

Rammerne for økonomisk politik og Maastricht-traktaten

Professor Søren Kjeldsen-Kragh, Økonomisk Sektion, KVL

1. Der eksisterer stadig betydelige konjunkturudsving

Et centralt formål med økonomisk teori er at belyse stabiliseringspolitikens muligheder. Problemstillingen har derfor generel interesse, men det er klart, at den har helt særlig interesse i forbindelse med planerne om at lave en økonomisk-monetær union i EU.

Der eksisterer stadig betydelige konjunkturudsving, hvilket klart illustreres af den økonomiske udvikling i Danmark i de sidste 15 år. Dansk økonomi var i perioden 1979-82 karakteriseret ved en meget høj inflation, en høj nominel rente, et stort betalingsbalanceunderskud, et stigende statsfinansielt underskud og en stigende arbejdsløshed, selv om niveauet var relativt lavt.

I perioden 1982-86 faldt inflationen og den nominelle rente. Betalingsbalanceunderskudet forværredes samtidig med, at det statsfinansielle underskud blev erstattet af et overskud. Samtidig skete der et mærkbart fald i arbejdsløsheden.

Siden 1986 er inflationen faldet yderligere. Selv om den nominelle rente er faldet noget, er realrenten fortsat meget høj. Betalingsbalancen er blevet drastisk forbedret, men vi har igen fået et statsfinansielt underskud. Samti-

dig er arbejdsløsheden steget væsentligt frem til 1994.

Den økonomisk-politiske problemstilling har derfor været meget forskellig fra den ene periode til den anden.

Det er ønskeligt at undgå sådanne konjunkturudsving. Det er også klart, at forskellige instrumenter bør anvendes alt efter problemstillingens karakter.

Hvad er nu årsagen til disse konjunkturudsving? Mange økonomer har hævdet, at der er et politisk element i konjunkturudsvingene. Op til et valg ekspanderer regeringen den økonomiske politik for at forøge chancerne for at blive genvalgt, hvilket får som konsekvens, at man efterfølgende må stramme den økonomiske politik. Det vil være forkert at benægte, at sådanne sammenhænge ikke eksisterer, men det vil være lige så forkert at påstå, at der ikke ligger en række forhold i det økonomiske system, som skaber konjunkturturene. Den private sektors investeringstilbøjelighed svinger meget, og der eksisterer også udsving i den private sektors opsparingstilbøjelighed, som har mærkbar indflydelse på forbruget.

Der eksisterer derfor et behov for en konjunkturudligningspolitik. Spørgsmålet er blot, hvilke muligheder, det enkelte land har i dag, og hvilke muligheder, man vil få, såfremt ØMU'en realiseres.

I det følgende vil vi se på finanspolitikken, penge- og valutakurspolitikken muligheder for at løse problemerne uden en ØMU og med en ØMU.

2. Finanspolitikken muligheder

Det nævnes til tider, at der ikke længere er mulighed for med succes at føre aktiv finanspolitik. For det første er der en risiko for, at en aktiv finanspolitik ikke stabiliserer konjunkturerne, men til gengæld destabiliserer den økonomiske udvikling. For det andet hævdes det, at finanspolitikken ikke virker i økonomier, som har en stor handel med omverdenen. For det tredje hævdes det, at ekspansiv finanspolitik gennem højere rente presser de private investeringer ud. Endelig hævdes det for det fjerde, at en ekspansiv finanspolitik ikke påvirker beskæftigelsen, men blot slår ud i større prisstigninger. Spørgsmålet er nu, om disse udsagn er holdbare.

a. Finjusteringer

I perioden fra 1950 til 1970 var man meget optimistisk med hensyn til finanspolitikken stabiliserende virkninger. Siden da er man blevet mere realistisk, idet det er erkendt, at finanspolitikken har begrænsninger. I dag har man opgivet at føre finanspolitik på helt kort sigt. Midlertidige kortvarige udsving i aktiviteten, som mere eller mindre korrigerer sig selv bl.a. som følge af de automatiske stabilisatorer, vil man ikke gribe ind over for i dag. Gør man det, risikerer man, at de finanspolitiske indgreb ikke bliver konjunkturmodløbende men konjunkturmedløbende. Det hænger sammen med, at de finanspolitiske indgreb først kan iværksættes og først virker med betydelige tidsforsinkelser (lags). Det er der-

for helt naturligt, at man har opgivet tidligere tiders forsøg på at finjustere økonomien gennem aktiv finanspolitik.

