



Norden og fremtidens Europa



Et notat utarbeidet av
SAMAKs EU/EØS-gruppe

Januar 2019

Norden og fremtidens Europa

Et notat utarbeidet av SAMAKs EU/EØS-gruppe.¹

Innhold

1. Hovedbudskap	4
2. Utgangspunktet.....	5
3. EUs retning – drivkrefter og prosesser	11
4. Hvilket fremtidig EU tjener Norden best?	17
5. En nordisk visjon for Europa?.....	24
6. Mulig oppfølging.....	26
Vedlegg	28

– Norden må bidra med større tyngde til et sosialt og demokratisk Europa.

Jeppe Kofod, leder i SAMAKs EU/EØS-gruppe og visepresident i S&D-gruppen.



1. SAMAK er den nordiske arbeiderbevegelsens samarbeidskomité, som har de nordiske sosialdemokratiske partiene og landsorganisasjonene som medlemmer. Se www.samak.info. SAMAKs EU/EØS-gruppe ledes av Jeppe Kofod, visepresident i S&D-gruppen i Europaparlamentet. Vedlegg A bygger på et notat av seniorrådgiver og tidligere sjeføkonom i norsk LO Stein Reegård. Sammensetningen av gruppen går frem av Vedlegg C. Fakta oppdatert 7. november 2018.

1. Hovedbudskap

Norden må bidra med større tyngde til et sosialt og demokratisk Europa.

Europas institusjoner fremstår som solide, og økonomien er i bedring. Men etter finans- og flyktningkrisene utfordres folkestyret i flere land, tilliten til politikere er svekket og ytterfløyene vokser. Europas viktigste institusjon EU sliter med samhold og politiske løsninger, selv om vi kan merke oss at det til tross for usikkerheten er økende støtte til EU-medlemskap blant medlemslandene.

Samtidig behøves et tydeligere Europa på den globale scenen, i lys av et uforutsigbart USA og et mer aggressivt Russland. Internasjonale spilleregler utfordres, som WTO og Paris-avtalen.

Gjennomslaget i 2017 for en sosial pilar i EU viser at Norden kan påvirke Europa, når vi står sammen og vet hva vi vil. Den nordiske modellens suksess gjør at Norden lyttes til. Det gir oss også et ansvar.

Som følge av Brexit er EUs retning under debatt. Det åpner for medvirkning. For Norden er det avgjørende at Europa støtter opp under, ikke undergraver, den nordiske samfunnsmodellen. I tillegg til et sosialt og demokratisk Europa, kreves at vi har politisk handlefrihet nasjonalt til å sikre de institusjoner den nordiske modellen forutsetter, som det organiserte arbeidslivet. Derfor er det viktig at en sosial protokoll tilføres EUs traktater.

Også i bredere forstand påvirker Europa oss i Norden, særlig på lang sikt. Vi har derfor en sterk egeninteresse i å medvirke til en god og trygg utvikling i Europa som helhet. Dette er gyldig for alle nordiske land, selv om vi har valgt ulike løsninger for deltakelse i EU/EØS, Euro og Nato.

EU er nøkkelen til Europa. Utfordringen for Norden vil være å velge ut de av EUs saker og veivalg vi bør engasjere oss særlig i, samordne vårt syn, og finne de beste praktiske strategiene for gjennomslag. De nordiske landene gjør dette allerede, men situasjonen krever at innsatsen og samarbeidet trappes opp. Her må de nordiske sosialdemokratiske partiene og fagbevegelsen være sentrale. Så skal vi ikke undervurdere den politiske kampen ute. Derfor er det like viktig at den nordiske arbeiderbevegelsen spiller en mer offensiv rolle i Brussel overfor og sammen med våre venner i PES, S&D-gruppen og DEFS.²

2. PES: Party of European Socialists, S&D-gruppen: Gruppen av Socialists and Democrats i Europaparlamentet, DEFS: Den europeiske faglige samorganisasjon (ETUC – European Trade Union Confederation).

2. Utgangspunktet

This European model came in more than one style: the “Nordic”, the “Rhine-land”, the “Catholic”, and variations within each. What they had in common was not a discrete set of services or economic practices, or a particular level of state involvement. It was rather a sense – sometimes spelled out in documents and laws, sometimes not – of the balance of social rights, civic solidarity and collective responsibility that was appropriate and possible for the modern state.

Tony Judt, Postwar (2005)³

Bakgrunn for notatet

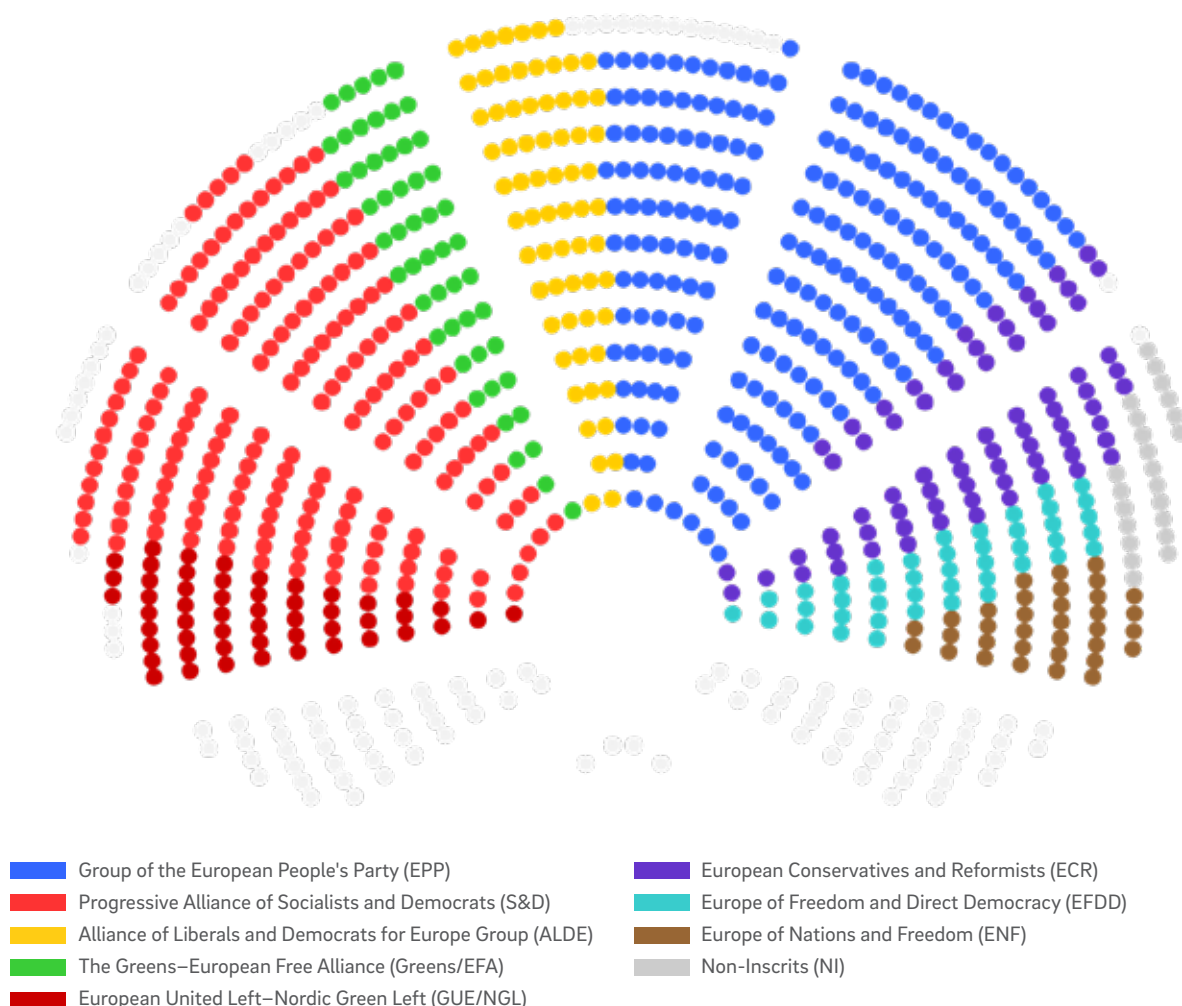
Dette notatet er et innspill til SAMAKs og medlemsorganisasjonenes videre arbeid med temaet Norden og Europas retning fram mot og etter Europaparlamentsvalget i mai 2019. Det stiller ikke alle spørsmål, og gir ikke alle svar. Først og fremst forsøker notatet å **identifisere noen viktige problemstillinger og gi oversikt og kunnskap**, for slik å legge et grunnlag for politiske og faglige drøftinger, konkretiseringer og budskap. Vårt fokus vil være EU, selv om andre europeiske institusjoner, som Europarådet, har større betydning enn det som vanligvis antas. Notatet er utarbeidet av SAMAKs EU/EØS-gruppe.

Når notatet tar et så overordnet perspektiv, er det fordi det er **store pågående forandringer for Norden både i Europa/EU og i det bredere utenriks- og sikkerhetspolitiske bildet**. Dette skjer samtidig med økt oppslutning om populistiske og nasjonalistiske krefter. Europa er heller ikke ferdig med verken finanskrisen eller flyktningkrisen, og det er ikke gjort nok for å hindre fremtidige slike kriser. Klimapolitikken er uløselig knyttet til EUs innsats. På toppen kommer nye utfordringer med demokrati og menneskerettigheter i Europa, og en vidtrekkende teknologisk utvikling med konsekvenser for blant annet arbeidsliv, skattefundament, likestilling og ulikhet.

Den folkelige oppslutningen om EU varierer, også internt i Norden mellom land og grupper, og i offentlig debatt kan man ofte få inntrykk av at denne er generelt svak. Ser vi på de 28 medlemslandene i EU har likevel oppslutningen om medlemskap aldri vært større enn nå, og de nordiske medlemslandene ligger høyere enn EU-gjennomsnittet.⁴ Dette trekker kanskje i retning av at det **ikke nødvendigvis er hovedmodellen for europeisk samarbeid som skal forandres, men politikken**.

3. Tony Judt (2005): Postwar. A History of Europe since 1945. William Heinemann/Penguin Press.

4. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180522ST004020/eurobarometer-survey-highest-support-for-the-eu-in-35-years>.



Sammensetning av Europaparlamentet 2014–2019.

Krav til politiske og faglige svar

Den nye situasjonen krever politiske og faglige svar fra den nordiske arbeiderbevegelsen, både partiene og fagbevegelsen, av tre typer. For det første kreves våre svar på Europas fremtid, herunder EUs fremtid. Europa er nært oss og stort, vi er en del av det, og slik Tony Judt skriver, har vi et verdifelleskap omkring sosialt ansvar og solidaritet – men som er utfordret. Dermed blir spørsmålet påtrengende: **Hvor vil vi at Europa skal gå, og hvordan kan vi påvirke dette best mulig? Kan vi i Norden formulere klarere en Europeisk modell vi tror på?**

For det andre: **Hvordan skal vi beskytte og utvikle den nordiske modellen gitt den internasjonale utviklingen og våre forpliktelser særlig i EU og EØS?** Dette er et mer direkte nordisk perspektiv. To viktige eksempler er hva vi må gjøre i EU og internt i Norden for å sikre våre offentlige velferdsordninger og partsbestemte minstelønninger. Svarene på dette er delvis gitt i SAMAKs to prosjekter om den nordiske modellen og utfordringene i arbeidslivet.⁵

5. NordMod2030 sluttrapport: «Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?». Dølvik, Fløtten, Hippe og Jordfald. Fafo 2014.
NordMod 2.0: «Den nordiske modellen – hva kreves. Forslag som kan møte utfordringene». Jesper Bengtsson. TankeMedjan Tiden 2018.

For det tredje bør vi finne svar på hvordan vi skal få en bredere Europa-debatt i Norden. Det varierer mellom landene, men en fremtidsrettet europa-politikk krever generelt en bredere og dypere offentlig samtale om Europa enn den vi har hatt så langt i Norden. Det gjelder også internt i arbeiderbevegelsen.

