

ØMU, den økonomiske politik og institutionerne

Anders Ølgaard, professor, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

De færreste vil bestride, at EF-samarbejdet har været en succes fra Rom-traktatens undertegnelse af de seks oprindelige medlemslande i 1957 via Storbritanniens, Irlands og Danmarks medlemskab i 1972 og frem til udvidelsen af medlemskredsen i 1980'erne med Grækenland, Spanien og Portugal. Ved begyndelsen af 1990'erne er spørgsmålet om en yderligere forøgelse af antallet af medlemslande tilsyneladende ved at blive aktuelt. Det drejer sig i første række om lande fra EFTA-samarbejdet (Østrig, Norge og Sverige), men også om EF's forhold til de østeuropæiske lande øst og syd for Tyskland. Hertil kommer en række udenrigspolitiske problemer i forhold til såvel USA som Sovjetunionen og andre dele af verden (herunder Golf-staterne). På disse områder vil de tre store, politisk toneangivende EF-lande, (det genforenede) Tyskland, Frankrig og Storbritannien, givetvis have forskellige synspunkter. Det vil igen afspejle sig i debatten om fælles udenrigs- og forsvarspolitik m.v. Disse problemkredse er måske endda, når det kommer til stykket, de mest centrale, når de store EF-lande skal tage stilling til EF-samarbejdets fremtidige udformning. De vil imidlertid ikke blive berørt i det følgende, som kun vil behandle det økonomiske samarbejde i EF.

Men selv med denne begrænsning vil der uundgåeligt rejse sig politiske spørgsmål. Det skyldes bl.a., at jo mere vidtgående det

økonomiske samarbejde bliver, jo vanskeligere vil det blive at sikre, at de vedtagne regelsæt også i praksis kommer til at fungere. Men det hænger nok især sammen med, at ambitionsniveauet i de planer, der i øjeblikket drøftes – i første række m.h.t. skabelsen af en egentlig valutaunion – ifølge sagens natur indebærer, at medlemslandene i langt højere grad end hidtil må afgive suverænitet. Og hermed opstår der automatisk debat med dertil knyttet usikkerhed og skepsis i de enkelte medlemslande.

Problemet er ikke nyt. I 1966 blev der på fransk foranledning i Ministerrådet gennemført det såkaldte Luxembourg-forlig, hvorefter det enkelte medlemsland havde vetoret, hvis det drejede sig om afgørelser, der var vigtige for det. Hermed var man gået fra flertalsstyre til en konsensus-politik, hvor man i Ministerrådet lod de problemer ligge, som man ikke kunne nå til enighed om.

Ved den Europæiske Fælles Akt blev det bl.a. besluttet at skabe Det Indre Marked inden nytår 1993. De regler, som var nødvendige med henblik herpå, kunne vedtages med kvalificeret flertal. Der var altså tale om, at veto retten blev tilsidesat for så vidt angår skabelsen af Det Indre Marked.

Som bekendt er dette arbejde i fuld gang, omend der stadig er langt igen. Men ikke desto mindre er der allerede yderligere initiativer

på bedding, i første række m.h.t. skabelsen af en Økonomisk og Monetær Union (ØMU). Som nærmere omtalt nedenfor drejer det sig især om at etablere en valutaunion. Hermed fastlåses man »uigenkaldeligt« medlemslandenes indbyrdes valutapariteter, og det har vidtgående konsekvenser for de enkelte medlemslandes mulighed for at føre deres egen økonomiske politik.

Hvor vidtgående er disse konsekvenser? – og hvilke(t) EF-organ(er) skal overtage den beslutningskompetence, som de enkelte medlemslande må give afkald på for at sikre valutaunionens troværdighed, eksternt såvel som mellem medlemslandene indbyrdes? Kan det overhovedet lade sig gøre at skabe en troværdig valutaunion og samtidig at bevare EF som et demokratisk politisk samarbejde? Eller vil teknokraterne i så fald overtage magten, uden at befolkningerne i medlemslandene har mulighed for at sætte dem fra bestillingen? Det er til disse unægtelig meget centrale spørgsmål, at der i det følgende vil blive søgt knyttet nogle kommentarer. Ikke i et forsøg på at give definitive svar, men først og fremmest for at bringe de netop rejste spørgsmål ind i debatten. Det er nemlig hidtil ikke lykkedes, selv om man er begyndt at strejfe spørgsmålet om EF's – og især en kommende ØMU's – »demokratiske underskud«.

Som baggrund for at behandle de nævnte spørgsmål kan det imidlertid være praktisk at prøve at resumere de vigtigste resultater, EF hidtil har nået. Det vil ske under overskrifterne Den Fælles Landbrugspolitik, Det Indre Marked og EMS-samarbejdet.

