

Karsten Skjalm

ØMU'en og den politiske integration efter den danske euro-afstemning

I ØMU-debatten er det ofte blevet hævdet, at den fælles mønt nødvendiggør en stærkere politisk integration. Men forudsætningen for at kunne bedømme sammenhængen mellem ØMU'en og den politiske integration er et klart begreb om politisk integration. Nedenfor gives et bud på en nærmere bestemmelse af begrebet "politisk integration" for at vise, hvordan ØMU'ens politiske arkitektur indplacerer sig. Det belyses, hvad der har været de væsentligste drivkræfter i den politiske videreudvikling af ØMU'en efter Maastricht, samt hvor ØMU-konstruktionen er på vej hen efter den danske folkeafstemning. Ilddåben for ØMU'en vil blive en eventuel økonomisk krise i Euroland.

Om få måneder påbegynder EU den afsluttende etape i gennemførelsen af det vel nok mest betydningsfulde og ambitiøse integrationsprojekt i det europæiske fællesskabs historie: indførelsen af en fælles mønt. I løbet af foråret 2002 vil euroen blive sendt i cirkulation i de 12 medlemsstater, der deltager i den fælles mønt; samtidig trækkes de 12 nationale mønter ud af cirkulation. Når processen er overstået i slutningen af juli 2002, kort efter at Danmark overtager EU's formandskab, vil D-mark, franske francs, hollandske gylden, spanske pesetas osv. være en saga blot.

Med den endegyldige indmarch til Euroland foretager EU et tigerspring frem mod den "stadig tættere union", som i grunden altid har været det overordnede formål med samarbejdet. Euroen vil binde de 12 lande sammen i et "monetært skæbnefællesskab", som har vidtgående økonomiske, institutionelle og politiske implikationer – ikke blot for de 12 lande, men også for EU som helhed, og dermed også for de medlemsstater, herunder Danmark, der har valgt at stå uden for den fælles mønt.

Møntunionen er ikke unik. Der er historiske fortilfælde, for eksempel Den Latinske Møntunion og Den Skandinaviske Møntunion i det 19. århundrede. Det, der gør euro-samarbejdet specielt, er, at en række nationalstater for første gang har overdraget deres penge- og valutapolitik, nogle af de traditionelt vigtigste og symboladede økonomisk-politiske instrumenter, stater råder over, til en fælles institution, Den Europæiske Centralbank (ECB), *uden* forudgående eller parallelt at have gennemført en regulær politisk statsdannelse.

Det faktum, at de 12 lande, sådan som EU og euro-samarbejdet er konstrueret, forbliver nationalstater med egne interesser, politiske institutioner og givne loyalitetsforhold, kan vise sig at blive projektets akilleshæl. Alle historiske erfaringer viser, at møntunioner – især mellem lande af nogenlunde samme størrelse – kun kan overleve i det lange løb, hvis de deltagende lande ikke blot drager omsorg for, at deres økonomier udvikler sig nogenlunde parallelt, men også viser

Karsten Skjalm

ØMU'en og den politiske integration efter den danske euro-afstemning

I ØMU-debatten er det ofte blevet hævdet, at den fælles mønt nødvendiggør en stærkere politisk integration. Men forudsætningen for at kunne bedømme sammenhængen mellem ØMU'en og den politiske integration er et klart begreb om politisk integration. Nedenfor gives et bud på en nærmere bestemmelse af begrebet "politisk integration" for at vise, hvordan ØMU'ens politiske arkitektur indplacerer sig. Det belyses, hvad der har været de væsentligste drivkræfter i den politiske videreudvikling af ØMU'en efter Maastricht, samt hvor ØMU-konstruktionen er på vej hen efter den danske folkeafstemning. Ilddåben for ØMU'en vil blive en eventuel økonomisk krise i Euroland.

Om få måneder påbegynder EU den afsluttende etape i gennemførelsen af det vel nok mest betydningsfulde og ambitiøse integrationsprojekt i det europæiske fællesskabs historie: indførelsen af en fælles mønt. I løbet af foråret 2002 vil euroen blive sendt i cirkulation i de 12 medlemsstater, der deltager i den fælles mønt; samtidig trækkes de 12 nationale mønter ud af cirkulation. Når processen er overstået i slutningen af juli 2002, kort efter at Danmark overtager EU's formandskab, vil D-mark, franske francs, hollandske gylden, spanske pesetas osv. være en saga blot.

Med den endegyldige indmarch til Euroland foretager EU et tigerspring frem mod den "stadig tættere union", som i grunden altid har været det overordnede formål med samarbejdet. Euroen vil binde de 12 lande sammen i et "monetært skæbnefællesskab", som har vidtgående økonomiske, institutionelle og politiske implikationer – ikke blot for de 12 lande, men også for EU som helhed, og dermed også for de medlemsstater, herunder Danmark, der har valgt at stå uden for den fælles mønt.

Møntunionen er ikke unik. Der er historiske fortilfælde, for eksempel Den Latinske Møntunion og Den Skandinaviske Møntunion i det 19. århundrede. Det, der gør euro-samarbejdet specielt, er, at en række nationalstater for første gang har overdraget deres penge- og valutapolitik, nogle af de traditionelt vigtigste og symboladede økonomisk-politiske instrumenter, stater råder over, til en fælles institution, Den Europæiske Centralbank (ECB), *uden* forudgående eller parallelt at have gennemført en regulær politisk statsdannelse.

Det faktum, at de 12 lande, sådan som EU og euro-samarbejdet er konstrueret, forbliver nationalstater med egne interesser, politiske institutioner og givne loyalitetsforhold, kan vise sig at blive projektets akilleshæl. Alle historiske erfaringer viser, at møntunioner – især mellem lande af nogenlunde samme størrelse – kun kan overleve i det lange løb, hvis de deltagende lande ikke blot drager omsorg for, at deres økonomier udvikler sig nogenlunde parallelt, men også viser

vilje til at udvikle et mere vidtrækkende og varigt politisk fællesskab (Tietmeyer, 1994: 28-29).¹

ØMU'ens *politiske finalitet* har igennem flere år været et centralt tema i den politiske debat. Det var det også i den danske debat op til folkeafstemningen i september 2000. I den danske debat kunne man grundlæggende identificere tre positioner, som også har præget den internationale debat: De to yderpositioner hæftede sig ved ØMU'ens asymmetriske konstruktion, dvs. det forhold, at penge- og valutapolitikken er blevet centraliseret og overflyttet til overstatsligt niveau, mens de øvrige politikker fortsat er forankret nationalt.

Den ene gruppe antog, at ØMU'en vil forblive et samarbejde mellem suveræne stater med egne nationale interesser og givne loyalitetsforhold mellem nationale institutioner og borgere. Derfor vil ØMU-konstruktionen ikke komme til at fungere ordentligt, og før eller siden vil de politiske og økonomiske spændinger vokse til et punkt, hvor møntunionen sprænges – præcis som det er sket med historiske fortilfælde. I den danske folkeafstemningsdebat repræsenteredes denne position især af Dansk Folkeparti og Nationernes Europa.

Den anden gruppe mente derimod, at ØMU'en logisk vil føre til et langt mere vidtgående politisk samarbejde, som dels vil resultere i en stadig større grad af overstatslighed – enten i form af en såkaldt politisk union eller en regulær forbundsstat – dels resultere i, at medlemsstaterne vil blive tvunget til at *harmonisere* eller *centralisere* væsentlige dele af deres nationale økonomiske politik. I den danske debat, hvor gruppen blev repræsenteret af de øvrige nej-partier og nej-bevægelser – SF, Enhedslisten, Kristeligt Folkeparti, Junibevægelsen og Folkebevægelsen mod EF – nævntes hyppigt arbejdsmarkeds-, skatte- og socialpolitikken som eksempler på politikområder, det ville blive nødvendigt at harmonisere eller centralisere.