Først når der er tale om længerevarende udsving, skal der gribes ind. Man skal ikke gribe ind for hurtigt, men heller ikke for sent. Den rette »timing« er meget central også med hensyn til at påvirke forventningsdannelsen. Negative forventninger vil påvirke forbrugs-kvoten og investeringstilbøjeligheden i negativ retning, hvilket kræver indgreb. Derfor må det forhold, at man risikerer at fejlvurdere situationen, ikke føre til, at man ikke bruger finanspolitikken i aktivitetsstimulerende øjemed på lidt længere sigt, hvis betingelserne herfor ellers er til stede.

b. Økonomiens åbenhed

Finanspolitikken beskæftigelseseffekt er stærkt knyttet til, hvor åben landets økonomi er over for omverdenen. Jo mere åben, jo mindre bliver den indenlandske beskæftigelseseffekt, og jo mere bliver betalingsbalancen påvirket. Fører et land en mere ekspansiv økonomisk politik end omverdenen, vil betalingsbalancen blive forværret. Det er særlig problematisk, hvis landet i forvejen har en betydelig udenlandsgæld. Omvendt kan en mere kontraktiv finanspolitik end omverdenen hurtigt give et betydeligt betalingsbalance-overskud. Man kan derfor ikke generelt sige, at større åbenhed i et lands økonomi gør aktiv finanspolitik ineffektiv.

c. Udpresning af de private investeringer

Det er rigtigt, at i et land, der har faste valutakurser, og hvor der ikke er internationale kapitalbevægelser, kan en ekspansiv finanspolitik betyde en højere rente. Det øgede budgetunderskud, som finansieres ved udstedelse af statsobligationer, kan presse renten i vejret, hvilket kan begrænse de private investeringer.

Noget sådant vil imidlertid ikke ske, såfremt pengepolitikken tilpasses i ekspansiv retning til sikring af et konstant renteniveau. En sådan udpresning vil heller ikke ske, såfremt man har internationale kapitalbevægelser i et perfekt internationalt kapitalmarked. I dette tilfælde vil den finansielle udenlandske kapital sikre et konstant renteniveau. Samtidig vil den øgede efterspørgsel efter landets valuta bevirke et pres i retning af en revaluering af landets valuta.

Hvis man i stedet vælger at føre en neutral finanspolitik, som ikke påvirker den indenlandske rente, er der en risiko for, at arbejdsløsheden stiger. Det kan skabe forventninger om, at valutaen vil blive devalueret, fordi man regner med, at den stigende arbejdsløshed ikke er politisk acceptabel. En balancegang, som indebærer en kombineret finans- og pengepolitisk lempelse skulle derfor kunne sikre en stabil valutakurs, såfremt dette er ønskeligt.

Tankegangen bag en »udpresning« af de private investeringer gennem renten er derimod relevant, såfremt der på længere sigt eksisterer en asymmetri i den økonomiske politik. Hvis man altid fører en ekspansiv finanspolitik i lavkonjunkturer, og altid fører en kontraktiv pengepolitik i højkonjunkturer, vil dette bidrage til at presse den nominelle rente i vejret. Et mønster, som dette har man beklageligvis set i mange EU-lande. Det kan være med til at forklare, at realrenten har været så høj. En sådan uheldig udvikling kan undgås ved en hensigtsmæssig koordinering af landenes økonomiske politik. Men det er, som vist nedenfor i afsnit 6 noget helt andet end at realisere Maastricht traktatens ØMU.

d. Beskæftigelsen og priserne

Synet på stabiliseringspolitikken herunder finanspolitikken muligheder for at påvirke beskæftigelsen kan inddeles i tre kategorier, nemlig:

1. Stabiliseringspolitik påvirker ikke arbejdsløsheden.
2. Stabiliseringspolitik påvirker beskæftigelsen på kort sigt. Men virkningen forsvinder på lidt længere sigt. Ofte nævnes en tilpasningsperiode på 5-7 år.
3. Stabiliseringspolitik kan påvirke beskæftigelsen på lang sigt.

Her spiller begrebet Nairu (The Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) en central rolle. Nairu er det arbejdsløshedsniveau, som sikrer, at inflationstakten er konstant. I Finansministeriet har man regnet med, at Nairu-niveauet i Danmark i dag lå på en arbejdsløshed på 8-9 procent (Finansredøgørelsen 1993).

