

Delors-rapporten

Erik Hoffmeyer

Danmarks Nationalbank

SUMMARY: The Delors-Committee's task was to study and propose concrete stages leading towards economic and monetary union. There are clear standpoints and obscure points. The Report is clear by way of adopting a sober and concise tone, by emphasizing the balance between the monetary aspect and the general economic aspect of union (parallelism), by not recommending an immediate intergovernmental conference, and by not recommending explicit deadlines for the passage from one stage to the next. It is obscure on fundamental macro-economic objectives, the principle of subsidiarity, the adjustment process, and responsibility for exchange rate policy. Union will imply dramatic changes in decision-making, which requires broad public support.

Baggrunden for nedsættelsen af Delors-komiteen er formentlig, at Fællesskabet igennem de senere år har haft betydelig medvind på en række områder.

For det første er medlemskabet blevet udvidet uden større vanskeligheder. For det andet er Fællesakten, der skaber det indre marked, blevet vedtaget. Det må betragtes som et væsentligt fremskridt i den forstand, at man fortsætter den integrationsproces, som har været i gang igennem en række år.

Endelig er budgetproblemerne blevet løst, og man stod derfor over for muligheden for at kunne realisere et af de andre store mål inden for Fællesskabet – den økonomiske og monetære union.

Der blev nedsat et udvalg, hvis sammensætning er overordentlig ejendommeligt. Det består af de 12 landes centralbankchefer (herunder Luxembourg) og et fåtal af eksperter under ledelse af Kommissionens formand.

Det er næsten det samme som at sige, at det monetære aspekt må være det væsentlige element i en økonomisk og monetær union, uanset at mandatet gik ud på at studere og foreslå konkrete skridt, der fører til en økonomisk og monetær union – dvs. ikke alene en monetær union.

Mandatet går altså ud på, at komiteen skal redegøre for, hvorledes man kan realisere unionen, men ikke, om det er hensigtsmæssigt eller ej – det afgøres klart af de politiske myndigheder.

Denne og den foregående artikel bygger på forfatterens indlæg ved et møde i Nationaløkonomisk Forening den 2. maj 1989. Begge forfattere var medlemmer af komiteen til undersøgelse af mulighederne for en økonomisk og monetær union, inden for De Europæiske Fællesskaber, den såkaldte Delors-komité.

Delors-rapporten

Erik Hoffmeyer

Danmarks Nationalbank

SUMMARY: The Delors-Committee's task was to study and propose concrete stages leading towards economic and monetary union. There are clear standpoints and obscure points. The Report is clear by way of adopting a sober and concise tone, by emphasizing the balance between the monetary aspect and the general economic aspect of union (parallelism), by not recommending an immediate intergovernmental conference, and by not recommending explicit deadlines for the passage from one stage to the next. It is obscure on fundamental macro-economic objectives, the principle of subsidiarity, the adjustment process, and responsibility for exchange rate policy. Union will imply dramatic changes in decision-making, which requires broad public support.

Baggrunden for nedsættelsen af Delors-komiteen er formentlig, at Fællesskabet igennem de senere år har haft betydelig medvind på en række områder.

For det første er medlemskabet blevet udvidet uden større vanskeligheder. For det andet er Fællesakten, der skaber det indre marked, blevet vedtaget. Det må betragtes som et væsentligt fremskridt i den forstand, at man fortsætter den integrationsproces, som har været i gang igennem en række år.

Endelig er budgetproblemerne blevet løst, og man stod derfor over for muligheden for at kunne realisere et af de andre store mål inden for Fællesskabet – den økonomiske og monetære union.

Der blev nedsat et udvalg, hvis sammensætning er overordentlig ejendommeligt. Det består af de 12 landes centralbankchefer (herunder Luxembourg) og et fåtal af eksperter under ledelse af Kommissionens formand.

Det er næsten det samme som at sige, at det monetære aspekt må være det væsentlige element i en økonomisk og monetær union, uanset at mandatet gik ud på at studere og foreslå konkrete skridt, der fører til en økonomisk og monetær union – dvs. ikke alene en monetær union.

Mandatet går altså ud på, at komiteen skal redegøre for, hvorledes man kan realisere unionen, men ikke, om det er hensigtsmæssigt eller ej – det afgøres klart af de politiske myndigheder.

Denne og den foregående artikel bygger på forfatterens indlæg ved et møde i Nationaløkonomisk Forening den 2. maj 1989. Begge forfattere var medlemmer af komiteen til undersøgelse af mulighederne for en økonomisk og monetær union, inden for De Europæiske Fællesskaber, den såkaldte Delors-komité.

Det er i øvrigt helt enestående for denne komité, at medlemmerne optrådte som personlige repræsentanter, hvilket betød, at der ikke i lokalet var repræsentanter for de pågældende institutioner, men alene de enkelte deltagere i komiteen.

Dette skabte selvsagt ganske betydelige vanskeligheder.

I det følgende skal jeg forsøge at vurdere problemstillingen ud fra tre synspunkter.