En bred midtergruppe, der i den danske debat var repræsenteret af ja-partierne, hævdede derimod, at der ikke logisk er noget til hinder for, at ØMU'en vil kunne fungere relativt problemfrit. Traktaten og den sekundære lovgivning præciserer nemlig klart medlemsstaternes og EU-institutionernes rettigheder og pligter, og erfaringerne fra EF-/EU-samarbejdet har da også vist, at medlemsstaterne langt overvejende har været tilbøjelige til at overholde de forpligtelser, som de har indgået. ØMU'en ville derfor hverken bryde sammen eller nødvendiggøre dybere politisk integration.

På trods af de politiske partiers løfter om en åben, saglig og fordomsfri dialog, bar debatten præg af det sort-hvide argumentationsmønster, som har karakteriseret den danske EU-debat lige siden folkeafstemningen om Danmarks indtræden i EF i 1972. Set i bakspejlet må det dog erkendes, at politikerne – ja- som nej-sigere – aldrig havde det let i folkeafstemningsdebatten. Diskussionen drejede sig om meget komplekse økonomisk-politiske sammenhænge og spørgsmål, som vanskeligt kan forklares enkelt og forståeligt eller besvares endegyldigt. Efter som ØMU'ens videre politiske skæbne og finalitet var et væsentligt, måske det væsentligste tema, i debatten, kunne man godt have ønsket, at politikerne indledningsvist havde gjort sig selv og vælgerne klart, hvad der forstås ved begreber som politisk integration og politisk union. Dette er naturligvis en forudsætning for,

at man kan gøre sig forestillinger om eventuelle forbindelseslinjer mellem møntunionen og den politiske integration.

Begrebet politisk integration er langt mere komplekst og åbenendret, end det implicit antages. Hvor der i den politiske og akademiske debat er bred enighed om, at en møntunion indebærer en fælles mønt og frie kapitalbevægelser, hvilket per definition kræver en fælles penge- og valutapolitik, står det ikke særlig klart, hvad der konkret forstås ved politisk integration (Wessels, 1998).

Formålet med denne artikel er i første omgang at give et bud på en nærmere bestemmelse af begrebet "politisk integration". Herefter gives der en kortfattet beskrivelse af, hvordan ØMU'ens politiske arkitektur indplacerer sig i denne konceptualisering. Med dette udgangspunkt vil det blive belyst, hvad der har været de væsentligste drivkræfter i den politiske videreudvikling af ØMU'en efter Maastricht, og hvor ØMU-konstruktionen er på vej hen efter den danske folkeafstemning. I konklusionen vil der blive knyttet nogle bemærkninger til, hvordan ØMU'ens politiske integration relaterer sig til den store debat om EU's fremtid.

International politisk integration – en konceptualisering

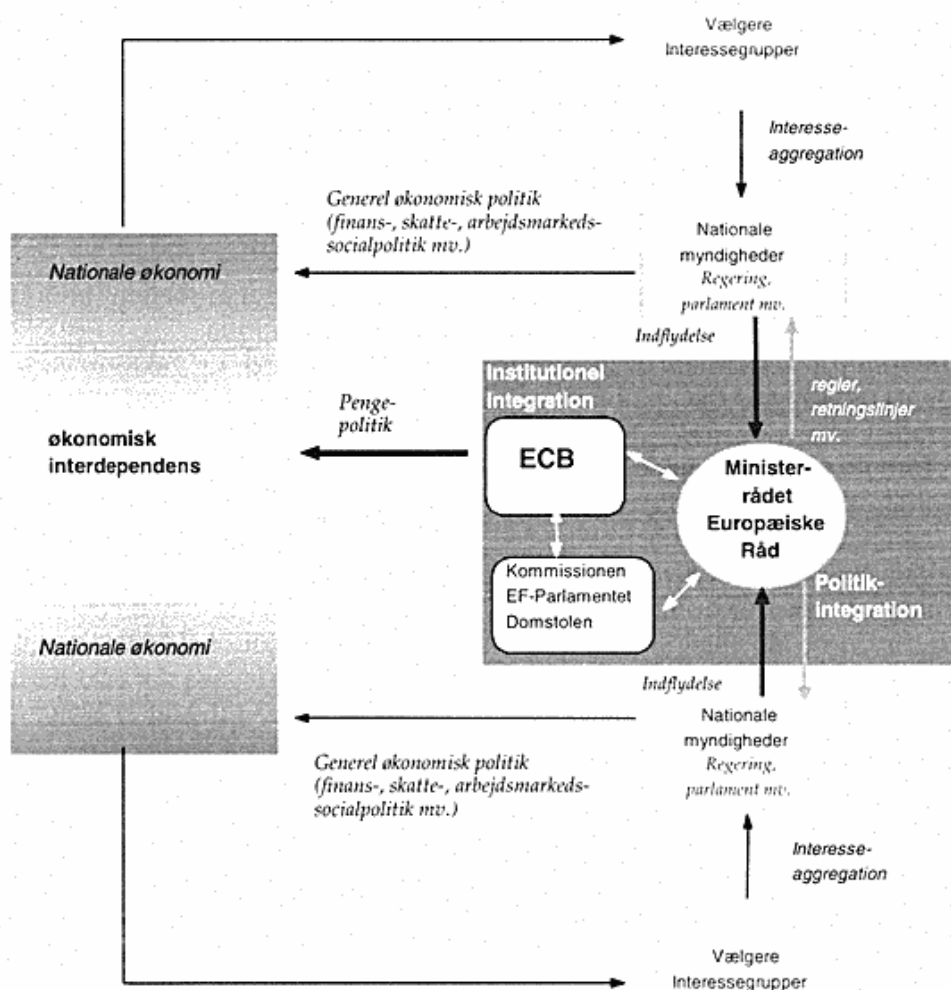
Når der tales om international integration, sondres der gerne mellem international økonomisk integration og international politisk integration.

International økonomisk integration henviser til vare- og faktorbevægelser (kapital- og arbejdskraft) på tværs af nationale grænser og kan som sådan måles på graden af *international interdependens*, for eksempel import- og eksportkvo-ter i forhold til BNP, kort- og langsigtede grænseoverskridende kapitalstrømme i forhold til samlede kapitalstrømme, og migration og immigration i forhold til den samlede befolkning eller befolkningsvækst. Økonomisk interdependens indebærer også *policy interdependens*, dvs. den omstændighed, at ændringer i et lands politik på et specifikt område vil få afsmittende effekter på omverdenen. *Spillover*-effekterne afhænger her af, hvor følsomme de internationale vare- og faktorbevægelser mellem de forskellige lande er over for ændringer i det enkelte lands politik. Eksistensen af *policy interdependens* og *spillover*-effekter er ifølge økonomisk teori det primære rationale for, at lande vælger at samordne deres økonomiske politik.²

Før den økonomiske interdependens kan udmønte sig i en faktisk international samordning af landenes politik, skal processen gennemløbe et politisk system. I EU-samarbejdet er der grundlæggende to politiske niveauer, det nationale og det overstatslige. Det nationale politiske niveau er styret af nationale politiske myndigheder, som står til ansvar over for indenlandske interessegrupper såsom vælgere, politiske partier, erhvervsorganisationer samt virksomheder og fagforeninger. De krav og forventninger, som de indenlandske interessegrupper retter mod deres nationale myndigheder med hensyn til den økonomiske politik, vil i det mindste delvis være afledt af de fordele og omkostninger, som den økonomiske udvikling, herunder den internationale økonomiske udvikling, påfører dem (se Moravcsik, 1994). Hvis den internationale økonomiske interdependens er høj på et specifikt politikområde, vil det enkelte lands nationale myndighed (regering) muligvis finde det fordelagtigt at samordne dets politik med andre landes.

Dette skaber grundlag for *international politisk integration*, som omfatter to dimensioner, nemlig *institutionel integration*, der henviser til selve den politiske proces, og som er nærmere defineret af kompetencefordelingen mellem nationale og overstatslige myndigheder (herunder afstemningsregler), og *politik-integration*, der beskriver måden, hvormed landenes økonomiske politik samordnes.

