1991, og et arbeidslivsregime med sterke korporative trekk. Men fagbevegelsen er siden svekket og hadde bare 16% organiserte i 2007.<sup>14</sup> Avtaledekningen har holdt seg bedre oppe, med dekning av et flertall av de ansatte. Også tradisjonelle arbeidsgiverorganisasjoner med bedriftsmedlemmer som har vært bundet av tariffavtale, er blitt svekket. Mange mindre og mellomstore bedrifter har begynt å organisere seg i arbeidsgiverforeninger som ikke har tariffavtaler, og det tidligere Øst-Tyskland har utviklet seg til i hovedsak å ha et uorganisert arbeidsliv. Bedrifter har kunnet fravike tariffvilkår i vanskelige tider, og mer av lønnsdannelsen skjer på bedriftsplan. Tysk fagbevegelse har i hovedsak fulgt en samarbeidslinje og har gjennom bedriftsråd<sup>15</sup> og på annet vis deltatt i omstillingene i tysk næringsliv. En gjennomført lønnsmoderasjonslinje har gjort at tyske arbeidstakere ikke har hatt reallønnsvekst etter midten av 1990-tallet, mens profittandelen i produksjonsinntektene har økt med to tredeler siden tidlig på 80-tallet.

Tysk økonomi og arbeidsliv har gått gjennom grunnleggende forandringer. Mens krysseierskap mellom bedrifter og langsiktige allianser mellom bedrifter og banker tidligere skapte stabilitet og forutsigbarhet i tysk næringsliv, er økonomien nå blitt finansialisert ved at kravstore finansmarkeder spiller en avgjørende rolle for bedrifters strategier.

*Storbritannia* har ikke hatt noe stabilt arbeidslivsregime på 1900-tallet. På 70-tallet forlot landet et regime basert på sterke fagforeninger og bransjeavtaler, for å gå over til et regime i hovedsak basert på bedriftsavtaler og med bred fagforeningsaktivitet bygd på en organisasjonsgrad som var oppe i 55% i 1979. På 80- og 90-tallet har forhandlingene fortsatt å være desentralisert til bedriftsnivået, men det sentrale i denne perioden har vært overgangen til et mer uorganisert arbeidsliv, med en faglig organisasjonsgrad nå nede på 20%. Mye av nedgangen må tilskrives en fagforeningsfiendtlig politikk fra konservative regjeringers side. På 1980- og 90-tallet kom en serie med arbeidsrettslige reformer som systematisk innsnevret fagbevegelsens kampfremstillinger og selvstendighet. Myndighetene fremmet eksplisitt et uorganisert arbeidsliv, med sterk støtte fra stadig mer fagforeningsfiendtlige arbeidsgivere. Labour-regjeringer fra 1997 av har videreført denne linja, og bare moderert de neolibérale reformene med en begrenset styrking av lovfestede individuelle rettigheter.

Opp gjennom 1900-tallet har den britiske staten hatt en tilbaketrukket rolle og ikke inngått i varige trepartsrelasjoner. Men det betyr ikke at staten har vært uviktig for relasjonene i arbeidslivet. I første del av 1900-tallet fremmet staten aktivt tariffmessige bransjeavtaler, inngått mellom bransjeparter, som et hovedmønster. Overgangen til et avtalesystem på 1970-tallet, der bedriftsavtaler ble det viktigste var også en statlig initiert reform, som ble avløst av Thatchers fagforeningsfiendtlige politikk.<sup>16</sup>

*Frankrike* har også gjennomgått store regimeendringer. Rett nok har et stabilt trekk vært at den franske staten i omfattende grad har regulert arbeidslivsforhold i hele etterkrigstida i tillegg til å ha en sentral rolle i fransk næringsliv til ut på 1980-tallet. I den første tida etter siste krig skjedde denne statlige arbeidslivsreguleringen i nær kontakt med fagbevegelsen, mens arbeidsgiverne i stor grad stod på sidelinja. Forhandlingsordninger i bedrifter og på høyere samfunnsnivåer kom til å bli rettslig detaljregulert, og inngåtte tariffavtaler ble *allmenngjort*, gjort gyldige for bedrifter og bransjer generelt. Med statens dirigerende rolle både i arbeidslivs- og velferdsspørsmål ble mye av fagbevegelsens arbeid og kamp innrettet på å påvirke statlig politikk, mens ordningen med kollektive forhandlinger ble underutviklet.

Fagbevegelsen har vært splittet i konkurrerende hovedorganisasjoner, og har hatt begrenset oppslutning. Samlet organisasjonsgrad var rundt 20% midt på syttitallet, men hadde sunket til bare 8% i 2003. Til tross for det er avtaledekningen fortsatt høy, de fleste arbeidstakerne får sine lønns- og arbeidsvilkår regulert via allmenngjorte tariffavtaler. Mens fagbevegelsen har fått svekket sin innflytelse, har det nå lenge vært et samarbeid mellom stat og arbeidsgiverne om de reformer som har kommet i arbeidslivet. Forhandlinger spiller nå større rolle, men da i form av *bedriftsforhandlinger*, delvis med deltakelse av uorganiserte arbeidstakerrepresentanter. Disse forhandlingene

omfatter mye som ikke har med lønn å gjøre, men som gjelder omstilling, nedbemanning, mer fleksibel arbeidstid og bruk av deltid. Frankrike har slitt med kronisk høy arbeidsløshet de siste tiåra, og staten har i samarbeid med partene utformet et stort repertoar av tiltak som skulle få ned ledigheten (reduisert pensjonsalder, arbeidstidsreduksjoner, arbeidsmarkedstiltak av mange typer). Men effekten har vært uvisst. Det statsdirigerte franske arbeidslivsregimet har alt i alt gitt arbeidsgiverne gradvis mer dominerende posisjon, og fastsettingen av lønns- og arbeidsvilkår er i høy grad blitt desentralisert til bedriftsnivået.<sup>17</sup>

*Norden* skiller seg ut med en betydelig stabilitet i sine arbeidslivsregimer.<sup>18</sup> Hovedparten av arbeidstakerne er fortsatt organisert, forhandlinger finner sted både på bedrifts- og bransjenivå og felles for mange bransjer. Korporative, faste trepartsorganer, spiller fortsatt betydelig rolle, selv om de i varierende grad er blitt bygd ned. Kriser og arbeidsløshet har også rammet nordiske økonomier hardt, men de har kommet bedre ut av det enn de fleste andre vestlige land. Partene har i betydelig grad spilt på lag om å fremme lønnsmoderasjon for å verne om konkurransevnen. Men visse endringer er underveis. Arbeidsinnvandring og svekket organisering i deler av arbeidsmarkedet har skapt lavlønnsjikt som bidrar til økte inntektsskiller generelt. EU-regler har svekket fagbevegelsens arbeid mot sosial dumping. Velferdsordninger er blitt bygd ned og omformet i Danmark og Sverige, og reformer i arbeidsløshetsordninger har svekket rekrutteringen til fagbevegelsen.

Evnen til å skape lønnsmoderasjon og verne om konkurransekraft framstilles gjerne som en utvetydig god ting ved Norden, som eksempel til etterfølgelse. Men lønnsmoderasjon i så vel Norden som i andre vestlige land har understøttet en omfattende omfordeling av inntekter i favør av kapitalister og overklasser. Som påpekt har det bidratt til etterspørselssvikt, gjeldsproblemer, krise og masseledighet. Arbeiderbevegelsen i vestlige land trenger å revidere sin lønnspolitikk for å kunne bekjempe massearbeidsløsheten.

### **Fagbevegelsen, globaliseringen og tjenesteytingssamfunnet.**

Hvordan har fagbevegelsen så møtt globaliseringen og overgangen til tjenesteytingssamfunnet?

Fagbevegelsen har søkt å holde fast ved bedrifts- og konsernovergripende lov- og avtaleverk, i form av yrkes-, bransje- og sektor-avtaler, og lov og avtaler på nasjonalt nivå. Men som vi har sett, er organisasjonsgraden i mange land svekket og et dominerende mønster har blitt bedriftsvis avtaler i bedrifter der fagforeninger fortsatt står sterkt. For fagbevegelsen har det vært viktig å bremse denne utviklingen ved å sikre overgripende avtaler som ikke bare fastlegger prosedyrer for lokale avtaler, men som har substansielt innhold. Om bedriftsavtaler overtar for bedriftsovergripende avtaler, vil

fagbevegelsen være prisgitt de rammer som bedriftenes konkurransesituasjon og strategier til en hver tid setter for forbedringer i lønns- og arbeidsvilkår. Bedriftsovergrepene gir derimot fagbevegelsen mulighet for å kjempe for felles løft i vilkår som bedriftene må innrette seg etter. Det er en faglig strategi som fremmer solidaritet på tvers av bedrifter. Bedriftsavtaler er bra som *supplement* til bedriftsovergrepene lov- og avtaleverk, men ikke som *erstatning* for bedriftsovergrepene regulering.

Tross globaliseringen av næringsliv er det fortsatt den nasjonale arenaen som er viktigst for fagbevegelsen. Det er fortsatt slik at det er nasjonale parter som møtes til forhandlinger innen bedrifter og bransjer eller på høyere nasjonalt nivå. Globaliseringen har imidlertid styrket arbeidsgiversida på disse nasjonale arenaene, og fagbevegelsen har måtte gå med på både såkalte *sosiale pakker* på nasjonalt nivå og lokale bedriftspakker som i betydelig grad har kommet arbeidsgiverne i møte når det gjaldt å fleksibilisere arbeidsvilkår og myke opp kollektivt avtaleverk.<sup>19</sup>

Skjermet næringsvirksomhet – som omfatter hovedparten av tjenesteyting sammen med bygg- og anleggsbransjen – står for hovedparten av sysselsettingen og ventelig en voksende andel. Grenseoverskridende konkurranse som kan true arbeidsplasser, er ikke noe problem for partene i denne delen av næringslivet.

Nasjonale arbeidslivsregimer skulle fortsatt være velegnet for denne delen av arbeidslivet. Rett nok internasjonaleseres også dette arbeidslivet ved at internasjonale konserner overtar produksjon på tvers av landegrenser. De kan utfordre nasjonale arbeidslivstradisjoner ved å prøve å ta med seg egne personalpolitiske strategier. Men de skjermete jobbene må ligge i vertslandet, konsernene kan ikke true med å flytte dem, og det er en aktuell faglig strategi å sørge for at personalpolitikken respekterer opparbeidete faglige rettigheter. Men vi skal snart se at overnasjonal neoliberal deregulering skaper vansker med å verne om tarifferte vilkår.

Ganske annerledes er det med konkurranseutsatt næringsliv, ikke minst etter som flernasjonale konserner får hånd om stadig mer av produksjonen. Spørsmål om hvor arbeidsplasser skal lokaliseres, er her akutte.

Men på tvers av skillet mellom skjermete og konkurranseutsatte næringer må vi minne om andre sider ved globaliseringen. Det skjer fundamentale reorganiseringsprosesser i form av oppsplitting av selskaper, eksternalisering av arbeid på korttidskontrakter, økt bruk av midlertidig tilsatte – og bruk av bemanningsbyråer.<sup>20</sup> Dette har gått sammen med en oppsplitting av arbeidsmarkedet, i det mye av reorganiseringene er ledd i en strategi for å utnytte et segmentert arbeidsmarked og lavtlønte grupper der. Med fri flyt av arbeidskraft over landegrenser, stor ledighet og dårlige kår, har arbeidsmigrasjonen blitt stor. Arbeids- og oppdragsgivere har kunnet bringe inn utenlandsk arbeidskraft og utenlandsk tjenesteyting. Utlendinger har fått dårlig betalte og

usikre jobber på korttidskontrakter. Et segmentert arbeidsmarked har dermed også fått sterkere etniske skiller.

Fagbevegelsen har møtt framveksten av en fragmentert tjenestesektor på flere ulike vis. Den har måttet prioritere organisasjonsframstøt, det å få folk til å fagorganisere seg, framfor å betjene eksisterende medlemmer.<sup>21</sup> Det har blant annet gitt seg utslag i en god del konflikter om opprettelse av tariffavtaler i ulike serviceforetak med streiker og blokader som virkemidler. Gamle konfliktmønstre opptrer i nye bransjer.

En interessant variant av faglig strategi har i det siste vært å satse på en *stedlig* organisering snarere enn i en *arbeidsplassorganisering*. I Øst-London har en bydelsorganisasjon samarbeidet med en fagforening i en vellykket kampanje om å organisere lavtlønte arbeidere i eksternalisert og usikkert arbeid, en aksjon som førte til bedre lønn og velferdsytelser.<sup>22</sup>

Italiensk fagbevegelse har satset på *stedlige* bransjeavtaler for mindre bedrifter som har regulert arbeidsvilkår i et bestemt geografisk område.<sup>23</sup> I USA har det vært gjort vellykkede framstøt for å organisere reinholdere, og også her har en satset på en geografisk organisering for å sikre felles kår uansett hvilket firma de har jobbet for.<sup>24</sup>

I ulike vestlige land har fagbevegelsen vært gjennom omfattende reorganiseringer med en hovedvekt på sammenslåing av fagforbund. Dette har hatt mange ulike former og følger. Hensikten har gjerne vært å effektivisere og styrke faglig virke og i noen grad å samle krefter for en bedre innsats overfor svakt organiserte tjenesteytende sektorer. Sammenslåing av sterke og svake fagforbund vært en aktuell strategi med tanke på å utnytte styrken på ett hold til å bedre styrken på andre hold.<sup>25</sup> Innholdet i det faglige virke har også måttet endres for at fagbevegelsen skulle bli mer relevant i tjenesteytende sektorer med større vekt på rammer for arbeidstid og fleksibel bruk av arbeidskraft, mulighet for å forene familieliv og arbeid og liknende.

Selv om organisasjonsgraden i privat tjenesteyting er blitt svekket i mange land og stiller fagbevegelsen overfor store utfordringer, gjør likevel fagbevegelsen nye framstøt. De nye call-senter-virksomhetene (foretak som yter telefonbaserte tjenester) har latt seg organisere i enkelte land og avtaleverk er kommet på plass. I Sverige, Finland og Frankrike har IKT-bransjen fått sine avtaler og sine faglige organisasjoner.<sup>26</sup>

### **Faglig kamp mot EUs markedsliberalisme**

Ved siden av den økonomiske globaliseringen skjer det en politisk europeisering i form av det neoliberale markedsregimet som EU/EØS har innført. Dette regimet har som grunntrekk fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft over landegrenser, og griper også inn i nærings- og konkurransepolitikken til ulike land. For fagbevegelsen er ikke minst den frie

flyten av arbeidskraft og fagbevegelsens sviktende kontroll med lønnsdumping et stort problem.

Sosial dumping i vid forstand – dette at arbeidsgivere kan skaffe seg billig arbeidskraft enten ved å skape lønnskurransse mellom arbeidstakere, flytte produksjon til lavkostland, eller ved å importere billig utenlandsk arbeidskraft – har fått stort omfang. Problemet med sosial dumping er mer begrenset i skjermet næringsvirksomhet siden arbeidsgiverne ikke kan true med å flytte jobber utenlands for å få gjennom lønnsnedslag. Men skjermede næringer rammes av en annen form for sosial dumping når arbeidsgiverne importerer utenlandsk arbeidskraft og får anledning til å underbetale dem i forhold til vanlige lønns- og arbeidsvilkår.

EUs *tjenstedirektiv* tok sikte på å åpne flere næringer for konkurranseutsetting og import av utenlandske arbeidstakere eller tjenesteytere. I det opprinnelige utkastet til tjenstedirektiv skulle tjenesteytingen skje på *opprinnelseslandets* lønns- og arbeidsvilkår, ikke på vilkårene i det landet hvor arbeidet utføres. Dette møtte kraftige protester fra fagbevegelsen i Vest-Europa. Arbeidsgivere og myndigheter i nye EU-medlemmer i øst gikk sterkt inn for det liberale direktivutkastet og kalte motstanden i vest for proteksjonisme. Men fagbevegelsen i øst så ganske annerledes på det. Viktige deler av bevegelsen *støttet* vestlige fagbevegelse i at arbeid i vest måtte skje på vestlige kår, på *vertslandets* tarifferte lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig var østlig fagbevegelse opptatt av fri arbeidsinnvandring slik at folk fra øst fritt kunne søke arbeid i vest, men da på normale vestlige betingelser. Faglige tillitsvalgte i øst så også det behovet vestlig fagbevegelse hadde for å holde ved like organisasjons- og avtaleforhold i vest, ved å hindre at de ble undergravd av sosial dumping fra øst. Raknet det regulerte arbeidslivet i vest, var det langt mindre sjanse for at fagbevegelsen i øst kunne kjempe gjennom avtalte og regulerte forhold i sine land. Endelig var det østlige fagforbund som var redd for den privatisering som tjenstedirektivet kunne fremme. Derfor kom østlig fagbevegelse til å delta i aksjoner og demonstrasjoner på felles-europeisk plan mot tjenstedirektivet. Men det har også vært motsetninger mellom fagbevegelse i vest og øst om spørsmål som gjelder midlertidige restriksjoner på arbeidsinnvandring i vest, blant annet mellom polsk og tysk fagbevegelse.

Interessant er også *Vaxholm/Laval-saka* i dette bildet. Et latvisk byggefirma vant et anbud på å bygge en svensk skole ved hjelp av dårlig betalte latviske arbeidere. Svensk fagbevegelse aksjonerte mot de vilkår som latvierne hadde og fikk de svenske sosialdemokratenes støtte. Men de svenske arbeidsgiverne og de borgerlige politikerne støttet det latviske firmaet. Saka kom opp for EU-domstolen som fant at de svenske aksjonene og kravene var i strid med EU-retten. Saka fikk stor oppmerksomhet i EU, ikke minst i Latvia og Sverige. Latviske politikere fordømte nesten unisont de svenske aksjonene for å diskriminere et latvisk firma og for å undergrave

den frie konkurransen. Men latvisk fagbevegelse reagerte annerledes etter at kontakt var etablert mellom svensk og latvisk fagbevegelse. De ble enige om at latviske arbeidere i Sverige skulle jobbe på svenske vilkår. Da det latviske firmaet prøvd seg på nytt ved som sist å søke å komme til Sverige med latvisk arbeidskraft på latvisk tariffavtale, nektet det latviske bygningsarbeiderforbundet å underskrive en slik avtale.<sup>27</sup>

EU-direktiver til fremme av liberalisering av tjenesteyting over landegrensener ble i en periode møtt med ulike former for «reregulering» fra vesteuropeiske lands side, preget av de ulike arbeidslivsregimene. I det svenske og danske avtaleregulerte og velorganiserte arbeidslivet var det innledningsvis en felles forståelse mellom partene om at sosial dumping kunne – og burde – hindres ved at fagbevegelsen tok i bruk kampmidler for å fremme gjengs tariffvilkår også for utstasjonerte arbeidere fra utlandet. Svenske og danske fagforbund samarbeidet tett om å hindre gjensidig sosial dumping i forbindelse med store bruprosjekter mellom landa og anlegg i København.

I Østerrike, Frankrike og Finland ble rettslig allmenngjøring av tariffavtaler det som skulle hindre sosial dumping fra utenlandske tjenesteytere. Tyskland og Nederland fulgte en langt mer liberal og næringsvennlig linje ved å begrense allmenngjøringen, og for Tysklands del dreide allmenngjøringen seg i hovedsak om bare en lav minstelønn i byggebransjen. Siden har andre bransjer kommet til. Det har vært store motsetninger mellom parter og partier i Tyskland om saken. Norge møtte sosial dumping med å innføre en lov om allmenngjøring av tariffmessig minstelønn som er blitt tatt i bruk i visse bransjer.

*EUs liberaliseringsframstøt* ble med andre ord dels støttet og fremmet av nasjonale parter og partier, dels motarbeidet gjennom former for regulering av arbeidslivet som skulle hindre sosial dumping. Fagbevegelsen var entydig i mot sosial dumping, men stod i en del land ikke sterkt nok til å få gjennom en effektiv politikk. Utover på 2000-tallet kom det så en rekke dommer fra EU-domstolen som grep inn i nasjonal arbeidsrett, begrenset kamprettigheter, og gjorde det klart at bare minstelønnsatser kunne gjøres gjeldende overfor utstasjonerte arbeidere, ikke standard tariffsatser. *Lavalsaka* hører med i dette bildet. Land som i utgangspunktet effektivt bekjempet sosial dumping gjennom avtaler og kampmidler eller rettslige tiltak, ble tvunget til å gjøre delvis retrett. Kampen mot lønnsdumping føres for tida først og fremst gjennom å allmenngjøre tariffavtalevilkår og gjennom lovfestet minstelønn. Men allmenngjøringen gjelder nå bare en kjerne av *minstevilkår* i tariffavtaler, og lovfestet minstelønn er svært lav. EUs inngripen i nasjonale lov- og avtaleverk og kampmuligheter har radikalt svekket fagbevegelsens arbeid for å hevde lik lønn for likt arbeid. Dette bidrar til å styrke tendensen til to- og tredelinger i arbeidsmarkedet, med voksende lavlønnsjikt og etniske skiller.<sup>28</sup>

Hvor komplisert situasjonen kan være med *omfattende arbeidsinnvandring og uklare rettslige forhold*, viste seg på en stor byggeplass for et finsk atomkraftverk. I 2008 var det 3400 arbeidere på plassen, en tredjedel var finner, resten kom fra 50 ulike land, og i alt var 1500 ulike firmaer i sving. Med grunnlag i en rettslig allmenngjøring av tariffavtaler skulle bygningsbransjens tariffavtale i prinsippet gjelde for alle som jobbet på byggeplassen. Men utstasjonerte arbeidsinnvandrere ble likevel underbetalt. Den finske fagforeningen ble motarbeidet av byggeplassledelsen, fikk ikke innsyn i lønns- og arbeidsvilkår og kom heller ikke alltid overens med representanter for migrant-arbeiderne. Det finske bygningsarbeiderforbundet var også i tvil om det rettslige grunnlaget for mulige aksjoner etter Laval-dommen, som pekte i retning av at det bare var minimumssatser det kunne være aktuelt å gjøre gjeldende for utstasjonerte arbeidere.<sup>29</sup>

Den såkalte «troikaen» som i har arbeidet med EUs gjeldskriser, dvs. representanter for EU-kommisjonen, Den europeiske sentralbanken og Det internasjonale pengefondet har stilt strenge fleksibiliseringskrav til de gjelds-tyngede landa, krav som direkte griper inn i deres arbeidslivsregimer. Troikaen har krevd privatisering i stor stil, lettelser i oppsigelsesvern og bedriftsavtaler med «fleksible» lønninger i stedet for tariffavtaler for bransjer.<sup>30</sup> Slike tiltak kan bare forverre situasjonen i arbeidsmarkedet.

### **Fagbevegelsens internasjonale arbeid**

Internasjonalisering av økonomien har betydd at fagbevegelsen har måttet utvikle en sterkere overnasjonal orientering i sitt arbeid. Vi har allerede gitt eksempler på internasjonal faglig solidaritet mellom EU-land. Internasjonal fagbevegelse har etter hvert etablert en flora av internasjonale organisasjoner, sektorielt for ulike bransjer og dels regionalt for EU-landa, og dels globalt. I tillegg til sektororganisasjoner finner en regionale og globale sektorovergripende organisasjoner med nasjonale hovedorganisasjoner som basis. Disse internasjonale organisasjonene har god oppslutning av nasjonale organisasjoner, men lider under små ressurser i en tid da fagbevegelsen generelt mister medlemmer og dermed ikke kan gi så mye støtte til internasjonalt arbeid. De internasjonale organisasjonene er samarbeidsorganer, de «styrer» ikke medlemsorganisasjoner og har vanligvis ikke noe mandat fra medlemsorganisasjoner om å forhandle internasjonale tariffavtaler på vegne av dem. Makt og myndighet er beholdt på nasjonalt plan. Selv om de internasjonale organisasjonene ikke har så mye makt og ressurser, er de viktige. De skaper internasjonale nettverk av faglige tillitsvalgte som understøtter internasjonal solidaritet og koordinering av faglig-politiske framstøt.

Internasjonale fagforbund har søkt å fremme grensekryssende *koordinering av de nasjonale bransjeforhandlinger*, men det er ikke snakk om *kollektive bransjeforhandlinger* over landegrenser. Arbeidsgiverne viser

ingen interesse for det siste – og er heller ikke organisert for å kunne gjøre det. Det er godt mulig at det kan skje en effektiv koordinering over landegrensene av nasjonale forhandlingsprosesser selv om forhandlingspartene ikke sitter rundt samme forhandlingsbord, men er spredt på mange nasjonale bord. Flere internasjonale fagforbund er involvert i dette. Til eksempel hevder det europeiske metallarbeiderforbundet en felles linje når det gjelder krav som består i kompensasjon for prisstigning og uttelling for produktivitetsutvikling. Men effektiv samordning har det ikke blitt til hittil. En slik lønnspolitikk har også vært hemmet av en lønnsmoderasjonslinje som har vært fulgt i mange land.

Når fagorganiserte fra ulike land møtes for å utvikle en felles front mot arbeidsgivere, står de overfor mange utfordringer.<sup>31</sup> Deres bakgrunn i ulike nasjonale institusjoner og ulike faglige tradisjoner fører til at de møtes med høyst ulike ressurser og ulike måter å møte arbeidsgivere på. Dette skaper vansker i det internasjonale samarbeidet.

Når fagbevegelsen arbeider internasjonalt møter den dessuten andre politiske rammebetingelser, ganske enkelt ved at det ikke er noen stat, noen internasjonal verdensregjering å forholde seg til. Fagbevegelsen må i uansett stole på egne krefter og arbeide direkte i forhold til internasjonal kapital og ikke minst multinasjonale selskaper. Det er ingen internasjonal stat som kan støtte opp under faglig virke og internasjonalt avtaleverk. Nå fins det rett nok internasjonale organisasjoner som kan influere på arbeidslivsforhold, og som fagbevegelsen har rettet oppmerksomhet mot, ILO, WTO, FN, og på regionalt nivå, EU. ILO har siden 1919 stått for en trepartsmodell og arbeidet for et partsregulert arbeidsliv. ILO har også utviklet visse minstestandarder som land bør følge.

Den internasjonale fagforeningssammenslutningen ICFTU har arbeidet for at frihandel skulle kombineres med krav til arbeidsstandarder i arbeidslivet, og at WTO skulle ta inn slike standarder i sitt avtaleverk.<sup>32</sup> EU har rudimenter til en europeisk arbeidsrett, ved sine direktiver om medvirkningsordninger og standarder på visse utvalgte områder. EU har prinsipielt understøttet partsorganisering av arbeidslivet, og har også gitt plass for faglig deltakelse i medvirkningsordninger. Men EU har motarbeidet håndheving av nasjonale arbeidslivsstandarder og sett dem som en handelshindring. EU prioriterer – i samsvar med de fire grunnleggende friheter – frihandel og et mer fleksibelt arbeidsliv framfor hensynet til gode arbeidsvilkår.<sup>33</sup>

### **Grensekryssende avtaler**

En interessant nyere utvikling er at internasjonale fagforbund har fått gjennomslag for *rammeavtaler med multinasjonale konsern* om faglige rettigheter og arbeidsvilkår. Dette er rammeavtaler (International Framework Agreements – forkortet til IFA) som først og fremst får betydning i

utviklingsland, men som også kan spille en rolle i Sentral- og Øst-Europa. Avtalene tar gjerne inn ILO- og FN-konvensjoner, de forplikter konsernet på menneskerettigheter, organisasjonsrettigheter og visse minimumsvilkår ellers. Norske konsern med aktive fagforeninger som Statoil og Norske Skog var tidlig ute med å inngå slike avtaler. Det er først og fremst industrikonsern som har inngått slike avtaler. Også det danskbaserte internasjonale servicekonsernet ISS har å inngått en slik avtale. Her bringes felles, bedriftsovergrepene regelverk inn i bedrifters avtaler, regelverk som skriver seg fra internasjonale organisasjoner.<sup>34</sup>

Disse rammeavtalene – IFA-ene – kan imidlertid først få konkret innhold når de følges opp med organisering og nettverksbygging mellom fagorganiserte i konsernenes datterbedrifter rundt om i verden, gjerne med støtte fra internasjonale fagorganisasjoner.<sup>35</sup>

Koordineringsbestrebelsene og IFA-avtaler innebærer imidlertid ikke noen direkte tariffavtalt styring med bedrifters vilkår og sysselsetting over landegrensene. Det er det da også lite av, men det finnes og det er verdt å trekke fram.<sup>36</sup>

General Motors i Europa (GME) ville lenge bare ha med bedriftstillitsmenn å gjøre når det gjaldt de nedskjæringer som skjedde i GMEs produksjon på 1990- og 2000-tallet. GM hadde etablert skarp konkurranse mellom datterbedrifter i ulike land, noe som skapte store problemer for faglig samhold over landegrensene. GME hadde imidlertid måttet godta å innføre et europeisk samarbeidsutvalg,<sup>37</sup> i tråd med EU-bestemmelser. Dette er formelt et organ for informasjon og rådgivning med minimale innflytelsesmuligheter.

Dette samarbeidsutvalget begynte å arbeide for en felles faglig strategi i GME. Utvalget omfattet bedriftstillitsvalgte, men de fagorganiserte så snart behovet for å bringe inn også representanter for nasjonale fagforbund og fra den europeiske metallarbeiderorganisasjonen i arbeidet med en samlende strategi. Et nytt fellesorgan med representanter fra alle disse hold kom i sving, samtidig som bedriftsklubbene ikke lenger ville underskrive lokale bedriftsavtaler om forandringer i produksjonen. Først etter at fagbevegelsen blant annet hadde organisert en «europeisk aksjonsdag» med streiker og demonstrasjoner mot GME i mange land, godtok GME det nevnte fellesorganet som forhandlingsmotpart og en europeisk konsernavtale ble i 2004 inngått om framtida for datterbedrifter rundt om i Europa. Overenskomsten var en rammeavtale som gikk ut på at ingen datterbedrifter skulle legges ned og at nedbemanning skulle søkes gjennomført gjennom former for frivillig avgang. Avtalen hindret ikke at fagforeninger i varierende grad lokalt ga lønnsinnrømmelser til GME for å verne om arbeidsplasser. Likevel ga dette faglige arbeidet grunnlag for mange solidariske aksjoner over landegrensene.<sup>38</sup>

Nå har avtaler som begrenser seg til de enkelte konserner betydelige svakheter. Konsern konkurrerer mot hverandre og kan komme til å drive lønns- og arbeidsvilkåra ned hos hverandre. Også denne konkurransen bør

fagbevegelsen regulere. Det skjer delvis på nasjonalt nivå, men ikke på internasjonalt nivå.

Nå har en også ett – men bare ett – eksempel på avtaleverk på internasjonalt nivå mellom konserner og internasjonal fagbevegelse. Fra slutten av 1990-tallet inngikk Den internasjonale transportarbeiderføderasjonen (ITF) kollektive tariffavtaler med en gruppe skipsrederier som en internasjonal forhandlingsmotpart. Fra 2003 har ITF møtt organiserte grupper av skipsrederier i et internasjonalt forhandlingsforum som har utformet avtaler om basis-standarder når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. For å få skipsrederier til å respektere inngåtte avtaler, har ITF to viktige virkemidler: Inspektørvirksomhet og havnearbeideraksjoner. I 2010 sjekka 136 inspektører i 49 havner rundt om i verden forholda på 8303 skip som ankom havnene. Dessuten får ITF støtte fra sine havnearbeidere som aksjonerer ved å nekte å losse og laste skip som ikke følger avtaleverk.<sup>39</sup>

Ytterligere en *internasjonal strategi for fagbevegelsen* bør nevnes her. Fagbevegelsen har deltatt i, og til dels initiert, kampanjer sammen med NGO-er og aksjonsgrupper for å sikre anstendige arbeidsvilkår og miljøstandarder. Ofte har kampanjene vært retta mot bestemte konsern som NIKE, produsent av sportsutstyr, gruveselskapet Rio Tinto, varehandelskjeden Wal-Mart og andre.

Med bakgrunn i de utviklingstrekk vi har skissert er utfordringene for fagbevegelsen store. Det er reorganiseringen av kapitalismen i retning av fragmentering og markedsstyring av arbeid og segmentering av arbeidsmarkedet som utgjør de største problemene. For å møte utfordringene er faglig-politiske allianser og allianser med andre sosiale bevegelser aktuelle. Fagbevegelsen søker i mange land å holde fast ved bedriftsovergripende avtaler og arbeider for å koordinere forhandlinger både nasjonalt og i noen grad internasjonalt. Utfordringen er å hindre at bedriftsovergripende avtaler ikke reduseres til prosedyrerammer for bedriftsavtaler, men at slike avtaler har substansielt innhold og regulerer arbeidsvilkår på tvers av bedrifter og bransjer og hindrer ytterligere fleksibilisering av arbeids- og tilsetningsvilkår.

### **Krisetider og fagbevegelsens samfunnsformende oppgave: Avsluttende refleksjoner**

Vi har gitt en oversikt over utviklingen i økonomi og arbeidsliv med særlig vekt på Vest-Europa og på arbeidslivsinstitusjoner og fagbevegelsens rolle. Globalisering, liberalisering av markeder, nedbyggingen av statenes økonomiske styringsmuligheter og av velferdsordninger, svekkelsen av fagbevegelsens oppslutning og makt, – alt dette har skjerpet klasseforskjeller og sosiale problemer og ført til massearbeidsløshet og segmenterte arbeidsmarkeder. Finanskriser og økonomiske kriser er systemkriser betinget av de økende rikdomsforskjellene og de avregulerte finans- og varemarkedene.

Kapitalister har hopet opp rikdommer som langt overstiger deres produktive investeringer, samtidig som de har plassert ubrukte overskudd<sup>40</sup> på løsslupne finansmarkeder med forventning om spekulasjonsgevinster. Slike overskudd er blitt formidlet via finansmarkedene til hushold og myndigheter som har finansiert nødvendige utgifter med låneopptak. Disse låntakerne har holdt sin etterspørsel oppe ved å kredittfinansiere utgifter. Dette er utgifter som har holdt produksjon og næringsinntekter oppe, og som har bidratt til å skape nettopp de ubrukte overskudd som næringslivs- og finanskapitalen har hopet opp.

Dette systemet var i lengden ikke bærekraftig og måtte ende med gjeldssanering, redusert etterspørsel og økonomisk krise med masseledighet.

Ut fra denne analysen er de nødvendige strategiene for arbeiderbevegelsen like enkle å skissere som de er vanskelig å gjennomføre politisk: Bevegelsen må avvikle sin lønnsmoderasjon og den må skaffe «sulteforede» stater økte inntekter. Økte skatteinntekter må skaffes gjennom skjerpet skattlegging av kapitalinntekter og av høytlønte. Folk på lavere lønnsnivåer bør ikke betale mer skatt, siden det vil gå ut over deres forbruksetterspørsel. Lønnsøkning må være et felles faglig prosjekt over landegrensene for å få opp samlet etterspørsel i vestlig økonomi.

Økonomiske krisetider har tidligere satt fart i institusjonelle endringer, og fagbevegelsen har kunne styrke sin posisjon. Det gir i dagens situasjon håp på lengre sikt. Men utfordringene er store. Den krisa vi nå er inne i, skyldes fundamentale prosesser i kapitalismen. Krisa krever tilsvarende grunnleggende forandringer i arbeiderbevegelsens politikk.

## NOTER

- 1) Paul Marginson and Keith Sisson, *European integration and industrial relations*, Palgrave, New York 2006, s. 252-3.
- 2) Colin Crouch: *Social Change in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford 1999, kap. 5, Steffen Lehndorff, Gerhard Bosch, and Jill Rubery: *Dynamics of national employment models*, Final Report No. 1, 2007, kap. 2.5, fra <http://www.dynamoproject.eu/publications.php>, Anthony B. Atkinson, *The Changing Distribution of Earnings in OECD Countries*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- 3) Sebastian Dullien, Hansjörg Herr and Christian Kellermann, *Decent Capitalism*, Pluto Press, London 2011, Costas Lapavistas, Anina Kaltenbrunner, George Lambrinidis, Duncan Lindo, James Meadway, Joe Mitchell, Juan P. Paineira, Eugenia Pires, Jeff Powell, Alexis Stenfors and Nuno Teles, *The Eurozone between austerity and default*, RMF occasional report Sept. 2010
- 4) Arne L. Kalleberg: «Nonstandard Employment Relations and Labour Market Inequality: Cross-national Patterns», i Gøran Therborn (ed.), *Inequalities of the World*. Verso, London 2006, s.136-162.
- 5) Tito Boeri, Agar Brugiavini, and Lars Calmfors, *The role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford 2001, kap. 2, Michael J.

- Morley, Patrick Gunnigle and David G. Collins (eds.), *Global Industrial Relations*, Routledge, London 2006.
- 6) Andelen av arbeidstakerne som har sine lønns- og arbeidsvilkår regulert av tariffavtaler.
  - 7) Franz Traxler, Sabine Blaschke and Bernhard Kittel, *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford University Press, Oxford 2002. kap. 12.
  - 8) Ibid., Marginson and Sisson, *European integration and industrial relations*, op.cit., Boeri, Brugiavini and Calmfors, *the Role of Unions in the Twenty-First Century*, op.cit., Harry C. Katz, Wonduk Lee and Joohee Lee, *The New Structure of Labor Relations*, ILR Press, Ithaca 2004.
  - 9) Gerhard Bosch, Jill Rubery and Steffen Lehdorff, «European Models under pressure to Change», i *International Labour Review* Vol. 146 (2007), no. 3-4, Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford 2005, Bob Hancke, Martin Rhodes and Mark Thatcher (eds.), *Beyond Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford 2007.
  - 10) Dullien, Herr and Kellermann, *Decent Capitalism*, op.cit., Lapavitsas m.fl.: *The Eurozone between Austerity and Default*, op.cit., Engelbert Stockhammer: *The finance-dominated accumulation regime, income distribution and the present crisis*, Vienna Univ. of Economics, Working Paper No 127, April 2009.
  - 11) Carola M. Frege and John Kelly (eds.), *Varieties of Unionism*, Oxford University Press, Oxford 2004, Richard Hyman: *Understanding European Unionism*, Sage, London 2001.
  - 12) Ibid.
  - 13) Andreas Bieler and Ingemar Lindberg, «Swedish unions and globalization: labour strategies in a changing global order», i Andreas Bieler and Ingemar Lindberg, *Labour and the Challenges of Globalization*, Pluto Press, London 2008, s. 199-216.
  - 14) Stephen J. Silvia, «German Trade Unionism in the Postwar Years», i Craig Pehlan (ed.), *Trade Unionism since 1945*, Peter Lang, Bern 2009, s. 78.
  - 15) Bedriftsråd er organ bestående av representanter for de ansatte, og fremmer ansattes interesser overfor bedriftsledelsen. Minner om et norsk klubbstyre, men er ikke formelt knyttet til fagbevegelsen. I praksis har fagforeninger hatt stor kontroll over disse rådene.
  - 16) Chris Howell, *Trade Unions and the State*, Princeton University Press, Princeton 2005, Keith Laybourn, «Trade Unionism in Britain since 1945», i Phelan, *Trade Unionism since 1945*, op.cit. s.199-230.
  - 17) Guy Groux: «France: The State, Trade Unions, and Collective Bargaining – Reform og Impasse?», i Phelan, *History of Trade Unionism since 1945*, op.cit., s. 8-63, og Janine Goetsky: «France: The Limits of Reform», i Anthony Ferner and Richard Hyman, *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell, London 1998, s. 357-394.
  - 18) Norden er omtalt i Ferner og Hyman, *Changing Industrial Relations in Europe*, op.cit., og videre i Øyvind Berge, Johan Christensen, Jon E. Dølvik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe, Hanne Kavli, og Sissel Trygstad, *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*, Fafo-notat 2009:11, Oslo 2009.
  - 19) Marginson and Sisson, *European integration and industrial relations*, op. cit.
  - 20) Se Roy Pedersens artikkel i dette nr. av *Vardøger* (red.).

- 21) Jan E. Dølvik and Jeremy Waddington, «Unionization in Marketised Services», i Gerhard Bosch and Steffen Lehndorff (eds.), *Working in the Service Sector*, Routledge, New York 2005, s. 316-341.
- 22) Layburn, «Trade Unionism in Britain since 1945», op.cit.
- 23) Dølvik and Waddington, «Unionization in Marketised Services», op. cit.
- 24) Lydia Savage, «Justice for janitors: Scales for Organizing and Representing Workers», i Luis L. M. Aguiar and Andrew Herod, *The Dirty Work of Neoliberalism*, Blackwell, Oxford 2006, s. 214-23.
- 25) Jeremy Waddington (ed.), *Restructuring Representation*, Peter Lang, Bryssel 2005.
- 26) Dølvik and Waddington, «Unionization in Marketised Services», op. cit.
- 27) Katarzyna Gajewska, *Transnational Labour Solidarity*, Routledge, London 2009, Jon E. Dølvik, Line Eldring and Jelle Visser, *Setting Wage Floors in Open Markets – Europe’s Multilevel Governance in Practice*, Formula Working Paper No 36 (2012), Dept. of Private Law, University of Oslo, NOU 2012: Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU, kap. 16.
- 28) Georg Menz, *Varieties of Capitalism and Europeanization*, Oxford University Press, Oxford 2005, Dag Seierstad, *Den nye kampen om arbeidslivet*, Res Publica, Oslo 2009.
- 29) Nathan Lille and Markku Sippola, «National unions and transnational workers: the case of Olkiluoto 3, Finland», i *Work, Employment & Society* 2011 25 (2), 292-308.
- 30) Antoine Dumini og Francois Ruffin: «I euroens innerste sirkler», *Le Monde Diplomatique*, Nov. 2011. På spørsmål (ibid.) om ikke slike fleksibiliseringskrav var å drive politikk svarte sjefen for den europeiske sentralbanken, Trichet: «Nei på ingen måte. Dette er simpelthen de midlene jeg og mine kollegaer mener er viktige for å få EU til å vokse raskere og skape flere arbeidsplasser».
- 31) Nathan Lillie, and Miguel M. Lucio, «International Trade Union Revitalization: The role of National Union approaches», i Frege and Kelley, *Varieties of Unionism*, op.cit., s. 159-180.
- 32) Rebecca Gumbrell-Mcormick: «The ICFTU and the World Economy», I Ronald Munck (ed.), *Labour and Globalization*. Liverpool University Press, Liverpool 2004, s. 34-51.
- 33) Jan Cremers, Jon E. Dølvik and Gerhard Bosch, «Posting of workers in the single market: attempts to prevent social dumping and regime competition in the EU», *Industrial Relations Journal* 38 (6), 2007, s. 524-541.
- 34) Liv Tørres og Stein Gunnes, *Global Framework Agreements: a new tool for international labour*, Fafo, Oslo 2003.
- 35) Richard Croucher and Elizabeth Cotton: *Global Unions, Global Business*, Middlesex University Press, London 2009.
- 36) Ann C. Bergene, *Preaching in the Desert or Looking at the Stars?* Dr.gr. Universitetet i Oslo, Oslo 2010.
- 37) Store europeiske selskaper har etter EU-regler plikt til å ha samarbeidsutvalg, valgt av og blant de ansatte, et utvalg som er kontaktorgan mellom ledelse og ansatte.
- 38) Gajewska: *Transnational Labour Solidarity*, op.cit., Valeria Pulignano, «Going National or European?», i Kate Bronfenbrenner, *Global Unions*, ILR Press, London 2007, s. 137-154.

- 39) Mark P.Thomas: «Global unions, local labour and the regulation of international labour standards: mapping ITF labour rights». i Melissa Serrano, Edlira Xhafa and Michael Fichter, *Trade Unions and the Global Crisis*, ILO, Geneve 2011, s. 81-95.
- 40) Ubrukte i betydningen at de ikke er brukt til kjøp av varer og tjenester, og dermed er de ikke etterspørselsstimulerende. Overskuddene er i stedet anvendt til finansinvesteringer som ikke har noen slik etterspørselsstimulerende effekt.

Roy Pedersen

## **KAMPEN MOT VIKARBYRÅDIREKTIVET – HVA NÅ?**

EUs Vikarbyrådirektiv er det enkeltdirektiv som så langt har aktivisert grunnplanen i fagbevegelsen mest. Dette skyldes i hovedsak en tendens til arbeidslivets oppløsning der faste ansettelser, kontroll med arbeidstida og kamp mot sosial dumping mer og mer blir en hovedsak for fagbevegelsen, både i privat og offentlig sektor. Sammenhengen mellom dette og vikarbyrådirektivet ble stadig klarere jo mer debatten og aksjonene mot direktivet utviklet seg.

### **EUs vikarbyrådirektiv betyr flere lausarbeidere**

Direktivet ble vedtatt i 2008 og var ment å skulle innføres («implementeres» på EU-språk) innen 5. desember 2011. Norge er med EØS-avtalen forpliktet til å innføre dette og andre direktiv med mindre reservasjonsretten («vetoretten») benyttes, slik avtalen gir anledning til. Verken borgerlige partier som er for norsk EU-medlemskap eller Arbeiderpartiet er normalt for å benytte seg av denne retten, da det oppfattes som et steg bort fra solidariteten med makteliten i Brussel og Europa.

