

Den nya geopolitiska kartan och Nordens internationella inflytande

Stefan Ingves sammanfattar här tankar och erfarenheter efter mer än två decenniers internationellt arbete i många olika fora och olika internationella organisationer om de svårigheter som uppkommer om man å ena sidan är för frihandel, fri rörlighet för arbetskraft och fria kapitalrörelser och å andra sidan strävar efter nationellt självbestämmande i en alltmer integrerad värld. Det är två förhållningssätt som inte är förenliga och där vårt förhållningssätt urholkat Sveriges inflytande i internationella sammanhang samtidigt som vårt välstånd är utomordentligt beroende av vår omvärld.

STEFAN INGVES

var chef för Sveriges riksbank åren 2006 till 2022.
stefan@ingves.se

Denna artikel återger ett tal som jag höll under mitt sista år som riksbankschef, närmare bestämt vid en tillställning på Finlands Bank den 19 maj 2022 i samband med att jag av Finlands president Sauli Niinistö hade förlänats Finlands Vita Ros ordens kommendörstecken av I klass.

När jag flög hit från Stockholm i morse slogs jag, som så många gånger förr, av det fantastiska landskapet i Sverige och Finland. Det är kargt – och är det inte kargt så är det skogar, eller sjöar. Det är ett landskap som är helt väsensskilt från det man ser när man flyger söderut, där rutnätet av bördiga åkrar aldrig verkar ta slut. Själv upphör jag aldrig att förundras över hur människor lyckades överleva i våra trakter förr i tiden. Det måste ha varit ett slitsamt liv. Och rik blev man inte – så sent som på 1800-talet var ju både Finland och Sverige några av Europas fattigaste länder. Och när man ser på förutsättningarna så var det inte så konstigt. I en värld fokuserad på jordbruk utgjorde Sverige och Finland Europas ekonomiska utmark.

Men när man tittar på våra två länder i dag så är situationen en annan – förändringen är dramatisk.

Bakom förvandlingen ligger förstås en hel rad faktorer: t ex industrialiseringen och förädlingen av våra skogs- och malmtillgångar; utbildningssystemets framväxt, tillkomsten av aktiebolag och hela den samhällsmodell som i dag brukar kallas den nordiska modellen. Men också den faktor jag vill fokusera på här i dag, nämligen internationell handel och samarbete och hur viktigt det är för små ekonomiers välstånd.

Jag vill prata om det här eftersom jag ser betydande utmaningar för små länder, inte minst europeiska, att göra sin röst hörd i det internationella samtalet. Jag ser också risker att frihandeln framöver utvecklas negativt. Och jag vill prata om vad vi kan göra för att om inte vända, så åtminstone sanda i backen för den här utvecklingen.

Mina reflektioner kommer att vara starkt färgade av min bakgrund och

När det gäller själva talet har jag haft god hjälp av riksbanksmedarbetarna Mattias Hector, Frida Fallan, Björn Andersson och Emma Bylund.

mitt yrkesliv. Som många av er vet är jag född i Finland, bor i Sverige och har också tillbringat en del av yrkeslivet i andra länder, inom ramen för arbetet i olika organisationer. Jag gissar att jag nog får betecknas som en tvättäkta internationalist. Men vad är egentligen en internationalist – kan man t ex ha nationalkänsla samtidigt som man är internationalist? Arja Saijonmaa, som har baser i Finland och Sverige, fick den frågan i ett tv-program och svarade ungefär så här: För att kunna vara internationell måste man komma någonstans ifrån. Det förenar oss. Alla kommer från någon bastustig någonstans. Och det ska man vara stolt över.

I mitt fall låg den bastustigen i Syd-Österbotten. Det är med ett stort mått av ödmjukhet men också en del stolthet som jag kan tänka tillbaka och reflektera över vägen som har tagit mig från Närpes och uppväxten vägg i vägg med bankkontoret där min far var direktör och vidare ut i världen fram till dess att jag står här som nybliven Kommendör av första klassen av Finlands vita ros orden.