Det første synspunkt indebærer, at stabiliseringspolitik kun påvirker priserne. Det er de færreste økonomer, som vil forfægte dette synspunkt. Langt de fleste økonomer vil enten tilslutte sig synspunkt 2 eller 3. Tilhængerne af synspunkt 2 lægger vægt på, at en ekspansiv finanspolitik vil presse de private investeringer ud, jvf. punkt c ovenfor, og at den mindre arbejdsløshed vil presse lønningerne op, hvilket i en åben økonomi giver højere import og lavere eksport, som vil skade beskæftigelsen.

Det tredje synspunkt siger, at aktivitetspolitik selv på lang sigt påvirker beskæftigelsen.

Man påpeger, at der eksisterer en række dynamiske sammenhænge, som betyder, at Nairu-niveauet for arbejdsløsheden kan reduceres ved en ekspansiv aktivitetspolitik, og at Nairu-niveauet vil øges, såfremt arbejdsløsheden på mellemlang sigt ligger over Nairu-niveauet.

For det første har en stor arbejdsløshed en tendens til at bide sig fast i form af et højere niveau for Nairu. Der opstår yderligere stivheder på arbejdsmarkedet, som gør det min-

dre fleksibelt på længere sigt. Det er den såkaldte hysteresis tankegang (se eksempelvis Finansredegørelsen 1990).

Man kan også rejse det spørgsmål, om de strukturændringer på arbejdsmarkedet, som er nødvendige for at få nedbragt Nairu ikke er lettere at få igennem politisk, når arbejdsløsheden ikke er alt for høj.

For det andet er der en risiko for, at såfremt fagforeningerne stadig har en indflydelse på løndannelsen, vil fagforeningerne kun vise løntilbageholdenhed, såfremt den bliver kompenseret med en aktiv økonomisk politik, som sikrer større beskæftigelse.

For det tredje kan stor arbejdsløshed med mindre købekraft påvirke investeringerne negativt. Det betyder, at produktivitetsudviklingen udvikler sig mindre gunstigt, hvilket vil påvirke landets internationale konkurrenceevne negativt, hvilket vil øge Nairu-niveauet.

En sænkning af niveauet for Nairu giver ikke i sig selv en sænkning af arbejdsløsheden. En sænkning af Nairu-niveauet åbner derimod plads for, at en efterspørgselsstimulerende politik ikke hurtigt forplanter sig til pris- og lønstigninger.

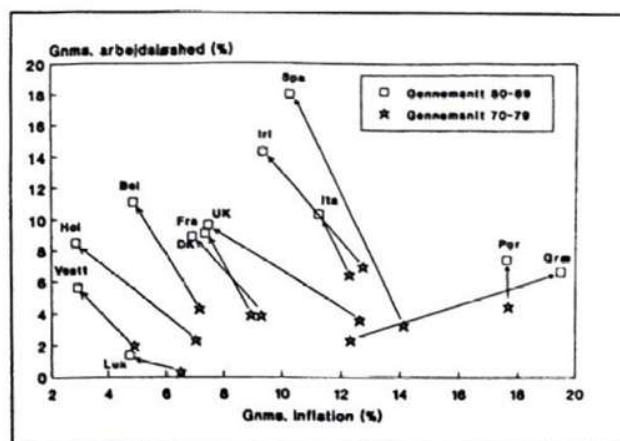
Hvad Kommissionen mener om den økonomiske politiks muligheder har tidligere været lidt uklart. (Kommissionen 1990). Man fremhæver i dette arbejde, at der ikke er en konflikt imellem prisstabilitet og beskæftigelse. Det er et synspunkt i overensstemmelse med punkt 1 se foregående spalte. Andre steder i samme arbejde udtaler man sig klart til fordel for synspunkt 2. Betyder det, at formålet med ØMU'en alene er at sikre prisstabilitet, fordi man alligevel ikke gennem økonomisk politik kan påvirke beskæftigelsen? Eller er synspunktet det, at de nationale økonomisk politiske indgreb ikke er så effektive på nationalt

niveau, fordi økonomierne er så åbne, hvorimod en fælles økonomisk politik på overnationalt plan i en langt mere lukket økonomi er effektiv også med hensyn til beskæftigelsen? Så er vi mere ovre i synspunkt 3.

Selv om den økonomiske politik i dag også virker for det enkelte land, er der ikke tvivl om, at en koordinering af den økonomiske politik mellem landene vil være mere virkningsfuld. En sådan koordinering, der tilgodeser både beskæftigelsen og prisstabiliteten er en anden sag end den foreslåede ØMU.

