

Økonomi og politik i europæisk integration

Hans Christian Teisen

Udenrigsministeriet

SUMMARY: Approximately half of the EC gross national product is controlled by the EC governments. Political action patterns and the structure of political institutions have therefore great influence in macroeconomics, but are rarely considered in traditional economic analysis. It is necessary to distinguish between ordinary macroeconomic stabilization policy (fiscal policy) and destabilizing budgetary abuse of a monetary union. A common currency will enhance the transparency of budgetary policy in the EC member states. At the same time rules of mutual surveillance will reduce the traditional credibility problems which are related to parliamentary control of budgetary policy. In the longer term, the scope for using the fiscal policy-instrument will therefore be enhanced, which more than compensates the immediate reduction of sovereignty in national budgetary policy.

Indledning

Nødvendigheden af finanspolitisk koordination har været det mest kontroversielle emne siden Delors-rapportens (1989) offentliggørelse. Når der både på globalt og europæisk plan i stigende grad har været opmærksomhed om nødvendigheden af finanspolitisk koordination, skyldes det, at regeringer i de vestlige økonomier administrerer ca. halvdelen af BNP, samt at strukturelle finanspolitiske ubalancer i de lande der skal deltage i en ØMU, på langt sigt kan bringe den monetære stabilitet i fare.

Diskussionen om de finanspolitiske betingelser for en ØMU kan deles op i finanspolitisk koordination og finanspolitisk disciplin. Økonomisk litteratur har hovedsageligt koncentreret sig om førstnævnte aspekt, hvorimod debatten på politisk plan har koncentreret sig om sidstnævnte. Selvom koordinationsaspekterne har stor teoretisk interesse, har de mindre praktisk relevans, da det vil være meget vanskeligt at finde tilfredsstillende regler og institutionelt setup. Det har nu i mange år været en målsætning i hele EF at reducere offentlige underskud. Koordination har ikke været nødvendig, hvorimod konvergens mod »sund« budgetpolitik har været den udbredte målsætning.

Kontrollen med budgetpolitikken i EF, der er en nødvendig følge af den monetære integration, omtales ofte som den negative side af en monetær union. En væsentlig del

Artiklen der bygger på en afhandling fra det statsvidenskabelige studium er indstillet til at modtage Zeuthen-prisen. Jeg ønsker at takke Niels Thygesen, Københavns Universitet, der har bidraget med værdifulde kommentarer. Synspunkter præsenteret i artiklen repræsenterer ikke nødvendigvis Udenrigsministeriets.

Økonomi og politik i europæisk integration

Hans Christian Teisen

Udenrigsministeriet

SUMMARY: Approximately half of the EC gross national product is controlled by the EC governments. Political action patterns and the structure of political institutions have therefore great influence in macroeconomics, but are rarely considered in traditional economic analysis. It is necessary to distinguish between ordinary macroeconomic stabilization policy (fiscal policy) and destabilizing budgetary abuse of a monetary union. A common currency will enhance the transparency of budgetary policy in the EC member states. At the same time rules of mutual surveillance will reduce the traditional credibility problems which are related to parliamentary control of budgetary policy. In the longer term, the scope for using the fiscal policy-instrument will therefore be enhanced, which more than compensates the immediate reduction of sovereignty in national budgetary policy.

Indledning

Nødvendigheden af finanspolitisk koordination har været det mest kontroversielle emne siden Delors-rapportens (1989) offentliggørelse. Når der både på globalt og europæisk plan i stigende grad har været opmærksomhed om nødvendigheden af finanspolitisk koordination, skyldes det, at regeringer i de vestlige økonomier administrerer ca. halvdelen af BNP, samt at strukturelle finanspolitiske ubalancer i de lande der skal deltage i en ØMU, på langt sigt kan bringe den monetære stabilitet i fare.

Diskussionen om de finanspolitiske betingelser for en ØMU kan deles op i finanspolitisk koordination og finanspolitisk disciplin. Økonomisk litteratur har hovedsageligt koncentreret sig om førstnævnte aspekt, hvorimod debatten på politisk plan har koncentreret sig om sidstnævnte. Selvom koordinationsaspekterne har stor teoretisk interesse, har de mindre praktisk relevans, da det vil være meget vanskeligt at finde tilfredsstillende regler og institutionelt setup. Det har nu i mange år været en målsætning i hele EF at reducere offentlige underskud. Koordination har ikke været nødvendig, hvorimod konvergens mod »sund« budgetpolitik har været den udbredte målsætning.

Kontrollen med budgetpolitikken i EF, der er en nødvendig følge af den monetære integration, omtales ofte som den negative side af en monetær union. En væsentlig del

Artiklen der bygger på en afhandling fra det statsvidenskabelige studium er indstillet til at modtage Zeuthen-prisen. Jeg ønsker at takke Niels Thygesen, Københavns Universitet, der har bidraget med værdifulde kommentarer. Synspunkter præsenteret i artiklen repræsenterer ikke nødvendigvis Udenrigsministeriets.

af begrundelsen for at skabe regler for gensidig overvågning af de nationale budgetpolitikker er, at politikere kan se noget af fordelene ved en ØMU i den automatiske finansiering af eksterne underskud, samt at de ikke længere konfronteres med pres på valutaen eller kapitalflugt. Disse faktorer kan være medvirkende til at skabe en ekspansiv finanspolitisk bias.

Det er sandsynligt, at de institutionelle ændringer der følger af en øget integration kan afhjælpe nogle systematiske svagheder ved nationale parlamenters budgetpolitik. Der eksisterer systematiske reaktionsmønstre i politiske beslutningsprocesser, der påvirker den makroøkonomiske politik. Hensyn til valgtidspunkt, ideologisk udgangspunkt, antallet af koalitions partnere, ønske om at begrænse efterfølgeres råderum, interesseorganisationer m.m. kan medføre velfærdsformindskende økonomiske udsving eller en inoptimalt stor offentlig gæld.

Det har været mit mål at inddrage disse faktorer i en analyse af de makroøkonomiske konsekvenser af en ØMU, da de ellers kun sjældent anvendes i sådanne analyser.

1. Interaktion mellem det internationale system og nationale faktorer

En regeringskoalitions resultater i et lands udenrigsøkonomiske politik kan siges at afhænge af to faktorer: (1) Ledende interessegrupper vil have mere indflydelse i »svage« end i »stærke« stater, d.v.s. i situationer hvor nationale regeringer er meget følsomme overfor indenlandsk pres, og det offentlige system ikke har tilstrækkelig uafhængighed til at gennemføre dets egen målsætning. (2) En regeringskoalition vil have lettere ved at gennemføre en målsætning i en situation, hvor antallet af interessegrupper er lille og/eller, hvor der eksisterer én omfattende interesseorganisation der – som en hegemon – er i stand til at repræsentere det samlede samfunds interesser.¹

Interessegrupper efterspørger politikker, der forbedrer deres position i såvel den indenlandske som den internationale økonomi. Regeringer udbyder politikker til gengæld for politisk konsensus (magt), hvilket også kan betragtes som popularitet. Politikker vil blive indrettet til gavn for de grupper, der kan give maksimal popularitet. En »sammenhængende« politisk og social struktur vil øge politikeres gennemslagskraft.