1. Sveriges och Finlands internationella engagemang, en kort tillbakablick

För att ge lite perspektiv på dagens utmaningar skulle jag vilja börja med en liten tillbakablick på det internationella, eller multilaterala, engagemanget i Sverige och Finland. I vissa stycken har vi valt en likartad väg men inte alltid. I Sverige var man förvisso ganska tidig med att förstå värdet av internationell handel och den betydelse som multilateralt engagemang spelade i det sammanhanget. Delvis som resultat av egen lobbying kom man t ex tidigt (1931) med i styrelsen för Bank for International Settlements (eller BIS som den kallas). Den händelsen ledde till att Sverige kom att få ett relativt stort – i vissas ögon kanske alltför stort – inflytande i det globala centralbanksarbetet. Det var t ex samma länder som satt i BIS styrelse som 1962 kom att ingå i det sk GAB-avtalet. GAB-avtalet var ett kreditarrangemang för att stötta upp det internationella valuta- och betalningssystemet. Länderna i fråga var G7-länderna tillsammans med Belgien, Holland, Schweiz och Sverige. GAB-avtalet och G10-samarbetet har fortsatt att spela en roll även i senare tids finansiella samarbeten. Det har gett möjlighet till närmare kontakter med de stora länderna än vad som kan motiveras av Sverige plats i rankinglistan, sett till ekonomins storlek.

Men när den internationella valutafonden (IMF) bildades var Sverige inte så snabbt på bollen. Det verkar ha berott på en rädsla för att man inte skulle kunna föra en tillräckligt långtgående stabiliseringspolitik. Medan Finland gick med år 1948 dröjde det ytterligare tre år innan Sverige också gick med. Intressant nog verkar motivet för Sverige ha varit mer kopplat till viljan att gå med i den dåvarande världshandelsorganisationen, ITO, och få delta i GATT-förhandlingarna, än ett genuint intresse av IMF. IMF-medlemskap var dock i praktiken ett krav för medlemskap i ITO, så därför beslöt man sig för att ansöka om IMF-medlemskap.

Den här episoden tycker jag är väldigt symptomatisk för de svenska politiska prioriteringarna under efterkrigstiden – man ser det stora värdet av frihandel och att få konkurrera på lika villkor på världsmarknaden, men man har alltid varit mycket tveksam till att reducera de egna frihetsgraderna att föra stabiliseringspolitik.

Och här kommer vi osökt in på Finlands och Sveriges olika inställning till eurosamarbetet. Just de stabiliseringspolitiska aspekterna var ju väldigt centrala i det svenska beslutet att stå utanför den gemensamma valutan. Men det verkar inte ha spelat samma roll i Finland, som med sitt mindre diversifierade näringsliv borde vara mer känsligt för exogena chocker. Här fokuserade man mer på vad som var strukturellt önskvärt och antog euron som valuta redan vid starten 1999.

Så då hade vi har alltså två små, ganska lika, utrikeshandelsberoende länder som gör två olika vägval. Var det här viktiga val? Ja absolut. Har det så här långt visat sig avgörande för ländernas ekonomiska utveckling och välstånd? Nej, det tycker jag inte. Låt mig förklara.

Den avgörande faktorn för att förklara ländernas ekonomiska tillväxt är att båda länderna drog korrekta slutsatser av den ekonomisk-politiska utveckling som kom att leda till att båda länderna hamnade i djup kris i början av 1990-talet. Och lärdomen var att det inte finns någon valutakursregim som gör ekonomin immun mot ohållbar ekonomisk politik. Den här insikten ledde till djupgående reformer av hela det makroekonomiska ramverket i båda länderna. Man sanerade statsfinanserna, införde ett tydligt regelverk för finanspolitiken, gav centralbankerna ökad självständighet och fokuserade på att främja produktivitetsutvecklingen i näringslivet.

Under de trettio år som följt sedan krisen har länderna i stort hållit fast vid detta och båda ekonomierna har utvecklats hyggligt – definitivt bättre än under decennierna som föregick krisen. Så på samma sätt som vi lärde oss att det inte finns någon valutakursregim som ger immunitet mot ohållbar ekonomisk politik, så står det klart att hållbar ekonomisk politik kan vara förenlig med olika valutakursregimer. I mitt arbete på IMF med att hantera finanskriser i olika länder märkte jag att den här grundläggande insikten ofta saknas hos höga beslutsfattare i krisande länder. Inställningen kunde påfallande ofta beskrivas med ett ord – ”förnekelse”. Kommer man inte ur förnekelsen av hur saker och ting ligger till, finns det inte mycket man kan göra för att lösa problemen.

