

Bilaga 14
till
EMU-utredningen
(SOU 1996:158)



Brigid Laffan

EMU som politiskt projekt



Statens offentliga utredningar
1996:158
Finansdepartementet

EMU som politiskt projekt

Brigid Laffan

Bilaga 14 till EMU-utredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Förord

EMU-utredningen (Fi 1995:17) tillsattes i oktober 1995 för att utreda konsekvenserna av en eventuell svensk anslutning till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU).

Utredningen gav ett antal utländska och svenska experter i uppdrag att utarbeta särskilda underlagsrapporter till utredningen, vilka redovisas i separata bilagor till betänkandet. Rapporterna har i vissa fall syftat till att ge en sammanfattande bild över forskningsläget på viktiga områden, i andra fall till att djupare analysera centrala frågeställningar där utredningen bedömt att det funnits behov av ytterligare studier. För slutsatser och rekommendationer i bilagorna svarar författarna själva.

Denna rapport till utredningen har författats av Brigid Laffan. Hon är professor i europeisk politik vid University College Dublin, chef för en ny universitetsutbildning för europeiska studier, gästprofessor vid College of Europe i Belgien och en av grundarna av Institute of European Affairs i Dublin. Laffan är vidare medlem av redaktionsrådet för "Journal of Common Market Studies" och "European Yearbook on Comparative Government and Public Administration". Hon föreläser om EU-institutionerna samt integrationens dynamik och nationella dimension.

Stockholm i augusti 1997

Lars Calmfors
Ordförande

Christina Nordh Berntsson
Sekreterare

Samanfattning

Syftet med denna rapport är att analysera EMU som ett politiskt projekt. Politiken kring EMU har fyra dimensioner. För det första är EMU en produkt av *politiska förhandlingar* om så skilda områden som Europas geopolitik, målen, medlen och institutionerna för den gemensamma valutan samt samspelet mella olika byråkratiska organisationer på nationell nivå. För det andra är den monetära unionen politisk i bemärkelsen att en gemensam valuta och överförandet av ansvaret för penningpolitiken till Europeiska centralbankssystemet (ECBS) kommer att förändra Europas *politiska ekonomi* och nationella ekonomiska styrning. För det tredje är *övergången* till en gamsam valuta oundvikligen politisk, eftersom den kräver beslut av politiska aktörer, men än viktigare är att konvergenskriterierna har betydande effekter för finanspolitiken. För det fjärde är ett lands valuta historiskt förknippad med *statsbegreppet* och politisk *identitet*. Rapporten söker analysera EMU i termer av såväl det konstitutionella ramverk som etablerats genom Maastrichtfördraget som utvecklingen av ramverket sedan dess.

Innehåll

1 Inledning	9
2 Ekonomisk och politisk integration	11
2.1 EMU: inställningen i olika medlemsländer	13
2.2 Förhandlingar om Maastrichtfördraget	16
2.3 Det är annorlunda med pengar	18
3 Övergången	19
3.1 ERM-kris	22
3.2 Politiseringen av EMU	23
3.3 Konvergenskriterierna	25
3.4 En avantgarde-EMU?	31
4 Ekonomisk styrning i en monetär union	35
4.1 Mål, principer och instrument	35
4.2 En stabilitetspakt?	37
4.3 Relationerna mellan deltagare och icke-deltagare i den monetära unionen	39
4.4 Brister i ramarna för den ekonomiska politiken	41
4.5 EMUs styrande institutioner	44
4.5.1 Europeiska centralbankssystemet	44
4.5.2 Rådssystemet	47
4.6 Kontroll och ansvarsutkrävande respektive legitimitet	49
5 En titt i kristallkulan	53
5.1 Maastrichtfördraget rivs upp och EMU glider bort	56
5.2 Försenat genomförande	57
5.3 En avantgarde-EMU	58
Referenser	61

1 Inledning

"Ingen monetär union har under historien uppstått till följd av de ekonomiska fördelarna med unionen. I samtliga fall har integrationen genomförts av politiska skäl."¹

Projektet att skapa en ekonomisk och monetär union (EMU) mellan medlemsländerna i EU är ett resultat av politiska och ekonomiska krafter. Införandet av en gemensam valuta handlar inte endast om ekonomiska och tekniska kriterier utan har avgörande politiska konsekvenser för integrationsdynamiken och relationerna inom och mellan medlemsländernas regeringar. Samspelet mellan politik och ekonomi i medlemsländerna och EU kommer på många sätt att förändras genom EMU. Fördragets bestämmelser om en gemensam valuta är resultatet av politiska förhandlingar mellan medlemsländerna inom ramen för ett mycket föränderligt Europa. Om detta mål kommer att uppnås beror i minst lika hög grad på politik som ekonomi.

Syftet med denna rapport är att närmare granska EMU som politiskt projekt, vilket definitionsmässigt innebär att EMUs ekonomiska dimension tonas ner. Analyser av EMU har tenderat att i stor utsträckning grunda sig på ekonomi – optimala valutaområden, växelkurser och pengars roll i makroekonomisk politik. Samspelet mellan politik och ekonomi i den monetära unionen har, med några nämnvärda undantag, ägnats liten uppmärksamhet.² Man kan inte förstå EMU utan att närmare granska de politiska grunderna. Detta är emellertid inte någon enkel uppgift eftersom EMU är politisk på många olika sätt. För det första är projektet att skapa en gemensam valuta ett resultat av mellanstatliga förhandlingar om institutionell utformning och maktöverlämnade inom ramen för EUs styrsystem. För det andra är målet att införa en gemensam valuta en omtvistad

¹ De Grauwe (1993, sid 656).

² De Grauwe (1993), Eichengreen & Frieden (1993), Fröhlich (1993) och Issing (1996).

fråga i EU-politiken och i många staters inhemska politik. Det finns motsättningar inom en rad europeiska politiska partier och regeringar i fråga om deltagande i projektet. För det tredje påverkas processen av att centralbankerna och deras respektive regeringar, främst i Tyskland, har skilda institutionella intressen. För det fjärde kräver övergången till en gemensam valuta varsam politisk hantering i samtliga medlemsländer. Det är fortfarande oklart om den allmänna opinionen i länderna kommer att stödja projektet. För det femte får EMU troligtvis fördelningseffekter för ekonomiernas olika sektorer, vilket i sin tur påverkar de nationella preferenserna. Slutligen är EMU oskiljaktigt förbunden med frågan om en politisk union.

Rapporten består av fem kapitel. Kapitel 2 analyserar sambandet mellan ekonomisk och politisk integration. I kapitel 3 granskas politiken under övergången till en gemensam valuta. Kapitel 4 ger en översikt över det ekonomiska styrsystem som målas upp i Maastrichtfördraget. I kapitel 5 beskrivs ett antal scenarier för valutaunionen; Maastrichtfördraget rivs upp och EMU glider bort, försenat genomförande och en avantgarde-EMU.

2 Ekonomisk och politisk integration

Den europeiska integrationen har utvecklats successivt, stegvis och cykliskt sedan andra världskrigets slut – med oregelbundna perioder av framgång och motgång. Korta perioder med fördragsändringar, politisk förnyelse och institutionell fördjupning har avbrutits av perioder med stagnation, institutionell förstelning och politiskt död-läge. Den kontinentala integrationsmodell som de sex ursprungliga medlemsländerna stöder ligger till grund för det europeiska projektet. Denna integrationsmodell skiljer sig från andra försök till europeiskt samarbete under efterkrigstiden (EFTA, Europarådet och det nordiska samarbetet). Den kontinentala integrationsmodellen kännetecknas av en hög grad av ekonomisk integration, ett starkt rättssystem, en kombination av mellanstatliga och överstatliga institutioner och ett åtagande att införa omfördelande mekanismer, om än i begränsad utsträckning. Till skillnad från de flesta andra försök till ekonomisk integration är det europeiska projektet ett moraliskt projekt, vilket redan från början var klätt i symbolspråk om en politisk union.

Dynamiken i den europeiska integrationen har alltid inneburit ett samspel mellan ekonomisk och politisk integration respektive mellan inhemsk politik och EU-politik.

- Även om kärnan i Romfördraget ägnades åt villkor för ekonomisk integration med bestämmelser om fri rörlighet för varor, arbetskraft och kapital samt fri etableringsrätt, sågs den gemensamma marknaden av den politiska elit som upprättade den som en väg mot politisk integration, mot "en allt fastare sammanlutning mellan de europeiska folken". Den ekonomiska integrationen fick bära bördan av att bygga upp ett politiskt system. EFTA, det alternativa handelsblocket på 1960-talet, hade inga sådana anspråk.
- Sambandet mellan politisk och ekonomisk integration lever kvar inom EU. 1992 års projekt, en betydande ansträngning att skapa en gemensam marknad, krävde fördragsändring, institutionell

utveckling och medverkan från medlemsländernas högsta politiska nivå. Dessutom såg flertalet medlemsländer och Kommissionen den inre marknaden som en del av en politisk integrationsprocess som skulle knyta medlemsländerna tätare samman och på lång sikt kräva ytterligare åtgärder för att stärka systemet.

- Ekonomisk integration är i sig en i hög grad politisk process på grund av de europeiska staternas omfattande ekonomiska regleringar. Utvecklingen från negativ integration till positiv integration eller gemensam politik innebär att avgörande val måste göras om fördelningen av politisk makt mellan EU-nivå och nationell nivå samt om den gemensamma politikens omfattning. Medlemsländernas regeringar är djupt involverade i de politiska besluten på EU-nivå, vilket innebär att de måste godkänna EUs lagstiftning och politiska program. Graden av ekonomisk-politisk integration vid olika tidpunkter speglar lika mycket rådande politiska förhållanden som någon form av optimal plan för ekonomisk integration.
- Integrationen är en omstritt projekt i Europa. Det föreligger stora motsättningar och konflikter beträffande omfattningen, innehållet och den institutionella utformningen av Europas politiska och ekonomiska system. Olika medlemsländer, politiska partier och grupper har motstridiga åsikter om de institutioner och den politik som behövs för en effektiv integration. Tidigare följde politisk integration på ekonomisk integration. Ett av de mest anmärkningsvärda särdragen i denna integrationsfas är att det europeiska projektet i sig har politiserats på ett sätt som inte förekommit tidigare. EUs institutioner och flera medlemsländer är fast beslutna att öka EUs statsliknande drag och säkerställa att Europa inte förblir en statslös marknad.³
- Många anser att en gemensam valuta bidrar till politisk integration genom att den betonar oåterkalleligheten i det europeiska projektet och ger européerna en stark identitetssymbol. Enligt denna tolkning avgör den monetära unionen takten för processen mot en politisk union.⁴ I tyska uttalanden om den gemensamma valutan återkommer hela tiden sambandet mellan ekonomisk och politisk integration. Det finns två tyska synsätt på den ekonomiska integrationen som kortfattat kan beskrivas som "Kohl-synen" respektive "Tietmeyer-synen". Förbundskansler Kohl anser att en monetär union är ett nödvändigt steg mot en slutlig

³ Kapteyn (1996).

⁴ Issing (1996, sid 16-17).

politisk union och att en politisk union handlar om "frihet och fred".⁵ Med andra ord är den monetära unionen kopplad till en förstärkning av unionen som politisk gemenskap. Kohl ser en politisk union som en federal union med ett starkt överstatligt parlament. Bundesbanks syn på en politisk union rör i högre grad frågan om vilken politisk makt som är nödvändig för att en monetär union ska vara genomförbar och acceptabel. För Tyskland är EMUs långsiktiga framgång beroende av om den politiska och institutionella strukturen i Europa blir effektivare och starkare.⁶ Men planerna för EMU så som de beskrivs i Maastrichtfördraget framhäver en klar skillnad mellan ekonomisk integration och politisk integration.

EMU ligger på gränsen mellan ekonomi och politik eftersom den representerar en långtgående och mycket avancerad form av ekonomisk integration och samtidigt måste baseras på en djupgående politisk vilja att acceptera det europeiska projektets oåterkallelighet. Uppfattningen att EMU utgör en "*sauf qualiti*" eller är juvelen i den ekonomiska och politiska integrationens krona har stor betydelse.

2.1 EMU: inställningen i olika medlemsländer

Det fanns två viktiga grunder, en ekonomisk och en politisk, till att bestämmelser om att skapa en monetär union inkluderades i Maastrichtfördraget. I det ekonomiska perspektivet framställdes en gemensam valuta som ett ofrånkomligt komplement till den gemensamma marknaden, vilket betonades i Kommissionens studie "*One Market: One Money*". Framgången med skapandet av en gemensam marknad under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet medförde en ökad trovärdighet för antagandet att en inre marknad fordrade en gemensam valuta. En gemensam valuta skulle minska transaktionskostnaderna för ekonomiska aktörer på den gemensamma marknaden. Eftersom borttagande av valutaregleringar var en del av det projekt som syftade till att skapa en gemensam marknad, fanns det dessutom en önskan att begränsa växelkurs-

⁵ *Financial Times*, 18 december (1995).