2. Den Fælles Landbrugspolitik

Helt siden 1960'erne har den fælles landbrugspolitik været en af EF-samarbejdets hovedpiller. Kort fortalt har ideen været, at der også for landbrugsprodukter skulle gæl-

de samme priser overalt i medlemslandene, men i modsætning til industrivarerne, hvis priser jo fastsættes i markedet, skulle priserne til landbruget fastsættes af EF's landbrugsministre. Under pres fra deres lokale landbrugsorganisationer har de været tilbøjelige til at sætte priserne på landbrugsprodukter i overkanten. Selvforsyningsgraden for de landbrugsvarer, der indgår i markedsordningerne, var i 1960'erne mindre end 100 pct., idet EF var nettoimportør af de pågældende varer. Resultatet af den førte politik, der har støttet landbruget gennem høje produktpriser, er imidlertid blevet, at der nu er en betydelig overskudsproduktion af de pågældende landbrugsvarer. På den ene side må forbrugerne betale væsentligt mere for fødevarer, end hvis man havde valgt en anden form for subsidiering – eksempelvis med det udgangspunkt, at forbrugerpriserne skulle modsvare verdensmarkedspriserne. På den anden side skaber overskudsproduktionen store finansielle problemer for EF; landbrugspolitikken er blevet EF-budgettets gøgeunge. De finansielle problemer for EF opstår, hvad enten man oplagrer (og evt. destruerer) landbrugsvarerne eller løbende eksporterer dem til tredielande, hvor priserne er lavere end i EF, hvorfor der må ydes eksportstøtte i form af de såkaldte eksportrestitutioner. Og endelig har de højere priser til landbruget ikke engang løst dets strukturproblemer, men er delvis blevet kapitaliseret i højere priser på landbrugsejendomme til skade for næste generation af landmænd.

EF-Kommissionen har gennem de sidste årtier konstant advaret mod den førte politik, men forgæves. Først på det seneste er landmændene ved at erkende, at politikken med støtte via produktpriserne er ved at køre fast i overskudsproblemer, dumping-eksport til tredielande med deraf følgende problemer i GATT og økonomiske krav til EF's kasse, som man ikke kan finansiere, især ikke hvis

man som et led i en realisering af ØMU-planerne må regne med øgede udgifter i forbindelse med regionalpolitik m.v.

Pointen er imidlertid, at mens man langt om længe i landbrugskredse er ved at komme til den erkendelse, at de garanterede landbrugspriser må sættes ned, er der i mellemtiden sket det, at priserne er kommet så højt op, at det ikke mindst i små, dårligt beliggende brug (bjergbønder m.v.) er nødvendigt med indkomstkompensationer, når priserne sættes ned. Landbrugspolitikken er ved at flytte sydpå, og olivenolie vil få en større rolle på smørrets bekostning. I Middelhavsområdet betragtes socialpolitik som et naturligt element i landbrugspolitikken. Indkomststøtte til fattige bønder har da heller ikke samme produktionsforøgende konsekvenser som en politik, baseret på højere priser. Men EF's fundamentale ide om, at produktionen skal foregå, hvor det kan ske mest effektivt, bliver naturligvis krænket ved sådanne socialpolitiske elementer i landbrugspolitikken. Dette har det danske Landbrugsråd da heller ikke været sene til at understrege.

Konklusionen bliver på denne baggrund, at EF's fælles landbrugspolitik stadig ikke har fået et indhold og en form, der har kunnet indfri forventningerne om produktionsallokering på basis af effektivitet ledsaget af en strukturpolitik (læs: afvandringspolitik), der skulle kunne holde EF's udgifter på dette område nede. Og hvad værre er: nye medlemslande med fattige bønder vil gøre det endnu vanskeligere at finde bæredygtige løsninger.

I stedet har man fået et uigennemsigtigt system med en lang række ordninger, som har meget lidt med effektiv produktion at gøre, og som endvidere fører til omgørelser på mere eller mindre legal vis. På denne baggrund er det ikke for meget sagt, at EF's landbrugspolitik underminerer troværdigheden af EF

som en union, der på en tilfredsstillende måde kan løse fundamentale strukturproblemer. Og sådanne strukturproblemer vil melde sig med øget styrke i forbindelse med etableringen af en valutaunion.

