

Vurdering av den europeiske økonomiske krisen og eurosamarbeidet sett fra fem mindre euroland

Nedenstående er en fellesrapport fra ambassadene i Haag, Bratislava, Brussel, Wien og Helsingfors om den europeiske økonomiske krisen og eurosamarbeidet, med innspill fra finansråd Østby ved EU-delegasjonen.

- **Dynamikken i EUs beslutningsfattende organer er endret som følge av krisen. Endringer i den institusjonelle balansen og arbeidsmetoder urovekkende for de små statene. Det at mange av beslutningene formes utenfor de ordinære kanalene skaper et mer uoversiktlig EU, for EU-landene selv, men også for Norge**
- **Bekymring over utviklingen og konsekvensene av den fransk-tyske motoren. Ønske om at slik ledelse kanaliseres gjennom institusjonene, frykt for at lukkede bilaterale møter mellom landene er med på å undergrave institusjonenes autoritet og handlingsevne**
- **Felles forståelse i de fem hovedsteder om behovet for sterkere økonomisk styresett og samordning. Imidlertid ulike syn på hvilke verktøy for krisehåndtering som er best egnet og hvor omfattende de bør være. Ingen felles posisjon mht eurobonds, skatteharmonisering eller størrelse på European Financial Stability Facility (EFSF)**
- **De greske redningspakkene er gjenstand for stor debatt i alle land foruten Belgia. Solidaritet avhengig av at Hellas viser reformvilje. Den greske krisen synliggjør behovet for et strengere finansielt regime på sikt**
- **Innenrikspolitiske forhold ser ut til å bety mer for det enkelte lands håndtering av krisen enn solidaritetsfølelsen med andre euroland**

Nedenfor gis en oversikt over den økonomiske situasjonen i de fem landene. Fire av de fem landene har et høyere underskudd i offentlige budsjetter enn stabilitets- og vekstpakten tilsier. Alle fem lands økonomier beskrives imidlertid som nokså solide og landene har planlagt reformer og tiltak for å komme i budsjettbalanse. Takt og omfang på reformene varierer, men fellesnevnerne for alle fem land er innstramninger og kutt i offentlige utgifter.

Prognoser 2011	BNP (mrd euro)	Gjeldsgrad	Offentlig underskudd	Arbeidsledighet	Forventet økonomisk vekst
Euro 17	9 451				
Finland	192	50%	2,8%	7,6%	2,5%
Belgia	368	96,7%	3,3%	7,3%	2,4%
Østerrike	298	72,3%	4,6%	3,7%	3%
Nederland	611	64,4%	3,8%	5,2%	1,6%
Slovakia	69	44,2%	5,1%	13%	3,3%

Utviklingen av det europeiske økonomiske samarbeidet

Det europeiske økonomiske samarbeidet har gjennomgått store endringer etter finanskrisens utbrudd i 2008 og en rekke tiltak er truffet for å styrke samarbeidet og sikre stabilitet i finansmarkedene. Den økonomiske krisen medførte sterkt press på økonomien i euroområdet i form av økende nivåer på budsjettunderskudd og høy statsgjeld. Det er en felles oppfatning i Helsingfors, Bratislava, Brussel, Wien og Haag at en større grad av økonomisk samarbeid både var nødvendig og uunngåelig.

Det er samtidig en oppfatning i de fem hovedstedene at dynamikken i EUs beslutningsfattende organer er endret som følge av krisen. Kommisjonens posisjon har blitt utfordret og fellesskapets faste arbeidsmetode har blitt forbigått. For de små statene er denne situasjonen urovekkende. Jo flere beslutninger som tas uten forutgående rettslige avklaringer i normale prosesser eller utenfor de offisielle strukturer, jo større er faren for at medlemsland opplever urettferdighet og at demokratiet undergraves.