I figur 1 vises sammenhængen imellem inflation og arbejdsløshed for to tiårsperioder for 12 EU-lande. Tallene kan ikke tages til indtægt for det synspunkt, at aktiv økonomisk politik ikke kan påvirke beskæftigelsen men kun inflationen.

Figur 1: Inflation og arbejdsløshed i to delperioder 70-79 og 80-89 for 12 EU-lande (Hoffman 1991).



3. Finanspolitikken og den offentlige gæld

En stigende statsgæld betyder en stigende rentebyrde, som lægger bånd på finanspolitikken. Skal de stigende renteudgifter finansieres uden en stigende statsgæld til følge, skal skatterne – som i forvejen er høje – sættes i vejret eller de offentlige udgifter skal bringes ned.

Derfor er det en nærliggende tanke at forsøge at stimulere konjunkturerne gennem en ekspansiv pengepolitik. Mulighederne herfor er ikke til stede i en verden med frie internationale kapitalbevægelser medmindre det sker koordineret. I en sådan verden må pengepolitikken indrettes på at sikre rimelig valutakursstabilitet jvf. senere.

Alt andet lige er det klart, at det er en fordel at reducere det offentlige gæld. Det skaber større råderum for den økonomiske politik i fremtiden. Det nævnes også ofte, at en øget offentlig gæld flytter problemerne fra nutid til fremtid til skade for de yngre generationer. Omvendt kan en midlertidig øgning af den offentlige gæld, som følge af en ekspansiv finanspolitik bidrage til at reducere den offentlige gæld på længere sigt, sammenlignet med situationen, hvor man ikke griber ind.

Det er klart, at man ikke kan acceptere permanente offentlige budgetunderskud, som bringer finanspolitikken holdbarhed på længere sigt i fare. Men når det er sagt, er det vigtigt at pointere, at det er udlandsgælden, der er et problem mere end statsgælden.

Ved vurdering af statsgælden er det for det første vigtigt at vurdere, om udviklingen i den offentlige gæld er »holdbar« på længere sigt. For det andet må man vurdere de fordelingsmæssige konsekvenser i forhold til de yngre generationer, der er knyttet til den offentlige gæld.

Såfremt man ikke har nogen udlandsgæld, er statsgælden et internt fordelingsproblem imellem dem, der besidder statsobligationer, og dem der skal betale renterne.

De officielle tal for den offentlige gæld har en tendens til at overdramatisere problemet. Man må nemlig tage hensyn til, at vi i de sidste 15-20 år har fået opbygget ganske store private pensionsfonde. Rent beskatningsmæs-

sigt har der været tale om en asymmetri. På indbetalingstidspunktet har denne opsparing været skattefri, men når udbetalingerne kommer til at foreligge, vil der blive tale om en beskatning. Omvendt vil tjenestemandspensionerne og andre pensioner i den udstrækning, de vil være større end dem, der udbetales nu være en ekstra belastning.

Hvis man kapitaliserer værdien af de fremtidige udskudte skattebetalinger, vil denne kapitalværdi være en størrelse, som statsgælden skal formindskes med. Omvendt vil den kapitaliserede værdi af de stigende pensioner være en størrelse, der skal lægges til den offentlige gæld.

Alt i alt vil dette betyde en formindskelse af den generationsbyrde, der er knyttet til den offentlige gæld (Finansredegørelsen 1993).

Den nuværende offentlige gæld er ikke et afgørende argument imod at anvende finanspolitikken i konjunkturregulerende øjemed. Det hænger sammen med, at den offentlige budgetsaldo er meget følsom over for aktivitetsændringer. Estimationer viser, at en mer-vækst på 1,5 pct. betyder et fald i ledighedsgraden på 1 pct-enhed, som forbedrer den offentlige saldo med 1,4 pct. af BNP (Finansredegørelsen 1993).

Konjunkturudsvingene er i høj grad forårsaget af, at det private forbrug og de private investeringer svinger i takt. I højkonjunkturer er de begge store og i lavkonjunkturer er de begge lave. Denne adfærd i den private sektor kombineret med de automatiske stabilisatorer betyder, at det private og det offentlige opsparingsoverskud, d.v.s. den enkelte sektors opsparing minus investering svinger i modsat retning. Et privat opsparingsunderskud bliver fulgt af et offentligt opsparingsoverskud og et privat opsparingsoverskud af et offentligt opsparingsunderskud (Ølgaard 1992).

Dette er en konjunkturdæmpende mekanisme, som det er farligt at bryde ind i.