3. Det Indre Marked

Et hovedelement i EF-pakken, der herhjemme var til folkeafstemning i februar 1986, er skabelsen af et indre marked ved udgangen af 1992. Oprindeligt var EF jo en toldunion, idet der er toldfrihed medlemslandene imellem. Men derudover findes der en række andre handelshindringer, der varierer fra land til land, og sigtet med det indre marked er at afskaffe alle disse hindringer, således at EF-landene får karakter af ét stort hjemmemarked. Når det indre marked er etableret, vil kontrollen ved medlemslandenes indbyrdes grænser kunne afskaffes, simpelthen fordi der ikke længere er noget at kontrollere.

De bestemmelser, der er nødvendige for at skabe det indre marked, kan som nævnt vedtages i Ministerrådet ved flertalsbeslutning. Man kunne tro, at der her var tale om en storstilet indsats i retning af regelforenklung, men så simpelt er billedet ikke. Krav om standardisering, bl.a. for at sikre gennemsigtighed i markederne og muliggøre produktivtetsforøgelser, kan føre til ganske komplicerede (og stive?) regelsæt. Afskaffelse af grænsekontrol vil desuden, for blot at nævne et enkelt eksempel, få den konsekvens, at momsopkrævningen i forbindelse med varer, der produceres i ét medlemsland, men forbruges i et andet, i fremtiden må ske efter nye procedurer, som der da også allerede er vild uenighed om.

Et af de vigtigste elementer i det indre marked er, at private kapitalbevægelser medlemslandene imellem skulle liberaliseres inden midten af 1990, hvorefter finansielle institutioner i de forskellige medlemslande kan

konkurrere frit. Hermed er samtidig skabt en af forudsætningerne for en valutaunion.

Mens der kan vedtages bestemmelser med henblik på skabelsen af det indre marked ved flertalsbeslutning, har medlemslandene formelt set bevaret retten til selv at fastsætte egne skattesatser m.v. Dette forhold spillede en betydelig rolle i debatten forud for folkeafstemningen i 1986 og skal også berøres her, da det foregriber problemerne omkring suverænitetsafgivelse i forbindelse med den økonomiske politik.

Selv om det i 1986 var tanken, at medlemslandene formelt skulle bevare retten til at fastsætte f.eks. satserne for indirekte skatter, vil friere regler for – og i sidste ende en afskaffelse af – grænsekontrol indebære, at det i praksis kan være nødvendigt at skele til naboerne, hvis man vil undgå alt for kaotiske forhold omkring grænsehandelen. På denne baggrund er der en stigende tilslutning til det synspunkt, at der kan være grund til at indføre minimumssatser i varebeskatningen.

Helt generelt indebærer de friere muligheder for handel mellem landene og ikke mindst de frie kapitalbevægelser, at det enkelte medlemsland, og altså også Danmark, under alle omstændigheder må indrette sin skattestruktur således, at det ikke afskrækker investorer – udenlandske og danske – fra at skabe arbejdspladser her i landet. Da specielt den danske skattestruktur ligner de øvrige skandinaviske landes mere end de kontinentale EF-landes, giver dette forhold problemer for den danske finanspolitik. I det omfang disse problemer kun kan løses ved en generel reduktion af skattesatserne, vil det selvsagt også få konsekvenser for omfanget af de offentlige udgifter.

Med andre ord er det vigtigt at holde sig for øje, at jo friere de indbyrdes landegrænser kan passeres, jo mindre værdi kan man til-

lægge det forhold, at det enkelte medlemsland formelt har bevaret sin suverænitet m.h.t. lovgivning på en række områder. Hvis man nemlig vælger en løsning, der adskiller sig afgørende fra de andre medlemslandes, vil det i praksis kunne være vanskeligt at leve med de konsekvenser, sådanne forskelle vil få for det pågældende medlemsland. Formel bevarelse af lovgivningsmæssig suverænitet er med andre ord ikke altid ensbetydende med, at man også i praksis har bevaret sin handlefrihed.

4. Fra EMS-samarbejde til valutaunion?

Det økonomiske område inden for EF, der mest har været præget af ideer og planer om integration, er nok valutaområdet med henblik på at stabilisere medlemslandenes indbyrdes valutakurser. Allerede i 1970 afgav det såkaldte Werner-udvalg en betænkning om dannelsen af en valutaunion inden for EF. Denne betænkning kan betragtes som en forløber for Delors-udvalgets fra 1989. Da dollarens guldindløselighed blev ophævet i 1971, blev det af EF fortolket som en udfordring, der førte til det såkaldte »slange-samarbejde« fra 1972, der knyttede (de fleste af) medlemslandenes valutaer særlig tæt sammen. Baggrunden herfor var ikke blot principielt ideologisk. Det havde vist sig, at den fælles landbrugspolitik løb ind i store vanskeligheder – ud over dem, den havde i forvejen, jfr. ovenfor – når der skete ændringer i medlemslandenes indbyrdes valutapariteter. Det var således ikke nogen tilfældighed, at slangesamarbejdet gennem 1970'erne søgtes udbygget, hvad der i 1979 resulterede i skabelsen af EMS'en.