Utviklingen av det tysk-franske samarbeidet vekker på denne bakgrunn en viss uro i de fem hovedstedene, der man ser en viss tendens til at de to landene blir enige om tiltak i forkant av toppmøtene. Den tidligere **belgiske** europaministeren Olivier Chastel (nå bistandsminister) uttrykte seg nylig sterkt kritisk til denne utviklingen der "Europa ikke lenger fatter beslutninger før etter et tysk-fransk møte". Samtidig erkjennes det fra belgisk side at den tysk-franske motoren alltid har vært en drivkraft for europeisk integrasjon, og at et virkelig problem er når dette bilaterale forholdet er dårlig. Selv om man i **Østerrike** anser det naturlig at store land som Tyskland og Frankrike påtar seg lederroller i eurosone, ønsker man at slik ledelse kanaliseres gjennom institusjonene, og at lukkede bilaterale møter mellom landene er med å undergrave institusjonenes autoritet og handlingsevne, og til å kommunisere enhetlig vis-à-vis medlemsstatene. Utviklingen vekker kanskje minst bekymring i **Haag**, der man er skeptisk til skatt på finanstransaksjoner og økning av EFSF, men positiv til fransk-tysk enighet om større finansiell kontroll i eurosone. Den slovakiske økonomien er på sin side svært tett knyttet opp mot Tyskland. Tyske bilfirma har gjort betydelige investeringer i **Slovakia**, på grunn av tilgang på billig arbeidskraft. Det kan derfor være vanskelig for slovakiske politikere å sette for store krav i forhandlingene om løsninger på eurokrisen.

Kommentarene etter toppmøtet 21. juli har variert i de fem hovedstedene. **Belgia** fremstår som det mest integrasjonsvennlige av de fem landene, der alle tiltak for sterkere økonomisk styresett ("economic governance") hilses velkommen. Det fremheves imidlertid at beslutninger om tettere samordning må følges opp med et tilstrekkelig administrativt apparat. På belgisk side ønsker man at eurogruppens sekretariat styrkes med en fulltidsadministrasjon. Ikke uventet gis det full støtte til en forlenget periode for rådspresident Van Rompuy. Belgia ønsker at Van Rompuys forsterkede rolle som en "Mr Euro" forankres institusjonelt både i Rådet og i Kommisjonen ("en Ms. Ashton på det økonomiske området"), noe som innebærer et ønske om overførsel av suverenitet. Dette synet ser ut til å deles av **Østerrike**. Et hovedanliggende for Østerrike er en stabil eurosone, og hovedutfordringen i dag er derfor å gjenopprette økonomisk stabilitet og likviditet. Østerrike har gjort klart at de ønsker "mer Europa", at det er de mindre EU-landene som har mest å tjene på et Europa med sterke institusjoner og kontrollmekanismer. Spørsmålet om Van Rompuys utvidede rolle og fremtidig mandat synes imidlertid meget uavklart. For

Slovakia er det viktig at implementeringen av de tiltak man har blitt enig om skjer så raskt som mulig. Samtidig er det uenighet innad i regjeringen om mer integrasjon er rette veien å gå. Et flertall i regjeringen støtter opp om tiltakspakken, mens koalisjonspartiet SAS fremstår som mer og mer euroskeptisk.

Alle fem land anser en mer effektiv samordning av den økonomiske politikken som nødvendig. Forslaget til Merkel og Sarkozy om regelmessige møter mellom stats- og regjeringssjefer for å overvåke stabilitetspakten hilses imidlertid et forbeholdent velkommen i **Helsingfors**. Fra et finsk ståsted er euroområdetets fremtid avhengig av i hvilken grad medlemslandene klarer å håndtere egne gjeldsproblemer. Løsningen på problemene ligger på nasjonalt nivå – det er kun det enkelte medlemsland som kan sørge for å innrette seg slik at de reduserer underskudd og betaler sin gjeld. Bare medlemslandene kan følge de reglene man har blitt enige om innen unionen. Krisepakker og kapitaltilførsel utenfra kan bare midlertidig avhjelpe situasjonen.

I **Østerrike** er forbundskansler Faymann spesielt positiv til sin egen hjertesak, beskatning av finanstransaksjoner, i tillegg til målet om å redusere eurolandenes utenlandsgjeld. Likevel understreker Faymann at det også i fremtiden må være åpent for regjeringen å øke sin utenlandsgjeld for å motvirke lavkonjunktur. En nærmere samordning av den økonomiske politikken i eurosonen anses som positivt, så lenge dette ikke begrenser østerrikske muligheter til å gjennomføre sin egen lønnspolitikk. Forbundskansleren avfeier for øvrig alle forslag om en enhetlig pensjonsalder i EU.