Europa påvirker Norden – og motsatt

Utviklingen ute i Europa påvirker de nordiske landene stadig sterkere. Dette gjelder uavhengig av hvilke tilknytningsformer våre land har til EU/EØS, euro og Nato.⁶ **De nordiske landene kan ha ulikt forhold til disse, men ingen av oss kan overse verken Europa eller den globale sikkerhetssituasjonen.** Også debattene om tilknytningsformene, som vi ikke går inn i her, krever for øvrig god oversikt over de større prosessene og utviklingstrekkene i Europa.

Men Norden med sine 25 millioner innbyggere, sin stabilitet og sitt høye inntektsnivå påvirker også resten av Europa, og særlig via EU/EØS. **Etableringen av EUs sosiale pilar i Gøteborg i november 2017 viser at vi kan lykkes.**

Alt dette betyr at en offensiv, helhetlig og godt forankret politikk overfor Europa må være en nødvendig del av de politiske og faglige programmene i våre partier og fagbevegelsen, samme hvilke tilknytningsformer vi har til EU og Nato.



Foto: Regjeringskansliet/Government Offices of Sweden

EU innfører en Sosial Pilar under toppmøtet i Gøteborg 17. november 2017.

6. Danmark og Sverige med i EU/EØS, men ikke i Euro. Finland med i både EU/EØS og Euro. Island og Norge bare med i EØS. Alle deltar, men med noe ulik tilknytning, i Schengen, som gir felles yttergrense og indre reisefrihet.



Foto: Adobe Stock

Europas globale rolle

Hvordan Norden vil at Europa og EU skal utvikle seg må ses i et enda bredere perspektiv. Usikkerheten globalt og i våre nærområder er de siste årene økt kraftig i utenriks- og sikkerhetspolitikken, men også i handelspolitikken, som har stor betydning for oss. Utfordringer i Midt-Østen og Afrika påvirker migrasjonen. Utviklingen i Arktis har et klart globalt aspekt, hvor også EU er en aktør. **Også Norden har et ansvar for å vurdere Europas og EUs fremtidige globale rolle og rolle i nærområdene.**

Med et mer aggressivt Russland, et ekspansivt Kina og et mer uforutsigbart og innadvendt USA, alle med helt andre verdier enn våre europeiske, **taler mye for at denne rollen bør styrkes.** Tre konkrete eksempler er at Europa bør ta økt ansvar for egen sikkerhet, bidra mer aktivt ute og hjemme til en bærekraftig migrasjonspolitikk og forsterke arbeidet for rettferdig skattlegging av globale, digitale selskaper. EUs sentrale rolle i klimapolitikken må videreføres.

Jobb, økonomi, likestilling og trygghet

På samme tid må arbeiderbevegelsens viktigste inngang også til europa-politikken være hvordan politikken påvirker enkeltmennesket, arbeidsplassene og lokalmiljøet, på kort og lang sikt. Det handler som hittil først og fremst om å sikre en samfunnsorganisering som gjør at alle kan ha tilgang til anstendig jobb, kompetanse og bra økonomi. I tillegg opplever flere behov for økt trygghet

i nærmiljøet, som både krever forebyggende innsats og tilstrekkelige ressurser til lov og orden. **Når vi stiller oss spørsmålet om hva slags Europa og EU vi ønsker fra den nordiske arbeiderbevegelsen, må jobbene, lik fordeling, likestilling og trygghet for den enkelte stå først.** Dette er også en grunnleggende forutsetning for å sikre demokratiet i Europa og Norden. Videre er FNs 17 bærekraftsmål fram mot 2030 et sentralt peilemerke for politikk både i og utenfor Europa.

Europa og EU har ikke på lenge kunnet vise til gode nok resultater på innbyggenes jobb og trygghet, ikke minst i øst og sør. Samtidig styres utviklingen i jobb og økonomi mest nasjonalt, i hvert fall i de store eller økonomisk sterke landene. **Nordens suksess viser at de svake resultatene i store deler av Europa skyldes dårlig politikk, ikke tilfeldigheter eller nødvendighet.** En sentral årsak er påvirkningen de siste par-tre tiårene fra nyklassiske og nyliberalistiske politiske krefter, med undergraving av politikernes og offentlig sektors omdømme. Dette har ført til økt ulikhet og fremmedgjøring. Også deler av sosialdemokratiet i Europa har vært påvirket av denne høyredreiningen, noe som har slått negativt ut på oppslutningen.⁷



Foto: Adobe Stock

7. Dette gjelder jo i mindre grad Norden, selv om oppslutningen har falt også her fra de høye nivåene de første tiårene etter annen verdenskrig. I Norden må dessuten dette ses i sammenheng med at den nordiske modellen har fått bredere oppslutning i partier både til høyre og venstre for de sosialdemokratiske partiene, dog særlig i retorikken.

Implementeringen av det indre marked og de fire friheter har gjennom politisk og rettslig dynamikk reist uforutsette problemstillinger. Dette illustreres av to saksområder av stor betydning for den nordiske modellen:

- De fire friheter kan komme i konflikt med grunnleggende faglige rettigheter og nasjonal lønnsdannelse.
- Regler for samspillet mellom stat og marked påfører medlemslandene byråkrati og inspirerer privatiseringspress.

Laval-saken, og for Norges del Holship-saken, viser at **det på noen områder kan oppstå et spenningsforhold mellom EU/EØS-retten og bruk av arbeidskamp.**⁸ Denne problematikken kan varig bare ordnes opp i gjennom en sosial protokoll i EU, og hvor EU/EØS-retten presiserer at EMK/ILOs kjernekonvensjoner skal gis forrang hvis konvensjonene på noe punkt kolliderer med de fire friheter. Arbeidslivs-reguleringen på EU-nivå må dessuten generelt utformes som minimumsregler uten å gripe inn i nasjonalstatenes handlingsrom hvis nasjonale myndigheter ønsker høyere beskyttelsesnivå enn det som er fastsatt på EU-nivå.

Arbeidet med å regulere offentlig sektor må gi større spillerom for subsidiaritet og nasjonal beslutningsmyndighet, noe som blant annet kan skje ved å forsterke EU-kommisjonens påbegynte moderniseringsprogram for statsstøtte, med virkning for hele EØS-området.

For øvrig viser stadig flere erfaringer at **hva enkeltlandene gjør av hjemmerekse** kan være svært viktig for hva som blir de praktiske virkninger nasjonalt av regler og institusjoner på EU-nivå. Både enkeltland og enkeltpolitikere kan skape og utnytte handlingsrom når årvåkenhet, kompetanse og ressurser settes inn på riktig måte.

8. For en omtale av Laval-saken og enkelte andre rettsavgjørelser om arbeidsinnvandring se <http://fafoestforum.no/index.php/temasider/rettsavgjorelser#lukk>

3. EUs retning – drivkrefter og prosesser

De store forandringene i Europa og globalt, Brexit og fremmarsjen til populistiske bevegelser har ført til **en ny diskusjon om hvilken retning EU bør velge fremover**. Dette har gitt en bevegelse og åpning for endringer, og det er viktig for Norden å kjenne sin besøkelsestid.

EUs retning er en flerdimensjonal størrelse. Noen viktige dimensjoner er:

- Politisk retning – langs høyre/venstre-aksen, demokrati/autoritær-aksen og andre.
- Antall deltakerland.
- Saksområdet og beslutningsprosessene.
- Omfang og formål for EU-budsjettet.
- Ulik deltakelse/flere hastigheter.

Dimensjonene henger selvsagt tett sammen, og vi skal komme tilbake til dem om litt. **Til sammen bidrar de til å definere mye av det fremtidige EU, herunder hvor mye og hva slags makt EU skal ha i forhold til nasjonalstatene, og globalt.** Det gjelder både i store enkeltspørsmål og overordnet politisk utvikling, og både på kortere, mellomlang og lang sikt.

Ønsket maktbalanse mellom EU og nasjonalstatene kan avhenge av politisk ståsted. **Står man for en venstreorientert politikk, kan det være fristende å over-**



Foto: Adobe Stock

late mer makt til Brüssel hvis man tror fremtidens EU går til venstre – og vice versa. En robust politikk fra Nordens side bør ta høyde for at de politiske vindene ute i Europa og i EU vil skifte også fremover.

I tillegg vil ønsket maktbalanse avhenge av **muligheten til reell innflytelse**. Jo mer av våre viktigste saker som reelt sett avklares mellom de største landene, eller av Kommisjonen, jo mindre bra er overføring av makt til EU for Norden. Så handler dette selvsagt også om respekt fra Nordens side overfor resten av Europa og landene i EU, og om at alt samarbeid krever kompromisser. Særlig som rike land kan vi ikke regne med forståelse hvis vi bare vil skumme fløten.

EUs retning – den eksplisitte prosessen

I kjølvannet av Brexit tok Kommisjonen initiativ til en eksplisitt prosess om EUs fremtid. **Våren 2017 kom «hvitboken» med fem ulike scenarier:** ⁹

- **Uendret kurs.** EU-27 fokuserer på å skape resultater på bakgrunn av sin positive reformdagsorden.
- **Ikke annet enn det indre marked.** EU-27 skifter gradvis fokus tilbake til det indre marked.
- **De som vil mer, gjør mer.** EU-27 gjør det mulig for medlemslandene å gjøre mer på konkrete områder.
- **Mindre, men mer effektivt.** EU-27 fokuserer på gjøre mer og hurtigere på utvalgte områder og gjøre mindre på andre områder.
- **Langt mer sammen.** Medlemslandene beslutter å være felles om å gjøre mye mer sammen på alle politikkområder.

Etter en omfattende høringsrunde skal prosessen etter planen avsluttes av stats- og regjeringssjefene i Det europeiske råd i desember 2018. Det gjenstår å se hvor konkret vedtaket blir, men denne prosessen kan uansett gi føringer for videre debatt, institusjonsbygging og politikk.

EUs retning – de store sakene

Mer enn hvitbokprosessen vil nok **EUs retning påvirkes av summen av store pågående institusjonelle og politiske saker:**

- **Brexit.** Brexit har betydelige konsekvenser både for Storbritannia, EU-landene (inkludert maktbalansen mellom disse) og for Island og Norge. Storbritannia har holdt igjen på samarbeid om arbeidstakernes rettigheter, men samtidig vært en forbundsfelle for nordiske land for å begrense maktoverføring til Brüssel.

⁹. Kilde EU-kommisjonen (sitat). Se nærmere beskrivelse i vedlegg B.