⁶ Tietmeyer (1996).

fluktuationerna; ett återkommande tema i europeisk integration sedan slutet av 1960-talet.

Politiska intressen var minst lika viktiga. Inför Europeiska rådets möte i Hannover (1988) var Frankrike en av de främsta förspåkrarna för EMU, på grund av asymmetrin i EMS, med D-marken som ankarvaluta och Bundesbank som penningpolitisk auktoritet för samtliga medlemsländer. Frankrike bedömde att det vore bättre att skapa gemensam överhöghet på det penningpolitiska området än att acceptera Bundesbanks penningpolitiska makt. De Grauwe formulerade detta synnerligen koncist när han drog slutsatsen att

"en europeisk monetär union är ett sätt för Frankrike att återvinna visst penningpolitiskt inflytande. I en europeisk centralbank kommer Frankrike att sitta runt samma bord som tyskarna och bli tyskarnas jämlingar".⁷

Efter publiceringen av Delors-rapporten om EMU, visade tyskarna liten entusiasm för en gemensam valuta. En koalition bestående av Bundesbank och finansministeriet drog slutsatsen att kostnaderna för en monetär union var högre än de förväntade intäkterna från den. Trots att utrikesminister Genscher inledningsvis var mycket positiv till Delors-rapporten, förhöll sig förbundskansler Kohl avvaktande till dess att en tysk återförening blev en faktisk möjlighet. Efter kommunismens fall 1989 och den snabba tyska återföreningen kom projektet att införa en gemensam valuta att bli en del av politiken i det nya Europa. Åtagandet att skapa en gemensam valuta var av central betydelse för Kohls och Genschers strategi att involvera Tyskland i djupare europeisk integration, att skapa "ett europeisk Tyskland snarare än ett tyskt Europa". Efter den tyska återföreningen blev pengar en del av den europeiska maktbalansen.⁸ För Kohl var den gemensamma valutan en del av geopolitiken i det nya Europa. Issing hävdade följande:

"Om det enbart fanns ekonomiska aspekter att beakta, skulle det från tysk sida bli svårt att motivera övergivandet av den väl-etablerade inhemska valutan. I Tyskland har EU aldrig enbart setts som en sammanslutning för att främja gemensamma ekonomiska intressen, utan hela tiden samtidigt, och i den senaste ana-

⁷ De Grauwe (1993, sid 655).

⁸ Tsoukalis (1996, sid 292).

lysen främst, som ett instrument för att skapa ett politiskt enat Europa".⁹

Utsikterna för en tysk återförening gjorde en gemensam valuta än mer attraktiv för Frankrike. EMU var en garanti för en fortsatt tysk uppbindning till det europeiska projektet. Den gemensamma valutan var ett instrument för den tysk-franska axeln, det mest centrala förhållandet i integrationens kärna.

Storbritannien var från början motståndare till den gemensamma valutan men kunde inte förhindra att den kom upp på dagordningen. Storbritannien stod utanför ERM fram till 1990 och tvingades lämna systemet i september 1992 under valutakrisens första veckor. Farhågor för isolering och den politiska process som växte fram mellan Frankrike och Tyskland i frågan om den monetära unionen gav inte Storbritannien något annat alternativ än att delta i förhandlingarna om EMU. Storbritanniens alternativa förslag om en "hård ecu" fick ringa stöd av övriga medlemsländer, vilket innebar att Storbritannien tvingades godkänna en modell för EMU enligt de tyska riktlinjerna och med en tidsplan som hade Frankrikes stöd. Storbritannien fick rätt att stå utanför den monetära unionen genom att man enades om ett protokoll som överläter frågan om Storbritanniens deltagande i EMUs tredje etapp till dess regering och parlament. Bestående sprickor inom det konservativa partiet när det gäller Europafrågor gjorde EMU till en av de svåraste frågorna att hantera för John Majors regering. Labourpartiets seger vid valet i maj 1997 möjliggjorde en mer balanserad brittisk Europapolitik. Den nya Labourregeringen utannonserade inte någon betydande förändring av politiken avseende den gemensamma valutan. Finansminister Gordon Brown har hållit möjligheten till ett brittiskt deltagande 1999 öppen, men ett senare inträde är det mest sannolika alternativet. Den nye finansministern har tillsatt en grupp av företagsledare som ska ge regeringen råd om de praktiska effekterna av en gemensam valuta.

Övriga medlemsländer i EU närmade sig EMU med större eller mindre entusiasm. Liksom Frankrike ville Italien och Spanien återfå viss penningpolitisk självständighet i förhållande till Bundesbank. Centralbankscheferna i dessa länder var positiva till den externa kontroll av ländernas finanspolitik som EMU kommer att medföra. Det skulle hjälpa dem att finna en väg ut ur en kroniskt svag och inflationsbenägen penningpolitisk omgivning.¹⁰ Luxemburg och

⁹ Issing (1996, sid 3).

¹⁰ De Grauwe (1993, sid 656).

Belgien anslöt sig till projektet med entusiasm eftersom det låg i linje med deras traditionella integrationspolitik. EMU fick villkorligt stöd från Nederländerna, eftersom man hyste vissa farhågor, liknande de som underblåste den tyska debatten, avseende den nya valutans stabilitet och trovärdighet. De mindre Medelhavsländerna och Irland stödde EMU, men med viss oro för att inte själva kunna delta i den gemensamma valutan. Under förhandlingarna tillförsäkrade sig Danmark ett protokoll som gav landet rätt att hålla en folkomröstning i frågan. I Edinburgh (december 1992) enades man, efter det danska "nej"-resultatet, om att Danmark inte skulle delta i den gemensamma valutan.

2.2 Förhandlingar om Maastrichtfördraget

Beslutet om EMU förbereddes omsorgsfullt genom ingående diskussioner om EMU i Delors-kommittén, ständig debatt i centralbankschefskommittén och i rådets Monetära kommitté. Bakom de sakkunnigas diskussioner fanns preferenser rörande den ekonomiska politiken och penningpolitikens roll för ekonomisk styrning. Centralbankerna spelade en särskilt viktig roll i förhandlingarna genom sin särställning när det gäller penningpolitik och Bundesbanks strukturella makt i det tyska politiska systemet.

Diskussionerna på EU-nivå fick stöd av förhandlingar i varje medlemsland där den nationella centralbanken, finansministeriet och kabinettet deltog. Detta följde det tidigare mönstret för viktiga beslut om ekonomisk integration, då frågorna delades upp i hanterbara delar och mycket tid och omsorg ägnades åt systemets utformning. Att anta ett etappvist tillvägagångssätt med en tidtabell är typiskt för EUs system för beslutsfattande. Överenskommelser träffades succesivt och svåra frågor lämnades för framtida beslut.

Den monetära unionens betydelse för hela det europeiska projektet innebar att den inte kunde förbehållas endast de sakkunniga (tjänstemän från centralbankerna och finansministerierna). Följaktligen spelade regeringschefernas möten i Europeiska rådet en betydande roll i kritiska förhandlingsskeden. Dyson och Featherstone hävdar följande:

"Datumen för etapp två och tre i EMU och metoden med s k 'automatik' för deltagande i etapp tre exemplifierar tydligt det starka inslaget av politisk beslutsamhet i det slutgiltiga fördraget.

Händelserna 1989-90 visade sig faktiskt vara den avgörande politiska drivkraften för att fastställa ett datum för en regeringskonferens om EMU (i Strasbourg) och datum för etapp två (Rom 1) och tre (Maastricht)¹¹.

Regeringschefernas politiska överläggningar sträckte sig långt utanför penningpolitikens snäva gränser. De diskuterade systemeffekterna av integrationsprojektet som helhet. Till skillnad från situationen 1970-73 då regeringarna inte verkade vara så inriktade på EMU, var detta försök att skapa en monetär union annorlunda genom möjligheten till en kontinental utvidgning av unionen, projektet att skapa en gemensam marknad och globaliseringen av finansmarknaderna. Den gemensamma valutan blev ledmotivet för fördjupad integration och för att bibehålla det tysk-franska samarbetet i unionens kärna. Den gemensamma valutan är ett prov för EUs strävan mot inte endast en bredare utan även en djupare ekonomisk integration. EUs framtid står i stor utsträckning på spel då det har skapats en stark koppling mellan EMU och det europeiska projektet som helhet. Se figur 1 för en översikt över EMU-projektets utveckling.

Figur 1: EMU-projektets utveckling

1987-89 Gemensam marknad Dominans av Bundesbank	1991-92 Konstitutions- uppbyggnad inom EU	1995-99 Utforskning av gråa fält Stabilitetspakt "Deltagare" och "icke-deltagare" i den monetära unionen
1989-90 Geopolitik Tysklands plats i Europa	1992-93 Ratificering av fördraget ERM-kris	1999-2002 ECBS bildas Hantering av slutlig övergång
1990-91 Utformning av systemet Finansministerier Centralbanker	1994-99 Övergång Konvergens Ekonomisk och politisk förening	

¹¹ Dyson & Featherstone (1996).

2.3 Det är annorlunda med pengar

Trots att den process som resulterade i att Maastrichtfördraget undertecknades speglar de traditionella kännetecknen för förhandlingar inom EU, kan de grundläggande dragen i "politiken om pengar" inte förringas eller döljas. Vidare finns det många skäl till att övergången till en gemensam valuta inte kan anpassas till gemenskapens traditionella ekonomiska integrationsmetoder.

För det första är penningpolitik *odelbar*; ansvaret för penningpolitiken kan inte delas mellan två maktnivåer. Det krävs en enda institutionell organisation. Beslutsfattandet i EU har tidigare karaktäriserats av maktdelning, utom inom handelspolitiken som uteslutande är EUs behörighetsområde. Den gemensamma valutan innebär en betydande överföring av exklusiv behörighet till EU-nivå. Den tidigare integrationen baserades i stor utsträckning på stegvis utveckling, delning av politiskt ansvar och teknokratisk makt. Det traditionella förfaringssättet inom gemenskapen kan inte på ett enkelt sätt överföras på hanteringen av pengar.

För det andra berör en monetär union en del av statsmaktens kärna. Pengar utgör inte endast ett värde för affärstransaktioner utan är också en viktig identitetssymbol. Traditionellt har nationella territorier och valutaområden varit desamma.¹² Att införa en gemensam valuta får inte enbart konsekvenser för den ekonomiska integrationen utan påverkar också förhållandet mellan den nationella självständigheten och valutan respektive den nationella identiteten och valutan.

För det tredje får den gemensamma valutan konsekvenser för EUs roll som ekonomiskt och politiskt område. Det är långt ifrån klart vilka institutionella strukturer och politiska styrmedel samt vilket ekonomiskt styrsystem som krävs för att en monetär union ska fungera i praktiken.

¹² Issing (1996, sid 14).

3 Övergången

Övergången till en gemensam valuta skapar invecklade tekniska, ekonomiska och politiska problem som måste hanteras under övergångsprocessen. Maastrichtfördraget fastställer tre etapper på vägen mot EMU. Etapp 1 inleddes i juli 1990 och innebar främst att kvarstående restriktioner för kapitalrörelser avskaffades. Syftet med etapp 2, som inleddes den 1 januari 1994 genom att Europeiska monetära institutet (EMI) upprättades, är att förbättra den finans- och penningpolitiska konvergensen, baserat på en hög grad av prisstabilitet. Dessutom trädde flera av Maastrichtfördragets viktigaste villkor rörande budgetunderskott i kraft. Maastrichtfördraget tillhandahåller två olika datum för när etapp tre kan starta. Artikel 109j säger att Europeiska rådet senast den 31 december 1996 med kvalificerad majoritet ska besluta om en majoritet av medlemsländerna uppfyller de nödvändiga villkoren för att gå vidare mot en gemensam valuta. Om den tidpunkt då den tredje etappen ska börja inte har fastställts vid utgången av 1997, träder den automatiskt i kraft den 1 januari 1999. Tidsgränsen 1997 visade sig vara orealistisk, vilket medförde att Europeiska rådet i Cannes (26-27 juni 1995) åter bekräftade EUs "fasta beslutsamhet att förbereda övergången till gemensam valuta senast den 1 januari 1999 genom en strikt efterlevnad av konvergenskriterierna, tidsplanen, protokollet och förfarandena som föreskrivs i fördraget".¹³

Vid Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995 enades man om att upprätta en tidsplan för den faktiska övergången till en gemensam valuta. I slutsatserna från Madridmötet delades den tid som krävs för att de inhemska valutorna ska hinna ersättas av euron in i tre perioder.