Figur 1. EU's politisk-økonomiske system



Betragtet som et Eastonsk kredsløb (se figur 1) henviser institutionel integration til *politics*, politikintegration til *policies*, den økonomiske politiks påvirkning af økonomien til *outcomes*, tilbagevirkningerne på indenlandske interessegrupper til *effects*, og de nyere politiske krav, der rettes i lyset af den økonomiske udvikling, til *interesseaggregation*.

Institutionel integration

Institutionel integration henviser som nævnt til *beslutningssystemet* i en international organisation, herunder blandt andet kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne, mellemstatslige organer og eventuelle overstatslige organer. De vigtigste mellemstatslige organer i EU er Ministerrådet og Det Europæiske Råd af stats- og regeringschefer, mens de vigtigste overstatslige organer er Europakommissionen, Europaparlamentet, EF-Domstolen og på ØMU-området Den Europæiske Centralbank (ECB). Hvorvidt Ministerrådet og Det Europæiske Råd betegnes som mellemstatslige, afhænger imidlertid af, om samarbejdet på de givne politikområder er mellemstatsligt eller overstatsligt.

Et internationalt samarbejde betegnes som mellemstatsligt, hvis de deltagende stater bevarer deres formelle beføjelser på de områder, hvor der samarbejdes. Det betyder dels, at samarbejdet ikke har direkte retsvirkninger for medlemsstaternes borgere og virksomheder, dels at den internationale organisation, inden for hvilket samarbejdet finder sted, ikke kan handle på vegne af medlemsstaterne. Nok så vigtigt skal beslutninger, der træffes i den internationale organisation først godkendes i hjemlandene, typisk de nationale parlamenter. Hermed ikke være sagt, at de mellemstatslige aftaler og beslutninger ikke kan træffes ved flertalsafgørelser (for eksempel simpelt, kvalificeret, eller super-kvalificeret flertal). Et *strengt* (eller klassisk) mellemstatsligt samarbejde er på dette punkt dog karakteriseret ved, at beslutningerne træffes ved enstemmighed eller konsensus. I det klassiske mellemstatslige samarbejde eksisterer der heller ikke overstatslige institutioner, og hvis der gør, er deres rolle begrænset til sekretariats- og voldgiftsfunktioner. I EU er samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2) samt retlige og indre anliggender (søjle 3) mellemstatsligt.

I et overstatsligt samarbejde er medlemsstaternes formelle kompetence på et givet politikområde helt eller delvist overflyttet til den internationale organisation. Det betyder dels, at samarbejdet *kan* have direkte retsvirkninger for borgere og virksomheder, dels at organisationen kan handle på vegne af medlemsstaterne, dvs. uden at aftalerne og beslutningerne formelt skal godkendes i hjemlandene. I EU er det økonomiske samarbejde (søjle 1) – herunder den økonomiske og monetære politik, landbrugspolitikken, handelspolitikken, miljøpolitikken mv. – overstatsligt. I et overstatsligt samarbejde vil kompetencen typisk være mere eller mindre delt mellem det, man traditionelt forstår ved mellemstatslige organer (Ministerrådet eller Det Europæiske Råd i EU's tilfælde) og overstatslige organer (Europakommissionen, Europaparlamentet, EF-Domstolen, ECB med flere).

Med hensyn til kompetencefordelingen og de supranationale myndigheders medvirken i det politiske samarbejde, kan man tale om en skala, som går fra streng intergovernmentalisme til fælles styringssystem (evt. føderalisme). Et

strengt intergovernmentalt samarbejde er karakteriseret ved mellemstatslighed og enstemmighed (konsensus) som afstemningsprincip. I et sådant system vil supranationale myndigheders rolle allerhøjest være begrænset til en sekretariats- og voldgiftsfunktion.

Næste led på skalaen er *begrænset delt kompetence*, hvilket kan komme til udtryk ved, at der åbnes for en eller anden form for flertalsafgørelser. Overstatslige myndigheder kan ligeledes spille en mere selvstændig, om end begrænset rolle i den politiske proces, eksempelvis at Kommissionen får initiativret, ligesom Kommissionen og Europaparlamentet skal konsulteres i forbindelse med Ministerrådets beslutninger.

Tredje led i den glidende skala er *udstrakt delt kompetence*, hvor Kommissionen og Parlamentet får større indflydelse på den politiske proces, for eksempel ved at Europaparlamentet får ret til at foreslå ændringer i eller blokere for vedtagelsen af politiske forslag. På samme måde kan voldgiften udvikle sig til en domstol, som kan træffe bindende afgørelser i bilæggelse af tvister.

Sidste led er fælles styringssystem, hvor både beslutningskompetencen og udførelsen af politikken er delt mellem nationale og overstatslige myndigheder (for eksempel ved at Kommissionen kan træffe administrative afgørelser som i antidumping-sager).

Det følger af ovenstående, at EU-samarbejdet ikke kan placeres på ét sted på denne institutionelle integrationsakse. Det afhænger fuldstændigt af, hvilket politikområde man vælger at fokusere på. Pengepolitikken, konkurrencepolitikken, landbrugspolitikken og i vid udstrækning handelspolitikken kan placeres i kategorien fælles styringssystem, mens det sikkerhedspolitiske og udenrigspolitiske samarbejde (søjle 2) samt samarbejdet om retslige og indre anliggender (søjle 3) er mellemstatsligt. Samarbejdet om den økonomiske politik (søjle 1) er derimod placeret et sted mellem begrænset og udstrakt delt kompetence.

Politikintegration

Politikintegration udtrykker det internationale samarbejdes (koordinations-)form. Der kan sondres mellem politikintegrationens *dybde og bredde*.

Politikintegrationens dybde beskriver, hvor stærke bindinger det internationale samarbejde lægger på den enkelte medlemsstats mulighed for selvstændigt at tilrettelægge sine politikinstrumenter. Politikintegrationens dybde kan måles på en skala, der går fra uafhængighed til centralisering (*one size fits all*) med *samarbejde og koordination* som to overordnede mellempunkter. Samarbejde rummer i overvejende grad alene en politisk praksis eller forpligtelse, mens koordination tenderer tillige at føre til konkrete politikændringer og have specifikke retsvirkninger.

Det ene yderpunkt på skalaen er *uafhængighed*. I dette tilfælde tilrettelægger staterne helt deres egne politikker uden nogen form for internationalt samarbejde eller koordination. Den mindst intensive form for samarbejde er *informationsudveksling og konsultation*. Næste trin er *overvågning*, som må antages at være en mere intensiv form for samarbejde, da den er mere kontinuerlig i forhold til de to mere *ad hoc* prægede former for samarbejde.

Næste trin på skalaen er *gensidig anerkendelse*, som er noget svær at placere på skalaen, da den på den ene side ikke kræver politikændringer, men på den anden side kan være forpligtende. Ofte vil gensidig anerkendelse derfor være en hybrid mellem samarbejde og koordination. Den kombineres endvidere hyppigt med *internationale konventioner* eller *standarder* (se nedenfor), som landene skal overholde. Hermed sikres en vis harmonisering af landenes politikker.

Det tredje trin på skalaen er *retningslinjer*, som også er en hybrid mellem samarbejde og koordination, eftersom retningslinjerne kan være *uforpligtende* eller *forpligtende*. Kategorien er uhyre vigtig, da internationalt samarbejde og koordination oftest kommer til udtryk gennem en eller anden form for retningslinjer for medlemsstaternes tilrettelæggelse af deres politik.

Der sondres mellem konvergensretningslinjer og politikretningslinjer. Ved *konvergensretningslinjer* forstås, at medlemsstaterne skal opnå ensartede mål i deres politikker. Hvilken politik, der skal føres for at nå målene, overlades imidlertid til de enkelte medlemsstater. ØMU'ens konvergensbetingelser (TEF, art. 112) er et typisk eksempel; et andet eksempel er de nationale målsætninger i beskæftigelsespolitikken, som medlemsstaterne søger at opnå under Luxembourg-proceduren. Oftest vil retningslinjerne imidlertid gælde for medlemsstaternes tilrettelæggelse af deres politik. Der er i så fald tale om *politikretningslinjer*. Politikretningslinjerne kan være negativt eller positivt formuleret. Ved negative formuleringer forstås, at medlemsstaterne bør eller skal afstå fra visse handlinger (for eksempel TEF, art. 104 stk. 1, "*medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store budgetunderskud*"). Ved positive formuleringer forstås, at medlemsstaterne bør eller skal gennemføre visse handlinger (for eksempel overordnede retningslinjer for medlemsstaternes økonomiske politik under TEF, art. 99).