4. Lægges Maastricht-traktaten begrænsninger på finanspolitikken?

Spørgsmålet må besvares bekræftende. Begrænsningerne bliver sandsynligvis større på længere sigt end på kort sigt.

Det hænger sammen med, at ØMU'en er en asymmetrisk konstruktion. Den monetære union er helt centraliseret, idet der indføres en fælles mønt og et fælles centralbanksystem til varetagelse af pengepolitikken.

Den økonomiske union er langt løsere bygget op. Man har en række overordnede retningslinier og en række konvergenskrav. Det vil være rimeligt at antage, at man efterhånden får et mere og mere detaljeret regelsæt. (Kjeldsen-Kragh, 1995).

I traktaten er der en generel bestemmelse, der siger, at den økonomiske politik er et fællesskabsanliggende, og at ministerrådet med kvalificeret flertal vedtager overordnede retningslinier for denne. Landenes økonomiske politik skal overvåges. Følges retningslinierne ikke kan Ministerrådet rette henstillinger, som man kan vedtage at offentliggøre. Endelig er der enkelte sanktionsmuligheder.

Derudover er der nogle konvergenskrav, som skal være opfyldt også efter, at ØMU'en er sat i værk. I traktaten findes der nogle blødere formuleringer med hensyn til kravene, samt nogle meget konkrete krav. De konkrete krav siger, at den offentlige gæld må ikke overstige 60 procent af BNP, og det offentlige budgetunderskud må maksimalt udgøre 3 procent af BNP.

Som det gerne skulle fremgå af det foregående savner disse kriterier et økonomisk sagligt grundlag. Det afgørende spørgsmål vedrørende den offentlige gæld, er den forsørgerbyrde,

som det offentliges forpligtelser lægger på fremtiden. Gældsprocenten siger ikke noget om dette. Alene de store forskelle i gældsprocenten afhængig af, hvordan man definerer den, viser at kriteriet er helt arbitrært.

Begrænsningen på 3 procent for budgetunderskuddets størrelse i relation til BNP indebærer en fare for, at et land under et konjunkturtilbageslag støder imod loftet, hvilket betyder, at man må føre en kontraktiv finanspolitik, der giver et endnu større tilbageslag. En sådan situation havde man i årene 1981-83 i Danmark. Konvergenskriterierne var ikke opfyldt, selv om finanspolitikken blev strammet. En lignende situation har man haft i flere europæiske lande siden 1990. Man kom ind i en lavkonjunktur, hvor man strammede finanspolitikken af hensyn til konvergenskriterierne. Det har yderligere bidraget til lavkonjunktur, som ikke engang har løst problemerne med budgetsaldoen, fordi de automatiske stabilisatorer er trådt i funktion.

At der lægges begrænsninger på Danmark er en ting, som begrænser vore egne muligheder. Det virker naturligvis også generende for Danmark, at der lægges begrænsninger på for andre lande i EU, fordi dansk økonomi er så afhængig af konjunkturerne i udlandet.

5. Hvad betyder Maastricht-traktaten for pengepolitikken?

Danmark har allerede i dag begrænsede muligheder for at føre pengepolitik. Dette er et resultat af liberaliseringen af de internationale kapitalbevægelser.

Rentepolitikken må i dag indrettes på at styre de internationale kapitalbevægelser ud fra hensynet til valutakursen. Er der tilgang af udenlandsk finansiel kapital, må renten sættes ned for at undgå en revaluering. Er der en afgang af finansiel kapital, må renten sættes op for at undgå en devaluering. Omfanget af rentetilpasningerne er en balancegang, som

har til hensigt at undgå spekulative kapitalbevægelser ved at genskabe tilliden.

Her står vi i dag i en svag situation, fordi det europæiske valutasamarbejde (Ems'en) er brudt sammen. Det afgørende er ikke at udsvingsintervallet er udvidet til ± 15 procent, men det afgørende er, at centralbankerne ikke længere har ubegrænsede trækningsrettigheder hos hinanden for at afværge spekulationssituationer.

Den monetære union må vurderes i lyset af mulige alternativer. Et alternativ er et nyt Ems-lignende samarbejde med gensidige trækningsrettigheder for centralbankerne med hensyn til at bekæmpe spekulative kapitalbevægelser. Et sådant arrangement er under alle omstændigheder nødvendigt, fordi et flertal af lande enten ikke vil være med eller ikke kan være med i den monetære union.