- **Mulig videre utvidelse.** En eventuell utvidelse av EU til flere land på Balkan vil gi et større EU med mer tyngde i sør-øst, samtidig som det vil sette EUs beslutningsprosedyrer under enda større press.¹⁰
- **Innholdet i sosial pilar.** Neste Kommisjonsperiode blir avgjørende for om den sosiale pilar får konkret innhold, og om vi får til en reell dreining av EU i sosial retning. Dette handler både om arbeidsliv og velferd. Styrken i det nye Europaparlamentet blir viktig, men også den løpende innsatsen i S&D-gruppen, de nordiske regjeringene og den nordiske arbeiderbevegelsen.¹¹
- **EUs langtidsbudsjett.** EUs budsjett 2021–2027 (Multiannual Financial Framework, MFF) blir neppe vedtatt før etter Europaparlamentsvalget. Kommisjonen har foreslått et budsjett på 1,3 prosent av EUs BNP. Det prioriteres å sikre ytre grenser med Frontex som skal økes fra 1 200 til 10 000 ansatte, samt øke FoU med Horizon Europe (etterfølgeren etter Horizon 2020). Landbruksstøtten vil selv i 2027 utgjøre 27 prosent av EUs utgifter etter Kommisjonens forslag.
- **Migrasjon.** Senest på møtet mellom stats- og regjeringssjefene i Det Europeiske Råd 28.–29. juni 2018 var det kraftig uenighet om migrasjonspolitikken, og særlig da fordeling av asylsøkere og flyktninger internt i Europa. Striden gikk langs velkjente skillelinjer, men med den populistiske regjeringen i Italia som aktiv ny spiller. Tyrkia-avtalen i forbindelse med flyktningkrisen 2015/16 viste handlekraft i EU, og det er enighet om å satse mer på innsats i Afrika i tillegg til å sikre EUs yttergrenser. Evnen til å utvikle en mer robust migrasjonspolitikk, som også reduserer risikoen for nye flyktningkriser, fremstår nå som den viktigste prøvesteinen for tilliten til EU.
- **Utvikling av eurosonen og bankunion.** Særlig Frankrikes Macron ønsker mer samarbeid om budsjettpolitikken i eurosonen, blant annet med en finansminister for denne. Arbeidet med bankunion, som skal sikre bedre mot nye finanskriser gjennom innskuddsgarantier og stabilitetsfond, går gradvis fremover.
- **Sikre skattefundamentet.** De siste årenes skandaler, som LuxLeaks (2014) og Panama-papers (2016), sammen med altfor lav skatteinngang fra multi-

10. EU-kommisjonen la 6. februar 2018 fram en «Vest-Balkan-strategi» om nye mulige deltakerland herfra. Se http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-561_en.htm. Serbia og Montenegro er i dag de eneste landene som er i tiltredelsessamtaler med EU, og strategien setter krav til disse hvis tiltredelse skal kunne skje i 2025. Øvrige aktuelle land i Vest-Balkan er Albania, Nord-Makedonia, Bosnia & Herzegovina og Kosovo. Til sammen har disse ca. 18 mill. innbyggere.

11. I sin «State of the Union»-tale 12. september 2018 sa Kommisjonens president Jean-Claude Juncker at det er på tide den sosiale pilaren lovfestes, men presiserte ikke hvordan eller når. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_en_0.pdf

nasjonale selskaper som Apple, Google og Amazon, har satt sikring av skattefundamentet på EUs politiske kart for alvor. Sammen med OECD har derfor EU trappet opp sitt arbeid for rettfærdige skatteregler og bedre håndheving betydelig. De sosialdemokratiske partiene har vært en drivende kraft i denne kampen, og vi bør fortsatt utnytte denne styrkeposisjonen til å sikre våre skattefinansierte velferdssamfunn og bekjempelse av økende ulikhet.¹²

- **Det digitale Europa.** Under overskriften «Digital Single Market» har EU et program for å videreutvikle et digitalt Europa. Blant tiltakene er avvikling av roaming-utgifter, styrke digital infrastruktur, initiativ for cyber-sikkerhet, klarere personvern (GDPR) og forenklet e-handel.¹³ I tillegg til å stimulere fremtidig produktivitet har dette området potensial for å bedre EUs omdømme, og slik påvirke EUs retning indirekte.
- **Utvikling av EUs energiunion.** Det oppsatte målet for energiunionen er at Europa skal ha sikker, rimelig og bærekraftig energi. Strategien dekker fem områder: sikkerhet, solidaritet og tillit; et fullt integrert indre energimarked; energieffektivitet; klimatiltak – avkarbonisering av økonomien; og forskning, innovasjon og konkurransedyktighet.¹⁴
- **Styrking av handelspolitikken.** Med en aggressiv linje fra USA, og Brexit, vil EUs handelspolitikk trolig bli enda viktigere for økonomi, sysselsetting, regelverksutvikling og utenrikspolitikk i Europa. Fra et nordisk ståsted er det avgjørende å unngå handelskrig og proteksjonisme, samtidig som handelsavtalene brukes for å styrke reelle arbeidstakerrettigheter. EU arbeider både opp mot Verdens Handelsorganisasjon WTO og inngår enkeltavtaler med land utenfor EU.^{15 16}
- **Utviklingen av felles sikkerhet og forsvar.** Særlig på grunn av USAs linje løftes nå dette området i EU, i samarbeid med Nato. Dette er åpenbart viktig for EUs fremtidige ansvar og rolle, selv om en viss styrking så langt har vært relativt ukontroversiell i den offentlige debatten.¹⁷

12. S&D-gruppen i Europaparlamentet er tungt inne i arbeidet for å sikre fremtidens skattefundament bedre. Parlamentet fulgte våren 2018 opp tidligere arbeid med å sette ned en særskilt gruppe mot «financial crimes, tax avoidance and tax evasion», se <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/tax3/home.html>. Det er anslått at samlede skatteunndragelser og skatteunngåelser i EU kan ligge på 1000 milliarder Euro, tilsvarende om lag 2 000 Euro per innbygger (Kilde: Richard Murphy, Tax Research UK 2012).

13. Mer fra EU-kommisjonen om dette her: https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en

14. https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_en. Et eksempel på et nytt initiativ er en bioøkonomi-strategi for å øke bruken av fornybare ressurser, se https://ec.europa.eu/commission/news/new-bioeconomy-strategy-sustainable-europe-2018-oct-11-0_en

15. EU har nylig foreslått en plan for videreutvikling av WTO, se <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1908>

16. For en oversikt over status for EUs handelsavtaler med enkeltland pr. oktober 2018, se http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

17. Se mer fra Kommisjonen på https://ec.europa.eu/commission/priorities/stronger-global-actor_en



Alle disse sakene er viktige i seg selv og har egne, omfattende prosesser. Men samtidig vil de altså bidra sterkt til å definere den politiske og organisatoriske retningen på EU som institusjon.

EUs retning – strukturelle og økonomiske forhold

I tillegg til hvitbok-prosessen og løsningen av store saker **vil mer strukturelle utviklingstrekk spille inn**. Det gjelder aldringen av befolkningen, lave fødselstall, en mindre homogen befolkning, store geografiske ubalanser og klimakrisen. Den teknologiske utviklingen, med sine store både utfordringer og muligheter, vil også bli viktig.

Selvsagt vil EU i tillegg påvirkes av **den globale utviklingen**. USAs, Kinas, Indias og Russlands agering og eventuelle større konflikter for eksempel i Midt-Østen, vil ha betydning.

Ikke minst vil den økonomiske utviklingen i EU og medlemslandene, utviklingen i ulikhet, arbeidsledighet og eventuelle nye finanskriser, påvirke fremtidens EUs innhold og karakter.

Det er neppe slik at færre problemstillinger framover vil kreve internasjonalt samarbeid, men selvsagt mindre opplagt at dette fører til at EU får, eller bør få, stadig flere oppgaver og mer makt.

De strukturelle og økonomiske trekkene, og oppfattelsen av hvordan EU takler og styrer dem, vil være sentrale også for **oppslutningen om EU i medlemslandene** – som igjen gir føringer for EUs innhold og karakter. Dessuten vil utviklingen i nasjonalistiske strømninger spille inn.

Tysklands rolle

Tyskland er med sine 82 mill. innbyggere og sterke økonomi EUs mektigste land. Samtidig har Tyskland med sine sosiale ambisjoner i etterkrigstiden stått klart nærmere den nordiske modellen enn for eksempel Frankrike eller Italia. Tyskland har siden 2005 tillatt et stort lavlønnsmarked for arbeidskraft, som over tid bidrar til press for mer ulikhet også i Norden. **Likevel gir Tysklands maktposisjon en viss trygghet for EUs utvikling på det sosiale området og innenfor arbeidsliv**, særlig i lys av Brexit.

De nordiske landene har et til dels meget godt samarbeid med Tyskland. Ikke minst har den nordiske arbeiderbevegelsen positivt samarbeid med det tyske sosialdemokratiske partiet SPD og tysk fagbevegelse. I tillegg til arbeiderbevegelsens påvirkning av EU gjennom de nordiske regjeringene og direkte i Brussel, **er det ønskelig med en styrket, målrettet dialog med Tyskland om EU-spørsmål.**

4. Hvilket fremtidig EU tjener Norden best?

I dette avsnittet vil vi komme med noen refleksjoner – ikke endelige svar – om **hvilket fremtidig EU som er ønskelig for Norden – sett fra den nordiske arbeiderbevegelsens perspektiv**. Hva er viktigst og best for oss? Vi vil starte med overordnet politisk retning, og deretter drøfte noen sider ved mulige institusjonelle løsninger.

En europeisk modell som styrker, ikke svekker, den nordiske modellen
Grunnleggende sett trenger Norden **et fremtidig EU som styrker, ikke svekker, våre forutsetninger for å videreføre den nordiske modellen**. Den nordiske modellen har vært en unik suksess, men den står under press.¹⁸ Også i dag er det sider ved EUs politikk som styrker og svekker den nordiske modellen, og dagens balanse må forbedres, ikke forverres.

Dette innebærer for det første at EU bør utvikle **en europeisk samfunnsmodell som i større grad bygger på fellesskaps- og likhetsverdier**. Utgangspunktet må være innbyggernes behov, at «alle skal med», og erkjennelsen av at gode samfunn krever samarbeid og politisk styring – selv om det er krevende. EU må være en drivkraft for at den overdrevne markedsliberalismen i den vestlige verden de siste tre tiårene erstattes av en mer solidarisk politikk. Europa, ikke bare enkeltlandene, må ha sammenhengs-kraft.



Foto: Arbeiderpartiet

18. Dokumentert i NordMod-prosjektene, se fotnote 5.

EU må derfor klarere motvirke ulikhet. Full sysselsetting og anstendig arbeidsliv må høyere opp på agendaen. Den sosiale søyle må fylles med innhold. Videre må EU bidra enda mer til å sikre skattefundamentene i en digitalisert tid, også i Norden.

For det andre må **ikke EUs regelverk og håndheving hindre den nordiske arbeidslivsmodellen med organisert arbeidsliv, svekke våre politiske grep for likestilling, eller undergrave våre felles, offentlige velferdsordninger**. Det betyr blant annet at EU må praktisere regler for bevegelse av personer, og ha åpning for nødvendige tiltak mot sosial dumping, slik at Norden kan unngå en utvikling mot stadig mer todelte og usikre arbeidsmarkeder. Et grunnleggende krav fra den nordiske arbeiderbevegelsen er at en sosial protokoll tilføres EUs traktater for å skape en balanse mellom EUs økonomiske friheter og grunnleggende faglige rettigheter, der de sistnevnte skal gå foran ved konflikt.

Stabile, demokratiske omgivelser

For det tredje må vi videreføre og **styrke EUs ansvar og tiltak for stabile, demokratiske omgivelser** med respekt for menneskerettighetene og ytringsfriheten i og rundt Europa. Europa må sikre sine grenser, men ikke være seg selv nok. Det handler om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik og kampen mot terrorisme, men henger også sammen med et sosialt ansvarlig EU innad og utad. Utviklingen de siste par-tre årene har minnet også innbyggerne i Norden på betydningen av ytre så vel som indre sikkerhet.

For det fjerde må det fremtidige EU bidra, som hittil, aktivt og vesentlig til kampen for **et bærekraftig klima og det grønne skiftet**.