Hvis retningslinjerne er uforpligtende, er der per definition tale om samarbejde. Ofte vil der dog være tale om en *gråzone*, hvis nuancer afhænger af politiske sanktionsmidler. Det er en væsentlig årsag til, at der i internationalt samarbejde udarbejdes uforpligtende retningslinjer, at dette muliggøre en form for *benchmarking* af medlemsstaternes politikpræstationer. Formålet hermed kan udelukkende være at tilvejebringe en struktureret form for informationsudveksling, hvor man søger at afprøve forskellige politikinstrumenters effektivitet med henblik på at identificere de instrumenter, der virker bedst over for bestemte typer af problemer (*best practices*). Ofte vil retningslinjerne dog også være motiveret af ønsket om, at medlemsstaterne skal foretage aktive politikændringer (koordination). Forstået som benchmarks for politikpræstationer, giver retningslinjerne således mulighed for, at medlemsstaterne udøver politisk pres på hinanden (*peer group pressure*). Et sådant gruppepres kan institutionaliseres ved i samarbejdsaftalen (traktaten, resolutionen, forordningen mv.) at indskrive muligheden for at give henstillinger (jf. for eksempel TEF, art. 99, 104, og 128). De hidtidige former for retningslinjer er *diskretionære* i den forstand, at de jævnligt kan ændres. Heroverfor findes der mere statiske og regelorienterede former for retningslinjer så som *adfærdskodekser* (*codes of good conduct*) og (minimums-) *standarder*.

Harmonisering har i EF- og EU-samarbejdet været den klassiske form for samordning af medlemsstaternes politik. Det er imidlertid et instrument, man på

flere og flere områder er gået væk fra, fordi det virker for begrænsende på medlemsstaternes muligheder for at tilrettelægge deres politik med henblik på at løse de problemer, som de hver især står overfor. Med hensyn til harmonisering sondres der mellem *detailharmonisering* og *rammeharmonisering*, og mellem *direktiver* og *forordninger*. Det første refererer per definition til detaljeringsgraden. Forordninger har direkte retskraft over for borgere og virksomheder i medlemsstaterne, mens direktiver først får retskraft, efter de er blevet indarbejdet i den nationale lovgivning. Direktiver er et hyppigere anvendt instrument, fordi det tillader medlemsstaterne en vis fleksibilitet i tilrettelæggelsen af deres politik. Detaildirektiver kan dog være en mere intensiv form for samordning end rammeforordninger. Detailforordninger overlapper med *centralisering*, som udgør det andet yderpunkt på skalaen. Ved centralisering forstås, at medlemsstaterne på et bestemt politikområde har afgivet deres instrumenter, således at der kun føres én politik (*one size fits all*), som ikke tager specifikt hensyn til den enkelte medlemsstat.

Den anden dimension i politikintegration vedrører samarbejdets bredde. Hvor store dele af en medlemsstats politik på et bestemt område berøres af det internationale samarbejde eller den internationale koordination? Omfatter samarbejdet for eksempel alle skattepolitiske instrumenter, herunder indkomstskat, eller kun nogle få såsom moms og kapitalbeskatning? Denne dimension vil ikke blive berørt nærmere her og for overskuelighedens skyld ikke indgå i figur 2 nedenfor.

ØMU'ens politiske arkitektur

Som nævnt bygger ØMU'en på en unik konstruktion. På det pengepolitiske område er der sket en centralisering, ligesom medlemsstaterne har overflyttet deres kompetence til en overstatslig institution, ECB. Institutionen er traktatmæssigt garanteret uafhængighed, hvilket blandt andet betyder, at den er forpligtet til at føre en fælles pengepolitik, som ikke tager specifikt hensyn til nationale interesser, EU's øvrige institutioner eller andre særinteresser. De pengepolitiske beslutninger foretages af ECB's Styrelsesråd, der er sammensat af en direktion på seks medlemmer samt de deltagende medlemslandes nationalbankdirektører. Traktaten åbner dog for, at visse af ECB's operationer kan udføres af de enkelte medlemslande, men beslutningerne træffes stadigvæk centralt. Pengepolitikken placerer sig dermed i yderpunkterne på de to akser i den politiske integration – fælles styringssystem og centralisering – hvilket illustrerer, at ØMU'en formelt har indebåret et fundamentalt integrationsspring på det pengepolitiske område. Dette skal dog sammenholdes med, at medlemsstaterne i det tidligere Europæiske Monetære System (EMS) reelt overlod deres pengepolitik til den tyske centralbank. I det ny regime sidder deres nationalbanker derimod med ved bordet, ligesom pengepolitikken har fået en europæisk og ikke tysk orientering. På det valutapolitiske område er beslutningskompetencen delt mellem ECB og Ministerrådet (fælles styringssystem), mens valutapolitikken er blevet centraliseret på grund af indførelsen af en fælles mønt.

Den formelle beslutningskompetence vedrørende andre dele af den økonomiske politik, for eksempel finanspolitikken, arbejds-, social-, og skattepolitikken

er faktisk også delt mellem medlemsstaterne og EU's institutioner, eftersom medlemsstaterne formelt har afgivet kompetence på disse politikområder, og politikområderne indgår i EU-samarbejdets overstatslige søjle. På væsentlige dele af især det social- og skattepolitiske område træffes beslutningerne dog ved enstemmighed, hvilket i sig selv giver medlemsstaterne stor hånds- og halsret over politikinstrumenterne. Samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker bygger på et bredt udsnit af samarbejde- og koordinationsformer, men det er karakteristisk, at de anvendte samordningsinstrumenter klumper sig sammen på midten af politikintegrationsaksen.

Det er nok påkrævet at berøre årsagerne til, at man har valgt at samordne de økonomiske politikker på den beskrevne måde. Man kan anføre to væsentlige grunde, en økonomisk og en politisk. Den økonomiske forklaring er, at afgivelsen af de penge- og valutapolitiske instrumenter nødvendiggør, at de øvrige generelle økonomiske politikker får en mere fremtrædende rolle som stabiliserings- og tilpasningsinstrumenter, og eftersom de enkelte medlemsstater på en lang række områder står over for forskellige problemer, er der behov for en betydelig fleksibilitet i den internationale samordning, så specifikke nationale problemer kan løses. Den politiske forklaring er, at EU-samarbejdet grundlæggende er et samarbejde mellem suveræne stater, og dette sætter nogle grænser for den politiske villighed til at lade sig binde for stramt i samordningen af den økonomiske politik. Det forholder sig altså ikke sådan, at de ikke-monetære økonomiske politikker placerer sig i de andre yderpunkter på de to integrationsakser – strengt mellemstatsligt samarbejde og uafhængighed eller vagt samarbejde. Derfor skal man være påpasselig med at overbetone ØMU-konstruktionens asymmetriske karakter.

Det er således ikke overraskende, at der ikke findes et mønster med hensyn til intensiteten i den økonomisk-politiske samordning. Umiddelbart kunne man forvente, at samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik ville være mest vidtgående på områder med høj interdependens, men sådan forholder det sig ikke. Således kunne man ud fra en økonomisk betragtning forvente, at medlemsstaternes beskatning af kapital og opsparing var underlagt en relativt stram EU-samordning, for eksempel i form af bindende minimumsregler, men det er altså ikke tilfældet. Efter at have forhandlet i årevis blev EU-landene i sommeren 2000 blot enige om en informationsudvekslingsprocedure. En mere vidtgående samordning, som faktisk var ønsket af et flertal, strandede på grund af politisk modstand fra nogle få lande, herunder især Storbritannien. Omvendt kunne man ud fra en økonomisk betragtning forvente, at samordningen af medlemsstaternes arbejdsmarkedspolitik ikke ville være særligt intensiv på grund af den ringe arbejdskraftmobilitet på tværs af grænserne. Den arbejdsmarkedspolitiske samordning, der bygger på en vifte af instrumenter lige fra informationsudveksling og overvågning til *benchmarking*, *best practice* og generelle retningslinjer, er imidlertid mere vidtgående end den skattepolitiske samordning.