- (1) Beslut "så tidigt som möjligt 1998" om vilka som ska delta i valutaunionen, med en interimperiod på ungefär ett år, under

¹³ European Council Conclusions, Cannes (juni 1995, sid 7).

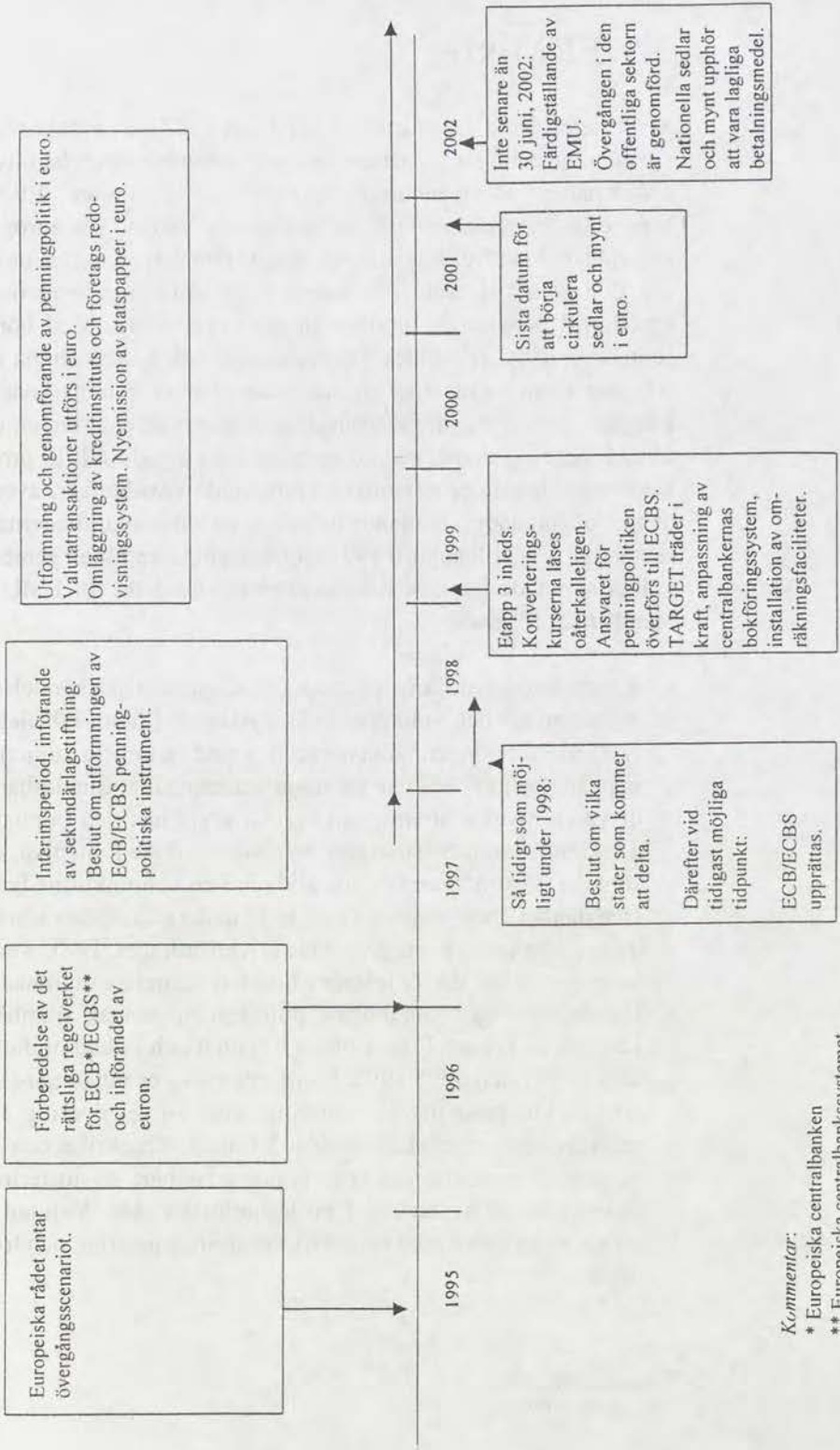
- vilken förberedelserna för arbetet i ECB och ECBS sker. När beslutet väl fattats om vilka länder som går vidare till etapp 3, ska alla andra "ges undantag".¹⁴
- (2) När EMU införs den 1 januari 1999 kommer växelkurserna mellan valutorna i de länder som går med i den monetära unionen att oåterkalleligt låsas genom ett enhälligt beslut av "medlemsländerna utan undantag". Ansvaret för penningpolitiken kommer att övergå från de deltagande nationella centralbankerna till Europeiska centralbankssystemet (ECBS).
 - (3) En period på maximalt tre år förutses för att introducera euron som gemensam valuta, följt av maximalt sex månader med början senast den 1 januari 2002 när sedlar och mynt i euro ges ut och de nationella valutorna försvinner ur omlopp (se figur 2).¹⁵

I takt med att tiden för beslutet om vilka länder som ska delta i den monetära unionen närmar sig, blir processen oundvikligen allt mer politiserad. Den faktiska överföringen av behörighet kräver politisk stabilitet och att flera medlemsländer samtidigt önskar genomföra projektet. Det finns flera skäl till varför övergångsprocessen är problematisk och oförutsägbar.

¹⁴ Maastrichtfördraget, artikel 109k.

¹⁵ European Council Conclusions, Madrid (15-16 december 1995).

Figur 2: Tidsplan för övergång till den gemensamma europeiska valutan



Kommentar:

- * Europeiska centralbanken
- ** Europeiska centralbankssystemet

Källa: Deutsche Bundesbanks månadsrapport, (januari 1996)

3.1 ERM-kris

Stabiliteten inom ERM mellan 1987 och 1992 och avsaknaden av växelkursjusteringar gjorde att systemet redan såg ut att ha blivit ett stabilt nätverk av växelkurser eller en kvasi-valutaunion.¹⁶ ERM var bron eller rutschkanan till en gemensam valuta. De europeiska regeringar som förpliktigt sig att genomföra den monetära unionen såg den som trovärdig och oundviklig. Finansmarknaderna var emellertid beredda att utmana denna uppfattning. Med början i september 1992 tvingades Storbritannien och Italien lämna ERM och andra valutor utsattes för ihållande attacker från marknaderna. I augusti 1993 tvingades regeringarna slutligen att enas om en viktig förändring av systemet genom att banden utvidgades till 15 procent. Detta signalerade en acceptans av flytande växelkurser, även om denna inte uttalades. Ihållande turbulens på valutamarknaderna från september 1992 till augusti 1993 gjorde att hindren för en gemensam valuta hamnade i fokus. Konsekvenserna av detta för EMU blev bland annat följande:

- Krisen framhävde betydelsen av tillfälliga politiska händelser för det penning- och valutapolitiska systemet. I detta fall fick den tyska återföreningen, vilken inleddes med en kraftig konjunkturuppgång och åtföljdes av en konjunkturedgång, Bundesbank att driva en mycket stram penningpolitik vid just den tidpunkt då Tysklands samarbetspartners behövde en lägre räntenivå, eftersom deras ekonomier började glida in i en konjunkturedgång.¹⁷ Den danska "nej"-vinsten i juni 1992 undergrävde den känsla av oundviklighet som omgivit Maastrichtfördraget. EMU verkade ha sparat ur och därför testades ERM-systemet av marknaderna.
- De prestigefrågor som omgav "politiken om pengar" framhävdes i början av krisen. Från 1990 och framåt och i ökad omfattning under 1991 och tidigt 1992, framförde tyska beslutsfattare att en allmän kursjustering av valutorna med en revalvering av D-marken vore mycket önskvärd. I Italien, Frankrike och Storbritannien motsatte sig regeringarna benhårt en justering av växelkurserna av ett antal inrikespolitiska skäl. Valutan blev intimt förknippad med respektive regerings prestige och trovärdighet.

¹⁶ Arrowsmith (1995).

¹⁷ Sandholtz (1996).

- ERM-krisen utvecklades till en kraftmätning mellan självständiga regeringar och finansmarknaderna. Under krisen i september 1992 förbrukade den franska centralbanken på enbart en vecka ca 80 miljarder franska franc på att försvara valutan, vilket nästan utplånade valutareserven. Detta följdes av 190 miljarder franc i juli och början av augusti 1993.¹⁸ Centralbankernas oförmåga att försvara centralkurserna ledde till ytterligare spekulationsattacker. I september 1992 försvarades lirens centralkurs i endast tre dagar, vilket i sin tur medförde att trovärdigheten för övriga ERM-valutors centralkurser minskade. Marknaderna började testa den ena valutan efter den andra oberoende av underliggande ekonomiska fundamenta. Den viktigaste effekten av valutakrisen var följande:

"Under valutakrisen 1992-93 vann marknaderna en avgörande seger över regeringarna i ett spel där de senare redan berövats de flesta av sina vapen. Marknaderna vann på grund av att deras styrka ökat, men också på grund av att regeringarna visat sig vara oförmögna att utnyttja flexibiliteten i det system de själva utformat."¹⁹

När tidpunkten för den slutliga lösningen av växelkurserna - inför införandet av en gemensam valuta - närmar sig, kommer politiska krafter och marknadskrafter förmodligen att råka i konflikt. När nu EMS inte längre är ett livskraftigt övergångsstadium mellan en gemensam valuta och flytande växelkurser, kan ett misslyckande med att genomföra EMU innebära att den ekonomiska integrationsprocessen inte bara stoppas upp utan även börjar gå bakåt genom att äventyra den gemensamma marknadens landvinningar.²⁰

3.2 Politiseringen av EMU

Förhandlingarna om EMU fördes inom en mycket begränsad politisk krets som främst bestod av representanter för nationella finansministerier och centralbanker, med tillfällig medverkan av regeringscheferna och deras representanter. Det var en liten, väl samman-

¹⁸ Sandholtz (1996).

¹⁹ Tsoukalis (1996, sid 289).

²⁰ Winkler (1995, sid 6).

svetsad grupp ekonomisk-politiska specialister och högre regerings-tjänstemän. Överenskommelsen om en plan för EMU medförde inte någon bredare debatt mellan nationella regeringsföreträdare och medborgarna. Arbetsgivarorganisationer och fackföreningar inbjöds inte i någon större utsträckning att delta i debatten om den gemensamma valutan. Under förhandlingarna gjordes inte heller några försök att hålla en politisk debatt om EMU inför allmänheten, utom i Storbritannien där frågan dominerat debatten inom det konservativa partiet från 1989 och framåt.²¹ Den gemensamma valutan dominerade brittisk politik fram till valet 1997, då de konservativa förlorade makten.

När Maastrichtfördraget förhandlats fram och ratificeringsprocessen var igång kunde EMU-projektet inte längre hållas inom en smal och begränsad politisk krets. Den allmänna opinionen kommer att spela en betydande roll i upptakten till överföringen av den penningpolitiska makten och kommer inte nödvändigtvis att stödja denna. En överbetoning på teknisk analys av planerna på en gemensam valuta innebär att valutans politiska och kulturella betydelse och dess koppling till självständighet och identitet förloras ur sikte.²² Detta samband varierar mellan de olika medlemsländerna.

D-marken kom att bli en viktig identitetssymbol för västtyskar när deras identitet var osäker och splittrad efter kriget. Det verkar hittills inte finnas någon entusiasm hos den tyska allmänheten för att ersätta D-markens prestige och värde med vad som skulle kunna vara en svagare valuta. Ett återkommande tema i Bundesbanks uttalanden om den gemensamma valutan är att projektet "som är unikt i modern ekonomisk historia, endast kan lyckas om det accepteras och stöds av de som berörs av det" och att "fasthållande vid de stabilitetskrav som finns i fördraget blir av avgörande betydelse för allmänhetens godkännande av en monetär union i Tyskland".²³ I Tyskland är mycket av oron för den nya valutan förknippad med identitetsfrågor.

I vissa andra stater berör den överföring av makt från nationell nivå till EU-nivå som en gemensam valuta innebär känsliga frågor om nationell självständighet. Speciellt påtagligt är detta i Storbritannien där valutan varken är stabil eller tillförlitlig men där pundet är en del av den nationella identiteten. När de avgörande besluten om den gemensamma valutan närmar sig, uppskattar

²¹ Dyson & Featherstone (1996).

²² O Donnell (1996).

²³ Deutsche Bundesbank, månadsrapport (januari 1996, sid 55).

berörda aktörer i alla medlemsländer – arbetsgivare, fackföreningar, finansiella institutioner – fördelningskonsekvenserna för dem av ett deltagande respektive ett icke-deltagande i den monetära unionen. Fördelar och nackdelar kommer förmodligen att fördelas olika i olika ekonomier, vilket i sin tur påverkar regeringarnas kalkyler för EMU.