Den traditionelle økonomiske »konflikt« har været mellem Tyskland og »de andre«. Tysklands politik har oftest været relativt restriktiv, hvilket der har eksisteret en bred politisk opbakning bag.

F.eks. er fagforeninger mere aggressive i Frankrig og Italien end i Tyskland. I Frankrig og Italien er fagforeningerne meget fragmenterede, og har mange snævre interesser. I Tyskland dominerer én enkelt sammenslutning.² I 1974 forhandlede store dele af de

1. Olson (1982).

2. Det vises af Cameron (1978) og Olson (1982), at lande med én hovedfagforening bestående af relativt få industriforeninger, har relativt lavere strejkeaktivitet, arbejdsløshed og mindre nominelle og reale lønstigninger end lande med fragmenterede fagforeninger.

tyske fagforeninger sig frem til lønstigninger på 12-15%. Dette skete mod advarsler fra Bundesbank og regering om at holde sig inden for inflationsforudsigelserne (8-9%). Fagforeningerne må have regnet med en fejltagtig stabiliseringspolitik eller en snarlig ekspansion.

Dermed undervurderede de Bundesbanks vilje og evne til at begrænse inflationen. Bundesbank førte efterfølgende en meget restriktiv pengepolitik med det resultat at 1,7 millioner mistede deres job.³ Siden da har der eksisteret en social consensus. Den anti-inflationære politik er i stadig mindre grad i konflikt med de øvrige EF-lande, da valutakursforpligtelsen har tilpasset forventningsdannelsen i de enkelte lande. Således er inflationsniveauet for flere EF-lande nu meget tæt på det tyske. Danmark har endda siden 2. halvår af 1990 haft en lavere inflationstakt end Tyskland.

Traditionelle analyser af økonomisk politik antager internationale regimer som værende eksogene variable, der kan ændres marginalt ved unilateral handling. Der opnås mere tilfredstillende analyser ved at integrere det internationale og det nationale niveau. På niveau I (det internationale), spiller nationale regeringer et spil med hinanden for at definere regler til det internationale system og om implementeringen af specifikke politiske handlinger. På niveau II (det nationale), spiller hver national regering (eller leder) et spil med interessegrupper, der handler i det enkelte land, for at få accepteret de politikker, der er fremkommet på niveau I. Sandsynligheden for vellykket international koordination afhænger af, hvorvidt det sæt af politikker, der opnås enighed om på niveau I, bliver ratificeret på niveau II.

På det internationale niveau vil en regering forsøge at optimere sin troværdighed. Det antages, at troværdighed stiger med en regerings evne til at modstå pres for en ekspansiv økonomisk politik. For at øve indflydelse på internationale aftaler må en regering besidde et minimum af troværdighed i f.t. de øvrige regeringer. På det indenlandske niveau vil en regering forsøge at maksimere sin popularitet. Regeringens popularitet vil stige med størrelsen af den ekspansive politik. En regering må besidde et minimum af popularitet for at sikre sig genvalg.⁴ Regeringen vil under hensyntagen til sit ideologiske udgangspunkt og koalitions partnere forsøge at finde frem til det niveau for den/de variable politik(ker) (f.eks. finanspolitik), der sikrer genvalg.

Opbygningen med to niveauer kan betragtes som en udvidelse af de traditionelle political business cycles-teorier (PBC). I PBC-modeller skal regeringen »blot« optimere output i forhold til en valgdato, under bibetingelse af et maksimalt acceptabelt inflationsniveau.

3. Gutowski, Hartel & Scharrer (1981).

4. Det sidste danske folketingsvalg (december 1990) udskrevet på basis af regerings forventning om en popularitetsmaksimerende ekspansiv politik (skattesænkning) synes på baggrund af resultatet at modsige antagelsen. Resultatet kan dog siges i højere grad at afspejle uklarhed over, hvem der ville få nytte af skattesænkningen. Oppositionens valgkamp var i lige så høj grad præget af løfter om ekspansiv politik, blot præsenteret som beskæftigelsesfremmende projekter.

I hvor høj grad et lands makroøkonomiske politik påvirkes af internationale faktorer, afhænger af, hvor åben økonomien er. I en stor lukket økonomi vil faktorer som partier, valg og interessegrupper være afgørende. F.eks. påvirkes USA i mindre grad af det internationale system, men har stor indflydelse derpå. En lille åben økonomi vil i langt mindre grad kunne påvirke det.

2. Den politiske økonomi i EMS

Idéen med flydende kurser var at øge effektiviteten af national pengepolitik som et makroøkonomisk instrument. Regeringerne var dog ikke indstillet på at lade valutakurserne bevæge sig frit. Devalueringer havde ikke alene en outputeffekt, men især en indenlandsk indkomstfordelende effekt. Devalueringerne blev støttet af eksportsektoren, men forsøgt begrænset af importsektoren og den finansielle sektor.

Således medførte flydende valutakurser mange eksempler på politisering af pengepolitikken i f.eks. USA, Frankrig og Italien men meget mindre i f.eks. Tyskland, hvilket dog ikke skyldes mangel på politiske forsøg, men den stærke centralbankautonomi. Dannelsen af EMS-samarbejdet kan ses som de pengepolitiske myndigheders forsøg på at genvinde kontrollen med pengepolitikken. De europæiske centralbanker valgte at afgive pengepolitisk handlerum, mod at kunne knytte sig til Bundesbanks autonomi og troværdighed. Accepten af Bundesbank som pengepolitisk leder kan således forklares ud fra institutionelle målsætninger i de øvrige EMS-lande. Ved at skabe eksterne bindinger blev de nationale centralbanker fritaget for visse forpligtelser overfor regering, arbejdsmarked og industri samt øgede deres indflydelse i forhold til den private finansielle kapital.

Udviklingen mod mere uafhængige centralbanker kan ikke adskilles fra de positive resultater: EMS har hjulpet til at undgå lange perioder med forvredne valutakurser og har lettet den fælles inflationsbekæmpelse. Systemet med stabile valutakurser og tilpasningen til DEM har skabt en ekstern disciplin, der har styrket den antiinflationære politik. Dette er vigtige faktorer i skabelsen af en valutablok med kollektive beslutningsprocedurer.

EMS-samarbejdet er traditionelt beskrevet som asymmetrisk, idet tilpasningsbyrden hovedsageligt har hvilet på Frankrig, Italien og de mindre EMS-lande. Derimod kan det siges, at Tyskland i en lang periode har påtaget sig en marginalt højere inflation. Byrdefordelingen har været en nødvendig forudsætning, givet målet om reduktion af inflationen i de nævnte lande. Spaventa (1989) argumenterer således for, at asymmetrien er forsvundet som følge af, at der ikke længere er præferenceforskelle. Alle EMS centralbankerne har fået større uafhængighed til at føre en antiinflationær pengepolitik, fordi politikere giver højeste prioritet til at holde inflationen nede.

Det stigende sammenfald af interesser i den pengepolitiske koordination sammenholdt med en større mobilitet for varer, serviceydelser, arbejdskraft og kapital i det in-

dre marked medfører en gensidig afhængighed, der naturligt har ført til et politisk ønske om at knytte sig sammen i et tættere økonomisk og politisk fællesskab.