Tittar vi på vilka skillnader det innebär för ett land att ha euron eller kronan som valuta så är det förstaså att Riksbanken har ett mer direkt inflytande över den egna penningpolitiken än Finlands bank – vi kan ju i teorin besluta om vilken ränta vi vill. Men i praktiken är det samtidigt uppenbart att det här är en frihet med stora begränsningar. Vi är nämligen granne med en elefant och när den elefanten rör sig påverkar det Riksbanken vare sig vi vill eller inte. Och man kan ju fråga sig vad som är bäst – att ha ett begränsat, men direkt, inflytande över hur elefanten trampar runt, eller

inget inflytande alls, men förhoppningsvis en möjlighet att hoppa undan om det behövs.

Den här problematiken är i grunden densamma när det gäller deltagande i Bankunionen, som ju är obligatoriskt för alla euroländer, men frivilligt för icke-euroländer. Svenska politiker har så här långt avstått från att gå med och min känsla är att det i hög grad handlar om att man inte vill ge upp nationellt självbestämmande. Men nationellt självbestämmande, åtminstone på finansmarknadsområdet, är i mångt och mycket en chimär. När den svenska riksdagen, eller den finska för den delen, ska besluta om lagstiftning på finansmarknadsområdet måste man nästan alltid ta hänsyn till mer eller mindre begränsande lagstiftning på EU-nivå.

EU-lagstiftningen måste i sin tur förhålla sig till globala överenskommelser, eftersom inte heller EU agerar helt isolerat från omvärlden. Uppgörelser inom t ex G20, Financial Stability Board (FSB) och Baselkommittén för banktillsyn binder EU, om inte legalt så politiskt, eftersom EU och enskilda EU-länder är representerade i de här grupperna. Jag är inte helt säker på att våra politiker fullt ut förstår att det ligger till på det här sättet, men eftersom jag har haft förmånen att leda just Baselkommittén så kan jag intyga att det stämmer.

Allt det här kokar ned till en sanning som kan vara svårsmält för många – ensam är definitivt inte stark i en värld med fri etableringsrätt och helt fria kapitalrörelser. Att hävda något annat är att ägna sig åt önsketänkande. Problemet är att den sortens önsketänkande är nästan oemotståndligt för vissa, vilket leder till en illusion av självbestämmande som ibland kan ha drag av den förnekelse jag nyss nämnde.

Som jag snuddade vid tidigare tror jag att en faktor som bidrar till att förklara skillnaden i svensk och finsk betoning av värdet av självbestämmande är ländernas olika geopolitiska situation. Finland har ju historiskt varit föremål för ett ryskt inflytande på ett helt annat sätt än Sverige. Måhända har detta förhållande bidragit till att illusionen av självbestämmande varit lättare att genomskåda för den finska allmänheten än för den svenska. Sen är det nog också så att valutan är kopplad till den nationella identiteten bortom de ekonomiska argumenten. Man gillar helt enkelt att ha kungen på mynten.

2. Internationella utmaningar för små europeiska länder

Med den här bakgrunden om det finska och svenska multilaterala engagemanget skulle jag nu vilja säga något om de utmaningar jag ser för framtiden – inte minst för små europeiska länder som de nordiska. Vad är det för utmaningar jag ser?

Den tydligaste utmaningen speglar det kända faktum att de ekonomiska styrkeförhållandena i världen har förändrats. Det är en process som har pågått under en lång tid och resultatet är framför allt att sk tillväxtekonomi-

er i Asien och Latinamerika har vuxit i styrka jämfört med Europa och USA. Särskilt anmärkningsvärd har förstås den kinesiska utvecklingen varit.

Här vill jag dock vara väldigt tydlig – att de här länderna växer snabbare än vi är i sig ingenting att beklaga, även om det hade varit bra för alla i Europa om framför allt vissa EU-länder hade kunnat prestera bättre. Baksidan av den här utvecklingen ligger i stället på det politiska planet. Tillväxtekonomierna har nämligen legitima förväntningar på att få en politisk representation som speglar deras växande ekonomiska styrka. Och i hög grad är det Europa som förväntas maka på sig.

Det här är bl a uppenbart i IMF, där de små nordisk-baltiska länderna måste kämpa konstant för att få behålla sin valkrets i nuvarande form. Det här är förstås inget jag behöver informera Finlands bank om, eftersom ni nu sköter valkretssamordningen med den äran. Men för övriga kanske det inte är så allmänt känt.