Grovt sett inneholder vikarbyrådirektivet to kjernepunkt, legalisering av bemanningsfirma eller leiefirma (artikkel 4) og prinsippet om likebehandling (artikkel 5). Fagbevegelsens kamp mot direktivet handlet ikke om å være imot likebehandling, tvert om. Norsk fagbevegelse er for likebehandling. For eksempel har tariffavtaler fra avtalenes barndom en passus om at bestemmelsene i avtalen skal omfatte alle, inkludert de som er uorganiserte i en tariffbunden bedrift. Hovedårsaken til det er at arbeidsgiver ikke skal kunne tilby lønns- og arbeidsvilkår under tariffen til de uorganiserte og med det undergrave tariffavtaler.

Fagbevegelsens nyere kamp mot sosial dumping og krav om respekt for tariffavtalenes minstelønnssetser, allmenngjøring av tariffavtaler, samt årets tariffoppgjør med krav om å sikre de innleide like vilkår, handler nettopp om likebehandling og at tariffavtalen ikke skal undergraves av de uorganiserte. Hele LO støtter derfor regjeringens tiltak for å bidra til likebehandling, selv om lik behandling blir det først når man er ansatt på heltid i den virksomheten man fysisk arbeider. For eksempel er ikke pensjonsordninger inkludert i likebehandlingstiltakene.

Det som er problemet med direktivet, er at bemanningsfirma eller leiefirma skal legaliseres. Det betyr en undergraving av prinsippet om faste ansettelser, noe som vil gi arbeidskjøpersiden økt makt i arbeidsmarkedet.

Det har lenge vært en våt drøm på den politiske høyresida og NHO. Konkret har debatten dreid seg mye om arbeidsmiljølovens § 14-12 som sier at innleie av arbeidskraft er «tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse», men at «tillitsvalgte kan inngå skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie uten hinder av det som er bestemt i første ledd.»

Dette anses av NHOs jurister og andre arbeidsgiverorganisasjoner som diskriminerende bestemmelser som er ulovlig dersom vikarbyrådirektivet innføres. Advokatforeningen har støttet dette synet i en egen høringsuttalelse.<sup>1</sup> Ledende personer i Arbeiderpartiet har i intervjuer bedyret at dette ikke er riktig og har henvist til departementutredninger. Etter krav fra stortingsrepresentant Karin Andersen (SV) og en rekke fagforbund ble departementsvurderinger etter langt om lenge offentliggjort. Saken er behandlet i Utenriksdepartementets seksjon for EØS- og handelsrett (SEH). Her heter det: «SEHs konklusjon er at aml. § 14-12(1) sannsynligvis kan aksepteres i henhold til direktivets artikkel 4 nr.1. Det understrekes imidlertid at vurderingen er utpreget skjønnsmessig, slik at en ubetinget konklusjon vanskelig kan gis.» Dette forsterkes av at SEH på slutten av sitt høringssvar sier at «Det som nevnt kan tenkes at restriksjoner i tilfeller hvor vikararbeiderne gis lønn mellom oppdrag, ikke kan anses som forholdsmessige.»<sup>2</sup>

Sagt på vanlig norsk sier SEH at vi kan ikke garantere at arbeidsmiljøloven kan opprettholdes, men man antar det som sannsynlig. *Hovedpoenget er at dette ikke avgjøres av norske jurister og våre domstoler. Det gjør EFTA eller EU-domstolen og uten ankerett.* Det forhindret ikke Arbeidsminister Hanne Bjurstrøm å gå friskt ut i debatten med garantier om at arbeidsmiljøloven ville bestå. Men fjerner man restriksjoner på inn- og utleie av arbeidskraft, er det ingen erfaringer som hittil tyder på færre lausarbeidere, tvert om. Omfanget av leiearbeidere har bare økt siden forbudet mot innleie av arbeidskraft ble opphevet i år 2000. Det er som kjent vanskelig å hindre vannet i å renne dersom demningen er fjernet.

### **Arbeidslivets oppløsningstendens**

De fleste er fortsatt fast ansatt på heltid. Det er likevel en oppløsningstendens i organiseringen av arbeidslivet. Selv om fullverdig statistikk mangler, antas flere enn før å arbeide på og rundt tariffavtalenes minstebestemmelser. Særlig gjelder dette innen byggebransjen der tariffavtalen er allmenngjort. Allmenngjøring av tariffavtalene betyr at enkelte bestemmelser i avtalen omgjøres til norsk lov. En slik innføring avgjøres av en regjeringsoppnevnt nemnd der LO, NHO og partsnøytrale medlemmer er representert. Allmenngjøring krever dokumentasjon på at sosial dumping foregår og er både krevende og byråkratisk å få til. Stadig klarere røster innen fagbevegelsen krever at ordningen forenkles og at krav til dokumentasjon for at sosial dumping

forekommer, faller bort. Det må være nok at en av partene krever allmenngjøring. NHO ønsker en politisk bestemt minstelønn slik vi finner det i mange andre land. LO fra topp til bunn er imot dette da det vil føre til en lavere minstelønn enn det som er i tariffavtalene, samt bety en direkte politisk styring av minstelønna. NHOs holdning betyr at man ikke lengre vil respektere *tariffavtalenes* minstelønninger som nedre nivå for avlønning. Det er et brudd ikke bare med selve prinsippet om kollektive bindende tariffer og dermed hele avtalelogikken, men også med den mye omtalte norske modellen som NHO gjerne støtter seg på i festtaler.

Arbeidsgiverforeningen bekjemper med nebb og klør allmenngjøring av tariffavtaler også imot egne medlemmers interesser. Med all sannsynlighet vil norsk høyesterett behandle allmenngjøring for skipsveftene på Vestlandet, en sak som med aktiv støtte fra NHO er brakt inn for det norske rettsapparatet. En sak de har tapt i de to første rettsinstansene.

Selv om ikke NHO har fått rettslig medhold, så går det litt NHOs vei i praksis. Sosial dumping med lønninger under minstelønnsatser brer seg til stadig flere bransjer, både i privat og offentlig sektor. Det er en tendens til at virksomheter ansetter færre enn det de har bruk for og i stedet bruker innleid arbeidskraft. En undersøkelse blant de store entreprenørene i Osloområdet fra oktober 2011,<sup>3</sup> viste at rundt halvparten av de som jobbet på byggeplassene, var innleid. Mange av disse var innleid på ulovlig vis, da det for eksempel ikke var inngått noen avtale med de tillitsvalgt slik som Arbeidsmiljøloven § 14-12 krever. Svart arbeid må også antas å være økende. En undersøkelse fra FAFO pekte på at 26% av de polske arbeiderne innen byggebransjen og 56% innen renhold, hadde verken kontrakt eller betalte skatt.<sup>4</sup> Dette har de medlemmene av NHO som betaler tarifføkonomier til sine ansatte og ordna arbeids- og skatteforhold, ingen interesse av. Orda arbeidsforhold og tarifføkonom, kort sagt fagorganisering, styrker også statens økonomi og dermed felleskassa.

Oppløsningen av arbeidslivet forsterkes ved at mange ansatte tvinges til å registrere seg som enkeltmannsbedrifter eller selvstendig næringsdrivende. Dermed er man ikke formelt ansatt og faller utenfor alle regler om allmenngjøring, avlønning etter tariffer m.m. Slik organisering av tidligere ansatte er stadig hyppigere i EU-land. Det er samtidig en effektiv måte å omgå krav om likebehandling.

### **Krise og mistillit til EU-systemet**

Selv den blinde ser at EU er i krise. Det er en krise for uregulert kapitalisme. Som med enhver krise dreier den politiske debatten og kampen seg om hvem som skal betale regninga, spesielt for finanskapitalens herjinger. Slik det foregår nå, er det arbeidsfolk som betaler, der spesielt faglige rettigheter og fagbevegelsen bekjempes. For skal kapitalen få til denne omfordelingen, må

den angripe fagbevegelsens kjerneområder og eksistensgrunnlag. Det betyr å undergrave faste ansettelser som reduserer kontrollen med arbeidstida og undergraver ei skikkelig lønn med økt sosial dumping og ei stor lavlønnsguppe til følge. Alt dette brukes aktivt for å få til en omfordeling feil vei. I Tyskland har denne utviklinga som SPD og De grønne startet opp i 2002, ført til reallønnsnedgang, slik at en av fire tyskere arbeider for 9 Euro i timen eller mindre.<sup>5</sup> Den tyske stat bruker årlig flere milliarder til sosialstøtte for arbeidsfolk som jobber. At arbeidsgiverne på denne måten utnytter de ansatte og i tillegg leverer regninga til staten og skattebetalerne, er en form for subsidiering som makteliten i Bryssel synes å bry seg lite om. Kampen mot vikarbyrådirektivet handler om å forsterke kampen mot at det tyske eksemplet skal få fotfeste i Norge. En eventuell økt ledighet sammen med økt bruk av midlertidig ansettelser og mer fleksibel arbeidstid slik Frp, Høyre, KrF og Venstre vil, øker mulighetene for at Norge blir mindre annerledesland enn det vi tross alt har vært til nå.

EU-kommisjonen og EU-domstolen har lenge provosert fagbevegelsen med sine utspill, krav, direktiv og avgjørelser. Fagbevegelsen i EU-land har lenge vært i harnisk over spesielt fire avgjørelser i EU-domstolen. Det dreier seg dommene i sakene Viking-Line, Laval, Rüffert og Luxemburg. EUs arbeidsgivere var på sin side veldig fornøyd med dommene. Den ene av disse, den nevnte Rüffertdommen, er ESAs<sup>6</sup> begrunnelse for å hevde at regjeringens regelverk som krever norske lønns- og arbeidsvilkår for å få offentlig oppdrag, er i strid med EØS-avtalen. Juridisk dreier dette seg om hvorvidt EØS/EU-retten står over ILO-konvensjoner som Norge har tiltrådt. Saken diskuteres fortsatt mellom regjeringen og ESA. Den kan havne i EFTA-domstolen. I innspurten av vikarbyrådirektivkampen kom EFTA-domstolens juridiske betenkning som slo fast at allmenngjøring av tariffavtalen for skipsverftene på Vestlandet var for omfattende og i strid med EØS-avtalen. Borgarting lagmannsrett valgte å se bort fra dette i sin behandling av saken og derfor har NHO som nevnt anket denne til høyesterett.

Det er en økende irritasjon i fagbevegelsen over at NHO bruker EU og EØS-avtalen til å angripe faglige rettigheter og med det en økende mistillit til EU-systemet. Det gir igjen en økende forståelse for at EUs traktater og politiske kurs er i motstrid til arbeidsmiljølov og tariffavtaler. Både NHO og EUs standpunkter og handlinger har hver på sin måte derfor bidratt til å skjerpe fagbevegelsens kamp mot vikarbyrådirektivet. En eventuell behandling i Høyesterett som tar EFTA-domstolens juridiske betenkning til følge angående allmenngjøring for skipsverftene, vil utløse en enorm debatt om EØS i fagbevegelsen, spesielt i Fellesforbundet. En eventuell slik debatt vil snu opp ned på dagens pro EØS-linje som Fellesforbundets ledelse normalt framhever.

### **Prosessen i fagbevegelsen**

Norsk Transportarbeiderforbund var tidlig ute med å advare mot EUs nye direktiv. Det førte etter hvert til at flere tillitsvalgte, fagforeninger, LO-avdelinger og forbund tok debatten. Utredninger og seminarer ble avholdt, men det tok likevel tid før det ble noe skikkelig aktivitet. Da LO-sekretariatet behandlet saken i desember 2010, var konklusjonen at siden regjeringa ikke ville bruke reservasjonsretten, fikk man stille krav til tiltak for å kompensere for de negative virkningene ved å innføre direktivet. Saken ble etter dette vedtaket reist av Lars Johnsen, nestleder i Norsk Transportarbeiderforbund, på LOs representantskapet 22. februar 2011, med forslag til en uttalelse med krav om norsk reservasjonsrett mot vikarbyrådirektivet. Forslaget fikk overraskende rundt 40% av representantskapets stemmer. Temperaturen steg utover året og førte til at SV og SP klargjorde at de ville gå imot direktivet.

Likevel skapte to hendelser hver på sin måte trøkk i saken. Den ene var Fellesforbundets landsmøte i oktober som mot ledelsens ønske, men til slutt med deres tilslutning, krevde reservasjonsretten brukt. Den 30. november behandlet Arbeiderpartiets stortingsgruppe saken. Her var man for alvor begynt å frykte et nytt reservasjonskrav og ville for all del unngå en liknende «arbeidsulykke», som da landsmøtet i Arbeiderpartiet i 2011 fattet vedtak mot EUs tredje postdirektiv. Ikke bare ble det i Aps stortingsgruppe mot fem stemmer gitt tilslutning til vikarbyrådirektivet. Helga Pedersen, nestleder i partiet, rykket samtidig ut og sa at beslutning var tatt. Man kunne diskutere så mye man ville, men Aps beslutning ville uansett ikke bli endret. Den noe arrogante tonen, før endelig oppsummering i LO-sekretariatet og før AP-lag og andre fikk konkludert i saken, vakte forbannelse og bidro til aktivisering.

Flere lokallag av AP som i Stavanger og Trondheim fattet vedtak med standpunkt i tråd med et stadig klarere vetokrav i fagbevegelsen. Lokale LO-avdelinger spilte en viktig rolle, spesielt i de store byene. Nevnes må den landsomfattende fanemarkeringen den 5. desember 2011 under parolen «Veto mot EUs vikarbyrådirektiv – ja til faste ansettelser». Denne markeringen hadde tilslutning fra følgende forbund: EL og IT Forbundet, Fagforbundet, Fellesforbundet, Fellesorganisasjonen, Norsk Arbeidsmandsforbund og Norsk Transportarbeiderforbund og Skolenes Landsforbund. Det var hele 73 faner til stede og man vedtok en landsomfattende politisk streik 18. januar 2012. Streiken ble en vellykket aksjon med arrangementer et 40-talls steder rundt omkring i landet. På det tidspunktet sto det klart at forbund som utgjorde 80% av LOs medlemmer stilte seg bak kravet om at reservasjonsretten måtte brukes. LO-sekretariatet bekreftet dette i vedtak 30. januar etter at også Unio og YS hadde gått inn for det samme.

Etter den politiske streiken gikk AP-representantene Anette Trettebergstuen og Knut Storberget ut og mente at fagforeningsfolk som var imot direktivet, uttalte seg på sviktende grunnlag og egentlig hadde

uhederlige motiver i betydningen å ville reise en kamp om å gå ut av EØS. Dette ble avvist fra både topp og bunn i fagbevegelsen.

En foreløpig avrunding av kampen mot vikarbyrådirektivet skjedde 5. juni 2012 der ti forbund, 38 lokale LO-avdelinger og en rekke fagforeninger og klubber gikk ut med et felles opprop. Kravene var at regjeringen i EØS-komiteen må avklare hvorvidt dagens arbeidsmiljølov kan opprettholdes, samt at de innleide skal være fast ansatt og at Arbeidstilsynet må få både tilsyn og sanksjonsmulighet ved brudd på lovens bestemmelser om innleie. På denne måten ble Arbeiderpartiet minnet om at dersom garantier til vern for dagens bestemmelser i Arbeidsmiljøloven skal være noe verd, må dette avklares med EU *før* en eventuell innføring av direktivet. I tillegg innebærer de øvrige kravene at det allerede er flertall i LO for viktige krav til regjeringens tiltakspakke nr. 3 mot sosial dumping. Oppropet sammen med fanemarkering foran Stortinget ble vedtatt på den årlige storbykonferansen som består av LO-avdelingene i Bergen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Stavanger, Tromsø og Trondheim.

### **Fronten kan videreføres**

Bevegelsen mot vikarbyrådirektivet skapte en viktig allianse mellom forbund, fagforeninger, LO-avdelinger og tillitsvalgte. I tillegg må nevnes at direktivkampen omfattet viktige fagorganisasjoner utenfor LO som for eksempel Utdanningsforbundet og Norsk Sykepleierforbund, samt at bevegelsen i LO også skapte bevegelse i YS. Spesielt var aktiviteten stor fra tillitsvalgte med tilknytning til AP, et engasjement som gikk utover de tradisjonelle skillelinjene mellom venstre og høyresida i partiet. Det er fortsatt både uro og frustrasjon blant disse tillitsvalgte over at AP ikke hørt på dem og valgte i stedet å alliere seg med de borgerlige partiene for å innføre direktivet. Vikarbyrådirektivkampen var ikke et krav om ut av EØS, men det var et krav om at EU ikke har noe med å overprøve norsk arbeidsmiljølov og tariffavtaler – det må være et nasjonalt anliggende. Det vil derfor i framtida bli stadig vanskeligere for AP å framstå som fagbevegelsens parti hvis det godtar alt som kommer fra Brussel. Samtidig viser vikarbyrådirektivkampen at fagorganiserte slåss på tvers av partier, privat og offentlig sektor, samt i og utenfor LO når faglige rettigheter er truet. Det er oppstått et «fagbevegelsesparti» som mot de fleste odds vant LO. «Fagbevegelsespartiet» er ikke et uformelt nettverk, men oppstår ved åpen aktivitet i fagbevegelsens ordinære organer, uten partistyring, og som konkluderer likt. Det markerer dermed en selvstendighet i forhold til LO sentralt og AP slik det normalt tidligere ikke var i denne type saker.

En forlengelse av denne situasjonen er debatten om å ta «arbeidslivet ut av EØS», en debatt som har fått næring med utredningen «Alternativer til EØS» som også en rekke forbund og LO-avdelinger har deltatt i. En debatt

om «arbeidslivet ut av EØS» vil sette faglige rettigheter offensivt på dagsorden, vil koble NHO og høyresidas ønsker om norske tiltak for flere lausarbeidere til EØS, samtidig som det viderefører og fortsatt aktiviserer fronten som ble skapt med vikarbyrådirektivkampen. Dette på en langt mer offensiv måte enn det en parole «Ut av EØS» nå kan gjøre, selv om vi godt kan leve med en handelsavtale. EØS-spørsmålet blir uansett viktig på LO-kongressen i mai 2013.

### **Avslutning**

I juni i år vedtok AP med støtte fra de borgerlige partiene i Stortinget at EUs vikarbyrådirektiv skulle innføres. Samtidig vedtok regjeringa tiltak mot sosial dumping og for likebehandling av innleid arbeidskraft. I tillegg kommer en tredje tiltakspakke mot sosial dumping. Selv om LO, Unio og YS tapte kampen mot EUs vikarbyrådirektiv, bidro aktiviseringen fra fagbevegelsen til klarere kompensasjonsordninger enn det ellers ville ha vært mulig å få til.

EL & IT Forbundets Landsstyre møttes kort tid etter stortingsvedtaket om vikarbyrådirektivet. Her vedtok man enstemmig bl.a. følgende: «Norske myndigheter må ta initiativ til å endre EØS avtalen slik at den ikke kan gripe inn mot norske tariffavtaler eller mot norsk lovgivning av betydning for arbeidstakernes rettigheter i arbeidslivet» Videre: «Dersom dette ikke er mulig, må avtalen sies opp og erstattes med mer ordinære handelsrelasjoner mellom Norge og EU.»<sup>7</sup>

### **NOTER**

- 1) Høringsuttalelse fra Advokatforeningen 20.12.2010
- 2) Notat fra Utenriksdepartementet til Arbeidsdepartementet 26.8.2011
- 3) Notat 6:2011 fra *De Facto*
- 4) *FAFO*-rapport 27:2011 «Polonia i Oslo 2010»
- 5) *Dagsavisen* 24.5.2012
- 6) Overvåkningsorganet som skal påse at vi følger EØS-avtalen
- 7) EL og IT Forbundets Landsstyremøte 13.6.2012

Jan Mønnesland

## TRAKTATFESTET NEDBYGGING AV VELFERDSSTATEN

Den internasjonale finanskrisa har rammet EU-landene spesielt hardt. Dette har strukturelle årsaker (ujevn økonomisk utvikling, ulike tradisjoner mellom de ulike EU-landene) så vel som institusjonelle årsaker knyttet til EUs systemer og politiske tiltak. Krisa forsterkes av at de tiltak EU iverksetter, er av innstrammende karakter. Gjennom vilkårene for kriselån og ved den nye *fiskaltraktaten* (Fiscal Stability Treaty, FST)<sup>1</sup> vil en redusere landenes budsjettunderskudd og gjeldsnivå ved å framtvinge kutt i offentlige utgifter (lønninger, pensjoner, offentlig sysselsetting) samt salg av offentlig eiendom. Dette skaper i sin tur redusert innenlandsk etterspørsel med tilhørende reduksjon i privat sysselsetting, som skaper ytterligere svikt i offentlige skatteinntekter og dermed økende budsjettunderskudd.

### Utgangspunktet: Finanskrisen av 2008-2009

Finanskrisen 2008-2009 ble skapt av en uhemmet vekst i finanssektoren – en overakkumulasjon av finanskapital – som langt overgikk veksten i den øvrige økonomien. I samsvar med liberalistisk ideologi har myndighetene i de fleste vestlige land gradvis fjernet reguleringene av finanssektoren, noe som tillot den å ekspandere fritt med stadig nye produkter og usikrede utlånsrammer.

Denne type bobleaktig kreditt ekspansjon måtte før eller siden føre til kollaps. Da banksektoren sto overfor dels faktiske og dels potensielle konkurser, stanset tilliten i lånemarkedet. Interbankmarkedet kollapset og truet pengetilførselen til resten av økonomien. Slik ble også den produktive delen av økonomien rammet. Regjeringene reagerte ved å gi banksektoren statlige midler for å hindre at kredittsirkulasjonen stoppet opp. Det hadde sine kostnader. Mange land finansierte dette ved å ta opp lån ved å selge statsobligasjoner. I ettertid ble det behov for å stramme inn de statlige utgiftene for å betjene statsgjelden. Dette var en viktig årsak til den *statsgjeldskrisa* som etter hvert utviklet seg i en rekke land.

### Eurosonen: Strukturelle spenninger og ujevn utvikling skaper ustabilitet

EU-landenes finanspolitikk har i prinsippet vært et nasjonalt anliggende. Med felles valuta (for 17 av dem) vil det kunne føre til at land som over lengre tid går med underskudd, i praksis må få regningen dekket av de øvrige landene i den grad den felles europeiske sentralbanken forsvare euroens stabilitet. For å unngå slike problemer ble det samtidig med lanseringen av euro i januar 1999 etablert en *stabilitetspakt*. Her forplikter eurostatene seg til at de årlige

budsjettunderskuddene ikke skal ikke tillates å bli større enn 3% av BNP. Samlet offentlig gjeld skal samtidig ikke overskride 60% av BNP. Avvik fra disse kravene skulle føre til straffetiltak fra EUs side og en pålagt innsparingsplan for raskt å komme innenfor de akseptable nivåene.

Det første landet til å bryte disse kravene var den økonomiske stormakten Tyskland, med Frankrike som nummer to. Av klart politiske grunner ble det ingen EU-sanksjoner mot disse landene. Da ble det også umulig senere å agere annerledes overfor andre land som brøt med stabilitetspaktens krav.

Når næringsstrukturen varierer landene imellom, vil effekten av felles valuta bli ulik. Valutakursen overfor land utenfor eurosone vil være felles for alle eurolandene. De rikere landene får en ekstern valutakurs på et lavere nivå enn før euroinnlemmingen. Det gir en positiv stimulans for disse landenes eksport, ikke minst Tyskland. De fattigere landene får av samme grunn en høyere ekstern valutakurs etter innlemmingen. Det svekker eksporten. Dette har særlig rammet middelhavslandene.

En annen effekt av felles valuta med felles sentralbank var en (midlertidig) harmonisering av rentene på statsobligasjoner. Disse er nominert i euro og ble i begynnelsen vurdert uavhengig av enkeltlandenes økonomiske situasjon. Statsobligasjonene ble i finansmarkedet langt på vei betraktet som EU-garanterte, med høyere sikkerhet enn før euroen. De svakere landene oppnådde derfor lavere renter på sine statsobligasjoner.

For de svakere eurolandene skapte dette en svært uheldig blanding. Parallelt med svakere eksportutvikling gjorde lavere renter det billigere å ta opp lån. Så lenge finansmarkedet anså statsobligasjoner som EU-garanterte, var dette tilsynelatende en fornuftig tilpasning.<sup>2</sup>

Denne situasjonen endret seg med den nye gjeldskrisen fra høsten 2010. Med økende gjeldsomsfang ble finansmarkedene usikre på om disse lånene var så sikre som en tidligere hadde antatt. Ville EU virkelig opptre som garantist? EUs sentralbank valgte (begrunnet med traktatfestede begrensninger) å ikke bistå gjeldslandene med likvide midler. Det ble i stedet etablert egne EU-fond som kunne kjøpe opp nasjonale statsobligasjoner og låne inn penger til dette ved å utstede egne EU-obligasjoner. Betingelsen for en slik konvertering var at de aktuelle landene aksepterte et kriseprogram med kraftige nedskjæring i offentlige utgifter og omfattende salg av offentlig eiendom. Men det lå ingen gjeldslettelse i dette, bare en endring i hvem gjeldslandene skyldte penger til.

Dette var en klar melding til finansmarkedet om at enkeltlandenes statsobligasjoner ikke lenger kunne oppfattes som EU-garanterte. Resultatet ble en markert vekst i rentene på statsobligasjoner fra de gjeldsrammede EU-landene. Disse problemene økte i omfang gjennom 2011. Økende gjeldsproblemer skapte økende renter som i sin tur genererte ytterligere økte gjeldsproblemer. For de landene som valgte å «løse» dette ved å akseptere EUs krisepakker (som var rene lånepakker, ingen stønader eller gjeldslettelse),

medførte dette påtvunget nedskjæring i offentlige utgifter med store sosiale virkninger.

### **Nye tiltak desember 2011 – etablering av fiskaltraktaten**

Da det etter hvert ble åpenbart at EUs krisetiltak ikke førte fram, lanserte EUs sentralbank i desember 2011 billige lån med 1% rente til de private bankene. I løpet av februar 2012 omfattet de to hjelpepakkene til bankene 1000 milliarder euro. Dette ga et signal om at EUs sentralbank likevel var villig til å bruke sine finansielle muskler for å bevare euroens stabilitet. Resultatet kom kjapt, rentene på eurolandenes statsobligasjoner sank. Den umiddelbare gjeldskrisa ble dempet.

Det var ikke knyttet noen betingelser til disse billige banklånene. Bankene kunne bruke dem slik de ville. EUs sentralbank kunne satt som vilkår at bankene kjøpte statsobligasjoner fra alle aktuelle EU-land som ble oppfattet som usikre, slik som Portugal og Hellas, til normerte lave renter. Det gjorde den ikke. Slike land skulle fortsatt tvinges inn i krisepakker med tilhørende nedskjæringskrav. Like fullt bidro disse tiltakene til økt trygghet for euroen.

Hvorfor ventet da EUs sentralbank så lenge før den reagerte med disse tiltakene? Svaret ligger i den nye *fiskaltraktaten*. Denne ble politisk akseptert av alle Euro-landene og de fleste øvrige EU-land på toppmøtet i desember 2011. Sentralbanken hadde lenge gjort det klart at den ikke ville sette i verk markedstiltak før det ble politisk enighet om en slik traktat. To dager etter dette toppmøtet ble tiltakene iverksatt.

Den nye traktaten ble formelt signert på toppmøtet i januar 2012, med unntak av Storbritannia og Tsjeckia som ikke er med i euro-sonen. Traktaten skal deretter ratifiseres av de enkelte landene. Den trer i kraft fra det tidspunkt minst 12 av de 17 eurolandene ratifiserer, tidligst fra 1. januar 2013. Den skal da gjelde for de landene som har ratifisert traktaten, så vel euroland som andre EU-land. Slik ratifisering vil være en betingelse for å kunne motta framtidig finansiell EU-støtte.

Traktaten pålegger landene å balansere sine budsjetter. Den samlede statsgjelden skal ikke overstige 60% av BNP, og det årlige underskuddet ikke overstige 1% av BNP dersom 60-prosentkravet for samlet gjeldsnivå er oppfylt. Er gjelda over 60%, skal underskuddet ikke overstige 0,5% av BNP. Dette er en strammere grense enn kravet fra stabilitetspakten som lå til grunn for innføring av euro som felles valuta. Der var kravet maks 60% gjeldsnivå og et maksimalt underskudd på 3%. I stabilitetspakten skulle straffesanksjoner mot land som brøt toleransegrensene, vedtas av Ministerrådet<sup>3</sup> ved alminnelig flertall. Som nevnt skjedde aldri dette, siden den EU-interne stormakten Tyskland var først ute med å bryte kravene. I den nye traktaten skal sanksjonene iverksettes *automatisk*, med mindre Ministerrådet ved eget initiativ vedtar noe annet.

For å samordne finanspolitikken etableres det en *ny prosedyre for enkeltlandenes budsjettprosess*. På vinteren skal hvert land sende til kommisjonen et utkast til budsjett for det kommende budsjettåret innenfor de toleransegrenser for underskudds- og gjeldsnivå som traktaten har nedfelt. Bli dette umulig pga. et svakt utgangspunkt, skal det utarbeides et flerårig program for å bringe landet i balanse. Slike program skal inneholde planer for årlige nedskjæring av utgifter og salg av offentlig eiendom for å bedre budsjettbalansen. Det forventes at de budsjettene som sendes til enkeltlandenes nasjonalforsamlinger, skal være i overensstemmelse med hva Kommisjonen bestemmer. Unnlattelse av å følge opp denne prosedyren og EUs krav vil bli oppfattet som mislighold av traktaten og vil være gjenstand for sanksjoner.

Samme krav gjelder alle viktige nasjonale avgjørelser som påvirker den økonomiske politikken. Alle slike forslag skal «samordnes» med Kommisjonen før de legges fram nasjonalt. Dette gjelder alle EU-land som har ratifisert traktaten, ikke bare eurolandene. Endelig krever traktaten at alle landene skal innlemme traktatbestemmelsene i den nasjonale lovgivning, helst i *de nasjonale forfatningene* (Artikkel 3.2), eller på en annen måte som sikrer at reglene ikke endres etter nasjonale, demokratiske prosesser.

### **Virkingen av de nye budsjettkravene i fiskaltraktaten**

Når den nye fiskaltraktaten er iverksatt, vil finanspolitikk være et *unions-*anliggende og ikke et nasjonalt politikkområde. Samtidig er innholdet i finanspolitikken avgrenset i traktaten. Det vil uten tvil bli lov å bremse budsjettene også under høykonjunktur, men ikke å stimulere ved budsjettøkninger under lavkonjunktur. Selv for land som skulle ha bygd opp tilstrekkelig med fond (negativ nettogjeld), vil traktaten ikke tillate budsjettunderskudd ut over 0,5% av BNP. Traktaten åpner for avvik i de årlige budsjettkravene dersom det er flertall for dette i Ministerrådet. Med dagens ideologiske hegemoni i liberalistisk retning er det vanskelig å se for seg at denne adgangen vil bety en åpning i budsjettekspansiv retning. I realiteten vil motkonjunkturpolitikk være forbudt, med et krav om at et slikt forbud også bør innlemmes i enkeltlandenes egne forfatninger. Keynes er ikke bare død, han er blitt traktatstridig.

Under traktatens regime vil det være nær umulig å øke omfanget av offentlig sektor. Det vil normalt innebære økning i så vel skatter som offentlige utgifter. Skatteøkning vil da måtte komme i forkant for å unngå budsjettunderskudd. Fondsfinansiering av økte utgifter vil ikke lenger være mulig. Derimot vil det være helt greit, nærmest påbudt, å redusere de offentlige utgiftene. I praksis vil dette innebære at offentlig sektor greit kan bygges ned, mens det vil være så godt som umulig å gå motsatt vei, selv om traktaten hadde blitt etablert i en situasjon med balanserte offentlige budsjetter. Nå etableres den i en situasjon hvor svært mange EU- og euro-

land har gjeldsproblemer og budsjettunderskudd. Da blir nedbygging av offentlig sektor eneste muligheten for å tilpasse seg traktatens budsjettkrav.

Tabell 1. EU-landenes budsjettunderskudd og offentlig bruttogjeld i prosent av BNP, 2011

Offentlig underskudd i % av BNP	Offentlig bruttogjeld i % av BNP
<b>Traktatland</b>	<b>Traktatland</b>
Ungarn	Estland
Estland	Bulgaria
Sverige	Luxembourg
Finland	Romania
Tyskland	Sverige
Danmark	Latvia
Bulgaria	Slovakia
Østerrike	Danmark
Malta	Slovenia
Latvia	Finland
Belgia	Polen
Italia	Nederland
Portugal	Spania
Nederland	Malta
Slovakia	Kypros
Polen	Ungarn
Frankrike	Østerrike
Litauen	Tyskland
Romania	Frankrike
Kypros	Belgia
Slovenia	Irland
Hellas	Portugal
Spania	Italia
Irland	Hellas
<b>Ikke traktatland</b>	<b>Ikke traktatland</b>
Tsjekkia	Tsjekkia
Storbritannia	Storbritannia

Minustegn betyr overskudd.

Kilde: Eurostat 26.10.2012.

Ungarn, Estland, Sverige og Luxembourg er de eneste traktatlandene som i 2011 hadde en budsjettbalanse med lavere underskudd enn 0,5% av BNP. Siden Finland har en gjeld på under 60% av BNP, er kravet her på 1%, slik at også Finland fyller traktatens vilkår. Alle de andre landene har i 2011 et underskudd ut over hva traktaten tillater, tildels ganske kraftig over kravet. Det er 12 av de 25 traktatlandene som oppfyller kravet om en bruttogjeld under 60% av GDP. Av disse 12 er det bare tre euro-land som oppfyller kravet: Estland, Luxembourg og Finland. Ser en på gjeldskravet og balansekravet samlet, er det bare Estland, Sverige, Finland og Luxembourg som fyller traktatens krav. *For EU samlet vil dermed traktaten innebære kraftig innstramning i den offentlige finanspolitikken.* Hvis traktaten hadde vært operativ i 2011, og medlemslandene hadde blitt tvunget til å etterleve

traktatens krav umiddelbart og uten noen form for unntak, ville dette medført et innstrammingsbehov som vises i tabell 2.

*Tabell 2 Behovet for innstramminger i henhold til traktatkravene, ut fra regnskap 2011*

Traktatkravet om:	Redusert underskudd ned til maks 0,5 (1,0)% av BNP		Redusert gjeld ned til maks 60% av BNP	
	kuttbehov i % av BNP	kuttbehov i % av offentlige utgifter	kuttbehov i % av BNP	kuttbehov i % av offentlige utgifter
Alle 17 euroland	3,7	7,4	29,0	58,5
De 25 EU-land som har signert	3,4	7,0	25,6	51,7
Alle 27 EU-land	4,0	8,1	25,6	52,1

Samlet sett må EU-landene redusere sine budsjetter med 7% for å møte balansekravet, og ca. 52% for å møte kravet til gjeldssanering (59% for eurolandene). Det tilsvarer 3,4% av BNP for budsjettbalansens del og 26% (29% for eurolandene) for gjeldssaneringens del.

Her vil ikke alle kuttene måtte tas i løpet av ett år. De landene som må kutte mer enn det er realistisk å få til på ett år, blir satt på et flerårig kuttprogram, men uansett slik at målene skal oppnås innen maks 3-4 år. Effekten på realøkonomien av disse nedskjæringene i offentlig sektor kan bli en depresjon av samme type som vi nå ser i land som Hellas og Spania, Portugal og Irland. De øvrige EU-landene som så langt har gått mer eller mindre klar av krisa, vil da få en liknende utvikling.

### **Nye tiltak fra EUs sentralbank**

I september 2012 kom den europeiske sentralbanken med nye tiltak for å motvirke en ny tiltakende renteøkning rettet mot de gjeldsutsatte eurolandene. Det ble åpnet for at sentralbanken kunne kjøpe opp EU-statenes obligasjoner på sekundærmarkedet, og dermed frigjøre landene fra å måtte forholde seg til en stigende markedsrente.<sup>4</sup> Tiltaket har medført økt tillit til euroen i finansmarkedene på samme måte som billige lån til bankene. Det ses som et tegn på at den europeiske sentralbanken er villig til å forsvare euroen på en troverdig måte.

Den europeiske sentralbanken setter som betingelse for slike obligasjonskjøp at de aktuelle landene skal forplikte seg til en pakke som innebærer kraftige kutt i offentlige utgifter og salg av offentlig eiendom. Dette er samme type pakke som pålegges landene som har fått lånemidler fra EUs krisefonds. *Nedbygging av offentlig sektor er hovedelementet i EUs finanspolitiske strategi.*

### **EUs krisepolitikk: Nedtrapping av offentlig sektor**

Hva er da årsaken til at EU forlanger at medlemslandene skal gjennomføre kraftige innstramminger som gir redusert aktivitet og økende arbeidsløshet? Svaret har i stor grad å gjøre med dragkamper om hvem – hvilke land og hvilke sosiale klasser og sjikt – som skal betale. En stimulansepolitikk som innebærer økte midler til gjeldslandenes budsjetter samt nedskrivning av gjeld, vil på en eller annen måte finansieres på EU-nivå. Særlig Tyskland har vært lite interessert i å bli sittende med regningen. Av samme grunn har Tyskland motsatt seg at EUs sentralbank skulle ettergi og/eller overta gjeld. Den tyske regjeringen har vært redd for at også *da* vil Tyskland til syvende og sist sitte igjen med store deler av regningen i form av refinansiering av sentralbankens fonds eller inflasjonskostnader.

Så tar sentralbanken like fullt på seg store kostnader. Billige lån til bankene og oppkjøp av statsobligasjoner på sekundærmarkedet når stater underkaster seg innstrammingskravene, er tunge finansielle tiltak. Det er altså ikke pengebruken som er begrensningen (selv om Tysklands aksept av disse tiltakene fra sentralbankens side har sittet ganske langt inne).

Mario Draghi, sjefen for Den europeiske sentralbank, har sagt klart fra om at dette er ønsket politikk.<sup>5</sup> Han har ved flere anledninger pekt på behovet for «strukturelle reformer» i EU-landenes økonomiske politikk. Det er behov for nedbygging av offentlig sektor og en overføring av finanspolitisk makt fra enkeltland til EU-nivå. Den offentlige sektor er for omfattende, en nedbygging ville åpne opp for mer «privat skaperkraft» og en «vitalisering» av økonomien. Ikke minst var det et behov for å liberalisere arbeidsmarkedet, fjerne minstelønn etc.<sup>6</sup> Mer midler til de *private* bankene var et middel for å realisere dette.

Ideen om at offentlig sektor er en bremse for økonomien og at det vil bety en «vitalisering» når offentlig sektor bygges ned, er en viktig del av den nye tids liberalistiske tankegods. EUs system med en uavhengig sentralbank hvor banksektorens representanter kan styre etter egen ideologi, har gitt sentralbanken instrumenter til å påtvinge EU den nye traktaten og nekte å gå inn med midler overfor land som ikke etterlever kravene om innstramminger. At slike innstramminger fører til ytterligere kriser i både privat og offentlig sektor og raskt økende ledighet, bekymrer tydeligvis ikke. Etter Draghis oppfatning er dette bare et tegn på at landene gjør en stor innsats i å få gjennomført nødvendige strukturelle reformer. Thatchers parole «Roll back the state» er nå blitt rettesnoren for EUs finanspolitikk. Da burde en kanskje vente en viss politisk motstand i EUs politiske system. Det har en ikke sett klare tegn til. At Storbritannia nektet å signere fiskaltraktaten, skyldes prinsipiell uvilje mot å underlegge seg EU på slike (som på andre) politikkområder, ikke britisk motvilje mot offentlige innstramminger.

De sosialdemokratiske EU-politikerne har i liten grad vært noen motvekt. Frankrikes nye president lovet i valgkampen å arbeide for å revidere traktaten. Han vant valget og har i ettertid akseptert (og ratifisert) traktaten. Danmark har våren 2012 hatt formannskapet i EU og den sosialdemokratiske statsministeren, Helle Thorning-Schmidt, har uttrykt sterk entusiasme for den nye traktaten. På det nordiske sosialdemokratiske ledermøtet i Stockholm i februar 2012 fikk hun full støtte fra alle de andre nordiske partilederne, inkludert Stoltenberg! Mantraet var at selvsagt måtte alle landene ha «orden i sin økonomi». Underskudd eller gjeld, var ikke akseptabelt.

### **Må en uansett stramme inn når en har underskudd og økende gjeld?**

Når staten går med underskudd over en lengre periode og statsgjelden er høy, er det «naturlig» å anta at en før eller senere må stramme inn med eller uten finanspakt. Da kan en hevde at en i liten grad hadde noe valg, innstramminger ville måtte komme uansett. Dette er bare delvis riktig. Det er også et spørsmål om omfang. Slik finanspakten er utformet, krever den innstramminger nesten over hele linjen, også for land som en normalt ville oppfatte at har en sunn økonomi, som f.eks. Tyskland.

Offentlige budsjetter og lånetransaksjoner påvirker den nasjonale økonomien, og vil i sin tur påvirke offentlig skattegrunnlag. Slik vil offentlige satsinger stimulere økonomien, og offentlige innstramminger virke bremsende. Det er bl.a. dette som gjør at det underskuddet som flere av de rikere EU-landene nå har på sine budsjetter ikke kan anses som et kritisk strukturelt problem. Om et låneopptak er «fornuftig» eller ikke, avhenger av formålet. Hvis en låner for å investere i infrastrukturiltak som vil gi positive virkninger for landets økonomi, kan det være «fornuftig». Da bør det gjennomføres uansett om en låner penger eller finansierer tiltaket over de løpende budsjettene. Omvendt bør et «ufornuftig» tiltak ikke gjennomføres, verken med lån eller finansiert over ordinære budsjetter.

I en situasjon hvor statens gjeld kommer ut av kontroll og ikke lenger kan sies å ha stimulerende effekt, må noe gjøres. Da er spørsmålet hva som er en fungerende medisin. Det avhenger av hvilke målsettinger en har og dermed av de politiske styrkeforhold. Et alternativ til innstrammingstiltak mot gjeldskrisa er at staten overtar bankene enten før eller etter en konkurs, og krever gjeldsmoratorium overfor utenlandske kreditorer (i eller utenfor EU). Dette er delvis parallelt til det Brundtland-regjeringen gjorde overfor kriserammede banker i årene 1992/93 – før EØS-avtalen. De lot aksjonærene tape sine aksjeverdier og overførte aksjene til statlig eie. Da vil en sikre bankfunksjonene, og samtidig få et blandingsregime som kan være et bolverk mot ny uhemmet finansakkumulasjon. Innenfor EU-systemet er nok dette politisk umulig både på føderalt nivå og i enkeltland. Her bruker en i stedet offentlige midler til å subsidiere bankene med billige lån, mens en krever

harde kutt-tiltak i medlemslandene. Det vil kreves helt andre politiske styrkeforhold å få gjennomført en krisepolitikk som sender regningen til finanssektoren og ikke til egen befolkning.

I den grad krisevirkningene vil nå Norge, vil spørsmålet om hvordan Norge skal forholde seg til EØS-avtalen komme på dagsorden, ikke bare når det gjelder arbeidslivet, men alt som angår kapitalens frie bevegelighet. Vil for eksempel statsovertaking av banker, slik Brundtland-regjeringen gjorde før EØS-avtalen, være mulig med Norge som EØS-land? Det er høyst usikkert. Men dersom målet med krisetiltakene er å sanere offentlig sektor slik at europeisk kapitalisme kan starte som en fugl Fønix fra asken i et samfunn med enorm arbeidsledighet og en ribbet stat, så er EUs krisepolitikk velegnet til dette. Er derimot målet å få økonomien på fote slik at samfunnet kan fortsette å fungere normalt, er EUs tiltak ødeleggende.

## NOTER

- 1) Benevnelsen på traktaten varierer. Den omtales også som finanstraktaten eller budsjetraktaten.
- 2) Privat sektor sto for store deler av disse låneopptakene. For de fleste landene var det først i årene etter 2008 at brutto statsgjeld økte vesentlig som andel av BNP.
- 3) Ministerrådet (eller Rådet for Den europeiske union) består av 27 regjeringsministre, én fra hvert av EUs 27 medlemsland, innenfor de saksområder som settes på møtets dagsorden.
- 4) Slikt oppkjøp må skje sekundært, dvs. fra andre eiere av obligasjonene, sentralbanken kan fortsatt ikke kjøpe slike statsobligasjoner direkte fra de utstedende statene.
- 5) Mario Draghi var i perioden 1984-1990 direktør i Verdensbanken, 2002-2006 visepresident/direktør for Goldman Sachs, som etter at Draghi hadde sluttet der, var Hellas behjelpelig med å «maskere» de sanne fakta om nasjonens gjeldsforhold 2008-2010 for å oppfylle kravene til opptak i eurosone. (Wikipedia). Se også Rune Skarsteins artikkel i dette heftet.
- 6) Draghi har kommet med slike betraktninger i gjentatte foredrag og intervjuer, se intervjuet med *Wall Street Journal* 22. februar 2012, publisert 23. januar og hans foredrag «A route for Europe». Address given at the day in memory of Frederico Caffé at the Faculty of Economics at Sapienza University, Roma 24. mai 2012. Om det ikke sies direkte, kommer det klart fram at han anser slike «strukturreformer» for nødvendige også uavhengig av den dagsaktuelle krisen.