For det første de områder, hvor rapporten indtager et relativt klart standpunkt. For det andet de områder, hvor der er betydelige uklarheder, og for det tredje en vurdering af de politiske muligheder for at realisere en økonomisk og monetær union.

I. Relativt klare standpunkter

Det er værd at bemærke, at rapporten er vedtaget med enstemmighed, bortset fra et enkelt punkt om oprettelse af en europæisk reservefond allerede i første fase. Jeg skal ikke komme ind på argumenterne for og imod dette forslag, der er nærmere omtalt i pgf. 53 og 54.

Rapporten lægger op til, at udviklingen henimod en økonomisk og monetær union skal ske i tre faser med stigende forpligtelser for de enkelte lande ved udformningen af deres økonomiske politik. Inden for disse rammer indtager rapporten nogle relativt klare standpunkter på en række væsentlige områder.

For det første lykkedes det at opnå enighed om, at tonen i rapporten skulle være sober og nøgtern i den forstand, at man skulle koncentrere sig om at beskrive, hvorledes en økonomisk og monetær union kunne realiseres, hvorimod man efter en del diskussion afstod fra at drøfte fordele og ulemper – i særdeleshed tendenser til at give et meget rosenrødt billede af de konsekvenser, der ville følge af realiseringen af en økonomisk og monetær union med hensyn til vækst og velstand.

For det andet opnåedes der enighed om en rimelig balance mellem på den ene side det monetære aspekt af en union og på den anden det generelle økonomiske aspekt. Herved forstås henholdsvis den del af den økonomiske politik, der vedrører pengepolitikken, og den del, der vedrører den almindelige økonomiske politik, herunder især finanspolitikken, men også andre dele af den økonomiske politik, f.eks. omkostningsudviklingen.

Problemstillingen gik under betegnelsen parallelisme og er specificeret i pgf. 42. Den findes dog omtalt adskillige andre steder i rapporten.

Grundideen er, at man ikke kan hæfte sig fortrinsvis ved de monetære forhold, herunder etableringen af en fælles centralbank, men at den øvrige politik må følge trop.

Det skabte betydelige vanskeligheder at få dette princip præciseret, fordi det er forholdsvist let at angive, hvorledes en fælles centralbank skal oprettes og organiseres, hvorimod det er langt vanskeligere at gøre klart, hvorledes den almindelige økonomiske politik skal koordineres.

Der var dog enighed om, at det burde stå klart for de politiske myndigheder, at der måtte være en fundamental balance mellem kravene til de to former for økonomisk

politik, og at man ikke kunne overlade hovedansvaret til den pengepolitiske myndighed.

Det tredje spørgsmål drejede sig om, hvor man skulle lægge tyngdepunktet for de politiske beslutninger på vejen mod den økonomiske og monetære union.

Nogle ville lægge hovedvægten på en beslutning om straks at gå i gang med forhandlinger om de traktatændringer, der er nødvendige for at etablere de nye institutioner. Andre mente, at det væsentlige ville være, at man påtog sig de forpligtelser, der allerede forelå inden for det eksisterende system – dvs. realiserede den målsætning, der allerede var besluttet.

Kompromiset i pgf. 39 er talende både for så vidt angår det, der siges, og det, der ikke siges.

Man gør opmærksom på, at en beslutning om at realisere den økonomiske og monetære union omfatter samtlige skridt mod unionen, og at det første skridt derfor ikke er et mål i sig selv. Dette nærmer sig en tautologi.

Det vil være overordentlig betydningsfuldt fra et politisk synspunkt, at alle lande påtager sig de forpligtelser, der allerede er vedtaget – bl.a. fuld deltagelse i EMS og udformningen af en konvergent økonomisk politik.

På denne baggrund vil man kunne indlede et forberedende arbejde vedrørende udformningen af de traktatmæssige ændringer, der er nødvendige for dannelsen af den økonomiske og monetære union.

Dette sidste betyder, at det ikke hævdes at være nødvendigt at starte en økonomisk og monetær union for at realisere det indre marked, og at man ikke behøver at gentage den proces, der blev vedtaget i forbindelse med Fællesakten, dvs. omgående nedsættelse af en regeringskonference og forhandling om en traktatændring.

Det er også baggrunden for, at man ikke på forhånd præcis kan sige, hvornår de forskellige betingelser for at bevæge sig til næste fase er opfyldt. Derfor fraråder komiteen at fastlægge bestemte tidsterminer for udviklingen henimod en økonomisk og monetær union, jf. paragraf 43.

2. Uklarheder

Af uklarheder har jeg navnlig hæftet mig ved fire væsentlige punkter.

For det første er der en specifik målsætning for centralbankinstitutionen, der først og fremmest skal sigte mod at sikre prisstabilitet.

Derimod skal målsætningen for den almindelige økonomiske politik være vækst, beskæftigelse og betalingsbalance i en situation med prisstabilitet og økonomisk samarbejde, jf. pgf. 33.

Det er ikke specificeret, hvordan disse to målsætninger skal afvejes mod hinanden, men her er der i virkeligheden ikke megen forskel mellem de nationale lovgivninger og det, der foreslås for fællesskabet.