På nederlandsk side er det ønskelig at eurolandene går enda lenger i sine finansielle reformer. **Nederland** ønsker generelt ikke å avgi mer suverenitet til EU-institusjonene i Brussel, men på det finansielle området er likevel Nederlands regjering tilhenger av automatiske sanksjoner for å sørge for mer finansiell ansvarlighet blant euroland. Nederland støttes på dette området av **Belgia**. For Nederland er det viktigere med mer automatisk overholdelse av regler og mindre politisk tautrekking som en eventuell utvidelse av Van Rompuys rolle vil representere. Statsminister Rutte og finansminister De Jager har tatt til orde for å etablere en egen "eurokommissær" for budsjettspørsmål med fullmakter til å sanksjonere mot de land som ikke overholder budsjettkriteriene i stabilitetspakten. Bøter, reduserte utbetalinger fra EU, økte statsbidrag til EU, samt suspenderte stemmerettigheter nevnes som mulige sanksjoner. I ytterste konsekvens bør land som til stadighet bryter reglene få sine budsjett godkjent av kommissæren i Brussel før det går til parlamentet. Det nederlandske forslaget går lenger enn de forslag som kom fra Merkel og Sarkozy i august, og nye, strengere forslag vil bety nye vanskelige runder med diskusjon mellom Tyskland og Frankrike.

I alle fem hovedsteder uttrykkes det bekymring over at den europeiske sentralbanken ECBs rolle gjennom den siste tids utvikling synes uklar. Uenigheten mellom ECB og Bundesbank har bidratt til ytterligere å destabilisere de finansielle markedene og gjør det vanskelig for ECB å arbeide for en mest mulig stabil pengepolitikk i euroområdet. Uenigheten synes først og fremst å dreie seg om hvor selvstendig ECB bør kunne operere, jf bl.a. ECBs omfattende oppkjøp av statsobligasjoner i sommer. Det er en utfordring for Den europeiske sentralbank å måtte forholde seg til finanspolitikken til 17 ulike land. **Østerrike** er blant de land som ønsker en bedre koordinering av banksektoren og støtter f.eks. innføring av beskatning av finanstransaksjoner. **Nederland** mener derimot at beskatning på finanstransaksjoner vil bli

konkurranssevridende dersom de kun innføres i Europa. På den annen side er de politiske og økonomiske forskjellene og utfordringene i de enkelte landene så stor at man har liten tro på en mer enhetlig skattepolitikk, og man anser en felles lønnspolitikk som en tilnærmet umulighet.

I spørsmålet om eurobonds er det bare **Belgia** som stiller seg uforbeholdent positiv. På belgisk side mener man at retorikken omkring eurobonds har endret seg betraktelig den siste tiden og at tiltaket ikke lenger ses som umulig. Tanken om eurobonds som verktøy i krisehåndteringen er problematisk både for **finske, østerrikske og slovakiske** myndigheter. Det argumenteres for at tiltaket ikke vil avhjelpe den akutte situasjonen, og at en slik ordning oppmuntrer til ansvarsløs pengeforbruk. Dessuten er Finland svært skeptisk til et felles gjeldsansvar en slik ordning vil innebære. Eurobonds er offisielt sett ikke ønskelig fra nederlandsk side heller. Regjeringen frykter at innføringen av eurobonds vil gjøre det mindre presserende for eurolandene å gjennomføre økonomiske reformer. Parlamentet i Nederland har likevel bedt regjeringen om å utarbeide en rapport om fordeler og ulemper ved en slik ordning for å være foreberedt på debatten.