EMS-samarbejdet indebærer, at man har fastlagt centalkurser mellem medlemslandenes valutaer indbyrdes, idet markedskurserne kan bevæge sig omkring disse kurser inden for på forhånd fastlagte intervaller.

Man har dermed bevæget sig ganske langt i retning af et system af faste indbyrdes valutakurser, hvad der dog naturligvis ikke udelukker, at kurserne på f.eks. dollar og yen kan svinge, men i så fald sker det i samme takt for alle de valutaer, der deltager i EMS-samarbejdet.

De indbyrdes centralkurser kan ændres, men kun efter aftale medlemslandene imellem. At Danmark også i praksis har mistet suverænitet på dette punkt, viste sig allerede ved den såkaldte »Fastelavns-devaluering« i 1982, hvor den socialdemokratiske regering måtte sande, at der er politiske realiteter i, at en dansk paritetsændring netop kun kan ske, hvis den godkendes af de øvrige medlemslande.

Når man kan karakterisere EMS-samarbejdet som en succes, hænger det dels sammen med, at der gennem 1980'erne er blevet længere og længere mellem justeringerne af medlemslandenes indbyrdes valutapariteter, dels at justeringerne kvantitativt set er blevet stadig mindre. Hertil kommer, at Storbritannien som bekendt langt om længe sluttede sig til EMS-samarbejdet i 1990.

Men selv under EMS-samarbejdet er det altså muligt at aftale ændringer i de indbyrdes centralkurser. Ved dannelsen af en valutaunion forsvinder denne mulighed, idet de indbyrdes valutakurser fastlåses »uigenkaldeligt«. Hermed forsvinder argumentet for et bånd, hvori markedskurserne kan bevæge sig. Markedskurserne bliver pr. definition lig med centralkurserne. I en troværdig valutaunion vil medlemslandene således ikke alene have givet afkald på valutakursændringer som økonomisk-politisk instrument. Også renten på samme type af fordringer må – med frie private kapitalbevægelser, jfr. ovenfor – forventes at blive ens i de forskellige medlemslande. En valutaunion er derfor samtidig en renteunion. De enkelte landes

mulighed for at føre deres egen pengepolitik vil med andre ord forsvinde.

Men hvad med finanspolitikken? Allerede Det indre Marked sammen med EMS'en skaber – helt uafhængigt af formelle regelsæt – et pres på de enkelte medlemslande med henblik på en finanspolitisk harmonisering, jfr. ovenfor. Men er der behov for at gå længere med henblik på, at medlemslandene også formelt afgiver finanspolitisk suverænitet?

Dette spørgsmål er – og vil vist altid være – den varmeste kartoffel ved etablering af en valutaunion, især da i vore dage hvor en offentlig sektor af betragtelig størrelse er et naturligt element i samfundsstrukturen, i hvert fald på vore breddegrader. Argumenterne imod en vidtgående, tvungen koordinering (læs: suverænitetsafgivelse) i forbindelse med ØMU'en forekommer ikke overbevisende. Realiteten er nok, at man anser det for urealistisk at få medlemslandenes parlamenter til at acceptere en sådan suverænitetsafgivelse, og derfor holder man for en gangs skyld en lav profil.

Men så sidder man til gengæld tilbage med problemet: Bliver valutaunionen i så fald troværdig?

5. De finanspolitiske dilemmaer

Allerede i Delors-udvalgets kommissorium taltes der om en »Økonomisk og Monetær Union«. At monetær union betyder valutaunion er uden videre klart, jfr. ovenfor, men hvad betyder en Økonomisk union? På dette punkt er Delors-rapporten langt mere ulden, men når man skræller alle udenværker væk, når læseren alligevel frem til den klare konklusion, at det drejer sig om samordning af finanspolitikken, således at der også her sker en overføring af beslutningskompetence fra medlemsstaterne til EF. Det fastslås desuden, at det er »uomgængeligt nødvendigt, at

der sker parallelle fremskridt i den økonomiske og monetære integration, hvis man skal undgå, at der opstår uligevægte» (den såkaldte parallelisme-tese).