Som et resultat af denne tilpasningsproces, vil finanspolitisk koordination blive mere acceptabel for såvel vælgere som politikere. På længere sigt vil den samme proces mindske behovet for koordinationen.

3. Troværdighed og politik

Hensigten med dette afsnit er at belyse mulige systematiske træk ved det repræsentative demokrati, der kan påvirke den makroøkonomiske politik. Hvis der findes indikatorer for eksistensen af systematiske reaktionsmønstre, er det nødvendigt at tage højde for disse i det regelsæt der skal danne grundlaget for ØMU. Et væsentligt punkt kunne være, at regeringer ikke i fuldt omfang tager højde for omkostninger ved gældssætning. Dermed vil de finansielle markeders eventuelle disciplinerende effekt mindskes.

Moderne økonomisk teori antager, at intertemporalt optimerede agenter danner sig forventninger om fremtidig finanspolitik som en del af deres beslutningsgrundlag. For at danne sig disse forventninger er det nødvendigt at forstå regeringers handlemåde. Dertil kommer, at mange økonomer beskylder dårlig makroøkonomisk politik for at bære en stor del af skylden for mange af de økonomiske problemer fra starten af 1970'erne, (f.eks. den inflationære pengepolitik og de store budgetunderskud i 1970'erne, og i USA i 1980'erne).

Mulighederne for at føre konjunkturpolitik påvirkes ikke kun af analyser af hvorvidt statistiske og økonometriske redskaber er tilstrækkeligt præcise. Spørgsmålet afhænger i lige så høj grad af, om det politiske system er kompatibelt med opgaven at føre konjunkturpolitik. Et vigtigt træk ved det politiske system er, at evnen til at gennemføre succesfuld økonomisk politik, der sikrer langsigtet stabilitet, lav inflation, høj beskæftigelse osv. ikke udgør den direkte målestok for politisk succes. Succes'en for regeringer, partier og parlamentsmedlemmer ytrer sig derimod ved evnen til at blive valgt eller genvalgt. Der behøver ikke være en stærk korrespondance mellem langsigtet succes i den økonomiske politik og succes hos vælgerkorpset.

Politiske aktører er stillet over for to begrænsninger i deres optimeringsproblem: Først opstår der en mulig interessekonflikt mellem politikeren og hans vælgere og/eller politisk overordnede, hvilket kan kaldes *politiske begrænsninger*. Dernæst kan der opstå interessekonflikter mellem politikeren og de økonomiske agenter. Da dette er knyttet til de økonomiske agents forventninger, kan dette kaldes *troværdighedsbegrænsninger*. Den sidste begrænsning kan beskrives ved tidsinkonsistens. En politisk plan kan siges at være tidsinkonsistent hvis - givet at den forventes af den private sektor - den optimale plan for periode $t + j$ på tidspunkt t er forskellig fra den optimale plan for samme periode på tidspunkt $t + j$. Hvis en politik er tidsinkonsistent, vil regeringen

have et incitament til at afvige fra planen under dens udførelse. Tidsinkonsistens kan medføre mangel på troværdighed. (Persson & Tabellini, 1990)

Den intuitive forklaring lyder således: Politikere annoncerer den optimale politik. Når den private sektor har reageret på annonceringen, eksisterer et incitament til at forlade denne politik. Hvis dette kan ske uden nævneværdige omkostninger, er den optimale politik tids-inkonsistent. Rationelle agenter vil ikke tro på den. Troværdig politik er inoptimal. Omkostningen ved at forlade den optimale politik er tab af regeringens troværdighed.⁵ Dette kan dog være af mindre betydning som følge af manglende information hos vælgerne. Dermed kan der være incitament til at føre en inoptimal ekspansiv politik f.eks. før et genvalg.

I et politisk system, hvor en politik vælges en gang for alle, før den private sektor beslutter sine handlinger, er det meget omkostningsfyldt at ændre den førte politik (f.eks. udtrædelse af EMS).

Omkostningerne ved at »løbe fra aftalen« giver en garanti. Hvis der derimod er tale om en politisk proces, hvor den førte politik løbende kan ændres, er de øjeblikkelige omkostninger ved at afvige fra den annoncerede politik relativt små. Der er dermed mulighed for at »overraske«.

De politiske agenter har et incitament til at afvige fra den annoncerede politik, hvis der eksisterer en interessekonflikt mellem politikere og resten af økonomien. Under forudsætning af, at der ikke er politisk uenighed, kan incitament til afvigelse opstå, hvis der er økonomiske eksternaliteter. Det er rationelt for den enkelte forbruger at ignorere eksternaliteterne, hvorimod det er rationelt for politikeren at internalisere dem. Hvis der er en interessekonflikt, er det kun nødvendigt at føre overraskelsespolitik, hvis politikeren ikke har tilstrækkelig mange politikinstrumenter til sin rådighed. Det kan konkluderende siges, at troværdighed sandsynligvis vil virke som en begrænsende faktor på ligevægtspolitikken. Dermed vil ligevægtspolitikken give et dårligere udfald i et diskretionært regime end i et regelbaseret regime.

Politiske begrænsninger opstår, når der er uenighed om de endelige mål med den førte politik. Denne uenighed opstår, hvis agenterne er heterogene. Politiske institutioner er ej heller neutrale, da de pålægger politikere forskellige begrænsninger. Et eksempel er udvælgelsen af regeringer gennem demokratisk valg. Valg har mindst to effekter. 1) Politikere kan blive mere interesserede i, hvordan en given politik ser ud, end hvordan politikken er. Hvis vælgere ikke er perfekt informerede, kan disse incitamenter forårsage »valgcykler«, eller PBC. 2) Valg kan medføre skift mellem politikere

5. Et eksempel på en optimal politik, der er utroværdig, er den danske fastkurspolitik fra 1982. Selv efter 9 år betales stadig en højere rente i Danmark end i Tyskland. Der ville samtidig noteres et stort troværdighedstab, hvis regeringen brød med fastkurspolitikken. I dette tilfælde virker troværdighed som en begrænsende faktor. Den eneste måde, hvorpå den danske rente kan komme helt ned på tysk niveau, er via en monetær union.

med forskellige mål. Denne ustabilitet i politikeres præferencer kan have indflydelse på de intertemporale politik-valg.

Disse tilgange ses oftest anvendt i forbindelse med analyser af pengepolitik, f.eks. samspillet mellem centralbanker og regeringer. De anvendte analysemetoder til finans- og pengepolitik ligner dog hinanden. Blot er der én væsentlig forskel: Modeller til analyser af pengepolitik er oftest statiske, da det eneste led mellem forskellige perioder er en opdatering af regeringens og den private sektors informationssæt. I analysen af finanspolitik er det nødvendigt at have dynamiske modeller, da der er statusvariable som kapital og gæld. I finanspolitiske analyser opereres derfor med dynamiske spil snarere end med gentagne spil.