En annan illustration av att små europeiska länder tappar inflytande är framväxten av G20 och FSB. De här grupperna bildades eftersom de stora länderna såg ett behov av att skapa forum som bättre återspeglade de förändrade globala ekonomiska styrkeförhållandena än vad existerande fora gjorde. I samband med den ekonomiska och finansiella krisen 2008–09 fick de här organisationerna en väldigt framträdande roll och bestämde i mångt och mycket hur den internationella regleringsagendan skulle utformas som respons på krisen. Här kan man bara konstatera att den nordiska regionen i princip inte alls finns representerad – Sverige lyckades förvisso komma med i några arbetsgrupper i FSB, men när Nordea flyttade togs delar av den representationen snabbt över av vårt östra grannland. Det kan tyckas vara trevligt för Finland, och jag ifrågasätter inte på något sätt att så skedde, men tyvärr är det mindre än ett nollsummespel för regionen. Vi blir båda för små för att få något genuint inflytande i arbetet. Sammantaget är det uppenbart att den relativt framträdande roll som även mindre europeiska länder, t ex Sverige, har haft i det globala multilaterala samarbetet är på väg att reduceras. Dock, för min egen del har jag varit medlem i FSB i nästan 15 år, men då i kraft av personliga roller jag haft.

En ytterligare utmaning med geopolitiska förtecken är den tendens till ökande protektionism vi nu ser breda ut sig i världen och EU är tyvärr inget undantag. Visst – de senaste åren har visat att det kan finnas anledning att fundera över om vi inte är lite väl beroende av vår omvärld inom vissa specifika sektorer. Jag tänker t ex på rysk olja och gas, eller tillverkningskapacitet för vaccin – mot bakgrund av det vi upplever i dag förefaller ju t ex Nordstream II-projektet som djupt naivt.

Men samtidigt som det kan finnas skäl att titta på vårt omvärldsberoende är det viktigt att vi inte kastar ut barnet med badvattnet. Vi får inte glömma Anders Chydenius kloka insikt, nämligen att det är ingen idé att kämpa för att bevara nationell produktion om man tjänar bättre på att köpa det av någon annan. Eller som vi brukade säga i mina hemtrakter: ”Vi blir inte rika genom åt att hugga ved åt varandra”.

National champions, som är så populära i vissa länder, är något man ska vara väldigt försiktig med – ofta märker man inte riktigt hur kostsamt det är att i längden hålla liv i företag eller branscher som egentligen inte alls är livskraftiga. I Sverige gjorde vi dyrköpta erfarenheter i samband med den sk varvskrisen på 1970–1980-talet, en kris som hade blivit betydligt mindre kostsam om politikerna tidigare hade insett att loppet så att säga var kört. Jag inser, eller hoppas åtminstone, att jag här predikar för redan frälsta, men på finansmarknadsområdet är det här en frågeställning som har blivit väldigt aktuell efter att Storbritannien valde att lämna EU. I vilken mån ska vi kämpa för att bygga upp en egen kapacitet inom EU i stället för att utnyttja det faktum att vi har ett globalt finansiellt centrum som närmaste granne, med alla de möjligheter det erbjuder i form av konkurrenskraftiga finansiella tjänster.

Vad kan vi då göra för att motverka den här utvecklingen? Eller, som jag uttryckte det inledningsvis, vad kan vi göra för att sanda i backen? För jag tror uppriktigt sagt inte att det finns något vi kan göra för att helt vända den här utvecklingen.

Ja låt mig börja med den sista aspekten, om en tilltagande protektionism, inte minst inom EU. Här tror jag att det är viktigt att länder som Finland och Sverige fortsatt står upp för den nordiska modellen som inte bygger på att skydda enskilda sektorer och företag, utan att underlätta produktionssomställningar genom att exempelvis tillhandahålla sociala skyddsnet för individer. Den här osentimentala inställningen till att enskilda branscher ersätts av nya menar jag är fundamental för att vi ska kunna klara oss i en allt mer internationaliserad värld. Att ha en välskött, stark ekonomi med stadigt stigande produktivitet är också något som ger behövlig tyngd i en europeisk diskussion om de här sakerna.