Hvad vinder man så ved en monetær union? Det er klart, at det i dag er i dansk interesse, at det internationale renteniveau falder. Dels har vi stadig en betydelig udenlandsgæld, der skal forrentes. Dels er det ønskværdigt at stimulere de internationale konjunkturer gennem et rentefald.

Det der lægges op til i Maastricht-traktaten er det modsatte, nemlig en meget stram pengepolitik for at hindre prisstigninger. Prisstabilitet er den altafgørende målsætning for pengepolitikken. Her er der tale om en monetaristisk inspireret tankegang, som mener, at man kan styre priserne gennem pengemængden. Spørgsmålet er, om denne enkle tankegang tager højde for de mange specielle forhold, som påvirker løndannelsen, og som har afgørende indflydelse på priserne.

Hvis finanspolitikken bliver for slap, er der en stor risiko for, at man får en høj rente. For at undgå noget sådant må Økofin-rådet, hvor finanspolitikken vedtages have et stærkere

regelsæt. Bliver Økofin-rådet ikke styrket i forhold til den magtfulde Europæiske centralbank, får man et koordineringsproblem. Bliver Økofin-rådet rent faktisk styrket, er det klart, at enkeltlandene i endnu større udstrækning kommer til at miste finanspolitisk selvstændighed.

Koordineringsproblemet viser sig også i forbindelse med unionens valutakurspolitik. Formelt set hører valutakursen over for omverdenen ind under Økofin-rådet, men det er i realiteten Den europæiske Centralbank, der gennem sin rentepolitik kommer til at styre valutakursen.

At Økofin-rådet risikerer at blive svagt, hænger sammen med, at forskellige nationale interesser med hensyn til hvilken økonomisk politik, der skal føres i Unionen, vil slå ud netop i dette organ.

Som et argument for dansk deltagelse i den monetære union nævnes ofte, at det betyder lavere rente end i dag, fordi rentespændet til den tyske rente vil forsvinde.

Der er næppe grund til at betvivle, at rentespændet, som allerede i dag svinger ret meget, kan blive reduceret, men det behøver ikke at forsvinde. Om renten bliver højere eller lavere end i dag, kan man ikke sige noget om. Det afhænger helt af, hvordan ØMU'en kommer til at virke.

6. Hvad betyder det, at man får uigenkaldeligt faste valutakurser?

Er det en ulempe at opgive muligheden for at kunne foretage valutakursjusteringer?

For det første hævdes det, at valutakursændringer ikke virker. De slår ud i ændringer i inflationstakten, således at valutakursændringen kun har en kortvarig effekt. En devaluering skulle slå ud i forventningsdannelsen i form af en højere rente. Det er klart,

at hvis valutakursinstrumentet anvendes i tide og utide, er der en betydelig risiko for, at instrumentet bliver virkningsløst med hensyn til beskæftigelsen. Hvis valutakursændringen derimod anvendes med varsomhed, og hvis der er en generel forståelse for, at formålet med valutakursændringer er at ændre indkomstfordelingen, kan valutakursændringer være ganske effektive. Det bliver bekræftet af flere økonomiske undersøgelser. (de Grauwe 1992). I øvrigt siger erfaringerne fra Ems'ens gradvise sammenbrud i 1992-93, at devalueringer ikke nødvendigvis giver højere rente.

For det andet hævdes det, at faste valutakurser umuliggør, at et land tiltager sig en fordel ved en devaluering på udlandets bekostning. Dette er ikke foreneligt med ovenstående påstand om, at valutakursændringer ikke virker. Bortset fra dette, er denne måde at stille problemet op på det samme som at vende argumentet på hovedet.

Problemet er, at når »ulykkerne« er sket kan valutakursjusteringer være et effektivt instrument. Der kan være tale om nogle eksterne »stød« i verdensøkonomien, som rammer et land særlig hårdt. Landet kan blive ramt af et forværret bytteforhold eller landets afsætningsmuligheder for dets produkter bliver kraftigt reduceret, hvilket betyder, at der skal ske erhvervsmæssige strukturændringer. Der kan også være tale om interne »stød« i form af en uheldig produktivitetsudvikling eller for store lønstigninger.

Landet bliver med andre ord ringere stillet end omverdenen. Resultatet bliver arbejdsløshed og virksomhedslukninger. Der skal ske en tilpasning. Den kan ske ved en valutakursændring, den kan ske ved en omkostningstilpasning herunder tilpasning af lønningerne, eller det kan ske ved, at produktionsfaktorerne herunder arbejdskraften flytter til udlandet.