Formuebeskatning i et regelbaseret versus et diskretionært regime giver et eksempel på betydningen af troværdighed. En uventet ikke-forvridende formueskat er bedre end forvridende indkomstskat på arbejdskraft, eller inddirekte skat på forbrug. Når en investering er foretaget, er skattebasen forudbestemt, hvorfor det ex-post bliver optimalt at beskatte den så meget som muligt. I den virkelige verden ses 100% (eller meget høj) beskatning dog næsten aldrig. Dette kan skyldes, at regeringen tager hensyn til sin troværdighed. Et led mellem den nuværende finanspolitik og den fremtidigt forventede politik lægger begrænsninger på regeringens fristelse til at lave overraskelsesbeskatning. Tabet af troværdighed har tre negative konsekvenser: (1) Det mindsker incitamentet til opsparing og investering i fremtiden; (2) det mindsker efterspørgslen efter statsobligationer, hvorved staten senere kan komme ud for en likviditetskrise; og (3) det kan medføre kapitalflugt ud af landet. Bortset fra hensynet til troværdighed tager regeringen hensyn til de negative fordelingskonsekvenser af formueekspropriation. Der er tillige transaktionsomkostninger forbundet med ændringer i skattelovgivningen.

Når der eksisterer et troværdighedsproblem, kan det være fordelagtigt at udpege en ansvarlig person for finanspolitikken, hvis denne persons præferencer er forskellige fra samfundets præferencer.

Dette er analogt til velfærdsgevinsten, ved at udpege en konservativ centralbankdirektør som ansvarlig for pengepolitikken.⁶ Jo større opsparingselasticitet ex-ante, jo mindre vil den optimale kapitalbeskatning være. Dette hæver størrelsen af kapitalapparatet, og medfører et større incitament til overraskelsesbeskatning ex-post. For at modgå dette må der gives større velfærdsværdi til kapitalister. Ved at udnævne en ansvarlig med andre præferencer reduceres incitamentet til at bryde den annoncerede politik i et diskretionært regime. Dette er en substitut for et regelbaseret regime. I en mere generel stokastisk model vil en ansvarlig med store præferencer for kapitalister medføre inoptimal velfærdsfordeling under uventede chok. At forvride præferencer (via konservativ

6. Se Rogoff (1987).

ansvarlig) er ikke lige så godt som en regelbaseret politik, men dog bedre end ren diskretionær politik.

Mangel på troværdighed kan være et større problem for en »Venstreorienteret« regering, end for en »højreorienteret« regering. Denne fordel for »højre«-kandidater bliver større, hvis kapital og arbejdskraft er komplementære produktionsfaktorer. I dette tilfælde kan også arbejdere være bedre stillet med en regering, der er relativt positiv over for kapitalister. Hvis en »højreorienteret« regering medfører større investeringer, medfører det sandsynligvis også højere disponibel realløn end under en »venstreorienteret« regering.

Disse aspekter skulle give indsigt i, hvordan der kan skabes institutioner, der hjælper til at undgå en inoptimal ligevægtspolitik som følge af troværdighedsproblemer. En teori skal ikke alene være i stand til at forklare det lave niveau af formuebeskatning, men også de enkelte tilfælde med meget høj formuebeskatning i forbindelse med krige og andre toppunkter i offentlige udgifter. Med bindende aftaler bør der fastsættes »undvigelsesklausuler«. Således kan beskatningsniveauet være lavt under normale omstændigheder, men højt i ekstreme situationer. En sådan teori hjælper også til forklaringen af, hvorfor forskellig fordeling af formue og human capital medfører forskellig skattepolitik og opsparingsadfærd i forskellige lande.

Troværdighed spiller også en meget stor rolle i administration af offentlig gæld. Gældens løbetid spiller ingen rolle i et regelbaseret regime, men er et centralt aspekt i et diskretionært regime. Dette skyldes, at ændringer i finanspolitik har indflydelse på renten, hvorved udestående gæld med forskellig løbetid kan devalueres eller revalueres. Derfor er fremtidige regeringers politik afhængig af gæld, der er overtaget fra foregående regeringer.

Gældsstrukturen er en statusvariabel, der tillader regeringen at slække troværdighedsbegrænsningen. Hvis renten ikke blev påvirket af finanspolitik, - hvis teknologien f.eks. var lineært afhængig af kapital, eller man betragtede et lille land med en given verdensrente, - kunne de to incitamenter til at overraske ikke afpasses mod hinanden.

...If the political majority changes over time, the economically efficient debt policy cannot be an equilibrium under majority rule...under appropriate condition on the voters' preferences, a majority always favors running a budget deficit. [Persson & Tabellini 1990 p. 205].

Det kan være ønskværdigt at skabe institutioner, der adskiller valget om allokering af udgifter over tiden fra valget om allokering af udgifter på forskellige formål på et hvilket som helst givet tidspunkt. Et konstitutionelt krav om balancerede budgetter ville udfylde denne funktion. Et krav om balancerede budgetter ville dog ikke være holdbart i et system med flertalsvalg. Hvert enkelt flertal vil ikke bindes af sådanne krav, selvom det gerne vil binde alle fremtidige flertal. Dette problem kan løses ved at kræve

kvalificeret flertal til at afskaffe budgetbegrænsningen. Krav om kvalificeret flertal kan dog ødelægge fleksibiliteten i reaktioner på ekstraordinære hændelser som krige, eller store lavkonjunkturer.

Som i pengepolitikken eksisterer et trade-off mellem det regelbaserede og det diskretionære regime.

4. Uafhængig centralbank

Når det fra mange sider fremhæves som centralt, at et europæisk system af centralbanker (ESCB) skal være uafhængigt af politisk indflydelse, hænger det sammen med, at der er frygt for, at banken kunne ligge under for pres fra enkelte regeringer for at finansiere offentlige udgifter. Den uafhængige centralbank, hvis primære opgave er at sikre prisstabilitet, vil ikke pålægge agenterne en overraskende inflationskat, eller øge pengemængden for at akkomodere krav fra fagforeninger om højere lønninger. Da ingen agenter forventer at kunne påvirke den uafhængige centralbank, vil de tilpasse politikker derefter, hvilket resulterer i lavere inflation. Tiltro til, at en fælles centralbank ikke vil akkomodere ekspansiv finanspolitik, er tillige en forudsætning for tysk deltagelse i et udvidet samarbejde.

Public choice tilgangen kan give en alternativ begrundelse for den institutionelle opbakning til krav om en uafhængig centralbank. En fælles valuta vil medføre øget outputeffekt af finanspolitik. Dette vil yderligere styrkes, hvis der med tiden opnås enighed om koordination af finanspolitikken. Disse tendenser kan anskues som en trussel mod centralbankernes politiske magt og uafhængighed. Derfor vil centralbankerne have en interesse i at vælge en strategi, der giver så stor indflydelse som mulig til dem selv. Strategien indebærer bevarelsen af de nationale centralbanker, der måske kan få øget indflydelse, da de vil være »ligeværdige« beslutningstagere i forhold til den nuværende situation, hvor de ikke har nogen signifikant indflydelse på den fælles pengepolitik. Dette vil især være tilfældet hvis anden fase bliver langstrakt.