Det har altid været en primær målsætning for centralbanker at sigte mod prisstabilitet eller opretholdelse af pengenes værdi, jf. f.eks. at Nationalbanken ifølge sin formålsparagraf har til opgave et opretholde et sikkert pengevesen her i landet.

Det er ikke unaturligt, at man med de tendenser, der er til inflation i vore samfund, har en vis afbalancerende faktor, der skal trække i retning af prisstabilitet.

For det andet peges der på det såkaldte princip om subsidiaritet, der noget uklart defineres som et princip om, at man fortrinsvis skal løse problemerne decentralt, dvs. hvad der kan løses i de enkelte lande eller lokalt, bør have fortrin frem for at lægge problemerne op på fællesskabsniveau.

Der gøres intetsteds i rapporten forsøg på at præcisere dette begreb, som i virkeligheden må ses som et tilsagn om, at de nationale myndigheder skal have så vide udfoldelsesmuligheder som muligt.

Dette betyder for det tredje, at der ikke i lighed med Werner-rapporten foreslås oprettelse af en særlig institution for udformningen af den almindelige økonomiske politik.

Det betyder igen, at spørgsmålet om såkaldt policy-mix lades ubesvaret.

Det er klart, at Fællesskabets egen finanspolitik er ganske begrænset. Der er tale om meget små beløb i forhold til det samlede nationalprodukt, og det betyder, at udformningen af policy-mix må overlades enten til Ecofin-rådet eller et andet organ.

Der tales meget om regler for underskud på statsfinanserne og regler for, hvorledes disse kan finansieres, men det står i virkeligheden åbent, hvorledes beslutningsmekanismen her skal udformes.

Det er herunder uklart, hvorledes tilpasningsmekanismen skal fungere, når et land omkostningsmæssigt kommer ud af trit med de andre.

Under de nuværende omstændigheder vil betalingsbalance, valutareserver og valutakurs øve pres på myndighederne og markederne for at skabe en tilpasning.

I en fuldt udbygget union vil det alene være beskæftigelsesgrad og investeringer, der giver efter, og her kommer man hovedkulds ind i strukturproblemerne.

Der tales meget om disse problemer – man kan selvsagt ikke løse spørgsmålet om centripetalkræfter kontra centrifugalkræfter og dermed periferiområdernes skæbne.

Det er næppe sandsynligt, at generelle regler om underskud på statsfinanserne vil være tilstrækkelige til at løse tilpasningsproblemerne.

Endelig er det uklart, hvorledes valutakurspolitikken skal afgøres.

Her er centralbanksystemet og det politiske system begge involverede, men der siges kun, at det politiske system må deltage i fastlæggelsen af valutakurspolitikken, hvorimod centralbanksystemet skal stå for udformningen i praksis.

Det er vel en typisk afspejling af det tyske dilemma.

3. Realiseringen af den økonomiske og monetære union

Som det vil ses af denne omtale, er rapporten først og fremmest et studie i statskundskab eller politisk økonomi og ikke i almindelig økonomisk analyse.

Der er faktisk ikke på noget punkt tale om original eller opsigtsvækkende økonomisk analyse, og de forsøg, der blev gjort på at indføre sådanne elementer, blev omgående henvist til baggrundspapirer og gav ikke anledning til debat af betydning.

Herved undgik man at tage stilling til den usikkerhed, der det sidste tiår er kommet til at dominere vurderingen af de fundamentale økonomiske sammenhænge og dermed muligheden for at kunne forudsige det økonomiske forløb og ikke mindst virkningen af de instrumenter, der almindeligvis anvendes i den økonomiske politik.

Det centrale er en ganske generel og konventionel vægtfordeling af de forskellige elementer i den økonomiske politik og målsætningen for denne politik.

Dette munder så ud i spørgsmålet om, hvorledes man bedst gør fremskridt.

Her møder man den gammelkendte forskel mellem dem, der vil sige, at hvis den økonomiske vilje er til stede, så skal man opfylde de krav, der allerede stilles nu, og dem, der mener, at hvis man laver en klar målsætning, der er mere krævende, vil det anspore politikerne til at anstrenge sig mere for at gennemføre denne målsætning.

En sådan diskussion er efter mit skøn endeløs. Hver har sine synspunkter.

Derimod mener jeg nok, at det er værd at fremhæve, at en økonomisk og monetær union vil betyde en så voldsom ændring i beslutningsmekanismen og de almindelige vilkår, at det er ganske nødvendigt at have den brede forståelse i befolkningen i orden.

Med andre ord vil det være forkert at forcere en udvikling, som der ikke er tilstrækkelig tilslutning til.

Jeg hører til dem, der mener, at der her er tale om en langsom og besværlig proces, idet det vil tage lang tid at få skabt tilstrækkelig forståelse for betydningen af den politiske integration.

Andre er af en anden opfattelse, og jeg vil absolut ikke påstå, at jeg har patent på den rigtige vurdering

Jeg vil dog hævde, at jeg kan være lige så god en fortaler for økonomisk integration og økonomisk og monetær union ved at slå på den pragmatiske vej, som de, der tegner de mere grandiose planer.