At produktionsfaktorerne flytter kan løse problemerne på kort sigt, men det løser ikke problemerne på langt sigt. Man får forstærket den regionale ubalance med vækstcentre, der fortsat vokser, og stagnationsområder, som har svært ved at følge med. Det kan give anledning til nogle kumulative processer, som hindrer en balanceret udvikling i landene.

Bortset fra dette må man konstatere, at en sådan tilpasning på europæisk plan for arbejdskraftens vedkommende ikke kan finde sted. Det europæiske arbejdsmarked er fortsat fragmenteret i nationale arbejdsmarkeder i modsætning til eksempelvis det amerikanske arbejdsmarked.

En anden mulighed er, at omkostningerne herunder lønningerne tilpasser sig. Mulighederne her er begrænsede, fordi der eksisterer stivheder på arbejdsmarkeder. En tilpasning af lønningerne i en situation, hvor lønstigningerne i forvejen er små – vil i bedste fald tage lang tid. Hertil kan endelig føjes, at det langt fra er sikkert, at en løntilpasning er ønskelig. Lønninger er ikke alene en omkostning, de er også en indtægt.

I den forbindelse kommer den sociale dimension med ensartede regler vedrørende arbejdsmarkedspolitiske og sociale ordninger ind som et element, der stiller endnu større krav til løntilpasningen. Virksomhedernes samlede omkostninger til arbejdskraften består af løn, omkostninger til arbejdsmarkedspolitiske ordninger og sociale ordninger. Når omkostningerne til de to sidste sæt ordninger i øget udstrækning er bestemt af EU, bliver kravet til løntilpasningen øget.

I øvrigt er alternativet til faste valutakurser ikke, at ethvert land til enhver tid selv kan foretage valutakursjusteringer efter forgodtbefindende. Alternativet er at vende tilbage til et Ems-system, hvor det enkelte land først kan

foretage valutakursjusteringer efter en gensidig konsultation imellem landene.

Problemet med faste kurser er, at det er de nominelle valutakurser, der låses fast. Der er ingen mekanismer, der sikrer, at omkostningsudviklingen i landene bliver så ens, at de reale valutakurser også er ens. De reale valutakurser kan komme så meget ud af ligevægt, at en nominal tilpasning er ønskværdig. Hertil kommer, at der kan ske realøkonomiske ændringer i økonomierne, som gør det naturligt at overveje, om også tilpasning af realkurserne er nødvendige.

Et fastkurssystemets levedygtighed skal ikke vurderes på forholdene under normale omstændigheder, hvor den økonomiske udvikling foregår jævnt i alle lande. Systemets levedygtighed skal vurderes ud fra forholdene i krisesituationer.

Historisk er det interessant at konstatere, at fastkurssystemer kun har vist sig at være levedygtige, når der samtidig etableres en politisk union (Sørensen 1990).

7. Hvad er kernen i ØMU-diskussionen?

Formålet med ØMU'en er ikke at skabe reel økonomisk integration. Den ligger allerede i det indre marked, som er kernen i EF-samarbejdet. Formålet med ØMU'en er at afskaffe nationalstaternes mulighed for at føre økonomisk politik. Formålet er at løfte den økonomiske politik op på et overnationalt plan.

Baggrunden herfor kan være en økonomisk teoretisk antagelse, som siger, at nationalstaterne ikke mister noget ved at opgive deres økonomiske politik. Man vinder til gengæld meget ved, at den økonomiske politik bliver et fællesskabsanliggende.

Baggrunden kan også være politisk. Man ser ØMU'en som et stort skridt frem i retning af en politisk union. ØMU'en er med andre ord

den dynamo, som gennem en række institutionelle ændringer, der »logisk« følger med ØMU'en, eller som er nødvendige for, at ØMU'en kan fungere, fremmer udviklingen frem mod en politisk union.

Den økonomiske begrundelse for ØMU'en er ikke overbevisende. Det er svært at hævde, at det ikke er et tab, at nationalstaterne ikke længere kan føre økonomisk politik. Når EU ikke er et optimalt valutaområde, er det problematisk at gøre den økonomiske politik overnational.

EU-landene er økonomisk set meget forskellige. Der er betydelige forskelle i levestandard. Der er betydelige forskelle med hensyn til de problemer, som er de mest alvorlige i de enkelte lande. Den institutionelle opbygning i de enkelte EU-lande er meget forskellig. Eksempelvis fungerer de nationale arbejdsmarkeder forskelligt i de forskellige lande. Det er en gylden regel i økonomisk politik, at man skal anvende instrumenter, der griber ind så tæt på stedet, hvor problemet er. En fællesskabspolitik umuliggør, at det enkelte land selv kan tilpasse sin økonomiske politik til de specifikke problemer, landet har.