Rune Skarstein

## **EUROKRISA – TYSK HEGEMONI OG ØKONOMISK DIKTAT**

Statsgjeldskrisa i eurolanda har utløyst dei økonomiske og politiske spenningane som frå starten av har lege innebygde i konstruksjonen av ein felles valuta. Denne krisa skriv seg frå to forhold. Mest grunnleggande er den generelle økonomiske krisa i USA og Europa som er resultatet av overakkumulasjon av finanskapital. Det andre forholdet er den ulike etterspørsels- og kostnadsutviklinga i eurosona. Den har vore eit kappløp der Tyskland er vinnaren og spesielt Hellas, Portugal, Spania og Italia er dei store taparane. Gjennom eurostatane sine «redningspakkar» til den private finanssektoren har krisa slått ut i politiske konflikter både innanfor og mellom statane. Den har blottlagt spørsmålet om kven som skal betale prisen for dei europeiske elitane sitt politiske prosjekt og økonomiske «satsingar».

Årsakene til den generelle økonomiske krisa og dei umiddelbare tiltaka mot denne krisa har vi analysert i *Vardøger* 33.<sup>1</sup> Her nøyer vi oss derfor berre med eit kort samandrag av den analysen.

### **Den generelle krisa**

Samanbrotet i USAs finanssektor i 2007/08 utløyste den generelle økonomiske krisa. Den har sitt grunnlag både i endringar i den meirverdi-produserande delen av økonomien («realøkonomien»), i finanssektoren og i samspelet og maktforholda i og mellom desse sektorane.

Blant viktige endringar i realøkonomien var den aukande vektlegginga av «aksjonærverdi» og «aksjonærdemokrati» sidan rundt 1980. Den reflekterte eit endra maktforhold både mellom aksjonærar og føretaksleiarar og mellom eigarar og arbeidarar, og den førte til ein sterk auke i den delen av profittvolumet som blir utbetalt som dividende. (I USA auka dividendane som del av total profitt i ikkje-finansielle selskap unntatt jordbruk frå 25% av total profitt i 1980 til ein historisk topp på 87% i 2003.) Ei anna viktig endring i USAs realøkonomi var auken i bustadsbygging som i betydeleg grad vart finansiert med «subprime-lån», og den tiltakande refinansieringa av bustadlån basert på stigande eigedomsprisar. Gjennom denne prosessen kunne hushalda kompensere for stagnerande lønningar ved å ta ut «frie kontantar» for kjøp av konsumvarer. Berre frå år 2000 til 2007 vart bustadgjelda i USA meir enn dobla. Eit tredje aspekt ved realøkonomien i alle vestlege land var overgangen til obligatorisk fondering av pensjonane. Denne «pensjonsparinga» bidrog kraftig til likviditetsauken i finanssektoren. Eit fjerde aspekt

var veksten i statsfond skapt av statar, blant dei Norge, på grunnlag av store handeloverskot kombinerte med overskot på dei offentlege budsjetta. Eit femte svært viktig trekk var USAs aukande handels- og budsjettunderskot og utanlandsgjeld. Alle desse prosessane innebar ein kolossal likviditetsauke i finanssektoren.

For å «handtere» den aukande likviditetsmengda utvikla aktørane i finanssektoren nye middel for finansiell profittjakt, såkalla finansinnovasjonar. Blant desse innovasjonane var ulike typar kredittderivat som i hovudsak blir handla «over disken» (over the counter, OTC). Ved bruk av kredittderivat trudde finansinstitusjonane å kunne sikre seg mot tap på eigne utlån, slik at dei tilsynelatande utan risiko kunne auke kredittvolumet praktisk talt utan grenser. Det totale globale volumet av uteståande OTC-derivat voks frå mindre enn 100.000 milliardar dollar ved utgangen av 1998 til 683.800 milliardar i juni 2008, som var nesten 50 gongar større enn USAs bruttonasjonalprodukt (BNP) det året. Ein annan innovasjon var veksten i hedgefond som spekulerer både på stigande og fallande aktivaprisar. Ein tredje innovasjon var veksten i private aksjefond («private equity funds») som har spesialisert seg på å kjøpe opp heile føretak, «slanke» og reorganisere dei med sikte på profitt og så selje dei. I 2006 utgjorde slike oppkjøp globalt ca. 30% av alle oppkjøps- og fusjonstransaksjoner.

Finansinnovasjonane innebar ein veldig auke i gjeldsfinansierte «investeringar» i finanssektoren. Som del av samla gjeld i USAs private sektor inklusive hushalda auka finanssektorens gjeld frå 18% i 1980 til nesten 40% i 2007. Parallelt med dette voks finanssektorens profittvolum frå 14% av samla profittvolum i selskapssektoren i 1983-85 til 41% i 2001-02, for deretter å falle til 33% i 2007. Dette fallet signaliserte starten på finanskrisa.

Essensen i «finansialiseringa» av økonomien var ein veldig vekst i finansformuane, dvs. beholdningane av alskens «verdipapir», som aksjar, obligasjonar og ulike derivat. Ifølgje *McKinsey Global Institute* auka den globale profittsøkjande finansformuen tre gongar raskare enn verdas totale BNP, frå 12.000 milliardar dollar i 1980 til ein historisk topp på 202.000 milliardar i 2007. Det tilsvare ein gjennomsnittleg vekstrate på 11% pr. år. I 2008 var det eit fall til 175.000 milliardar. Men alt i 2010 auka den globale totale finansformuen til ein ny historisk topp på 212.000 milliardar dollar, som tilsvarte 3,6 gongar verdas BNP. For å få eit inntrykk av storleiken: Ei gjennomsnittleg avkastning på 6,9% på 212.000 milliardar dollar tilsvareer nøyaktig USAs BNP i 2010.<sup>2</sup> Fri kapitalflyt over landegrensene gjer at akkumulasjonen av finanskapital er eit internasjonalt fenomen. I 2007-08 gjekk denne prosessen i stå. Det var blitt overakkumulasjon av finanskapital i forhold til profittmulegheitene ved det aukande gjeldsvolumet. Både finansprofittane og aktivaprisane stupte. Etter det har finanskapitalen med si nye makt og med sine tap ridd resten av økonomien i USA og Europa som ei mare.

Etter konkursen til Lehman Brothers sette USA og statane i Europa i verk enorme hjelpepakkar til finanssektoren, finansierte gjennom statlege budsjettunderskot. Globalt er totale statlege hjelpepakkar til finanssektoren i perioden 2008–2011 estimerte til ca. 17.000 milliardar dollar. Til samanlikning: USAs BNP i 2009 var på 14.119 milliardar dollar.<sup>3</sup> I 2008–10 fekk bankane i eurosona statlege støttepakkar for over 1870 milliardar euro (tabell 1). Det tilsvarte nesten fire gongar dei totale utgiftene på det tyske føderale budsjettet i 2009.

Inntil vidare dempa desse tiltaka profittklemma i finanssektoren, men samstundes førte dei til ein sterk auke i statsgjelda i praktisk talt alle vestlege industriland. På denne måten er den økonomiske krisa blitt lempa over frå finanssektoren til den offentlige velferdssektoren og lønnsarbeidarane. Som vi skal kome tilbake til, vart den auka statsgjelda i eurosona spesielt tung å bere for land som i fleire år hadde hatt underskot på handelsbalansen med utlandet.

*Tabell 1: Statlege redningspakker til bankane, 2008-201. Milliardar euro*

Land	Beløp i milliardar euro <sup>1)</sup>	Beløp som prosent av BNP i 2010
Tyskland	313,6	12,2
Frankrike <sup>2)</sup>	360,0	18,6
Spania <sup>3)</sup>	115,0	10,9
Nederland	84,9	14,1
Belgia	25,8	7,0
Irland	64,5	41,2
Resterande 11 euroland <sup>4)</sup>	909,0	10,0
<b>Eurosona totalt<sup>4)</sup></b>	<b>1873,0</b>	<b>20,5</b>
Storbritannia	118,1	6,8
USA	574,1	5,3

<sup>1)</sup> Omfattar garantiar, direkte overføringar, utlån, oppkjøp av bankaksjar og kjøp av rotne bankaktiva.

<sup>2)</sup> Støtte vedteken i oktober 2008. Seinare ekstra løyvingar til redning av bl.a. Dexia og Crédit Immobilier de France i august/september 2012.

<sup>3)</sup> For perioden 2008–2011.

<sup>4)</sup> Estimat basert på regjeringane sine vedtak i oktober 2008.

Kjelde for eurosonas BNP er OECD: *Economic Outlook 91*, 2012.

Kjelder: *Daily Telegraph*, 13.10.2008: [www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/3190311/](http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/3190311/); *The Economist*, 16.10.2009; *El País*, 25.03.2012 og 15.07.2012; *Financial Times*, 12.08.2012 og nettutgåva 02.09.2012: [www.ft.com/intl/cms/0/](http://www.ft.com/intl/cms/0/); *EU Observer*, 14.10.2008: <http://euobserver.com/19/26927/>; forutan OECD, *Economic Outlook 91*, mai 2012.

Likevel avviser eller overser både dei tonegivande økonomane og dei fleste politikarar at den statlige gjeldskrisa er ei følgje av krisa som starta i finanssektoren. Statane si krise blir tvert imot som regel påstått å vere eit resultat av

«uansvarleg finanspolitikk» gjennom mange år. Ein prominent representant for denne realitetsforvrenginga er sjefen for Den europeiske sentralbanken (ECB), Mario Draghi, tidlegare direktør i storbanken Goldman Sachs:

«Mange regjeringar har ennå ikkje forstått at dei for lengst har tapt sin nasjonale suverenitet. Fordi dei i fortida har hoppa opp for stor gjeld, er dei no avhengige av finansmarknadens velvilje.»<sup>4</sup>

Tala i tabell 2 viser at denne påstanden er oppspinn. (Berre når det gjeld Hellas, har han ein viss relevans.) Eit par eksempel: I åra før finanskrisa hadde Spania og Irland balanse eller overskot på dei offentlege budsjetta. I 2006 hadde Spania et overskot på 2% av BNP, medan Irlands offentlege budsjettoverskot var på 2,9%. Redningspakkane til finanssektoren og, i mindre grad, forsøka på å bremse veksten i arbeidsløysa gjennom ein ekspansiv finanspolitikk førte til at Spanias budsjettoverskot i åra fram til 2007 vart snudde til eit underskot på 9,3% av BNP i 2010. Ved utgangen av 2011 var den spanske statens ulike støttetiltak til banksektoren komne opp i 115 milliardar euro, som tilsvarte 11% av Spanias BNP (tabell 1).

Tabell 2: Nokre økonomiske indikatorar før og under krisa

Land	Off. budsjettunderskot <sup>1)</sup>			Off. bruttogjeld <sup>2)</sup>			Arbeidsløyserate <sup>3)</sup>			
	2006	2008	2010	2006	2008	2011	2006	2008	2010	2012 <sup>4)</sup>
Frankrike	2,4	3,3	7,1	70,9	77,8	100,1	8,8	7,4	9,4	10,1
Hellas	6,0	9,9	10,5	117,0	118,7	170,0	8,9	7,7	12,5	25,1
Irland	+2,9	7,3	31,2	29,0	49,5	114,1	4,4	6,0	13,6	14,8
Italia	3,3	2,7	4,5	116,7	114,6	119,7	6,8	6,8	8,4	10,8
Nederland	+0,5	+0,5	5,0	54,5	64,8	75,2	4,2	3,0	4,4	5,1
Portugal	4,1	3,6	9,8	77,3	80,6	117,6	7,7	7,6	10,8	15,2
Spania	+2,0	4,2	9,3	46,2	47,7	75,3	8,5	11,3	20,1	25,0
Storbritannia	2,7	4,8	10,3	46,0	57,4	97,9	5,5	5,7	7,9	8,1
Tyskland	1,6	+0,1	4,3	69,8	69,8	87,2	9,7	7,2	6,8	5,4
<b>Eurosona</b>	<b>1,4</b>	<b>2,1</b>	<b>6,2</b>	<b>74,7</b>	<b>77,0</b>	<b>95,1</b>	<b>8,2</b>	<b>7,4</b>	<b>9,9</b>	<b>11,2</b>
USA	2,2	6,3	10,7	66,4	75,9	102,7	4,6	5,8	9,6	8,1
Japan	1,3	1,9	8,4	166,7	171,2	205,5	4,1	4,0	5,1	4,5
<b>OECD totalt</b>	<b>1,2</b>	<b>3,4</b>	<b>7,5</b>	<b>76,0</b>	<b>81,0</b>	<b>103,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,0</b>	<b>8,3</b>	<b>8,0</b>

<sup>1)</sup> Offentleg budsjettunderskot som prosentdel av BNP. + betyr overskot.

<sup>2)</sup> Offentleg bruttogjeld som prosentdel av BNP.

<sup>3)</sup> Årsgjennomsnitt av talet på arbeidslause som prosentdel av den totale arbeidsstyrken.

<sup>4)</sup> Tal for juni 2012, med unntak for Hellas og Spania som er for oktober 2012. Kjelde for desse tala er *El País Negocios*, 28.10.2012, s. 4; og *El País*, 21.10.2012, s. 8. Kjelde for dei andre EU-landa i 2012 er Eurostat *News Release*, 113/2012. Tala for Japan, USA og OECD totalt er OECD sine prognosar for heile året 2012. Kjelde for desse tala og alle dei andre tala i tabellen er: OECD, *Economic Outlook*, nr. 91, mai 2012, s. 245, 259 og 264.

Den irske staten si støtte til banksektoren i perioden 2008–2010 tilsvarte 41% av BNP i 2010 (tabell 1). Gjennom desse overføringane, som skjedde etter sterkt press frå IMF og EU, skifta Irland endå meir dramatisk frå eit offentleg budsjettoverskot på 2,9% av BNP i 2006 til eit underskot på svimlande 31% i 2010 (tabell 2). Dei store underskota førte sjølvsagt til at også offentleg gjeld som del av BNP auka, i Irland frå 29% i 2006 til 114% i 2011, i Spania frå 46% i 2006 til 75% i 2011.<sup>5</sup> Likevel er Spanias offentlege gjeld som prosentdel av BNP framleis mykje lågare enn til dømes i Tysklands (tabell 2).

Størstedelen av dei statlege underskota representerte altså stønader til finanssektoren. Derfor hadde dei svært liten verknad mot arbeidsløysa. I Irland vart arbeidsløysraten tredobla, frå 4,4% i 2006 til 14,8% i juni 2012. I Spania auka arbeidsløysa frå 8,5% i 2006 til 25% i oktober 2012. Det generelle mønsteret er tydeleg både i eurosona samla og i OECD-landa totalt: Ei mangedobling av underskota i offentleg sektor, høgare statsgjeld som del av BNP og ein betydeleg auke i arbeidsløysa (tabell 2).

Eit anna viktig trekk er at ein svært stor del av utanlandsgjelda i fleire av PIGS-landa (Portugal, Irland, Hellas, Spania) var privat gjeld i hovudsak teken opp av bankar, forsikringsselskap og andre finansinstitusjonar, men også av bedrifter. Då finanskrisa slo inn, overtok statane slik gjeld gjennom sine hjelpepakkar. Så seint som i mars 2010 var berre 3,5% av Irlands utanlandsgjeld offentleg gjeld. Faktisk var det berre Hellas som hadde ei relativt stor offentleg utanlandsgjeld, inklusive gjelda til dei greske statseigde bankane. Totalt var berre 12% av PIGS-landa si utanlandsgjeld i mars 2010 offentleg gjeld (tabell 3).

Tabell 3: PIGS-landas utanlandsgjeld, US \$ mars 2010

Land	Privat gjeld*	Offentleg gjeld	Total	Off. i % av tot.	Netto utanlandsgjeld i % av BNP**
Hellas	204,7	92,5	297,2	31,1	95
Irland	814,1	29,7	843,8	3,5	86
Portugal	259,5	62,9	322,4	19,5	105
Spania	975,0	127,6	1102,6	11,6	95
Total	2553,3	312,7	2566,0	12,2	95

\* Inkluderer statleg garantert privat gjeld.

\*\* Ved utgangen av 2011.

Kjelder: EuroMemo Gruppe, *Der Krise entgegenreten*, Hamburg 2010/11, s. 12. Her gjengitt etter Hans-Jürgen Bieling, «Vom Krisenmanagement zur neuen Konsolidierungsagenda der EU», *Prokla* Nr. 163, juni 2011, s. 182; og *El País*, 24.06.2012, s. 28. Jf. også Klaus Schrader og Friedrich Laaser, *Die Krise in Südeuropa oder die Angst vor dem Dominoeffekt – Griechenland, Portugal und Spanien im Krisentest*, Diskussionsbeiträge Nr. 500/501, Institut für Weltwirtschaft, Kiel januar 2012, s. 21.

Dette viser igjen at det ikkje var statane som hadde drive ein «uansvarleg budsjettpolitikk». Det var aktørar i privat sektor, i hovudsak i finanssektoren, som hadde drive ein uansvarleg lånepolitikk. Statane sin faktisk uansvarlege politikk var at dei overtok ansvaret for bankane sine enorme utlån. Som eg skal kome tilbake til, burde statane ha latt bankane gå konkurs.

Gjennom dei nemnde prosessane har finanskapitalen teke statane som gissel. Det viser seg også ved at PIIGS-landa (Portugal, Irland, Italia, Hellas, Spania) si statsgjeld har skapt ei ny profittkjelde for den forvaksne finanskapitalen: Den tyske økonomen Walther Otremba har rekna ut at dei internasjonale bankane i dei tre åra 2009–2011 kasserte inn over 100 milliardar euro i «risikopåslag» på lånerenta betalt av statar i eurosona. Det tilsvarer 1/3 av Hellas si totale private og statlege utanlandsgjeld i 2010.<sup>6</sup>

### **Eurosonas spesielle krise**

Den andre krisa, som er særeigen for eurosona og er vevd inn i den generelle krisa, skriv seg frå ubalansar i handelen mellom euroland som følge av ulik langsiktig etterspørsels-, produktivitets- og kostnadsutvikling. Samla sett har landa i eurosona hittil hatt overskot i utanrikshandelen, og den totale statsgjelda som prosentdel av samla BNP er langt mindre enn i USA. Men den felles valutaen har vore ei gullgruve for Tyskland og på ein kritisk måte til ulempe serleg for dei sørlege eurolanda. Gjennom ein restriktiv lønns- politikk (men relativt høgt reallønsnivå samanlikna med eurolanda i Sør-Europa) og relativt høg produktivitetsvekst serleg i eksportindustriane har Tyskland styrka sin konkurranseposisjon overfor resten av eurosona. I perioden 1997–2007 vart dei gjennomsnittlege lønnskostnadene pr. produsert eining i den tyske økonomien totalt reduserte med 1,7%. Derimot steig dei med 24% i Italia, 37% i Portugal, 39% i Spania og 48% i Hellas (tabell 4).

Tysklands handelsoverskot med eurosona auka frå 63,8 milliardar euro i 2002 til 139,9 milliardar i 2009. Den stadig sterkare konkurranseposisjonen til Tyskland inneber at dei «svakare» økonomiane i eurosona har vedvarande og aukande handelsunderskot og dermed aukande utanlandsgjeld. I 2009 var Tysklands totale handelsoverskot på 117,6 milliardar euro. Det betyr at overskotet med eurolanda finansierte underskot med andre land.<sup>7</sup> (Gjennom heile 2000-talet har Tyskland hatt underskot i varehandelen med fire land, nemleg Norge, Kina, Russland og Japan. I 2009 utgjorde desse underskota totalt 24,9 milliardar euro, altså ganske nær differansen på 22,3 milliardar euro mellom Tysklands overskot med eurolanda og landet sitt samla handelsoverskot.<sup>8</sup>)

Vi kan sjå av tabell 4 at sjølv om det er ein viss samanheng mellom utviklinga i lønnskostnader pr. produsert eining og handelsbalansen, så er ikkje denne koplinga så eintydig som til dømes IMF ofte hevdar. Tabellen viser jo at Irland hadde like høg vekst i lønnskostnader pr. eining i

økonomien totalt som Hellas og høgre kostnadsvekst i industrien enn Portugal. Nederland hadde sterkare vekst enn Frankrike i lønnskostnader pr. eining i økonomien totalt og omtrent same kostnadsutvikling i industri-sektoren. Likevel hadde både Irland og Nederland betydelege akkumulerte handelsoverskot i perioden 2000–2010, medan Frankrike hadde underskot.

Tabell 4: Prosent endring i lønnskostnader pr. produsert eining

	Økonomien totalt 1997–2007	Industriektoren 1999–2007	Akkumulert handelsoverskot (+) el. underskot (–), 2000–2008. Milliardar dollar
Tyskland	–1,7	–10,3	+ 1137,6
Austerrike	+5,1	–3,4	+ 114,6
Nederland	+26,0	+3,4	+ 396,5
Frankrike	+18,4	+3,6	– 61,1
Irland	+49,7	+9,2	+196,6
Italia	+24,3	+24,1	+17,5
Portugal	+37,3	+5,2	– 142,5
Spania	+38,8	+25,2	– 440,4
Hellas	+48,0	*	– 245,1

\* Ikkje oppgitt data.

Kjelde: OECD, *Economic Outlook*, nr. 91, mai 2012, s. 254, 275 og 279.

Verre er det at den såkalla troikaen (EU-kommisjonen, ECB og IMF) tolkar den ulike veksten i lønnskostnader i eurosona som eit utslag av *ulik real-lønnsvekst*: Land som Spania, Italia og Portugal skal ha tapt «konkurrans-evne» og akkumulert handelsunderskot fordi reallønningane i desse landa auka for mykje. Ikkje berre staten, men også arbeidarklassen har «levd over evne», og det må straffast. Men data for dei to viktigaste antipodane i eurosonas nord-sør akse, Tyskland og Spania, viser at denne påstanden er riv ruskande gal.

#### Tyskland og Spania samanlikna

La oss først sjå på offentleg sektor i dei to landa. Tabell 5 viser at i perioden 2000–2008 var totale offentlege utgifter i Spania som prosentdel av BNP over seks prosentpoeng lågare enn i Tyskland og åtte prosentpoeng lågare enn gjennomsnittet i eurosona.<sup>9</sup> Endå viktigare er det at Spania i perioden 2000–2007 i gjennomsnitt hadde offentleg budsjettoverskot, medan Tyskland hadde betydeleg underskot (tabell 5). Det største underskotet Spania hadde i perioden 2000–2007 var på 1,0% av BNP, altså godt innafor Maastrichtkravet om maksimalt 3%. Tysklands underskot braut derimot Maastrichtkravet i heile fem av dei åtte åra 2000–2007.<sup>10</sup>

Også når det gjeld offentleg sektors bruttogjeld som del av BNP i perioden 2000–2007, kjem Spania myke betre ut med eit gjennomsnitt på 54,5%, mot Tysklands 65% (tabell 5). Tyskland braut Maastricht-kravet på 60% i alle desse åra, medan Spania var innanfor kravet i fem av dei åtte åra. I Spania gjekk gjeldsprosenten ned frå 64% i 2000-01 til 44% i 2006-07. I Tyskland var det derimot ein auke frå 60% i 2000-01 til 68% i 2006-07.<sup>11</sup> På denne bakgrunn er det absurd å hevde at Spania levde «over evne» med offentlege budsjettunderskot og stor og veksande offentleg gjeld i åra før krisa. Det som førde Spania inn i krisa, var ei stor *privat utanlandsgjeld* som var resultatet av vedvarande handelsunderskot gjennom mange år (tabell 3 og 5).

Tabell 5: Viktige data for Spania, Tyskland og eursona

<b>Nokre gjennomsnittlege årlege vekstrar i prosent:</b>	Spania	Tyskland	Eurosona
BNP, 1999–2008. Prosent	3,4	1,6	2,0
Gjennomsnittleg nominell lønn, 1999–2008*	3,4	1,1	2,7
Konsumprisindeksen, 1999–2008	3,4	1,4	2,3
Generell prisvekst (BNP-deflatoren), 1999–2008	3,8	0,8	2,0
Gjennomsnittleg reallønn, 1999–2008	0,0	-0,3	0,4
Gjsn. arbeidsproduktivitet, 1999–2008**	0,15	1,12	0,90
Totale brutto realinvesteringar, 1999–2007	5,6	0,7	-
Investeringar i bustader, 1999–2007***	6,3	-2,5	-
<b>Andre indikatorar:</b>			
Tot. off. utg. som %-del av BNP, årleg gjsn. 2000–08	39,1	46,2	47,1
Off. budsjettoverskot (+)/underskot (-), årleg gjsn. 2000–07	+0,4	-2,3	-2,0
Off. sektors bruttogjeld som %-del av BNP, gjsn. 2000–07	54,5	65,0	75,4
Samla handelsoversk. (+)/undersk. (-), 1999 – 2008. Mrd. Dollar	-451,7	+1155,8	+1340,2

\* «Compensation per employee» inkluderer alle typar lønn til arbeidarar, funksjonærar osv.

\*\* Produktivitet i totaløkonomien.

\*\*\* Omfattar alle typar bustader inklusive ferie- og fritidsbustader.

- Data ikkje tilgjengeleg.

Kjelde: OECD, *Economic Outlook* no. 91, Statistical Annex, mai 2012. Også alle berekningane i tabellen er gjort på grunnlag av data frå denne publikasjonen.

Heller ikkje påstanden om at Spania hadde reallønnsvekst «over evne» i åra før krisa er det hald i. Av tabell 5 ser vi at BNP i Spania voks over dobbelt så raskt som i Tyskland i perioden 1999–2008. Forskjellen i nominell lønnsvekst var endå større. Arbeidsproduktiviteten i økonomien totalt auka langt sterkare i Tyskland enn i Spania. Men sterk auke i konsumprisane gjorde at

det var null vekst i reallønningane i Spania, medan reallønningane i Tyskland gjekk ned i perioden 1999–2008.

Veksten i Spania vart driven av sterk auke i investeringane i privat sektor, serleg i bygg/anlegg og i eigedomssektoren. På den andre sida vart veksten i Tyskland driven av ein eksportboom basert på stagnerande lønningar, relativt sterk produktivitetsvekst og ein generell prisauke på berre 0,8% pr. år i perioden 1999–2008.<sup>12</sup> Investeringsboomen i Spania førte derimot til ein kraftig generell prisvekst på 3,8% pr. år (tabell 5). Prisveksten førte til lågare realrente som i sin tur fyrte opp under investeringsboomen og resulterte i endå høgare prisvekst, endå lågare realrente og auka private investeringar i ein sjølvforsterkande prosess.<sup>13</sup> Slik vart Spania ein magnet for tyske eksportvarer. Det var slett ikkje vekst i reallønningane, men den kraftige prisveksten i Spania i felles valuta som gjorde at lønnskostnadene pr. produsert eining steig kraftig, medan dei minka litt i Tyskland og faktisk gjekk sterkt ned i tysk industri (tabell 4). I begge land skjedde det ei sterk omfordeling frå lønn til profitt og dermed raskt aukande økonomisk ulikskap, men gjennom to ulike prosessar. I Spania var det investeringsboomen finansiert med billeg kreditt, i stor grad finansiert gjennom interbanksystemet, som var drivkrafta i profittveksten og omfordelinga. I Tyskland var det eksportboomen.

Det er påfallande at verken den tyske regjeringa, IMF, ECB eller EU-kommisjonen har vore i nærleiken av å identifisere desse to ulike vekstprosessane og konsekvensane av dei. I staden insisterer dei på den primitive og villeiande påstanden om at den spanske staten og dei spanske arbeidarane har «levd over evne». Denne påstanden er grunnlaget for deira unisone krav om innstramming av offentlege utgifter, rett og slett rasering av velferdsstaten, og reduksjon av reallønningane. Ángel Laborda har derimot forklart vekstprosessen i Spania og klargjort kva klasse som har hausta profittane av denne veksten. Så enkelt er det, og tilsynelatande likevel så vanskeleg å forstå for alle økonomane i troikaen og i regjeringsapparatet til statsminister Rajoy:

«Det som har skjedd i Spania, er ikkje eit avvik i reallønningane i forhold til produktiviteten. Derimot har det vore sterkare prisinflasjon enn i eurosona, som så har ført til større auke i nominallønningane. Denne høgare inflasjonen har ikkje vore til fordel for lønsmottakarane, men for overskota i næringslivet. Desse overskota hadde sitt grunnlag i den heftige etterspørselsveksten finansiert gjennom ein altfor romsleg pengepolitikk (frå ECB) i forhold til situasjonen i den spanske økonomien ...»<sup>14</sup>

Dei ulike vekstprosessane i Spania og Tyskland hadde lik effekt på inntektsfordelinga, men verknadene på handelsbalansen var diametralt ulike. Medan Spania akkumulerte stadig større handelsunderskot og utanlandsgjeld, skjedde det motsette i Tyskland (tabell 5). Tysklands handelsoverskot var og er avhengig av at andre land har underskot. Derfor er den spanske og den tyske vekstmodellen gjensidig avhengige. I perioden 2001–2011 hadde

Spania eit akkumulert underskot i varehandelen med Tyskland på 183 milliardar euro. Det utgjorde 57% av Spanias samla underskot med EU (27 medlemsland) og 25% av landet sitt totale akkumulerte handelsunderskot. Like viktig er det at Spanias underskot representerte 19% av Tysklands samla overskot i varehandelen med heile EU i perioden 2001–2011.<sup>15</sup>

Asymmetrien i handelen med Spania var og er utan tvil det viktigaste einskilde elementet i Tysklands «eksportsuksess». Det er også verd å merke seg at sjølv om denne asymmetrien i større eller mindre grad gjeld Tysklands handelstilhøve til den store majoriteten av EU-land, er det fire land i eurosona – Spania, Italia, Hellas og Frankrike – som peikar seg spesielt ut. I 2009 utgjorde Tysklands overskot i varehandelen med desse fire landa 79% av Tysklands samla handelsoverskot med EU og heile 41% av Tysklands totale handelsoverskot.<sup>16</sup>

### **Troikaens «redningspakkar»**

Samanlikninga mellom Spania og Tyskland viser at troikaen sin diagnose ikkje tolerer møtet med empiriske data. Krisa i eurosona har ikkje si årsak verken i ein «uansvarleg» statleg budsjettpolitikk, med lånefinansierte underskot i mange år før krisa, eller i «eksessiv vekst» i reallønningane. Men dei tre sentrale pilarane i troikaens økonomiske politikk reflekterer deira feilaktige forklaring av krisa. Hovudpilaren er at euroen, dei internasjonale bankane og «den frie marknaden» skal reddast, same kva det kostar. Dette vart klårt demonstrert i desember 2011 og februar 2012, då ECB tilbød bankane i eurosona lån på til saman 1000 milliardar euro til berre 1% rente og 3 års tilbakebetalingsfrist. Då er det også logisk at formålet med «redningspakkane» ikkje er at statane skal fremje vekst og sysselsetting, men betene si gjeld til bankane. I allfall hittil har troikaen innbilt seg at det er muleg å oppnå dette gjennom rigorøse innstrammingar av offentlege utgifter.

Ved begynnelsen av september 2012 hadde troikaen gitt «redningspakkar» i form av lån til statane på til saman 436 milliardar euro, 85 milliardar til Irland, 78 milliardar til Portugal, 173 milliardar euro til Hellas og 100 milliardar direkte til bankane i Spania. Med unntak for Hellas varierer renta på desse låna mellom 3 og 5,5%, medan styringsrenta til ECB hausten 2012 er på 0,75%. Under drøftingane om lån nummer to til Hellas i mars 2011 (130 milliardar euro) kom logikken i desse «redningspakkane» klårt til syne: troikaen diskuterte kor vidt dei skulle behalde pengane i Brussel og betale ut til bankane direkte, men belaste det greske statsbudsjettet, eller om dei skulle la pengane sirkulere gjennom statsbudsjettet.

Heile lånet til Spania går direkte til bankane. Regjeringa har signert for lånet og står som garantist, men for å unngå at det blir rekna som del av statsgjelda har Rajoy kravd og fått ordna at det ikkje skal bli inkludert i statsbudsjettet. Litt over halvparten av lånet skal gå til dei private bankane,

inklusive ein «bad bank» som skal kjøpe «giftige aktiva» frå banksystemet. Her er det ikkje stilt spesielle krav. Derimot har troikaen stilt strenge vilkår overfor regjeringa når det gjeld dei 37% av lånet som skal gå til dei «nasjonaliserte» sparebankane.<sup>17</sup> Dei har alt fått tilført 8 milliardar euro frå eit statleg «refinansieringsfond». Brussel pålegg dei å fjerne 8500 tilsette og legge ned eller selje 1500 filialar, også filialar som i dag går med betydelege overskot. Dessutan er det lagt strenge restriksjonar på bankane sin utlånspraksis. Kommentatorar fryktar at desse pålegga er så strenge at bankane vil gå konkurs. I så fall vil den spanske staten lide tap på inntil 27 milliardar euro.<sup>18</sup> Ingen tvil om at det har vore eit omfattande vanstyre i dei spanske sparebankane. Men troikaens systematiske mistillit til desse bankane harmonerer dårleg med deira tillit til private bankar. Dei får lån utan spesielle krav, medan låna til dei tidlegare sparebankane også er knytte til strenge vilkår om ytterlegare innstrammingar av statsbudsjettet.

Den andre pilaren i troikaens redningspakkar er kravet om innstramming av offentlege budsjett, altså rasering av velferdsstaten. Denne «reform»-biten har IMF gitt evfemismen «ekspansiv innstramming» («expansive austerity»). Den tredje pilaren er krav om drastisk reduksjon av reallønningane og pensjonane.

#### **Åtak på den spanske velferdsstaten**

Vi har sett at offentlege utgifter som del av BNP har vore og er langt lågare i Spania enn til dømes i Tyskland. Likevel er rasering av offentlig sektor makthavarane sin favorittkur mot krisa. Denne prosessen har vore i gang sidan 2010, med stadig meir katastrofale resultat. Med press og akklamasjon frå troikaen legg den spanske regjeringa opp til ei total «innsparing» i offentlig sektor på 65 milliardar euro i 2012 og 2013. Det skal skje ved ein kombinasjon av kutt i utgifter og auka skattar som svarer til over 6% av BNP i 2012.<sup>19</sup> Kutta inkluderer offentlege investeringar som blir kraftig reduserte i 2012 og som i budsjettet for 2013 får ein ytterlegare reduksjon på 16% (2,5 milliardar euro). Det er nedskjeringar i nesten alle budsjettpostar. Men det er verdt å merke seg at dei to berejlkane i velferdsstaten, helse og utdanning, blør mest. I perioden 2010–2013 er utgiftene til helsesektoren blitt kutta med 7,4 milliardar euro, og utdanning med 6,4 milliardar. Dei drastiske nedskjeringane i regionane sine budsjett for 2013 er ikkje tekne med i desse beløpa.<sup>20</sup> Majoriteten av befolkninga merkar alt no smertene av desse nedskjeringane. Talet på personar som har stått i operasjonskø i meir enn seks månader, auka med 178% frå juni 2011 til juni 2012. Det er innført store eigendelar på legebesøk og på alle typar medisinar. Endåtil på ambulanshjelp er det eigendel. Spania hadde utvikla eit universelt helsevesen med låge kostnader og høg kvalitet, som til og med var ein modell for Skandinavia. Som *El Pais* påpeikar, er dette offentlege helsetilbodet godt i gang med å bli avvikla. Dei

einaste som kan glede seg over dette, er vel profitørane i privat sektor som i dag representerer 27% av dei totale helsetenestene.<sup>21</sup>

Kvaliteten på grunnskulane er i fritt fall på grunn av tapte ressursar. All bygging av nye barneskular er stoppa, det er innført elevbetaling for læremateriell, all spesialundervising er avvikla, talet på elevar pr. lærar aukar. Offentlege skular hadde svært gode tilbod til dømes innanfor musikkundervising. Dei blir no avvikla, og private tilbod florerer. Dei offentlege universiteta har mangedobla studieavgiftene i løpet av eit par år. På alle utdanningsnivå er ein i ferd med å gjere slutt på at alle skal ha like mulegheiter. Avviklinga av velferdsstaten fører rett inn i eit meir brutalt klassesamfunn.<sup>22</sup>

Trass i den høge arbeidsløysa, og dermed låge totale sysselsettinga, utgjorde sysselsettinga i offentlig sektor i Spania berre 11,6% av total sysselsetting i 2011, mot 14,0% i Tyskland (for ikkje å snakke om over 30% i Norge).<sup>23</sup> Ein sysselsettingsdel i offentlig sektor på rundt 12% i ein såpass høgt utvikla økonomi som Spania blir betrakta som relativt låg.<sup>24</sup> Som ledd i «konsolideringa» av dei offentlege budsjetta, og etter sterkt press frå IMF og EU, vart likevel nær 45.000 stillingar i offentlig sektor fjerna frå 2010 til 2012. Reduksjonen av sysselsettinga skal ifølgje regjeringa sin plan halde fram til og med 2014, ved at berre kvar tiande tilsette som går av med pensjon blir erstatta med ei ny tilsetning. Dette skal bli gjennomført for alle yrke, bortsett frå dei militære. I budsjettet for 2013 er renteutgiftene på lån (38 milliardar euro) for første gong større enn totale lønnsutgifter i offentlig sektor (33,2 milliardar). Berre pensjonsutbetalingane er ein større post på budsjettet. Utan renteutgiftene blir det overskot på statsbudsjettet (positiv «primærbalanse»), med renteutgiftene blir det eit underskot på over 6% av BNP.<sup>25</sup>

I tillegg til dei nemnde tiltaka har regjeringa for lengst fjerna ekstrabetalinga til familiar ved fødsel, redusert lønningane i offentlig sektor med mellom 5 og 6% og auka arbeidstida i offentlig sektor. Den er i ferd med å redusere talet på fridagar/helgedagar pr. år og å privatisere offentlege føretak, blant anna det inntektsbringande statlege lotteriselskapet, fleire flyplassar (inkludert den profitable hovudflyplassen Barajas i Madrid) og selskapet for tog med høg fart (AVE). Troikaen legg press på Rajoy for at han skal bryte sitt viktigaste valløfte, ved å foreta eit langt større kutt i offentlege og private pensjonar og auke pensjonsalderen.<sup>26</sup> Det einaste som no veks i Spanias offentlege sektor er gjelda som del av BNP. Den har auka frå 48% i 2008 til 75% i 2011 (tabell 2), og er venta å passere 100% i 2013.<sup>27</sup> Dette skjer ikkje primært fordi gjelda aukar, men fordi BNP skrumpar. Fleire spanske økonomar meiner at fallet i BNP er så stort at dei samla skatteinntektene vil gå ned i 2013, sjølv om mange skattesatsar er auka (til dømes momsens frå 18 til 21%).<sup>28</sup>

### **Økonomisk krig mot arbeidarbefolkninga: Spania**

Hittil har det opne åtaket mot velferdsstaten skjedd berre i gjeldslanda, serleg i Hellas, Spania, Portugal og Irland. Den økonomiske krigen mot arbeidarklassen er derimot i full gang i alle eurolanda, ja i heile EU. Vi ser på Spania først.

Innstrammingane av offentlege utgifter har ført til eit kolossalt fall i effektiv etterspørsel og produksjon, og dermed ein omfattande destruksjon av arbeidsplassar i heile den spanske økonomien. I 2010 var industriproduksjonen 17% lågare enn i 2005, og det blir rekna med at han i 2012 er berre 3/4 av nivået i 2005.<sup>29</sup> Realinvesteringane er 35% lågare enn i toppåret 2007. I 2012 er BNP 20% lågare enn i 2008.<sup>30</sup> ECB har forsynt bankane med billeg likviditet, men det har ikkje stoppa nedgangen i utlån til bedriftene.<sup>31</sup>

Frå 2007 til oktober 2012 forsvann nesten 4 millionar arbeidsplassar. Det svarte til rundt 16% av den totale arbeidsstyrken i 2012. Størstedelen av reduksjonen i sysselsettinga har skjedd i bygg og anlegg. Men nedgangen i industrien var også enorm, med 655.700 tapte arbeidsplassar frå 2007 til 2011. I slutten av oktober 2012 var 5,8 millionar blitt arbeidslause. Det er 25% av arbeidsstyrken og den høgste arbeidsløysa registrert i Spania nokon gong, inklusive under den store depresjonen i 1930-åra (tabell 2).<sup>32</sup>

To viktige trekk ved denne utviklinga er den høge ungdomsarbeidsløysa, i oktober 2012 nær 53% (tabell 6), og den raskt stigande langtidsarbeidsløysa. Talet på langtidsarbeidslause har auka frå vel 500.000 i 2008 til over 3 millionar eller godt over halvparten av alle arbeidslause i oktober 2012. Talet på dei som har vore arbeidslause i 2 år eller meir, har auka mest, frå 45% av alle langtidsarbeidslause i 2008, til 58% i 2012. Arbeidsløysetrygd blir gitt i to år, og dekningsgraden for denne trygda gjekk ned frå 78% av dei arbeidslause i 2010 til 67% i januar–august 2012. Ved utgangen av 2012 står over 1,7 millionar menneske utan arbeid og utan arbeidsløysetrygd.<sup>33</sup> Situasjonen til alle desse menneska blir forverra ved mangelen på etterutdanning og arbeidsmarknadstiltak. I 2010 var 18% av dei arbeidslause på arbeidsmarknadstiltak, i 2012 er denne delen mykje lågare.<sup>34</sup>

Den høge og veksande arbeidsløysa har gjort det muleg å presse igjennom betydelege reduksjonar av reallønna. Netto nominell gjennomsnittsinntekt pr. hushald gjekk ned med over 7% frå 2008 til 2011. Nedgangen i reallønningane har ført til at lønnsdelen av BNP har gått ned frå 50% i 2009 til eit historisk lågmål på 45% i oktober 2012.<sup>35</sup>

Talet på hushald i Spania med alle medlemmer i arbeidsløysa nådde ein «historisk rekord» på 1,737 millionar i juli 2012.<sup>36</sup> Ein stor del av dei arbeidslause vil sannsynlegvis aldri kome i arbeid att i resten av sitt liv. Ein studie viser at sannsynet for å få arbeid igjen etter 1 til 3 månader i arbeidsløysa er 54%. Etter meir enn 12 månaders arbeidsløysa har dette sannsynet kome under 12%.<sup>37</sup> Samtidig er reservane som hushalda hadde før krisa i ferd

med å bli tærte ned. Sparinga som del av hushalda si bruttoinntekt har stupt frå 7% i 2009 til under null i 2012, og kvart tredje hushald har problem med å få endane til å møtast.<sup>38</sup> Ifølgje offisielle kriterium vart 12,4 millionar menneske, 27% av befolkninga, rubrisert som fattige i 2011.<sup>39</sup>

Både arbeidsløysa og lønnsnedgangen blir forsterka av ei ny arbeidsmiljølov, inspirert av EUs arbeidsmarknadspolitik, som vart vedteken av det spanske parlamentet i februar 2012. Det viktigaste elementet i denne lova går under nemninga «Rask handsaming ved regulering av sysselsetting» («Expediente de regulación de empleo»), ERE: Ved «tvingande omstende» definert som økonomiske, tekniske eller organisatoriske problem eller problem i produksjonen, kan bedriftene einssidig suspendere tariffavtaler og gå til kollektive oppseiingar. Dersom ei verksemd til dømes får redusert omsetning og/eller redusert overskot i tre kvartal på rad, kan leiinga seie opp så mange dei ønskjer og/eller setje ned lønningane, utan omsyn til tariffavtaler. Det blir ingen grenser for deltidsarbeid. I dei nemnde tre kvartala kan verksemdene også einssidig bestemme arbeidstimar pr. dag, skiftordning og turnus for kvar arbeidar. Avisa *El País* kommenterte straks at denne lova «opnar døra på vidt gap for ein generell lønnsnedgang.»<sup>40</sup> Åtte månader seinare rapporterte den same avisa at frå januar til august 2012 hadde kollektive oppseiingar auka med 53% og råka nesten 300.000 personar.<sup>41</sup>

Arbeidsløysa og den aukande fattigdomen gjer at stadig fleire personar også blir huslause. Spania har sannsynlegvis ei av dei strengaste lovene for utkastning grunna misleghald av pantelån. Familiar som ikkje maktar å betene huslåna sine, blir etter kort tid kasta ut, og gjelda med rente og rentesrente følgjer med dei. Bankane viser ingen nåde og brukar lova så langt den rekk. Renta på misleghaldne lån varierer mellom 18 og 29%. Det spelar ingen rolle kor stort restlånet på huset er, og det blir rapportert om familiar som blir kasta ut med eit restlån på berre 6000 euro. Talet på utkastningar dei siste fire åra er over 200.000. Berre i første halvår 2012 vart over 94.000 familiar kasta ut av husa sine. Mange utkastningar har ført til sjølv mord. Stadig fleire advokatar nektar no å prosedere for bankane i desse sakene, og 47 domarar frå heile Spania har laga ei fråsegn der dei krev at regjeringa straks tek initiativ til å endre lova og får gjennomført endringa som hastesak. Ei meiningsmåling viser at 95% av dei spurde meiner at lova må bli endra straks. Men hittil har Rajoys regjering prioritert å verne bankane og euroen framfor å verne sine eigne borgarar.<sup>42</sup>

Medan ein aukande del av befolkninga blir kasta på gata, fallbyr bankane tusenvis av bustader til dei kjøpesterke, med preferanse for dei som betalar kontant. Serleg bustader i kystområda går bra unna. Der blir husvære med to soverom selde for rundt 60.000 euro (vel 400.000 kroner). Britar, franskmenn, russarar, tyskarar, belgiarar og nordmenn er dei mest aktive kjøparane. Men dei minst 675.000 husværa som står meir eller mindre halvferdige, som «mursteinsarr» i terrenget, vil i mange tiår framover vitne om eksessane til

bankar og utbyggingselskap som den spanske befolkninga, og serleg arbeidarklassen, no må betale så dyrt for.<sup>43</sup>

### **Økonomisk krig mot arbeidarbefolkninga: Tyskland**

Også i «suksesslandet» Tyskland er arbeidarklassen på vikande front etter mange år med ein statleg regissert restriktiv lønnspolitikk. Reallønnsnivået er i dag lågare enn i slutten av 1990-åra, medan det har vore betydeleg vekst i arbeidsproduktiviteten (tabell 5). Denne utviklinga starta under sosialdemokraten Gerhard Schröders første raudgrøne regjering i 1999 og fekk full vind i segla i 2002–2003. Den offisielle grunngevinga for den restriktive lønnspolitikken var og er at «Standort Deutschland» var blitt for dyr på grunn av høgt lønnsnivå, serleg blant ufaglærte arbeidarar. Schröder insisterte på at meir moderat lønnsvekst var naudsynt for å stoppe utflagginga av industriar og få ned arbeidsløysa.<sup>44</sup> Det var vel derfor fagforbunda etter ein god del murring aksepterte Schröders «vending på arbeidsmarknaden».