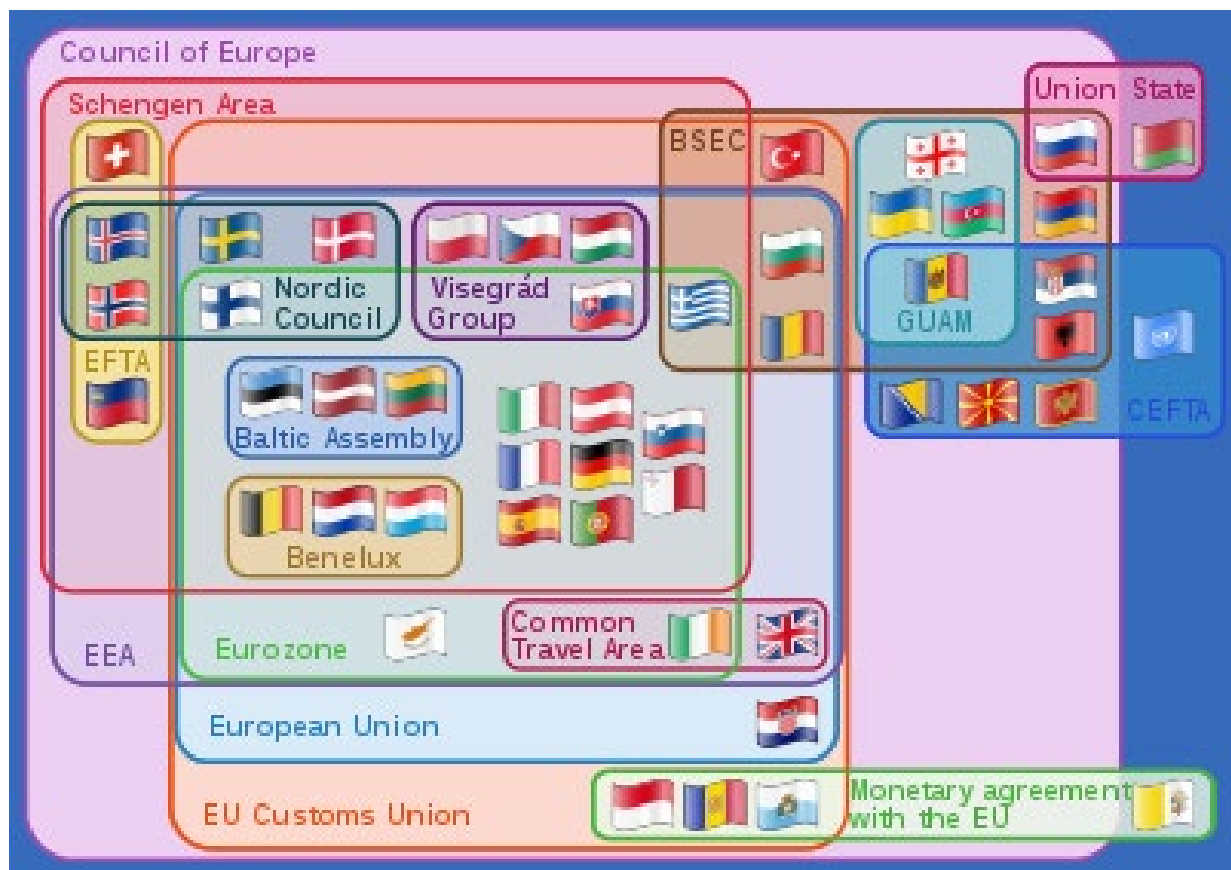
At EU lykkes godt nok på disse områdene er avgjørende for Norden, men de er også i harmoni med hva vi mener er godt for Europa og Europas befolkning ellers.

Institusjonelle løsninger

Hvilket institusjonelt fremtidig EU kan disse «nordiske kravene» tilsi? Det er ingen direkte link mellom EUs institusjonelle løsninger og politiske resultater. Ulike politiske strømninger vil finne uttrykk og påvirke uavhengig av EUs organisering. Likevel vil EUs fremtidige innretning influere Europa og Norden; **noen institusjonelle løsninger vil være bedre enn andre fra et nordisk perspektiv**. Skal vi i Norden være med å bestemme over disse, må vi ha begrunnede syn på dem.

Antall deltakerland – og hvilke

Hvor mange og hvilke land bør delta i fremtidens EU? Bakgrunnen er en voldsom utvidelse av EU fra 2004 drevet fram av Murens fall og ønsket om å unngå tilbake-



fall til diktatur i Øst-Europa, fra 15 til 28 land, med kraftig økte økonomiske, kulturelle og politiske forskjeller mellom landene.¹⁹ Man kan trygt si at EU i denne perioden har **balansert på grensen av det mulige institusjonelt, økonomisk og oppslutningsmessig**.

En videre utvidelse utover 2020-tallet med opptil 6 nye land på Balkan med 18 millioner innbyggere, virker klart mindre dramatisk enn dette isolert sett, men kommer på toppen og uten Storbritannia. **Problemene med inkludering i EU må, tilsvarende øst-utvidelsen i 2004, veies opp mot at EU-medlemskap trolig gir grunnlag for en bedre og mer stabil utvikling i søkerlandene** – til beste for hele Europa. Samtidig betyr dette at «strekket i EU-laget» øker ytterligere.

Nordens interesser vil nok for Balkan-landene samsvare ganske bra med de fleste av dagens øvrige EU-lands, med forbehold om effekter via eventuelle endringer i EUs beslutningsprosedyrer. Balkan er også lenger unna oss enn Baltikum og Polen. Selvsagt bør vi likevel **følge godt med på disse prosessene**.

19. 2004: Estland, Latvia, Litauen, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn, Slovenia, Slovenia, Malta, Kypros. 2007: Bulgaria, Romania. 2013: Kroatia.

En utvidelse til Tyrkia virker for tiden urealistisk. Vesentlige innvendinger vil bestå selv om de politiske vindene i Tyrkia skulle snu i positiv retning.

Flere EU-land som følge av splittelser nasjonalt (som noen ønsker for eksempel for Katalonia), virker lite sannsynlig i overskuelig fremtid. Det virker ikke nå som Storbritannia får følge av flere utmeldinger fra EU, slik at det blir færre EU-land. Det kan alt i alt virke som **et bra anslag på antall EU-land mot slutten av 2020-tallet er noe over 30.**

Hvilke EU-land – etter Brexit

Viktigere og alt i full gang er virkningene av Storbritannias utmeldelse av EU 29. mars 2019. Som nevnt fører Brexit blant annet til at **makten i EU forskyver seg mot store land som hittil har ønsket gradvis mer myndighet til EU** («an ever closer union»), men alltid med begrensninger og mest mulig på egne premisser).

Fra nordisk ståsted er en enkel konklusjon at **tettere dialog og fremming av nordiske synspunkter kreves med særlig Tyskland og Frankrike**, men også økt samarbeid med andre land om generelle og spesifikke EU-spørsmål, som især de baltiske landene.



Foto: Adobe Stock

Saksområdet og beslutningsprosedyrer

Hvilke ønsker og interesser har Norden for EUs fremtidige ansvars- og myndighets-områder? Historisk har vi **som små, rike land i sum ført en begrensende linje** blant annet av hensyn til nasjonal styring og økonomi.

Denne linjen bør videreføres, og med Storbritannia ute vil det være behov for å løfte den kraftigere enn før. Det vil være kontraproduktivt å motsette seg overføring av områder som tydelig krever mer internasjonalt samarbeid og hvor EU er den naturlige instans, men **de som ønsker overføring av ytterligere enkelt-områder bør ha en klar bevisbyrde**; det er overføring av makt til Brussel som må begrunnes, ikke det motsatte.

To slike områder, hvor riktignok ikke nødvendigvis formell beslutningsmyndighet helt eller delvis skal eller må overføres, er **utenriks-, sikkerhets- og forsvars-politikken og skattleggingen av multinasjonale (særlig digitale) selskaper**.

Diskusjonen av ansvar for saksområder må ses i sammenheng av beslutnings-reglene. Hvilke beslutninger skal kreve enstemmighet (gi vetorett), kvalifisert flertall og flertall? Det samme gjelder her. **Bevisbyrden for å innføre flertalls-avgjørelser må ligge på de som ønsker dette**. Faren for Norden er at det i praksis blir de største landene og Kommisjonen som avgjør.

Samtidig kan jo også status quo bidra til et kontrolltap på noen områder. Særlig kan det gjelde på **skatteområdet**, hvor landene i Europa synes å være fanget i et skatterace mot bunnen. I perioden 1997–2017 er den gjennomsnittlige selskaps-skatteprosenten i de nåværende 28 EU-landene falt fra 35,2% til 21,9%, og det er ingen indikasjoner på at denne utviklingen skulle stoppe hvis det ikke tas politisk affære.

Maktbalansen mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet er i stadig utvikling. Over tid har parlamentet fått gradvis mer makt, og det samarbeides nå mer mellom disse, som ved etableringen av den sosiale pilaren. Dette **øker avkastningen av politisk arbeid i Europaparlamentet**, noe vi i Norden bør merke oss og forholde oss til.

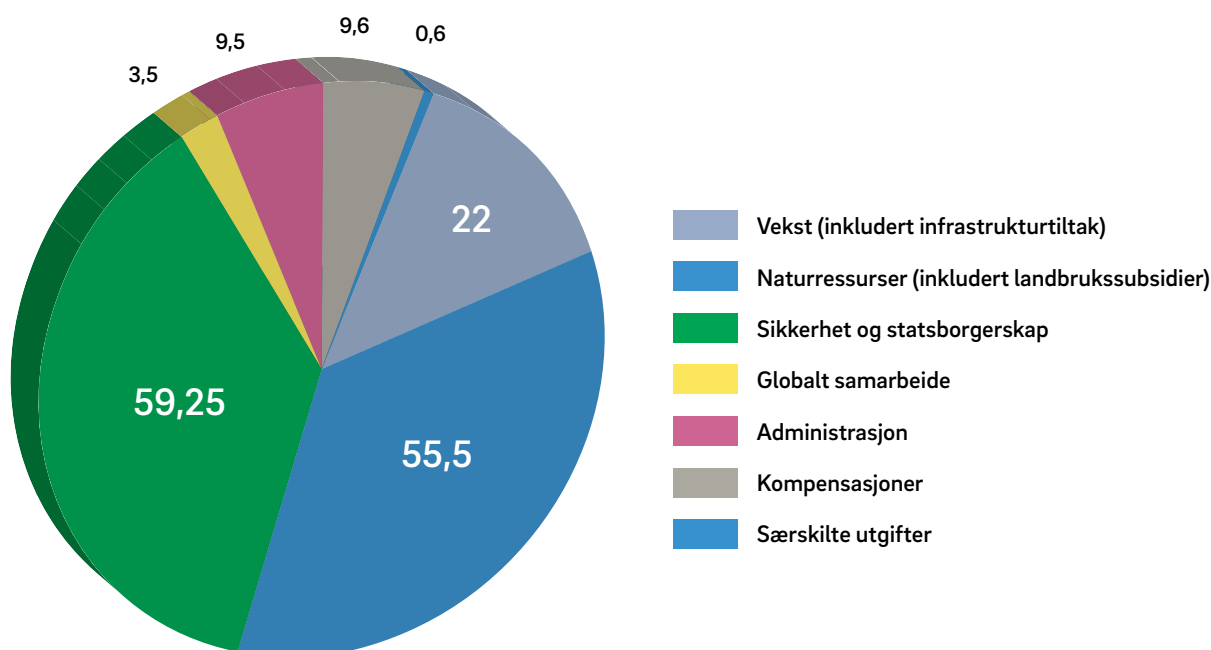
EUs budsjett

Danmark, Sverige og Finland ønsker **å redusere EUs langtidsbudsjett 2021–2027 til 1 prosent** av BNP, mot EU-Kommisjonens forslag på 1,3 prosent, men vil måtte jobbe hardt for få gjennomslag i de videre forhandlingene.

Behovet for omfordeling mellom land og regioner, og en eventuell mer aktiv finanspolitisk rolle i konjunkturstyringen, samt forskning og sikring av grensene,

EUs budsjett:

Tall i milliarder Euro (2018)



er noen grunner til et rommeligere EU-budsjett. Hensynet til maktbalansen mellom EU og nasjonalstatene, at Norden er netto bidragsyter til EU/EØS og den fortsatt svært høye landbruksstøtten (hvor blant andre Frankrike mottar betydelige summer), tilsier **en fortsatt tilbakeholdende linje fra Nordens side til EUs budsjett**, ikke minst med Storbritannia ute.

Fremtidens Euro

Deltakelsen i og utformingen av euro-samarbeidet fremover er **viktig for hele den økonomiske politikken, men er også en sentral mekanisme for det generelle politiske samarbeidet**. I Norden er det kun Finland som pr nå deltar i denne «indre kjerne» av EU (Danmark knytter «bare» sin kronekurs til eurokursen).