Det er Delors-rapportens klare standpunkt – ja, det er måske endda det mest interessante synspunkt i hele rapporten – at parallelisme er nødvendig, og især at økonomisk (læs: finanspolitisk) koordination nødvendigvis må ske ved, at medlemslandene afgiver finanspolitisk suverænitet til EF, idet det er nødvendigt at udvikle bindende regler såvel som bindende procedurer for de enkelte landes finanspolitik, herunder »fastsættelse af øvre grænser for de enkelte medlemsstats budgetunderskud« (pkt. 33). Med andre ord: Medlemslandenes parlamenter skal afgive kompetence (læs: suverænitet) på det punkt, der både aktuelt og historisk er et kernepunkt for ethvert lands lovgivende forsamling: finansloven (budgettet).

Det er jo tale i klar tekst, og argumentationen er da heller ikke let at komme udenom: Hvis man ikke kan sikre, at finanspolitikken i de enkelte lande koordineres, kan man heller ikke sikre valutaunionens troværdighed.

Men samtidig rejser Delors-rapportens konklusion en lang række spørgsmål og problemer. Et af dem er, til hvilken institution i EF de enkelte medlemslande skal afgive finanspolitisk suverænitet. Det spørgsmål har jeg nu i over et år prøvet af få besvaret. Jeg har endda – på den af økonomiministeren afholdte konference på Christiansborg den 3. maj 1990 – spurgt Jacques Delors himself. Med et citat fra den senere udsendte konferencerapport (side 107) spurgte jeg:

»Hvis ØMU realiseres, vil det fra tid til anden blive nødvendigt at tvinge landene til at gøre ting, som de ikke ønsker at gøre – at vride arm på dem.

Hvilke politikere skal beslutte at vride arm på medlemslandene?

Vil befolkningen i alle medlemslandene forstå, hvad der foregår, og vil de acceptere alle disse planer?»

Svaret var, som enhver kan forvisse sig om ved at læse de følgende sider i konference-rapporten, en samling upræcise almindeligheder. Men det drejer sig jo altså også om en virkelig øm politisk ligtorn.

6. EF's krav til medlemslandenes finanspolitik

Problemerne omkring den finanspolitiske koordination med deraf følgende suverænitetsafgivelse bliver ikke lettere at håndtere, når man erkender, at der – i modsætning til valutaunionen – ikke findes nogen alment accepteret definition af, hvad en økonomisk union overhovedet er. Det er vist endda berettiget at hævde, at det eneste, de såkaldt professionelle økonomer er enige om, er, at der ikke engang kan gives nogen entydig, enkel og klar formulering af problemet.

På den ene side er det klart, at man i EF ikke skal godkende de enkelte landes finanslove, punkt for punkt. På en lang række områder sker der ingen indblanding. Som det fremhæves i Økonomiministeriets seneste rapport om emnet, ØMU II, januar 1991, kan forhold som sundhedsvæsen, uddannelse og forskning, sociale foranstaltninger og boligforhold for alle praktiske formål fastlægges nationalt, regionalt eller lokalt (kap. V). (Desværre savner man her en henvisning til, at det senere i rapporten på et mere ydmygt sted fastslås, at nok er socialpolitik et nationalt ansvar, men hvis den udformes som støtte til skibsværfter eller ineffektive landbrug, bliver den nu alligevel et EF-anliggende (kap. IX). I denne sammenhæng bør det også nævnes, at hele debatten om den sociale di-

mension i EF jo netop er udtryk for, at det er et åbent spørgsmål, i hvilken grad arbejdsmarkeds- og sociale forhold skal fastlægges af EF).

På den anden side må man – det er i hvert fald Delors-rapportens holdning – sikre, at der fra EF kan stilles krav med hensyn til, hvad man kunne kalde »finanspolitikens samlede strammingsgrad«. Sådanne krav er nødvendige for at forhindre, at et medlemsland f.eks. gennem en ekspansiv finanspolitik sætter troværdigheden m.h.t., at det vil følge valutaunionens spilleregler, over styr.

Problemet er imidlertid, at der ikke findes noget enkelt udtryk for finanspolitikens strammingsgrad, som altid vil forekomme naturligt og hensigtsmæssigt. Det gælder også for det ovenfor nævnte krav om fastsættelse af øvre grænser for de enkelte medlemsstaters budgetunderskud.

Når Delors-rapporten alligevel opstiller sådanne enkle kriterier må man formode, at det hænger sammen med, at jo enklere kriterierne er, jo færre problemer vil der opstå i EF, når man skal tage stilling til, om de enkelte medlemslande lever op til dem, og jo færre problemer opstår der derfor, når Jacques Delors ikke vil svare på, til hvilket EF-organ de enkelte lande skal afgive finanspolitisk suverænitet.

Til gengæld er sådanne firkantede kriterier naturligvis ikke de enkelte medlemsstaters livret – og da slet ikke den danske regerings.