Ein viktig komponent er opplegget med såkalla «minijobbar». I dag er det 7,4 millionar slike jobbar, som tilsvarer 18% av samla sysselsetting i Tyskland.<sup>45</sup> «Minijobbane» er korttids- eller deltidsarbeid som ikkje er inkludert i dei regulære tariffavtalane. For desse jobbane får arbeidsgivarane ein subsidie på rundt 30% ved at dei slepp å betale skatt og arbeidsgivaravgift. Dei tilsette har ikkje noko oppseiingsvern, dei har ikkje rett på sjuke- eller arbeidsløysforsikring, og pensjonsrettane er marginale. Rundt 63% av dei som arbeider i desse jobbane er kvinner. Fleirtalet av dei tilsette har ei timelønn på mindre enn 8,50 euro (ca. 63 kroner), og mange får mindre enn 5 euro (ca. 37 kroner).<sup>46</sup>

Gjennom «Agenda 2010», som inkluderer dei såkalla Hartz-reformene, vart oppseiingsvernet praktisk talt fjerna. Arbeidsløysetrygd og sosialstønad vart slegne saman, og perioden for ordinær arbeidsløysetrygd vart redusert til 12 månader. Etter den perioden er det behovsprøving, og trygda («arbeidsløysetrygd II») er i faste beløp og ikkje berekna ut frå trygdemottakaren si tidlegare lønn. Restriksjonane på lausarbeid og deltidsarbeid vart fjerna.<sup>47</sup> Resultata av Schröders arbeidsmarknadsreform er dramatiske: Som del av den totale regulære sysselsettinga har fast tilsette i full stilling gått ned frå 84% i 1991 til 66% i 2011, medan delen av korttids- og deltidstilsette har auka frå 16% i 1991 til 34% i 2011.<sup>48</sup>

Blant andre viktige reformtiltak var auke av pensjonsalderen frå 65 til 67 år, og reduksjon av pensjonsutbetalingane frå 48% til 40% av mottakaren si tidlegare lønn. Lønnstakarane sin trygdeprenie som prosentdel av inntekta vart redusert. For å dekke inn dette kuttet fjerna regjeringa all støtte til tannlegetenester og innførte eigendel på helsetenester.

Som ledd i «fleksibiliseringa» av arbeidsmarknaden har dei tyske regjeringane ført ein systematisk låglønnspolitikk. Resultatet er at 23% av

alle sysselsette i Tyskland no høyrer til den offisielle låglønnskategorien som måtte greie seg med mindre enn 9,15 euro (ca. 70 kroner) pr. time i 2010. Frå 1995 til 2010 kom det 2,3 millionar fleire inn i denne gruppa. I 2010 måtte 4,1 millionar arbeidarar klare seg med mindre enn 7 euro (ca. 52 kroner) i timelønn, medan 2,5 millionar hadde mindre enn 6 euro pr. time. Talet på arbeidarar i låglønnskategorien har auka med 40%, frå 5,7 millionar i 1995 til 8 millionar i 2010, som tilsvarer nær 20% av samla sysselsetting det året.<sup>49</sup>

I perioden 2000–2011 auka dei nominelle selskaps- formueinntektene med gjennomsnittleg 50%. Det var 2,6 gongar meir enn auken i dei nominelle arbeidstakarinntektene på 19%. I takt med den relative lønnsnedgangen har inntektsforskjellane i Tyskland nærmast eksplodert. Den gjennomsnittlege disponible inntekta til dei 20% med lågast inntekt vart redusert med 9,7% mellom år 2000 og 2010. Derimot auka den disponible inntekta til den rikaste tidelen av befolkninga med 15,5%. Alle dei fem tidelsgruppene i halvdel av befolkninga med lågast inntekt hadde inntektsnedgang, medan alle gruppene i den rikaste halvdel hadde inntektsauke. Målt med dei offisielle fattigdomskriteria har det aldri før etter den 2. verdskrigen vore så mange fattige i Tyskland som i dag.<sup>50</sup>

Denne utviklinga har samanheng med den nyliberale politiske offensiven som også har smitta over på sosialdemokratiet. Dei sosialdemokratiske partia i Tyskland, Spania, England, Portugal og Hellas har i stor grad snudd ryggen til arbeidarklassen og tvinga igjennom ei brutal fleksibilisering av arbeidsmarknaden. Wolfgang Streeck observerer at «i heile den kapitalistiske verda har inflasjonen halde seg vedvarande låg, medan arbeidsløysa auka meir eller mindre jamt. Parallelt med dette gjekk organiseringsgraden blant arbeidarane ned i nesten alle land, og streikar vart så sjeldne at somme land slutta å føre streikestatistikk.»<sup>51</sup>

At streikefrekvensen i USA har gått ned til praktisk talt null, kan forklarast med lågare organiseringsgrad. For i USA er fagorganisasjonane i privat sektor nærmast utrydda. I Tyskland er det derimot framleis ein sterk fagbevegelse og internasjonalt sett ein relativt høg organiseringsgrad. Forklaringa på at Tyskland etter 1995 har hatt like låg streikefrekvens som USA, må vel heller vere at fagorganisasjonane er blitt ideologisk fanga av den nyliberale propagandaen om at lønnsmoderasjon er naudsynt for å oppretthalde sysselsettinga, gjennom styrka konkurranseevne. Det er ingen tvil om at konkurranseevna vart styrka, men fram til 2011 har arbeidsløysa halde seg på eit høgt nivå, på over 6%, trass i lønnsmoderasjonen og fleksibiliseringa av arbeidsmarknaden (tabell 2).

### Hellas under troikaens åk

Likeeins som Spania hadde Hellas vedvarande og store underskot i utanriks-handelen også lenge før den reelle innføringa av euro i 2002. Og som i tilfellet med Spania, har handelen med Tyskland representert ein svært stor del av Hellas sitt totale handelsunderskot. Hellas står for berre 2,4% av EUs befolkning og 2% av EUs samla BNP (2009). Likevel representerte Hellas 6,7% av Tysklands samla handelsoverskot med EU, medan Hellas sitt handelsunderskot med Tyskland utgjorde 1/4 av totalt handelsunderskot med EU i 2009.<sup>52</sup>

Til skilnad frå Spania hadde Hellas i perioden 2000–2008 ein gjennomsnittleg reallønnsvekst på 1,7% pr. år. Men heller ikkje i Hellas steig real-lønningane meir enn arbeidsproduktiviteten i økonomien totalt, som var på 2,0% pr. år. Ein annan skilnad mellom Hellas og Spania er at ein relativt stor del av den greske utanlandsgjelda er offentleg gjeld (tabell 3). Ein viktigare forskjell er at Hellas (til liks med Portugal) har hatt underskot på dei offentlege budsjetta kvart einaste år sidan tidleg på 1990-talet. Både offentleg budsjettunderskot og offentleg gjeld som del av BNP har vore langt over Maastricht-krava (på respektive 3% og 60%) i alle dei siste 20 åra. For å kunne innlemme Hellas (og Portugal) i eurosona, måtte derfor herrane i Brussel mjuke opp desse krava. I 2001, året før planlagt innlemming i eurosona, utgjorde offentleg gjeld i Hellas det doble av Maastricht-kravet, nemleg 119,2%. Men dette kravet vart stilleteiane erstatta med ein ny regel kalla «directionality»: Sjølv om eit lands offentlege gjeld overskreid 60% av BNP, kunne landet bli medlem av eurosona dersom denne prosenten hadde gått jamt ned dei føregåande åra.

Det var for å oppfylle denne nye regelen før innlemminga i eurosona at regjeringa i Hellas i 2001 skaffa seg hjelp frå storbanken Goldman Sachs: Den greske staten selde obligasjonar i dollar og yen tilsvarande 2,8 milliardar euro. Beløpa i dollar og yen vart overførde direkte til Goldman Sachs, som så betalte ut euro til den greske staten. Denne «swapkontrakten» registrerte Eurostat som valutahandel og ikkje som eit lån. Goldman Sachs tok seg godt betalt for å utføre transaksjonen, 600 millionar euro. Endringar i internasjonale obligasjonsprisar og renter gjorde dessutan lånet hadde svolle opp til 5,7 milliardar euro i februar 2012. Fleire kommentatorar peikar på at slike transaksjonar er del av «normal statleg refinansiering», og at dei er heilt legale. Den italienske regjeringa har forresten brukt eit liknande knep for å skjule delar av si gjeld, med hjelp frå ein annan amerikanske bank.<sup>53</sup>

I alle fall er 5,7 milliardar euro ein dråpe i det enorme havet av gresk statsgjeld. Denne gjelda på over 300 milliardar euro, som delvis stammar heilt tilbake til militærdiktaturet, må forklarast på andre måtar. Det venstreorienterte partiet Syriza har kravd at ein uavhengig kommisjon skal klårgjere årsakene til gjelda. Men både dei rådande greske regjeringspartia Nytt

Demokrati (konservative), PASOK (sosialdemokratane) og EU-kommisjonen saman med ECB har stilt seg imot ei slik gransking. Dei held fast på at Hellas skal gjere opp for seg utan omsyn til årsakene til statens gjeldsopphopping og kven som er ansvarleg. At deler av gjelda kan vere illegal, vil dei ikkje høyre snakk om.<sup>54</sup> Slik blir befolkninga gjort ansvarleg for makthavarane sine eksessar.

Også det som skjer i Hellas, er ein økonomisk og sosial krig mot arbeidarklassen. Ikkje i noko anna land i eurosona har åttaket på velferdsstaten og arbeidarbefolkninga vore så omfattande som i Hellas. Fordi det er ein liten økonomi, eignar Hellas seg sannsynlegvis spesielt godt som laboratorium for den nyliberale kriseoffensiven i si mest ekstreme form. Så la oss sjå litt nærare på korleis troikaen, med god hjelp av dei lokale makthavarane, har vanskjøtta dette landet.

I mai 2010 organiserte EU og IMF den første «hjelpapakken» til Hellas i form av eit lån på 110 milliardar euro til 3% rente og løpetid på 7,5 år. I oktober 2011 gav troikaen ein ny kreditt som gjorde at det samla lånet kom opp i 173 milliardar euro. Det har lenger løpetid (15 år). Sidan mars 2011 har dessutan Hellas fått lågare lånerente (1,5%). I kjend IMF-stil blir låna delte ut i porsjonar (*tranches*) på fastsette tidspunkt. Vilåret for utdeling av nye porsjonar er at Hellas har oppfylt bestemte vilkår og aksepterer eventuelle tilleggskrav i låneavtalen. Dette er ein kopi av IMF's velbrukte *kondisjonalitet*. Den greske staten er i realiteten sett under administrasjon av troikaen.

Sjølv om dei private kreditorane våren 2012 ettergav 53,5% av fordringane sine, var statsgjelda ved utgangen av oktober 2012 like høg som i mai 2010, nemleg 304 milliardar euro. Gjennom «redningspakkane» er gjelda blitt flytta frå private til «offisielle» kreditorar som no sit med 64% av den samla gjelda: EU (ved EFSF, 24,3%), individuelle EU-statar (17,4%), ECB (14,8%) og IMF (7,2%).<sup>55</sup>

Som vilkår for låna har troikaen blant anna tvinga gjennom desse tiltaka: Reduksjon av offentlege utgifter slik at dei i 2012 er ca. 25 milliardar euro lågare enn i 2007. Desse innstrammingane har vore jamt fordelte på alle postar i statsbudsjettet, unntatt militærutgiftene. Under forhandlingane i oktober 2012 om utbetaling av ein porsjon av lånet frå oktober 2011, måtte parlamentet vedta nye innstrammingar på 13,5 milliardar euro fram til 2015. Dei skal i hovudsak skje gjennom kutt i lønningar og pensjonar.<sup>56</sup>

Arbeidsmiljølova er i realiteten blitt oppheva, og fagbevegelsen er sett ut av spel ved at inngåtte kollektive tariffavtalar er annullerte. Gjennom desse tiltaka blir arbeidsmarknaden «fleksibilisert» ved svekking av oppseiingsvernet, meir bruk av korttidskontraktar og individuelle lønns- og arbeidsavtalar. Gjennom statleg dekret er minstelønna i privat sektor redusert med 22%, til 580 euro (vel 4000 kroner) pr. månad, og den skal ikkje bli justert for konsumprisveksten. Berre i 2011 fall lønningane i gjennomsnitt med 14%, i nokre bransjar med rundt 30%.<sup>57</sup> Ved utgangen av 2012 er gjennom-

snittslønna i Hellas rundt 950 euro (ca. 7000 kroner) pr. måned.<sup>58</sup> Frå og med november 2012 er perioden for arbeidsløysetrygd redusert frå 24 til 12 månader. Trass i at Hellas faktisk har den lengste gjennomsnittlege årsarbeidstida blant landa i eurosona (2032 timar i 2011 mot til dømes Tysklands 1476 timar), har troikaen kravd at arbeidstida blir forlenga.<sup>59</sup> Pensjonane og ei rekkje trygdeytingar blir reduserte med minst 10%. Talet på offentleg tilsette, som i 2008 utgjorde under 9% av total sysselsetting, skal bli redusert med 150.000 eller 19% mellom 2009 og 2013.<sup>60</sup>

Det blir gjennomført omfattande privatiseringar av offentleg eigedom og fellesgode (ifølgje *The Guardian*, 22.04.2011, «eit av dei mest ambisiøse privatiseringsprogram nokon gong»): Sal av store landområde (ca. 100 øyer), hamner, vegar, jernbanar, flyplassar, offentlege tenesteselskap (posten og Postbanken, tele, energi, vassforsyning/avløp), for 50 milliardar euro (tilsvarande 22% av BNP i 2010) i perioden 2011-2014. I åra deretter krev troikaen privatiseringar for opptil 150 milliardar euro. Svært mange selskap som blir privatiserte, har skaffa den greske staten store (dividende-)inntekter. På privatiseringslista står blant anna det lukrative statlege Lotteriselskapet og Hellenic Petroleum som hadde eit netto driftsoverskot på 150 millionar euro i 2010. Som i Spania er privatiseringane eit direkte ran av fellesskapet sine eigedomar. Hittil er det utanlandske selskap, serleg tyske og franske, som har stått for størstedelen av oppkjøpa.<sup>61</sup>

Resultata av troikaen sin politikk overfor Hellas er katastrofale. Industriproduksjonen i 2011 var 19% lågare enn i 2005, og BNP i 2012 blir 20% lågare enn i 2007.<sup>62</sup> Frå juli 2010 til oktober 2011 vart over 200.000 arbeidsplassar lagde ned.<sup>63</sup> Arbeidsløysa er meir enn tredobla frå 7,7% i 2008 til 25% i oktober 2012 (tabell 2). Ungdomsarbeidsløysa har auka frå 33% i 2010 til 54% i oktober 2012 (tabell 6). Hellas har ikkje hatt nokon betydeleg bustadsboom slik som Spania og Irland. Men aukande arbeidsløysa og fattigdom gjer at stadig fleire familiar blir kasta ut av husa sine fordi dei ikkje greier å betale leiga. Frå 2007 til utgangen av 2011 auka talet på personar utan husly i Aten med nær 25%, til rundt 20.000.<sup>64</sup> Tradisjonelt har Hellas hatt ein av dei lågaste sjølvordsratane i Europa. Slik er det ikkje lenger. Det greske statistikkbyrået Elstat har dokumentert ein 19% auke i fullbyrda sjølvord i Hellas i perioden 2007-2009. I Aten vart det berre i juni 2012 registrert 350 sjølvordforsøk og 50 fullbyrda sjølvord. Det er påfallande at dei fleste er personar frå middelklassen.<sup>65</sup>

Frå 2009 til 2011 vart sjukehusbudsjetta kutta med 40%. I mai 2011 rapporterte internasjonal presse at dei offentlege helseføretaka i Hellas ikkje greidde å betale rekningane for medisinar. I januar 2012 var det mangel på 500 vanleg brukte medisinar, som medikament mot høgt blodtrykk, kreft, HIV, nyresjukdom, Parkinsons sjukdom og epilepsi. Til og med aspirin mangla det. Før den økonomiske krisa vart «gateklinikkane», som blir drivne av private organisasjonar, oppsøkte berre av 3-4% av den greske

befolkninga. I 2011 estimerte desse organisasjonane at dei gav hjelp og behandling til rundt 30% av befolkninga. Det medisinske tidsskriftet *The Lancet* seier klårt ifrå: «For å sikre at den greske krisa ikkje undergrev den grunnleggande kjelda til landet sin rikdom – befolkninga – trengst det større merksemd om helse og helsetenester.»<sup>66</sup>

Den greske overklassen har knapt merka at Hellas er inne i ei alvorleg økonomisk og sosial krise. Dei har sikra sine interesser gjennom godt samarbeid både med regjeringa (der deira parti, Nytt demokrati, har den reelle makta) og med troikaen. Storkapitalistar av alle slag og personar frå den politiske eliten har kontoar i filialen til HSBC Holdings i Geneve. Granskingsrapportar anslår at den greske overklassen har gøymt unna rundt 170 milliardar euro på bankkontoar i Sveits. Private greske finansformuar er berekna til totalt 576 milliardar euro, nesten det doble av den totale greske statsgjelda. Den greske handelsflåten står for 20% av all transport til havs. Men skipsreiarane har uavgrensa skattefridom. Dei siste tiåra har inntektsfordelinga gått stadig meir i dei rike sin favør. Ifølgje ein rapport frå Elstat har dei 20% rikaste seks gongar høgare inntekt enn dei 20% av inntekstakarane nedst på stigen.<sup>67</sup>

### Utsikter

Eksempla Hellas og Spania demonstrerer den grelle kontrasten mellom dei politiske makthavarane sin feigskap og sjenerøsitet overfor finanskapitalen og deira brutalitet overfor eiga befolkning. Hovudformålet med troikaens og statane sin deflasjonspolitik er å slå ring om finanssektoren og drive fram ytterlegare omfordeling av inntekt frå arbeid til kapital. Lønnskutta, kutta i pensjonane, strypinga av velferdsutgifter, reduksjonen av offentleg sysselsetting og privatisering av offentleg eigedom og fellesgode er komponentar i ein depresjonsskapande nyliberal politikk som vil forverre krisa ved at den fører til lågare etterspørsel, lågare realinvesteringar, fallande produksjon, auka arbeidsløyse, lågare skatteinntekter, meir fattigdom og veksande desperasjon i befolkninga. Faktisk svekkjer denne politikken statane si evne til å betene gjelda. Så lenge den hypertrofiske finanssektoren blir skjerma og det ikkje skjer ei omfattande nedskriving av finansielle aktiva med sletting av gjeld, vil krisa vare ved.

Det grunnleggande politiske problemet ved den spesielle krisa i eurosona er at overskotslanda, spesielt Tyskland, ikkje er villige til å bidra til balanse ved å dele tilpassingsbyrdene med underskotslanda. Det finst heller ikkje noka institusjonell ordning som kunne sikre ei slik byrdedeling. Tvert imot: Både Maastricht-kriteria, regelverket for ECB og den nye fiskaltraktaten skjermar overskotslanda sine interesser. Med støtte i dette regelverket kan Tyskland halde fram med sin eksportoffensiv og unngå å føre ein politikk som resulterer i høgare innanlandsk lønnsnivå og dermed høgare innanlandsk

effektiv etterspørsel, som ville bety auka import og lågare eksport i forhold til resten av eurosona. I staden blir dei andre landa i eurosona, spesielt PIIGS-landa, tvinga til destruktive «interne devalueringar» som fører til fallande inntekter og auka arbeidsløyse, og som til slutt også vil ha som resultat at Tysklands eksport til desse landa blir drastisk redusert. Ein svakare euro som følgje av krisa har styrka Tysklands eksport til land utanfor eurosona. Hittil har denne eksportveksten motverka eksporttapet på grunn av fallande etterspørsel i eurosona. Men dersom den noverande politikken hald fram, er det berre eit tidsspørsmål når også Tyskland blir dradd med i eurosonas økonomiske depresjon.<sup>68</sup> Verken ECBs nølande oppkjøp av statsobligasjonar på sekundærmarknaden, Europeisk Stabiliseringsmekanisme (ESM), fiskaltraktat, bankunion eller andre tekniske og antidemokratiske knep kan løyse dette problemet.

Eit første steg på ein muleg veg ut av krisa ville vere ei omfattande ettergiving av gjeld som sannsynlegvis ville føre til ein serie av bankkonkursar, og dermed ei kraftig «slanking» av finanssektoren. For å hindre total kreditørke måtte statane overta «systemrelevante» bankar og tilføre dei ny kapital. Bankane er ein viktig del av den økonomiske infrastrukturen. Deira relevante funksjon er å utføre ei samfunnsteneste på linje med transportsystem og vassforsyning. Derfor bør dei «systemrelevante» bankane vere i statseige og totalt skilde frå investeringsbankar som er profittmaskinar baserte på finansiell spekulasjon.

Det neste steget måtte vere at overskotslanda, spesielt Tyskland aksepterer å føre ein ekspansiv finanspolitikk som resulterer i høgare innanlandsk etterspørsel, høgare sysselsetting, betydeleg lønnsvekst og ein inflasjon godt over prisveksten i PIIGS-landa. Gjennom ein slik politikk ville Tysklands handelsoverskot vil bli kraftig redusert eller forsvinne, profittane i finanssektoren ville falle og realinvesteringar ville bli meir attraktive enn finansiell spekulasjon. Men ein slik politikk ville vere strid med dei politiske og økonomiske elitane sine grunnleggande interesser.

Ei hindring er «den farlege vennskapen» (Anton Costas) mellom dei politiske elitane og finanselitane. Ei anna hindring er at tyske styresmakter insisterer på at økonomien skal gå med handelsoverskot, medan både politikarane og den tyske befolkninga har ein inngrodd angst for inflasjon. Desse hindringane kan føre til at eurosona går i oppløysing.

I staden for å gripe tak i desse problema har dei politiske maktthavarane valt å gå til åtak på si eiga befolkning. I PIIGS-landa går det verst ut over ungdommen. Fleirtalet av dei hundretusenvis arbeidslause ungdomane har berre grunnskule, og dei har aldri hatt ein jobb. Utdanningsbudsjetta i PIIGS-statane blir skorne ned til beinet med det resultat at ungdomane er sosialt ekskluderte, sperra ute frå arbeid og utdanning, utan framtidshåp.

Tabell 6: Ungdomsarbeidsløyse i utvalde land<sup>1)</sup>

År	Spania	Portugal	Hellas	Irland	Italia	Frankrike	Storbrit.	USA
2005	19,7	16,1	26,0	9,7	24,0	20,6	12,2	11,3
2007	18,2	16,6	22,9	10,0	20,3	19,1	14,2	10,5
2010	41,6	22,3	32,9	28,7	27,9	22,9	19,3	18,4
2012 <sup>2)</sup>	52,7	36,4	54,3	29,2	34,3	22,8	22,0	16,5

<sup>1)</sup> Årsgjennomsnitt av talet på arbeidslause i alderen 15 til 24 år som prosentdel av totalt tal i denne gruppa som ikkje er under utdanning.

<sup>2)</sup> Tala er for juni 2012, med unntak for Storbritannia som er for april og Hellas som er for medio oktober.

Kjelder: For 2005–2010: OECD, *Employment and Labour Market Statistics (database)*, juli 2012. Kan lastast ned frå: <http://dx.doi.org/10.1787/unemp-yth-table-2012-1-en>

For 2012: *Eurostat News Release*, 113/2012; og *El País*, 21.10.2012, s. 8.

Det trengst ingen akademisk studie for å spå at samfunn med over 50% ungdomsarbeidsløyse går ei dyster framtid i møte (tabell 6). At dette problemet har vore nærpå eit ikkje-tema på EU-toppmøta, fortel mykje om haldninga til dei politiske elitane. Desse mennene lova europearane gull og grønne skogar då dei innførte euroen. No har dei skapt sosiale katastrofar i fleire euroland. Dei er i ferd med å gjere Europa til ein økonomisk ruin og eit politisk diktatur.

I denne situasjonen valde Den norske nobelkomité å gi fredsprisen til EU. Akkompagnert av media sin monotone skvalder nytta EU-eliten dette høvet til å kringkaste sine flosklar om eit Europa som ikkje finst og ikkje kjem til å finnast. Skal tru kva folka sør i Europa tenkjer om oljestaten her oppe i nord?

## NOTER

Takk til Olav Fagerlid, Hans Ebbing og fagreferent for kommentarar til tidlegere utkast av denne artikkelen.

- 1) Jf. artiklane av Skarstein og Nordhaug i *Vardøger*33.
- 2) Capgemini/Merrill Lynch, *World Wealth Report 2010*, s. 5. Kan lastast ned fra: [www.capgemini.com/](http://www.capgemini.com/). Jf. også C. Schnibben, «Lob der Gier», *Der Spiegel*, nr. 20, 11.05.2009, s. 99.
- 3) Jf. *Financial Times*, 12.08.2012.
- 4) Intervju i *Der Spiegel*, nr. 44, 29.10.2012, s. 77.
- 5) I 2006 var Luxembourg det einaste landet i Vest-Europa som hadde lågare offentleg gjeld som del av BNP enn Irland.
- 6) «Profite abschöpfen», *Der Spiegel* Nr. 41, 10.10.2011, s. 86. «Risikopåslaga», såkalla «spreads», er rentetillegga over renta på tyske statsobligasjonar.
- 7) Jf. OECD, *Economic Outlook 89*, mai 2011, s. 97.
- 8) Jf. Eurostat, *External and intra-EU trade*, Luxembourg 2011, s. 143.

- 9) *El País* (06.05.2012, s. 28), påpeikar heilt rett at den spanske staten er «den billigaste i Vest-Europa». I 2006 var Irland det einaste landet i Vest-Europa som hadde (marginalt) lågare offentlege utgifter enn Spania som prosentdel av BNP.
- 10) OECD, *Economic Outlook 91*, Statistical Annex, mai 2012.
- 11) Alle data er frå OECD, *Economic Outlook*, ibid.
- 12) Skilnaden i total produktivitetsvekst er delvis ei følge av ulik økonomisk struktur, i Tyskland med tungt innslag av industri, i Spania med tungt innslag av personleg tenesteyting (turisme). Veksten i arbeidsproduktiviteten i spansk industri i perioden 1999–2008 var ca. 0,5% pr. år. Dette forklarar den relativt store differansen mellom veksten i lønnskostnader pr. produsert eining i den spanske økonomien totalt og i industrien (jf. tabell 4).
- 13) Når det gjeld ECBs problem med å setje ei felles nominell styringsrente for eurosona, jf. Tony Johanssons artikkel i dette nummeret av *Vardøger*.
- 14) Ángel Laborda, «El mito de los salarios y la productividad», *El País Negocios*, 17.06.2012, s. 20. Laborda er leiar for konjunkturanalyse i dei spanske sparebankane sitt forskingsinstitutt (Funcas).
- 15) Rekna ut etter data frå Eurostat, *External and intra-EU trade – A statistical yearbook*, EU, Luxembourg, 2011; og *El País*, 06.09.2012, s. 12.
- 16) Jf. Eurostat, *External and intra-EU trade – A statistical yearbook*, ibid.
- 17) Eg skriv «nasjonaliserte» i hermeteikn fordi staten, i pakt med Rajoys aversjon mot statleg eigedom, ikkje har overteke aksjane i bankane, men sett dei under statleg kontroll gjennom eit «administrasjonsselskap» og tilført statleg kapital gjennom eit dertil oppretta «restruktureringsselskap».
- 18) Jf. «Despidos masivos en las nacionalizadas», *El País*, 25.11.2012, s. 26–27; og «La mayor parte del rescate se perderá», *El País Negocios*, 02.12.2012, s. 4–5.
- 19) Jf. nettutgåva til *El País*, 13.07.2012, «Una batería de medidas para recortar 65.000 este año y el que viene»: <http://economia.elpais.com/economia/2012/07/13/actualidad/>; og *El País*, 30.09.2012, s. 26–34.
- 20) «El gran hachazo al bienestar», *El País*, 16.12.2012, s. 38–39. Kan også lastast ned frå nettet: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/15/actualidad/1355594780\\_216065.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/15/actualidad/1355594780_216065.html)
- 21) «Cuando la salud duele», *El País Extra: Salud*, 28.10.2012, s. 2; «Las listas de espera se agravan», *El País*, 28.10.2012, s. 44; og «El gran hachazo al bienestar», ibid.
- 22) «El gran hachazo al bienestar», ibid.
- 23) 11,6% er utan sysselsetting i marknadsorienterte verksemdar med offentleg aksjemajoritet. Blir slike føretak inkluderte, var sysselsettingsdelen i «offentleg sektor» i 2011 på 15,1%. Jf. *El País*, 08.01.2012, s. 21; og 05.08.2012, s. 23. Påfallande er det at sysselsettingsdelen i offentleg sektor i Tyskland har gått ned frå 19,2% i 1997 til 14% i 2011. Dette stemmer dårleg med at offentlege utgifter i Tyskland som del av BNP var på heile 45,7% i 2011, mot 44,6% i Norge og 43,6% i Spania. Ei muleg forklaring er at offentleg sysselsetting under delstatane ikkje er rekna med, eller at ein svært stor del av offentlege utgifter i Tyskland representerer overføringar. Jf. OECD, *Economic Outlook no. 91*, mai 2012, s. 257. Kjelde for offentleg sysselsetting i Tyskland: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch* 2012, Wiesbaden 2012, s. 348 og 357. Jf.

også Messaud Hammouya, *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*, ILO, Geneve, 1999, s. 12, forutan Karl Schrader og Claus-Friedrich Laaser, *Die Krise in Süd-Europa und die Angst vor dem Dominoeffekt*, Diskussionsbeiträge Nr. 500/501, Institut für Weltwirtschaft Kiel, januar 2012, s. 33.

- 24) Jf. Angus Maddison, «Origins and Impact of the Welfare State, 1883–1983», *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, no. 148, mars 1984, s. 55–87; og M. Hammouya, *Statistics on public sector employment: Methodology, structures and trends*, ibid.
- 25) Jf. *El País*, 05.08.2012, s. 23; og 23.09.2012, s. 20. For 2012 utgjør rentebetalningane på gjeld 9,3% av totale offentlege utgifter. Totale rentebetalningar i perioden 2008–2012 var på 113 milliardar euro som tilsvarte 11% av Spanias BNP i 2010. Jf. CADTM, *Las Cifras de la Deuda 2012*: [www.cadtm.org/](http://www.cadtm.org/).
- 26) Jf. *El País*, 12.04.2012, s. 20.
- 27) OECD, *Economic Outlook 92*, november 2012 («Preliminary version»), s. 216.
- 28) Jf. J.S. González og M.V. Gómez, «Unas cuentas para enmendar», *El País Negocios*, 07.10.2012, s. 4–5; og J.I. Conde-Ruiz og J. RubioRamírez, «A vueltas con los presupuestos», *El País Negocios*, 28.10.2012, s. 19.
- 29) Jf. *El País*, 08.01.2012, s. 21; og *Der Spiegel*, nr. 35, 20.06.2011, s. 40.
- 30) Jf. OECD, *Economic Outlook 91*, mai 2012, s. 237; og 92, november 2012 («Preliminary version»), s. 171 og 201.
- 31) Frå januar 2011 til april 2012 gjekk utlåna til bedriftene ned med nesten 8%. *Der Spiegel*, nr. 17, 23.04.2012, s. 81.
- 32) Jf. *El País*, 08.01.2012, s. 21; og «Economía de guerra», *El País Negocios*, 28.10.2012, s. 4.
- 33) Jf. *El País Negocios*, 28.10.2012, s. 4–6.
- 34) Ibid.; og *El País*, 06.02.2011, s. 26.
- 35) Betydeleg meir enn 4% lågare fordi dette talet er basert på ein reallønnsnedgang på 2,26% for dei 4,8 millionar arbeidarane (26,5% av alle sysselsette) som fekk ny tariffavtale i 2012. Resten av dei sysselsette har lønnsfrys i 2012 med same pengelønn som i 2011. Jf. *El País Negocios*, 25.11.2012, s. 4–6.
- 36) «El número de hogares con todos sus miembros en paro marca un nuevo récord», nettutgåva av *El País*, 27.07.2012: <http://economia.elpais.com/economia/2012/07/27/actualidad/>.
- 37) Jf. *El País Extra: Formación y Empleo*, 27.05.2012, s. 10.
- 38) «Economía de guerra», *El País Negocios*, 28.10.2012, s. 6.
- 39) Jf. «At risk of poverty or social exclusion in the EU27», *Eurostat Newsrelease*, 171/2012, 03.12.2012.
- 40) *El País*, 12.02.2012, s. 21.
- 41) *El País Negocios*, 28.10.2012, s. 6.
- 42) «Perdimos la casa por 6000 euros», *El País*, 28.10.2012, s. 26–27; «Petición casi unánime para que se cambie la ley contra los desahucios», *El País*, 11.11.2012, s. 17–18; «Batalla contra los abusos de una ley», *El País Domingo*, 18.11.2012, s. 2–4; intervju med José María Fernández Seijo, *El País Semanal*, 02.12.2012, s. 26–32; og «Schlinge um den Hals», *Der Spiegel* nr. 52, 22.12.2012, s. 90–92.
- 43) C. Blanchar og J. Schulz-Dornburg, «Cicatrices de ladrillo», *El País Semanal*, 07.10.2012, s. 48–57; «Brotos verdes por la costa», *El País Domingo*,

- 11.11.2012, s. 8–9; og «Se busca ruso que pague contado», *El País*, 25.11.2012, s. 21.
- 44) I 2001, som var eit år med «konjunkturtopp», var 3,85 millionar (10,4%) arbeidslause i Tyskland, 2,32 millionar (8,0%) i Vest-Tyskland og 1,53 millionar (18,8%) i Aust-Tyskland. Data frå Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de>.
- 45) Jf. *Der Spiegel*, nr. 32, 06.08.2012, s. 79.
- 46) Op.cit., s. 78–79.
- 47) Det faste beløpet vart opphavleg sett til 345 euro (ca. 2750 kroner) pr. måned i vest og 331 euro (ca. 2650 kroner) i delstatane i aust. Blant kriteria i behovsprøvinga er blant anna at den arbeidslause ikkje har krav på trygd dersom hans/hennar ektefelle/sambuar har inntektsgivande arbeid. Jf. Elmar Altvater, «Hartz versus Marx», i: Günther Chaloupek m.fl., red., *Sisyphos als Optimist*, VSA-Verlag, Hamburg 2005, s. 376–391; og «Agenda del Sol», *Der Spiegel* Nr. 16, 16.04.2012, s. 84–88. Reformene har namn etter formannen for regjeringskommisjonen som laga forslaga, personalsjefen i Volkswagenkonsernet Peter Hartz. Han måtte gå av i juli 2005 etter å ha vore innblanda i ei korrupsjonsaffære i konsernet si avdeling i Tsjekkia.
- 48) *Der Spiegel* nr. 10, 05.03.2012, s. 68.
- 49) *Süddeutsche Zeitung*, 14.03.2012, s. 1 og s. 4.
- 50) Jf. *Der Spiegel* nr. 15, 07.04.2012, s. 19–20; Nr. 17, 23.04.2012, s. 78; og *Süddeutsche Zeitung*, 23.03.2012, s. 17 og 19.
- 51) Wolfgang Streeck, «The crisis of democratic capitalism», *New Left Review* nr. 71, sept./okt. 2011, s. 13.
- 52) Jf. Eurostat, *External and intra-EU trade – A statistical yearbook*, ibid.
- 53) Jf. Bloomberg, «Goldman Secret Greece Loan Shows two Sinners as Client Unravels»: [http://www.bloomberg.com/news/print/2012-03-06/goldman-secret-greece-loan-show ...](http://www.bloomberg.com/news/print/2012-03-06/goldman-secret-greece-loan-show-...); «Wall Street helped to mask debt fueling Europe's crisis», *The New York Times*, 14.02.2010; *Spiegel Online*, 02.08.2010: [http://www.spiegel.de/international/europe/greek-debt-crisis-how-goldman-sachs-help ...](http://www.spiegel.de/international/europe/greek-debt-crisis-how-goldman-sachs-help-...); forutan Nick Dunbars film, «How Goldman Sachs helped mask Greece's debt», vist på *BBC News Europe*, 20.02.2012: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17108367>.
- 54) Jf. George Katrougalos, «The Greek Debt under the Light of Constitutional and International Law», Committee for the Abolition of Third World Debt, 19.11.2012: <http://cadtm.org/The-Greek-Debt-under-the-light-of>.
- 55) Jf. *Der Spiegel* Nr. 48, 26.11.2012, s. 80.
- 56) *Der Spiegel* Nr. 46, 12.11.2012, s. 106.
- 57) *El País*, 21.10.2012, s. 8; og *Der Spiegel* Nr. 51, 17.12.2011, s. 97.
- 58) *Der Spiegel* Nr. 51, 17.12.2011, s. 97; Nr. 7, 13.02.2012, s. 22; og Nr. 46, 12.11.2012, s. 106; dessutan *The Economist*, 18.02.2012, s. 21; og *El País*, 21.10.2012, s. 8.
- 59) I mai 2011 uttalte Angela Merkel: «Vi kan ikkje ha ein valuta, og den eine får veldig mykje ferie og den andre ganske lite.» Men faktum er at Hellas, Portugal og Spania har det lågaste talet på betalte feriedagar pr. år blant landa i eurosona. Jf. *Der Spiegel*, Nr. 22, 23.05.2011, s. 18; og OECD, *Employment and Labour Market Statistics* (database), juli 2012: <http://dx.doi.org/10.1787/annual-work-table-2012-1-en>

- 60) Jf. *Der Spiegel* Nr. 7, 13.02.2012, s. 22; og Nr. 20, 01.10.2012, s. 101. Det blir stadig hevda at det er ei veldig oversysselsetting i offentleg sektor i Hellas. Faktisk er under 9% av samla sysselsetting svært lågt, mot til dømes rundt 33% i Norge. Derimot hadde Hellas (før privatiseringsoffensiven) ei rekkje føretak med statleg aksjemajoritet. Dersom desse blir rekna med, var sysselsettingsdelen i «offentleg sektor» over 20% i 2008. Jf. Karl Schrader og Claus-Friedrich Laaser, *Die Krise in Süd-Europa und die Angst vor dem Dominoeffekt*, Diskussionsbeiträge Nr. 500/501, Institut für Weltwirtschaft Kiel, januar 2012, s. 33.
- 61) Det er vel også grunnen til at privatiseringane går ganske tregt. For 2011 hadde regjeringa planlagt privatiseringar for 5 milliardar euro. Det faktiske resultatet vart 1,8 milliardar. (Jf. *Der Spiegel* Nr. 15, 07.04.2012, s. 94; og Nr. 51, 17.12.2011, s. 96.)
- 62) *Der Spiegel* Nr. 25, 20.06.11, s. 40; og OECD, *Economic Outlook*, nr. 92, november 2012 («Preliminary version»), s. 200.
- 63) «Wieder am Abgrund», *Der Spiegel* Nr.23, 06.06.2011, s. 63.
- 64) *El País*, 19.02.2012, s. 26.
- 65) «Suicidality and the economic crisis in Greece», *The Lancet*, nr. 9839, 28.07.2012, s. 337; «Der letzte Vorhang», *Der Spiegel* Nr. 33, 13.08.2012, s. 78–79.
- 66) «Health effects of financial crisis: omens of a Greek tragedy», *The Lancet* nr. 9801, 22.10.2011, s. 1457–1458; «Greece's financial crisis dries up drug supply», *The Lancet* nr. 9813, 28.01.2012, s. 302.
- 67) Jf. «Rosenkränze von Chanel», *Der Spiegel* Nr. 46, 12.11.2012, s. 106–108.
- 68) Frå oktober 2011 til oktober 2012 fall industriproduksjonen i Tyskland med 3,8%. Jf. «Industrial production down by 1.4% in euro area», *Eurostat News Release*, 178/2012, desember 2012.

Ingrid Hjertaker

## **RISIKO, USIKKERHET OG KRISE** **Finanskrisa 2007-2012 og endringar i synet på risiko<sup>1</sup>**

### **Ei krise i risikohandtering**

Fem år inn i den største finansielle og økonomiske krisa sidan 1930-talet er det høveleg å stille spørsmålet om korleis store, veletablerte og sofistikerte finansinstitusjonar kunne ta så mykje risiko. Hausten 2008 vart det tydeleg at amerikanske bankar hadde tatt for mykje risiko i den amerikanske låne-marknaden for *usikre låntakarar*, marknaden for *suprimelån*. Det same hadde AIG gjort, verdas største forsikringsføretak, då det hadde forsikra gjeldsprodukt basert på desse risikable subprimelåna. Sommaren 2012 er det klart at mange europeiske bankar har tatt for mykje risiko i europeiske statsobligasjonar, og desse jobbar no aktivt for at kriselanda ikkje skal få skrive ned gjelda si.

Finanskrise er ikkje noko nytt, men er noko som har prega statars økonomiar med meir eller mindre jamne mellomrom i lang historisk tid. Den noverande krisa har mange fellestrekk med tidlegare kriser, sjølv om den er større enn noko vi har sett på 80 år. Det særskilde med denne krisa er det veldige fokuset på *risikostyring* som har prega sektoren i fleire tiår. Finansinstitusjonar brukar betydelege ressursar – økonomiske, teknologiske og menneskelege – på såkalla risikostyring. Denne trenden er særleg utvikla i anglosaksiske økonomiar, men har også råka Noreg, der det engelske omgrepet *risk management* tilsynelatande har fått innpass i talespråket.

Finanskrisa som no har vara i meir enn fem år (2007-2012), er prov på at det finst alvorlege manglar ved denne risikostyringa. Aktørar i globale finansmarknadar verkar systematisk å ha undervurdert finansiell risiko, alt frå mishald i bustadlån, til at store finansinstitusjonar som Lehman Brothers kan gå konkurs, og risikoen for ubalansar og krise i eurosona. Denne undervurderinga av risiko har medverka til ei krise som har fått store realøkonomiske konsekvensar, som kjem til uttrykk i svak økonomisk vekst og enorm arbeidsløyse på begge sider av Atlanteren, og no også svekka vekst i BRICS-landa. Det finst også ei kopling mellom denne måten å tenkje kring risiko og eurokrisa, og dette vert diskutert i slutten av artikkelen.

Ei vanleg forklaring på at bankar kunne ta så mykje risiko, er at desse sentrale aktørane var medvetne om dei moglege konsekvensane av handlingane sine, men at dei kalkulerte strategisk med at staten ville gripe inn og redde dei i tilfelle krise. Slik kunne desse aktørane ta «oppsida» av si risikoåtferd, som var enorm kortsiktig profitt, medan staten måtte betale for

«nedsida». Dette fenomenet vert på engelsk kalla *moral hazard*. Om ein legg til eit løns- og bonussystem i finanssektoren som ofte fyrer opp under grådighet og handlingar som skaffar kortsiktig profitt framfor langsiktig soliditet for føretaket, er moral hazard ei plausibel forklaring på risikotakinga.