Når det gjelder spørsmålet om skatteunion, møter forslaget sterk motstand i **Slovakia**. Regjeringskoalisjonen er høyreorienterte når det gjelder økonomiske spørsmål, og Slovakia har et svært lavt skattenivå, som har vært positivt når det gjelder investeringer og næringsutvikling. **Belgia** har lenge vært en pådriver for harmonisering av skattesatser. Frankrike og Tyskland har foreslått å harmonisere selskapsskattesatsene i de to landene. På belgisk side er det ønskelig at Benelux-landene deltar i dette initiativet, da det antas å bidra til bedre praksis på skatteområdet og forbedre bekjempelse av skattesvik og skatteunndragelse.

Stabilitetsfondet, den greske redningspakken og videre utvikling

Det er en felles oppfatning i Helsingfors, Bratislava, Brussel, Wien og Haag at ordningene for makrofinansiert støtte til euroland med betalingsproblemer og opprettelsen av en permanent krisefinansieringsmekanisme, European Stability Mechanism (ESM), fra 2013 var nødvendige og viktige tiltak for å sikre stabilitet i finansmarkedene. De fem landene synes imidlertid å være svært uenige om hvor omfattende og vidtrekkende disse mekanismene burde være.

I **Finland** ble europapolitikken et av hovedtemaene i valgkampen før Riksdagsvalget i april i år. Særlig sentralt stod støtteordningene til de kriserammede landene. Den blårøde regjeringen slo også fast i sitt regjeringsprogram at det er et ufravikelig krav for Finland at det gis garantier for et eventuelt nytt lån til Hellas. Det var en fornøyd finansminister som tidligere i sommer presenterte enigheten med Hellas om slike garantier. Entusiasmen har dempet seg betraktelig etter at flere euroland motsetter seg særordninger for Finland. Kritikken fra de øvrige landene, og da i særdeleshet Tyskland, svir betraktelig, men Finlands krav om garantier for å godkjenne støttepakken står imidlertid fast. Det er ingen politisk vilje i regjeringen til å endre på dette, og det er heller ikke noe parlamentarisk grunnlag for å kunne gjøre noe slikt. Regjeringen bestreber seg nå på å finne løsninger som kan godtas i de andre eurolandene, men statsministeren vil ikke spå noe om når en løsning kan finne sted.

Belgia har ikke stilt krav om garantier, og det er tverrpolitisk støtte til den greske redningspakken. I Belgia knyttet redningspakkene i større grad til spørsmålet om solidaritet

med andre euroland, og debatten dreier seg i større grad om eurolandenes felles utfordringer dersom redningspakkene og de øvrige tiltak viser seg å være utilstrekkelige. Eurosamarbeidet oppfattes dermed i større grad som et skjebnefellesskap, og på bakgrunn av den høye belgiske gjeldsgraden, og trusler fra kredittbyråer om å nedgradere belgiske kredittrateringer om det ikke finnes en løsning på den politiske krisen har sannsynligvis gitt belgiere et inntrykk av at deres land kan være neste mann ut. Spørsmålet om solidaritet gis dermed også større mening.

Selv om European Financial Stability Facility (EFSF) anses å være stort nok og ha tilstrekkelige fullmakter til å være troverdig er det et belgisk ønske å øke fondet på sikt. Dette ønsket deles imidlertid ikke i de øvrige fire hovedsteder. Også **Østerrike** anser EFSF som stor nok til å løse dagens utfordringer knyttet til Hellas, Irland og Portugal. Østerrike forventer at disse landene gjennomfører de nødvendige reformer de har forpliktet seg til knyttet til statsgjeld, budsjett, bankvesenet etc. for å gjenopprette økonomisk likviditet. Østerrike vurderer ikke at Spania eller Italia vil ha behov for økonomiske redningspakker, men erkjenner at en slik eventualitet vil by på betydelige utfordringer, og at det derfor er svært viktig at landene gjennomfører sine sparetiltak. Utfordringene knytter seg ikke bare til fondets størrelse, men til spørsmålet om solidaritet blant medlemslandene. Ingen av de fem landene ser det som realistisk at medlemslandene vil støtte en ytterligere utvidelse av EFSF, til tross for press fra bl.a. USA.