Hvad gør en regering, der ikke kan lide et problem? Den benægter dets eksistens – og det er lige præcis, hvad regeringen gør i ØMU II (side 51 fo). Den nævner tre relativt harmløse kriterier og fortsætter, at herudover »skønnes det ikke nødvendigt at gennemføre yderligere regler på det finanspolitiske område for at sikre en passende finan-

spolitik«. Med andre ord: ØMU er alligevel først og fremmest en valutaunion – garneret med finanspolitisk vinduespynt. Det er naturligvis en bekvem måde at undgå at tage stilling til en række varme kartofler på, men vil en sådan konklusion ikke samtidig underminere valutaunionens troværdighed?

Ikke blot Delors-rapporten, men også talrige faglige bøger og artikler ser en centralisering af finanspolitikken som en nødvendighed for at sikre valutaunionens troværdighed. Det samme gjorde Werner-rapporten fra 1970, der havde samme opgave som Delors-udvalget. Der blev det foreslået, at der skulle oprettes et beslutningscenter, som bl.a. skulle have afgørende indflydelse på de nationale budget-politikker. Det var nok bl.a. derfor, at Werner-planen aldrig fremkaldte nogen entusiasme i de enkelte medlemslande og slet ikke i disses parlamenter.

På denne baggrund er det mildest talt lidet overbevisende, når der i ØMU II side 52 argumenteres for, at man i finanspolitisk sammenhæng kan nå lige så langt ad frivillighedens vej som ved en centralisering (læs: suverænitetsafgivelse).

Argumentationen, der ikke skal gengives her, går på det såkaldte »free-rider« problem. Men hvad man ikke kommer ind på er følgende betragtning, som til gengæld forekommer så elementær, at den vist kun kan negligeres af EF-teknokrater:

EF består af medlemslande med demokratisk styreform, med frie valg og følgelig med skift i parlamentsflertal fra tid til anden med deraf følgende skift i regeringens farve og erklærede politik. I denne forbindelse – og ikke mindst i de valgkampe, som er en del af systemet – spiller økonomiske spørgsmål en afgørende rolle. Det er derfor en del af hele systemets funktionsmåde, at der fra tid til anden i de enkelte medlemslande vælges nye

regeringer, der vil føre en anden økonomisk politik end forgængeren. Hvad nu, hvis denne politik ikke er i overensstemmelse med, hvad EF-landene tidligere ad frivillighedens vej er nået frem til? I så fald er der jo ingen, der kan forhindre den nye regering i at føre sin politik ud i livet, selv om det måtte bringe valutaunionens troværdighed i fare.

7. Ambitionsniveauet i den økonomiske politik

I jo højere grad definitionen af den økonomiske union udvandes, og jo længere man mener at kunne nå ad frivillighedens vej, i jo højere grad er man tilbage i den konklusion, at ØMU i virkeligheden er lig med en valutaunion samt diverse vinduespynt.

Ud over problemerne med troværdigheden af en sådan konstruktion kan man spørge, om det synspunkt, at man kan klare sig med koordinering ad frivillighedens vej, ikke samtidig er udtryk for, at ambitionsniveauet m.h.t. opnåelse af økonomisk vækst og høj beskæftigelse er blevet sænket mærkbart gennem de sidste tyve år. Svaret herpå er givetvis bekræftende. I stigende grad betragtes økonomisk politik ikke længere som midler til at nå bestemte mål, men snarere som potentielle usikkerhedsfaktorer, der påfører erhvervslivet omkostninger. Kommissionens – formentlig overdrevne – skøn over fordelene ved, at valutakursrisikoen vil være elimineret i en (troværdig) valutaunion, er blot et enkelt udtryk herfor.

Hvis denne vurdering er rigtig, kan den måske bidrage til at forklare, at problemerne omkring ØMU har svært ved at påkalde sig den store interesse blandt medlemslandenes vælgere – hvis det rent faktisk er rigtigt, at interessen blandt vælgere er begrænset. Argumentet skulle da være det, at det parlamentariske styre i de enkelte medlemslande alligevel fungerer dårligt. Derfor vil det kun være

en fordel, at parlamenterne afgiver kompetence til EF. Hvis man accepterer disse præmisser, er vi imidlertid tilbage ved spørgsmålet om, til hvem i EF der skal afgives suverænitæt.