Denne artikkelen skal ta føre seg ei alternativ forklaring: *Sjølv dei mest sofistikerte og best informerte aktørane i marknaden var langt på veg ikkje klar over kor mykje risiko dei tok på vegner av sine arbeidsgjevarar og institusjonar, eller kor mykje risiko som var i ferd med å byggje seg opp i marknaden som heilskap*. Denne blindskapen skuldast ein sterk optimisme med omsyn til kor godt risk management-system kan modellere – og føresjå – komplekse sosiale system som ein global finansmarknad. Trua på kvantitativ risk management hadde som konsekvens at skjønn og tradisjonelt bankhandverk vart satt til sides då bankane tok avgjerder om å låne ut pengar til einskildindivid, føretak og statar. Risikomodellane gjorde mogleg fleire innovasjonar innan verdipapirisering og derivat som skulle ha som funksjon å spreie og overføre risiko til dei som betre kan bere den. Desse nyvinningane verkar i staden å ha skjult og konsentrert risiko, og forsterka konsekvensane av underliggjande problem.

Artikkelen freistar å forklare åtferda i sektoren i perioden fram til krise gjennom å analysere endringar i korleis aktørar i finansmarknadane og deira tilsynsmyndigheiter vurderte moglegheiter for risikostyring. Særleg vil fokuset vere på tre sentrale utviklingstrekk som har definert finansmarknadane dei siste tre tiåra: utviklinga av *risikomodellar*, *verdipapirisering* og *derivat*. Desse utviklingstrekkane er nært kopla, og er også sentrale faktorar bak krise. Saman har desse utviklingane medverka til å endre korleis aktørar i finansmarknadane og i tilsyna forstod og handsama risiko.

### **Frå usikkerheit til risiko – Trua på risk management**

Den optimismen som knyter seg til kvantitativ risk management, legg til grunn at finansmarknaden heller er prega av *sannsynrisiko* enn av *usikkerheit*. Skilnaden mellom desse fenomena er som følgjer: Risiko, i den allmenne tydinga, er ein fare eller eit trugsmål mot noko eller nokon. Risiko har derimot ikkje same rolle i finansmarknadar som det har i andre samfunnsområde, der risiko er noko utelukkande negativt som ein gjer best i å minimere eller unngå så langt det er mogleg. I finansmarknadar er risiko i tillegg, og kanskje vel så mykje, ei *moglegheit for profitt*.

Under dette kvardagslege omgrepet risiko kan vi derimot skilje mellom to ulike typar risiko, med omsyn til kor mykje avgjerdstakaren veit om framtida og omgivnadane ho tek avgjerda i. Vi kan snakke om *sannsynrisiko* eller probabilitisk risiko dersom den som står ovanfor ei avgjerd, veit kva dei moglege utfalla kan vere, og kan rekne ut presise sannsyn for kvart av desse

utfalla, med ein bestemd feilmargin. Dei klåraste døma på risiko det er mogleg å kalkulere på denne måten, er eit terningkast eller eit trekk frå ein kortstokk. Her veit vi at det er seks moglege utfall i det fyrste dømet, og femtito moglege utfall i det andre. Dersom terningen ikkje er skeiv på nokon måte, og kortstokken er fullstendig, er sannsynet for kvart av desse utfalla like store i begge døma. Sannsynrisiko kan då bereknast *matematisk*.

Den teoretiske motsatsen til sannsynrisiko er *usikkerheit*. Usikkerheit viser her til situasjonar der ein avgjerdstakar ikkje veit kva som kjem til å skje i framtida, og langt mindre kan feste presise, kvantitative sannsynsvurderingar til tenkte, moglege utfall. I 2002 freista dåverande forsvarsminister i USA, Donald Rumsfeld, å forklare det same skiljet i ein pressetale om situasjonen i Afghanistan. Rumsfeld fekk mykje ironisk pressekning kringa omgrepa hans «known unknowns» og «unknowns unknowns», som han forklara var skilnaden mellom det vi veit at vi ikkje veit, og det vi ikkje veit at vi ikkje veit.

Trass i harselasen Rumsfeld fekk for denne utsegna, er det eit viktig skilje og slett ikkje ein dum måte å formulere det på. I militærstrategi som i finans og andre samfunnsområde spelar det ei viktig rolle for avgjerdstakinga kor vidt den som tek avgjerda, trur at omgivnadane er karakterisert av (sannsyns)risiko eller usikkerheit. Samsvaret mellom ein avgjerdstakar si oppfatning av omgivnadane og dei faktiske forholda vil vidare ha følgjer for kor gode avgjerslene viser seg å vere. Difor er skiljet mellom risiko og usikkerheit eit viktig og relevant skilje i studiar av risikostyring generelt, ikkje berre for studiar av finansmarknader.

Sannsynrisiko og usikkerheit er sjølvstøtt to stiliserte kategoriar, og i røynda er det snakk om eit spekter mellom dei. I den eine enden av speket har du perfekt sannsynrisiko, som i dømet med terningkastet, og i den andre enden er det som kallast radikal eller fundamental usikkerheit. Radikal usikkerheit kjenneteiknar situasjonar der det er umogleg å vite noko om framtida, og der det ikkje finst nokon måte å konvertere denne usikkerheita til risiko ved hjelp av meir og betre informasjon. I røynda vil dei fleste vallsituasjonar liggje ein stad mellom desse ytterpunkta. Denne teoretiske todelinga kan likevel vere nyttig til å kontrastere ulike tilnærmingar til finansiell risikostyring internt i sektoren, samt ulike tilnærmingar til regulering frå styresmaktene si side. Kva ein avgjerdstakar trur ho veit om den verda ho tek avgjerda si i, vil påverke kva for handlingsalternativ ho vurderer som aktuelle, kva val ho tek og kva for tryggingstiltak ho nyttar for å handtere farane knytt til avgjerda. Dette teoretiske skiljet vil vere nyttig også i studie av risikostyring og risikoåtføring i andre samfunnsområde.

Dei færraste i finanssektoren eller i finanstillsyna vil nok påstå at verda (og finansmarknadane) er prega av sannsynrisiko. Likevel tyder mykje av åtføringa i sektoren frå denne perioden på at mange trudde sektoren var langt mindre prega av usikkerheit enn tidlegare. I følgje den rådande tenkemåten

hadde økonomar og finansaktørar lukkast med å konvertere den usikkerheita som fanst i marknadane til risiko, som no kunne modellerast med presise, kvantitative mål. Mykje av åtferda og fleire av dei nye instrumenta frå denne perioden vart rettferdiggjort gjennom å vise til desse nye risikomodellane.

Før desse nye verktøya for risikostyring vert diskutert, er det viktig å merke at dette strevet etter å konvertere usikkerheit til risiko ikkje alltid er negativ eller farleg. Tvert om. Å konvertere usikkerheit til sannsynrisiko har vore ein sentral del av det menneskelege opplysningsprosjektet. Såleis har menneske lukkast med å flytta mange aspekt av sine naturlege omgivnader ut frå sfæren av det ukjende, det som tidlegare kunne skildrast som «lagnad», og inn i ein sfære av probabilitistisk kontroll.<sup>2</sup> Utviklingar i retning av meir informasjon, styring og kontroll er i all hovudsak positive, og har mogleggjort viktige vitskapelege framsteg i mange samfunnsområde.

Overdriven utviklingsoptimisme kan derimot ha svært uheldige følgjer dersom optimismen kjem til å omfatte samfunnsfelt som er ibuande komplekse, der usikkerheita ikkje kan konverterast til risiko under nokon omstende. Sosiale fenomen kan i mange høve vere ibuande komplekse, med ukjende og samanvevde årsakssamanhengar som vanskeleg let seg måle kvantitativt på ein slik måte at dei gjev grunnlag for matematisk formulert føreseiing, (prediksjon). Overdriven optimisme med omsyn til kva vi trur vi veit om framtida, kan difor føre med seg ei heil rekkje problem dersom risikostyringa ikkje tek tilstrekkeleg høgde for det ukjende, eller «det vi ikkje veit vi ikkje veit». I slike høve kan det faktisk vere betre å freiste å navigere terrenget utan kart, heller enn å ha med seg eit kart som visar heilt feil terreng.

Moderne finansmarknadar er særskild komplekse. Marknadane er globale og samanvevde og involverer eit milliontals aktørar med ulike motiv. Delar av finanssektoren opererer innanfor regulatoriske rammer, noko som inneber at institusjonar har rapporteringsplikt på deler av verksemda si, men det finst òg ein stor «skuggebanksektor» som verken tilsynsmyndigheiter eller finanspressa har god kjennskap til. Framsteg innan datateknologi har gjort at dataprogrammerte kjøp og sal av ulike verdipapir no kan gå føre seg på så lite som eit par milliondelssekund. Dette tempoet gjer at samanhengar i finansmarknadene er endå vanskelegare å identifisere og måle presist. Ved bruk av avanserte matematiske modellar og IKT-system med stor kapasitet freistar likevel finansielle føretak og finanstilsyn å modellere finansverda som om det var ei verd prega av perfekt sannsynrisiko.

### **Økonomisk teori og risikomodellar**

Denne tilnærminga til risikostyring kan sporast attende til økonomifaget. Tidleg på femtitalet utvikla økonomen Harry Markowitz ein metode for å sette saman den optimale portefølje gitt eit ønskja risikonivå. Markowitz

argumenterte for at *volatilitet* (svingingar i avkastning) og *korrelasjon* var sentrale komponentar i samansettinga av ein portefølje, og den matematiske modellen hans krov presise, kvantitative mål for begge.<sup>3</sup> Tidlegare har desse storleikane vore sett på som vanskelege å kvantifisere, og Markowitz sitt tilskot representerte difor eit stort gjennombrøt. Med dette utgangspunktet og med Eugene Fama<sup>4</sup> sin teori om effektive marknader kunne økonomar utvikle ei rekkje modellar for diversifisering og prising av ulike finansinstrument. Mest kjend av desse modellane er *Black-Scholes-Merton* (BSM)-modellen, ein metode for opsjonsprising som vart utvikla av tre økonomar tidleg på 1970-talet.<sup>5</sup> Modellen vart publisert om lag samstundes som verdas første opsjonsbørs opna i Chicago, og dette samanfallet var ein viktig faktor i spreinga av denne modellen.<sup>6</sup> Økonomane som forma denne retninga innan faget, jobba med risiko i tydinga «volatilitet i avkastning», og dei såg dette som ein storleik som kunne kvantifiserast presist. Etter kvart som BSM-modellen og ulike avartar av denne vart vanleg i sektoren, spreidde denne tenkemåten seg hjå aktørar i marknadane. Optimismen med omsyn til kvantifisering kom til å omfatte alle former for risiko som finansinstitusjonar står ovanfor. Med desse modellane som utgangspunkt bygde finansinstitusjonar komplekse risikomodellar. Dei lukkast både med å prise og selje ulike nivå (kalla «transjar» etter det franske ordet for å dele) av verdipapiriserte pakkar og å utvikle komplekse derivatkontraktar. Desse tre utviklingstrekk ved moderne finansmarknader er særskilt viktige for å forstå krisa.

Det første av desse utviklingstrekk er som nemnt bruken av kvantitative risikomodellar. BSM og liknande teoretiske modellar vart i sektoren utvida til å verte institusjonsvide, altomfattande modellar for risikoanalyse og risikostyring. «*You cannot manage what you cannot measure*» vart eit viktig mantra i sektoren, og då gjerne utvida til «*you cannot manage well what you cannot measure accurately*».<sup>7</sup> Betydelege ressursar gjekk med til å utvikle presise, kvantitative mål på ulike former for risiko og modellere samanhengen mellom dei. Den mest kjende av desse modellane heiter *Value-at-risk* (VaR). VaR er eit samleomgrep for ein type risikostyringsmodell som skal estimere det maksimumstap ein bank kan lide med ein diversifisert portefølje, som følgje av ugunstige prisendringar på tvers av marknader, finansinstrument, løpetider og land.<sup>8</sup> Tapestimata er gjevne med eit bestemt konfidensintervall. Risikomodellane har som føremål å modellere ei heil rekkje variablar som er knytte saman på komplekse måtar. Fleire av risikoformene som vart inkorporerte i modellane, hadde ikkje tidlegare vore sett på som kvantifiserbare.

### **Kredittrisiko, marknadsrisiko og operasjonell risiko**

Finansinstitusjonar opererer typisk med tre hovudkategoriar av risiko: kredittrisiko, marknadsrisiko og operasjonell risiko.

*Kredittrisiko* er faren for at ein låntakar ikkje betalar attende, og dette gjeld individuelle låntakar, føretak eller statar. Dette er den viktigaste risikoforma for bankar, særleg for vanlege forretnings- og sparebankar då utlån er deira hovudgeskjeft.

*Marknadsrisiko* er den risiko ein portefølje har i fall ugunstige endringar i renter, aksje-, valuta- og råvareprisar. Tidlegare var dette ei risikoform som var mest aktuell for investeringsbankar, då desse hadde dei meste komplekse og kryssnasjonale porteføljane. Etter dereguleringa av finanssektoren som skaut fart på 1980-talet, har også forretnings- og sparebankar vorte meir eksponerte for marknadsrisiko, då også desse finansinstitusjonane fekk lov å handle i meir eksotiske og kryssnasjonale finansinstrument.

*Operasjonell risiko* er gjerne forstått som ein samlekategori for dei risikoformene som ikkje passa inn under dei to andre merkelappane. Kategorien omfattar trugsmål mot ein finansinstitusjon som stammar frå svikt i dei interne systema, og dette kan vere alt frå juridiske problem til teknologisk og menneskeleg svikt. Tradisjonelt har dette vore definert som «ikkje-finansiell risiko».<sup>9</sup> Eit døme på operasjonell risiko er om ein banktilsett gjer ein (mislukka) handel på vegne av sin arbeidsgjevar som ho hadde lov til (kalla *rogue trading*). Operasjonell risiko har alltid vore ei viktig risikoform då slik svikt kan føre til store tap og konkurs, men risikoforma har ikkje tidlegare vore kvantifisert.

Tradisjonelt er det berre kredittrisiko som har vore gjenstand for kvantitativ risikostyring. Dette fordi denne risikoforma er enklast å måle. Bankar har vanlegvis mykje data som kan vise sannsyn for mishald av lån, data som er strukturert rundt ei rekkje faktorar som historisk har påverka betalingsevna. Marknadsrisiko har vore vanskelegare å kvantifisere, då denne risikoforma femner om langt fleire variablar, og desse variablane er kopla saman på meir komplekse og dels ukjende måtar. Takka vere utviklingane i teori og risikomodellar vart også denne risikoforma kvantifisert og integrert i VaR. Operasjonell risiko har vore sett på som umogleg å kvantifisere (korleis setje ein talstorleik på faren for *rogue trading*?), men også her har optimismen auka med omsyn til kvantifisering og sannsynsmodellering. Denne risikoforma er no delvis innlemma i VaR.

Risikostyring i finanssektoren er ikkje noko nytt. Kjernen i all finansiell verksemd er å overføre og fordele den risiko som er knytt til økonomisk aktivitet til dei aktørar i marknaden som best kan bere risikoen. Det er t.d. risikooverføring som skjer når ein entreprenør med ein idé, men utan finansiering, koplast til ein investor som ynskjer avkasting på sine sparepengar, der banken er den mellomliggende institusjonen som legg

finansieringa til rettes. Det nye med denne risikostyringa er at den no krinsar rundt kvantitativ sannsynsmodellering og baserer seg mindre på kvalitative skjønnsvurderingar. Denne utviklinga har vorte institusjonalisert i praksisar og organisasjonsforhold i finanssektoren dei siste tre tiåra. Nye profesjonstitlar som «risk manager» og «risk professional» har vorte vanleg i sektoren og med desse også ei ny leiarstilling, «Chief Risk Officer». Risk management-oppgåvene verkar å vere særskild verdsette i finansinstitusjonar når kompensasjon nyttast som målestokk. Chief Risk Officers og andre risikoprofesjonelle tenar gjerne meir enn meklarane, som tradisjonelt har vore den best betalte gruppa i sektoren.<sup>10</sup>

Ei viktig årsak til at profesjonsgruppa nyt høg status, er at risk management-oppgåver har vorte nærare knytt til dei profittgenererande delane av verksemda, då nye finansinstrument har hatt som føremål både å generere profitt og å betre risikostyringa. Dette har ført til at grensene mellom dei oppgåver som har med profittgenerering å gjere og dei som går på risikostyring og framfor alt risikoavgrensing, ikkje lenger er like klåre. Fleire innovative, nye produkt som var skapa i denne perioden, hadde nettopp ein slik dobbelfunksjon, og var meint å fungere både som verktøy for å handtere risiko og som ein måte å generere profitt på.

### **Verdipapirisering og derivat – når utlån ikkje lenger inneber risiko**

Dei to viktigaste nyvinningane i sektoren som har hatt ein slik dobbelfunksjon er verdipapirisering og derivat.

*Verdipapirisering* er ein praksis som inneber ei vidaresejling av lån. Den banken som gjev lån, held då ikkje lånet eller kredittrisikoen i sitt eige rekneskap, men sel det vidare til ein investor som ser på lånet som ein sjanse for avkastning. Oftast vil ikkje ein investor kjøpe eit einskild lån i sin heilskap, men heller ein del av eit *strukturert gjeldsprodukt*. Slike produkt vert laga av ein mellomliggjande institusjon gjennom å samle ei rekkje lån (bustadlån, studielån, billån, kredittkort) i ein lånepakke for deretter å dele denne inn i ulike nivå, *transjar*, rangert etter risiko (basert på sannsyn for tap). Ved kjøp av ein slik transje i eit gjeldsprodukt vert ikkje ein investor eksponert for risikoen ved at ein einskild låntakar misheld sitt lån, men er i staden eksponert for mishaldsraten i lånepakka som heilskap.

Det finst i hovudsak to føremon med verdipapirisering (føremon frå eit sektorperspektiv, ikkje naudsyneleg frå eit samfunnsperspektiv). Det første er at det er mogleg for kvar bank å låne ut meir, då banken ikkje treng halde like mykje reservekapital mot lån som dei sel vidare.<sup>11</sup> Kapitaldekningskrav inneber at bankane må halde ei viss prosentdel eigenkapital mot sine aktiva (som inkluderer låna dei gjev). Slik regulering legg difor føringar på kor mykje ein bank kan låne ut. Gjennom verdipapirisering kan ein bank delvis unngå slike krav, og såleis lette dei avgrensingane som finst på utlåns-

mengde. Fordi bankar gjennom verdipapirisering kan låne ut meir, skapar dette ein ekspansjon i kreditten som er tilgjengeleg i samfunnet. Ei annan føremon tenar investorane som er på den andre sida av kredittekspsjonen. Verdipapirisering skapar det som har vorte kalla «informasjonsinsensitiv gjeld».<sup>12</sup> Fordi investoren ikkje er eksponert for mishald i eit einskild lån, men til mishaldsraten i lånepakka som heilskap, treng ho ikkje bruke ressursar på å samle informasjon om einskilde låntakarar for å kunne ta ei god investeringsavgjerd. Gjennom strukturering av gjeldsproduktet får investoren i staden høve til å velje seg eit risikonivå (avkasting vekta mot tapsrisiko). Informasjon om dei underliggande låntakarane er allereie prosessert og samla i kvantitative mål som investorar enkelt kan forstå. Krisa som byrja i 2007 viste derimot dei alvorlege problema knytt til uhemma gjeldsoppbygging, dårleg regulerte verdipapiriseringspraksisar og ukorrekte risikomål.

Det tredje sentrale utviklingstrekket som skal trekkast fram er *derivat*. Eit derivat er ein finansiell kontrakt som hentar sin verdi frå eit underliggande verdipapir. Derivatkontraktar kan teiknast på ei heil rekkje aktiva: aksjar, børsindeksar, rentenivå, valutakursar, råvarer, bustadlån eller på framtidige katastrofar som t.d. jordskjelv.<sup>13</sup> Dei tre mest vanlege formane for derivat er opsjonar, future-kontraktar og swaps. Eit døme på ein enkel derivatkontrakt er ein kontrakt om framtidig pris på kveite. Ein bonde som dyrkar kveite, kan vere interessert i å inngå ein kontrakt med ein motpart om å selje 500 tonn kveite om eitt år til ein bestemd pris, t.d. 3 kr/kilo. Bonden kan ynskje å verne seg mot eit fall i prisen på kveitemjøl, og såleis sikre seg ei garantert minimumsinntekt. Mot eit gebyr eller forsikringspremie kan bonden kjøpe ein derivatkontrakt som anten gjev ho høve til å selje denne mengda kveite til dømes om eit år til avtalt pris i dag (kalla ein opsjon), eller ho kan inngå ein kontrakt der ho har plikt til å selje den same mengda (kalla ein *future*-kontrakt). Motparten til ein slik type kontrakt kan t.d. vere ein kakeprodusent som fryktar at verksemda kan verte truga dersom prisen på kveitemjøl stig for mykje. Kakeprodusenten kan ynskje å sikre seg rett til å kjøpe kveite til ein pris som er låg nok til å sikre seg profitt på kakebakinga.

Aktørar i marknaden kan også bruke derivat som forsikringsinstrument meir indirekte. Eit døme kan vere ein tysk platespelarprodusent som har eit japansk føretak som hovudkonkurrent på den europeiske marknaden. Det tyske føretaket veit at dersom Yen-kursen er låg vis-a-vis Euroen, vert dei japanske platespelarane billegare enn dei tyske og vil selje meir. Det tyske føretaket kan då ynskje å kjøpe seg ein derivatkontrakt på Yen-kursen som vil gje ei utbetaling dersom Yen-kursen fell under eit visst nivå (dette vil vere ein såkalla *Swaps*-kontrakt, som inneber eit byte av kontantstraumar). Føretaket i dette dømet er verken interessert i å kjøpe eller selje underliggjande Yen, men dei pengane det tenar på derivatkontrakten dersom Yen-kursen fell,

kan kompensere for det salstapet føretaket vil få i møte med billegare japanske platespelarar.

Oftast vil det ikkje vere mogleg å finne to partar med ynskjer som matchar kvarandre perfekt slik som var tilfelle i kveitedømet. Difor treng derivatmarknaden at det finst tredjepartar i marknaden, det vil seie aktørar som ikkje har nokon direkte interesse knytt til den underliggjande vara eller verdipapiret. I staden har dei kanskje ei oppfatning om korleis prisutviklinga vil vere i framtida, og ynskjer å inngå eit *veddemål* på dette i håp om å tene pengar.

I dei fleste høve er det mellomliggjande institusjonar som legg til rette for derivatkontraktar, t.d. investeringsbankar og meklarhus, som tenar honorar på å selje kontraktar i tillegg til å nytte dei sjølve. Begge døma over viser til realøkonomiske behov for slike kontraktar, men dei fleste derivat vert handla mellom aktørar i finansmarknadane. Med omsyn til regulering er det vanskeleg å skilje einskildvis mellom derivat som er kjøpt som eit ledd i risikostyring (anten i realøkonomien eller i finanssektoren), og dei derivat som brukast til rein spekulasjon på framtidige prisendringar. Sett i sum er det derimot klåre teikn på at det finst uheldig spekulasjon i derivatmarknader, særleg for råvarer som mat og olje, og no også i swaps-marknaden for europeisk statsgjeld.

Fordi derivat er finansielle kontraktar som er avleidd frå underliggjande økonomiske forhold, finst det inga fysiske avgrensingar på kor mange derivatkontraktar som kan teiknast, slik det er avgrensingar på kor mange aksjar som er utskrivne frå eit føretak, eller kor mange oljefat som er til sals. I ein uregulert marknad er etterspurnad difor det einaste som legg føringar på kor mange derivatkontraktar som vert skrivne og den nominelle verdien av desse. Før gjennombrota i økonomisk teori var det likevel få som handla i derivatkontraktar fordi ein hadde store vanskar med å prise dei, det vil seie å bestemme kor stort gebyret eller premien skulle vere. Då BSM kom, løyste denne modellen problema med å prise t.d. opsjonskontraktar.<sup>14</sup> Desse nyvinningane innan økonomisk teori, og forskarane som stod bak, gav også legitimitet til derivatmarknaden, som før 1970-talet vart møtt med mykje skepsis frå både tilsynsorgan og dei fleste aktørar i finansmarknadane.<sup>15</sup> Nye prisingsverktøy og aksept frå tilsynsorgan, i kombinasjon med dei ibuande karakteristikkane, har gjort at derivatmarknadar har vakse enormt både i omfang og kompleksitet dei siste tiåra.

Det er vanskeleg å talfeste omfanget av derivathandel, og det er to grunnar til dette. Den eine er at dei fleste kontraktar framleis teiknast privat mellom to partar og ein mellomliggjande institusjon (såkalla *over-the-counter*, *OTC*) heller enn på børsar. Den viktigaste grunnen er derimot at reknemetoden som går ut på å summere den nominelle verdien av kontraktar, ikkje gjev eit presist bilete av verdi, fordi mange kontraktar kansellerar kvarandre. Ein investeringsbank kan t.d. ha skrive ut ein kontrakt som vil gje

utbetaling til kjøparen dersom oljeprisen stig med meir enn \$10 på tolv månader, og ha seld ein annan kontrakt som vil slå ut dersom oljeprisen er meir enn \$10 lågare. Desse to kontraktane vil aldri realiserast samstundes, og dersom prisendringane held seg innan +/- \$10 vil ingen av dei føre til utbetaling. Då er det berre gebyrbeløpet som har skifta hender. Den nominelle summen av derivatkontraktar kan likevel gje oss eit bilete av kor store desse marknadane er. Bank for International Settlements (BIS) sine estimat av OTC-marknaden frå 2008 reknar at det er \$460 billionar uteståande i rentederivatmarknaden, \$60 billionar i valutaderivat og \$55 billionar i såkalla *Credit Default Swaps*.

For dei store finansielle føretaka har verdipapiriseringsspraksisar og handel i derivat ein dobbefunksjon. Dei er ei kjelde til inntekt, tidvis store inntekter, og samstundes ein måte å handtere risiko. Gjennom verdipapirisering av lån kan bankar flytte kredittrisiko over til andre aktørar, unngå kapitaldekningskrav, og i same slengen sikre seg gebyrinntekter på vidaresejlinga. Ved hjelp av derivat kan finansinstitusjonar sikre seg mot tap i sine investeringsporteføljor, men også bruke derivat til å spekulere i prisendringar sjølv om det ikkje finst underliggjande interesser ein ynskjer å sikre. Desse tre utviklingstrekk (VaR, verdipapirisering, derivat) har endra finansmarknadane på grunnleggjande måtar dei siste tiåra. Dei har også medverka til å endre synet på risiko i sektoren. Med presise, sofistikerte risikostyringsverktøy trudde mange aktørar i marknaden, inkludert dei store finansinstitusjonane, at dei hadde finansiell risiko under kontroll.

## **Basel II – godkjenning av sektoren si risikostyring**

Skiljet mellom risiko og usikkerheit er eit skilje som også kan kaste ljøs over endringane i det internasjonale reguleringsregimet som fann stad i tiåra før krisa. Optimismen som vart skildra i førre avsnitt og fokuset på sannsynsrisiko framfor usikkerheit, var ein tenkemåte som også fekk feste i tilsynsorgan. Synet på risiko er særst viktig i studiar av regulering fordi regulering er ei form for risikostyring uavhengig av kva samfunnsområde det gjeld, men særleg for finans. Korleis dei med ansvaret for tilsyn vurderer finansmarknadane med omsyn til risiko eller usikkerheit, vil ha følgjer for korleis dei går fram i forsøk på å regulere.

Etter omfattande deregulering og privatisering av finansmarknader i den industrialiserte verda dei siste førti åra er det kapitaldekningskrav som står att som det viktigaste verktøyet som tilsynsorgana har til å kontrollere sektoren med. Kapitaldekningskrav er krav om at bankar held ein viss prosentdel kapital mot sine *aktiva*, (brutto formue, egedelar, i rekneskapen). Ein bank har eit litt annleis rekneskap enn hushald og andre typar føretak. Egedelane til ein bank er i hovudsak andre sine lån i banken. Skuldene til ein bank er derimot andre sine bankinnskott og sparepengar. Med kapitaldekningskrav ber

styresmaktene bankar om å halde kapital i reserve mot låna dei har gjeve, for å sikre banken mot tap som følgje av mishald. I sin reinaste form er difor kapitaldekningskrav eit reguleringsverktøy som tar høgde for det usikre. Måten kapitaldekningskrava vert rekna ut på, syner derimot innebygde føresetnader om at finansmarknadane er prega av kalkulerbar risiko heller enn av usikkerheit. Kapitaldekningskrava er nemleg *risikovekta*. Kapitaldekningsgraden vert ikkje rekna som ein prosentdel av ein institusjon sine samla aktiva, men er i staden vekta i forhold til kor risikable ulike aktivaklassar meinast å vere.

Det organet som definerar regimet for finansregulering når det kjem til kapitaldekningskrav, er Baselkomiteen (*The Basel Committee for Banking Supervision*). Komiteen består av sentralbanksjefar og sjefar for kredittilsyn frå 27 land, og sekretariatet deira held til ved BIS i Sveits. Komiteen har inga formell mynde over nasjonalstatar, men deira retningslinjer for regulering vert i stor grad implementert, også i land som ikkje er representerte i komiteen, som t.d. Noreg. Det første omfattande regelverket Baselkomiteen skreiv, stod ferdig i 1988, og lukkast skape internasjonal koordinering av metodologien rundt fastsetjing av kapitaldekningskrav. Det opphavlege regelverket, Basel I, la til rette for internasjonal samordning rundt eit enkelt, femdelt system for risikovekting. Systemet skilde mellom anna mellom OECD-medlemmar og ikkje-medlemmar med omsyn til statsgjeld, bankgjeld og anna føretaksgjeld. Allereie i 1991, medan regelverket framleis var i ferd med å verte implementert nasjonalt, vart denne risikovektinga kritisert. Samanlikna med den sofistikerte og finmaska risikostyringa som var i ferd med å etablere seg i sektoren, verka Baselreglane rigide og grovinndelte.<sup>16</sup> Kritikken kom ikkje berre frå sektoren sjølv, men også frå akademikarar. Regelverket vart endra stegvis utover 90-talet, og i 1998 byrja komiteen formelt arbeidet med Basel II (ferdigstilt i 2004).

Basel II representerte ei radikal endring i reguleringspolitikk. Den viktigaste endringa var at dei bankar som kunne kvalifisere til det, fekk lov til å bruke sine eigne, interne risikomodellar (VaR) til å avgjere kor mykje kapital dei trong halde, heller enn å nytte risikovektingssystemet til komiteen. Basel II omtalar VaR-modellen eksplisitt og i særers positive vendingar.<sup>17</sup> I Basel II-dokumentet oppfordrar komiteen finanssektoren til å arbeide vidare med å utvikle presise mål for alle risikoformer, inkludert operasjonell risiko. Komiteen ville heller ikkje tvinge fram ei standardisering av desse modellane, t.d. med omsyn til korrelasjonsmål, statistisk fordeling eller konfidensintervall. Vidare kunne bankar gjennom verdipapirisering og kjøp av derivatkontraktar delvis unngå dei eksisterande kapitaldekningskrava, fordi desse praksisane var meint å skulle fordele og nøytralisere risiko.

Den eksplisitte grunngevinga bak reforma var utviklingane i risikostyring som hadde funne stad i sektoren. I sine årsrapportar i den aktuelle perioden og i sjølve Basel II-dokumentet stadfestar komiteen at dei trur at sektoren –

gjennom nyvinningar i teori og teknologi – har vorte betre til å handtere eigen risiko. *Finanstilsyna verkar å ha delt trua på at usikkerheita i marknadane hadde vorte konvertert til kontrollerbar sannsynsrisiko.* Dette var også eit syn med brei støtte i akademia. Den svenske Nobelkomiteen hylla til dømes BSM-modellen for å ha gjort mogleg «..betre risikostyring i samfunnet». <sup>18</sup> Trua til finanstilsyna skulle derimot få fleire praktiske fyljer, då denne risikostyringsoptimismen vart nedfelt i dei nye Basel II reglane, som mange meiner spela ei sentral rolle i krisa. Med løyve til å bruke egne risikomodellar og nytte derivat til å nøytralisere risikoen knytt til ulike lån, lukkast store bankar å senke sitt kapitaldekningsnivå. Ikkje berre førte denne risikostyringsoptimismen til ei voldsam gjeldsoppbygging i systemet, men då krisa kom stod fleire store, systemviktige institusjonar att med alt for lite kapital til å tole dei tapa som kom.

### **Risikostyring som medverkande årsak til krisa**

Det ligg mange, samansette årsaker bak krisa som byrja i den amerikanske bustadmarknaden i 2007, og no har sitt alvorlegaste uttrykk i eurokrisa. Desse årsakene er ikkje tema for denne artikkelen, som i staden har sett på det underliggjande synet på risiko som gjorde krisa mogleg. Mange aktørar i marknaden har undervurdert kor mykje risiko dei har teke, inkludert dei store, sofistikerte bankane med avanserte risikostyringssystem. Det reelle risikonivået har ikkje stått i forhold til avkastning, eller med finanssektoren sitt eige språk: risiko har vore grovt *feilprisa*. *Sektoren har systematisk teke feil* med omsyn til sannsyn for mishald i bustadmarknaden, gjeldskrise i eurosona, og med omsyn til korleis og kor sterkt ulike marknader er korrelerte. Aktivaklassar som var tenkt ukorrelert eller negativt korrelerte (altså at dei ikkje skulle røre seg i same retning samstundes), viste seg hausten 2008 å vere positivt korrelerte (dei ulike marknadane rasa alle samstundes), noko som gjorde diversifiseringsstrategiar fånytted.

Det finst to rimelege tolkingar av denne svikten i risikohandtering. Den minst kontroversielle er å sjå denne risikostyringsiveren som har prega finanssektoren i seinare tiår som ganske fånytted. Finansmarknadane er like mykje prega av bobler og eufori, og fyljande panikk og krise, som denne delen av økonomien alltid har vore. Bankar har i røynda ikkje vorte noko flinkare til å handtere risiko ved utlån og anna verksemd, trass i omfattande ressursbruk på avansert risikostyringsteknologi.

Ei anna tolking, som kanskje vil vere meir kontroversiell, vil vere å sjå denne risikostyringa i seg sjølv som ei av årsakene til denne krisa. Påstanden er ikkje at ei krise ikkje ville ha skjedd utan utviklingar som VaR, verdi-papirisering og derivat, men at *krisa vart mykje større og meir kompleks som følgje av denne tenkemåten kring risikostyring*. Lat oss ta eit par døme. Det hadde ikkje vore mogleg å gje så mykje lån til subprime-låntakarar i den

amerikanske bustadmarknaden utan verdipapirisering, av di bankane utan verdipapirisering hadde vore avgrensa av kapitaldekningskrav. Verdipapirisering gjorde vidare at eksponeringa for risikoen i subprimemarknaden var spreidd til pensjonsfond og andre institusjonelle investorar over heile verda, inkludert norske kommunar. Det omfattande salet av derivatkontraktar basert på verdipapiriserte bustadlån gjorde at tapa vart mangedobla då dei først kom. AIG måtte reddast frå konkurs av amerikanske skattebetalarar fordi føretaket ikkje kunne betale ut alle derivatkontaktane dei hadde selt. Sunn fornuft skulle tilseie at mange av subprimelåna var sær s uforsvarlege, og difor også at å gje slike lån AAA karakter og selje billeg derivatforsikring på dei også, var uforsvarleg. Med risikomodellar som VaR, som nøye estimerte sannsyn for tap og korrelasjon, vart risikoen likevel sett på som mogleg å handtere. Fordi låneporteføljane var diversifiserte (ved hjelp av verdipapirisering og derivat) kunne risikoen minimerast og overførast til andre aktørar.

Finansteorien som modellane bygger på, har som føresetnad at ein opsjon alltid kan fjernast frå ein portefølje. Midt i ei krise, der likviditeten forsvinn (ingen vil handla med kvarandre) er dette langt frå tilfelle. Modellane er heller dynamiske i det at dei kan modellere ei verd der nesten alle andre aktørar nyttar seg av liknande modellar. I krisesituasjonar handlar difor mange aktørar likt, noko som forsterkar krisa då det vert tront ved utgangsdøra i einskilde marknader. Denne forma for «modellrisiko» vil forsterke det som allereie er uheldige krisedynamiskar som at einssidig pessimisme plar fylje ein periode av for einssidig optimisme. Tankesettet under modellane kviler på føresetnaden om at finansmarknadane er prega av sannsynsrisiko heller enn usikkerheit, og risikostyringa er heilt avhengig av at risikomåla og korrelasjonsestimata er korrekte. Krisa har synt at dette langt frå er tilfelle.

Sjølv om parameter i modellar som VaR har vorte endra dei siste åra i ljøs av dei uventa hendingane, har risikomodellar framleis ei like sentral rolle når det kjem til avgjerdene finansinstitusjonar tek. Fokus har vorte retta mot å skaffe fleire og betre mål på risiko, utan å ta høgde for at dei nye måla kan vise seg å vere like feil som dei førre. Framleis er det omfattande bruk av derivat og verdipapirisering i sektoren. Dei nye Baselreglane («Basel III») som skal implementerast innan 2019, har drastisk auka kapitaldekningsnivået som krevjast av bankar. Kapitaldekningskrava er derimot framleis risikovekta, og bankane har framleis lov til å bruke sine eigne risikomodellar til å rekne ut kor mykje risiko dei har. Bankane har også det same løyve til å bruke derivatkontraktar til å nøytralisere ulike risikoeksponeringar og såleis unngå å måtte halde kapital i reserve mot desse. Verdipapirisering er framleis lov i stor grad, men her har det kome strengare reglar som skal sikre at den institusjonen som tek låneavgjerda, skal behalde ein del av lånet – og då ein del av risikoen – i sitt eige rekneskap.

## **Eurokrisa**

Dei mange årsakene og konsekvensane av eurokrisa er godt dekkja i dei andre artiklane i dette nummeret. Det finst derimot også ei kopling mellom eurokrisa og den risikotenkinga som har vore analysert i denne artikkelen. Når det gjeld verdipapirisering, har ikkje denne praksisen spela like stor rolle i dei kriseråka Eurolanda. Spania til dømes hadde ei enorm bustadboble nesten fri for verdipapirisering. Veksten i derivat har derimot hatt ein langt meir direkte innverknad på eurokrisa. Mange investorar i europeisk statsgjeld har kjøpt *Credit Default Swaps* på statsobligasjonar, som gjev investorar ei forsikring mot konkurs anten dei eig statsobligasjonar eller ikkje. Slike derivat gjer det derimot vanskelegare å løyse statsgjeldskriser enn det har vore tidlegare i historia. Investorar er no langt mindre viljuge til å gå med på ei frivillig nedskriving av statsgjeld då dette ikkje gjev utbetaling på CDS-ane deira.

Mykje av eurokrisa har rot i korleis den europeiske monetære union vart designa. Valet om å innføre felles valuta gjorde at den asymmetriske prisveksten i eurosona førte meg seg farlege ubalansar (sjå også Skarstein i dette nr. av *Vardøger*).<sup>19</sup> Eit aspekt av eurokrisa som ikkje har fått like mykje merksemd, er den særskilde risikotenkinga som låg til grunn for ein del av åtferda som leidde til eurokrisa. Når rentene på sydeuropeisk statsgjeld konvergererte mot rentene på tyske statsobligasjonar i det fyrste tiåret med euroen, var ikkje dette berre ein konsekvens av at investorar var overoptimistiske med omsyn til t.d. Hellas. Det gjeldande Baselregelverket vektta risikoen ved all statsgjeld for OECD-land til 0%. Bankar kunne difor investere nærast uavgrensa i europeisk statsgjeld utan at dette kosta noko i form av meir reservekapital.

At tenkemåten kring finansiell sannsynsrisiko har overlevd krisa, ser ein ikkje minst i krisehandteringa i EU. Det europeiske redningsfondet, *European Financial Stability Facility* (EFSF), vart oppretta våren 2010 i møte med den greske gjeldskrisa og skal i januar 2013 slås saman med den nyoppretta men permanente institusjonen *European Stability Mechanism* (ESM). I staden for å opprette ei bankliknande eining, valde EU å danne EFSF som eit *strukturert gjeldsprodukt*! Stabilitetsfondet har fleire likskaps-trekk med dei subprimebaserte gjeldsprodukta som kollapsa hausten 2008, og EFSF har mange av dei same innebygde veikskapane.<sup>20</sup> EFSF – og seinare ESM når desse vert slått saman – kviler også på eit korrelasjonsestimat for statlege konkursar som er veldig lågt. Både EFSF og ESM inneheld trekk av den same risikotenkinga som dominerte i tiåra før krisa.

## **Risikoregulering og det usikre**

Risikotakinga som leia til krisa vert av mange kommentatorar og forskarar forklara med å vise til *moral hazard*, informasjonsasymmetri mellom ulike aktørar, og til det kortsynet som bonuskulturen skapa. Denne artikkelen har

freista å vise ein annan innfallsvinkel som rettar seg direkte mot det paradokset denne krisa representerer i møte med risk management-kulturen. Tre sentrale utviklingstrekk i finanssektoren i seinare tid (risikomodellar, verdipapirisering og derivat) vitnar om eit felles, underliggjande syn på risiko i sektoren. Aktørar i sektoren og tilsynsstyresmaktene deira verkar å ha lagt alt for stor vekt på risikomodellar som legg til grunn føresetnadar som ligg langt frå røynda. Mange av aktørane var nok klar over at modellane representerte ei grov forenkling av moderne finansmarknader, men det at mykje av aktiviteten deira var grunna i denne modelleringa tyder på at mange må ha gløymt å ta omsyn til den usikkerheita dei i teorien kanskje var klar over.

Artikkelen har freista å gje eit innsyn i tenkemåten kring risiko som har prega finanssektoren i tiåra før krisa, og korleis denne tenkemåten har kome til uttrykk i risikomodellar som *Value-at-Risk*, og i nye praksisar og instrument som verdipapirisering og derivat. Ein naturleg og uproblematisk slutning å trekke frå krisa er at denne risikostyringa har vore særslukka, og har ikkje leia til mindre risikabel atferd i sektoren. Artikkelen har derimot presentert ei anna tolking: *Denne risikostyringa har ikkje berre mislukkast i å hindre finanskriser som denne vi no er inne i, men har paradoksalt nok i seg sjølv medverka til krisa.* Gjennom å gjere mogleg fleire av dei praksisane og nye finansinstrumenta (som no er breitt anerkjende årsaker til krisa), har den kvantitative risikostyringa medverka til å skape ei større og meir kompleks krise enn det finanssektoren tidlegare har opplevd. Eit særleg kritisk utviklingstrekk i denne samanheng var Basel II reglane, då desse la dette tankesettet om ny risikostyring til grunn for regelverket for utrekning av kapitaldekningskrav for bankar. Med Basel II-reglane kunne bankane sjølve rekne seg fram til kor mykje kapital dei trong halde ved å bruke risikomodellar der dei sjølve avgjorde kritiske modellparameter som t.d. korrelasjonsmål og sannsynsforderung. Gjennom bruk av verdipapirisering og derivat fekk bankane ytterlegare løyve av Baselreglane til å redusere kapitaldekninga si. At finansstilsyna vart påverka av dette tankesettet, er særskild urovekkande, då finansregulering nettopp skal ta omsyn til – og freiste å minimere konsekvensane av – desse sjeldne, alvorlege og uføreseielege krisene som per definisjon fell utanfor kvantitative risikomodellar.

## NOTAR

- 1) Takk til Olav Fagerlid og Hans Ebbing for omfattande og gode kommentarar til tidlegare utkast.
- 2) P. Bernstein, *Against The Gods. The Remarkable Story of Risk*. John Wiley & Sons, New York, 1996.

- 3) H. Markowitz, «Portfolio Selection», *Journal of Finance*, 7, nr 1, 1952, ss 77-91.
- 4) E. Fama, «The Behavior of Stock Prices», *Journal of Business*, 37, nr 1, 1965, ss 34-105.
- 5) F. Black og M. Scholes, «The Pricing of Options and Corporate Liabilities», *Journal of Political Economy*, 81, nr 3, 1973, s 637-654. Og R.C.Merton, «Theory of Rational Option Pricing», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 4, nr 1, 1973, ss 141-183.
- 6) J. Fox, *The Myth of the Rational Market. A History of Risk, Reward and Delusion on Wall Street*, Harper Business, New York, 2009, s 145.
- 7) Chief Risk Officer i Goldman Sachs Craig Broderick, innlegg til den amerikanske finanskrisekommisjonen 30.06.10. Vitneutsagnet tilgjengeleg på [www.fcic.gov](http://www.fcic.gov).
- 8) J. Izquierdo, «Reliability at risk. The supervision of financial models as a case study for reflexive economic sociology», *European Societies*, 3, nr 1, ss 69-90
- 9) M. Power, *Organized Uncertainty. Designing a World of Risk Management*, Oxford University Press, Oxford, 2007, s 103.
- 10) N.N Taleb, *Fooled by Randomness. The Hidden Role of Chance in Life and in the Markets*, Penguin, London, s 40.
- 11) Regulering av verdipapirisering varierer mellom land, mellom anna i kva grad bankar må halde delar av eksponeringa på eige reknskap.
- 12) G. Gorton og A. Metrick, «Regulating the shadow banking system», *NBER working paper*, s 12.
- 13) V. Acharya m.fl, «Derivatives. The Ultimate Financial Innovation», i: V. Acharya og M. Richardson (red) *Restoring financial Stability. How to Repair a Failed System*, John Wiley & Sons, New York, 2009, s 233.
- 14) S. Johnson og J. Kwak, *13 Bankers. The Wall Street Takeover and the Next Financial meltdown*, Pantheon books, New York, 2010, s79.
- 15) P. Triana, *Lecturing Birds on Flying. Can Mathematical Theories Destroy the Financial Markets?*, John Wiley & Sons, New York, 2009, s XLVI.
- 16) D. Wood, *Governing global banking. The Basel Committee and the politics of globalization*, Ashgate, Aldershot, 2005, s 87.
- 17) BCBS, *International Convergence of Capital Management and Capital Standards. A Revised Framework*, 2006, tilgjengeleg på [www.bis.org](http://www.bis.org).
- 18) The Nobel Foundation, «The Prize in Economics – Press release», 14. oktober 1997. Tilgjengeleg på [www.nobelprize.org](http://www.nobelprize.org).
- 19) Bortho, A og W. Carlin, «EMU's Problems: Asymmetric Shocks or Asymmetric Behaviour?», working paper, 2012.
- 20) L. Zingales, «Europe's Financial Alchemy», *Project Syndicate*, 23.12.10. Tilgjengeleg på [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org), lese 04.01.11.