De nationale pengepolitiske myndigheder får deres interesser repræsenteret i ESCB, samtidig med at det mindsker sandsynligheden for, at der skabes et virkelig overnationalt og uafhængigt ESCB. Dernæst kan anbefalingen af bindende budgetregler ses som et instrument til at mindske de finanspolitiske myndigheders indflydelse i forhold til centralbankernes. (Fратиanni & von Hagen, 1990)

Til de mere traditionelle forklaringer hører, at der eksisterer mindst tre potentielle kilder til tidsinkonsistens i et politisk afhængigt ESCB. (1) Når arbejdere har indgået nominelle lønkontrakter, kan centralbanken lave en monetær ekspansion, der øger beskæftigelsen.⁷ (2) Hvis pengeefterspørgslen kun i ringe omfang afhænger negativt af den forventede inflationsrate, har centralbanken incitament til at pålægge borgerene en

7. Barro & Gordon (1983) og Giavazzi & Pagano (1988).

inflationsskat og dermed sænke forvridende indkomsskatter. (3) Når finansministeren udsteder nominelle i stedet for indekserede obligationer, hvorved det er muligt at sænke den reale værdi af offentlig gæld ved en øget inflation. Historiske erfaringer viser tydeligt, at afhængige centralbanker medfører, at pengepolitikken påvirkes af forskellige partier, vælgerpres, fagforeninger o.s.v.

I modsætning til regeringer er de fleste centralbankdirektører mere bekymrede for inflation end for arbejdsløshed. Dette kan bl.a. skyldes, at centralbankens prestige stiger med dens evne til at holde stabile priser. Målsætningen om stabile priser kan siges at være en afløser for guldmøntfoden. Centralbankerne blev historisk ikke opbygget med det formål at føre makroøkonomisk stabiliseringspolitik. Deres primære opgave var at sørge for stabilitet i kreditmarkederne. Hvis dette også på nuværende tidspunkt får en høj prioritet, kan det komme i konflikt med målsætningen om prisstabilitet (jfr. tysk modvilje mod, at ESCB skal sørge for finansiell stabilitet).

Teoretisk vil et klart signal om, at centralbanken er politisk uafhængig, medføre en disciplinerende effekt på finanspolitikken. I et monetært regime, hvor pengepolitikken bestemmes uafhængigt af den udestående gæld, bør de finanspolitiske myndigheder i højere grad internalisere omkostningerne ved gældsfinansiering end i et regime, hvor der er mulighed for at monetarisere gælden. Dette er dog vanskeligt at verificere empirisk. Undersøgelser understøtter kun ovenstående konklusion ganske svagt.⁸ Efter den italienske »skilsmisse«⁹ kan det observeres, at reaktionen på et ændret pengepolitisk regime snarere er opstået som følge af konkrete handlinger fra centralbanken, end fra etableringen af bindende eksterne institutionelle reformer.¹⁰

En centralbank, der påvirkes af politikere, og som har finanspolitiske forpligtelser, giver pengepolitikken et troværdighedsproblem. Samtidig kan det dog kritiseres, at centralbanker fjernes fra den demokratiske beslutningsproces. Der kan argumenteres for, at demokratisk valgte repræsentanter bør kunne lægge den pengepolitiske linie. Bl. a. i Tyskland opstår der fra tid til anden diskussioner om det rimelige i en stor centralbankautonomi. Det diskuteres, hvorvidt banken skulle knyttes tættere til regeringen, ud fra argumentet om at økonomisk politik bliver mere effektiv, når pengepolitikken er integreret i regeringens instrumentarium. Det har således været diskuteret, om banken skulle forpligtes til at følge samme målsæt som regeringen (quadranglen: prisstabilitet, fuld beskæftigelse, økonomisk vækst og eksternt balance). Det kan således hævdes, at det er en alvorlig mangel ved demokratiet, når en vital funktion som pengepolitikken

8. F.eks. af Tabellini (1988).

9. Der etableredes et nyt institutionelt regime i 1981, hvor pengepolitikken blev delvist uafhængig af finanspolitiske bindinger: »The divorce«.

10. Der er dog to væsentlige mangler ved »The divorce«. Finansministeriet har stadig en overtrækskonto, der kan udgøre ikke mindre en 14% af de samlede udgifter i perioden, hvilket der er gjort flittigt brug af. Dernæst kan finansministeriet bestemme en minimumspris på auktioner over statsobligationer. Derved kan finansministeriet fastlåse renten på det primære marked.

ligger uden for det folkevalgte parlaments regi. De uheldige historiske erfaringer med en regeringskontrolleret centralbank er dog altovervejende. Der er stor tilslutning i den tyske befolkning til at bevare Bundesbanks autonomi.

I en monetær union er det nødvendigt at tage hensyn til den monetære stabilitet på længere sigt. Det er forkert at tro, at dette hensyn kan varetages af pengepolitikken og dermed alene af centralbanken. En ekspansiv finanspolitik med fortsatte og betydelige underskud på statsfinanserne vil ligesom en fortsat ekspansiv pengepolitik kunne anbringe den monetære stabilitet i fare. Det er i den forbindelse afgørende, hvem der har den ultimative byrde med mangel på monetær stabilitet og dermed til syvende og sidst ansvaret for denne stabilitet.

5. Har et demokrati en ekspansiv bias?

Hvorledes kan observerede udviklingstendenser i budgetunderskud i industrialiserede demokratier forklares? Fra 1960 til begyndelsen af 1970'erne var væksten i andelen af offentlige udgifter i den samlede produktion ganske hurtig, men medførte ikke vedvarende uligevægte i budgetbalancen. I det følgende tiår oplevedes en kraftig ekspansion i offentlige udgifter. Trods stigning i skatter og arbejdsmarkedsbidrag opstod store budgetunderskud. Fra 1982 og frem begyndte væksten i de offentlige udgifter at falde. Andelen af offentlige underskud og gæld i forhold til BNP er dog meget varierende. De er således stabiliseret eller faldende i mange lande, men stadig stigende i andre.

Budgetunderskud og gældsakkumulation kan tjene to formål: De kan virke som indkomstfordeling over tid og mellem generationer; og de kan være et middel til at minimere velfærdstabt ved beskatning i forbindelse med udbud af offentlige goder og service.

Den traditionelle makroøkonomiske litteratur har taget regeringers politikvariable som værende eksogene og har analyseret komparativt statiske effekter af alternative politikvalg. Der har ikke været stor interesse for at analysere, hvad regeringer faktisk gjorde, men hvad de burde gøre.

Ifølge »ligevægtstilgangen«, som er fremført af bl.a. Barro (1985), vil de offentlige budgetunderskud (og dermed stigningen i gældsandel) ikke have nogen effekt. Argumentet er, at momentane skatter og budgetunderskud er et led i intertemporal optimering over lange perioder. Periodiske budgetunderskud udjævner skattebyrden for at minimere velfærdstabt ved beskatning. Dermed skal skatteniveauet holdes konstant. Med konstant stigende offentlige udgifter som andel af BNP kan dette kun gøres, hvis skatteprovenuet genererer et budgetoverskud, der medfører et fald i den offentlige gæld, således at rentebetalingerne på gælden over tiden falder for at kompensere for stigningen i offentlige udgifter.