3.3 Konvergenzkriterierna

Konvergenzkriterierna i Maastrichtfördraget har väckt stor debatt bland ekonomer men är nu en del av medlemsländernas ekonomiska politik. De flesta ekonomer skulle instämma med De Grauwe i hans uttalande att en förlängd etapp två "inte är ekonomiskt förnuftigt" och att "de flesta konvergenzkriterier inte tjänar något ekonomiskt syfte".²⁴ Av andra har de beskrivits som en "dogmens triumf över ekonomiska resonemang" och som "förnuft och nonsens" i Maastrichtfördraget.²⁵ Varför finns då dessa kriterier med i Maastrichtfördraget och varför har de fått sådan betydelse för övergången till en gemensam valuta?

Fördraget fastställde fyra kriterier, kända som "konvergenzkriterierna", som varje enskild stat måste uppfylla innan den kan kvalificera sig för medlemskap i EMU. Dessa kriterier är: en hög grad av prisstabilitet, sunda offentliga finanser, iakttagande av de normala fluktuationsbanden inom ERM och låga långa räntor. Se figur 3. Konvergenzkriterierna var nödvändiga för att säkra ett tyskt godkännande av EMU. De speglar en gammal tvistefråga inom EU som uppstod i början på 1970-talet mellan s k "monetärister" och "ekonomer". "Monetärister", främst Frankrike, hävdade att ekonomisk konvergens kunde uppnås genom att man rörde sig mot låsta växelkurser som framtvingade konvergens. "Ekonomerna", med Tyskland i spetsen, hävdade å sin sida bestämt att ekonomisk konvergens måste uppnås innan man kan låsa växelkurserna. Under förhandlingarna om Maastrichtfördraget gick de tyska förhandlingarna med på att fastställa ett datum för övergången till en gemensam valuta, men vidhöll att länderna för att få delta i valutaunionen måste uppfylla kriterierna till fullo.

²⁴ De Grauwe (1993).

²⁵ Buitier (1992) och Buitier, Corsetti & Roubini (1993).

Figur 3: Konvergenskriterierna

Prisstabilitet: Den genomsnittliga inflationen – under året före Kommissionens och EMIs utvärdering – får inte överstiga den genomsnittliga inflationen i de högst tre medlemsländer som uppnått den bästa prisstabiliteten, med mer än 1,5 procentenheter.

De offentliga finanserna: Det förväntade eller faktiska underskottet i förhållande till BNP får inte överstiga 3 procent, såvida det inte minskat väsentligt och kontinuerligt och nått en nivå som ligger nära referensvärdet, eller alternativt, referensvärdet på 3 procent endast undantagsvis och övergående överskrids och procenttalet fortfarande ligger nära det 3-procentiga referensvärdet och den offentliga sektorns bruttoskuld i förhållande till BNP får inte överstiga 60 procent, såvida den inte minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig denna nivå i tillfredsställande takt.

Stabila växelkurser: Valutan ska hålla sig inom det normala ERM-bandet under minst de två åren före utvärderingen utan devalvering gentemot någon medlemsstats valuta.

Långfristig ränta: Den genomsnittliga långfristiga räntan – under året före Kommissionens och EMIs utvärdering – får inte överstiga räntenivån i de högst tre medlemsländer som uppnått den bästa prisstabiliteten, med mer än 2 procentenheter. Räntan fastställs på grundval av långfristiga statsobligationer.

- Kriterierna fungerar som en uteslutningsmekanism och kan hjälpa Tyskland i dess strävan efter en liten, exklusiv monetär union. Tyskland vill begränsa den monetära unionen så att landets penningpolitiska position inte helt undermineras.²⁶
- Tyska beslutsfattare hyser också farhågor för bristande stabilitet och trovärdighet hos en framtida europeisk gemensam valuta och avser att begränsa hoten mot prisstabiliteten i EMU, varför de strävar efter så omfattande konvergens som möjligt innan valutaunionen inleds. En av Bundesbanks direktionsmedlemmar hävdade att hindren på vägen mot EMU måste vara höga och att endast länder som kan klara dem får gå med i EMUs tredje etapp.²⁷ Potentiella "klubbmedlemmar" måste förtjäna sitt med-

²⁶ De Grauwe (1993, sid 654).

²⁷ Hesse (1995).

lemskap och minimera risken för länder med en stark stabilitetstradition.

- För andra länder fungerar konvergenskriterierna som en "inkluderingsmekanism" om de kan klara hindren. För många nationella centralbanker och finansministerier är konvergenskriterierna önskvärda yttre restriktioner som redan nu är till hjälp i deras strävan att upprätthålla sunda offentliga finanser.

De avgörande frågorna är vilka länder som kommer att uppfylla kriterierna och hur kriterierna kommer att uttolkas när beslutet tas om vilka som ska delta i respektive stå utanför den monetära unionen. Det stod redan från början klart att inte alla medlemsländer skulle kunna uppfylla konvergenskriterierna 1999. Debatten om konvergenskriterierna har intensifierats i medlemsländerna, på de finansiella marknaderna och inom EU-institutionerna i takt med att beslutstidpunkten närmar sig. Enligt slutsatserna från rådsmötet i Dublin i december 1996 ska ett beslut om vilka länder som ska delta "tas så tidigt som möjligt 1998" för att göra det möjligt att starta den tredje etappen av EMU 1999.²⁸ Under de senaste åren har rapporter från Kommissionen och Europeiska monetära institutet (EMI) samt uttalanden från Ekofin-rådet noggrant granskats i syfte att finna signaler om tolkningen av kriterierna. I Ekofin-rådets rapport till Europeiska rådet i Dublin i december 1996 accepterades att en majoritet av medlemsländerna inte uppfyllde de nödvändiga villkoren för övergången till en gemensam valuta och att mycket återstod att göra, även om framsteg hade nåtts.²⁹ EMU-frågan fick ökad uppmärksamhet under 1996 till följd av karaktären på det regimskifte som väntade. I takt med att tidpunkten för beslutet om deltagande i den monetära unionen närmade sig, kom denna fråga i ökande utsträckning att dominera Europadebatten i medlemsländerna. Detta utgjorde ett bevis för att skillnaderna mellan inhemsk och europeisk politik blivit allt mindre.

Strategin med gradvis konvergens innebar att länder med högre offentlig skuld och högre inflation var tvungna att föra en åtstramande finanspolitik, vilket i sin tur innebar att EMU förknippades med finanspolitisk återhållsamhet och åtstramningar.³⁰ I alla medlemsländer som önskade delta i valutaunionen drevs finanspolitiken av nödvändigheten att uppfylla Maastrichtfördragets konvergens-

²⁸ European Council Conclusions (december 1996).

²⁹ Ecofin report (1996), Annex 1.

³⁰ Giovannini (1993, sid 19).

kriterier eller åtminstone vara rimligt nära dem. I många medlemsländer kopplades debatter om underskott ihop med debatter om strukturreformer. Det Frakfurtbaserade Europeiska monetära institutet varnade länderna och framhöll att de måste tackla underliggande budgetproblem och inte endast söka uppnå konvergens under något enstaka år.

Under 1996 och 1997 uttryckte många tvivel om förmågan i de två nyckelstaterna, Tyskland och Frankrike, att uppfylla kriterierna. Den tyska ekonomin gick in i en lågkonjunktur med fortsatt hög arbetslöshet, vilket politiskt försvårade hanteringen av budgetunderskotten. Behovet av strukturella anpassningar för att bringa ner underskottet till under tre procent fick betydande uppmärksamhet. Frankrike kritiserades för "kreativ bokföring" när man använde engångsinkomster från försäljningen av *France Telecom* för att minska underskottet. Osäkerheten om det franska deltagandet i valutaunionen förstärktes av en spekulationsvåg mot den franska francen i augusti, vilken åtföljdes av ytterligare strejker under hösten när den franska regeringen försökte strama åt budgeten.

Alla Medelhavsländerna gjorde framsteg i uppfyllandet av konvergenskriterierna. Att kvalificera sig för att delta i den monetära unionen är en grundval i deras Europapolitik och inhemska finanspolitik. Italien, Spanien, Portugal och Grekland, vilka inte bedömts som troliga kandidater för att delta i den monetära unionen från start, strävade alla efter att förbättra trovärdigheten för finanspolitiken. Den italienska regeringen hade hoppats kunna göra gemensam sak med Spanien för att garantera en flexibel tolkning av konvergenskriterierna. Ett möte mellan Italien och Spanien i september 1996 övertygade dock den italienske premiärministern, Romano Prodi, om att Italien måste vidta ytterligare åtgärder för att balansera ekonomin. Spaniens premiärminister, Jose Maria Aznar, var ovillig att stödja en Medelhavsallians som syftade till att driva igenom "mjuka" inträdeskriterier. Prodi var också medveten om att ett italienskt misslyckande med att komma med i valutaunionens första våg skulle gynna separatisterna i Lega Nord. Budgeten för 1997 innehöll därför en särskild inkomstskatt, s k "pro-Europa", för att underlätta den finanspolitiska anpassningen.

Bland de mindre medlemsländerna utkämpade den belgiske premiärministern Jean-Luc Dehaene valet i maj 1995 på frågan om EMU och Belgiens plats i EUs ekonomiska system. Dehaene ser EMU som kärnfrågan för sin regering, "kittet som håller samman samförståndspolitiken ... den betraktas som en överlevnadsfråga för

landet".³¹ Finland gick formellt med i ERM i oktober 1996 och gav därmed en tydlig signal om att man vill delta i den monetära unionen från start. Denna beslutsamhet underbyggdes av att budgeten för 1997 var utformad på ett sådant sätt att landet skulle uppfylla konvergenskriterierna. Detta markerade en brytning med Sverige som ännu inte gått med i ERM och fortfarande är skeptiskt till deltagande i valutaunionen. Den socialdemokratiska regeringen har tydligt signalerat att den inte vill tillhöra den första vågen av EMU-medlemmar. Den irländska regeringens finanspolitik är fortfarande förenlig med önskan att delta i den monetära unionen från start. Men beslutet närmar sig och regeringen har ännu kvar att hantera det dilemma som de brittiska attityderna till EMU skapar för de sektorer i den irländska ekonomin som fortfarande är beroende av den brittiska marknaden. Österrike och Nederländerna fortsatte den finanspolitiska konsolideringen.

Den finanspolitiska åtstramningens konsekvenser för sysselsättningsnivåerna i Europa är en mycket omtvistad fråga. Effekterna på sysselsättningen av Maastrichtfördragets kriterier blev under 1995 en politisk fråga. En rapport om konvergenskriteriernas effekt på sysselsättningen som beställts av Europaparlamentet tydde på att det skulle kunna kosta 1,5 miljoner arbetstillfällen att uppfylla dessa kriterier.³² Uppfattningen att EMU skulle kunna ha negativ effekt på sysselsättningen fick Oskar Lafontaine, Tysklands socialdemokratiska partiledare, att kräva att tidsplanen för EMU skulle förskjutas, hellre än att acceptera massarbetslöshet och konjunkturnedgång. Enligt Lafontaine kunde EMU bli "ett program för att sprida konjunkturnedgången till hela Europa".³³ Svårigheten att hantera konvergenskriteriernas finanspolitiska effekter visade sig i Österrike i november 1995 när den 11 månader gamla regeringskoalitionen upplöstes i ett gräl om finanspolitikens inriktning. Frankrikes f d premiärminister, Alain Juppé, hamnade i en politisk storm när han vidtog radikala åtgärder för att få kontroll över underskottet i Frankrikes socialförsäkringssystem i ett försök att minska budgetunderskottet till 3 procent av BNP till 1997. En månad av strejker som fick Frankrike att stå stilla framhävde hur smärtsam och svår övergången till en gemensam valuta i realiteten är för vissa medlemsländer. De politiska konsekvenserna för president Chirac och dåvarande premiärminister Juppé kom vid det oväntade franska valet i maj 1997. Detta

³¹ Tjänstemän inom finansministeriet, *Financial Times*, 28 juni (1995).

³² *Financial Times*, 13 juli (1995).

³³ Citerat i *Financial Times*, 13 december (1995).

val, som president Chirac utlyst ett år tidigare än planerat, ledde till en genljudande vinst för den socialistiska oppositionen, vilken sopats bort från makten 1993. Valet har försatt president Chirac i en mycket svag position genom att han behöver verka under *cohabition* fram till 2002.

Sannolikheten för allvarliga politiska sammandrabbningar med den nye franske premiärministern, Lionel Jospin, är hög när det gäller områden som Maastrichtfördragets konvergenskriterier och Frankrikes relationer med EU. Valutgången speglar en djupare diskussion om hur den franska ekonomin ska anpassas till pressen från internationaliseringen och globaliseringen. Om den franska regeringen inte lyckas finna någon väg ut från nuvarande höga arbetslöshetsnivåer och *blockage*, så kommer troligtvis oklarheten om och kluvenheten inför det europeiska projektet att åter komma upp till ytan i regeringen och bland den bredare allmänheten.