Tony Johansson

## ÄR EURON VÄRD ATT RÄDDA?

Den Ekonomiska och Monetära unionen har under en längre tid balanserat på gränsen till sammanbrott. Den bild som ges av ledande politiker i EU och som spås på av hur media rapporterar, är att krisen till stora delar är statsfinansiell och orsakad i de enskilda krisdrabbade länderna som sägs ha dålig kontroll över finanspolitiken, överdimensionerade välfärdssystem och extremt generösa pensionssystem.<sup>1</sup> De krisdrabbade länderna är emellertid länder med relativt små välfärdsstater och låga sociala utgifter och pensionsåldern är inte lägre än i länder som Tyskland. Vad gäller de statsfinansiella kriserna, sammanhänger de med hög och stigande skuldsättning före den globala finanskrisen endast i ett par av länderna. Det är således inte en generell förklaring. En sådan förklaring skisseras däremot i denna artikel.

### Skuldkrisen är en effekt – inte en orsak

Om krisen i eurozonen är orsakad av enskilda länders lättsinniga hantering av sina statsfinanser, då kan vi förvänta oss att finna tydliga mönster i utvecklingen av statsskuld och offentliga underskott i eurozonens medlemsländer fram till att den globala finanskrisen bröt ut hösten 2008. De länder som därefter klarade krisen väl borde vara de länder som under eurons första år förde en ansvarsfull finanspolitik – vilket i EU-sammanhang är liktydigt med att det offentliga underskottet högst är 3% av BNP – medan de länder som fått eller är nära att behöva nödlån från EU och IMF borde vara de länder som förde en oansvarig finanspolitik under dessa år.

Så förhåller det sig emellertid inte. I tabell 1 redovisas data över den offentliga bruttoskulden som andel av BNP för tre år (1999, 2007, 2011), förändringen i denna skuldkvot samt antal överträdelser av Maastrichtfördragets och Tillväxt- och stabilitetspaktens (i fortsättningen benämnd paktens) kriterier för skuldsättning. (Alla tabellar är i Appendix bak artikeln.) I tabell 2 redovisas genomsnittligt budgetunderskott för perioden före krisen och för krisperioden samt antal överträdelser av fördraget och paktens.

Fyra länder har i skrivande stund fått stöd via olika former av nödlån. Dessa är Grekland, Irland, Spanien och Portugal.<sup>2</sup> Grekland och Portugal hade stigande skuldkvoter under perioden som förgick finanskrisen. Dessa länders genomsnittliga underskott under denna period överstiger också paktens underskottskriterium. För dessa länder kan det således anföras att dagens kris har en bakgrund i denna skuldsättning (i nästa sektion kommer

det dock att visas att detta endast är en beståndsdel av eurokrisen). Vad gäller Irland och Spanien finns det däremot ingen sådan bakgrund i skuldsättning före krisen. Under perioden fram till krisen, presterade de mycket bra utifrån paktens kriterier. Irland och Spanien hade i genomsnitt överskott i sina offentliga finanser och båda länderna reducerade sin skuldkvot på ett remarkabelt sätt: Spanien från 62,4% 1999 till 36,3% 2007 och Irland från 48% till 24, 8% under samma period. Därefter vände skuldsättningen brant uppåt, men det är efter att finanskrisen slagit till. Skuldkrisen i dessa båda länder kan därför inte vara orsaken till eurokrisen; det är den ekonomiska krisen som har orsakat skuldkrisen. Vidare framgår att Frankrike och Tyskland inte levde upp till paktens krav. Tyskland bröt mot skuldkvotskriteriet under hela perioden, med undantag av år 2001, Frankrike passerar denna gräns om 60% 2003. Båda länderna hade under perioden 1999–2007 visserligen ett lägre genomsnittligt underskott än paktens kriterium om 3%, men Tyskland bröt detta kriterium 2001-2005 och Frankrike 2002–2004.

Slutsatsen är således att det inte finns något generellt samband mellan hur väl paktens regler efterlevdes under perioden före krisen och hur det sedan gick under perioden efter att finanskrisen brutit ut. Eurokrisen är inte en historia om sparande och slösande nationer, där de senare straffas för sitt lättsinne medan de förra får skörda frukterna av sin sparnit.

### **Asymmetriska trender**

Eurokrisens bakgrund är en annan. Den går att finna i de i eurozonen interna obalanser, som uppkommit till följd av att länderna utvecklats olikartat vad gäller produktivitet och tillväxt, priser och löner. Samtidigt har de inordnats under samma penningpolitiska regim, med gemensam räntenivå beslutad av ECB, gemensam extern euroväxelkurs och de facto avskaffade interna nominella växelkurser. Effekten har blivit ett mer volatilt konjunkturförlopp.

Vi kan kalla detta för asymmetriska trender, ett begrepp besläktat med asymmetriska chocker. Dessa trender beror på underliggande strukturella egenskaper som gör att ekonomierna inte utvecklas i takt. Men till följd av den gemensamma räntepolitiken och avsaknad av interna nominella växelkurser, saknas effektiva sätt att stabilisera konjunkturförloppet i de olika ekonomierna inom eurozonen och spänningar byggs på så sätt upp.

Asymmetriska chocker diskuterades och analyserades inför skapandet av den gemensamma valutan medan frågan om trendmässiga skillnader mellan medlemstaterna antingen ignorerades eller antogs kunna lösas genom löneflexibilitet.<sup>3</sup> Asymmetriska trender är emellertid väsentligt mer problematiskt än vad tillskyndarna av monetär integration förstod. Resultatet har nämligen visat sig bli inte automatisk anpassning via de nominella lönerna, utan istället har skillnader ackumulerats med tiden.

Dessa asymmetriska trender, vars effekter således ackumuleras under det knappa decennium som föregick finanskrisen, är lätta att finna i tidsserierna som visar BNP-tillväxt, produktivitetstillväxt och prisindex för de enskilda länderna (se tabell 3 och 4).

Grekland, Irland och Spanien var tre av de snabbast växande länderna inom eurozonen under åren som föregick finanskrisen. Irland hade en tillväxttakt på 5,1%, Grekland 4,1% och Spanien 3,4%. Samtidigt växte unionens största ekonomi, Tyskland, med endast 1,2% per år 1999-2007. Dessa tre snabbväxande länder hade också den största genomsnittliga minskningen i BNP under perioden 2008-2011. Gemensamt för dessa tre länder är även den snabbare prisutvecklingen. Denna utveckling har gröpt ur dessa länders konkurrenskraft. När finanskrisen slog till, befann sig dessa länder därmed redan i ett prekärt läge sett utifrån sin konkurrenskraft. Jämfört med år 2000 hade Greklands konkurrenskraft fallit 17%, Spaniens 24% och Irlands 48%. Och de två förstnämnda uppstod stor underskott i utrikeshandeln. Irland, vars ekonomi tycks vara betydligt mer dynamisk, lyckas dock upprätthålla fortsatta överskott i utrikeshandeln trots stigande realväxelkurs, vilket skulle indikera fallande konkurrenskraft. Att Irland trots denna uppenbart negativa relativa prisutveckling lyckas bör utredas i närmare i framtida studier.

Det finns ytterligare två länder som utvecklas markant sämre än övriga länder efter finanskrisen, nämligen Portugal och Italien. Av dessa är det endast Portugal som har en väsentligt högre prisutveckling under perioden före finanskrisen än eurozonen hade i genomsnitt, medan Italien endast hade en marginellt snabbare pristillväxt. Men Italien och Portugal (liksom Spanien) hade en mycket låg produktivitetstillväxt under perioden fram till finanskrisen. Det gör exportindustrin mer känslig för prisökningar, varför konkurrenskraften faller på ett liknande sätt och stora underskott i utrikeshandeln uppstår.

Detta är den gemensamma nämnaren för de hårdast krisdrabbade länderna. Till följd av en högre prisutveckling eller som i fallet är med Italien – lägre produktivitetstillväxt i kombination med marginellt högre prisutveckling – har konkurrenskraften eroderats bort och underskott i utrikeshandeln uppstått.

Samtidigt har konkurrenskraften stärkts i de länder som har haft en lägre prisutveckling. Särskilt vad gäller Tyskland. Och med dess stigande konkurrenskraft följde växande bytesbalansöverskott.

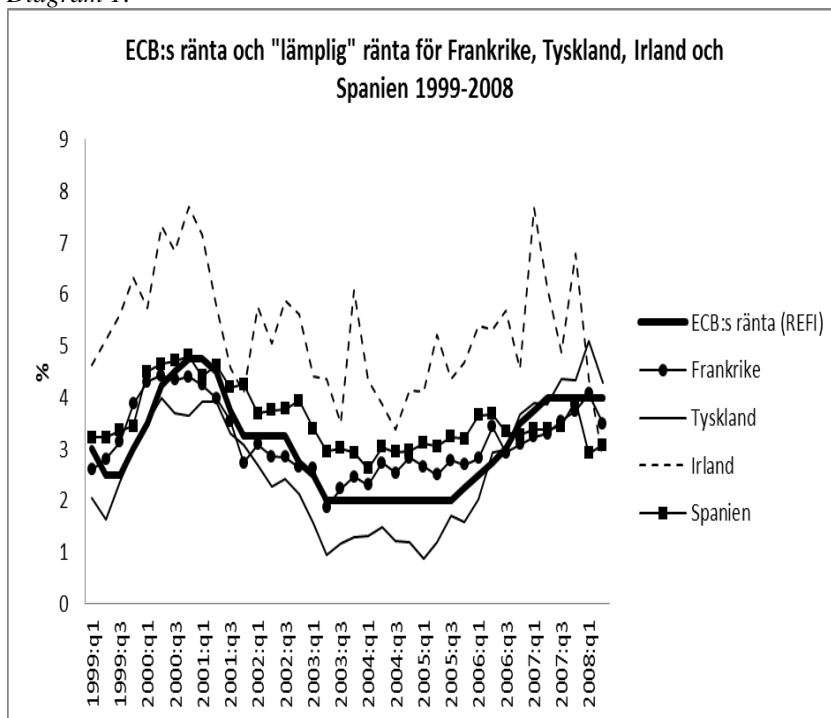
Att eurokrisen blivit så allvarlig beror på denna underliggande obalans mellan å ena Tyskland vars konkurrenskraft stärktes och å andra sidan Grekland, Italien, Portugal och Spanien, vars konkurrenskraft försvagades. Följden blev överskott i utrikeshandeln för Tyskland och underskott i utrikeshandeln förför de sistnämnda.

Denna utveckling visar att analyserna inför tillskapandet av den monetära unionen fokuserade på fel problem. Merparten av diskussionerna kring olikartade förhållanden och problemen med att ha en gemensam ränta och vara utan möjligheten att justera nominella växelkurser, handlade om risken för asymmetriska chocker.<sup>4</sup> Även om dessa asymmetriska chocker är problematiska och har förekommit under det senaste decenniet, är det inte dessa som har de mest långtgående och allvarligaste konsekvenserna. Det är istället de asymmetriska trenderna som är det allvarliga i denna utveckling. De leder till att skillnader ackumuleras och till att ytterligare spänningarna uppstår, vilka i sin tur förstärker de initiala olikheterna. En sådan mekanism är att realräntan i en valutaunion rör sig omvänt mot inflationstakten, vilket innebär att om inflationstakten rör sig i samma riktning som BNP-tillväxten i varje land, kommer realräntan att fungera procykliskt och på ett sätt som leder till ökande skillnader mellan länder. Samtidigt kan inte växelkurserna dämpa spänningar mellan länder. Krugman lyfter fram Spanien som en illustration på detta.<sup>5</sup> Spanien var ett av de överhettade länderna, där den höga inflationen och låga realräntan drev fram fastighetsbubblor som underblåstes av kapitalströmmar inom eurozonen. Tyskt kapital rusade in i den spanska husbubblan, vilket bidrog till ökade huspriser och ökat byggande, vilket drog upp lönerna i denna skyddade sektor. Det spillde sedan över på den övriga ekonomin så att inflationen ökade. Om Spanien i detta läge – åren kring 2005 – hade haft kvar pesetan, skulle man ha kunnat höja räntan, och samtidigt skulle pesetan sannolikt ha ökat i värde. Sammantaget skulle överhettningen ha dämpats. Men i avsaknad av penning- och valutapolitik stod Spanien utan effektiva verktyg att kyla ner ekonomin. Istället tvingades man se på när konkurrenskraften urholkades. Och nu kan inte denna obalans rättas till med valutakursjusteringar. Irlands bostadsbubbla har en liknande historia.

### **Penningpolitik och asymmetriska trender**

En nominell räntenivå, som dessutom tenderar leda till procykliska förändringar i realräntorna, kan inte under dessa förhållanden passa alla. Samtidigt har det åtminstone pedagogiskt värde att föra analysen ett steg längre. Låt oss därför ställa frågan: hur väl har egentligen ECB:s räntepolitik passat de olika länderna? Det är inte en ny fråga. Flera studier har inriktat sig på att tillämpa Taylorregeln för att analysera ECB:s räntepolitik i förhållande till de enskilda länderna.<sup>6</sup> Dessa studier visar att ECB:s ränta generellt sett, före krisen, var för låg för de idag krisdrabbade länderna.

Diagram 1:



Dessa uppskattningar är emellertid baserade på att Taylorregeln är lämplig att följa och att ECB faktiskt följer den. Men ur ett historiskt perspektiv är det rimligare att först estimerar en räntesättningsekvation för ECB:s historiska räntesättning och därefter ställa frågan: vilken ränta skulle ECB ha satt för respektive land, givet vad vi vet om hur ECB satt räntan för Eurozonen? Följaktligen har jag estimerat en räntesättningsekvation för ECB:s räntesättning 1999-2008 och därefter tillämpat denna estimerade ekvation på nationell data. Det som då erhålls är en uppskattning av lämplig räntenivå vid varje tidpunkt. Se diagram 1, och dessutom tabell 6 i Appendix.<sup>7</sup>

I tabell 6 och 7 redovisas resultaten för alla länderna (se Appendix) och i diagram 1 illustreras resultaten för två av unionens tungviktare – Frankrike och Tyskland – i en jämförelse med två av «lättviktarna» – Irland och Spanien. Det vi då ser är att den ränta som ECB satte för eurozonen, var omkring hälften så hög som den skulle ha satt för Irland, om den hade fått i uppgift att sköta landets räntepolitik på samma sätt som den skötte eurozonens räntepolitik.

Vägen från «keltisk tiger» till statsbankrutt går via ECB:s räntepolitik: den gemensamma räntepolitiken bidrog till den höga inflationstakten; den höga inflationstakten försvagade dels konkurrenskraften dels ledde den höga prisökningstakten till en bostadsbubbla; när bostadsbubblan sprack,

utvecklades en bankkris som den irländska regeringen ansåg sig tvingad att lösa, vilket resulterade i ett budgetunderskott på 31% av BNP 2010 och i en statsskuld som skenade i väg till över 90% av BNP.

Ränteuppskattningarna visar också något annat som är intressant, nämligen att räntan under flera år, kring 2002-2005, var för hög för Tyskland. Det var under de år som Tyskland hade en mycket svag utveckling. En tolkning av detta är, att visserligen är Tyskland den enskilt tyngsta ekonomin, men då periferin såväl som eurozonens näst största land, Frankrike, hade högre inflationstryck, kom räntenivån förvisso att anpassas till tyska tillväxtbehov, men inte i tillräcklig utsträckning. Den gemensamma räntepolitik ledde därmed till samtidig överhettning i Irland och till nedpressad tysk tillväxt och fortsatt hög arbetslöshet – inte sedan åren efter kriget har den tyska arbetslösheten varit så hög som den var 2004-2006. Den låga prisökningstakten i Tyskland, ytterligare dämpad av den för höga räntan, är i sin tur en del av förklaringen till den stärkta konkurrenskraften och till överskotten i den tyska utrikeshandeln. Men detta är naturligtvis inte hela bilden – de tyska arbetsmarknadsinstitutionerna är en annan central del av denna historia – men det illustrerar att dagens obalanser i eurozonen – såväl underskotten som överskotten – har förstärkts av den gemensamma räntepolitiken.

Att beräkna motsvarande räntenivåer för de övriga krisdrabbade länderna är mer problematiskt, dels p g a sämre data för några av dem, dels p g a att exempelvis Grekland tidvis har haft en tillväxt under sin långsiktiga trend (negativt BNP-gap) och samtidigt haft hög inflationstakt, vilket gör att denna «räntesättningsregel» fungerar dåligt. Enligt räntesättningsregeln var ECB:s ränta för låg 2003-2005, men därefter, fram till finanskrisen, tämligen rimlig. Men givet vad vi vet om Greklands inflationstakt, kan man fråga sig hur rimligt detta är? Snarare är det så att detta illustrerar att räntesättningsbeslut inte endast innehåller ett kvantitativt val – d v s hur olika variabler ska vikts, vilket den estimerade räntesättningsregeln utgår ifrån – utan också ett kvalitativt, vilket i penningpolitiska sammanhang innebär ett val mellan sysselsättning och inflation, och vad som ska prioriteras är beroende av valutapolitisk regim. Inom ramen för en valutaunion är inflationsavvikelser, i vart fall om de är permanenta d v s utgör en del i en asymmetrisk trend, problematiskt eftersom det inte finns några nationella nominella växelkurser som anpassar sig till dessa trender. Resonera man på det sättet står det klart att ECB:s ränta var alldeles för låg för Grekland under en följd av år före finanskrisen. Vad gäller de övriga krisdrabbade länderna kan konstateras att ECB:s ränta initialt var för hög för Italien, men blev för låg under perioden 2003-2007, medan det omvända gäller för Portugal, med initialt för låg ECB-ränta som från slutet av 2004 blev för hög. Spanien liknar Irland i det att ECB:s ränta var för låg under en lång period (2000-2006).

Slutsatsen är således att den gemensamma penningpolitiken, bidrog till överhettning och inflation i några länder – de länder som idag är hårdast drabbade – och ekonomisk kräftgång och massarbetslöshet i andra länder – de länder som nu framstår som relativt lindrigt drabbade. Skillnaderna ansamlades över åren och resultatet blev eurokrisen. Detta är, till skillnad från tesen att krisen orsakats av för lättsinnig hantering av finanspolitiken, en generell förklaring till eurokrisen.

### **Fel fokus**

Ovan analys mynnar ut i slutsatsen att statsskuldskrisen är en del av eurokrisen, men den har inte skapat eurokrisen. Att enskilda länder inte har följt regelverket, spelar självfallet in i fråga om Grekland och Italien och även, om än i mindre utsträckning, också ifråga om Portugal. Däremot har detta ingen bäring på förklaringen av krisen i Spanien och Irland. Av detta följer att EU:s fokus på att skapa stramare regelverk och starkare incitament för länderna att följa dessa regelverk, sannolikt inte kommer att kunna förhindra det som nu har hänt från att hända igen. Dessa förändringar i regelverken kan leda till att ett land som Italien eller Grekland tvingas föra en stramare finanspolitik, men förändringarna kommer inte att hindra ett nytt Irland eller ett nytt Spanien från att inträffa igen. Risken med förändringarna är desto påtagligare. De kommer otvetydigt att leda till försämrade möjligheter för de enskilda länderna att stabilisera negativa konjunkturförlopp. Effekten av detta blir lägre långsiktig tillväxt och högre arbetslöshet, vilket flera välkända ekonomer varnat för, däribland Joseph Stiglitz som jämför den förda politiken med åderlåtning och kallar finanspakten för en «själv mordspakt».

Men även om fokuset på statsfinansiell stabilitet är vad som har diskuterats mest i media och av politiker i officiella sammanhang, så är EU:s och IMF:s analytiker på det klara med att den underliggande problematiken i eurozonen är ovan beskrivna obalanser. Den strategi som de förordar är vad som ibland kallas interndevalvering, men som jag här benämner *asymmetrisk-deflatorisk* lösning, d v s man tänker sig att backa utvecklingen genom att sänka prisnivån och lönenivån i de länder som har fått försvagad konkurrenskraft så att konkurrenskraftförhållandena utjämnas. Eller såsom förre IMF-chefen Dominique Strauss-Kahn sammanfattar: «Den enda effektiva åtgärd som återstår är deflation... och det är precis vad Kommissionen så riktigt har rekommenderat».<sup>8</sup> Således ställs de länder som får nödlån inför villkor som inte är olika de strukturanpassningsprogram för tredje världen för vilka IMF tidigare har blivit hårt kritiserade. Bland kraven märks omfattande privatiseringsåtgärder, sänkta minimilöner, avregleringar av offentlig tjänsteverksamhet, inskränkningar av fackliga rättigheter, upphävande av ingångna kollektivavtal.

### **Keynes' symmetriska lösning**

Bortsett från de demokratiska aspekterna och de politiska risker som följer av ett sådant agerande, utgör detta ineffektiva åtgärder jämfört med det alternativ som skulle ha stått till buds om det hade varit möjligt att genomföra samma anpassning över de nominella växelkurserna. Men även givet att valutaunionen måste förbli intakt, är den asymmetrisk-deflatoriska lösningen inte den enda möjliga. Det finns två andra metoder, vilka båda är att föredra från perspektivet av effektivitet och från perspektivet att den lösning som skapar minst mänskligt lidande bör väljas. Jag benämner dessa för den *symmetriska* lösningen och den *asymmetrisk-inflatoriska* lösningen. Det är dessa båda lösningar som återfinns i Keynes' utkast till en s k betalningsunion.<sup>9</sup> Hans analys är naturligtvis färgad av 1930-talsdepressionen och det är just detta som gör den så relevant för en modern läsare. 1929 års kris blev till en depression på grund av det deflatoriska tryck som uppstod inom guldmyntheten, och detta påminner om det deflatoriska tryck som har skapats inom eurozonen. Utkasten skrev Keynes på uppdrag av sin regering som bett honom att lägga fram förslag på efterkrigstidens monetära regim. Det är dessa utkast som senare mynnar ut i Storbritanniens förslag i Bretton Woods-förhandlingarna 1944. Mycket händer mellan dessa första utkast och det som sedan blir Bretton Woods-systemet, och när de monetära regimernas historia har skrivits, har ofta radikaliteten i Keynes' ursprungliga förslag glömts bort. Istället reduceras motsättningarna i Bretton Woods till en fråga om hur mycket finansiering som överskottsländerna (i praktiken USA) skulle ställa upp med. Men Keynes' ursprungliga förslag skiljde sig på ett djupare, rentav på ett filosofiskt plan från det Bretton Woods-system som kom i funktion i praktiken i slutet av 1950-talet.

Utgångspunkten för Keynes är att i fastväxelkurssystem med fria kapitalrörelser, läggs anpassningsbördan på underskottslandet.<sup>10</sup> Det finns två problem med detta, resonerade Keynes. För det första är underskottslandet det mindre, jämfört med omvärlden. För det andra är underskott och överskott två sidor av samma mynt, och det är överskotten, inte underskotten i utrikeshandeln som är det egentliga problemet. Överskott i utrikeshandeln innebär att landet ifråga producerar mer än det konsumerar, varvid ett sådant överskott representerar outnyttjad potentiell konsumtionsefterfrågan. Obalanser i den internationella handeln sätter därmed en hämsko på tillväxt och sysselsättning genom att begränsa konsumtionsefterfrågan.<sup>11</sup> När dessa obalanser sedan ska rättas till genom att anpassningsbördan läggs på underskottslandet, sker detta med (relativ) deflation. Sådan politik kommer i sin tur att pressa upp arbetslösheten och sänka tillväxten och förskjuta den globala ekonomin till ett läge som inte är förenligt med full sysselsättning. Det uppenbara alternativet är naturligtvis flytande växelkurser. Men Keynes, som inte trodde på doktrinen om effektiva marknader, avvisade detta. Istället

menade han att det skulle kunna vara möjligt att båda skapa stabilitet i växelkurserna och undvika det deflatoriska trycket som följer när obalanser i den internationella handeln uppstår.

Keynes' lösning var förslaget på en internationell betalningsunion och ett regelverk som skulle tvinga fram expansiva lösningar på obalanser i den internationella handeln. Utformningen av dessa institutioner ligger utanför denna artikels räckvidd, men grundtanken var att institutionalisera en expansiv mekanism inom ramen för ett mjukt fastväxelkurssystem. Mjukt därför att växelkursförändringar skulle kunna tvingas fram vid bestående obalanser i utrikeshandeln och expansivt därför att anpassningsbördan skulle förskjutas från underskottsländerna till överskottsländerna vilka skulle tvingas till penningpolitisk och finanspolitisk expansion. Keynes beskriver sin ambition som att han önskar skapa en symmetrisk lösning, vilket innebär att överskottsländer skall tvingas att inflatera sin ekonomi (annars kan betalningsunionen konfiskera överskotten och via en internationell «investment board» och en «anti-depression board» föra över dem till underskottsländerna i form bistånd och investeringar) men samtidigt ska underskottsländerna tvingas vidta åtgärder för att komma till rätta med underskotten. Dock är Keynes mycket tydlig med att den internationella organisation som ska övervaka det monetära systemet – det som sedermera blev IMF – inte ska få kräva åtgärder som leder till deflation.<sup>12</sup> Därför är det rimligare att tala om en inflationistisk tyngdpunkt eller en asymmetrisk-inflatorisk lösning på problemet med internationella obalanser.

### **Keynes och eurokrisen**

Är Keynes' förslag möjligt att applicera på dagens situation i eurozonen? Obalanserna skulle då lösas genom expansion snarare än kontraktion. Länder som har överskott – framför allt Tyskland – skulle tvingas expandera, d v s dessa ekonomier måste acceptera en högre inflation än eurozonens genomsnitt. Om hela anpassningsbördan läggs på överskottsländerna skulle vi tala om en asymmetrisk-inflatorisk lösning. En sådan är maktpolitiskt tämligen osannolik, men en symmetrisk lösning i vilken överskottsländernas inflation pressas några%enheter över inflationsmålet, medan underskottsländernas inflationstakt tillåts ligga runt inflationsmålet är kanske inte helt omöjlig. Deflationsbehovet kan då minska i de krisdrabbade länderna, vilket skulle påskynda återhämtningen och sänka arbetslösheten. Görs inte detta, blir resultatet sannolikt att några länder måste lämna unionen. Priset för att hålla dagens valutaunion intakt och samtidigt lösa obalanserna med deflation i krisländerna, kommer att bli högt i form av massarbetslöshet, fattigdom och låg tillväxt under lång tid framöver.

Men valutaunionens långsiktiga problem är svårare att lösa. Keynes' förslag är då knappast möjliga att applicera. I Keynes' plan hade de enskilda

länderna kvar sin penningpolitik, kapitalrörelser var reglerade och växelkurserna kunde justeras om obalanserna i utrikeshandeln inte kunde lösas. Det var uttryckligen förbjudet för betalningsunionen att tvinga underskottsländerna till deflation, eftersom sådana åtgärder skulle innebära att man återfick «återskapa den gamla automatiska guldstandardens nackdelar».

På alla dessa punkter bryter EMU mot Keynes' antaganden. Förutsättningen för att kunna expandera en ekonomi och därmed motverka överskott i utrikeshandeln, är nationell kontroll över penning- och finanspolitiken. Men penningpolitiken ligger hos ECB och kan inte anpassas till nationella behov. Finanspolitiken regleras av tillväxt- och stabilitetspakten och i framtiden av finanspakten. Dessa regelverk gör att finanspolitisk expansion i ett enskilt land inte är en framkomlig väg för att minska överskott i utrikeshandeln. Därmed återstår endast direkt statlig intervention på arbetsmarknaderna. Detta är inte vad Keynes tänkte sig och det är inte förenligt med de arbetsmarknadsmodeller som existerar i Europa. Visserligen kan man tänka sig detta som en provisorisk lösning i dagsläget – överskottsländer ökar lönerna på statliga dekret för att lösa dagens obalanser – men som en kontinuerligt verkande mekanism är det tveksamt. Dels för att det helt skulle underminera Europas lönesättningsmodeller som utgår från att parterna förhandlar löner, dels för att om överskott i utrikeshandeln uppstår som en konsekvens av en för hög euroränta – vilket är en del av förklaringen till de tyska överskotten – så kan effekten bli negativ, då företagen samtidigt kommer att ställas inför, relativt övriga eurozonen höga realräntor och stigande lönekostnader. Keynesplanens förutsättning var med andra ord att varje ekonomisk enhet, varje arbetsmarknad, också förfogade över en egen penning- och finanspolitik. Det förslag som lagts fram om extern stabilitetspakt, syftande till att straffa överskott såväl som underskott i utrikeshandeln på ett symmetriskt sätt och som explicit hänvisar till Keynesplanen, är därför inte en lösning på eurons långsiktiga problem.<sup>13</sup> Visst, detta förslag är inspirerat av Keynes' tankegångar, men saknar de redskap – en penningpolitik på nationell nivå och en finanspolitik som inte bara ligger på nationell nivå utan också kunde användas utan övernationella regleringar – som Keynes förutsatte. Det är Keynes till formen, men inte till innehållet. En sådan pakt skulle, som en konsekvens, straffa länder som inte har de facto kontroll över sin utveckling, eftersom den i hög utsträckning styrs av Europeiska centralbanken. Det är tveksamt hur effektiv en sådan pakt skulle vara och moraliskt skulle det av ovan skäl var en tveksam pakt.

Den dystra slutsatsen är följaktligen, att det inte heller finns någon «Keyneslösning» på valutaunionens långsiktiga problem.

Euron kan således räddas idag, men den räddas till en framtid av fortsatta asymmetriska trender. Inget talar för att dessa olikheter mellan länderna skulle upphöra – i synnerhet inte när eurozonen expanderar. Och då kommer med nödvändighet liknande obalanskriser att uppträda igen, då de länder som

har haft för snabb prisutveckling måste deflatera sig ner till genomsnittet. Temporär massarbetslöshet och därefter en bestående hög arbetslöshet är effekten av en sådan politik.<sup>14</sup>

Detta skapar i sin tur ytterligare en risk. Kostnaderna för att deflatera en ekonomi, och möjligen också bli underställd vad som kan liknas vid utländskt förmyndarskap, kan nämligen antas vara högre än kostnaderna för att driva en permanent åtstramande politik i syfte att skapa överskott i utrikeshandeln. I en valutaregim där den huvudsakliga anpassningskostnaden tas av underskottslandet, finns därför en inneboende mekanism, som tvingar fram ett merkantilistiskt beteende, syftande till att maximera handelsöverskott. Sådana tendenser har vi redan sett i Tyskland. Och nu när insatserna är kända, kan vi förvänta oss mer av detta. Så kan denna valutaintegration som syftade till att öka handel, tillväxt och välbefinnande, istället framkalla motsatta effekter.

Snarare än att fråga oss om vi *kan* rädda euron igenom denna kris, bör vi därför ställa frågan: är euron *värd* att rädda?

## Appendix

Tabell 1. Bruttoskuldssättning som procentandel av BNP

Land	1999	2007	2011	Δ1999– 2007	Δ2007– 2011	Antal över- trädelser*
Österrike	66,8	60,2	72,3	-6,6	12,1	13
Belgien	113,6	84	97,8	-29,6	13,8	13
Finland	45,7	35,2	49,1	-10,5	13,9	0
Frankrike	58,9	64,2	86	5,3	21,8	9
Tyskland	61,3	65,2	80,6	3,9	15,4	12
Grekland	94	107,4	165,3	13,4	57,9	13
Irland	48	24,8	108,2	-23,2	83,4	3
Italien	113	103,1	120,1	-9,9	17	13
Luxembourg	6,4	6,7	18,2	0,3	11,5	0
Nederländerna	61,1	45,3	65,2	-15,8	19,9	4
Portugal	49,4	68,3	107,8	18,9	39,5	8
Spanien	62,4	36,3	69,1	-26,1	32,8	3

\* Antal gånger som Maastrichtavtalets och Tillväxt- och stabilitetspaktens krav om en maximal tillåten bruttoskuldssättning om 60 % under de tretton åren 1999-2011 överträts.

Källa: Eurostat. Nedladdat 12.09.2012.

Tabell 2. Offentligt budgetsaldo som procentandel av BNP, genomsnitt per period.

Land	1999–2007	2008–2011	Antal
			överträdelser*
Österrike	-1,6	-3,0	3
Belgien	-0,3	-3,5	3
Finland	3,9	-0,3	0
Frankrike	-2,6	-5,8	7
Tyskland	-2,2	-2,2	7
Grekland	-5,4	-11,2	12**
Irland	1,6	-16,4	4
Italien	-2,8	-4,2	9
Luxembourg	2,5	0,2	0
Nederländerna	-0,5	-3,7	4
Portugal	-4,1	-7,0	13
Spanien	0,3	-8,4	4

\*Antal gånger som Maastrichtavtalets och Tillväxt- och stabilitetspaktens krav om en maximalt tillåtet underskott om 3 % under de tretton åren 1999-2011 överträts.

\*\* 2000–2011.

Källa: Eurostat. Nedladdat 12.09.2012. Egna beräkningar.

Tabell 3: Tillväxt i BNP och arbetsproduktiviteten, genomsnitt per period

Land	Årlig BNP-tilväxt		Årlig produktivitetstillväxt (BNP/per arbetstimma)	
	1999-2007	2008-2011	1999-2007	2008-2011
	Österrike	2,2%	0,6%	1,8%
Belgien	2,0%	0,7%	1,2%	0,4%
Finland	3,2%	-0,2%	2,5%	0,8%
Frankrike	1,9%	0,2%	1,6%	0,9%
Tyskland	1,2%	0,8%	1,7%	0,3%
Grekland	4,1%	-4,1%	2,9%	-1,1%
Irland	5,1%	-2,0%	2,4%	3,2%
Italien	1,2%	-0,9%	0,3%	0,3%
Luxembourg	4,2%	-0,1%	1,9%	-0,8%
Nederländerna	1,9%	0,1%	1,7%	0,8%
Portugal	1,1%	-0,8%	0,5%	0,7%
Spanien	3,4%	-1,0%	0,6%	1,9%

Källa: The Conference Board Total Economy Database™, January 2012, <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/>. Egna beräkningar.

Tabell 4: Konsumentprisindex (1999=100) samt genomsnittlig prisökning per period

Land	2002	2005	2008	2011	1999-2007	2008-2011
Eurozonen (17 länder)	107	114	123	129	2,2%	1,5%
Belgien	107	112	123	131	2,0%	1,9%
Luxembourg	108	119	131	140	2,8%	2,2%
Tyskland	105	110	117	122	1,6%	1,3%
Irland	115	125	136	133	3,3%	-0,8%
Grekland	111	122	136	148	3,3%	3,2%
Spanien	110	121	134	141	3,2%	1,6%
Frankrike	106	113	120	125	2,0%	1,4%
Italien	108	116	125	132	2,4%	1,7%
Nederländerna	112	118	124	130	2,4%	1,4%
Österrike	106	112	120	127	1,8%	1,8%
Portugal	111	120	130	136	3,0%	1,3%
Finland	108	110	118	126	1,4%	2,1%

Källa: Ameco, harmonised consumer price index (All-items) (ZCPIH). Nedladdat 14.09.2012.

Egna beräkningar.

Tabell 5: Konkurrenskraft och bytesbalans

Land	Real effektiv växelkurs (2000=100)*			Bytesbalans (% av BNP)**		
	2003	2008	2011	2003	2008	2010
Österrike	101	101	101	1,7	4,9	3,0
Belgien	108	113	114	3,5	-1,4	1,4
Finland	108	113	115	5,2	2,5	1,9
Frankrike	109	115	115	0,7	-1,8	-1,7
Tyskland	103	95	95	1,9	6,3	5,7
Grekland	110	117	114	-6,6	-14,8	-10,6
Irland	115	148	120	0,1	-5,8	0,5
Italien	113	123	122	-1,3	-2,9	-3,5
Nederländerna	113	114	113	5,5	4,4	6,6
Portugal	109	113	109	-6,5	-12,6	-10,0
Spanien	109	124	113	-3,5	-9,7	-4,6

\* Källa: Ameco. Deflaterat med enhetsarbetskraftskostnaden i den totala ekonomin, relativt 35 industrialiserade länder, dubbla exportvikter. Nedladdat 14.09.2012.

Kommentar: När indexet för ett land stiger innebär detta att arbetskraftskostnaderna har stigit snabbare i detta land än jämförelsegruppen som här är 35 industrialiserade länder, när man också tagit hänsyn till förändringar i nominell växelkurs. I EMU finns dock inga nominella växelkurser, vilket gör att indexen för respektive EMU-land i hög utsträckning speglar den relativa löneutvecklingen i respektive land. Dock ska sägas att det finns andra effekter som påverkar, exempelvis är snabb tillväxt vanligen

förknippad med en snabbare prisökningstakt. Real effektiv växelkurs är därmed ett mått på konkurrenskraft, men inte ett perfekt mått på det samma. Ett stigande index indikerar fallande konkurrenskraft.

\*\* Källa: IMF, *Balance of Payments Statistics*, jan. 2012. Nedladdat 14.09.2012.

Tabell 6: Faktisk nominell euro ränta (Refi) samt «lämplig» ränta i de enskilda länderna, baserat på estimerad ECB-regel\*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Euroarea (faktisk Refi)</b>	<b>2,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>2,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>
Österrike	3,8	4,8	3,2	2,1	1,0	1,4	2,1	3,5	4,7	5,2
Finland	2,9	4,5	3,2	1,5	0,7	1,0	1,4	2,9	4,2	4,7
Frankrike	3,1	4,4	3,6	2,7	2,3	2,6	2,7	3,2	3,5	3,8
Tyskland	2,3	3,7	3,6	2,1	1,2	1,3	1,3	3,4	4,1	4,7
Irland	5,4	6,9	5,4	5,2	4,6	3,9	4,6	5,8	6,4	3,6
Italien	2,0	3,7	3,8	3,1	2,4	2,5	2,6	3,9	4,0	4,0
Nederländerna	4,8	5,3	5,4	2,7	1,3	1,3	1,7	3,3	4,3	5,1
Belgien**	2,9	4,3	2,8	1,7	1,1	2,0	2,4	2,5	2,7	2,7
Grekland**	1,6	2,1	2,3	2,2	2,9	2,9	2,1	3,5	4,4	4,4
Luxembourg**	3,2	6,3	4,2	3,9	2,5	2,8	4,0	4,9	6,5	5,3
Portugal**	4,6	5,4	5,5	3,8	2,2	2,2	1,6	2,5	3,1	2,8
Spanien**	3,3	4,7	4,4	3,7	3,1	2,9	3,2	3,4	3,5	3,0

\* Beräknad som årsgenomsnitt, utifrån kvartalsuppgifter (Refi) och kvartalsestimeringar (lämpliga ränta).

\*\* Kvartalsdata för BNP-gap finns ej rapporterad. Årlig genomsnitt har används vid estimeringarna.

## NOTER

- 1) Ett tämligen typiskt exempel på den retorik som används mot de krisdrabbade länderna stod Sveriges finansminister Anders Borg för när han avvisade svenskt stöd till EU:s nödlån med orden: «Svenska skattebetalare och andra skattebetalare ska inte behöva betala för att greker väjer att gå i pension vid 40-årsåldern. Det är oacceptabelt». «Borg: Vi ska inte betala för att greker går i pension vid 40» *Dagens Industri* 09.05.2010. Detta är dessutom fel. Den faktiska pensionsåldern i Grekland är i nivå med den tyska. OECD, *Society at a Glance: Social Indicators*, OECD, Paris 2009.
- 2) Cypern uppges emellertid vara på väg att söka stöd.
- 3) En av de bästa översikterna finns i Lars Calmfors, *Sverige och EMU*, Statens offentliga utredningar, 1996:158. Huvudbetänkande, 1996, Stockholm.
- 4) Ett undantag är Paul Krugman, «Lessons of Massachusetts for EMU» i: Francisco S. Torres och Francesco Giavazzi (red), *Adjustment and growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press 1993.

- 5) Paul Krugman, *Anatomy of an Euromess*, blogpost, 2010, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2010/02/09/anatomy-of-a-euromess/>
- 6) O'Leary, Jim «Some thoughts on macroeconomic Policy in the Euro Zone», working paper, 2004, C. Moon och van A. Poeck, *Does one size fit all? A Taylor-rule based analysis of monetary policy for current and future EMU members*, University of Antwerp, Faculty of Applied Economics in its series Working Papers with number 2005026, 2005. OECD, *Economic Survey: Denmark*, OECD, Paris, 2008. Bill Seyfried, *Monetary policy and the housing bubble: a multinational perspective* (unpublished). <http://www.aabri.com/OC09manuscripts/OC09011.pdf>, 2009.
- Taylorregeln är den regel för räntesättning som John Taylor visade tämligen väl beskrev amerikanska riksbankens räntesättning 1987–92. Ekvationen är som följer;  $r = p + 0.5y + 0.5(p - p_0) + peq$ , med  $r$ =nominell styrränta,  $p$ =inflationstakten föregående fyra kvartal,  $y$ =BNP-gap,  $p_0$ = inflationsmål och  $peq$  är den reala jämviktsräntan. Se John Taylor, «Discretion versus policy rules in practice» *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39, 1993, s 195-214.
- 7) Räntesättningsregeln har estimerats på grundval av ECB:s inflationsmål och avvikelser i inflationstakten från detta mål samt på grundval av tillväxttakten i ekonomin i förhållande till den långsiktiga tillväxttakten. Det är därför inte ett försök att estimerar taylorräntor, utan snarare ett försök att bedöma hur ECB agerat under olika historiska situationer.
- Lämplig räntenivå ska inte förväxlas med den nivå av ränta som landet skulle ha haft utanför Eurozonen. Detta är endast en uppskattning av vilken ränta som ECB skulle ha satt för respektive land givet att ECB skulle ha agerat såsom den gjorde för eurozonen och baserat på faktiskt BNP-gap och inflationstakt.
- 8) Reuters, Deflation the only option for Greece: IMF chief, <http://www.reuters.com/article/2010/04/12/us-imf-strauss-kahn-idUSTRE63B1BB20100412>, Reuters 12.04.2012.
- 9) John M. Keynes, *The collected writings of John Maynard Keynes XXV, Activities 1940-44, Shaping the post-war world, the clearing union*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- 10) «Karakteristiskt för alla internationella monetära system som baseras på fri konvertibilitet, är att den huvudsakliga anpassningsbördan lags på det landet som har underskott i bytesbalansen – det vill säga på det land som (i detta sammanhang) är den svagare och framförallt mindre parten i jämförelse med motparten, vilken (i detta fall) är resten av världen». Ibid., s. 27.
- 11) Pail Davidson, *The Keynesian Solution – the path to global economic prosperity*, Palgrave MacMillan, NY, 2009.
- 12) «När dessa förslag lags fram, bör den brittiske representanten göra tydligt, att de åtgärder /.../ som den Övervakande styrelsen [Government Board] kan begära av ett land i syfte att detta land ska 'förbättra sin position', om det har ett betydande underskott i utrikeshandeln, inte inkluderar deflationspolitik, framtvångad genom höga räntor [dear money] eller liknande åtgärder, vilkas effekt är ökad arbetslöshet; ty detta skulle, i avsaknad av tillräckliga skyddsåtgärder, återskapa den gamla automatiska guldstandardens nackdelar.» Keynes, *Collected Writings*, op.cit., s. 143.
- 13) Sebastian Dullien och Daniela Schwartz, «The Euro Zone needs an External stability pact», *SWP Comments* 9 July, 2009.

- 14) Lawrence Ball, Gregory Mankiw och William D. Nordhaus, «Aggregate Demand and Long-Run Unemployment», *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. No. 2. 1999, s. 189-251 för en analys av riskerna att tillfälliga ökningar i arbetslösheten ger upphov till permanent högre arbetslöshet.