Det arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske område er i EU underlagt to koordinationsprocesser, henholdsvis Luxembourg-processen (fra 1997) og Cardiff-processen (fra 1998). Koordinationsprocesserne skal opfattes som *læreprocesser*,

hvor man forsøger at identificere medlemsstaternes arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske problemer og lære af hinandens erfaringer. Informationsudveksling og overvågning samt politisk analyse og debat vil siden muliggøre en identifikation af *best practice*, som kan anbefales generelt eller landespecifikt i indsatsen over for medlemsstaternes arbejdsmarkeds- og strukturpolitiske problemer. Som sådan kan samarbejdet karakteriseres som ganske uforpligtende, men det rummer dog et element af politisk forpligtelse. Medlemsstaterne har således forpligtet sig til hvert år at indsende nationale handlingsprogrammer, der tager hensyn til nogle overordnede retningslinjer udformet af EU's Ministerråd på grundlag af forslag fra Kommissionen. De overordnede retningslinjer har typisk karakter af generelle målsætninger, for eksempel at der bør gøres en større indsats med henblik på at fremme beskæftigelsesgraden, men det er op til de enkelte lande selv at vælge metoden. I slutningen af året sammenlignes resultaterne, og medlemsstater, som har gjort en utilstrækkelig indsats, må her stå skoleret for de andre lande, og på den måde sikres en vis form for gruppepres. Men sammenligningen af resultaterne tjener samtidig til at identificere *best practice*, som så på længere sigt kan muliggøre mere specifikke overordnede retningslinjer. Det kan derfor ikke afvises, at samordningen af medlemsstaternes arbejdsmarkeds- og strukturpolitik bliver mere intensiv på længere sigt, men det er særdeles tvivlsomt, om man på et tidspunkt vil gå over til regulær harmonisering (eller centralisering) af arbejdsmarkeds- og strukturpolitikken. Hertil er årsagerne til medlemsstaternes problemer for forskelligartede, og harmonisering eller centralisering vil derfor gøre mere skade end gavn.

Den mest intensive form for samordning af medlemsstaternes økonomiske politik finder sted på det finanspolitiske område. Koordinationen strækker sig her fra informationsudveksling til bindende regler. Ifølge TEF, art. 104 har medlemsstaterne forpligtet sig til at undgå uforholdsmæssigt store budgetunderskud, defineret som underskud på over 3 pct. af BNP. Denne regel kan dog fraviges, hvis det konstateres, at overskridelsen er exceptionel, midlertidig og tæt på referenceværdien.

Rammerne for den finanspolitiske samordning er nærmere præciseret i Stabilitets- og vækstpagten (fra 1997), som består af en rådsresolution og to rådsforordninger.

I rådsresolutionen, der er politisk erklæring og derfor ikke bindende, forpligter medlemsstaterne sig til på mellemlang sigt at holde budgetpolitisk balance (eller have overskud), hvilket i normale tilfælde gør det muligt at respektere loftet på 3 pct. for budgetunderskud i økonomiske nedgangstider. Hermed tilgodeses behovet for at bibeholde finanspolitikken som stabiliseringsinstrument. Så længe medlemsstaterne fører en sund finanspolitik, der sigter mod budgetpolitisk balance på mellemlangt sigt, vil den finanspolitiske samordning i EU ikke virke særligt snærende på medlemsstaternes mulighed for at føre en selvstændig finanspolitik. EU blander sig heller ikke grundlæggende i det offentlige budgets størrelse eller i sammensætningen af indtægts- og udgiftsposter, om end Det Europæiske Råd fra tid til anden udstikker uforpligtende anbefalinger i de overordnede generelle retningslinjer for medlemsstaternes økonomiske politik.

Den budgetpolitiske regel om maksimale underskud på 3 pct. af BNP håndhæves med sanktioner i form af henstillinger og i yderste fald med krav om ikke-rentebærende deposita, som i sidste ende kan konverteres til bod. Sanktionsbestemmelser tjener dog primært som afskrækkelse. Der er i begge forordninger formuleret præcise procedurer for at forebygge en situation, hvor man er nødt til at sanktionere en medlemsstat.³ Faktisk kan der gå helt op til 52 måneder fra, at et uforholdsmæssigt budgetunderskud er konstateret, til at medlemsstaten pålægges en bod. Stabilitets- og vækstpagten giver derfor medlemsstaterne særdeles god tid til at foretage de nødvendige budgetpolitiske korrektioner, før de udsættes for mere håndfaste sanktioner. Endvidere viser en række økonomiske studier, at sandsynligheden for, at en medlemsstat overskrider 3 pct. grænsen, er ringe, så længe den overholder målsætningen om budgetpolitisk balance på mellemlangt sigt. For eksempel viser en nyere studie fra OECD, at hvis en medlemsstat på mellemlangt sigt (fem til syv år) holder budgetbalance, er der 90 pct. sandsynlighed for, at dens budgetunderskud ikke overskrider referenceværdien i forbindelse med en konjunkturedgang (Dalsgaard og de Serres, 1999). I de resterende 10 pct. vil konjunkturedgangen formentlig være så stor, at medlemsstaten vil kunne påberåbe sig exceptionalklausulen i TEF, art. 104.