8. De udemokratiske EF-institutioner

Når EF-Kommissionen har fået så stor magt inden for EF-samarbejdet, hænger det nok bl.a. sammen med, at den er udnævnt for 4-års perioder. Den kan i praksis ikke væltes ved noget mistillidsvotum el.lign. og kan for så vidt karakteriseres som en udemokratisk institution. Dette er så meget mere bemærkelsesværdigt, som Kommissionen har en række beføjelser m.h.t. at overvåge, at traktaterne efterleves etc., som kunne lede tanken hen på, hvad nationale regeringer normalt beskæftiger sig med. Hertil kommer, at Kommissionen har »initiativret« med henblik på, hvad Ministerrådet kan beskæftige sig med. Det drejer sig faktisk om en ganske vidtgående beføjelse, idet Ministerrådet skal tage stilling til de forslag, det får forelagt af Kommissionen. Og endnu mere bemærkelsesværdigt: Medmindre der er enighed i Ministerrådet, kan man slet ikke sætte et spørgsmål på dagsordenen uden først at have fået grønt lys herfor fra Kommissionen. At EF-parlamentet ikke har initiativret, skal blot tilføjes for at gøre billedet endnu mere forvirret.

Ud fra et demokratisk synspunkt vil ledelsen af den centralbank, der skal styre valutaunionen, Eurofed, ikke tage sig bedre ud. Det er udtrykkeligt fastslået, at den ikke må modtage instruktioner fra nogen side. Direktionens medlemmer foreslås desuden valgt for 8-års perioder. Som bekendt skal Eurofed have prisstabilitet som sin (eneste) målsætning.

Men lige som nationale centralbanker ikke kan føre økonomisk politik, uden at det på

en eller anden måde sker i et samspil med regeringen, må man spørge, hvem Eurofed's ledelse skal have som forhandlingspartner. Som planerne tegner sig, bliver det Ministerrådet, nærmere bestemt Økonomi- og Finansministrene, som skal sikre den »demokratiske kontrol«.

Vil de være i stand hertil? Vil der i det hele taget være tilstrækkeligt politisk demokrati i EF til, at man kan undgå, at samarbejdet udvikler sig til teknokrati og bureaukrati, anført af Kommissionen og Eurofed?

Dette fundamentale problem har ligget i luften længe, og det vil blive aktualiseret, hvis planerne om en valutaunion føres ud i livet.

9. De demokratiske EF-institutioner – Ministerrådet

Som bekendt er de demokratiske EF-institutioner dels Ministerrådet, dels Parlamentet. (I Økonomiministeriets ØMU II side 80 nævnes en ny ide til endnu en mulig institution, nemlig et Europæisk Senat med udgangspunkt i medlemslandenes parlamenter, men den er der ikke taget hensyn til i det følgende.)

Hidtil har Ministerrådet været den dominerende faktor, hvadenten det drejer sig om møder mellem medlemslandenes stats-, udenrigs-, økonomi-, finans-, landbrugs- eller andre ministre. Men i betragtning af, at Ministerrådet kan træffe beslutninger – forordninger – som direkte bliver gyldige i de enkelte medlemslande, eller vedtage direktiver, som medlemslandene er forpligtede til at omsætte i national lovgivning, kan man ikke karakterisere Ministerrådets procedure- og beslutningsregler som betryggende. I Danmark har man som bekendt prøvet at bøde herpå ved etableringen af Folketingets Markedsudvalg, hvor de danske minister-

rådsmedlemmer forudgående skal forelægge de spørgsmål, der skal drøftes. Men muligheden for, at der træffes beslutninger på et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag, er selv sagt langt større end i et nationalt parlament med åbne møder og flere behandlinger af det enkelte lovforslag, hvor der ind imellem foregår uddybende drøftelser i (folketing)sudvalg.

De spilleregler, Ministerrådet arbejder under, er altså langt fra problemfri. Føjer man hertil, at Ministerrådet ikke engang selv fastsætter sin dagsorden, jfr. ovenfor om Kommissionens initiativret, forekommer det ikke troværdigt, at Ministerrådet vil kunne handle med den fornødne autoritet, hvis et enkelt medlemsland – og specielt et af de store – fører en national politik, som kan sætte valutaunionens troværdighed over styr. Det er ikke et argument heroverfor, at det jo gik meget godt i perioden 1870-1914, for den gang havde man jo hverken offentlig sektor eller finanspolitik. Og det er heller ikke noget godt argument, at problemerne m.h.t. at fastholde de indbyrdes valutapariteter har været til at overse – og tilmed endda faldende – gennem 1980'erne. For dels har de internationale konjunkturer jo stort set stillet sig gunstigt, og dels har succes'en m.h.t. at tilvejebringe en høj beskæftigelsesgrad i medlemslandene været til at overse. Og hvis man her argumenterer, at dette hænger sammen med strukturproblemer, så må svaret være, at heller ikke på dette område har EF hidtil kunnet notere udpræget succes, jfr. om den fælles landbrugspolitik ovenfor.