Vi behöver också uppfattas som konstruktiva deltagare i det internationella arbetet. Det finns alltid behov av goda arbetshästar. Mitt ordförandeskap för Basellkommittén tydliggjorde en sak som jag tycker är central, inte minst för företrädare för mindre länder – nämligen att det är en fullständig *dead end* att som ordförande försöka driva en egen nationell linje i förhandlingarna. Det var tillräckligt svårt som det var att försöka få samsyn bland medlemsländerna om hur den internationella bankregleringen skulle förbättras. Om jag samtidigt hade försökt leverera en ”svensk önskelista” så hade det aldrig gått – det hade bara gjort att jag hade tappat trovärdighet bland medlemsländerna.

En annan sak som jag tycker förtjänar mycket mer uppmärksamhet är att fokusera mer på den nordiska, eller nordisk-baltiska, regionens särskilda ställning. Att Finland och Sverige tillhör en region som på många sätt är ekonomiskt och teknologiskt framgångsrik är något som skulle kunna utnyttjas mer som argument i diskussionen om representation i internationella organisationer. De fyra största nordiska länderna befinner sig var för sig ungefär mellan plats 40 och 60 i världen, räknat i total BNP. Ser man till Norden-Baltikum som en region har vi dock den sjuttonde högsta

BNP:n i världen. Regionen är dessutom ekonomiskt och finansiellt välintegrerad, med en mycket framskjuten position när det gäller innovation. Skulle vi därför kunna få in mer av ”valkretstänk” i olika organisationer skulle vi kanske kunna behålla mer av vårt internationella inflytande. Jag inser att det faktum att vissa nordiska länder inte är euroländer, och vissa inte ens EU-länder, kan utgöra en komplikation i sammanhanget. Men jag är övertygad om att ett samordnat agerande i den här riktningen skulle kunna vara högst relevant i flera organisationer, t ex G20, FSB och BIS. Här tror jag att t ex den nordisk-baltiska IMF-rapport om penningtvätt som nu håller på att tas fram kan bidra lite till ett sådant här synsätt. Sammanhanget är förvisso inte bara smickrande för oss, och våra banker, men det är viktigt att visa att vi är beredda att utsätta oss för granskning och vidta de åtgärder som behövs. Ett annat exempel är den stora nordisk-baltiska krisövningen år 2019. Med över 300 deltagare från 31 olika myndigheter var det här en av de största och mest ambitiösa övningarna av gränsöverskridande kris-samarbete som har gjorts. Det var en väldigt konkret manifestation av det nära samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna i frågor som rör finansiell stabilitet – ett samarbete som ofta har framhållits som ett exempel för andra länder att följa.

Mina damer och herrar, kära vänner – det här var några reflektioner från min personliga horisont. Jag har försökt tydliggöra att vi inte kan ta för givet att små europeiska länder, som Sverige och Finland, kan behålla det relativa internationella inflytande vi har haft. De globala maktbalanserna förändras och vi måste anpassa oss därefter. Min förhoppning är att såväl Finland som Sverige ska inse att vi inte kan räkna med att allt blir vid det gamla, bara vi sitter stilla i båten. I en föränderlig situation är ett icke-beslut också ett beslut.

Jag är dock den första att erkänna att mitt perspektiv är begränsat. Ekonomi och penningpolitik är förvisso viktigt, men i dessa oroliga tider är det förstas inte allt som världen kretsar kring – men det är liksom min planhalva, där jag möjligen kan ge ett litet bidrag till debatten. Om någon tycker sig kunna läsa in en vidare tolkning än en ekonomisk-politisk i vad jag har sagt så har jag uttryckt mig oklart. Det är framför allt inte på något sätt min avsikt att uttala mig om säkerhetspolitiska vägval som för tillfället diskuteras intensivt i både Sverige och Finland. Det åligger inte mig i min roll som Riksbankschef att uttrycka en preferens i den frågan. Men jag vill ändå understryka en sak – det värmer en gammal österbottning med en fot i Finland och en i Sverige att se hur högt det finsk-svenska samarbetet hålls på båda sidor om Bottenhavet. Om insikten om vårt ömsesidiga beroende och gemensamma intressen fortsätter att färga vårt samarbete så tror jag att det bådär gott för inte bara Sverige och Finland, utan för Norden-Baltikum och i slutändan hela Europa.