Dag Seierstad

## «EUROPAUTREDNINGEN» – HVORFOR DEN BLE SOM DEN BLE

*«Det skal nedsettes et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.»* Det slo de rødgrønne partiene fast i regjeringserklæringen Soria Moria II etter valget i 2009. Utvalget ble nedsatt i desember 2009. I mandatet<sup>1</sup> sto det blant annet:

*«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.*

*Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.»*

Mandatet påla med andre ord utvalget å gi en grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser av EØS-avtalen. I tillegg skulle det legges særlig vekt på å vurdere «betydningen av utviklingen i EU og EØS» for avtalens omfang og virkemåte.

Dette kunne blitt en utredning som utløste en spennende og perspektivrik debatt om EØS-avtalen: Er denne avtalen slik at den bør forme viktige trekk ved den framtida som vi vil overlate til framtidige generasjoner i Norge? Den debatten kom ikke, og kunne ikke komme slik utredningen ble.

Vi fikk likevel en EØS-debatt. Debatten kom etter at det såkalte «Alternativprosjektet» la fram sin «Alternativrapport»<sup>2</sup> to måneder etter Europautredningen. Der skisseres det hele åtte ulike alternativ til dagens EØS-avtale, fra medlemskap i EU til ingen avtale i det hele tatt.

Europautredningen ble en mastodont på 911 A4-sider med to spalter. Men det er ikke omfanget som er problemet. Problemet er på den ene sida at alle problemstillinger er implisitte. De uttrykkes svært sjelden i klartekst. Teksten er tilsynelatende problemfri og fanger derfor bare interessen til de impliserte, de som forstår at det er noe som drøftes. På den andre sida er nesten alt ved EØS hevet over tvil. Og dermed over debatt. Vi har fått en utredning som få kan bruke til noe.

### **Var det noe i veien med mandatet?**

Det var det kanskje ikke. Utenriksminister Jonas Gahr Støre slo riktig nok fast at utvalget ikke skulle vurdere noen eller noe alternativ til EØS-avtalen. Det la en ramme omkring utvalgsarbeidet som begrensa verdien av utredningen, og særlig interessen for utredningen. Men en utredning av alternativer ville sprengt de rammene som var satt for utvalgsarbeidet. Utvalget måtte da hatt annen sammensetning med deltakelse av det som kalles «berørte interesser» mer enn av forskere. Det kunne ha ført til en debatt fra skyttergraver fra første stund innad i utvalget – og det måtte ha forutsatt åpne kanaler ut til de berørte interessene.

Begrensningen som utenriksministeren satte, hadde likevel konsekvenser for diskusjonene i utvalget. Å vurdere noe uten å ha noe å sammenlikne med, er ikke lett. Det snek seg derfor inn i Europautredningen både direkte og indirekte henvisninger til alternativet «EU-medlemskap» og til alternativet «handelsavtale» av det slaget som Norge hadde med EU fra 1973 og ut 1993.

Det klareste bruddet med instruksen til Støre er at flertallet i avslutningskapitlet tar opp til drøfting et forslag om å gjøre EØS-avtalen «*mer enhetlig og sammenhengende, og forhandle frem en felles ramme rundt dagens avtaler*» – avtaler som i dag ikke inngår i EØS og som derfor ikke har ESA og EFTA-domstolen som henholdsvis overvåkende og dømmende organ. Forslaget er konkret nok:

*«En slik ramme kan tenkes utformet på forskjellige måter, men det sentrale måtte være ett avtaleverk som omfattet det hele – inkludert EØS, Schengen, de andre justisavtalene, avtalene om sikkerhets- og forsvarspolitik, Interreg og andre programmer m.m. Videre måtte det være et felles institusjonelt rammeverk rundt det hele, med prosedyrer for overordnet og generell politisk dialog og styring, som mangler i dag. ... Reformen kunne være rent institusjonell, og kun gå ut på en felles ramme rundt eksisterende avtaler, eller man kunne tenke seg samtidig å vurdere om ytterligere områder av EU-samarbeidet skulle inkluderes.» (NOU 2:2012, side 870)*

I den stortingsmeldingen som følger opp Europautredningen (St.meld.nr.5 2012-2013), skrinlegger regjeringen dette forslaget.

### **Men ble det svært omfattende mandatet fulgt opp?**

Det kan diskuteres. De rettslige og forvaltningsmessige konsekvensene er fylldig og grundig beskrevet. Det er derimot grunn til å sette spørsmålstegn ved om de politiske, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser som mandatet også ville ha vurdert, er vurdert godt nok på alle de områdene som mandatet spesifiserer: nærings- og arbeidsliv, velferds- og distriktspolitiske konsekvenser, forvaltningen av naturressurser og miljø og «*demokrati på alle styringsnivå*». Betydningen av utviklingen i EU for EØS-

avtalens omfang og virkemåte beskrives, men innholdet og karakteren av den politiske og økonomiske utviklingen omtales nesten ikke. (Se lengre ned.)

Det sto i mandatet at «*utvalgets arbeid skal være forskningsbasert*» og at «*det skal gis rom for brede og kritiske faglige vurderinger*». Det kan reises tvil om arbeidet var godt nok forskningsbasert og om utredningen preges av så «*brede og kritiske faglige vurderinger*» som en kunne ønske av en utredning som skulle ta for seg forhold av så avgjørende betydning for norsk samfunnsutvikling.

I forhold til mandatet led arbeidet i utvalget av tre grunnleggende svakheter:

1. Den faglige bredden og ryggdekningen til utvalget var for svak.
2. Utredningen presenterer ikke alternative forståelsesmåter der hvor det var uenighet i utvalget om hvordan virkemåten og virkningene av EØS-avtalen skulle forstås. Derfor legger utredningen et snevert og ensidig grunnlag for debatten om EØS-avtalen.
3. Selv om utvalget fastslår at Norge er sterkt integrert i EU, og dermed avhengig av hvordan EU utvikler seg, skulle de dominerende utviklingstendensene og drivkreftene i EU-systemet ikke vurderes. Utvalget skulle vurdere EØS, ikke EU.

*Til punkt 1: Den faglige bredden og ryggdekningen til utvalget var for svak.*

Arbeidet i utvalget skulle være forskningsbasert. Samtidig skulle utvalget dekke langt flere samfunnsområder enn det hadde faglig kompetanse til å dekke.

Utredningen omfatter ni kapitler som tar for seg samfunnsmessige konsekvenser av EØS-avtalen. Enkelte kapitler krever først og fremst fagkompetanse i økonomi og næringspolitikk (kap. 14 og 15), i arbeidslivsspørsmål og arbeidsinnvandring (kap. 16) og i regional- og distriktspolitikk (kap.18).

Men flere av kapitlene omfatter så forskjellige samfunnsområder at ingen enkeltperson kunne forventes å ha forsvarlig faglig kompetanse på mer enn deler av kapitlet. Det gjelder særlig kapittel 17 (som omfatter velferdspolitikk, helsetjenester, likestilling og alkoholpolitikk), kapittel 19 (som omfatter energi, klima og annen miljøpolitikk), kapittel 20 (som bl.a. omfatter samferdsel, forskning, utdanning, finansmarkedet, kultur, turisme, skatt og forbrukervern), kapittel 21 (som omfatter mat og veterinære forhold, landbruk og fiskerinæringen), kapittel 22 (som omfatter justispolitikk, politisamarbeid og asyl- og flyktningpolitikk) og kapittel 23 (som omfatter både utenriks- og sikkerhetspolitikk og handelspolitikk). I tillegg er det flere kapitler som krever annen type faglig kompetanse enn den som kreves for de sakspolitiske kapitlene fra kap. 14-23: Det var nødvendig med historiekompetanse (kap. 4 og deler av kap. 6), juridisk kompetanse (kap. 6-8 og 10 og i mange andre kapitler), forvaltningskompetanse (kap. 8 og 10) og statsvitenskapelig kompetanse (særlig i kap. 9, 11 og 26).

I alt trengtes det derfor forskningsbasert kompetanse på nærmere 30 fagfelt for å gjøre den jobben som utvalget var satt ned for å gjennomføre. Mandatet forutsatte at utvalget kunne bestille delutredninger «fra relevante fagmiljøer» der hvor utvalget ikke hadde faglig dekning innen utvalget. Det ble bestilt 21 slike delutredninger av varierende relevans og kvalitet.

Men de mange delutredningene kunne ikke kompensere for en av de grunnleggende svakhetene ved utvalgsarbeidet: alle skriftlige innspill fra medlemmer av utvalget og sekretariatet ble definert som «*strengt interne*».

Dette innebar en kraftig svekkelse av kvaliteten av utvalgets arbeid. På de fleste fagfelt ville utredningen ha gitt langt tryggere og viktigere svar dersom kapittelutkast hadde kunnet diskuteres av en breiere krets av forskere. En slik fagfellelvurdering er en selvfølge for tidsskriftartikler innen de ulike fag, men ble altså ikke gjennomført for Europautredningen. Det hadde også som konsekvens at utvalgets medlemmer, uten vesentlig substansiell diskusjon, godtok den framstillingen som fagpersonen på området hadde skrevet. De viktigste beskrivelsene og vurderingene står derfor kapittel for kapittel i realiteten for kapittelforfatterens regning, ikke for utvalgets øvrige elleve medlemmer.

*Til punkt 2: Utredningen presenterer ikke alternative forståelsesmåter der hvor det var uenighet i utvalget*

Tidlig i arbeidet ble det en diskusjon om hva slags uenighet som kunne oppstå og hva det måtte innebære for utredningen. Utvalgets leder presenterte ei forståelsesramme i tre deler – beskrivelse, analyse og vurderinger – der det måtte være mulig å oppnå enighet om beskrivelsen, og også om mest mulig av analysen. Uenigheten ville så framtre når vi kom til vurderingene.

Det var flere av oss som anså dette som en alt for enkel modell for en utredning av bredt anlagte samfunnsmessige problemstillinger. Vi argumenterte med at mennesker sjelden er uenige uten å være uenige om situasjonsbeskrivelsen. I den samfunnsvitenskapelige diskusjonen om objektivitet/-uenighet er det en vanlig konklusjon at uenighet mellom mennesker kan spores tilbake til tre forhold:

- at en oppfatter situasjoner ulikt,
- at en fortolker faktiske forhold ut fra ulik forutforståelse,
- og at en har ulike verdier.

Det er – for å si det knappest mulig – også derfor at motparter så ofte anklager hverandre for å være enten blinde, dumme eller onde. I en samfunnsmessig sammenheng betyr dette at faglig uenighet kan bunne i ulik beskrivelse av saksforhold (ulik virkelighetsoppfatning), ulik analyse (ulikt metodegrep og teoretisk utgangspunkt) og ulike verdistandpunkter. Eller om vi knytter uenigheten til en politisk prosess, f.eks. en planprosess: uenighet er ofte en intrikat og uoversiktlig sammenfiltring av uenigheter både om *mål*

(debatt om verdier), *virkemidler* (debatt om sammenhengen mellom midler og mål) og *problembeskrivelser*.

Noen av oss framholdt derfor at når Norges avtaler med EU skal vurderes i så mange sammenhenger som mandatet angir, kan det oppstå uenighet på alle disse tre nivåene. Det eneste riktige ville derfor være at uenighet både om beskrivelsen av konkrete saksforhold, om hvordan samfunnsmessige sammenhenger analyseres og forstås – og hvordan helheten til slutt vurderes, kommer fram i utredningen.

Diskusjonen ble avsluttet uten noen konklusjon. Mot slutten av utvalgsarbeidet ble utvalget presentert for følgende opplegg for omfang og plassering av avvikende synspunkter:

*«Dissenser tas i siste del av hvert kapittel, under «avsluttende merknader». Det tas ikke inn dissenser i den løpende teksten i kapitlene. Dersom et medlem har behov for å markere uenighet, gjøres det i én nøytralt utformet setning som tas inn på slutten av det innledende delkapitlet (hovedtrekk). Formen vil typisk være «Medlemmet X er på vesentlige punkter uenig i fremstillingen i dette kapitlet, og viser til sine særmerknader under avsluttende merknader i kapittel ...»».*<sup>3</sup>

Til dette innvendte jeg

*«at mine dissenser får karakter av ubegrunnede påstander. De vil ikke ha ryggdekning i de beskrivende og fortolkende delene av kapitlene – hvis jeg er uenig i beskrivelsene og tolkningene.»*<sup>4</sup> Dette er dypt utilfredsstillende og vil framstå som at EØS-kritiske synspunkter ikke er verdt noen begrunnelse.»

Jeg argumenterte videre for

*«at utredningen får økt verdi dersom den reelle uenigheten om EØS-avtalen får komme til uttrykk i utredningen – også når det gjelder situasjonsbeskrivelsen og fortolkningen/analysen. Da vil utredningen leses med større oppmerksomhet – og mange lesere vil lese om igjen de avsnittene som jeg dissenterer fra.»*

Og videre:

*«Hvis det er prinsippet om dissensfri tekst som er det sentrale, fins det en annen framstillingsform som er den vanlige i samfunnsfaglige framstillinger når to syn står mot hverandre i den faglige diskusjonen. Det er at utvalget i fellesskap stiller synene opp imot hverandre, for eksempel at 'her fins det to (eller flere) ulike perspektiver' e.l. som så begge (alle) beskrives.»*

*Til punkt 3: Utvalget skulle vurdere EØS, ikke EU. Men det som endrer EU, endrer EØS*

Hele utvalget var enig om at Norge er sterkt integrert i EU gjennom bindingen til alt regelverk for EUs indre marked. Flertallet gikk så langt at

det valgte å tallfeste integreringen til «at Norge materielt sett er tilknyttet omtrent ¾ av det totale EU-samarbeidet».

Den som skal vurdere de samfunnsmessige virkningene av EØS-avtalen, må derfor også vurdere EU som et politisk og økonomisk system i stadig endring. Det må være en vurdering av hvordan EU utvikler seg, i hvilken retning endringene skjer og hva det er som endrer EU: hvilke drivkrefter står mot hverandre, og hvilke er av størst betydning for utviklingen av EU. For det som endrer EU, endrer EØS.

Europautredningen gir derfor ingen slik vurdering av EU, verken av EUs politikk, av i hvilken retning EU utvikler seg, eller av drivkreftene bak utviklingen. At slike vurderinger av EU kan ha betydning for hvordan EØS-avtalen vurderes, har jeg forsøkt å vise i notatet «EØS – en kritisk vurdering»<sup>5</sup> utgitt av De Facto i februar 2012.

### **Konklusjon**

Den manglende debatten om utredningen viser at det likevel var noe i veien med mandatet for utredningen. Mandatet ba om «*en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.*»

En forskningsfaglig utredning av et så omfattende og omstridt tema som EØS-avtalens betydning for norsk samfunnsutvikling burde vært gitt et mandat som:

- la til grunn at det kunne oppstå uenighet både om problembeskrivelsene, om grunnleggende analyseperspektiv og om like grunnleggende verdivalg når veien framover for et samfunn skal vurderes på så bred basis,
- og som derfor spesifiserte hvordan eventuelle ulike faglige syn på alle disse nivåene kunne komme til uttrykk i utredningen.

### **NOTER**

- 1) *NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU.* Mandatet og selve utredningen fins på nettstedet [www.europautredningen.no](http://www.europautredningen.no).
- 2) Rapporten kan lastes ned fra [www.alternativer.no](http://www.alternativer.no).
- 3) Slike retningslinjer er antakelig ikke uvanlige, men passer best for utredninger av mer teknisk art der oppgaven er å finne gode løsninger på problem der det ikke er vesentlig strid om sjølve problembeskrivelsen.
- 4) Jeg la i løpet av arbeidet med utredningen fram nærmere 100 sider med alternative beskrivelser til et titalls kapitler eller delkapitler. Skulle noen være interessert i min alternative beskrivelse til et bestemt kapittel eller delkapittel, kan jeg kontaktes på: [ds@stortinget.no](mailto:ds@stortinget.no).
- 5) Notatet kan lastes ned fra [www.de-facto.no](http://www.de-facto.no) eller fra [www.alternativer.no](http://www.alternativer.no).

Tor Halvorsen

## VITSKAP SOM POLITIKK. EIN KOMMENTAR TIL «EUROPAUTREDNINGEN»<sup>1</sup>

### Ideologien om europeisering som vitenskapleg premiss

Sidan 1992 har EØS-avtalen utfordra norske institusjonar. Det som forskarar kallar for «europeisering», har gjennom implementeringa av avtalen endra folkestyret og forvaltninga, økonomi og arbeidsliv, kunnskap og forskning, og ikkje minst makt og autoritet i organisasjonar. Alt på midten av 1980-talet blir det vitenskapleg føresagt at «det politiske demokratiet i Norden vil i 90-årene måtte arbeide under andre handlingsbetingelser enn det som har vært tilfelle det meste av etterkrigstiden».<sup>2</sup> Ein annan nestor i statsvitenskapen framhevar korleis EU/EØS endrar styrkeforholdet mellom statsmaktene på måtar som svekker det lovgjevande demokratiet. Ifølgje Øyvind Østerud ser uvalet bak «Europautredningen», NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*, ut til å meine at vi står overfor ein revolusjon, men sjølvsagt av ulike grunnar om vi ser korleis mindretal og fleirtal i utvalet argumenterer.<sup>3</sup> Likevel påstår fleirtalet at «den norske samfunnsmodellen har stått seg godt gjennom perioden 1992-2011» (s. 811). *Verdisamanfallet* med EU er overveldande, den offentlege revolusjonen er uteblitt. Det revolusjonerande nye for fleirtalet er eventuelt at våre institusjonar har endra seg så lite trass i sterk overnasjonal styring.

Spørsmålet som då melder seg, er: Korleis er det mogleg for eit fleirtal innan utvalet, som skal basere seg på det fremste av samfunnsvitenskapleg og juridisk forskning i Noreg, å kome med ein påstand som skil seg så sterkt frå prognosar og analyser innan det fremste i norsk statsvitenskap?

Tittelen på NOU 2012:2 er «utenfor og innenfor». Det fleirtalet som har forma denne tittelen, viser at dei alt ser Noreg som ein del av ein EU-heilskap. Dei har ein *identifikasjon* med EU som ståstad for si utgreiing og med ein EØS-avtale så bindande og omfattande at det ikkje er realistisk at han kan seiast opp. Mindretalet derimot tar utgangspunkt i det faktum at Noreg ikkje er medlem av EU og at EØS-avtalen faktisk kan seiast opp eller reforhandlast. Når mindretalet sin ståstad derfor er i samsvar med empirisk faktum, skulle tittelen kanskje heller vore «utenfor *eller* innenfor». Det er såleis ideologien om *europeisering* som styrer fleirtalet, også dei vitenskapleg grunna politiske framlegga.

Det blei skapt forventningar om at NOU 2012:2 (frå no av NOUen) skulle gje ein vitenskapleg fundert analyse av EØS-avtalen (og andre relevante avtalar for samarbeid med EU) med utgangspunkt i den faktiske, politiske

situasjonen og, ifølge mandatet, med rom for «kritiske faglige vurderinger».<sup>4</sup> Kva konsekvensar har desse avtalane for måten vi organiserer det norske samfunnet på og for demokratiet i Noreg?

Utvalet har rett nok gitt eit nyttig bidrag gjennom sine mange beskrivingar av ulike sektorar. Men først og fremst er NOUen eit døme på politisert vitenskap og ein politikk legitimert under dekke av vitenskap, som underslår det normative ved prosjektet «europeisering». Med støtte i referansar henta frå den generelle «europeiseringsforskninga» konkluderer NOUen med at EØS avtalen må oppretthaldast av omsyn til økonomiske interesser,<sup>5</sup> og at vi bør bli fullt medlem av EU om det demokratiske «dilemma» skal bli løyst, eller «det demokratiske underskottet» retta opp.<sup>6</sup> Tilhøvet mellom økonomi og demokrati, eller korleis europeiseringsøkonomien eventuelt underminerer demokratiet i Noreg, blir derimot ikkje systematisk drøfta.

### **Demokrati**

Ein debatt om demokrati i Noreg må – så lenge dei demokratiske styresmaktene ikkje har vedtatt noko anna – ha Noreg som ikkje-medlem av EU og med ein oppseieleg EØS-avtale som politisk ramme og ståstad for eit offentleg oppnemnd utval. Med eit slikt *analytisk* utgangspunkt, blir spørsmålet: På kva måte underminerer *eller* styrker EU gjennom EØS-avtalen demokratiet i Noreg på nasjonalt plan og innan ulike institusjonar? På kva måte endrar «europeiseringa» demokrati på arbeidsplassen, arbeidsmiljø, sosialrettslege tradisjonar, kommunalt lokalstyre, tilgang til informasjon (særleg om det offentlege), pressestøtte, ombudsordningar, likestilling?

Demokratiet i Noreg har sjølvsagt det *formelle* demokratiet sine kjenneteikn. Det viktigaste er likevel at det er blitt brukt til å fordele makta i samfunnet. Det har derfor vore eit *verksam* demokrati. For dersom dei formelt demokratiske ordningane ikkje fører til at makta vert fordelt mellom stadig fleire, mister det kraft. Den særlege klassealliansen i Noreg (arbeidar, bonde, mellomlag av ymse slag) saman med ei sterk fagrørsle, har sikra at demokratiet også blir ein prosess for maktfordeling i sjølve samfunnet, ikkje berre i og mellom statsorgana. Stortinget har vore ein arena der store og små saker skal igjennom, ofte støtta av ein sterk såkalla korporativ kanal som regulator av klassekompromissa i arbeidslivet. NOUen derimot beskriv eit Storting som ser ut til å ha kapitulert for EU-direktiva. Samla sett, hevder NOUen, har Stortinget «vært beskjedent involvert i norsk Europapolitikk»<sup>7</sup>, og opposisjonen mot EU er fanga innan ei regjering som har både EØS- og Schengen-avtalen som plattform.<sup>8</sup>

Mest alt frå EU går altså igjennom Stortinget utan debatt. Det kan sjå ut som om Stortinget er blitt eit virkemiddel for forvaltninga si samhandling med Brussel utan kontakt med det fleirtalet av folket i Noreg som er i mot EU. Om vi har *Noreg* som referanseramme, er dette det demokratiske

problemet. Men om ein identifiserer seg med EU, kan ein kanskje som økonomane berre snakke om eit underskott?<sup>9</sup> Opp mot dette kan ein argumentere for at det demokrati og den fordeling av makt som klassealliansar mellom ulike typar lønnsarbeidarar og primærnæringane har skapt i Noreg, blir gjennom EØS-avtalen brote ned til fordel for ei økonomisk makt som demokratiet ikkje lenger kan ha innverknad på.

Difor følgjande påstand: Det fleirtalet som i hovudsak former innhaldet i NOUen, opnar ikkje opp for ein reell debatt av konsekvensane av EØS-avtalen for demokratiet og dei institusjonane – alt frå sjukehus til føretaket – innan det norske samfunnet som dette demokratiet har vore med å forme. Utvalets krav om å vere vitkapsbasert blir såleis ikkje innfridd. Utvalet overfokuserer på det konstitusjonelle, i tråd med prioriteringane til «europeiseringsforskinga» både i Noreg og Europa, men seier lite om dei økonomiske og politiske endringane som utfordrar *livsvilkåra* for vanlege lønsmottakarar, trygda, pensjonistar m.v.. Utvalet gir difor heller ikkje ein analyse av dei institusjonane som EØS-avtalen langsamt bryt ned eller endrar og kva konsekvensar dette har for fordelinga av makt mellom ulike grupper og interesser i samfunnet. Dette er ein analyse som burde vere det opplysende, vitkapslege bidraget, men som «europeiseringa» som metodisk ståstad, er blind for.

Ved å knyte an til forskningstradisjonen «EU som europeisering», bidreg komiteen til å etablere eit ideologisk hegemoni som delegitimerer *alt i utgangspunktet* det alternativet som er i samsvar med offisiell politikk på grunnlag av to folkerøystingar: Nei til medlemskap i EU og ein oppseieleg EØS-avtale. EØS-avtalen si svekking av historisk skapte institusjonar og praksisar som samspelet mellom parlamentariske og utanforparlamentariske prosessar, kritisk forvaltingskontroll, arbeidslivets reguleringar, kunnskapsinstitusjonanes demokratiske rolle, rettens sosiale funksjon og juryordning, tillit og arbeidsmiljø i organisasjonssamfunnet osb., blir i utvalet i beste fall enkeltanedotar. Dei blir ikkje forklart i lys av utviklinga innan EU: Den sterke forskyvinga av makt til økonomiske aktørar og ein rettsorden som støtter nyliberale teoriar om rettens rolle som regulator av marknaden og dei borgarrettar som sikrar at dette fungerer. *The European Court of Justice* spelte t.d. ei avgjerande rolle i etableringa av «share holder value» som styringsprinsipp av føretaket slik at målet for verksemda er utbyte til aksjeeigarane,<sup>10</sup> ei styring som er sterkt medverkande til finanskapitalen sitt hegemoni og til finanskrisa.

### **Institusjonar og klassekamp**

Det samfunnsvitarane og juristane i NOUen har felles, er ønsket om å analysere og forklare institusjonar og institusjonell endring. Det blir presisert at utvalet har ei rekke ulike teoretiske tilnærmingar. Eit felles analyse-

grunnlag kan difor ikkje presenterast. Men NOUen samla viser at ulike teoriar om institusjonar kan vere ei felles orientering, sjølv om det ikkje er etablert ei klar fleirfagleg, analytisk semje. Det er teoretisk semje om at den makt, dei normer, verdiar og praksisar som skaper og held ved like institusjonar, former også preferansar, verdset kunnskap og profesjonar og mobiliserer kjensler og samfunnsengasjement. Men slike fenomen, som er inntaket til ei kvar institusjonsanalyse, blir sjeldan forfølgt systematisk. Utvalet sin hovudpåstand bygger såleis ikkje på ei empirisk analyse av dei institusjonelle forholda. Derfor kan utvalet både påstå at våre institusjonar, der Stortinget er den demokratisk viktigaste, «har stått seg godt» sidan 1992, samstundes som utvalet heilt rett framhever at Stortingets politiske rolle «er betydelig svekket» (s. 821) på alle felt som har med EØS-avtalen å gjere. Utvalet framhever «den svake rollen» som Stortinget – et *direkte folkevald* organ – har hatt «i europeisk integrasjon generelt og den norske tilknytningsformen spesielt» (s. 229) gjennom EØS-avtalen, samstundes som *verdifellesskapet* med EU blir understreka. Eit Storting med ei «svak rolle» i europeiseringsprosessen er altså i samsvar med verdifellesskapet med EU!

Institusjonar forklarar både stabilitet og endring. All institusjonell endring fordrar endring av makt. Institusjonelle endringar er difor også endringar av styrkeforholdet mellom klasser, og desse endringane er, som NOUen viser, del av det internasjonale feltet som legg rammer for interessekampen i Noreg. Men vi får ikkje vite noko relevant om korleis vilkåra for institusjonen har endra seg som følgje av endringar av styrkeforholdet mellom klassene. Utvalet har ingen referansar til at logikken og tenkemåten i EØS-avtalen faktisk vart forma av «høgrebølgja» i Europa på 1980-talet. Starten på denne var den raske endringa England gjekk igjennom under Thatcher-regimet. Hegemoniske teoriar om institusjonell tregheit blir utfordra av den raske overgangen frå Keynesiansk motkonjunkturpolitikk til monetarisme og neoliberalisme.<sup>11</sup> Samspelet mellom dei dominerande avisene (media), to-parti-polarisering, fagrørsle-fiendtleg politikk, framveksten av nye forskingssentra og tenketankar som formidla monetaristisk økonomisk analyse, var medverkande til dette raske skifte av politisk økonomi bort frå tilsynelatande veletablert sosialdemokratisk samfunnsplanlegging. Kort etter blir denne nye politikken også gjort til OECD sin politikk. Det OECD som frå midten av 1950-talet hadde pressa på for meir planlegging, blir no tillagt slagordet «the plan not to plan».<sup>12</sup> Det Noreg som på 1950-talet vidareutviklar førestellinga om at nasjonalstaten er eit planleggingsfellesskap og ein arena for vekst og omfordeling, blir underlagt den globale kapitalismens deregulerande krav. «Governance and management» der det før var statleg styring og demokratisk leiarskap, blir OECD sitt fokus. I eit samspel med medlemslanda blir den store utgreiingskapasiteten brukt til å legitimere det nye forholdet mellom politikk og økonomi som det engelske forbilde hadde dyrka fram. EU i samspel med OECD blir ein viktig

koordinator av denne politiske utviklinga, inspirert av Thatcher sine raske institusjonelle endringar. Denne omstillinga innan EU, etableringa av den indre marknaden, er i og for seg godt beskriven i NOUen, men utan å vise til dei samfunnskraftene som driv dette fram. Når NOUen legg vekt på at «institusjonane har stått seg godt», prøver den og å skape førestellingar om at slik vil det og vere i tida framover. Vi vil altså *ikkje* få ei britisk utvikling.

Og utan tvil har motstand nedanfrå vore viktig for å halde ved like det som var grunnlaget for politiske så vel som for helse-, utdannings- og arbeidslivsinstitusjonar. Denne motstanden har i hovudsak teke form av protestar mot dei nye leiarstrategiane som New Public Management (NPM) fører med seg, som t.d. lønsauken til leiarskapet, kvasi-marknadsstyringa, leiarstyrt rasjonalisering, økt bruk av deltidsarbeid, mistillit til profesjonar, kontroll- og evalueringsformer som underminerer tillit og demokratisk påverknad. Motstanden og verknadane av han på det norske styringssystemet er lite analysert av fleirtalet i utvalet. Med andre ord: Det som ifølgje NOUen tilsynelatande har stått seg godt, har overlevd ikkje på grunn av verdifellskap med EU, men ved å *trosse* dei reformene av offentleg og privat sektor som EU/EØS fremmer gjennom sitt lovgjevingshegemoni og normative dominans i det norske statsbyråkratiet med et Storting som «har en svak rolle» i prosessen.

### **Sosialdemokratisk utreinsking**

Utvalet sin mangel på institusjonell analyse heng saman med manglande politisk analyse av dei aktuelle maktforholda i Europa. Endringane i Europa (jfr. krisepolitikken) gjer at vi, som land i Europa elles, står overfor krav om enno sterkare tilpassing til den neoliberale orden: Når NOUen i fleire lange avsnitt undrar seg over at eit (stort sett i heile perioden) samstemt Storting har både etablert EØS-avtalen og friksjonsfritt sett i verk EU sin politikk og regelverk utan debatt,<sup>13</sup> blir dette gitt mange tentative forklaringar av såkalla folkeleg fornuftig karakter. Utvalet utelet likevel den viktigaste: Sosialdemokratiets endring under Gro Harlem Brundtland. Motkonjunkturpolitikken sitt fall på 1980-talet blir drøfta som premiss for det store samsvaret i økonomisk politikk innan EØS. Men det politiske maktgrunnlaget og dei politiske konsekvensane av motkonjunkturpolitikken sitt endelykt får vi vite lite om.

Men endringane i den økonomiske politikken og difor endringar i forvaltningspolitikk, rettens rolle og konstitusjonspolitikk, som NOUen vel å legge så stor vekt på, kan ein berre forstå om ein òg analyserer det skifte i maktgrunnlaget til politikken som gjekk forut for EØS avtalen. Dette var ei endring som i ly av avviklinga av motkonjunkturpolitikken også var ei avvikling av sosialdemokratiet som *politisk program*.<sup>14</sup> Viss vi alle var blitt sosialdemokrat, var det fordi sosialdemokratiet ikkje lenger finns.<sup>15</sup> Støtta til EU/EØS-transformasjonen av Noreg i neoliberal retning har fleirtal på

Stortinget fordi høgrebølga også transformerte DNA. I alle dei multilaterale organisasjonar der liberalisering av den globale økonomien har blitt initiert og avtalt, har det norske sosialdemokratiet vore pådrivar, også alle liberaliseringar som underminerer normalarbeidsdagen, sosialdemokratiet si historisk viktigaste kampsak (sjå artikkelen til Asbjørn Wahl i dette nummeret).

Omstillinga frå velferdsstat – staten som ramme for solidaritet og identitet – til *konkurransesstaten*, skyt no for alvor fart. I konkurransesstaten er det dei ressursane som staten kan stille til disposisjon for økonomiens globale ekspansjon frå og på sitt territorium, som er avgjerande. Etter kvart som ei slik ressursmobilisering kjem i konflikt med velferdsstaten, er det denne som må vike.<sup>16</sup> Konkurransen mellom regionane blir ein overordna ideologi, og neoliberal politisk teori gir den nødvendige grunngevinga for overgangen frå stat og fellesskap til stat og konkurranse.

Men når den institusjonelle omstillinga i Noreg har gått seint (samanlikna med endringane i Europa), skuldast det reaksjonar på endring innan institusjonane sjølve. Vi har til no hatt det andre statsvitarar kallar «NPM light».<sup>17</sup> Etablerte praksisar blir forsvart, emosjonell energi mobilisert for etablerte normer for solidaritet, fordeling og normalarbeidsdagen. Profesjonar reagerer på byråkratisering som kontroll. *Statskonsult* (i dag Direktoratet for forvaltning og IKT, DIFI) som henta sine målstyringsideologiar og NPM-strategiar frå den neoliberale verktøykassa, møtte motstand forankra i etablerte, institusjonelle verdiar, maktforhold og normer om rettferd og fordeling. Fagforeiningar sloss mot privatisering, og mot ulike former for kvasi-marknadsstyring innan offentlege organisasjonar ved å vise til at etablerte praksisar fungerte godt. Men med støtte i EØS og borgarleg politikk og eit Storting utan effektiv opposisjon, har leiinga av staten brukt den internasjonaliserte delen av statsmakta som legitimerande «endringsagent». Pardans og ringdans med EU/OECD/WTO sosialiserer norsk, vitenskapleg ekspertise til dei same «postnasjonale» verdiane. Denne ekspertisen si oppgåve er å sette saman på nytt det institusjonelle landskapet som er relevant for «dei fire fridomane» – altså *liberalismen* – og i tillegg flytte makta innan staten frå den velferdslegitimerte forvaltninga til dei departement, direktorat, forskingsråd og utgreiingsinstitutt som legitimerer *konkurransesstaten*.

Samfunnsvitskapen blir straks opptatt av nettopp «governance» og «management» og «leiing», og viser enno ein gang kor lett dette kunnskaps-kollektivet blir dradd mot makta sitt sentrum. Dei blir *statsintellektuelle*.<sup>18</sup> Etableringa av det store programmet LOS (Ledelse, Organisasjon og Styring) blir berar av dei nye tema.<sup>19</sup> Sentrale forskarar frå LOS blir del av etableringa av ARENA ved Universitetet i Oslo. Her blir det normative prosjektet «eupeisering», som NOUen har som sitt mantra, reindyrka. Alt i kapittel 1 får vi vite at NOUen gir ei «beretning» om ei omfattande *eupeisering* av Noreg dei siste 20 år.<sup>20</sup> Det Europa som fanst før EU/EØS, har aldri

eksistert i dette perspektivet. «Europeisering» er altså noe nytt! At EU destruerer eller koopterer (fangar opp og gjer til sitt), ei rekke europeiske samarbeidstiltak, nettverk, kulturelle ytringar, kontaktformer og politiske tradisjonar som eksisterte i forkant og uavhengig av EU/EØS, er i dette ahistoriske perspektivet ikkje ei forming av det *reelle* Europa. Trass i at NOUen nemner at Europa er meir enn EU, held den likevel fast på at EU-prosessen er den *djupaste* forma for «europeisering». Moderne europeisering blir som tendens samanfallande med dei prosessane som styrast gjennom EU-systemet med tilhøyrande politiske organ, byråkrati og organisert lobbyverksamdom. Slik blir *avdemokratiseringa* av Europa gjennom EUs demokratiske underskott ironisk nok «europeiseringa» sitt fremste politiske kriterium. Gjennom EØS-avtalen og eit Storting som «har en svak rolle» (s. 829) råkar dette også Noreg.

Den institusjonelle omstillinga i England under Thatcher gjekk overraskande raskt for mange analytikarar som tar for gitt at institusjonar er institusjonar fordi dei endrar seg langsamt. Men som England viser når klassemaktbalansen endrar seg fort, vil òg institusjonars maktgrunnlag kunne endre seg dramatisk.<sup>21</sup> Omstillinga av institusjonar i Noreg som følgje av ein EØS-avtale som fremmer den ny-liberale politikken til EU, har kanskje ikkje gått så raskt om vi legg heile perioden 1992 – 2011 til grunn (EØS-perioden) og samanliknar med England. Men sjølv om dei store endringane enno ikkje har satt seg igjennom, er desse godt førebudd gjennom ei rekke reformer av offentleg sektor og ikkje minst den EU-lovgjevinga som no styrer både arbeidsliv og føretak.

### **Det tapte**

Demokratiet er svekka. Dette er òg ei sanning frå NOUen om vi les kapitlet om Stortinget si rolle i handsaminga av EU-lover og -direktiv. Det blir likevel i liten grad drøfta i kva grad dei endringane som EØS har vore med på å drive fram, har endra demokratiet si evne til å fordele makt i samfunnet. Desse endringane kan ikkje kompenseras av demokratisering av EU, som debatten i NOUen om demokratisk underskott antyder. Tap av demokrati i Noreg kan ikkje kompenseras av formalisert demokrati i EU. Det særlegne med demokratiet i Noreg er nettopp dei klassealliansane dette bygger på i kombinasjon med det parlamentariske demokratiet som konstitusjonell sedvane sidan 1884. Dette har sikra demokratisering ikkje berre i form, som NOUen i hovudsak er oppteke av å beskrive, men og i *innhald*, som ikkje blir analysert. Dei tragiske erfaringane med framveksten av diktatoriske regime som følgje av kapitalistiske kriser i Europa i førre hundreåret (fascisme, krig), har da også gjort det klart at demokratiet sine formelle former har liten verdi om ikkje demokratiet endrar maktstrukturen slik at makt stadig blir fordelt mellom borgarane, ulike samfunnssektorar og institusjonar. Det er verdt å

merke seg at fascismen kom *lovleg* til makta i Tyskland i 1933 gjennom det formelle, parlamentariske demokratiet som var kjernen i den nye, demokratiske konstitusjonen etter Versailles. Spørsmålet om det reelt eksisterande demokratiet blir den teoretiske – og politiske – utfordringa meir enn (det framleis viktige) spørsmålet om legal orden.

Samfunnsvitskapane i etterkrigstida var opptekne av at institusjonell differensiering samstundes var ei differensiering av makta slik at ein ikkje risikerte former for «institusjonell imperialism» som undergrev det reelle demokratiet. Ein slik imperialism ville vere ein trussel mot samfunnets kreativitet og mangfald, og i siste instans bryte ned vilkåra for reelt demokrati.<sup>22</sup> Dette kritiske perspektivet i samfunnsvitskapane og jussen er i dag skyvd i bakgrunnen. «Europeiseringsforskinga» så vel som fleirtalet i NOUen demonstrerer at konstitusjonell formalisme har forrang.

Gjennom EØS-avtalen er demokratisk avgjersle blitt mindre viktig, ettersom EØS er ei flytting av makt ut av Stortinget, på same måten som EU overtar makt frå nasjonale parlament eller dikterer kva dei skal vedta. Det byråkratiet som førebur saker for Stortinget, regjeringa med departementa, er blitt eit iverksettingsorgan for ein politisk leiarskap som ligg utanfor Noreg. Dette er ein leiarskap byråkratane i Noreg identifiserer seg med, forstår og har sine karrierar i ved sin interaksjon med det postnasjonale byråkratiet i EU/EØS/EFTA/OECD/WTO.

Det viktigaste demokratiske tapet ligg likevel i måten EØS-regimet fremmer den institusjonelle imperialismen på. Økonomiske institusjonar, med støtte i EU si «grunnlov», er raffinert i «konkurranselova» som Europa-retten med slik tyngde har køyrt igjennom sidan 1999. (Den norske konkurranselova av 1993 vart revidert i 2004). Det no lovfesta konkurranse-regimet gjer at EØS-avtalens *økonomisme* perforerer og dominerer andre institusjonar. Dei neoliberale påstandar som stadig vert tekne opp att i ein eller annan variant om at marknaden er den mest effektive måten å organisere ressursfordelinga i samfunnet, legitimerer det sterke angrepet på planlegging som politisk styrt marknadsregulering etter 1980. Påstanden er at marknaden løyser planleggingas hovudproblem og tilfører det planleggarane manglar, nemleg «sikker kunnskap», garantert ved moderne, neoliberal økonomisk teori. Ettersom planen i kontrast til den liberale økonomiske modellen med sine «eksakte» matematiske formlar er usikker, men likevel regulerande, vil den – ifølge grunnleggjarane av den neoliberale, «vitskapleg» funderte tenketanken Mont Pelerin Society i 1946 – alltid truge fridomen til den einskilde aktøren. Det første dei gjorde innan denne nystifta tenketanken, var å forme og definere omgrepet «neoliberal»<sup>23</sup> som ein reaksjon på «planen». Når ein kunnskap, som er god nok til at planen vil verke etter intensjonen, viser seg å vere umogleg å utvikle, vil plankunnskap ifølgje den liberale tenkemåten ta form av diktatur over samfunnet. Samfunnet er for komplisert, sjølv om plankrava er av moderat norsk type. I dette liberale perspektivet

framstår Noreg enno som «den siste sovjetstaten». Frå omlag 1980 vart neoliberal teori daglegtale i politiske samanhengar. Det er difor naturleg at ekspertar og teknokrati styrker seg under neoliberalismen, men da som ekspertise legitimert av marknaden og den økonomisk-politiske styringa som ved lov, direktiv og forskrift trengs for å få denne til å fungere.

Men denne «ekspertisen» bygger på eit enno tynnare vitskapleg grunnlag enn «plankunnskapen». Det er ikkje vitskapleg bevist at «marknaden er den mest effektive måten» å organisere og fordele ressursar på. Likevel er dette blitt ein sementert ideologi, mest som eit aksiom for EU-byråkrati og –ekspertise. Når EU sine fire fridomar skal realiserast, er det difor ved hjelp av ein stat som på byråkratisk, utanfor-demokratisk vis ved direktiv og forordning primært er reglesettande og som mobiliserer ressursar for økonomiske aktørar, medan velferdspolitikk blir eit underordna moment. EU sine reguleringar er ironisk nok også ein slags plan: eit politisk, udemokratisk maktsystem for «fri» marknadsøkonomi.

Denne økonomiske, institusjonelle «imperialismen» blir såleis legitimert gjennom ein rettsorden, j.fr. den sterke rolla til Europaretten. Og ein kvar rettsorden er *normativ* og formidlar makt. Dei fire marknadsfridomane veks ikkje fram utanfor samfunnet, men blir forankra i denne rettsordenen. Som NOUen viser, er denne av ein annan rettslogisk karakter enn den alt etablerte i Noreg. Retten i EU, via domsmakta, formidlar verdiar, sanksjonerer normer og arresterer feil praksisar. Dette igjen verkar tilbake på styrkeforholdet mellom ulike statlege kontor, kompetansar og samfunnsinteresser.

Marknaden på basis av (privat) eigeomsrett til produksjonsmidla som kapital føreset ein rettsorden. Den statlege organiseringa som underlegg seg denne rettsordenen, må fremme ein økonomisk politikk i tråd med dette. Det er dette som er konkurransesstaten. Det underlege er at reguleringa av dei fire marknadsfridomane og den rettsorden den er basert på (Europaretten), er noe vi utan vidare ser ut til å tilpasse oss, om vi skal tru NOUen si framstilling. (Underleg nok berre undrar fleirtalet seg over kor lett denne tilpassinga har gått. Her skulle vel utvalet ha omsett undring til gransking?)

I tillegg til den marknadsorienterte rettsordenen kjem ideologien om at framtida vår er gitt av konkurransen mellom regionar. I 2000 vart planen – som ikkje er ein plan, men ein liberalistisk *visjon* – lansert: Europa skal bli den mest konkurransedyktige kunnskapsøkonomien i verda innan 2010! Også norske institusjonar må kalibrerast raskare for dette formålet. Målet er seinare forsterka og fornya i strategien Europa 2020 med sine ulike visjonar for ulike sektorar.<sup>24</sup> Sentralt står konkurransesstaten og «human kapital»-utvikling. *Konkurransesstaten*, som namnet seier, er orientert mot tiltak overfor borgarane som fremmer dei ulike (særleg transnasjonale) føretaka si konkurranseevne. «Human kapital»-utvikling blir både prioritert framfor velferdsstaten og lansert som eit alternativ til velferdsstaten sin «reaktive» karakter.<sup>25</sup> Human kapital utvikliga er proaktiv, t.d. er livslag læring (eit EU

satsingsområde for utvikling av human kapital) noko ein er innom når ein «fleksibelt» skal innrette seg på nytt til ein arbeidsmarknad i endring. Dei økonomiske institusjonane sin imperialisme har difor og konsekvensar for utdanning og forskning. Dette er konkurransestatens viktigaste virkemiddel ettersom «human kapital» er vilkår for innovasjon. Kunnskapsøkonomi er målet, innovasjonar er virkemiddelet, «human kapital» er produktivkrafta.