Denne tilgang stemmer ikke overens med den konstante stigning i skatter i hele EF i de sidste årtier. Store budgetunderskud efter oliekrisen i 1973 kan siges at være konsi-

stente med ligevægtsteorien, da disse kan knyttes sammen med det pludselige fald i økonomisk vækst og stigningen i arbejdsløshed. Det var en udbredt opfattelse, at det ville være en midlertidig opbremsning af væksten, hvorfor den skulle akkomoderes ved budgetunderskud. I starten af 1980'erne var det dog klart, at den lave vækst og høje arbejdsløshed var vedvarende. Ligevægtsteorien kan ikke forklare, hvorfor der fremdeles var store budgetunderskud i mange lande igennem 1980'erne, hvorimod andre lande begyndte at reducere budgetunderskuddene. Der er dermed to årsager til, at denne teori ikke er tilstrækkelig: (1) Den hurtige gældsakkumulation i flere industrialiserede lande i fredstid; (2) den store variation i gældspolitik i forskellige lande med ensartede økonomiske vilkår. (Roubini & Sachs, 1988).

Alesina & Tabellini (1987)¹¹ tager som udgangspunkt, at offentlig gæld anvendes strategisk af hver enkelt regering for at påvirke efterfølgerens råderum. Dermed er tidshorisonten for offentlig gæld resultat af skiftende regerings strategiske handlinger i forskellige perioder. Dette medfører, at ligevægtsgælden er større, end den ville være med en benevolent social planlægger. Uenighed mellem forskellige regeringer og usikkerhed om udfald af valg forhindrer det enkelte parti i at internalisere de fulde omkostninger ved at overlade gæld til den efterfølgende regering. Dette kan give en bias mod underskudspolitik i demokratier (eller enhver anden form for regering, hvor skift mellem forskellige politikere forekommer).

Forskelle i politiske institutioner kan bidrage til forklaring af variansen i gældspolitik i de forskellige lande, eller i samme land på forskellige tidspunkter. Ligevægtsniveauet i offentlig gæld lader til at være større, (1) jo større grad af polarisering der er mellem de skiftende regeringer; (2) jo mere sandsynligt det er, at en siddende regering ikke bliver genvalgt; (3) jo mere sandsynligt det er, at regeringen er forhindret i at udbyde et minimum-niveau af hver enkelt type offentligt gode. En grundlæggende forudsætning for disse modeller er, at en regering ikke kan binde efterfølgeres skatte- og udgiftspolitik; dette gælder hvad enten efterfølgeren tilhører det samme, eller et andet parti. Hyppige regeringsskift kan også påvirke finanspolitikken via den manglende evne til at sikre aftaler mellem koalitions partnere (spilteorien gør generelt gældende, at samarbejde er nemmere at opnå, jo længere tid samarbejdet kan forventes at vare).

Omkostningerne ved at efterlade gæld til fremtiden opstår fra to kilder: (1) Velfærdstab af beskatningen i fremtiden, og (2) det reducerede fremtidige offentlige forbrug. Den anden omkostning opstår kun, hvis det nuværende regeringsparti genvælges i næste periode og kan vælge de ønskede offentlige goder. Jo større sandsynlighed der er for at blive genvalgt, jo mere bekosteligt er det at efterlade gæld til fremtiden. Et demokrati, hvor indbyggerne er uenige om sammensætningen af offentlige udgifter, oplever større underskud og gældsakkumulation end en økonomi med en »social plan-

11. Se tillige Persson & Tabellini (1990).

Tabel 1. Budgetunderskud og regeringer 1975-1985.

Land	Ændring andelen af gæld/BNP (i % per år)	Regeringers gennemsnitlige levetid (i år)	Typisk form for politisk regime
Belgien	6,16	1,0	Fler-parti koalitioner
Irland	5,80	2,2	Små koalitioner
Danmark	4,53	1,5	Fler-parti koalitioner
Sverige	4,41	1,5	Små koalitioner
Italien	3,65	1,2	Fler-parti koalitioner
Japan	2,86	11,0	Enkelt-parti flertalsregering
Østrig	2,34	5,5	Enkelt-parti flertalsregering
Holland	2,19	1,8	Fler-parti koalitioner
Tyskland	2,12	5,5	To-parti koalitioner
Finland	1,00	1,5	Præsident med koalitionsregering
Frankrig	0,57	3,6	Præsident med koalitionsregering
USA	0,25	3,6	Præsident og opdelt lovgivningsmagt
England	-0,97	5,5	Enkelt-parti flertalsregering
Norge	-1,97	3,6	Enkelt-parti flertalsregering eller lille koalition

Kilde: Nouriel Roubini & J. D. Sachs 1989. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review* 33.

ner«, der er udnævnt for evigt. Dette skyldes, at offentlig gæld er en strategisk variabel, der binder fremtidige regeringer til den eksisterende.

Ingberman & Inman (1987) undersøger stabiliteten i valggrundlaget bag en given finanspolitik. Analysemetoden gør brug af social choice og public choice tilgangen. Udfald analyseres ved et »institutionsløst« flertalsvalg. Det vil kun være under ganske bestemte betingelser, man kan forvente stabile udfald. Ellers vil der forekomme en »valgcyklus« mellem mulige alternativer. At der findes kraftig mangel på determinisme i flertalsvalg, kan virke overraskende, da moderne demokratiske samfund fungerer relativt kontinuert. Dette skyldes opbygningen af politiske institutioner, der i høj grad påvirker udfaldet mellem alternativer og medfører kontinuitet. En valgcyklus kan dog stadig observeres. Forskellige interessegrupper opnår ved deres politiske repræsentanter skiftevis relativt fordelagtige forhold. Som beskrevet ovenfor, kan disse cykliske regeringsskift være medvirkende til inoptimale budgetunderskud.

Ud fra deisen om at budgetunderskud er et aggregeret udfald af en politisk konflikt mellem forskellige grupper af borgere, bidrager Roubini & Sachs (1988) med en empirisk eftervisning af, at fordeling af magten hos flere grupper (f.eks. mange partier i koalitionsregeringer), eller hyppige skift i regeringsmagten øger sandsynligheden for en intertemporalt inoptimal budgetpolitik. Dette anskueliggøres i tabel 1. Det ses, at regeringer bestående af store koalitioner og/eller med kort levetid (F.eks. Belgien, Itali-

en, Sverige og Danmark) har haft særligt store gennemsnitlige budgetunderskud i det forgangne årti.

Budgetunderskuddet måles som årlige ændringer i offentlig nettogæld i forhold til BNP. Tabel 1 viser, at Belgien, Italien, Irland, Sverige og Danmark, der har de største stigninger i gældsandele (gennemsnitligt 4-6% pa.) frem til 1985 også havde koalitionsregeringer med relativt kort levetid. Ingen af landene med regeringer, der gennemsnitligt holdt mindst tre år (f.eks. Japan, Vesttyskland, Frankrig og UK), havde mere end gennemsnitligt 3% stigning i gældsandelen.