En nyckelfråga rörande konvergenskriterierna är hur de kommer att tolkas av rådet i början på 1998 när beslutet fattas om vilka som ska delta. Ett återkommande tema i tyska uttalanden om EMU är vikten av att kriterierna följs strikt. Theo Waigel, den tyske finansministern, har länge hävdad att inget land ska förvänta sig någon urvattning av de ekonomiska villkoren för en gemensam valuta enbart i syfte att hålla tidsplanen.³⁴ Denna åsikt upprepas gång på gång i Bundesbanks uttalanden. I Dublin i mars 1996 avslutade Hans Tietmeyer, Bundesbanks chef, med att säga:

"Tyskland anser att kriterierna innehållsmässigt ska tolkas strikt. En urvattning av dem skulle i hög grad skada EMU-projektet och kunna förebåda dess senare sammanbrott".³⁵

I andra fora har Bundesbanks chef hävdad att en felkonstruerad valutaunion inte enbart skulle hota ekonomisk stabilitet och välstånd utan också vara ett bakslag för den europeiska integrationsprocessen.³⁶

Tolkningen av kriterierna har blivit föremål för intensiv politisk debatt i Tyskland, mot bakgrund av landets växande offentliga skuld. Konflikten involverar skillnader i syn, dels mellan CDU och oppositionspartiet socialdemokraterna, dels inom regeringen mellan finansminister Theo Waigel och hans rival Edmund Stoiber, Bayerns

³⁴ Citerat i *Financial Times*, 26 september (1995).

³⁵ Tietmeyer (1996, sid 11).

³⁶ *Financial Times*, 26 september (1995).

regeringschef. I juli 1997 gav en försvagad finansminister efter för pressen från Stoiber och förband sig till en mycket strikt tolkning av kriterierna. Fördraget ger visst utrymme för tolkning av den ekonomiska utvecklingen i förhållande till kriterierna. I vilken utsträckning detta tolkningsutrymme kommer att användas styrs av balansen mellan de politiska krafterna inom och mellan de viktigaste medlemsländerna. Fördraget fastställer exempelvis för skuldriteriet ett referensvärde på 60 procent av BNP, men med tillägget "såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt".³⁷ Hur "minskar i tillräcklig utsträckning" och "närmar sig i tillfredsställande takt" tolkas kommer att bero på politiska förhandlingar i rådet och bedömas från fall till fall. Det är knappast troligt att rådet kommer att frångå kriterierna i någon större utsträckning, eftersom den tyska ratificeringen av Maastrichtfördraget föreskriver ett parlamentariskt (Bundestags) godkännande av EMUs tredje etapp. Dessutom har Bundesbank redan förklarat att man kommer att tillkännage sin bedömning av vilka länder som är kvalificerade för den gemensamma valutan.

3.4 En avantgarde-EMU?

Från början ansågs det allmänt att EMU skulle omfatta en begränsad grupp länder som skulle bilda en ekonomisk kärna i hjärtat av EU. Grundtanken att inget land skulle ha veto i fråga om den slutliga övergången till en gemensam valuta finns i det protokoll om den monetära unionens tredje etapp som fastslår att alla medlemsstater "skall ... respektera gemenskapens önskan att snabbt inleda den tredje etappen; ingen medlemsstat får därför hindra övergången till den tredje etappen".³⁸ Det är omöjligt att förutsäga vilka stater som kommer att uppfylla kriterierna för att kvalificera sig för deltagande och vilka stater som kommer att gå vidare mot en fullständig monetär union. Frankrike och Tyskland är nyckelstaterna: Tyskland, eftersom EMU inte kommer att genomföras om Tyskland inte så önskar, och Frankrike, eftersom den gemensamma valutan utan detta land helt enkelt skulle bli ett D-marksområde utan någon större betydelse. Det finns flera fördelar med en *avantgarde*-EMU.

³⁷ Maastrichtfördraget, artikel 104c, paragraf 2.

³⁸ Protokoll om övergången till tredje fasen av Ekonomiska och monetära unionen. Maastrichtfördraget.

- (1) Den skulle endast omfatta de länder som visat sig ha förmåga att uppnå de sunda offentliga finanser som krävs för att upprätthålla en penningpolitik som är inriktad på låg inflation.
- (2) Den skulle omfatta en grupp länder med mindre sannolikhet att drabbas av asymmetriska störningar, vilka skulle kunna utsätta EUs ekonomiska politik för svåra påfrestningar.
- (3) Den skulle ge kärnländerna möjlighet att skapa förtroende för den nya valutan och dess beslutsfattande institutioner utan belastning av lågpresterande stater. EMU skulle ge länderna utanför extra tid att komma ikapp, utan att EMUs rykte äventyrades.
- (4) Osäkerheten om ECBs politik skulle minska om mer "risk-able" kandidater beviljas inträde först vid ett senare tillfälle.³⁹

Att använda en *avantgarde*-ansats är uppenbarligen det enda möjliga sättet att gå vidare mot en gemensam valuta.

När man fattat beslut om vilka som ska delta i EMU, kommer det att finnas tre olika länderkategorier i EU:

- EMU-deltagare
- Länder som inte vill delta – de med rätt att stå utanför
- Länder som inte kan gå med men som förblir förpliktigade till målet – de länder som har ett undantag enligt artikel 109k i Maastrichtfördraget.

Att gå vidare med en inre grupp medför avsevärda risker. EMU kan bli en splittrande kraft i hela EU. I Madrid i december 1995 betonade den brittiske premiärministern, John Major, riskerna med en monetär union. Han talade om faran för att skapa elitistiska grupperingar, risken för handelskrig och omfattningen av de budgetöverföringar som sannolikt kommer att krävas för att klara påfrestningarna i ett fast växelkurssystem. Vid ett tidigare tal i London frågade Major:

"På vilket sätt ska en gemensam valuta och valutorna i övriga EU existera sida vid sida? Hur ska Europas institutioner tillgodose intressen i såväl de länder som antagit den gemensamma valutan som i de som inte gjort det? Vad skulle det innebära för gemen-

³⁹ Winkler (1995).

skapens budget? Vad skulle det innebära för den gemensamma marknaden?"⁴⁰

Detta är frågor som måste ställas rörande den ekonomiska politiken i EMU. Följderna av en *avantgarde*-EMU kan bli svåra för länder som sannolikt inte kommer att uppfylla konvergenskriterierna inom en rimlig tidsperiod. Det finns risk att det bildas en klyfta mellan en inre grupp stater och övriga länder som kanske aldrig kan gå vidare till den inre gruppen. Detta har inte enbart betydelse för nuvarande medlemsländer utan också för de länder i Östeuropa som ansöker om medlemskap och för vilka någon gemensam valuta inte diskuteras, eftersom EMU anses ligga utom räckhåll för dem under en överskådlig framtid.⁴¹

⁴⁰ *Financial Times*, 22 november (1995).

⁴¹ Wallace & Wallace (1995, sid 39).

4 Ekonomisk styrning i en monetär union

När man fastställer ramarna för den ekonomiska styrningen i en monetär union är det viktigt att skilja mellan ett *konstitutionellt* tillvägagångssätt och ett *evolutionärt* tillvägagångssätt. Systemet kommer inte enbart att utvecklas på grundval av den konstitutionella utformning som fastställts i Maastrichtfördraget. Det kommer också att formas av erfarenhet, institutionernas faktiska arbete och de utmaningar valutan står inför.

4.1 Mål, principer och instrument

Överföringen av ansvaret för penningpolitiken till en europeisk centralbank förändrar den ekonomiska styrningen i Europa på ett antal grundläggande sätt. Liksom alla större steg mot en närmare integration, är detta på många sätt ett "språng ut i det okända", eftersom inget enskilt medlemsland och ingen enskild institution kan förutsäga framtiden för eller kontrollera utvecklingen av det nya systemet.⁴² Maastrichtfördraget fastställde mål, principer, instrument och ett institutionellt system för EMU, men ett fördrag kan inte säkerställa att principerna följs eller att instrumenten är avpassade för att uppnå de fastställda målen. Ett fördrag kan upprätta en referensram för institutionerna men det kan inte kontrollera hur de kommer att agera i praktiken. Enligt O Donnell

"definierar ett fördrag endast de övergripande ramarna inom vilka de politiska konflikterna sköts. Det faktiska EMU-system som växer fram och dess hantering av särskilda sociala och ekonomiska syften och intressen, kommer att fastställas av den politiska processen på såväl nationell nivå som EU-nivå".⁴³

⁴² Lindberg & Scheingold (1970, sid 105).

⁴³ O Donnell (1992, sid 45).

Detta kapitel granskar tre delar av den ekonomiska styrningen i en monetär union:

- Principerna och målen för penningpolitiken
- Sambandet mellan penningpolitik och ekonomisk politik
- Brister i det ekonomisk-politiska systemet

Trots att Maastrichtfördraget fastställde ramarna för en ekonomisk och monetär union är det betydligt utförligare vad gäller målen och instrumenten för penningpolitiken än för den ekonomiska politiken. Penningpolitikens särställning är ett återkommande tema i skrifter om den gemensamma valutan.⁴⁴ Den modell som målas upp i Maastrichtfördraget innebär att Tysklands monetära konstitution har överförts till EU som helhet. Den gemensamma valutan kommer att styras av Europeiska centralbanken (ECB) och de deltagande ländernas nationella centralbankschefer, vilka tillsammans utgör Europeiska centralbankssystemet (ECBS). Målet med ECB/ECBS är att skydda valutans värde och stabilitet genom att föra en inflationsfientlig penningpolitik. ECB ska stödja "den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen" men detta måste ske utan att prisstabilitetsmålet åsidosätts. ECBs "huvudmål" anges tydligt vara att upprätthålla prisstabilitet.⁴⁵

För att skydda detta mål innehåller Maastrichtfördraget ytterligare regler om sunda offentliga finanser, särskilt principen om eget ansvar ("no bailing out") och förbudet mot monetär finansiering. Dessutom har fördraget, i syfte att skydda den gemensamma valutan, regler om alltför stora underskott. Kommissionen fick ansvar för att övervaka underskottens storlek i medlemsländerna i syfte att kontrollera att budgetdisciplinen efterlevs.

Medlemmarna måste hålla underskottsniån under ett referensvärde (3 procent) såvida inte procenttalet har minskat väsentligt och kontinuerligt eller referensvärdet endast undantagsvis och övergående överskrids.⁴⁶ Skuldens andel av BNP måste också hållas under ett referensvärde (60 procent), såvida inte detta procenttal minskar i tillräcklig utsträckning och närmar sig referensvärdet i tillfredsställande takt. Rådet fick viss frihet att tolka artikeln om alltför stora underskott. Detta säkerställer att definitionen av ett alltför stort underskott kommer att involvera en politisk process med

⁴⁴ Taylor (1995).

⁴⁵ Maastrichtfördraget, artikel 105, ECBS-stadgan, artikel 2.

⁴⁶ Maastrichtfördraget, artikel 104c.

referensvärdena på 3 respektive 60 procent som vägvisare snarare än juridiskt bindande villkor.⁴⁷ Det finns emellertid inte mycket manöverutrymme vad gäller budgetunderskotten (3 procent), eftersom de måste ligga "nära" referensvärdet. Enligt fördraget finns möjlighet att vidta disciplinära åtgärder mot en stat som bryter mot kraven gällande underskottet. Genom fördraget skapades ett komplicerat åtgärdssystem, vilket inkluderar att Kommissionen utarbetar en rapport, att Ekonomiska och finansiella kommittén ger ett uttalande och att rådet med kvalificerad majoritet tar beslut om huruvida ett alltför stort underskott föreligger. Rådet ger sedan rekommendationer och om medlemslandet inte gör några ansträngningar att efterfölja dessa, har rådet rätt att vidta ett antal straffåtgärder inklusive föreläggande av böter.⁴⁸ Om disciplinära åtgärder kommer att vidtas beror på såväl politiska som ekonomiska bedömningar och det är oklart hur systemet kommer att fungera i praktiken. En författare bedömer att "effektiviteten i förfarandet vid alltför stora underskott är ... ganska oförutsägbart".⁴⁹

4.2 En stabilitetspakt?

Oförutsägbarheten och rädslan för att flera mindre stater eller en större stat skulle föra en expansiv finanspolitik i en monetär union, eftersom det inte skulle finnas något hot om stigande nationella räntor, har skapat farhågor rörande den ekonomiska styrningen i EMU. Låg inflation och sunda offentliga finanser krävs inte bara för att gå med i EMUs tredje etapp, utan måste också upprätthållas i den nya regimen. Tietmeyer formulerade detta tydligt när han fastslog:

"Det olympiska måttet att "deltagande är vad som räknas" är otillräckligt. Alla medlemmar i den monetära unionen måste på ett hållbart sätt kunna leva under de villkor som ställs av en stabil gemensam valuta."⁵⁰

Upprätthållande av bestående budgetdisciplin anses centralt för en stabil och hållbar gemensam valuta. När flera länder har en gemen-

⁴⁷ O Donnell (1992, sid 46).