Euro har velkjente fordeler og ulemper. Norden vil være tjent med en styring av euro som både gir økonomisk stabilitet og legger **nok vekt på sysselsettingen**. En sterkere koordinering av budsjettpolitikken i euro-landene kan redusere faren for økonomiske og demokratiske tilbakeslag nasjonalt og regionalt.

For Norden vil en samlet politikk for å **hindre og begrense fremtidige finanskriser** kunne være av like stor betydning. Dette berører Euro men også arbeidet med en bankunion og flere andre temaer.

Ulik deltakelse/flere hastigheter

Når 19 av 28 EU-land har Euro, og for eksempel Danmark har fire forbehold om samarbeidet (forsvar, felles valuta, rettspolitikken og unionsborgerskap), er det alt i dag ulik deltakelse i EU. Dette vil fortsette, og det er **vanskelig å overskue virkningene for Norden**, som har interesse av et effektivt men ikke for overnasjonalt EU med tilstrekkelig legitimitet nasjonalt, av hvordan omfanget av «særordninger» utvikler seg.

Når det snakkes om et «EU med flere hastigheter» ligger det gjerne **en premiss under om at EU er i en nær automatisk prosess mot en «ever closer union»**. Dette har i hovedtrekk stemt med fakta så langt, men er verken opplagt ønskelig eller en sikker prognose hvis vi ser fremover. **Norden bør tvert imot søke å redusere gjennomslaget for en slik tenkemåte.**

Holdning til andre prosesser og saker

Både de nordiske EU-landene og S&D-gruppen tar løpende stilling i de store, pågående sakene som er med å definere EUs retning, jf. listen over, og nye slike saker vil komme på bordet. For Norden, og den nordiske arbeiderbevegelsen, er **utfordringen i vår sammenheng å se enkeltsakenes betydning for den langsiktige utviklingen av EU, og samordne synene på sak og prosess tilstrekkelig med de andre nordiske landene**. Selv om det er etablerte nordiske samarbeid både på regjeringsplan og i arbeiderbevegelsen, er dette et tema det kan være naturlig å se nærmere på, noe vi reiser som en mulighet avslutningsvis.

5. En nordisk visjon for Europa?

Vi har sett litt på institusjonelle problemstillinger. Men det er også behov for å utvikle **en klarere fortelling eller visjon for fremtidens Europa** – og Norden bør bidra til dette, som innspill ute og for å tydeliggjøre hjemme. Dette er noe annet enn å mene at den nordiske modellen skal gjennomføres i Europa, som verken er realistisk eller konstruktiv. De tre følgende punktene er et innspill til videre diskusjon om en slik visjon og retning, bygget på arbeiderbevegelsens verdier.



Foto: Adobe Stock

En ny sosial kontrakt

Europa trenger **en ny sosial kontrakt mellom politikerne og den alminnelige kvinne og mann**. Demokratiet vil forvitte hvis ikke innbyggerne får økt tillit til at politikerne, lokalt, nasjonalt og i EU, ser deres utfordringer og handler til deres beste. Fra politikernes side handler det om moral og kompetanse, og søken etter institusjonelle rammer som kan bidra til dette. Offentlig sektor som effektiv og kompetent problemløser må styrkes, også for å sikre skatteviljen. EUs traktater må ikke være utformet slik at selskaper flytter rundt først og fremst for å jakte på lave skatter. Økt trygghet for indre og ytre sikkerhet, herunder for Europas yttergrenser, må sikres, og i dette ligger også økt engasjement særlig i Europas sørlige nærområder.

Rebalansere makt og levekår

Det trengs en klar politisk forpliktelse til å tilbakeføre makt fra kapital og eliter til det politiske fellesskapet, arbeidslivsorganisasjoner og det sivile samfunn, og den enkelte arbeidstaker og borger. Utvikling ute i Europa av en organisert, ansvarlig sosial kraft, slik fagbevegelsen er i Norden, må settes på dagsorden. Høyrebølgen som startet på 1970- og 1980-tallet har gått for langt, og **målet bør ikke lenger begrenses til at vi skal hindre økt ulikhet, men at vi skal rebalansere makt og levekår i Europa.**

Løfte frem Den Europeiske Modellen

I en mer mangfoldig og polarisert hverdag må vi samle oppslutning om det som er genuint europeisk: **Våre sosiale verdier og troen på samarbeid og politisk styring.** I tillegg bør vi tydeliggjøre hva som overordnet kjennetegner den europeiske samfunnsmodellen når den virker; hva som kreves for å lykkes. Det er også behov for en kunnskapsinnsats om dette, særlig blant europeisk ungdom og nyankomne.

Så er det mer enn vanskelig å etablere nye visjoner som har effekt i praksis. Skal en visjon om Europas videre retning få oppslutning, kreves **politisk prioritering, strategier og tiltak.** Fra Nordens side kan vi både bli flinkere til å formidle hva som virker og ikke virker her, og mer åpne for å lære fra andre europeisk land.



6. Mulig oppfølging

Vi anbefaler den nordiske arbeiderbevegelsen å styrke arbeidet med å fremme nordiske synspunkter inn mot Europa og særlig EU/EØS. Mye tyder på at det bør utvikles **en tydeligere «nordisk blokk»** mellom regjeringene så vel som i arbeiderbevegelsen, med samarbeid også mot de andre Østersjølandene, og trolig med et styrket institusjonelt aspekt. Det bør utredes nærmere hvordan dette skal gjøres konkret. Dette notatet kan ses på som et grunnlag for et slikt initiativ.

Utfordringene vil særlig være (1) å velge ut tydeligere de av EUs store saker og veivalg SAMAK/medlemsorganisasjonene bør engasjere seg særlig i, (2) få lagt **mer reell tyngde i å samordne SAMAKs medlemsorganisasjoners syn**, og (3) finne de beste praktiske strategiene for gjennomslag overfor EU/EØS styrende organer både via Nordens regjeringer og via PES, S&D-gruppen og DEFS/ETUC.

Hvis SAMAK skulle ønske det, kan EU/EØS-gruppen bidra til **å konkretisere denne anbefalingen**. Dette vil blant annet kreve en nærmere kartlegging av dagens samarbeid og kontakter mellom SAMAK/medlemsorganisasjonene og myndigheter og andre aktører, og en vurdering av om det er behov for retningslinjer eller institusjonelle grep for å sikre en slik styrking i praksis. Det kan for eksempel tenkes å etablere rullerende to års planer for prioriterte EU/EØS-prosesser (utfra deres betydning og vår påvirkningsmulighet) som SAMAK/medlemsorganisasjonene skal samarbeide særlig om.

Det er nødvendig, også for egen skyld, **å påvirke best mulig utviklingen i hele Europa** når det gjelder stabilitet, økonomi, klima, arbeidsliv og ulikhet, slik vi eksempelvis vil bidra til med innsatsen for den sosiale pilaren.

Samtidig vil det være særlig viktig for den nordiske modellen å styrke samarbeidet for **å sikre handlingsrom på områdene arbeid og velferd/offentlig sektor**. Som utdypet foran og i vedlegg A, må utgangspunktet være at nasjonalstatene – utover minimumsregler – har myndighet til å fastlegge reguleringen på arbeidsrettens område. Når det gjelder offentlig sektor har blant annet praktiseringen av EU/EØS-regelverket for statsstøtte ført til ekstra byråkrati og privatiseringspress.

Innenfor sine rammer kan **SAMAK understøtte de nordiske lands arbeid** med å styrke nasjonalt handlingsrom for fremme av disse sentrale særtrekkene ved den nordiske modellen. Dette kan skje gjennom samarbeid tverrnasjonalt, for eksempel i ekspertgrupper, ved nordiske forsknings- og utredningsprosjekter og gjennom påvirkning av EU-kommisjonen og EØS-avtalens overvåkings-

organ ESA, herunder opp mot den pågående prosessen for å modernisere statsstøtteregeverket.

Dette notatet kan også brukes som bakgrunn for eventuelle uttalelser fra SAMAK, for eksempel på årsmøtet 2019, herunder for innspill knyttet til Europa-parlamentsvalget og de krav som bør fremmes til ny EU-kommisjon.

I tillegg bør det gjøres **et arbeid for å utvikle den offentlige debatten om Europa-spørsmål i Norden og arbeiderbevegelsen**, for eksempel i samarbeid med nærstående tenketanker.



«Langt, langt borte saa han noget lyse og glitre»

VEDLEGG:

Vedlegg A Fakta og bakgrunnsanalyser

Innhold

1. Litt om samspillet mellom Norden, Europa og EU.....	28
2. Økonomi; arbeid og fordeling	29
3. Noen institusjonelle problemstillinger.....	32
4. Mulig betydning av EUs retningsvalg for den nordiske modellen.....	35
5. Veien videre	39

1. Litt om samspillet mellom Norden, Europa og EU

Alle de fem nordiske landene deltar i EUs indre marked. Tilknytningsformene er ulike:

- Island og Norge deltar gjennom EØS-avtalen.
- Finland med fullt medlemskap også i Euro.
- Sverige med uformell dispensasjon fra Euro.
- Danmark i pengepolitisk praksis med Euro, men med også andre unntak.

Alle land vil berøres betydelig av hvilket forløp EU tar i fortsettelsen; blant annet med Brexit og ulike alternative forløp for den økonomiske og politiske integrasjon.

Sveits og EU forhandler om mer EØS-lik institusjonell dynamikk. Nye søkerland er underveis inn i EU.

Uansett hvilket forløp integrasjonen tar framover vil alle de nordiske lands økonomier påvirkes gjennom sine omfattende forbindelser med EU-området. Vi drøfter ikke her fordeler og ulemper med de ulike tilknytningsformene for de nordiske landene. I det følgende oppsummeres det økonomiske utgangspunkt og noen hovedtrekk i de institusjonelle utsiktens mulighetsrom.

2. Økonomi; arbeid og fordeling

Selv om EU og EØS er brede politisk ambisiøse samarbeidsprosjekter, er det økonomienes virkemåte som er det sentrale redskapet og mekanismen for integrasjonen.

I Norden bidrar sosialdemokratiet til at politisk debatt dreier seg mye om å fremme sysselsetting og rettferdig fordeling av godene. Men i et europeisk perspektiv er fraværet av økonomisk suksess et påtrengende problem både for sosialdemokrater og EU som institusjon.

Høy arbeidsløshet er i seg selv et hovedproblem, sosialt og fordelingsmessig. Samtidig innebærer den høye statsgjelden som arbeidsløsheten er med å skape, et enormt styringsproblem for EU som system og mange enkeltland.

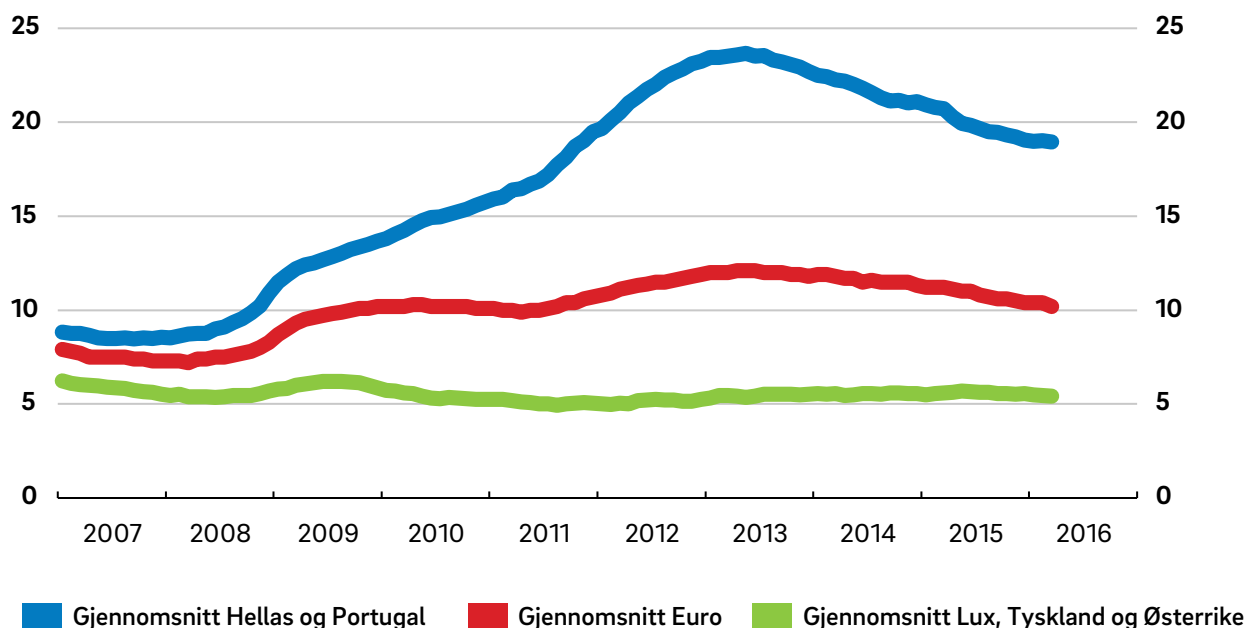
Både 1950- og 60-tallet i Vest-Europa var preget av at det gikk bra i “alle” land. Men særlig fra slutten av 1970-tallet utviklet det seg i de fleste land stor arbeidsløshet. Ser en på langtidstendensen og bort fra kortsiktige svingninger, er det gjennomgående begrensede tegn til bedring.