Problemet med koalitionsregeringer er, at der i disse indgår partier der har en uproportional stor indflydelse i forhold til deres vælgertilslutning. Samtidig er det svært for vælgerne at gennemskue hvilke partier, der i sidste instans er ansvarlige for den førte politik. Proportional repræsentation er baseret på ideén om, at et partis indflydelse skal være proportional med størrelsen af vælgerskaren. I en koalitionsregering er det derimod oftest tilfældet, at små partier har en uproportional stor - og ofte afgørende - indflydelse på regeringens overlevelse. I en koalitionsregering er der begrænset ansvar for de enkelte medlemmer af regeringen. Denne situation gør det vanskeligt for vælgerne at straffe et enkelt parti for en dårlig politik. Da vælgerne ikke forventer at et enkelt parti vil opnå det absolutte flertal, er der ej heller incitament til at »straffe« et enkelt parti. Tabet af 5 eller 10% ses ikke som en egentlig straf. Det betragtes snarere som et midlertidigt udsving i popularitet. Med tiden vænner vælgerne sig til at ingen politiske ledere isoleret kan gøres ansvarlige for deres beslutninger, der kan være blevet dem påtvunget af koalitionen. (Karl Popper, 1988)

Konklusionen må være, at der ikke kan forventes grundlæggende finanspolitiske reformer i f.eks. Italien, Irland, Grækenland, Belgien og Danmark før der er sket politiske reformer. Bindende regler for budgetpolitik eller øget gensidig overvågning i EF-regi kunne udgøre en del af den politiske reform.

6. Konklusion

Da regeringer administrerer en stadig større del af BNP, er det relevant at undersøge, hvordan politiske forhold påvirker makroøkonomisk politik. Samtidig har der været stigende teoretisk interesse for at analysere mulige brist i nationale demokratisk valgte regeringers administration af makroøkonomisk politik. Disse kan medføre velfærdsformindskende økonomiske udsving eller en inoptimalt stor offentlig gæld. Der er bred enighed om, at en fælles pengepolitik i EF skal lægges i en institution, der er politisk uafhængig. Samtidig er der enighed om, at budgetpolitik skal administreres nationalt. En kritik af den traditionelle administration af budgetpolitik kan udtrykkes ved, at den sociale velfærdsfunktion forveksles med summen af minoriteternes krav.

Systematiske reaktionsmønstre i politiske beslutningsprocesser påvirker den makro-

økonomiske politik. Hensyn til valgtidspunkt, ideologisk udgangspunkt, antallet af koalitions partnere, ønske om at begrænse efterfølgeres råderum, interesseorganisationer m.m. bortleder den politiske indsats fra hensynet til optimering af en social velfærdsfunktion, hvilket medfører, at de politiske institutioner i et demokrati har en ekspansiv bias.

Krav om en politisk uafhængig centralbank udspringer fra samme type argumenter. Erfaringer med politisk afhængige centralbanker viser, hvorledes pengepolitikken bliver »politiseret«. Dette tydeliggør behovet for, at EF opretter en fælles institution (ESCB), der skal være uafhængig, da det ellers vil være umuligt at leve op til målsætningen om en stabil lav inflationsrate.

Der er blandt EF-landene almindelig enighed om, at der bør fastlægges kriterier til bedømmelse af, om et budgetunderskud er for stort. Hvis kriterierne bliver opfyldt, vil det udløse en forstærket overvågning baseret på en samlet evaluering af den økonomiske situation i det pågældende medlemsland. Hvis landet ikke foretager den nødvendige tilpasning under den forstærkede overvågning, må der skabes incitament og/eller pres til en sådan tilpasning.

Disse regler kan meget vel give velfærdsgevinster. Dette skyldes bl.a. at et troværdighedsproblem dermed mindskes, hvilket letter gennemførelsen af optimal politik i de enkelte lande. Sammen med det umiddelbare rentefald, der følger af en fælles pengepolitik, kan eksterne regler for budgetunderskud mindske en eventuel risikopræmie på statslån. Når landene med den største offentlige gæld har fået »orden i økonomien«, vil fælles eksterne regler medføre, at risikopræmien på lån til disse lande hurtigere sænkes. På længere sigt øges dermed de enkelte landes finanspolitiske råderum. Opnåelse af velfærdsgevinsten ved koordinering af den mellem- og kortfristede finans-konjunkturpolitik bør fremdeles tilstræbes. De praktiske vanskeligheder betyder dog, at koordinationen indtil videre må foregå via konsultationer og anbefalinger.

Et af de væsentlige argumenter mod fælles regler for budgetunderskud er, at prismetanismens (rentens) disciplinerende effekt vil være en tilstrækkelig regulerende faktor¹². Hvorvidt de finansielle markeder har mulighed for at opkræve den korrekte pris for lån til regeringer, er ikke analyseret nærmere i denne artikel. Historiske erfaringer kan dog begrunde en vis tvivl. Det er nødvendigt at gennemgå adfærden på såvel udbuds- som efterspørgselssiden. Det er ikke tilstrækkeligt, at der udsendes præcise signaler fra de finansielle markeder (udbudssiden), hvis regeringer (efterspørgselssiden) ikke reagerer tilstrækkelig hurtigt på stigende låneomkostninger. En sandsynlig konsekvens af, at der tages hensyn til andre faktorer end optimering af en social velfærdsfunktion er, at regeringer ikke i fuldt omfang tager højde for omkostninger ved gældssætning. Det er derfor væsentligt, at en ØMU bygges op med muligheder for at »korri-

12. Bishop, Graham (1989)

gere« de fejl, der måtte begås af nationale regeringer, når de begås på bekostning af de øvrige lande.

Et delvist alternativ til fastlæggelse af detaljerede kriterier, der kan give mange fortolkningsproblemer, vil være at lade en gruppe kernelande (f.eks. Holland, Belgien, Luxembourg, Frankrig, Danmark og Østrig) starte med at fastfryse deres valutaer over for DEM. De øvrige lande kan derefter tiltræde den endelige fastlåsning når deres budgetpolitik er blevet bragt i orden. Muligvis vil det tillige være mere politisk acceptabelt at gennemføre de nødvendige tilpasninger af budgetpolitikken i visse lande, hvis det sker før indtrædelse i en ØMU.

En udvikling af denne art ville i betydelig grad mindske behovet for detaljerede krav til de regler for budgetpolitikken der ellers skal ledsage en ØMU. Selvom udsigten til denne »forskudte geometri« ikke har kommissionens velsignelse, kan fænomenet observeres inden for flere områder. Som eksempler kan nævnes EMS-samarbejdet, hvor EF-landene gradvist har tilsluttet i sig ERM, samt Schengen samarbejdet om fri personbevægelighed mellem Tyskland, Frankrig, Italien og Benelux. Et kommende forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde vil gennemløbe samme udvikling. I forhold til en ØMU vil denne fremgangsmåde ændre problemerne med at definere klare regler til problemer med at definere »indgangsbetingselser« hvilket er enklere, men måske ikke tilstrækkeligt på længere sigt.