I **Nederland** uttaler det nederlandske finansdepartementet at Nederland fremdeles vil gjøre alt de kan for å redde Hellas fra fallitt. Likevel har statsminister Ruttes kommentarer om sanksjoner og en europeisk eurokommisær ført til at det har blitt mindre tabu å nevne en mulig exit fra eurosonen for Hellas som en mulighet. Nederland har sammen med Tyskland vært blant de mest forsiktige med sin støtte til Hellas. De har også vært blant de sterkeste tilhengerne av at privat sektor må ta en større andel av krisepakken og at euroland må reformere sin økonomiske styring. Meningsmålinger viser samtidig at nederlendere generelt er svært lite villige til å bruke store summer for å redde andre euroland og reaksjonene på den bilaterale avtalen mellom Finland og Hellas har vært sterke. En oppfatter det slik at for å betale garantien som Finland krever, vil Hellas måtte låne mer penger av andre låntagere. Og Nederland vil i så måte bli indirekte garantistillere for finnenes lån. Selv om det er forståelse for den politiske nødvendigheten for Finland å stille garantier, er det vanskelig for Nederland å gå med på at Finland skal få en bedre avtale enn andre. De vil derfor bidra til å finne alternative løsninger for Finland som kan aksepteres. Finlands avtale med Hellas må jo uansett til slutt godkjennes av samtlige euroland.

Med hensyn til spørsmålet om sikkerhetsgarantier for redningspakken til Hellas, har finansminister Fekter i **Østerrike** gått hardt ut og krevd at den sikkerhet som Finland har blitt lovet bilateralt av Hellas enten må gis til alle euroland, eller ikke til noen. Hun ser også en stor fare ved at Østerrike skal garantere for andre lands statsgjeld uten å kunne påvirke deres interne budsjettbeslutninger. På sin side har viseskanler Spindelegger vært klar på at Troikaens (IMF, EU, ECB) rapport om oppfølging av kriteriene for redningspakken vil bli tatt meget alvorlig. Men selv om denne forventelig er negativ, vil det neppe medføre at Østerrike motsetter seg neste forestående utbetaling. Men det vil ventelig få konsekvenser for kriteriene som stilles for den nye planlagte redningspakken, som ble diskutert på det uformelle finansministermøte i Wroclaw, Polen, fredag 16. september. I likhet med i Belgia er diskusjonen om et insolvent Hellas for Østerrike et ikke-diskutabelt tema. Et insolvent

Hellas anses som en langt mer kostbar løsning. Mht spørsmål om utestenging fra eurosonen, er dette noe Østerrike ikke vil vurdere; forbundskansler Faymann har uttrykt at en stabil eurosone og et stabilt næringsliv alltid vil være prisgitt det svakeste medlemmet. Visekansleren har videre uttrykt at det ikke finnes rettslig grunnlag for å stenge Hellas ute.

Slovakia er også opptatt av at det ikke er riktig at ett land stiller og oppnår særkrav om sikkerhetsgarantier, mens resten ikke får det. Slovakia, da med helt fersk sentrum-høyre regjering, nektet som kjent å være med på den greske redningspakken (med bilaterale lån) da den ble vedtatt for første gang i fjor. Dette skapte sterk misnøye innad i EU. Imidlertid sa regjeringen ja til å være med på etableringen av EFSF og det kan dermed ligge an til at Slovakia blir med i videreføringen av redningspakken til Hellas denne gangen. Spørsmålet om økning av EFSF og etablering av ESM har imidlertid ført til store friksjoner innad i koalisjonsregjeringen, som består av partiene SDKU, KDH, Most-Hid og SAS.

Statsministeren (SDKU) og lederne for KDH og Most-Hid støtter Slovakias deltakelse i EFSF, etableringen av ESM på sikt og den nye redningspakken. Antakeligvis av mange grunner, både forholdet til Tyskland, men også fordi de mener dette er nødvendig for å redde eurosonen. Lederen for SAS, Richard Sulik, er imidlertid meget kritisk, og nekter å gi sin støtte. SAS begrunner sitt standpunkt med at de anser Hellas' konkurs for å være uunngåelig. Videre mener partiet at situasjonen i Hellas ikke bør gå ut over skattebetalerne i andre EU-land. Uten støtte fra SAS har ikke regjeringen flertall i parlamentet, og må eventuelt søke støtte fra opposisjonspartiene. Det største opposisjonspartiet, Smer, mener Slovakia bør bidra til EFSF, men vil ikke gi sin støtte til regjeringen så lenge koalisjonen ikke står samlet om saken. Det populistiske Smer bruker altså anledningen til å legge press på regjeringen, selv om partiet egentlig er for saken. Dermed har det så langt vært umulig for regjeringen å legge spørsmålet frem for parlamentet for votering, og i et forsøk på å roe gemyttene har statsministeren uttalt at Slovakia vil bli det siste landet i eurosonen som tar saken opp i parlamentet. Det spekuleres om koalisjonen vil ryke på grunn av uenighetene, og denne uken har det pågått intense forhandlinger uten at koalisjonspartnerne har funnet en løsning.