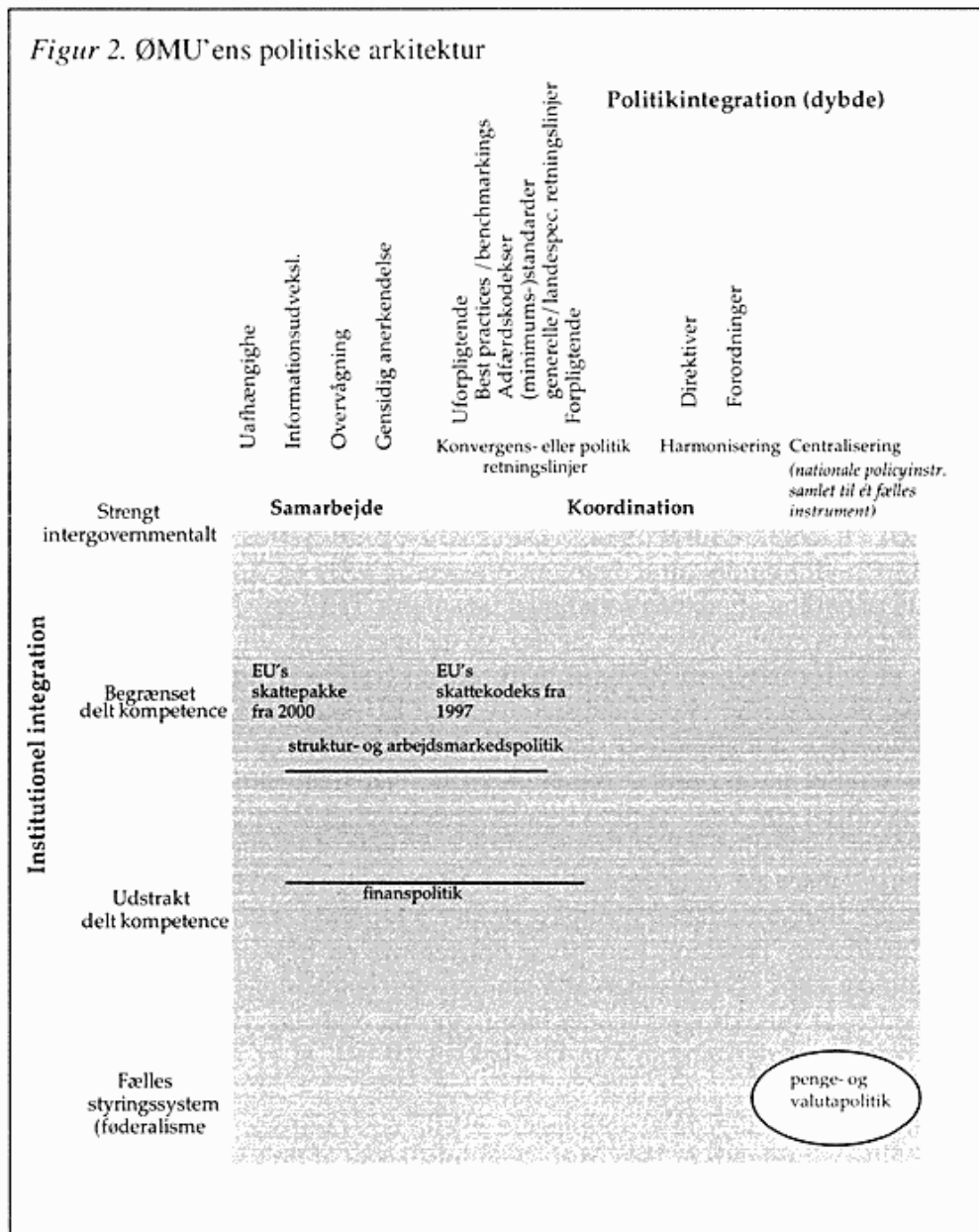
Det hævdes ofte i debatten, at der på længere sigt vil være behov for at udvikle et automatisk indkomsttransfereringssystem til at stabilisere landespecifikke økonomiske chok finansieret ved en EU-skat.⁴ I takt med den betydelige økonomiske integration er det imidlertid blevet særdeles vanskeligt at opregne eksempler på asymmetriske chok i EU. Når man samtidig holder sig for øje, at Stabilitets- og vækstpagten tillader et betydeligt stabiliseringsråderrum, må rationale for centralisering af finanspolitikken siges at bygge på et tyndt grundlag. I øvrigt viser en oversigtsartikel af Kletzer og von Hagen (2000), at de eksisterende indkomsttransfereringssystemer i føderale stater som eksempelvis USA, Canada og Tyskland kun giver delstaterne en beskeden forsikring mod asymmetriske chok. De eksisterende studier, der gennemgås af de to forfattere, viser således, at forsikringsniveauet blot ligger på omkring 10 pct. i gennemsnit, hvilket betyder at delstaterne kun får dækket 10 pct. af et indkomststab via det føderale budget.

Figur 2 er et forsøg på at indplacere ØMU'ens politiske arkitektur på de to akser i politisk integration. Den præcise indplacering af de generelle økonomiske politikker på den institutionelle integrationsakse bør ikke opfattes for håndfast, idet det i nogen grad er et skønsspørgsmål, om kompetencefordelingen er begrænset eller udstrakt. Dog placeres finanspolitikken længere nede af akse end de øvrige generelle økonomiske politikker. Det hænger sammen med, at de bindende finanspolitiske regler kan håndhæves af Domstolen.

Drivkræfter i ØMU'ens politiske integration

Siden Maastricht er der sket en væsentlig politisk videreudvikling af ØMU'en. Det gælder begge akser i den politiske integration. Med hensyn til den institutionelle integrationsakse kan man først og fremmest pege på oprettelsen af Eurorådet, det uformelle samarbejdsorgan mellem eurolandenes regeringer. Hvad angår

Figur 2. ØMU'ens politiske arkitektur



politikintegrationsaksen, er der sket en væsentlig styrkelse af samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik (herunder især finanspolitikken og arbejdsmarkedspolitikken). Hvad har været de væsentligste drivkræfter i denne videreudvikling af ØMU'ens arkitektur?

For det første kan man pege på *det fransk-tyske tovtrækkeri* om ØMU'ens politisk-institutionelle indretning. Under Maastricht-forhandlingerne i 1991 stod det klart, at de to toneangivende lande havde meget forskellige ØMU-visioner (se DUPI, 2000 og Dyson og Featherstone, 1999). Maastricht-forhandlingerne

endte med en konstruktion, som hældede mest i retning af den tyske vision, der lagde vægt på tre ting: Dels en stærk og uafhængig centralbank vis-a-vis et svagt Ministerråd – der ikke havde væsentlige beføjelser på det penge- og valutapolitiske område eller samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik på nær finanspolitikken. Dels en entydig prioritering af prisstabilitet i forhold til andre økonomiske målsætninger. Sidst, men ikke mindst, klare konvergensbetingelser med fokus på monetære størrelser. Som sådan imødekom Maastricht-traktaten det tyske ønske om en ØMU med et stort M og et lille Ø. At Tyskland faktisk foretrak en asymmetrisk ØMU-konstruktion kan synes paradoksalt, når man erindrer sig, at den tyske regering og centralbank før, under og efter Maastricht-forhandlingerne ofte understregede nødvendigheden af, at ØMU'en blev ledsaget af en politisk union. Men Tyskland havde ikke, og har aldrig haft, en klar forestilling om, hvordan en politisk union eller politisk integration konkret skal udmøntes i relation til ØMU'en. Hertil har der været al for stor uenighed mellem de politiske myndigheder (Forbundsbanken og Finansministeriet på den ene side og Udenrigsministeriet på den anden) og mellem de politiske partier, jf. nedenfor.

Det er vigtigt at understrege, at Maastricht-traktaten *var* et kompromis (om end et ubalanceret kompromis) mellem to tilsyneladende uforenelige franske og tyske visioner. Det førte til betydelig utilfredshed og en til tider meget ophedet intern politisk debat i de to lande. For Frankrig var manglerne ved ØMU-konstruktionen til at overskue. Kongstanken i den franske vision var et stærkt Ministerråd (en såkaldt "økonomisk regering"), som skulle have betydelig kompetence over penge- og valutapolitikken og fungere som det centrale fællesskabsorgan for samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik. Frankrig ønskede også en klarere balance i afvejningen mellem vækst/beskæftigelse og prisstabilitet. Men det fik ingen af delene. Tyskland var især utilfreds med de uklare regler vedrørende budgetdisciplin samt de manglende fremskridt i forhandlingerne om den politiske union.

Den indenlandske politiske utilfredshed med ØMU'en i Frankrig og Tyskland førte mellem 1995 og 1997 til nye forhandlinger. Det startede med, at det tyske Socialdemokrati, som sad i opposition, offentligt flirtede med tanken om politisk at kapitalisere på den voksende folkelige utilfredshed med D-markens fremtidige afskaffelse. Dette tvang den borgerlige regering til at fremlægge en plan for en opstramning af den budgetpolitiske disciplin i ØMU'en (Stabilitetspagten). Den franske borgerlige regering var politisk for svækket til at afvise forslaget, da den netop havde foretaget en kraftig opstramning af sin finanspolitik for at styrke tilliden til den franske franc, som på daværende tidspunkt var belejret af valutamarkedene. Hvis Frankrig havde afvist det tyske forslag, ville valutamarkedene utvivlsomt have taget det som et politisk signal om, at Frankrig i virkeligheden ikke ønskede at føre en stram og stabilitetsorienteret finanspolitik. Kovendingen i den franske økonomiske politik og det tyske stabilitetspagtsforslag fik betydelig indvirkning på den franske politiske debat i 1996-97. Det førte til en væsentlig styrkelse af Socialistpartiet, som igennem 1996 udviklede en langt mere aggressiv ØMU-position. Partiet afviste klart forslaget om en stabilitetspagt, da dets eventuelle vedtagelse blot ville trække ØMU-konstruktionen yderligere i retning

af den tyske Maastricht-vision. Endvidere kunne Socialistpartiet nu kun politisk tilslutte sig ØMU'en, hvis der gennem Ministerrådet blev udviklet en politisk modpol til ECB, og hvis der blev gennemført en væsentlig styrkelse af samordningen af medlemsstaternes økonomiske politik til fordel for vækst og beskæftigelse.