Litteratur:

- Alesina, A. & G. Tabellini. 1987. *A Positive Theory of fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*. NBER WP # 2308.
- Alesina, A. & G. Tabellini. 1988. *Credibility and Politics*. *European Economic Review* 32. Marts.
- Barro, R. J. & D. B. Gordon. 1983. *Rules, Discretion and reputation in a Model of Monetary Policy*. *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, jul. 1983, pp. 101-121.
- Bishop, Graham. 1989. *Market Discipline CAN Work In The EC Monetary Union*. Salomon Brothers, November 1989.
- Cameron, D. 1978. *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*. *American Political Science Review*, vol. 72.
- De Grauwe, P. 1988. *Exchange Rate Variability and the Slowdown in Growth of International Trade*. *IMF Staff Papers*, s. 63-84.
- Delors Committee, 1989. (Committee for the Study of Economic and Monetary Union). *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Office for official Publication of the EC, Luxembourg.
- Friatianni, Michele & Jürgen von Hagen. 1990. *Public Choice Aspects of European Monetary Unification*. London Monetary Conference on »Global Monetary order 1992 and Beyond«, Cato Institute, London, February 1990.
- Giavazzi, Francesco & Marco Pagano. 1988. *The Advantage of Tying One's Hands: EMS Disciplin and Central Bank Credibility*. *European Economic Review* #32.
- Giovannini, Alberto & Luigi Spaventa 1991. *Fiscal Rules and Monetary Union*. CEPR, januar 1991.
- Guerrieri, Paolo & Pier Carlo Padoan, eds. 1989. *The political Economy of European Integration*. Øvrige bidrag: Benjamin J. Cohen, Marcello De Cecco, John B. Goodman, Peter Gourevitch, Paolo Guerrieri, Louka Katseli, Pier Carlo Padoan, Jaques Pelkmans, Pascal Petit, Elke Thiel & Loukas Tsoukalis. Har-

gere« de fejl, der måtte begås af nationale regeringer, når de begås på bekostning af de øvrige lande.

Et delvist alternativ til fastlæggelse af detaljerede kriterier, der kan give mange fortolkningsproblemer, vil være at lade en gruppe kernelande (f.eks. Holland, Belgien, Luxembourg, Frankrig, Danmark og Østrig) starte med at fastfryse deres valutaer over for DEM. De øvrige lande kan derefter tiltræde den endelige fastlåsning når deres budgetpolitik er blevet bragt i orden. Muligvis vil det tillige være mere politisk acceptabelt at gennemføre de nødvendige tilpasninger af budgetpolitikken i visse lande, hvis det sker før indtrædelse i en ØMU.

En udvikling af denne art ville i betydelig grad mindske behovet for detaljerede krav til de regler for budgetpolitikken der ellers skal ledsage en ØMU. Selvom udsigten til denne »forskudte geometri« ikke har kommissionens velsignelse, kan fænomenet observeres inden for flere områder. Som eksempler kan nævnes EMS-samarbejdet, hvor EF-landene gradvist har tilsluttet i sig ERM, samt Schengen samarbejdet om fri personbevægelighed mellem Tyskland, Frankrig, Italien og Benelux. Et kommende forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde vil gennemløbe samme udvikling. I forhold til en ØMU vil denne fremgangsmåde ændre problemerne med at definere klare regler til problemer med at definere »indgangsbetænelser« hvilket er enklere, men måske ikke tilstrækkeligt på længere sigt.

Litteratur:

- Alesina, A. & G. Tabellini. 1987. *A Positive Theory of fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy*. NBER WP # 2308.
- Alesina, A. & G. Tabellini. 1988. *Credibility and Politics*. *European Economic Review* 32. Marts.
- Barro, R. J. & D. B. Gordon. 1983. *Rules, Discretion and reputation in a Model of Monetary Policy*. *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, jul. 1983, pp. 101-121.
- Bishop, Graham. 1989. *Market Discipline CAN Work In The EC Monetary Union*. Salomon Brothers, November 1989.
- Cameron, D. 1978. *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*. *American Political Science Review*, vol. 72.
- De Grauwe, P. 1988. *Exchange Rate Variability and the Slowdown in Growth of International Trade*. *IMF Staff Papers*, s. 63-84.
- Delors Committee, 1989. (Committee for the Study of Economic and Monetary Union). *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Office for official Publication of the EC, Luxembourg.
- Friatianni, Michele & Jürgen von Hagen. 1990. *Public Choice Aspects of European Monetary Unification*. London Monetary Conference on »Global Monetary order 1992 and Beyond«, Cato Institute, London, February 1990.
- Giavazzi, Francesco & Marco Pagano. 1988. *The Advantage of Tying One's Hands: EMS Disciplin and Central Bank Credibility*. *European Economic Review* #32.
- Giovannini, Alberto & Luigi Spaventa 1991. *Fiscal Rules and Monetary Union*. CEPR, januar 1991.
- Guerrieri, Paolo & Pier Carlo Padoan, eds. 1989. *The political Economy of European Integration*. Øvrige bidrag: Benjamin J. Cohen, Marcello De Cecco, John B. Goodman, Peter Gourevitch, Paolo Guerrieri, Louka Katseli, Pier Carlo Padoan, Jaques Pelkmans, Pascal Petit, Elke Thiel & Loukas Tsoukalis. Har-

- vester Wheatsheaf, New York, 302 s. 327.7 (1-EF) pol.
- Gutowski, A., Hartel, H.H. & Scharrer, H.E. 1981. *From Shock Therapy to Gradualism, anti-Inflationary Policy in Germany from 1973 to 1979*. *Intereconomics*, vol. 41, pp. 491.
- Ingberman, Daniel E. & Robert P. Inman. 1987. *The political economy of fiscal policy*. NBER Working Paper no. 2405. 338.23:336
- Katzenstein, P. 1978. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial Countries*.
- Lamfalussy, A. 1989. *Macro-coordination of fiscal policies in an economic and monetary union in Europe*. Baggrundspapir til Delors-rapporten, 17 april 1989.
- Mortensen, Jørgen. 1989. *Macroeconomic Policy in the Community: Federalism vs. Coordination: Where do we stand?*. CEPR november 1989.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press.
- Persson, Torsten & Guido Tabellini. 1990. *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. London.
- Popper, Karl 1988, The open Society and its Enemies Revisited. *The Economist* 23. april, 19-22.
- Rogoff, Kenneth & Siebert, A. 1988. *Elections and Macroeconomic Policy Cycles*. RES.
- Rogoff, Kenneth. 1987. *Reputational Constraints on Monetary Policy*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 24.
- Roubini, Nouriel & J. D. Sachs. 1989. *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*. *European Economic Review* 33 (1989).
- Spaventa, L. 1989. *The new EMS: Symmetry Without Coordination?* Papir til CEPR konferencen, Madrid, Maj.
- Tabellini, G. 1988. Monetary and fiscal policy coordination with a high public debt. I Giavazzi, F. & Luigi Spaventa (1988) (eds.).
- Teisen, Hans Christian. 1990. Finanspolitik i EF. *Ceteris Paribus* nr. 10, marts.
- Teisen, Hans Christian. 1990. *Makroøkonomisk Koordination i EF i den politiske økonomis perspektiv*. Afhandling på polit.studiet. Københavns Universitet, Økonomisk Institut, september.