Et lands økonomi udgør et økonomisk system, som bliver udsat for en række »stød«. Det ændrer de vilkår, man skal arbejde under, og økonomien må tilpasse sig de nye vilkår. Tilpasningen til sådanne stød bliver vanskelig med risiko for regionale ubalancer. Der eksisterer kumulative processer i økonomien i form af sammenhænge imellem vækst, produktivitet og prisudvikling, som kan skabe betydelige regionale ubalancer.

Lande, der befinder sig på forskellige økonomiske niveauer, vil ofte have forskellig prioritering af de mål, man vil nå. Men selv for lande, som befinder sig på samme niveau, kan der være forskelle med hensyn til den måde, man gerne vil indrette samfundet på.

Når fællesskabet fører politik for alle lande, bliver det naturligvis ikke muligt for enkeltlandene at tilgodese deres egen prioritering. En koordinering af den økonomiske politik i stedet for en økonomisk-monetær union kunne skabe en bedre balance imellem fællesskabets tarv og de enkelte landes tarv.

Det spørgsmål som rejser sig er, om ØMU'en, som den er udformet i Maastricht-trakten kan fungere. Den består af en centraliseret monetær union og en løs økonomisk union. Man må gå en af to veje.

Den ene mulighed er at holde fast ved den fælles mønt. Det betyder, at finanspolitikken må centraliseres. På fællesskabsplan må man lave en fælles finanspolitik, med et fælles budget af væsentlig større omfang end i dag. Man må have en fælles regionalpolitik, en fælles arbejdsmarkedspolitik og en fælles socialpolitik. Inden for det enkelte land har man i dag de automatiske stabilisatorer, der bidrager til at udjævne regionale forskelle. Automatiske stabilisatorer eksisterer ikke mellem landene. En sådan mekanisme vil det være påkrævet at indføre på fællesskabsniveau gennem EU-budgettet. Når EU skal føre en fælles økonomisk politik, må den naturligvis også have et parlamentarisk grundlag. Tilsynet med EU's budget, som bliver større, må også være parlamentarisk baseret. Hermed åbnes der op for lovgivningskompetence til EU-parlamentet.

Den anden mulighed er, at man stadig mener, at den økonomiske politik er et nationalt anliggende. Det betyder, at den monetære union må løsnes op. Man opgiver den fælles mønt. Løsningen her er, at landene i større udstrækning samordner deres økonomiske politik.

Diskussionen omkring beskæftigelsen viser også dilemmaet. EU kan ikke løse beskæftigelsesproblemet, førend man giver EU instrumenterne i hænde. Konjunkturarbejdsløsheden kan kun løses ved, at EU fører konjunkturpolitik. Strukturarbejdsløsheden kan kun løses ved, at EU får mulighed for at gribe ind på de nationale arbejdsmarkeder.

Som situationen er i dag, kan konjunkturarbejdsløsheden kun elimineres gennem en koordineret indsats af alle lande. Strukturarbejdsløsheden kan kun afhjælpes ved nationale indgreb.

Spørgsmålet er, om den koordinerede løsning ikke er at foretrække. Økonomisk er det vel bedre, at lande som er forskellige, hver laver deres indgreb, som er tilpasset landenes egen situation, og som er samstemt for at tilgodese helheden.

Politisk må det vel desuden være at foretrække, at befolkningerne selv har mulighed for at opnå indflydelse på de indgreb, som påvirker deres hverdag.

Litteratur

- Finansministeriet. 1990. *Finansredegørelsen*. Budgetdepartementet.
- Finansministeriet. 1993. *Finansredegørelsen*. Budgetdepartementet.
- de Grauwe, P. 1992. *The Economics of Monetary Union*. Oxford.
- Hofman, H. 1991. »EF-kommissionen snyder på vægten«, *Samfundsøkonomen* nr. 4.
- Kjeldsen-Kragh, S. 1995. *Europæiske Samarbejdsmuligheder*. København.
- Kommissionen. 1990. »One market, one money«, *European Economy*. No. 44.
- Sørensen, C. 1990. *Danmark-Delstat i Europa*. København.
- Ølgaard, A. 1992. »Om udlands-, offentlig og privat gæld«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Nr. 1.