Socialistpartiets skarpere profilering stod i klar kontrast til den franske folkeafstemning i 1992, hvor det som regeringsparti næsten stod ene om at anbefale et utvetydigt ja på trods af de skavanker, som Maastricht-konstruktionen efter fransk opfattelse havde. Den sociale opstand i 1995/96 havde imidlertid overbevist Socialistpartiet om, at det franske samfund ikke kunne bære at være en del af en ØMU, som byggede på strengt monetære principper. Endvidere stod det i lyset af den interne tyske debat i 1996/97 mere og mere klart, at Tyskland ikke ville springe i målet. Selv ikke de mest indflydelsesrige tyske skeptikere (Gerhard Schröder, SPD, og Edmund Stoiber, Ministerpræsident for Bayern og fra 1998 formand for CSU) turde gå imod ØMU'en, men foreslog i stedet en kortvarig udskydelse. Dette overbeviste det franske Socialistparti om, at magtbalancen mellem Frankrig og Tyskland havde ændret sig siden Maastricht, og at man derfor lettere kunne presse Tyskland og de andre medlemsstater til at rebalancere ØMU-konstruktionen. Dette skete på Amsterdam-topmødet i 1997 få uger efter, at Socialistpartiet var kommet til magten. Her indvilgede den franske regering i at underskrive Stabilitets- og vækstpakten, hvis der blev vedtaget nogle resolutioner om en styrkelse af ØMU'ens økonomiske søjle. Disse resolutioner fungerede efter Amsterdam som springbræt for oprettelsen af Eurorådet og de koordinationsprocesser, som blev omtalt i det foregående.

Frem til og med Amsterdam-topmødet kan ØMU'ens politiske integration stort set forklares ud fra et realistisk magtbalanceperspektiv, som dog må inddrage indenlandske politiske faktorer for at give mening og dynamik. Man kan også hævde, at der efter Amsterdam har været betydeligt mere ro om projektet. Store dele af den videreudbygning af ØMU'en, der har fundet sted siden 1997, har på den ene eller anden måde haft rod i det fransk-tyske kompromis, som blev indgået i Amsterdam. Men det er nok tvivlsomt, om der havde kunne skabes så bred politisk enighed om at styrke samordningen af den økonomiske politik til fordel for vækst og beskæftigelse, hvis der ikke havde siddet så mange socialdemokratiske regeringer i EU-lande, som der gjorde i 1997-98.

Indenlandske politiske magtkonstellationer har således været en anden vigtig drivkraft i ØMU'ens politiske integration. Eftersom ØMU'en potentielt omfatter alle dele af den økonomiske politik, er det logisk, at højre-venstre-skalaen, som vi kender fra indenlandsk politik, også har sat sit præg på ØMU'ens politiske dynamik. Her gjorde det også en forskel, at den borgerlige tyske regering i 1998 blev erstattet af en socialdemokratisk-grøn regering. På trods af, at Kohl-regeringen på papiret var stærk tilhænger af en politisk union, modsatte den sig (ligesom Forbundsbanken) de franske krav om et beskæftigelseskapitel og styrket samordning af medlemsstaternes arbejdsmarkeds- og skattepolitik. Kohl-regeringen kalkulerede nemlig med, at ØMU'en ville føre til en hårdere økonomisk konkurrence, som ville tvinge medlemsstaterne til at reformere deres

arbejdsmarkeds- og skattepolitik – noget, som det ikke var lykkedes for Kohl-regeringen at gøre derhjemme på grund af SPD's flertal i det tyske overhus, Forbundsrådet. Det tyske Socialdemokrati indtog ikke overraskende det modsatte synspunkt, at det var nødvendigt at styrke EU-integrationen på det arbejdsmarkeds- og skattepolitiske områder (blandt andet gennem minimumsregler) for at beskytte velfærdsstaten og lønmodtagerne. Da SPD kom til magten i 1998 blev der således skabt betydeligt større kongruens mellem de franske og tyske interesser, og det bidrog til at sætte lidt mere fart på den politiske integration i ØMU'en. De vigtigste af de fransk-tyske planer, herunder gennemførelsen af et nyt globalt valutasystem (angiveligt i form af et målzone-samarbejde mellem euroen og dollaren) og minimumsregler for skatte-, social- og lønpolitikken blev dog ikke gennemført på grund af modstand fra centralbankerne (og USA) og andre medlemsstater (Holland, Spanien, Luxembourg og Storbritannien afviste blankt forslagene om minimumsregler). Dette førte i slutningen af 1998 og i begyndelsen af 1999 til en konflikt mellem den tyske finansminister, Oskar Lafontaine og ECB/centralbankerne, som i sidste ende førte til Lafontaines fald. Siden har den tyske regering ført en mere ortodoks tysk linje med hensyn til penge- og valutapolitikken.

Globaliseringen har været en tredje drivkraft i videreudviklingen af ØMU'en. Debatten herom har taget fart siden 1999, men bortset fra begrænsede initiativer om viden og uddannelse i forbindelse med det ekstraordinære topmøde i Lissabon i marts 2000, har den ikke ført til konkrete initiativer. Globaliseringsdebatten bidrager dog ideologisk til at understøtte de struktur- og arbejdspolitiske reformer, som i EU kommer til udtryk i Luxembourg- og Cardiff-processen.

Forventningen om, at ØMU'en vil fremme en mere eller mindre permanent opdeling af medlemsstaterne i *insidere* og *outsidere* har været en fjerde væsentlig drivkraft i ØMU'ens politiske integrationsproces. Dette har udmøntet sig i ændringer på den institutionelle integrationsakse. Østudvidelsen og især opdelingen i *ins* og *outs* var således en væsentlig årsag til, at de villige ØMU-kandidatlande i 1997 oprettede Euro-X-rådet, som i 2000 blev omdøbt til *Eurorådet*. Eurolandene har stået over for det problem, at opdelingen i *ins* og *outs* ikke knytter sig til den økonomiske del af ØMU'en, men derimod til den monetære del. Det betyder, at Danmark, Sverige og Storbritannien (med de forbehold, der er opregnet i den britiske *opt-out* protokol i Maastricht) deltager fuldt ud i den økonomiske søjle i ØMU'en, dvs. samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker. Eurolandene har imidlertid ment, at de på grund af euroen har stærkere fælles interesser og står med et større politisk ansvar, og at de derfor har krav på større politisk indflydelse på den økonomisk-politiske samordning. Maastricht-traktaten åbner imidlertid ikke for en sådan institutionel diskrimination, men dette problem er eurolandene kommet uden om ved at oprette *Eurogruppen*. Eurogruppen er primært et mellemstatsligt organ, om end Kommissionen og ECB typisk er repræsenteret på møderne. I og med, at Kommissionens og især Europaparlamentets indflydelse er blevet svækket, kan man hævde, at oprettelsen af Eurogruppen reelt har ført til, at samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker har fået en mere mellemstatslig karakter.

Siden sommeren 2000 har man været vidne til en stærkere formalisering af Eurogruppens arbejde (Louis, 2001). Der afholdes pressekonferencer, cirkuleres møde- og arbejdsrapporter, og der lægges større vægt på det forberedende arbejde i de nationale ministerier. Selv om det er vanskeligt at måle, har dette sandsynligvis svækket ECOFINs – dvs. Rådet i skikkelse af økonomi- og finansministrene – betydning som institutionelt organ. I dag finder diskussionerne om den økonomiske politik ofte sted i Eurogruppen, hvor *outlandene* ikke er repræsenteret. Såvel Belgien, der har formandskabet for Eurogruppen i hele 2001, og Spanien, som på grund af Danmarks EU-formandskab i efteråret 2002 har formandskabet i hele 2002, rumler med planer om at videreudvikle Eurogruppen med et sekretariat og en statistisk enhed mv. Det er svært at spå, om disse planer bliver ført ud i livet. På den ene side har eurolandene et stærkt incitament til at styrke deres samarbejde, på den anden side skal de passe på med at lægge sig for kraftigt ud med de EU-lande, der ikke deltager i euroen.