⁴⁸ Maastrichtfördraget, artikel 104c, punkt 11.

⁴⁹ Taylor (1995, sid 120).

⁵⁰ Tietmeyer (1996, sid 7).

sam valuta kan ett land som för en alltför expansiv finanspolitik belasta övriga medlemmar genom att utsätta dem för räntehöjningar och för risken att "misstro från de internationella finansmarknaderna leder till att valutan åsätts en avsevärd riskpremie".⁵¹ Med andra ord kan enskilda regeringar åka snålskjuts på den monetära unionen som helhet genom att skapa stora budgetunderskott. Enligt Garrett:

"Om regeringar och ekonomiska aktörer i ett medlemsland trodde att andra skulle anse dess ekonomi 'för stor för att tillåtas ställa in betalningarna' skulle detta skapa ännu starkare incitament för att bedriva en expansiv finanspolitik".⁵²

Oro för hur penningpolitiken kommer att styras när den gemensamma valutan väl införts fick den tyska finansministern Theo Waigel att efterlysa en "Stabilitetspakt" mellan medlemmarna i EMU för att säkerställa att en stabilitetstradition etableras. Hans idé innehöll flera olika beståndsdelar:

- Medlemmarna skulle hålla budgetunderskotten under 1 procent av BNP under tillväxtperioder för att kunna hålla dem under 3 procent av BNP vid konjunkturnedgångar;
- Endast under exceptionella omständigheter skulle budgetunderskotten få överstiga 1 procent av BNP;
- Medlemmar som överskridit 3-procentsgränsen skulle tvingas betala en "stabilitetsdeposition" till ett icke räntebärande konto. Denna deposition skulle omvandlas till böter om underskottet inte åtgärdats inom loppet av två år.

Det uppenbara syftet med Stabilitetspakten är att säkerställa att deltagarna får leva i en miljö som karaktäriseras av låg inflation och sunda offentliga finanser.

Waigelförslaget fick ett försiktigt gensvar från övriga medlemsländer. Kommissionen gjorde en analys på basis av Waigels förslag, vilken resulterade i en överenskommelse om Stabilitets- och tillväxtpakten vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996. Innehållet i den var en källa till betydande motsättningar mellan Tyskland och övriga länder under hela 1996. En slutlig kompromiss om pakten framförhandlades när regeringscheferna inledde sitt möte i Dublin. Förbundskansler Kohl och president Chirac hade nyckelroller och

⁵¹ Tietmeyer (1996, sid 8).

⁵² Garrett (1993, sid 111).

Luxemburgs premiärminister och finansminister Jean-Claude Juncker agerade som medlare mellan finansministrarna och regeringscheferna. Pakten som man kom överens om i Dublin kan ses som en "dubbelspårig" process vilken omfattar:

- (1) ett förebyggande system som ger tidiga varningssignaler och innehåller en procedur för detaljerad övervakning samt
- (2) ett system med preventiva åtgärder, inklusive böter, för att motverka att medlemsstaterna bygger upp alltför stora underskott.⁵³

Utfallet i det franska valet märktes snabbt på den europeiska dagordningen. Den nya regeringen begärde mer tid för att studera Stabilitetspaktens villkor, vilka man nått en principöverenskommelse om vid toppmötet i Dublin. Fransmännen ville finna en ny jämvikt mellan budgetdisciplin och åtaganden om tillväxt och sysselsättning. Detta innebar att man vid Europeiska rådets möte i Amsterdam, som var tänkt att koncentreras på slutsatserna från regeringskonferensen, fick ägna politisk energi åt att diskutera vad den franska regeringen menade med en ny jämvikt. De franska kraven tydliggjorde ett spektrum av meningsskiljaktigheter gentemot den tyska regeringen, för vilken Stabilitetspakten är en väsentlig del av det ekonomiska regelverket i valutaunionen. Den fransk-tyska relationen, vilken sedan lång tid utgör motorn i den europeiska integrationen, kringgärdas av skillnader i åsikter om den ekonomiska politiken och såväl president Chiracs som förbundskansler Kohls försvagade ställning. I Amsterdam skrev fransmännen under Stabilitetspakten, vilken döptes om till Stabilitets- och tillväxtpakten, i utbyte mot en resolution om tillväxt och sysselsättning, i vilken medlemsstaterna fastställde sysselsättningen som en viktig punkt på EUs dagordning.

4.3 Relationerna mellan deltagare och icke-deltagare i den monetära unionen

Under förhandlingarna om Maastrichtfördraget ägnades relationen mellan deltagare ("ins") och icke-deltagare ("pre-ins" eller "outs") i den framtida monetära unionen liten uppmärksamhet, eftersom man

⁵³ Barrett (1997, sid 63).

antog att alla länder skulle förbli förpliktigade till en stram penningpolitik, även om de till att börja med stod utanför valutaunionen. Turbulensen på valutamarknaden 1992-93 väckte oro för att länder som förblir utanför valutaunionen skulle kunna devalvera i konkurrens syfte. Detta är visserligen ett generellt problem, men det skapar specifika problem för vissa länder och regioner om de har betydande handelsförbindelser med länder som sannolikt inte kommer att delta i valutaunionen. Kommissionen började utreda problemet på begäran av Europeiska rådet (Cannes-möte i juni 1995). Potentiella deltagare i valutaunionen ville binda icke-deltagarna genom ett modifierat ERM-system, så att de inte skulle kunna vidta konkurrensdevalveringar. De troliga icke-deltagarna hade delade meningar. I Storbritannien och Sverige fanns ett betydande motstånd mot obligatoriskt deltagande i ett paritetsnätverk. Däremot Danmark, med sitt undantag, var för ett ERM-arrangemang.

Ramverket för ERM 2, som ska ersätta ERM 1 1999, antogs vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996. Dess huvudsakliga komponenter är följande:

- (1) Deltagande sker på frivillig basis, vilket ger Storbritannien och Sverige rätt att inte delta.
- (2) Euron kommer att vara centrum i systemet och de utanförstående valutorna kommer att ha centralkurser gentemot denna.
- (3) Fluktuationsbanden ska vara relativt vida och flexibla, vilket gör det möjligt att ha smala band för vissa valutor.
- (4) ECB ska ge interventionsstöd i syfte att bidra till att valutorna håller sig inom de överenskomna banden. Banken kan dock upphöra med interventioner om dess primära mål - att upprätthålla prisstabilitet - är hotat.
- (5) Centralkurserna ska anpassas i tid när växelkursobalanser blir tydliga.⁵⁴

Utöver ERM 2 förväntas det att "pre-ins" ska lägga fram konvergensprogram som innehåller liknande information som stabilitetsprogrammen.

⁵⁴ Barrett (1997, sid 86-87).

4.4 Brister i ramarna för den ekonomiska politiken

Diskussionen om Stabilitetspakten och relationerna mellan deltagare och icke-deltagare belyser klyftan mellan penningpolitik och ekonomisk politik inom EUs ekonomisk-politiska ramverk. Den modell för ekonomisk integration som följts i unionen inriktades på mikroekonomisk politik för skapande och avreglering av marknader, men innehöll begränsade åtgärder av fördelnings- och omfördelningskaraktär. Bortsett från ERM och "multilateral övervakning", förblev samordningen av makroekonomisk politik mycket svag. Maastrichtfördraget upprättade betydligt mer sammanhängande och enhetliga politiska och institutionella ramar för penningpolitiken än för den ekonomiska politiken.⁵⁵ Tre problem framträder särskilt:

- Maastrichtfördraget tillhandahåller inte ekonomisk-politiska instrument som kan hjälpa deltagarna i en monetär union att hantera asymmetriska störningar. Detta kan bli ett allvarligt problem i den europeiska modellen för en ekonomisk och monetär union, eftersom länderna förlorar möjligheten till växelkursjusteringar, får begränsade möjligheter att använda finanspolitiska instrument och arbetskraften knappast kommer att flytta i tillräcklig omfattning för att påverka anpassningen. När en gemensam valuta införs kan det bli ohållbart att stå fast vid ståndpunkten att det åligger ett medlemsland eller en region att hantera sådana störningar utan inblandning av ekonomisk-politiska instrument på EU-nivå. Innan ett nyliberalt tänkande uppstod på 1980-talet, ansågs det allmänt att det fanns ett samband mellan en gemensam valuta och en större budget för EU, vilken skulle ge möjlighet att ingripa i stabiliseringspolitiken. Under förberedelserna för regeringskonferensen 1991 kom den tidigare enigheten bland ekonomer om att en stor finanspolitisk kapacitet måste vara en del av en monetär union att fullständigt trängas åt sidan, trots att samtliga tidigare monetära unioner också varit finanspolitiska unioner.

Oförmågan att hantera de finanspolitiska följderna av en gemensam valuta speglade den politiska verkligheten. Det var svårt att träffa en överenskommelse om EMU och den förblir skör. En

⁵⁵ O'Donnell (1992, sid 46).

diskussion om federal finanspolitik ("fiscal federalism") under regeringskonferensen skulle ha gjort förhandlingarna mer kontroversiella och det hade varit mindre troligt att en överenskommelse träffats. De främsta nettobidragsgivarna till budgeten hade svårt att acceptera att en gemensam valuta får finanspolitiska konsekvenser. Bundesbanks chef, Hans Tietmeyer, påpekade ganska skarpt att:

"Om en asymmetrisk störning inträffar, måste länderna i den monetära unionen, *av principiella skäl* (författarens kursivering), själva ansvara för att den nödvändiga flexibiliteten uppnås genom interna åtgärder."⁵⁶

Kan denna preferens överleva när en gemensam valuta införs eller kommer EU att tvingas skapa anpassningsmekanismer för att regioner och medlemsländer ska kunna hantera ekonomiska störningar? Budgetmässiga överföringar har en viktig stabiliserande roll i befintliga monetära unioner. I Kommissionens rapport (1993) om EUs finansieringssystem bedömdes att de federala offentliga finanserna hade avsevärd stabiliserande förmåga. Omkring 20 till 30 procent av en förändring i den reala ekonomiska aktiviteten i en enskild stat tenderade att neutraliseras genom federala finansiella flöden.⁵⁷ Kommissionens rapport förordade att en begränsad finansiell stödmekanism, kallad Stabiliseringsfond, etablerades som en nödvändig del av EUs finanspolitiska struktur. Förslaget fick litet stöd från de rikare medlemsländerna. Avsevärda politiska hinder föreligger om EU ska kunna överbrygga denna klyfta. Det är emellertid omöjligt för EU att undvika anpassningsproblem när valutaunionen införs.

- En närliggande fråga rör EUs möjlighet att sträva mot andra ekonomiska mål än prisstabilitet, i synnerhet sysselsättning, konkurrenskraft och tillväxt. Sedan Kommissionens vitbok "*Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning*" publicerades 1994, har EU försökt angripa problemet med hög arbetslöshet i Europa. Detta har startat en process, känd som Essen-processen, med ekonomisk-politiska rekommendationer för arbetsmarknadspolitik och ökade investeringar. Trots att EUs ekonomisk-politiska instrument för att stimulera sysselsättningen är begrän-

⁵⁶ Tietmeyer (1996, sid 8).

⁵⁷ European Commission (1993, sid 37).

sade, ökar tonvikten på mellanstatlig och överstatlig koncentration inom detta område.

De nordiska länderna argumenterade under regeringskonferensen 1996-97 starkt för att ett kapitel om sysselsättning skulle föras in i det nya fördraget. I Amsterdam nåddes en överenskommelse om att införa ett sådant kapitel bestående av sex artiklar. Artikel 1 bekräftar medlemsstaternas och gemenskapens åtagande att utveckla en samordnad strategi för sysselsättning. Artikel 2 inför ett krav på medlemsstaterna att betrakta sysselsättningspolitiken som en fråga av gemensamt intresse. Artikel 3 fastställer sysselsättningens betydelse för gemenskapens ekonomiska politik och mål. Artikel 4 fördragsfäster de sysselsättningspolitiska procedurer som utvecklats sedan Essen. Artikel 5 ger möjlighet att stödja pilotprojekt som skapar sysselsättning. Slutligen etablerar artikel 6 en Sysselsättningskommitté som ska bestå av två delegater från varje medlemsstat och Kommissionen.⁵⁸

Det kan hävdas att detta kapitel erbjuder form snarare än substans och att det helt och hållet bygger på procedurer. Kapitlet representerar dock ett åtagande att ta sysselsättningspolitiken, och inte endast politiken avseende marknadsfrågor, på allvar. Det måste också ses i ljuset av det fördragsfästa åtagandet att "främja en hög sysselsättningsnivå".⁵⁹ Ansvaret för sysselsättningen åvilar även fortsättningsvis medlemsstaterna. Detta sagt, kan konstateras att det mönster som framträder innebär att stora delar av den inhemska ekonomiska politiken utsätts för starkt överstatligt inflytande. Hur effektiv denna strategi blir återstår att se.