Fra den første oljekrise på 1970-tallet kom altså massearbeidsløsheten igjen tilbake til Europa og har i varierende utstrekning blitt værende der siden da. Den målte arbeidsløsheten er høy. Om lag 17 millioner personer i EU er pr. juni 2018 arbeidsløse (7 prosent av arbeidsstyrken). Toppunktet etter finanskrisen var i 2013 med 26,5 millioner arbeidsløse. Den lave sysselsettingsgraden, særlig sør i Europa, er en enda større bekymring.

Det som er et viktig lyspunkt er at det er stor forskjell på i hvilken grad land lykkes. Det tyder jo på at tilstanden ikke er skjebnebestemt. Den kan bedres gjennom bra politikk og samfunnsorganisering.

Den etterfølgende figur illustrerer noe av dette: store ulikheter i arbeidsløshet mellom grupper av land. Det er ulikheter både i arbeidsløshetens nivå nå og utviklingen over tid. I de mest “vellykkede” landene (Tyskland og Østerrike) har arbeidsløsheten både vært lavere og mer stabil enn i de mindre vellykkede land og for Eurosonen samlet. Nordens plassering i en slik oversikt ville være nærmest Tyskland og Østerrike.

Stor variasjon i arbeidsløshet (i pst.) mellom EU-land; både i nivået nå og utviklingens forløp



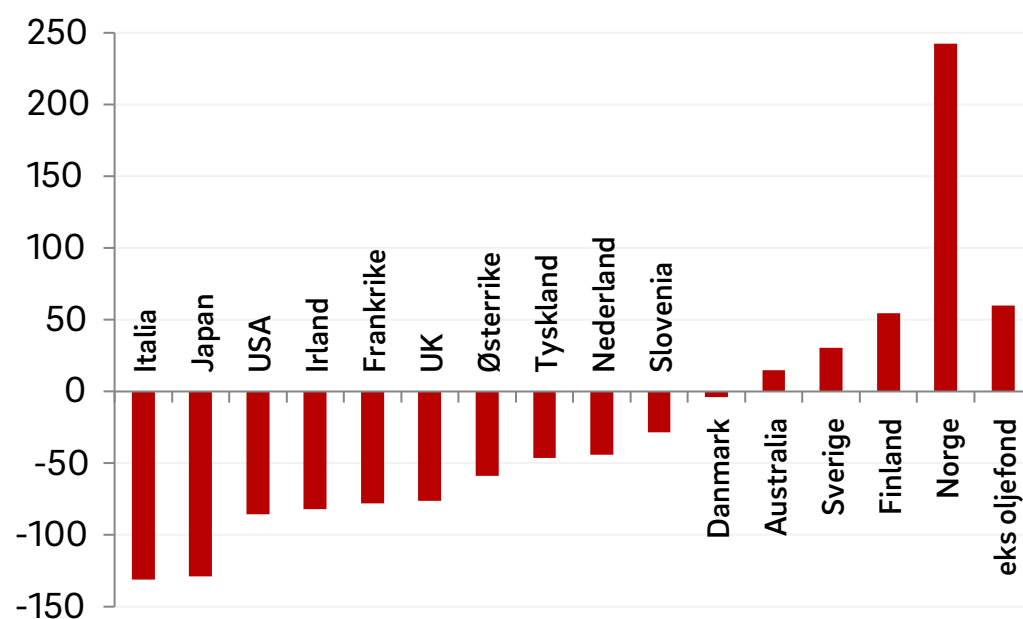
Og det er grunnlag for å hevde at disse ulikhetene i sysselsettingssituasjon i betydelig grad skyldes at politikk og samfunnsorganisering har vært mer vellykket sammenliknet med mange andre. De øvrige land som også har klart seg relativt bra har brukt mye av den samme oppskriften som er brukt i nordiske land. Tyskland, Nederland og Østerrike har også lyktes gjennom et relativt bedre samspill mellom økonomisk politikk og arbeidsmarked enn andre.

Det vises både i høyere sysselsetting og sterkere statsfinanser. Forklaringen er evnen til å kreve inn mer skatt, men også at høy sysselsetting gir lavere sosiale utgifter samtidig som skattegrunnlaget holdes høyt. Den etterfølgende figur gir størrelsen på offentlig sektors gjeld (akkumulerte underskudd/overskudd) regnet netto.²⁰

20. Det er en mer bearbeidet størrelse enn det som ofte benyttes (blant annet for Maastrichtkriteriene) ved at også fordringer er innberegnet og kommer til fradrag i gjeldsgraden.

Solide statsfinanser et nordisk trekk

Netto statsgjeld 2014 i prosent av BNP (Norge også uten olje).



Kilde: OECD

Og for EU som helhet må det erkjennes at det økonomisk-politiske området har gitt skuffende resultater. Det kan være ulik vurdering av Euro-samarbeidets betydning i seg selv. Det synes imidlertid å være enighet om at det er en ubalanse i systemet ved at man har politikk for rente og valuta helt samkjørt, mens budsjettpolitikk og andre virkemidler besluttet mer desentralt, i det enkelte land. Noen hevder svaret må være større budsjetter på EU-nivå, og dermed mer felles politikk også på det området, mens andre hevder at det nettopp er "for stor" makt til føderalt nivå som svekker EUs legitimitet.

Det må antas at både spørsmålet om de økonomiske problemer og graden av integrert politikk på de ulike områder vil være sentralt i den europeiske debatt framover. Dermed er dette viktig også for de nordiske lands egen utvikling og for deres ambisjoner og roller i EU-/EØS-prosessen.

3. Noen institusjonelle problemstillinger

Vi er inne i en tid der viktige deler av Europas framtid formes gjennom endringer i de europeiske samarbeidsinstitusjoner. Sammen med utvidelse til nye medlemsland, kan de to viktigste institusjonelle utfordringene nå være:

- Brexit
- Konsolidering, svekkelse eller utvidelse av Euro?

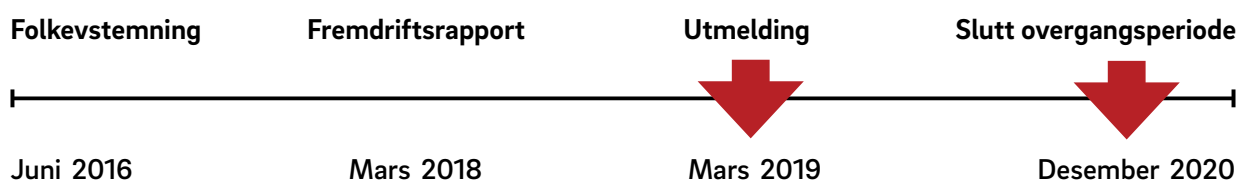
Brexits betydning

Storbritannias (GB) beslutning om å gå ut av EU kan få stor betydning for EU, men også for de nordiske land både enkeltvis og samlet. Enkeltvis fordi GB er en stor samarbeidspartner på økonomi; særlig for Norge. Samlet fordi de alle fem er EØS-medlemmer og berøres sterkt av hvordan det nye EU uten GB vil fremstå.

De mest umiddelbare konsekvenser vil oppstå som følge av det som skjer med relasjoner som allerede er etablert gjennom EU og EØS avtalen. Folk, bedrifter og samarbeid har jo stort omfang på tvers av grenser mellom GB og de nordiske land.

Selve utmeldingsprosessen skal avklares først. Deretter kommer etableringen av nytt system for handel, investeringer, og institusjoner. Disse vil i sin tur kreve overgangsordninger og økonomiske oppgjør.

Det er nå umulig å forutsi særlig mye av dette, men det vil åpenbart få betydelige virkninger for de landvise økonomiske relasjoner med GB, men også for EU og EØS som institusjoner og systemer. Løsningene og måten de gjennomføres på, vil trolig også påvirke fremdrift og resultat av EUs egne planer og reformprosesser, uavhengig av GB.



Konsolidering, svekkelse eller utvidelse av Euro

Krise i statsfinansene hindrer handlekraft i økonomisk politikk. Enkelte euroland er så ille ute at det gir usikkerhet om euroen som felles valuta. På den annen side fremstår en uttreden av den felles valuta for ett eller flere land som så komplisert institusjonelt og politisk at det kan antas at systemet lever videre.

En ny eurokrise kan imidlertid oppstå når som helst, med brede internasjonale økonomiske konsekvenser. Og kanskje like alvorlige konsekvenser for EU som institusjon.

Debatten framover vil derfor kunne spenne over alt fra ambisjonene om utvidelse av Euroen og styrking av den felles økonomiske politikk til tiltak for å redde eller redusere antall euroland. Bestemmende for forløpet av denne prosessen blir en kombinasjon av den økonomiske utvikling i euroområdet og de politiske ambisjoner og evner som utvikles i EU og aktuelle medlemsland.

Bedømmelsen av utsiktene vil sikkert variere over tid. I skrivende stund midt i 2018, med rimelig stabilitet i eurosonen, er det ambisjoner om forsterking av Euroen gjennom mer føderalisme som fremmes, kanskje særlig blant sosialdemokrater. Et økende antall deltakende land kan også bli aktuelt, da det kun er Danmark (og Storbritannia) som ikke er forpliktet til å delta.

Det som kanskje hindrer diskusjon om mer føderalisme er erkjennelse av at muligheten for å øke EUs budsjett er liten. Særlig hvis en måler den mot behovet for å skape bedre balanse mellom valuta/pengepolitikk og budsjettpolitikk, er det store avgifter til EU-nivået som kreves.

En egen problemstilling er selvsagt omfanget av land som står utenfor. Selv om det er vanskelig å styrke føderalismen med større budsjett, er det kanskje like vanskelig å inkludere alle land i eurosonen. Og hvis det er tilfellet, oppstår et alternativ som innebærer et eget ekstrabudsjett for eurolandene. Og da følger et kanskje like krevende spørsmål: skal landene med egen valuta være med på betalingen av dette? Den økonomiske logikken tilsier at budsjett og valuta henger sammen. I den politiske og institusjonelle logikken vil et ekstra budsjett spesielt for euroland derimot kanskje virke mer fremmed.