I denne forbindelse må det erindres, at spørgsmålet om en valutaunions succes ikke kan vurderes på basis af erfaringerne fra en kortere periode. Eksterne uligevægte kan opbygges gennem årtier, før den gordiske knude hugges over gennem en valutakursjustering, jfr. f.eks. sterlingdevalueringen i 1967.

På samme måde kan man argumentere for, at ambitionsniveauet m.h.t. den økonomiske politik svinger op og ned – lige som kjolelængden – når man betragter politikernes holdninger over længere perioder, lige som der hos økonomerne over tiden er modeskifter m.h.t. fordele/ulemper ved flydende, faste men justerbare, eller helt faste valutakurser (valutaunion). Derfor kan etableringen af en ØMU-valutaunion meget vel vise sig at være uhensigtsmæssig på lidt længere sigt, selv om den på kort sigt måtte tegne til at blive en succes.

10. EF-Parlamentet

De ovenfor anførte overvejelser har især været knyttet til Ministerrådet. En del af de anførte betænkeligheder ville falde bort, hvis den afgørende politiske magt befandt sig i det demokratisk valgte Parlament snarere end i Ministerrådet. Den dag en sådan omgruppering måtte være gennemført, ville det formentlig også være naturligt at etablere en valutaunion.

Men jeg må erkende, at jeg tror, det vil vare mere end min levetid ud, før Ministerrådet accepterer at se sig reduceret til noget, der minder om bestyrelsen for Amtsrådsforeningen.

11. Konklusion

1. De økonomiske fordele for EF som helhed ved at indføre en valutaunion, når alternativet er et fuldt gennemført Indre Marked og en velfungerende EMS, er formentlig meget begrænsede.

For Danmark vil der umiddelbart være tale om en række ulemper, fordi vore offentlige finanser er skruet anderledes sammen end i de øvrige medlemslande, hvorfor der vil opstå en række harmoniseringsproblemer. Men disse problemer er en følge af det Indre Marked snarere end af ØMU, jfr. ovenfor.

I øvrigt kan der være grund til at fremhæve, at svaret på spørgsmålet om fordele/ulemper for et bestemt land ved etableringen af et nyt sæt spilleregler næppe er så forskelligt fra svaret på, om det vil være en fordel for lille Peter at komme i gymnasiet. Det vil først og fremmest bero på, om han kan klare de nødvendige omstillinger.

Det er karakteristisk for de mange regnestykker, der i tidens løb er opstillet om konsekvenserne af EF-medlemsskab, EF-pakken og nu ØMU, at de vedrører det korte sigt, hvis ellers de dertil knyttede kvantificeringer skal have det mindste skær af troværdighed.

På længere sigt drejer det sig imidlertid om hele samfundets tilpasningsevne til nye vilkår.

2. Det er en central påstand i det foregående, at skridtet fra et fuldt gennemført Indre Marked og en velfungerende EMS til en valutaunion vil give anledning til flere problemer end fordele. Specielt vil der opstå en konflikt mellem på den ene side at sikre valutaunionens troværdighed og på den anden side at forhindre, at beslutningsprocesserne bliver domineret af bureaukrater og teknokrater på demokratisk valgte politikeres bekostning. Disse problemer er ikke specielt danske, og artiklen tager da heller ikke specielt sigte på danske problemer. Dog må det nok erkendes, at kilden til evt. svigtende troværdighed vedr. en kommende valutaunion næppe vil stamme fra et lille land som Danmark. Vi vil givetvis blive nødt til at indse, at vi vil få vredet armen om, hvis vi ikke følger spillereglerne.

3. Skulle man afslutningsvis anføre et synspunkt, der ganske vist ikke er specielt dansk, men dog har spillet en betydelig rolle her i landet, skulle det måske snarere være følgende:

Efter katastrofe-valget i 1973 analyserede man vidt og bredt årsagen til, at de gamle partier blev svigtet. En af konklusionerne var, at de ikke i tilstrækkelig høj grad havde bevaret kontakten med, hvad der skete i vælgerbefolkningen uden for deres egne – i de fleste tilfælde hensygnende – partiforeninger, og heller ikke havde gjort nok for at informere om centrale problemstillinger.

Som bekendt er disse overvejelser stadig på tapetet. Desværre uden at det har smittet af på politikernes indsats m.h.t. at drøfte de meget vidtgående konsekvenser af bl.a. etableringen af ØMU som et led i den almindelige politiske debat. Bl.a. på denne baggrund kan man rejse det spørgsmål, om ØMU vil blive de etablerede danske politikeres næste Waterloo i form af et nyt 1973-valg.