- Penningpolitik är bara en aspekt av makroekonomisk styrning. Det är, bortsett från de begränsningar som förfarandet vid alltför stora underskott innebär, oklart hur penningpolitik och finanspolitik kommer att samverka. Kommer samordningen av nationell ekonomisk politik att balansera den gemensamma penningpolitik som förs av en institution på EU-nivå? Cecchini hävdade att:

"samordning innebär åtgärder från nationella ministrar, vilka är föremål för påtryckningar från nationella parlament och natio-

⁵⁸ Treaty of Amsterdam (1997), Employment chapter.

⁵⁹ Treaty of Amsterdam (1997), Employment chapter.

nella väljare: med andra ord kommer samordning kanske endast att innebära lösliga överenskommelser".⁶⁰

4.5 EMUs styrande institutioner

Maastrichtfördraget upprättade de rättsliga ramarna för de institutioner som ansvarar för att styra den gemensamma valutan. Institutionerna visar en påtaglig tendens att följa ett redan etablerat mönster så till vida att det Europeiska centralbankssystemet kommer att utvecklas ur Europeiska monetära institutet, vilket i sin tur har en grund i det monetära samarbetet i Centralbankschefskommittén. På samma sätt kommer Ekonomiska och finansiella kommittén som planeras för EMUs tredje etapp att utvecklas ur Monetära kommittén. Systemet kan beskrivas som bestående av en stark och självständig centralbank, men med hittills underutvecklade institutioner för ekonomisk politik. Tanken att penningpolitik är oberoende och ska hållas isolerad från politiska påtryckningar är djupt förankrad i utvecklingen av det monetära samarbetets historia inom EU. Viktiga frågor om möjligheter till kontroll och ansvarsutkrävande samt hur den gemensamma valutans legitimitet ska kunna säkras lämnas därmed obesvarade.

4.5.1 Europeiska centralbankssystemet

Europeiska centralbanken (ECB) och Europeiska centralbankssystemet (ECBS) är den centrala institutionella nyheten i Maastrichtfördraget. ECBS består av ECB och de nationella centralbankscheferna. ECB är en juridisk person och den kommer att utföra de uppgifter som ECBS själv ålagt sig eller blivit ålagt av de nationella centralbankerna. I hierarkins topp finns *ECBs råd* som består av ECBs direktion och de nationella centralbankscheferna. ECB har en *direktion* med en ordförande, en vice ordförande och ytterligare fyra medlemmar som valts på åtta år och inte kan väljas om. Endast medlemmar i EMU deltar i rådet och direktionen. Länder med undantag kan inte delta i ovannämnda institutioner och har därmed ingen rösträtt i dessa. För att ge icke-deltagare tillgång till systemet

⁶⁰ Cecchini (1990, sid 4).

bildades ett tredje beslutsfattande organ, nämligen ECBs *allmänna råd*, i vilket samtliga nationella centralbankschefer deltar.

Deltagarna i ECBS är ansvariga för den nya valutan och inte enbart nationella centralbankschefer som verkar i Europa. ECBS är en ny institution och dess medlemmar får en oerhört hög grad av oberoende. Det överordnade prisstabilitetsmålet i fördraget förutsatte en självständig centralbank och detta krävdes för ett tyskt godkännande av EMU. Artikel 107 föreskrev att ingen medlem i de beslutande organen ska begära eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner, gemenskapsorgan eller medlemsstaternas regeringar.⁶¹ Den formella självständighetsförklaringen understöds av tillsättningsprocedurerna, rättslig och finansiell självständighet och åtgärder för att öka de nationella centralbankernas oberoende. Oavsett den formella juridiska situationen, måste banken bevisa sin självständighet när den etableras. Det råder delade meningar om huruvida den formella juridiska ställningen är tillräcklig för att säkerställa att ECBs råd visar en hög grad av oberoende i sin löpande verksamhet.

För det första finns det en oklarhet om var det verkliga ansvaret för växelkurspolitiken ligger. Artikel 105 i fördraget ger ECBS rätt att hantera externa växelkurser medan artikel 109 säger att ministerrådet får "utarbeta allmänna riktlinjer för valutapolitiken" gentemot tredje land. Framtida motsättningar om växelkurspolitiken mellan centralbanken och rådet kan inte uteslutas.

För det andra fattar ECBs råd sina beslut med enkel majoritet, vilket kan medföra att ECBs direktion, som är förpliktigad till prisstabilitet, kan röstas ned. Frågan är i vilken utsträckning västeuropeiska centralbankschefer är beredda att följa Bundesbanks traditionella politik. Vissa författare hävdar att "toleransnivån för inflation kan vara högre i EU än den nu är i det land (de länder) som för närvarande utövar det största inflytandet på de penningpolitiska förhållandena i gemenskapen".⁶²

För det tredje är en centralbanks trovärdighet och anseende när det gäller att föra anti-inflationspolitik förankrad i den politiska kultur där den ingår. Det är oklart i vilken utsträckning Bundesbanks normer och värderingar i praktiken kommer att överföras till ECBS. En viktig del av Bundesbanks strukturella makt i det tyska systemet är att dess politik att skydda valutan åtnjuter mycket starkt stöd från den tyska allmänheten. Med allmänhetens stöd behöver Bundesbank

⁶¹ Maastrichtfördraget, artikel 107.

⁶² Monticelli & Vinals (1992, sid 5).

inte vara rädd för konflikter med regeringen. Banken betraktas som en institutionell motkraft, med uppgift att tygla regeringens inflationistiska utgiftspolitik. Den får därmed ett stort handlingsutrymme.⁶³ ECBS kommer inte att få stöd från allmänheten i samma utsträckning och kan även komma att mötas av misstro i vissa länder. Den kommer inte heller att vara en del av en kultur med stor rädsla för och starkt minne av hyperinflation.

Formell juridisk självständighet är ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att säkerställa att banken kommer att agera oberoende i sin löpande verksamhet. Det blir naturligtvis en inlärningsperiod när den nya institutionen etablerar trovärdighet. ECBS kommer emellertid att utvecklas ur väletablerade nationella centralbanker som samtliga varit inriktade på en anti-inflationspolitik sedan 1980-talet. Dessutom har de nationella centralbankscheferna lång erfarenhet av samarbete inom EU. Centralbankschefskommittén bildades i maj 1964 när Ekofin-rådet beslutade att komplettera Monetära kommittén med ett parallellorgan för att samordna de nationella centralbankernas verksamhet. Den började med mycket begränsade målsättningar och koncentrerade sig på rådgivning och informationsutbyte. Centralbankschefskommittén blev en central institution i europeisk penningpolitik genom utvecklingen av det första EMU-projektet 1971 och starten av EMS 1979. Det kom inte som någon överraskning när Europeiska rådets möte i Hannover (1988) gav centralbankscheferna en nyckelroll i Delors-kommittén om EMU. Det hävdas att "Centralbankschefskommittén tjänade som en bördig grogrund för gruppsolidaritet och utvecklingen av en gemensam ortodoxi, vilken inte minst under Bundesbanks ledning betonade prisstabilitet och oberoende för centralbankerna".⁶⁴ Kommittén uppgick i Europeiska monetära institutet när detta bildades den 1 januari 1994.

⁶³ Werres (1990, sid 43).

⁶⁴ Westlake (1995, sid 265).

4.5.2 Rådssystemet

Den politiska styrningen av finans- och penningpolitiken kommer att ligga hos Ekonomiska och finansiella rådet, allmänt känt som Ekofin-rådet, samt Monetära kommittén, vilken kommer att ersättas av Ekonomiska och finansiella kommittén när EMUs tredje etapp inleds. Ekofin-rådet utgör tillsammans med Allmänna rådet ("General Affairs Council") och Jordbruksministerrådet ("Agricultural Council") den politiska kärnan i ministerrådet genom sina ofta återkommande möten och finansministrarnas betydelse för ländernas inhemska politik. Innan enhetsakten infördes 1987, hade Ekofin-rådet "kommit att betraktas som ett vilande och nästan akademiskt bakvatten. Dess verksamhetsområden innebar att det aldrig kunde finnas mycket lagstiftande arbete på dess dagordning. Verksamheten var till stor del rutinmässig".⁶⁵ Det fanns ingen drivande kraft mot gemensamma mål i Ekofin-rådet. Detta ändrades genom 1992 års projekt, vilket omfattade frågor som föll inom Ekofin-rådets kompetensområde (kapitalrörelser, finansiella institutioner och harmonisering av finanspolitiken). Detta krävde fler möten och en tradition att hålla två informella rådsmöten varje år växte fram. ERM ökade också rådets ekonomisk-politiska makt. Diskussionerna om ekonomisk politik, och inte enbart penningpolitik, intensifierades genom 1990 års beslut att söka uppnå ökad konvergens i medlemsländernas ekonomiska politik och utveckling. Detta inledde en frivillig process genom vilken finansministrarna presenterade sin politik och lät den granskas av sina kollegor. Detta hade en dubbel effekt. Det stärkte deras förpliktelse till en återhållsam finanspolitik samtidigt som de fick ett medel för att övertyga sina regeringskollegor om att de måste föra en konvergensinriktad politik. Successivt kom Ekofin-rådet att bli någonting mer än en samling disparata ministrar i ett råd, alla med olika politik och intressen. Det började anta särdragen av ett kollektiv med gemensamma intressen och värderingar.

Detta förstärks under EMUs andra etapp genom att Ekofin-rådet spelar en central roll för att förtydliga villkoren i Maastrichtfördraget samt genom att det börjar använda mekanismerna i fördraget, såsom fastställande av EUs allmänna riktlinjer varje år, multilateral övervakning och förfarandet vid alltför stora underskott. Kommissionen har en central funktion i alla procedurer eftersom den måste utarbeta

⁶⁵ Westlake (1995, sid 253).

rapporter och ge rekommendationer i början av varje procedur. Detta skyddar gemensamma intressen, eftersom det ger utrymme för en oberoende uppskattning av de ekonomiska förutsättningarna. Dessa mekanismer måste alla ses som medel för att EU ska kunna uppnå en monetär union genom förstärkt ekonomiskt samarbete, utan att ansvar och suveränitet överförs till institutioner på EU-nivå. Werner-rapporten målade upp nya institutioner för såväl ekonomisk politik som penningpolitik; ett "centrum för beslut om ekonomisk politik" för att styra medlemsländernas ekonomiska politik skulle fungera parallellt med den europeiska centralbanken.

Under regeringskonferensen (1991), presenterade den franska regeringen ett förslag där man begärde en ny "ekonomisk regering" på EU-nivå vid sidan om ECBS.⁶⁶ Förslaget fick ringa stöd från medlemsländerna. Detta innebär att Ekofin-rådet som kollektiv blir centrum för beslut om den ekonomiska politiken i EMU. Hur det kommer att agera i denna roll beror i stor utsträckning på hur fördragsvillkoren utvecklas och anpassas när finansministrarna står inför de dagliga problemen med en gemensam valuta. Den ekonomiska samordningsprocessen är evolutionär. Hur den utvecklas kommer att bero på politiska och ekonomiska preferenser och problem. Även om EU inte utvecklar ett formellt organ för ekonomisk styrning, kommer samtliga medlemsländer att utsättas för betydligt mer *överstatligt inflytande* än de gör i dag på de ekonomisk-politiska områden som förblir nationella. Detta blir en stegvis och successiv process understödd av institutionell förnyelse. Det är exempelvis troligt att ett "Stabilitetsråd" kommer att bildas som en undergrupp till Ekofin-rådet för att hantera den ekonomiska politiken i den monetära unionen.

Monetära kommittén är en mycket viktig del i rådets hierarki och den har funnits sedan gemenskapen bildades 1958. Den började som ett rådgivande organ, bestående av högt uppsatta tjänstemän från de nationella finansministerierna och centralbankerna. Två representanter från Kommissionen och två observatörer från EMI närvarar vid kommitténs möten. Sedan starten har Monetära kommittén efterhand kommit att överta viktigare ansvarsområden genom att Ekofin-rådets arbete utvidgats och det monetära samarbetet intensifierats. Till skillnad från andra rådskommittéer, väljer Monetära kommittén en ordförande för en tvåårsperiod. Denne deltar i Ekofin-rådets möten som representant för Monetära kommittén. Detta ger

⁶⁶ Verdun (1996, sid 10).

kommittén stabilitet i argumentationen och auktoritet inför ministerrarna. Ett av kommitténs särdrag är att den får hjälp av Generaldirektorat 2 för ekonomiska och finansiella frågor och inte av rådssekretariatet. Detta bekräftar åter åtagandet att hålla "monetära frågor" åtskilda från och utom räckhåll för utrikesministrar och Coreper.