Konklusion

I ØMU-debatten er det ofte blevet hævdet, at den fælles mønt nødvendiggør en stærkere politisk integration. Forudsætningen for at kunne drage forbindelseslinjerne mellem ØMU'en og den politiske integration er, at man på forhånd har gjort sig klart, hvad politisk integration konceptuelt omfatter. Denne artikel har givet et bud på en sådan konceptualisering. Politisk integration kan siges at indeholde to dimensioner: institutionel integration, som beskriver beslutningssystemet og kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og de overstatslige institutioner, og politikintegration, som beskriver måden, de økonomiske politikker samordnes på. De to integrationsakser muliggør et utal kombinationer, som der er blevet gjort flittigt brug af i udformningen af ØMU'ens politiske arkitektur.

Eftersom penge- og valutapolitikken allerede er blevet centraliseret og overflyttet til overstatsligt niveau, har debatten om ØMU'ens eventuelle integrationssimpulser samlet sig om de generelle økonomiske politikker, herunder finans-, arbejdsmarkeds-, skatte- og socialpolitik. En analyse af den foreløbige integration på disse politikområder giver intet klart mønster vedrørende intensiteten i institutionel integration og politikintegration. Det skyldes, at integrationsformen bygger på et sammensurium af økonomiske og politiske rationaler, som ofte viser sig at være indbyrdes modstridende.

Hvorvidt og på hvilken måde ØMU'en vil føre til yderligere politisk integration er derfor et spørgsmål, som kun kan besvares empirisk. Dette er måske ikke særligt tilfredsstillende ud fra et forskningssynspunkt, men det er et vilkår, man må leve med. Særligt den politiske debat har alt for ofte været præget af retoriske spådomme, som i de fleste tilfælde bygger på et dubiøst og deterministisk grundlag. Når alt kommer til alt, afhænger integrationsprocessen af såvel den økonomisk-politiske udvikling, herunder af de ydre rammebetingelser, der knytter sig til den voksende globalisering, som af den politiske kamp mellem nationale interessekonstellationer.

I årene efter den danske euro-afstemning vil den politiske integration på euroområdet givetvis blive styrket. Man skal dog ikke forvente sig så markante skridt.

som dem der blev taget i 1997-99 med gennemførelsen af beskæftigelses- og vækstpakten (Luxembourg-, Cardiff- og Kølprocesserne), vedtagelsen af Lissabon-initiativet og oprettelsen af Eurorådet.

Med hensyn til politikintegrationens dybde og bredde vil man givetvis bygge videre på koordinationsprocesserne med det resultat, at de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes økonomiske politikker vil blive mere omfattende, og de landespecifikke retningslinjer mere præcise. Men retningslinjerne vil stadig ikke være bindende med mindre Traktaten laves om. Det vil kræve en regulær genforhandling af Maastricht-kompromiset; noget, som EU-landene hidtil blankt har afvist. Med hensyn til den institutionelle integration, vil samarbejdet i Eurogruppen givetvis blive styrket med det resultat, at *outlandenes* og Europaparlamentets indflydelsesmuligheder på samordningen af medlemsstaternes økonomiske politikker yderligere svækkes.

Siden det danske nej til euroen i efteråret 2000 er der for alvor fremdrift i debatten om EU's fremtid. Debatten knytter sig ikke til ØMU'en som sådan, men den har betydning for ØMU'en. For det første er der endelig blevet åbnet en debat om EU's *politiske* finalitet. Hvis der kan skabes enighed om en sådan, vil der selvsagt også blive større klarhed om ØMU'ens politiske finalitet. For det andet vil en tilslutning til de fransk-tyske planer om at indføre en *avantgarde* eller et integrationsmæssigt centrum (Fischer, 2000; Chirac, 2000) – hvad der dog ikke er meget, der tyder på – styrke eurolandenes politiske muligheder for at formalisere deres samarbejde i Eurogruppen yderligere. For det tredje har også legitimitetsdiskussionen naturligvis betydning for ØMU'en. Hvis det lykkedes at forenkle traktaterne, inddrage de nationale parlamenter tættere i EU-samarbejdet og i det hele taget gøre EU-samarbejdet mere nærværende og forståeligt for borgerne, kan det hjælpe på den folkelige opbakning til ØMU-projektet. Men om det vil forhindre større politiske spændinger, er straks mere tvivlsomt. Indtil videre er ØMU'ens funktionsdygtighed ikke blevet bragt på større prøver. Den test kommer først den dag, Euroland oplever en større og hurtigere økonomisk nedgangskonjunktur.

Noter

1. Som Hans Tietmeyer, der var præsident for den tyske Forbundsbank mellem 1993 og 1999, har gjort opmærksom på, har møntunionen mellem Belgien og Luxembourg (BLEU) været en undtagelse, men det er tvivlsomt, om erfaringerne herfra kan overføres.
2. Inden for økonomisk teori eksisterer der en omfattende litteratur om international økonomisk interdependens og international koordination af økonomisk politik. For nogle gode oversigtsartikler, se Cooper (1985), Kenen (1990) og Canzoneri og Henderson (1991). For et par nyere mindre tekniske ØMU-artikler, der knytter sig til denne litteratur, se Bini Smaghi og Casini (2000) og von Hagen og Mundschenk (2001).
3. Procedurerne er nærmere beskrevet i DUPI (2000: 64-69).
4. Se for eksempel forskellige bidrag i Rådet for Europæisk Politik (2000).

Litteratur

- Bini Smaghi, Lorenzo and Claudio Casini (2000). "Monetary and Fiscal Policy Co-operation: Institutions and Procedures in EMU", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 375-391.
- Canzoneri, Matthew B. and Dale Henderson (1991). *Monetary Policy in Interdependent Economies*, Cambridge, MA.: MIT Press.
- Chirac, Jacques (2000). "Discours du Président de la République, M. Jacques Chirac, devant le Bundestag", Berlin 27.6.2000, Paris: Ministère des Affaires étrangères.
- Cooper, Robert N. (1985). "Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies", in Robert W. Jones and Peter B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*, Amsterdam: Elsevier.
- Dalsgaard, Thomas and Antonio de Serres (1999). "Estimating Prudent Budgetary Margins for 11 EU Countries: A Simulated VAR Model Approach", *Economic Department Working Papers No. 216*, Paris: OECD.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Dyson, Kenneth and Kevin Featherstone (1999). *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Joschka (2000). "Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, Berlin: Das Auswärtiges Amt.
- Kenen, Peter B. (1990). "The coordination of macroeconomic policies", in William H. Branson, Jacob A. Frenkel and Morris Goldstein (eds.), *International Policy Coordination and Exchange Rate Fluctuation*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kletzer, Kenneth and Jürgen von Hagen (2000). "Monetary Union and Fiscal Federalism", *Working Paper B01-2000*, Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Louis, Jean-Victor (2001). *The Eurogroup and Economic Policy Co-ordination*, Paper submitted to Eurospectators meeting i Brussels, March 2001.
- Moravcsik, Andrew (1994). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", pp. 29-80 in Simon Bulmer and Andrew Scott, (eds.), *Economic and Political Integration in Europe*, Oxford: Blackwell.
- Rådet for Europæisk Politik (2000). *Danmark og ØMU'en. 1. Politiske aspekter*, Århus: System og Rådet for Europæisk Politik.
- Tietmeyer, Hans (1994). "The Relationship Between Economic, Monetary and Political Integration", in Age Bakker et al. (eds.), *Monetary Stability Through International Cooperation*, Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- von Hagen, Jürgen and Susanne Mundschenk (2001). "The Functioning of Economic Policy Coordination", *ZEI Working Paper*, Köln: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Wessels, Wolfgang (1998). *EMU and political union*, Paper presented at the Fourth ECSA-World Conference. The European Union and the Euro, Brussels 17-18 September.