Det legges et visst press på Slovakia fra de store EU-landene, og også fra eurosonen som helhet. Tysklands utenriksminister Westerwelle avla nylig Slovakia et besøk, hvor han understreket at alle nødvendige tiltak må settes i verk for å redde eurosonen. De fleste analytikere mener at det er sannsynlig at regjeringskoalisjonen vil komme til enighet om å bidra til EFSF/ESM, men det kan ikke utelukkes at regjeringen kan måtte gå av på grunn av spørsmålet.

Kommentar

Den økonomiske krisen har bidratt til endringer i organiseringen, prosessene og metodene i det europeiske økonomiske arbeidet som møtes av en viss skepsis i de mindre eurolandene. En evt. svekkelse av Kommisjonens stilling – en tradisjonell vaktbikkje for de små medlemslands interesser – vil naturlig nok oppfattes som problematisk av flere.

Ulike holdninger til virkemiddelbruk i krisehåndteringen fremhever imidlertid at enigheten om "bedre europeisk samordning" rommer mange ulike tolkninger. Det synes å være

enighet blant de fem landene om at et strengere finansielt regime må innføres på sikt, men det er stor uklarhet rundt hvordan toppmøteerklæringen skal utformes i praksis.

Det synes dermed ikke å være utpregede fellesoppfatninger eller felles utfordringer knyttet til økonomisk samarbeid eller eurokrisen blant de fem små eurolandene. Samarbeid foregår mer *ad hoc*, for eksempel knyttet til budsjettspørsmål og lignende. Spørsmålet er kanskje hvorvidt landene har erkjent potensialet i større grad av samarbeid. Det økonomiske utgangspunktet bør kunne ligge til rette, om det politiske utgangspunktet divergerer i større grad. Det faktum at ingen av de fem landene mener det er realistisk å utvide EFSF innebærer muligens at man oppfatter eurokrisen som en utfordring som må løses politisk, dvs. å sikre politisk støtte til den økonomiske stabiliseringsmekanismen som EFSF representerer.

Det er tydelig i alle fem hovedsteder at solidariteten med Hellas er avhengig av i hvilken grad landet viser vilje til å reformere økonomien. Det har i prosessen rundt redningspakken vært et visst interessefelleskap mellom flere av de mindre euroland. Små og mellomstore medlemsland med relativt veldrevne økonomier finner sammen i rommet mellom den tysk-franske akselen og de sør-europeiske økonomiene som i større eller mindre grad er under press. Kanskje er dette en utvikling som også etter hvert vil gjøre seg gjeldende på andre områder.

Som nevnt innledningsvis kan det at mange av beslutningene fattes utenfor de ordinære kanalene skape et mer uoversiktlig EU, for EU-landene selv, både euro-land og ikke euroland, men også for Norge. Prosessene er mindre synlige og vanskelige å følge. Det faktum at spørsmålene er ekstremt børssensitive gjør det hele enda mindre transparent. De nedjusteringene av økonomisk vekst som nå kan forventes i EU (jf. Kommisjonens rapport som nylig lagt frem om forventet økonomisk vekst), samt den vedvarende uroen i euroområdet og banksektoren, kan nødvendigvis få konsekvenser for Norge. Samlet er EU bl.a. vår største handelspartner.

Rapporten er skrevet av de norske ambassdene i Bratislava, Brussel, Haag, Helsingfors og Wien 15. September 2011.