Litt om allianser

Mulighetene for gjennomslag for Norden i EU avhenger i betydelig grad av evnen og viljen til å bygge allianser med andre. Dette har relevans både for de store spørsmålene knyttet til EUs retning og for enkeltspørsmål hvor ønskede og mulige alliansepartnere kan variere mer fra gang til gang. Vi går ikke nærmere inn på dette temaet her, men viser som bakgrunn til to figurer i en artikkel fra august 2018 hentet fra European Council on Foreign Relations.²¹

21. Kilde: European Council on Foreign Relations, artikkel 7. august 2018. https://www.ecfr.eu/article/commentary_eu28survey_coalitions_like_mindedness_among_eu_member_states?utm_content=buffer4e416&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer

Strong partnerships in the EU			
Couple	Most contacted	Shared interest	Most responsive
FR-DE 	●	●	●
DE-NL 	●	●	●
CZ-SK 	●	●	●
PL-HU 	●	●	●
SE-FI 	●	●	●
GR-CY 		●	●
EE-LV 		●	●
FR-ES 		●	●
ES-PT 		●	●
FR-IT 	●		
BE-LU 		●	
EE-FI 			●
LT-LV 			●

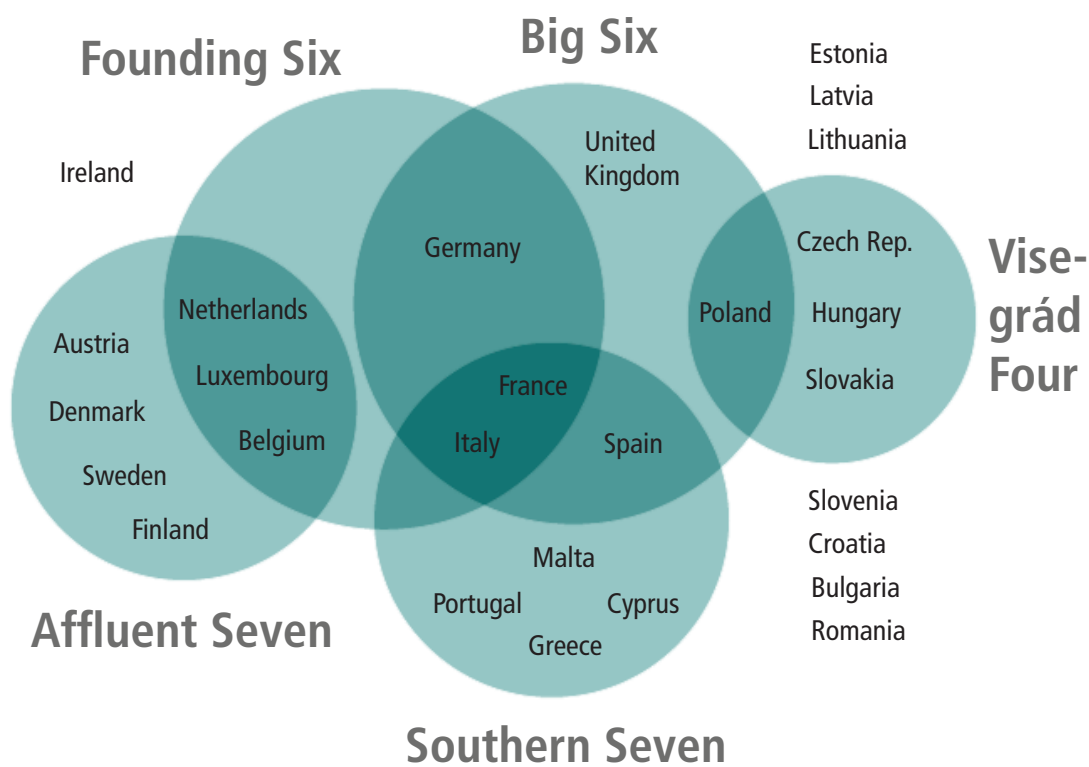
Source: ECFR's EU28 Survey

As strong relationships we consider reciprocal nomination at a high level of consensus within the national sample.

Questions (select up to five EU member states):

- Which EU member state(s) would your government generally contact most on European policy matters? (3377 votes by 877 respondents)
- Which EU member states generally share many of your country's longer standing interests on EU policy? (3250 votes by 831 respondents)
- Which EU member states have been most responsive and are easiest to work with for your country's government? (2742 votes by 774 respondents)

EU Survey Country Groups



4. Mulig betydning av EUs retningsvalg for den nordiske modellen

Det er viktig å forstå at “den nordiske modellen” er noe mer enn et geografisk fenomen. Det dreier seg om en **samfunnsorganisering** som har noen særtrekk som både er felles for våre land og som avviker fra andre særlig når det gjelder styrke og omfang på offentlig velferd og en mye større betydning for treparts-samarbeid gjennom forhandlinger og organisert arbeidsliv. Det brede SAMAK-prosjektet NordMod2030 oppsummerer det i en figur.



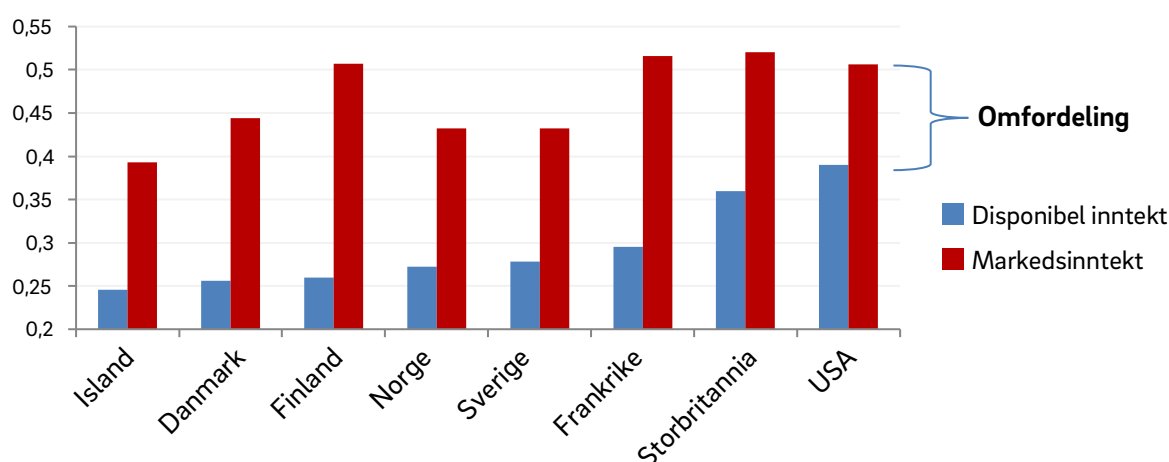
Den nordiske modellen har det felles med øvrige europeiske land at de er åpne markedsøkonomier, med stort innslag av offentlig styring og velferd. De adskiller seg ved at:

- Arbeidsmarkedene i større grad er preget av organisasjoner og forhandlinger
- Skattenivå og felles organisert velferd mer omfattende
- Den økonomiske styringen mer robust

Den faktiske politiske og økonomiske situasjon i de nordiske land har klare fellestrekk med det øvrige Europa, men problemene er gjennomgående mildere og mindre prekære. Blant annet takket være at gjennomslaget for en god sosialdemokratisk politikk gjennomgående har vært større enn i mange andre land, er bildet av sysselsetting og inntektsfordeling noe bedre.

Norden preges av en mer utjevnet inntektsfordeling sammenliknet med de fleste andre land. I etterfølgende figur uttrykt ved et beregnet siffer for total ulikhet i inntekt per person.

Disponibel inntekt før og etter omfordeling gjennom skatt og overføring Gini-indeks. **Kilde: OECD.**



Norden har videre en relativt høy andel av befolkningen i jobb, selv om også vi er langt fra full måloppnåelse. Den langsiktige problemtendensen har paralleller til verden omkring oss. Den underliggende arbeidsløshet er, etter betydelige svingninger opp og ned, klart høyere enn for 30–40 år siden. Når det gjelder inntektsfordeling har ulikheten økt, men den er altså fortsatt mindre i Norden enn gjennomsnittet i Europa. Og den er klart mindre enn i de land som har innrettet sine arbeidsmarkeder og velferdssystem mest i samsvar med høyrepartienes ideer.

Sysselsettingsrater 2017 i pst. 15–64 år

Kilde: Eurostat

Island	86,1
Sverige	76,9
Nederland	75,8
Tyskland	75,2
Danmark	74,2
UK	74,1
Norge	74,0
Østerrike	72,2
Finland	70,0
Portugal	67,8
Frankrike	64,7
Belgium	63,1
Spain	61,1
Italia	58,0
Hellas	53,5
EU	67,7

Det er viktig å få fram at den nordiske modellen bidrar til dette mer positive bildet. Som bredt dokumentert i SAMAKs to felles NordMod-prosjekter, er sentrale elementer i modellen, og særlig grunnpilaren det organiserte arbeidslivet, under press.²²

Det er ikke mulig å fremstille EU og EØS sin betydning for utviklingen i Norden på en udiskutabel måte. Det viktige er å erkjenne at det er en påvirkning. Og nettopp økonomisk politikk har jo i stor grad både vært en begrunnelse for aktiv deltakelse, men har fremfor alt gitt viktig regi og mekanismer for europeisk samarbeid i praksis. Både det Indre marked og Euroen er jo svært ambisiøse samarbeidstiltak som krever omfattende institusjoner, prosesser og politisk mobilisering.

Det kan nok være at de økonomiske argumentene har vært overdrevet av politisk-taktiske og formidlingsmessige behov i en kompleks politisk hverdag. Økonomisk politikk er jo fortsatt i det alt vesentlige et nasjonalt anliggende. EUs budsjetter er små og det meste av politikk og institusjoner fungerer i en nasjonal logikk. Det som imidlertid gjør at landene er blitt mer økonomisk integrert kan særlig være:

22. NordMod2030 sluttrapport: «Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?». Dølvik, Fløtten, Hippe og Jordfald. Fafo 2014.

NordMod 2.0: «Den nordiske modellen – hva kreves. Forslag som kan møte utfordringene». Jesper Bengtsson. Tanke medjan Tiden 2018.

- Euroen for dem som har felles valuta
- Bevegelsen av arbeidskraft særlig mellom høy- og lavkost-land
- Ny politisk og institusjonell logikk

Euro og sysselsetting

Det er vanskelig å dokumentere at sysselsettingen totalt sett ville vært bedre uten Euro enn med. Det som er rimelig sikkert er at felles valuta legger en viktig begrensning på muligheter for å redusere den store ulikheten i arbeidsløshetens nivå. Landene kan selvsagt ikke tilpasse valutakursen; men de er også svært låst i sin budsjettpolitikk. Og det er ikke minst svært krevende å fatte felles beslutninger om det som kunne vært effektive tiltak i mer begrenset nasjonal logikk.

Migrasjon av arbeidskraft

Migrasjon og bevegelse av arbeidskraft kan ha mange ulike virkninger; både positive og negative. Svært mye avhenger av utgangssituasjon og hvordan den nye situasjonen blir håndtert. Det kan også være ulike virkninger på henholdsvis kort og lang sikt.

Det kan imidlertid ikke være tvil om at land som har opplevd stor tilstrømning av utenlandsk arbeidskraft har fått endret balansen i sine arbeidsmarkeder. Den etablerte arbeidskraften innenlands har fått svekket sin forhandlingsposisjon dels via markedskrefter og mobil kapital, dels via redusert fagorganisering og mer useriøst bedriftsliv. Statlige myndigheters korrigerende kontrollmulighet er samtidig redusert. Overstatlige reguleringer på EU-/EØS-nivå kan spille både en positiv og en negativ rolle og er gjenstand for hard politisk dragkamp på EU-nivå, slik det går fram av diskusjonene om utstasjoneringsdirektivet de seinere årene. Sikkert er det imidlertid at saksgang og politiske beslutninger ved slike kan bli mer tidkrevende og mindre oversiktlige. Den folkelige opplevelsen av dette og EU som institusjon kan også bli påvirket.

Politisk og institusjonell logikk

Det er ikke bare arbeidslivets regulering som kan påvirkes gjennom mer integrasjon i arbeidsmarkedet og regelverk for dette. Selve det institusjonelle kan endre politikkens virkemåte. Åpenbart er at det kan oppstå en form for konkurranse eller fortrengning mellom det som blir henholdsvis nasjonalt og internasjonalt ansvar.