Men for at kunnskapen skal gje den nødvendige nytte, må kunnskapsinstitusjonane agere *som om* dei er i ein marknad, sjølv om dei ikkje står i noko verkeleg marknadsforhold. Når demokratiske vedtak i Noreg har ført til ei brei kunnskapsutvikling - ei heving av kunnskapsnivået for flest mogleg, men samstundes rom for den originale (t.d. Ottar Brox, Dag Østerberg, Thomas Mathisen, Øyvind Østerud) - krev den marknadslignande konkurransen at ressursar blir konsentrert og strukturert i forhold til den økonomiske etterspørselen. Framveksten av «sentra for framifrå forskning», krav om å framstille «robust» kunnskap for brukarane, ein konkurransedrivande evaluerings- og rangeringspolitikk, marknadsføring og omdømmebygging, skapar kunnskapsinstitusjonar som *imiterer* marknaden og den kapitalistiske konkurransen og har bygd opp eit stor administrasjon for propaganda («informasjonsavdelingar, informasjonsdirektørar») og kontroll også ved universiteta. Utviklinga av konkurransestatens viktigaste virkemiddel – kunnskap, forskning, universiteta og høyskolane – blir sjølv strukturert av den konkurransen som desse institusjonane blir forventa å fremme.

Generelt kan vi hevde at den institusjonelle imperialismen transformerer alle offentlege former for organisering i tråd med verdiar driven fram av marknadskonkurransen. Det er særleg desse institusjonelle endringane NOUen har sett bort frå. Individualiserande human-kapital-strategiar, etableringa av kvasimarkadar som styringskriterium, kontraktsrelasjonar mellom ei høgt løna leing og dei som gjer jobben, er berre nokre kjenneteikn ved ny-organiseringa. Denne gir byråkratiekst og eit høgtlønt «management-sjikt» orientert mot kontroll og evaluering. Tenestedirektivet er berre eitt døme på kva vi har i vente og kor fort endringane no kan gå.<sup>26</sup> På offentlege arbeidsplassar har det over lengre tid (dvs. før EU-utvidinga mot aust og veksten i arbeidsinnvandring) vakse fram kontrollformer som underminerer den profesjonsbaserte, faglege tenesteytinga. Kostnadane ved å utdanne profesjonar til *sjølvstendig* arbeid blir lite verdsett av eit regime basert på kontroll. Og alliansen mellom klientar og brukarar på den eine sida og profesjonar på den andre som over tid er opparbeida innan ein demokratisk diskurs, blir broten ned. Grunngevinga for desse organisasjonsendringane er ønske om å rasjonalisere offentlege tenester. Resultatet har blitt eit veksande, høgt løna kontroll- og leiarbyråkrati, med orientering mot borgarskapets livsformer.

Individuell tilpassing er difor etter kvart blitt hovudstrategien. Den legitimerande ideologien for dette er neoliberalismen sine kontrakts- og

kontrollformer og konkurransestaten sine internasjonaliseringsstrategiar. Om offentleg sektor ikkje kan privatiserast, må den søke etter leiarstrategiar som liknar på dei som private firma har utvikla. Grunngeving for dette er EU/OECD-kravet om «straumlinjeforming» av offentlege budsjett, noko som i Noreg er alt for lite påakta. Det fører med seg ein reduksjon av dei offentlege budsjetta mot den offentlege fattigdomen som no blir tvungen fram i Europa, også i Noreg. Den offentlege sektoren (budsjettkrav) blir i neoliberal ideologi sett på som snyltar på økonomien. Dei økonomiske institusjonane sin imperialisme og gjennomsyring av andre institusjonar gjer det offentlege til ein restkategori for privat akkumulasjon. Ifølgje felles sosiologisk teoritilfang (frå Parsons og Bourdieu, eller frå Aron til Münch, for å nemne dei fremste) underminerer dette vilkåra for det minimum av solidaritet som eit samfunn må bygge på. Slike innsikter er heilt fråverande hos fleirtalet i NOUen. Den dominerande statsvitskaplege, økonomiske og juridiske formalanalyse er utan referansar til dei *samfunnsmessige prosessar* som endrar vilkåra for maktutøving. NOUen seier difor ingenting om økonomiseringa av samfunnet, som Michel Foucault varsla oss om alt på 1970-talet.<sup>27</sup>

### **Forske for makta?**

Etter gjennomgangen av EØS-avtalen sin konsekvensar for ulike sektorar, varslar NOUen på s. 805 sluttvurderingar. Hovudtesa, som er varsla gjennom det meste av innstillinga, blir no slått fast som sann: Den politiske utviklinga, forstått som politisk sanksjonert av fleirtalet i Stortinget, er i samsvar med politikken innan EU! EØS avtalen har difor ikkje påkalla konfliktrar. (Men det var før vikarbyrådirektivet og den faglege rørsla for å ta arbeidslivet ut av EØS). EØS avtalen er nødvendig for dei økonomiske aktørane, difor er der ingen alternativ! Dessutan: EU/EØS «med en betydelig sosial dimensjon ... samsvarer på mange måter med utviklingen i Norge» (s. 817/18,) trass i dei sosiale opprøra i Hellas og Spania. Det «demokratiske underskottet» kan ikkje løysast, men lindrast gjennom fullt medlemskap! Den demokratiske legitimitet er likevel formelt sett ivaretatt i alle ledd. Og vi kan framleis, noe som er usannsynleg, melde oss ut.

Mindretalet i komiteen er nokre gonger to eller tre, men som regel ein person, Dag Seierstad. Han er ein politiskar som framstår meir som forskar enn dei offisielt lønna forskarane som på si side er meir politikarar enn politikaren Seierstad. Mindretalet har gjennom innstillinga (i dei ulike kapitla) fått relativt lite plass, og får no berre nokre få sider til rådvelde for å antyde dei *politiske motiva som ligg bak EØS-avtalen* og bruken av den. Mindretalet tar utgangspunkt i at Noreg faktisk ikkje er medlem av EU, at oppseiing av EØS-avtalen er eit alternativ innebygd i sjølve avtalen som mulegheit og at avtalen ved oppseiing følgjeleg kan reforhandlast. Det er jo

dette – og ikkje Noreg som eit reint hypotetisk medlem av EU ein gong i framtida – som også burde ha vore det vitskaplege fleirtalet si realitetsorientering framfor «europeiseringa».

Dei institusjonelle konsekvensane av EØS avtalen kan berre summarisk antydast av Seierstad. Men likevel for *første gang i den lange innstillinga er det mogleg å lese ut av teksten noe så banalt som at «rettsreglar» er underordna politiske interesser*. Ingen rettslogikk eller domsmakt kan oppheve lova eller regelen si forankring i ein interessestruktur (også kjent som fortolkingskontekst). Transformasjonen av rettsforholda i Europa er klassepolitikk forkledd som vitskapleg grunnlagt institusjonsending av forholdet mellom styresmakter. Vi blir underlagt den autoritære «øvrighetsstatens rettstradisjon».<sup>28</sup> Den sterke ideologien om *konkurrans Staten* kan forklare fleirtalet si manglande evne til nyansert økonomisk og organisatorisk analyse av det som mindretalet framleis held fast på – eit Noreg utafør EU som eit solidaritetsprosjekt. Men mindretalet står relativt makteslaust overfor eit fleirtal som har den internasjonale økonomien som forplikning: Økonomien skal ikkje leggast til rette for samfunnet styrt gjennom nasjonalstaten, men staten skal legge til rette for økonomiens transnasjonale konkurransevilkår på statens område, og frå statens område etter dei spelereglar som eit EU med eit notorisk demokratisk «underskott» legg opp til.

### **Kunnskapsbasert europapolitikk?**

NOUen skulle vere kunnskapsbasert. Det fleirtal i folket som berre har svak representasjon i Stortinget, og som vert gjort til lått av det byråkratiet som samhandlar med Brussel, skulle ved hjelp av vitskapen få fram eit diskusjonsgrunnlag som skapte større likevekt mellom det underrepresenterte fleirtalet i folket og det ressurssterke mindretalet, som har massivt fleirtal i styringsverket og slik dagleg og nærast kritikkløst fremjar tilpassinga til det EU som to folkerøystingar har sagt nei til. I den ulike vektinga av folkemakt mot strukturmakt skulle objektiv vitskap gi folkemakta tyngde. Den omfattande framstillinga i NOUen har faktisk styrka opposisjonen reint kunnskapsmessig mot EØS. NOUen får fram at EØS-avtalen underminerer dei institusjonane som er verdsett i Noreg. Når store delar av fagrørsla no anten går mot avtalen eller vil reforhandle han med sikte på å ta arbeidslivet ut, vil denne motstanden kunne få tilslutning frå andre grupper i samfunnet.

Som nestor i norsk statsvitskap hevdar, er det ingen prov i NOUen for at norsk økonomi er avhengig av EØS-avtalen.<sup>29</sup> Og øvinga i logikk som spreier seg over dei 911 sidene om at vi må bli fullt medlem for å råde bot på demokratiunderskottet, har nettopp dette økonomiske diktatet som implisitt premiss. Når det fell, fell og det «logiske» argumentet for at fullt medlemskap er svaret på kravet om «demokratiutvikling».

Argumentet er ein del av det *normative programmet* som ligg i omgrepet «europeisering». Spørsmålet er difor: Kvifor blir forskarane politikarar? Eit nærliggande svar er EU sin såkalla *femte fridom*: Fri forskning gjennom rammeprogram definert av og finansiert gjennom EU, men med grunnlag i verdiskapinga i dei einskilde EU/EØS-landa med overføring til EU. Det er EU som i dag styrer norsk forskingspolitikk og mykje av utdanningspolitikken, det som EU nettopp referer til som *den femte fridomen*, «fri mobilitet» av kunnskap studentar og professorar både som arbeidskraft og som berarar av vara «kunnskap» – men med den retning og dei programmatisk prioritertingar som EU bestemmer. EU blir dermed ein *utdannings- og forskingsunion*.

Kanskje har forskarane gløymt påminninga frå *Hovedkomiteen for Norsk Forsking* (1980) som etter ein analyse av mellom anna folkerørslene i 1972 skriv:

«Særlig komplisert er ekspertenes rolle. Uunnværlige for enhver rasjonell beslutning tenderer de mot å overskride grensene for sin legitime funksjon. Fra å være instrumentelt orienterte rådgivere ekspanderer de mot verdivalgsektoren; her fremmer de en tendens til avpolitisering og dermed enn teknokratisk imperialisme. Av gammel årgang er beslutnings-systemets motsetning mellom ekspertise og politikk; den fargelegger forholdet mellom gressrøtter og toppskikt».<sup>30</sup>

Politiske val pregar førestellingane om kva som er god kunnskap. EU sine forskingsprogram viser at forskarsamfunnet er fanga inn av EU som kunnskapsstyrande kontekst. For EU dreier det seg om «kunnskapsformatering av Europa».<sup>31</sup> Det politiske spørsmålet om tilslutning til EU blir då og ofte gjort til eit spørsmål om modning, informasjon og ikkje minst kunnskap,<sup>32</sup> kort sagt *formatering*. Det er uklart om utvalet meiner at motstand mot EU skuldast manglande opplysning (manglande formatering?) også når den kjem føre utanfor Noreg, t.d. i Hellas eller Spania? Er det kunnskap dei arbeidslause EU-kritikarane i Sør-Europa manglar?

Når NOUen er basert på «vitskaplege innsikter», og hevdar at den berre ytrar seg i tråd med *bevis*, er det fordi komiteen kjenner seg på trygg ideologisk grunn. Det som finst av spesialkompetanse i Noreg om Europa (som er lik kompetansen i EU), bygger på dei same generelle føresetnadene som NOUen, nemleg EU-program om forskning om EU! Alternativ kunnskap om EU og EØS-avtalen må difor i dag utviklast utanfor «The European Education Area» som eit samstemt Storting har meldt oss inn i, og utanfor «The European Research Area» som Forskingsrådet så sterkt sluttar opp om.

### **Meir pengar til europaforsking?**

Når innstillinga kan hevde at den er basert på vitskap og at den driv med såkalla «evidensbasert» argumentasjon, samstundes som den insisterer på at EØS er juridisk/økonomisk nødvendig for Noreg, blir politiske spørsmål

omgjort til kunnskapsspørsmål som det i hovudsak er EU-forskarane som kan klare opp i. Typisk nok blir mange sider i den offentlege utgreiinga brukt til å søke om meir pengar til dei miljøa (ARENA, Europarett ved UiO) som i så stor grad og med slik europeisk suksess (i følgje NOUen «leiande i Europa»<sup>33</sup>) har gitt oss det som er av kunnskap om EU. I høyringsrunden er det dette Universitetet i Oslo (UiO)grip fatt i og støttar. Substansielle kommentarar frå den største «kunnskapsbedrifta» i Noreg får vi ikkje.

UiO, i si tid etablert med nasjonalt ansvar og nasjonale plikter, marknadsfører seg sjølv som eit «leiande europeisk universitet».<sup>34</sup> 200 års jubileet som nett gjekk av stabelen, er såleis ikkje berre markering av kontinuitet, men og eit vendepunkt.<sup>35</sup> Verdsetting, rangering, evaluering, kvalitetsmåling generelt er no flytta frå «nasjonen» til EU. NOUen er med eigne ord blitt ein søknad om forskingsmidlar for å styrke «satsingen på europaforskning, gjennom større og mer langvarige forskningsprogrammer, fortrinnsvis gjennom en egen fast post på statsbudsjettet» (s. 875) – ein søknad utanom dei vanlege søkekanalane og rutinane, men likevel med stort potensiale for gjennomslag i Forskringsrådet. Med andre ord: NOUen er ein søknad om å styrke Europamiljøet ved til UiO, der leiaren av utvalet, Fredrik Sejersted, tilfeldigvis er professor i europarett.

Forskringsrådet er den organisasjonen som nest etter Utanriksdepartementet har mest kontinuerleg kontakt med EU. Forskringsrådet får då òg skryt av EU. Ved å skape eit sentralisert og einsarta forskingsråd blir relasjonane til EU lettare, dvs. EUs evne til å styre forskinga i Noreg gjennom Forskringsrådet. Forskringsrådet i Noreg er «forbilde» i debatten om korleis forskingsråd generelt i EU bør organiserast for styrke Det europeiske Forskringsrådet og «The European Research Area». Som vist i NOUen, er det brukt mye tid og pengar på Rammeprogrammet. Rammeprogrammet representerer den koordinerande krafta innan EU av både kunnskapsgenererande organisasjonar og relasjonane mellom ulike nasjonalt forankra forskingsgrupper, fag og universitet, og er no sterkt veksande, både i omfang, styring, og kostnader.<sup>36</sup> Norge betaler stadig meir for at *andre* skal bestemme kva Norge skal forske på og for kven, og får stadig mindre igjen – i 2012 berre ca 70% – av sitt bidrag til den felles forskingspotten.

### **EU-/EØS-opposisjonen si avmakt i Stortinget**

Den kunnskapen NOUen ber fram, blir ikkje brukt til å analysere makt- og avmaktsforholda i eit Noreg med ein fungerande EØS-avtale, berre til å beskrive og legitimere den rådande politikken. Vi får vite lite om det som er stridstema, sjølv ikkje i eit Europa som no reinskar seg for sosialdemokratiske tradisjonar gjennom ei rekke tiltak: EU sin forfatningspatriotiske strategi (unionsstrategien), standardiseringa av borgaridentitet knytt til ei homogenisering av det offentlege rom (dvs. EU-retten, selskapslovgevinga

og tilpassinga til den felles marknaden), nedtoninga av kulturelle variasjonar, som demokratiet lever av, styrkinga av «den private sfære» framfor solidariske velferdsstatsløysingar.

Dei utviklingstrekk som bryt med norske politiske val og prioriteringar eller våre institusjonar, blir redusert til «tilpassingslogikk». Demokrati forstått som ein prosess som fordeler makt i samfunnet, er ikkje eit kapittel i den store innstillinga. Derimot får vi eit kapittel om Stortingets manglande engasjement som ei grunngeving for at ein treng folkeopplysing! Men fordi NOUen ikkje tar opp politikk og demokrati meir prinsipielt, kan heller ikkje dei mange enkelttiltaka som blir «fagleg» beskrive, diskutert i ein samanheng som får fram dei politiske og institusjonelle konsekvensane av EØS-tilknytninga. Når SV og SP i så mange samanhengar har latt vere å bruke dei mange enkeltvedtak i Stortinget til å markere denne prinsipielle politiske skilnaden, trass i at dei har folke-majoriteten i ryggen, skuldast det også at EU-sakene er blitt «vitskapleggjort» av forskarar og byråkrati. Dei to partia er dels blitt avpolitisert, dels framandgjort av den same typen retorikk som no pregar NOUen. I så måte fungerer vitskapen på same vis som sjølve EU-prosjektet, *avdemokratiserende*. NOUen er full av «beskrivingar» av korleis norsk politikk på område etter område allereie var tilpassa politikken til EU utan protestar frå Stortinget, og såleis etablert som positiv «sanning».<sup>37</sup> Eit stadig meir avmektig Storting blir tatt til inntekt for eit konfliktfritt interessefellesskap mellom EU og Noreg. Difor er all tilpassing «naturleg». Våre institusjonar «var alt blitt lik» EU sine, utan påtrykk. Altså har vi eit verdifellesskap. At tilpassinga har sitt grunnlag i dei rådande makt- og hegemoniforhold, blir ikkje problematisert. Ikkje ein gong det faktum at fleirtalet i folket gjennom to omfattande opplysningsprosessar i 1972 og 1994 har avvist medlemskap i EU, får utvalfleirtalet til å problematisere den tilpassinga som har skjedd.

### **Innanfor eller utanfor tenketankar?**

Med si programmatisk tilknytning til den liberale «europeiseringa», framstår utvalet bak NOUen meir som ein liberal tenketank på line med t.d. tenketanken Bruegel (etablert i 2005). Denne tenketanken er skapt av ei rekke EU-statar, store finansinstitusjonar (med særleg innverknad frå *Europe Investment Bank* og *European Bank for Reconstruction and Development*) og internasjonale konsern, for å gi såkalla «evidensbaserte» råd til EU om økonomisk politikk i ei globalisert verd.<sup>38</sup> Forskingsbasert kunnskap er deira viktigaste «asset» (aktivum), altså den same retorikk som i NOUen. Bruegel plasserer seg innanfor den store mobiliseringa av liberal økonomisk-politisk kunnskap. Bruegel har hatt suksess. Tenketanken har medverka til å forme den økonomiske politikken i EU ved å skape dialog mellom politikarar på ein ny arena der det er lettare å bli samde enn når desse møtest som «nasjonal

representantar» i dei formelle organa når føremålet er «å tilpasse politikken til dei økonomiske realitetane».

Men tenketankar er ikkje politiske parti som stiller til val og som kan stillast til ansvar for dei som røyster på dei. Det som Streeck kallar «det globale oligarki», dirigerer nasjonale regjeringar i tråd med den globale kapitalismen sine behov. Bruegel med sine høgt kvalifiserte akademikarar på begge sider av Atlanteren medverkar til å kvitvaske det «vitskapleg» oligarkiet sine interesser. Tenketanken legitimerer «vitskapleg» den objektive økonomiske tvang som politikarane må tilpasse seg. Lokal variasjon og demokrati blir underordna ekspertisen og autoriteten i Bruegel.

Den underliggande premissen for denne tenketanken, som for tilsvarende i USA, frå RAND Corporation og framover, er at marknadsøkonomi og demokrati er det same, der det første er ein føresetnad for det siste. Den «Rational-Choice»-liberalismen som EU i dag utviklar, som RAND Corporation hevdar dei utvikla eit globalt hegemoni for, og som Bruegel er inspirert av, fordrar nettopp nedbygging av den typen institusjonar vi enno har i Noreg. Som det blir sagt, «liberal individualisme» må erstatte «irrasjonell kollektivism». <sup>39</sup>

Bruegel som ein av mange tenketankar er det beste dømet på korleis kunnskapsressursar blir mobilisert for å forme politikken innan EU på det «postnasjonale» plan, men legitimert av EU og eliten i delstatane med «globaliseringa» som moralsk imperativ. Tenketankane blir «premissleverandørar» som disiplinere politikarane i dei lokale regjeringane eller i folkevalde organ. Om vi ser ut over det Europeiske (og Amerikanske) landskapet, ser vi at alternativ kunnskap er svakt organisert, lite koordinert, har få stemmer i det offentlege rom eller innan dei halvprivate politiske nettverk. Den norske *Alternativrapporten*, som er eit resultat av samarbeid mellom ei rekke organisasjonar i det sivile samfunnet, LO, landbruksorganisasjonar, Nei til EU, representerer ein folkeleg motsats til t.d. tenketanken Civita som er einspora liberal eller til det stadig meir EU-finansierte forskingssenteret ARENA ved UiO. Alternativrapporten er tvert om uttrykk for den særleine norske klassealliansen og spør med rette (s. 69):

«Hvorfor er det ikke et større engasjement blant systemkritikere i Norge for å kritisere en avtale basert på fri flyt av varer, tjenester, kapital og arbeid? Hvorfor tar disse miljøene i liten grad initiativet til grunnleggende diskusjoner om virkningene av EØS, langt mindre presenterer forslag til endringer i EØS eller erstatte EØS med en handels- og samarbeidsavtale?»

Svaret er enkelt: EU har etablert eit kunnskapshegemoni mellom anna ved hjelp av forskning ved universiteta innafor EUs rammeprogram og av liberale tenketankar som har EUs fire fridommar som ideologiske aksiom. Dei utgjer ein ideologisk identitet og utøver eit hegemoni over kunnskapssamfunnet. På det siste området har Noreg meir enn andre land underlagt seg EU, og

kanskje mest i periodar med SV-ministrar i Kunnskapsdepartementet, ikkje fordi desse ministrane er EU-tilhengarar – noko dei ikkje er – men fordi dei ikkje har forstått kva dei har vore med på og kva rolle dei har hatt innfor dette tilpassingssystemet. Dette er mellom anna eit resultat ikkje berre av SV-leiinga si systematiske isolering av dei intellektuelle venstrekreftene i partiet også i utforminga av regjeringa sin kunnskapspolitik, men også av den manglande interessa av å mobilisere partiets mange dyktige lærarar i utforminga av denne. På dette viset vart kunnskapspolitikken ei taparsak for «lærarpartiet» SV.

Når NOUen kan hevde at dei baserer seg på «vitskap» og på «bevis», er det fordi store deler av det såkalla «kunnskapssamfunnet» i Noreg alt er sosialisert inn i ein EU-styrt kunnskapstrategi, som igjen er prega av eit liberalt regime, og forma av politisk selekterte «ekspertar».

Som framheva i kapitlet om næringspolitikk,<sup>40</sup> skjedde det ein revolusjon rundt 1980. Denne var, sjølv om det ikkje blir nemnt i innstillinga, satt i regi av OECD med oppfølging i Noreg. Revolusjonen er også kjent som den selektive næringspolitikken endelykt. Staten si rolle blir å styrke vilkåra for at bedrifter skal klare seg sjølve i konkurransen med andre bedrifter innan den globale økonomien. Det viktigaste staten kan bidra med, er kunnskap. På den måten blir omgrepet «kunnskapsøkonomi» skapt med fokus på «innovasjon», «entreprenørskap» og «konkurrans» – den ideologiske kjernen i konkurranseløst. Etter kvart er dette nedfelt i EU sin konstitusjon og gjort til kombinert kunnskapspolitisk og næringspolitisk strategi.:

«Fra 2000 ble EU mer opptatt av betydningen av innovasjon, kunnskap og FOU som kilde til økonomisk vekst. Etableringen av Lisboa-strategien og senere EUs strategi for vekst og sysselsetting, samt EUs 2020-strategi vitner alle om denne dreiningen, som blant annet realiseres ved økt satsing på forskning og utvikling gjennom EUs rammeprogrammer».<sup>41</sup>

Når EU i 2000 framheva at den skulle bli «den fremste kunnskapsøkonomien i verda», var det eit slagord som varsla den altomfattande omlegginga av universiteta til «strategiske aktørar» som ville bli lønna i den grad dei fremma kunnskapsøkonomien. På den eine sida får vi fristilling frå statleg styring (og statlege plikter konstituert av nasjonalstaten), på den andre sida oppbygging av Europauniversitet (universitet som marknadsfører sin identitet med europeisering) som leverandørar av kunnskapstenester i ein marknad prega av sterke aktørar, med støtte av «konkurranseløst» som ser innovasjon som følgje av teoretisk kunnskap som både vekst og krisestrategi. Denne overordna strategien i «Europa 2020» strukturerer Europas institusjonar til kvarandre, rasjonaliserer og sanerer bort det som er overflødig. Ei rekke nettverksorganisasjonar for forskarar, basert på kollegialitet og samarbeid over lang tid i det «gamle Europa» (Europa før «europeiseringa»), blir transformert for å passe inn eller lagt ned for å gje rom for EU sitt nye forskingsråd. Der Stortinget før hadde påverknad på forskingspolitikk og

utdanningspolitikk, er det no EU sine krav til konkurranse mellom rangerte universitet som styrer. Altså: Ikkje vitskapleg konkurranse på *vitskapane* sine egne interne vilkår (ut frå kriterium for god forskning), men konkurranse skapt av *rangeringsbyråa* sine kriterium for kva som er god forskning/vitskap.

Sjølv på dette «offentlege område» ser vi korleis marknad erstattar demokrati, legitimert av eit makteslaust Storting som oftast samstemt har gitt frå seg substansiell makt med den grunngeving at vi ikkje kan stå «utanfor». Fagrørsla, med om lag 1,2 millionar medlemmer i alt, sin innverknad på kunnskapspolitikk og på Forskingsrådet er minimal. Konsekvensane for demokratisk politikk, som burde vore tema for NOUen, er dramatiske. Ikkje berre øydelegg det liberale regimet det offentlege rom slik vi kjenner det. Det overlèt all makt over kunnskapsinstitusjonane til ein elite som allierer seg med ein ekspertise som igjen ser si makt tent med at demokratiet blir eit reint formaldemokrati utanfor folkelege rørsler sin radius.

### **Gjenreise demokratiet – avvikle EØS avtalen**

Det er vanleg å hevde at demokratisering av samfunnet og demokratisering av kunnskapen går hand i hand og forsterkar kvarandre, og at diktatur er truga av kunnskapen. Innan EU er kunnskapen derimot del av eit elite-prosjektet som fremmer ekspertisen og teknokratiet si rolle og dermed «kunnskapsgrunnlaget» for dei institusjonane og praksisane som til saman konstituerer det «demokratiske underskottet». For fleirtalet i NOUen er det viktigare å reprodusere dette europeiske regimets kunnskapsgrunnlag, enn å vise korleis alliansen mellom den politiske eliten og kunnskapsinstitusjonane stadig meir tilpassa EUs rammeprogram, gjer alternativ, kritisk kunnskapsproduksjons vanskeleg. Kunnskapspolitikken i EU bryt ned det kunnskapsmangfaldet som er nødvendig for demokratiet og medverkar slik til det «demokratiske underskottet». Eit slikt alternativt perspektiv ville vel vere alt for kontroversielt for utvalet sitt store fleirtal. Truleg ville det ført til ei anna samansetning av utvalet, med ein annan kunnskapsbalanse mellom fleirtal og mindretal der ulike kunnskapsparadigme kunne brytast mot kvar andre på like fot.

Når fagrørsla no tar opp konsekvensane av EØS for arbeidslivet og foreslår å trekke arbeidslivsfeltet ut av EUs kontroll gjennom EØS avtalen (delvis direkte gjennom selskapslovgjevinga), bør akademikarar støtte dette arbeidet ved å trekke seg ut av kunnskapssamarbeidet med EU, både individuelt og kollektivt. På den måten vil òg ein meir truverdig, allsidig forskingsbasert debatt om EU bli mogleg i framtida slik *Alternativrapporten* etterlyser.

## NOTER

- 1) Takk til anonyme fagfeller, og til Tom Skauge, Hans Ebbing, Ole J. Olsen for kommentarar.
- 2) Olsen, Johan Peder «Foran en ny offentlig revolusjon». *Nytt Norsk Tidsskrift*. 3. 1986, s.14.
- 3) Østerud, Øyvind (2012). *Dag og Tid* 27/01/12. *Tjue år på venterommet*.
- 4) NOU 12-2 s. 26.
- 5) NOU 12-2: s. 810. Alt før EØS avtalen hadde det skjedd eit skifte i norsk økonomisk politikk som gjorde tilpassinga til EU lett: «Tilknyttingen til EU gjennom EØS var i pakt med gunnleggende næringspolitisk tankegang hos et bredt politisk flertall for tjue år siden og er det fortsatt». Det blir brukt mykje plass i NOUen på å vise den økonomiske vinsten av EØS avtalen for økonomien i Noreg. I tråd med mandatet (eller med mandatet som årsak), blir ikkje kostnader for økonomien diskutert, heller ikkje spørsmålet om den økonomisk-politiske makta sin karakter som er så viktig for demokratidiskusjonen.
- 6) NOU-12-2 s. 807 «I EU-forskningen er det vanlig å bruke begrepet *europisering* for å analysere betydningen av integrasjonsprosessen for nasjonal utvikling, eller mer presist for å beskrive nasjonal forandring som reaksjon på regional integrasjon i Europa. Begrepet har ikke vært like vanlig i norsk Europadebatt. Så lett som tilknyttingen til EU har utviklet seg i Norge i perioden 1992 -2011 er det imidlertid nærliggende». - Eg gjer lesaren merksam på at europaforskninga blir omtalt i eintalsform. Og s. 853: «En hver gjennomgang av utfordringene ved Norges nåværende tilknytningsform til EU må begynne med det demokratiske underskuddet som ligger innebygget i hele konstruksjonen, og som har vært der siden starten tidlig på 1990-tallet. Dette er det grunnleggende prinsipielle problemet, og det som gjerne påpekes først av undrende utenforstående». For dei «undrande utanforstående» (som NOUen har forståing for) er fullt medlemskap løysinga; dvs. innmelding i ein organisasjon med eit notorisk demokratisk «underskott».
- 7) NOU 12-2 s 229.
- 8) Denne innfanginga av opposisjonen (SV og SP) «betyr at det er liten åpen kritikk på Stortinget av den løpende EU-tilpassningen» NOU 12-2 s. 252.
- 9) Sjå Hans Ebbing sin artikkel i dette nummeret.
- 10) Horn, Laura (2011). How did we end up here? The rise of shareholder value in EU corporate governance regulation. I (red): Sigurt Vitols and Norbert Kluge(2011). *The sustainable company: a new approach to corporate governance*. Brussels. ETUI: European Trade Union Institute.
- 11) Hall, Peter A (1992) «The Movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s». I: Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth *Structuring Politics. Historical insitutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge. Cambridge University Press.
- 12) Østerud, Øyvind (1972) *Samfunnsplanlegging og politisk system. En analyse av offentlig planlegging som politikk og ideologi*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag. S. 35.
- 13) NOU 12-2 kap. 11. Stortinget og Europapolitikken
- 14) Ebbing, Hans (1988). Er Det Norske Arbeiderparti et sosialdemokratisk parti? *Vardøger* 18 1988 s.153 -188.

- 15) Nilsen, Håvard og Østerberg, Dag (1998). *Statskvinnen: Gro Harlem Brundtland og nyliberalismen*. Oslo. Aschehoug.
- 16) Wahl, Asbjørn (2009). *Velferdsstatens vekst og fall?* Oslo. Gyldendal Arbeidsliv
- 17) Christensen, Tom m.fl. (2010). *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget.
- 18) Wagner, Peter (1990). *Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien Deutschland 1870 -1980*. Frankfurt am Main. Campus. s 400 ff. For termen «statsintellektuelle» se Ebbing, Hans «Statsintellektuelle på norsk» i *Vardøger 15 1984*.
- 19) Underlagdokument til *Høringsseminar om LOS* fredag 14 februar 1986, Lysebu, Oslo, og «Bakgrunnsnotat til Høringsseminaret om LOS», 14 februar 1986 av banksjef Halvor Stenstadvold (leder), fylkesrådsman Åge Danielsen, professor Gudmund Hernes, professor Johan P. Olsen, underdirektør Tor Saglie, professor Anne-Lise Seip, assisterende direktør Lars A. Ødegaard. Sjå òg *Instilling til LOS-handlingsplan april 1986. Ledelse, Organisasjon og Styring ved NORAS, Norges Råd for Anvendt Samfunnsforskning (Tidligere RSFP/NAVF)*. I tillegg til reformer av offentlig sektor, t.d. gjennom privatisering, etc., blir det også lagt vekt på at (s.3): «Kunnskaper om ledelse, organisasjon og styring er blitt en stadig viktigere konkurransefaktor i næringslivet. Kravene til omstilling og nytenking er store for et stadig mer kunnskapsintensivt næringsliv, både ut fra konkurransehensyn, miljø- og kompetansehensyn og i et kulturperspektiv».
- 20) NOU 2012:2:17.
- 21) Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens and John D. Stephens (1992): *Capitalist development and democracy*. Cambridge. Polity Press.
- 22) Lepenies, Wolfgang (1985). *Die drei kulturen. Soziologie zwischen literatur und Wissenschaft*. München. Carl Hanser Verlag.s. 403ff. Epiloge: Soziologi und Anti –Soziologi im Nationalsozialismus und danarch.
- 23) Hull, Richard (2006). «The Great Lie: Market , Freedom and Knowledge» i Dieter Plehwe, Bernhard Walpen and Gisela Neunhöffer (Red). *Neoliberal Hegemony A global Critique*. Abingdon and New York. Routledge.
- 24) <http://ec.europa.eu/europa2020/>: Europe 2020 blir framstilt som EU sin vekststrategi for det komande tiåret. I ei omskifteleg verd vil EU bli ein smart, bærekraftig og inkluderande økonomi. Dette skal ikkje berre sikre økonomisk vekst men og sosial nærleik i åra som kjem.
- 25) OECD Publishing 201:73 som viser til ulike rapportar om Human Kapitalutvikling som grunnleggjande for innovasjon, som igjen er avgjerande for vekst, som igjen er grunnlaget for arbeid og fordeling: Human Kapital – utvikling er proaktiv politikk, velferdsstat reaktivt; ressursane må flyttast mot det førstnemnde.
- 26) NOU 12-2 s. 446. Stortinget vedtok å innlemme tjenstedirektivet i EØS-avtalen 23. april 2009, med 84 mot 14 stemmer.
- 27) Foucault, Michel (1979). *The Birth of Biopolitics- Lectures at the College de France 1978 -1979*. New York. Palgrave. Macmillan.
- 28) Siegrist, Hannes (1996). *Advokat, Bürger und Staat. Sozialgeschichte der Rechtsanwälte in Deutschland, Italien und der Schweiz (18-20Jhr.)* Erste und Zweite Halbband. Frankfurt am Main. Vittorio Klostermann
- 29) Østerund, Ø. 2012 op.cit.

- 30) Wyller, Thomas Chr. (1980). Folkelig deltakelse. I: Hovedkomiteen for norsk forskning. Skriftserie nr. 9. *Demokrati og folkeaksjoner*. Oslo. Hovedkomiteen for Norsk Forsknings Skriftserie, s. 4.
- 31) Sørensen, Knut Holtan (2010) i *Vardøger* 32 2010.
- 32) Skinner, Marianne Sundlisæter (2012) viser at veksande kunnskap har lite med grad av tilslutning til EU å gjere. Derimot er det sterk kontinuitet i motiva for motstand frå 1960-talet til i dag. Sjå artikkelen «Norwegian Euroscepticism: Values, Identity or Interests» i *Journal of Common Market Studies*. Blackwell Publisher.
- 33) NOU-12-2 s.158.
- 34) www.uio.no presenterer eit universitet som er for det første «Mest å velge i ved et ledende europeisk universitet», dernest «Norges største og eldste utdanningsinstitusjon».
- 35) Thue, Fredrik W og Kim G. Helsvik (2011) Universitetet i Oslo. Den store transformasjonen. Oslo. Unipub. Og mest relevant: Hellsvik, Kim G. (2011). *Universitetet i Oslo 1975 -2011. Mot en ny samfunnskontrakt*. Oslo. Unipub.
- 36) *Den femte frihet og Kunnskapens Europa* er tittelen på underlagsrapporten om dette tema til NOUen av Åse Gornitzka og Meng-Hsuang Chou. Dei gir ein omfattande gjennomgang av alle dei nettverk, politikktutformande fora og initiativ innan Europa som forskingsrådet deltek i, til dels er leiande for. Den gir god oversikt over alle dei ulike enkelttiltaka som vever norsk og EU-akademia saman. Den viser korleis EU gjennom Forskningsrådets kontroll med forskingsmiddel og tema gjer EU til styrande instans over store deler av kunnskapsproduksjonen i Noreg. EU-pengane blir både ein føresetnad for andre løyvingar og ein måte å konsentrere forskinga om EU sine nettverk og problemstillingar. Spørsmålet er om dette skjer på kostnad av andre prioriteringar nasjonalt og lokalt. Prioriteringane og kontrollformer innan rammeprogrammet blir til prioriteringar for universiteta i Noreg. Om eit universitet skal bli eit «framifrå europeisk forskingsuniversitet» er det avgjerande at ein lykkast med prosjektrekvisisjon på den Europeiske arenaen.
- 37) Streeck, Wolfgang (2011) «The crises of democratic capitalism.» *New Left Review* Sept and Oct. 2011, 5.
- 38) Alt dette henta frå net-presentasjonen av Bruegel; sjå <http://www.bruegel.org>.
- 39) Amadae S.M. (2003) Rationalizing capitalist democracy. The cold war Origins of *Rational Choice Liberalism*. Chicago. The University of Chicago Press. Side 3.
- 40) NOU-12-2 s. 321 ff.
- 41) NOU 12-2, s. 367.

## BIDRAGSYTERNE

*Hans Ebbing:* Magister i filosofi. Tidligere ansatt ved Universitetet i Bergen ved Filosofisk institutt og Eiendomsavdelingen. Har hatt tillitsverv i Norsk tjenestemannslag og Sosialistisk Venstreparti. Medlem av redaksjonen i *Vardøger*. [hans.ebbing@bkkfiber.no](mailto:hans.ebbing@bkkfiber.no)

*Tor Halvorsen:* Førsteamanuensis ved Institutt offentlig administrasjon og organisasjon ved Universitetet i Bergen. [tor.halvorsen@aorg.uib.no](mailto:tor.halvorsen@aorg.uib.no)

*Ingrid Hjertaker:* Har mastergraden i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Har gjort utredningsarbeid for Attac og er særlig opptatt av grunnlaget for finanskriser. [ingrid@hjertaker.com](mailto:ingrid@hjertaker.com)

*Tony Johansson:* Doktorgradsstipendiat i økonomisk historie ved Lunds Universitet, Sverige. Aktiv forfatter av artikler om politisk-økonomiske emner i svensk presse og tidsskrift. [tony.johansson@ekh.lu.se](mailto:tony.johansson@ekh.lu.se)

*Jan Mønnesland:* Samfunnsøkonom med yrkeserfaring fra Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Utdanningsforbundet. [jmoenn@online.no](mailto:jmoenn@online.no)

*Roy Pedersen:* Bygningsarbeider. Mangeårig tillitsvalgt i Fellesforbundet. Nå leder av Oslo LO. [roy.pedersen@lo-oslo.no](mailto:roy.pedersen@lo-oslo.no)

*Dag Seierstad:* EU- og EØS-rådgiver for SV på Stortinget. Tidligere utreder for Nei til EU. Aktiv i kampen mot norsk medlemskap i EU siden 1960-tallet. Har hatt flere tillitsverv i SV sentralt og i Oppland SV. [dag.seierstad@stortinget.no](mailto:dag.seierstad@stortinget.no)

*Ståle Seierstad:* Professor emeritus ved Universitetet i Nordland, tidligere ansatt ved Arbeidsforskningsinstituttet og Universitetet i Oslo. Med faglig bakgrunn i sosiologi og økonomi har hans arbeid omfattet arbeidsliv, regional næringsutvikling, og distrikts- og sysselsettingspolitikk. [stale.seierstad@uin.no](mailto:stale.seierstad@uin.no)

*Rune Skarstein:* Tidligere førsteamanuensis i samfunnsøkonomi, NTNU. Medlem av *Vardøgers* redaksjon. Siste utgivelse: *Økonomi på en annen måte*. Abstrakt forlag, 2. opplag 2009. [rune.skarstein@svt.ntnu.no](mailto:rune.skarstein@svt.ntnu.no)

*Asbjørn Wahl:* Leder av For Velferdsstaten. Har arbeidet i en rekke år i fagbevegelsen, særlig Fagforbundet og International Transport Workers` Federation. Var en av stifterne av Attac Norge. Siste utgivelse: *The Rise and Fall of the Welfare State*, Pluto Press, 2011. [asbjorn.wahl@velferdsstaten.no](mailto:asbjorn.wahl@velferdsstaten.no)

# To Abstrakt-bøker av to Vardøger-redaktører

Rune Skarstein

## Økonomi på en annen måte

Makt og penger fra europeisk føydalisme til globalisert kapitalisme



Denne boken henvender seg til alle samfunnsengasjerte som ønsker å forstå litt mer av kapitalismen i dens mange skikkelser. Hva er det historisk særegne ved denne økonomiske samfunnsformen? Hvilke krefter og konflikter driver kapitalismens endringsprosesser? Hvilken rolle spiller markedet under kapitalismen sammenlignet med i førkapitalistiske økonomier? Hvorfor fortsetter inntektsgapet mellom de rikeste og de fattigste landene å øke? Hva er årsakene til stadig tilbakevendende finans-

kriser og massearbeidsløshet? Er «velferdskapitalismen» med sterk statlig regulering den «normale» formen for kapitalisme, eller snarere et unntak? Hvilke drivkrefter fører til økonomisk globalisering? Er frihandel til fordel for alle? *Økonomi på en annen måte* forsøker å kaste lys over disse og andre spørsmål.

**428 sider – kr 345,-**

Arne Overrein

## Kampen om folkeretten

Krig, makt og rett i verdenssamfunnet



Denne boka handler om folkeretten, dens historiske utvikling og dens forhold til makt og politikk. Hva slags rettsordning er egentlig folkerett? Folkerettens kjerne er forbudet mot angrepskrig og beskyttelsen av den enkelte stats uavhengighet. I det 20. århundre ble det utviklet en ny, global folkerett, hvor ikke bare forbudet mot krig, men også menneskerettene ble sentrale bestanddeler. Kampen om folkeretten behandler folkerettens utvikling i lys av det 20. århundres kriger og

konflikter. Én stat, USA, utfordrer i dag folkeretten og de juridiske hindre for krig og intervensjoner. Samtidig utfordres folkeretten også av global ulikhet, terrorisme og statskriser i den tredje verden. Boka drøfter erfaringene fra krigene i Irak, Kosovo og Afghanistan, terrorismen og USAs særegne forhold til FN og folkeretten.

**297 sider – kr 298,-**

abstrakt forlag

[www.abstrakt.no](http://www.abstrakt.no) | [abstrakt@abstrakt.no](mailto:abstrakt@abstrakt.no)

---

## **Festskrift til og fra Arnulf Kolstad**

### **10 bind: Nytt opplag!**

- 1 Menneskets kultur. **Om kulturpsykologi og sosialpsykologi, 236 s.**
- 2 Det vakre og det gode. **Om estetikk og arkitektur, 228 s.**
- 3 Fra kritikk til karriere. **Om universitetet og de intellektuelle, 230 s.**
- 4 Forbrytelse, men straff? **Om kriminalitet og kriminalomsorg, 264 s.**
- 5 Etter regn kommer sol. **Om psykiske lidelser og helse, 270 s.**
- 6 Fantasi og kunnskap. **Om kreativitet og skole, 214 s.**
- 7 Pengene og arbeidslivet. **Om økonomi og lønnsarbeid, 221 s.**
- 8 I sportsidiotenes verden. **Om idrett og samfunn, 209 s.**
- 9 Krig og fred. **Om politisk psykologi og rasisme, 253 s.**
- 10 Hummer og kanari. **Om litt av hvert, 245 s.**

**Fra Forordet:** Det er viktig for en akademiker som for alle andre ikke å framstå som en idiot, i ordets opprinnelige, greske betydning, dvs. som en privatperson, en som ikke forstår, eller ønsker å forstå seg på statssaker, kort sagt være et upolitisk menneske. Derfor har jeg etter fattig evne forsøkt å uttrykke meg som et politisk menneske og ikke som en idiot.

---

Én bok kr.180,00. Alle 10 bøker kr.1500,00. Fri frakt.

**Bøkene kan bestilles (Oppgi tittel eller nr.):**

SMS/Telefon: til 913 37 205

EPOST: [arnulf.kolstad@svt.ntnu.no](mailto:arnulf.kolstad@svt.ntnu.no)

POST: Fidus forlag, Arnulf Kolstad,  
Sverresdalsveien 21 B, 7020 Trondheim.

GIRO: Bankkontonr. 5361 66 87340

«Bøkene er preget av Kolstads store forståelse både av psykologi, kultur og politikk. Dessuten skriver han på en måte som gjør at du kan sitte og humre over dype innsikter på mange forskjellige felter.» Marxist Forlag

«Arnulf Kolstad har skrevet tankevekkende om sentrale emner.... Kolstad skriver glimrende.»

Erik Hauknes i *Psykologisk Tidsskrift*

---