En ting er at det kan oppstå uklarhet: Er det nasjonal regulering eller europeiske myndigheter som har ansvaret? Det kan også skje at nasjonalt ansvar og innsats svekkes fordi en mener eller tror at det europeiske nivå er det som skal ordne opp. Man slapper av på nasjonal innsats og skyver "ansvaret oppover". I diskusjonen av statsfinansielle problemer ser en det lett. Det blir vanskeligere

å mobilisere ansvar for å rette opp et budsjett hvis en samtidig bruker krefter på å avklare hvem som skal gjøre det og hvordan det skal gjøres.

Skal nasjonalstaten bestemme, EU eller kanskje IMF? Skal arbeidslivets parter ta grep på hjemmebane eller skal man be om at tilsvarende parter på europeisk nivå skal finne løsningen? Det kan oppstå slike spill mellom beslutnings- og ansvarsnivåer.

5. Veien videre

Den nordiske modellen er med sin likhet, effektivitet, likestilling og tillit unik i verden. Det viser at både sysselsetting og fordeling i stor grad avhenger av nasjonal politikk og samfunnsorganisering. Denne erkjennelsen er sentral for å vurdere den nordiske europa-politikken og øvrig internasjonalt samarbeid. Mye av hensikten med slikt samarbeid går lenger enn det mer økonomiske; blant annet når det gjelder fred og sikkerhet, miljøpolitikk og utviklingspolitikk i globalt perspektiv. Men også disse elementene må avstemmes i det som er den politiske hverdagsutfordringen: hvordan sikre befolkningen trygghet for arbeid og inntekt.

På det vis blir nordisk europa-politikk en viktig mekanisme for internasjonalt samarbeid og verdier, samtidig som det skal bidra til å sikre økonomien og den sosiale pilaren. **Arlanda-erklæringen** oppsummerte tre hovedutfordringer for den praktiske politikken:

- Et historisk kompetanseløft på arbeidsmarkedet. Bedriftene må møte endringer ved å styrke de ansattes kompetanse, ikke ved å skifte dem ut
- Handlingsplaner mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i alle nordiske land.
- Et krafttak for det organiserte arbeidslivet. Ellers svikter ikke bare arbeidslivet, men hele den nordiske modellen.

Dette samsvarer også bra med teksten i erklæringen fra EU-toppmøtet i Göteborg om den sosiale pilaren:

The European Pillar of Social Rights is about delivering new and more effective rights for citizens. It has 3 main categories:

- *Equal opportunities and access to the labour market*
- *Fair working conditions*
- *Social protection and inclusion*

Hovedalternativene for EU-EØS framover må vurderes på bakgrunn av utfordringene i de nordiske land selv, men også på bakgrunn av de foranstående vedtak. Sentrale konkretiseringer av dette vil kunne avtegnes i to institusjonelle hovedutfordringer:

- Europas og de nordiske lands tilpasning til Brexit
- EUs og Nordens tilpasning til euro-systemet og EUs økonomiske system ellers

Disse kan igjen sorteres inn i noen av de temaer som ligger i EU-sjef Junckers presentasjon av alternative utviklingsbaner til debatt. De fremstilles som fem varianter, som er beskrevet i vedlegg B. Da inkluderer man “status quo” som et eget alternativ, slik at diskusjonen for oversiktlighetens skyld kan sies å dreie seg om tre hovedproblemstillinger

- Dempet ambisjon og konsentrasjon om Indre marked
- Mer føderalisme
- Herunder Euroens framtid

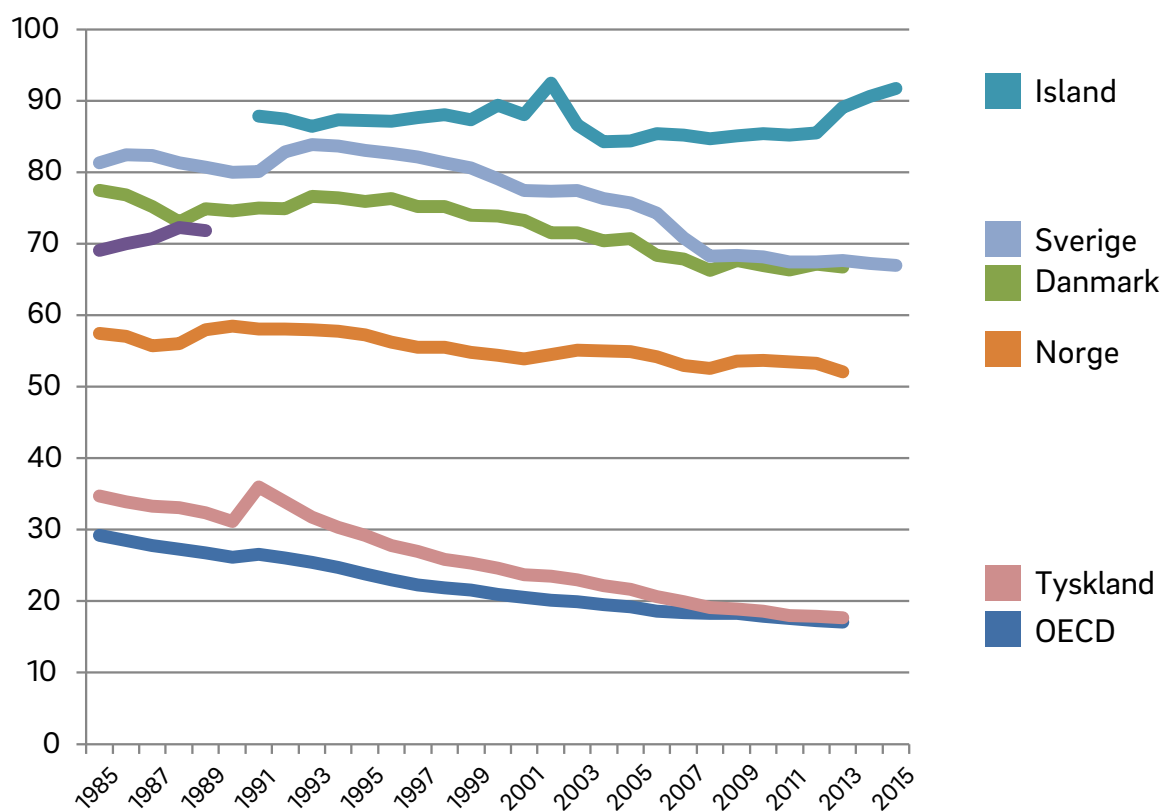
Vi kan holde fast ved at samfunnsorganisering, både med tanke på økonomisk politikk og arbeidsmarked, i hovedsak bestemmes nasjonalt. Men det er åpenbart en mer og mindre direkte påvirkning fra de land man samarbeider mest med både økonomisk og institusjonelt. Det er grunnlag for å hevde at de nordiske land har forsøkt å begrense påvirkningen fra EUs politikk.

De mest markerte uttrykk for dette er fraværet av euromedlemskap og viktige prosesser knyttet til lovgivning for arbeidsmarkedet. Også på andre viktige områder for offentlig økonomi har man vært blant de mer reserverte blant annet når det gjelder skatt og sosialforsikringer.

Man kan kanskje si at avstanden mellom Norden og det øvrige Europa har blitt mindre når det gjelder samlet skattenivå og sosialsystem. Men det er fortsatt ulikhet. Og det gjelder enda mer for det organiserte arbeidslivs betydning. Der kan vi med størst rett si at den nordiske modellen adskiller seg fra det øvrige Europa. Mens alle nordiske land har en organisasjonsgrad på 50 prosent eller mer, er det kun Belgia som er i nærheten av dette utenfor Norden. Selv om det har vært nedgang også i Norden, holder man stillingen på et langt høyere nivå enn ellers i verden. Betydningen av kollektive avtaler er imidlertid større i flere av de ikke-nordiske enn organisasjonsgraden forteller. Det skyldes at de gjennom lov påvirker til dels langt flere arbeidstakere.

Organisasjonsgrad, nivå og utvikling siden 1985

Organisert andel blant arbeidstakere i prosent, iflg OECD



Kilde: OECD Database

For Finland har en tall for enkeltår som viser ca 65 pst. i 2013 mot ca 70 pst. i 1985

Vedlegg B Kommisjonens 5 scenarier for EU²³

Scenario 1: Carrying on

In a scenario where the EU27 sticks to its course, it focuses on implementing and upgrading its current reform agenda. This is done in the spirit of the Commission's New Start for Europe in 2014 and of the Bratislava Declaration agreed by all 27 Member States in 2016. Priorities are regularly updated, problems are tackled as they arise and new legislation is rolled out accordingly.

As a result, the 27 Member States and the EU Institutions pursue a joint agenda for action. The speed of decision-making depends on overcoming differences of views in order to deliver on collective long-term priorities. EU legislation is checked regularly to see whether it is fit for purpose. Outdated legislation is withdrawn.

Scenario 2: Nothing but the single market

In a scenario where the EU27 cannot agree to do more in many policy areas, it increasingly focuses on deepening certain key aspects of the single market. There is no shared resolve to work more together in areas such as migration, security or defence.

As a result, the EU27 does not step up its work in most policy domains. Cooperation on new issues of common concern is often managed bilaterally. The EU27 also significantly reduces regulatory burden by withdrawing two existing pieces of legislation for every new initiative proposed.

Scenario 3: Those who want more do more

In a scenario where the EU27 proceeds as today but where certain Member States want to do more in common, one or several "coalitions of the willing" emerge to work together in specific policy areas. These may cover policies such as defence, internal security, taxation or social matters.

As a result, new groups of Member States agree on specific legal and budgetary arrangements to deepen their cooperation in chosen domains. As was done for the Schengen area or the euro, this can build on the shared EU27 framework and requires a clarification of rights and responsibilities. The status of other Member States is preserved, and they retain the possibility to join those doing more over time.

23. EU Commission: White paper on the future of Europe (2017).

https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

Scenario 4: Doing less more efficiently

In a scenario where there is a consensus on the need to better tackle certain priorities together, the EU27 decides to focus its attention and limited resources on a reduced number of areas.

As a result, the EU27 is able to act much quicker and more decisively in its chosen priority areas. For these policies, stronger tools are given to the EU27 to directly implement and enforce collective decisions, as it does today in competition policy or for banking supervision. Elsewhere, the EU27 stops acting or does less.

In choosing its new priorities, the EU27 seeks to better align promises, expectations and delivery. A typical example of recent mismatch is the car emissions scandal where the EU is widely expected to protect consumers from cheating manufacturers but has no powers or tools to do so in a direct and visible manner.

Scenario 5: Doing much more together

In a scenario where there is consensus that neither the EU27 as it is, nor European countries on their own, are well-equipped enough to face the challenges of the day, Member States decide to share more power, resources and decision-making across the board.

As a result, cooperation between all Member States goes further than ever before in all domains. Similarly, the euro area is strengthened with the clear understanding that whatever is beneficial for countries sharing the common currency is also beneficial for all. Decisions are agreed faster at European level and are rapidly enforced.

Vedlegg C SAMAKs EU/EØS-gruppe

Disse er medlemmer av SAMAKs EU/EØS-gruppe pr. september 2018:

- Socialdemokratiet (Danmark): Jeppe Kofod (leder), Peter Hummelgaard. Vara Christel Schaldemose og Ole Christensen.
- LO (Danmark): Maria Bjerre. Vara Peter Waldorff.
- SDP (Finland): Tero Shemeikka.
- FFC/SAK (Finland): Pia Björkback. Vara Annika Rönni-Sällinen.
- Arbeiderpartiet (Norge): Svein Roald Hansen.
- LO (Norge): Vidar Bjørnstad. Vara Robert Hansen.
- Socialdemokraterna (Sverige): Marie Granlund, Olle Ludvigsson.
- LO (Sverige): Johan Danielsson. Vara Åsa Törnlund.
- Sekretær: Generalsekretær i SAMAK Jan-Erik Støstad.

– Vi bygger Norden

www.samak.info