När etapp 3 inleds ersätts Monetära kommittén av en ny institution, *Ekonomiska och finansiella kommittén*, som kommer att bestå av två medlemmar från varje medlemsland, två från Kommissionen och två från Europeiska centralbanken. Kommittén kommer att avge yttranden på begäran av rådet, Kommissionen eller på eget initiativ.⁶⁷ Fördraget ger kommittén fyra huvudsakliga ansvarsområden:

- (1) Kommittén kommer att följa den ekonomiska och finansiella situationen i medlemsländerna och gemenskapen och lämna rapporter till rådet och Kommissionen.
- (2) Minst en gång om året kommer kommittén att granska situationen i fråga om kapitalrörelser och friheten att utföra betalningar.
- (3) Kommittén kommer att bidra till förberedelserna av Ekofinrådets arbete inom alla kommitténs ansvarsområden.
- (4) Kommittén kommer att följa den finansiella och monetära situationen i medlemsländer med undantag när etapp tre inleds.

Ekonomiska och finansiella kommittén kommer att utvecklas ur Monetära kommitténs arbetsätt, men kommer precis som Ekofinrådet troligen att utveckla en ökad gemensam kompetens för att klara hanteringen av gränssnittet mellan ekonomisk politik och penningpolitik.

4.6 Kontroll och ansvarsutkrävande respektive legitimitet

Krisen vid ratificeringen av Maastrichtfördraget framhävde motsättningarna inte bara mellan integration och suveränitet utan också mellan integration och demokrati. De inneboende problemen med att

⁶⁷ Maastrichtfördraget, artikel 109c.

demokratisera internationaliserade maktstrukturer hamnade plötsligt i fokus. Den växande akademiska debatten om EUs s k demokratiska underskott riktas främst mot dess institutionella aspekter och det sätt på vilket integrationen har gynnat verkställande makt snarare än parlamentarisk makt. Överföringen av makt till EU-nivå har försvagat de nationella parlamentens möjlighet till kontroll och ansvarsutkrävande av de nationella makthavarna och detta tomrum har i sin tur endast delvis fyllts av Europaparlamentet. Den akademiska debatten riktar sig nu inte längre enbart mot demokratiproblemets institutionella aspekter utan också mot avsaknaden av en politisk gemenskap inom EU och de hinder som finns för att skapa en sådan gemenskap i Europa där den offentliga arenan huvudsakligen förblir nationell. Det intensifierade författningsskrivande som pågått sedan 1980-talets mitt och unionens ökande ekonomisk-politiska kompetens skapar akuta problem för kontroll och ansvarsutkrävande respektive legitimitet.

EU:s maktstruktur saknar helhetskänsla (fångat i en tidningsrubrik som "En union vars delar ännu inte skapar en helhet") vad gäller konstitutionell utformning och politisk gemenskap. Hittills har EU:s legitimitet grundat sig på överföring av legitimitet från nationella system och på de stora fördelar integrationen medförde för medlemsländerna. Monnet-metoden för integration, beskriven av Pascal Lamy, Delors kabinettschef, med orden "medborgarna var inte beredda att ge sitt samtycke till integration så man var tvungen att gå vidare utan att i alltför stor utsträckning avslöja vad som pågick", är inte längre tillräcklig.⁶⁸ Kommer EMU att förvärra de demokratiska problemen i EU eller kommer den att fungera som katalysator för utvecklingen mot en politisk union? Behöver en monetär union en politisk union för att bestå? Sambandet mellan en gemensam valuta och en politisk union identifierades i Werner-rapporten med följande ord:

"För att förverkliga en ekonomisk och monetär union krävs att ett antal gemenskapsorgan skapas eller ombildas, till vilka den makt som hittills utövas av de nationella myndigheterna måste överföras. Denna överföring av makt utgör en process av fundamental politisk betydelse som medför en successiv utveckling av politiskt samarbete. En ekonomisk och monetär union kommer

⁶⁸ Citerad i Ross (1995, sid 194).

sålunda att framstå som en katalysator för utvecklingen av en politisk union, som den på lång sikt inte kan klara sig utan."⁶⁹

Maastrichtfördraget har preciserat åtgärder för överföring av penningpolitisk makt medan det innehåller mycket begränsade åtgärder för att skapa en politisk union.

Utformningen av det institutionella systemet väcker frågor om möjligheterna till kontroll och ansvarsutkrävande, speciellt avseende ECB. Fördragsvillkoren ger ECBS större formell självständighet än både Bundesbank och Federal Reserve System i USA. ECBS stadga kan inte ändras annat än med samtliga medlemsländers medgivande. Stadgan är utformad på ett sådant sätt att den ska avpolitisera penningpolitiken och säkerställa att den inte påverkas av politiska påtryckningar. Fördraget innehåller krav på årliga rapporter till rådet och parlamentet och ECBs direktion kan behöva inställa sig hos vederbörlig kommitté i parlamentet. Europaparlamentet har inte befogenhet att forma ECBs politik och Ekofin-rådets inflytande är begränsat. Det finns två skilda uppfattningar om detta. Den första är att svagheten avseende möjligheterna till kontroll och ansvarsutkrävande av ECBS och dess isolering från politiskt inflytande leder till ett ökat demokratiskt underskott i EU. Enligt detta synsätt borde de penningpolitiska institutionerna vara ansvariga inför en gren av regeringsmakten och därigenom inför parlamentet. Den andra uppfattningen är att penningpolitiken måste bort från den politiska arenan för att skydda den från regeringar som söker kortsiktig popularitet genom att stimulera ekonomin vid fel tillfälle.⁷⁰ Under 1980-talet sökte regeringarna i ökad utsträckning fördelarna med "att bakbinda sig själva" i penningpolitiken och stödde såväl en oberoende centralbank i EU som de nationella centralbankernas oberoende. Kanske kan ECBs isolering från parlamentariska och politiska processer minskas något när ECB fungerar och har vunnit trovärdighet för en låginflationspolitik.

Sambandet mellan EMU och en politisk union är oklart. Om, som Werner påpekar, en monetär union på lång sikt inte kan klara sig utan en politisk union, måste beständigheten hos en gemensam valuta ifrågasättas. Det finns inte mycket belägg för att medlemsländerna önskar skapa en maktstruktur i EU som ger möjlighet till en omfattande centralisering av den politiska makten eller utveckling av en europeisk regering. Det är inte troligt att medlemsländerna på medel-

⁶⁹ Werner-rapporten (1970).

⁷⁰ Taylor (1995, sid 133).

lång sikt kommer att ge EU ekonomiska instrument för att "matcha" den monetära unionen. Den gemensamma valutan kommer inte heller under överskådlig framtid att få stöd av en stark politisk gemenskap.

Den europeiska unionen är både stark och svag. Den har den högsta grad av kollektiv ambitionsnivå som någon grupp av formellt självständiga stater i världen har. Detta sker med en mycket begränsad tvångsmakt och inga av de medel som vanligtvis förknippas med statsmakt. Den har ingen formell konstitution, regering, polismakt etc, men är ändå en anmärkningsvärd politisk och ekonomisk konstruktion. Man får inte glömma bort EUs ursprungliga karaktär. EU har sedan starten visat sig ha stor anpassningsförmåga och kan sägas ha förändrat om inte överträffat den västeuropeiska nationalstaten. Den är av avgörande betydelse för en ny institutionell gestaltning eller konstruktion av statsbegreppet i Europa. Det vore oklokt att undervärdera EUs förändringskapacitet och dess förmåga att anpassa sig till en gemensam valutas krav.

5 En titt i kristallkulan

EU och integrationsprojektet står inför åtskilliga utmaningar då anpassningen till nya förändringar i Europa fortsätter. Det är nu svårare än någonsin tidigare att bedöma EUs framtida politiska dynamik. Europa befinner sig i en regimskiftes- och omvandlingsprocess som delvis påminner om perioden 1945-60. Under denna period pågick en intensiv uppbyggnad av institutioner i Europa, vilket karaktäriserades av att samarbetsorganisationer växte fram inom de ekonomiska, politiska och säkerhetspolitiska områdena. Den institutionella utformningen var komplicerad med delvis överlappande medlemskap och politikansvar. Systemet i Västeuropa kom efterhand att domineras av två centrala organisationer – Nato och EU. Genom konstitutionsuppbyggnad, utvidgning och ett ökat överlämnande av politisk makt kom EU att dominera den funktionella ekonomiska integrationen och det ekonomisk-politiska beslutsfattandet på överstatlig nivå. EU är en nyskapad politisk konstruktion som förändrat statsbegreppets betydelse i Västeuropa.

I denna kritiska situation finns det ett starkt tryck på förändringar inom EU av tre skäl. För det första fastställde Enhetsakten och Maastrichtfördraget utvidgade målsättningar för EU, främst EMU och en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Enligt Anderson "innebär den europeiska monetära unionen slutet för de viktigaste delarna av den nationella suveräniteten".⁷¹ För det andra innebar kommunismens fall i Östeuropa att den konstlade delningen av Europa upphörde och att dörren öppnades för en omfattande successiv utvidgning av EU till 25 länder. För det tredje var den tyska återföreningen en oundviklig följd av kommunismens fall. Detta har förändrat Europas geopolitik på ett avgörande sätt och rubbat den interna balansen mellan Frankrike och Tyskland inom EU. Det nya Tyskland försöker skapa ett stabilt och samarbetsinriktat system för hela Europa. För att åstadkomma detta försöker

⁷¹ Anderson (1996, sid 3).

man fördjupa och vidga det europeiska projektet på ett evolutionärt sätt. Målsättningarna formulerades på ett mycket träffande sätt i det CDU/CSU-dokument från september 1994 som låg till grund för debatten om regeringskonferensen 1996. I detta fastslås:

"När nu öst-västkonflikten är över måste man finna en stabil ordning även för den östra delen av kontinenten. Detta ligger framför allt i Tysklands intresse då landet, genom sitt läge, skulle påverkas tidigare och mer direkt än andra av instabilitet i öst. Den enda lösning som kan förhindra en återgång till det instabila förkrigssystemet, med Tyskland på nytt som fånge mellan öst och väst, är att integrera Tysklands centraleuropeiska och östeuropeiska grannar i det (väst)europeiska efterkrigssystemet och att skapa en vittomspännande samverkan mellan detta system och Ryssland. Det får aldrig mer uppstå en destabiliserande avsaknad av makt i Centraleuropa."⁷²

Detta är en historisk invit från Tyskland att skapa ett system i Europa som kan styra geopolitiken i ett mäktigare Tyskland och dess relationer med grannländerna. Medlemsländerna är emellertid inte överens om de rättsliga och konstitutionella ramarna för denna framväxande gemenskap. Man kan inte förstå EMU-projektet utan att det vidare politiska sammanhanget ägnas vederbörlig uppmärksamhet. Framtidsutsikterna för en gemensam valuta och den ekonomiska ordning som den förebådar är beroende av den politiska och ekonomiska utvecklingen under de närmaste fem åren.

Blir det en gemensam valuta? Om så är fallet, vilka kommer att delta? Vilka ekonomiska förhållanden kommer att äventyras? Kommer allmänheten att acceptera den? Kommer den att bli en källa till ordning eller splittring i det nya Europa? Även den mest noggranna analys kan inte ge några säkra svar på dessa frågor då följderna för närvarande är oklara, till stor del beroende på den komplicerade logik som för närvarande verkar i EU och i det vidare Europa. EMU kommer endast att genomföras om tillräckligt många av Europas politiska ledare förblir inriktade på att genomföra projektet och kan acceptera den kortsiktiga osäkerhet som kan komma att karaktärisera övergången till den gemensamma valutan. EMU medför politiska risker för samtliga regeringar. Frankrike och Tyskland är centrala eftersom Europas två största länder måste vara med

⁷² CDU/CSU-dokument (september 1994).

i valutaunionen. Den tyska ståndpunkten vad gäller EMU är särskilt komplicerad eftersom den omfattar en diskussion mellan regeringen i Bonn och Bundesbank. Den förra bekymrar sig över valutans roll i förhållande till det övergripande ekonomiska projektet, medan den senare spelar ut sin konstitutionella roll att skydda valutan. Båda är medvetna om att den allmänna opinionen i Tyskland oroar sig över konsekvenserna av att byta ut D-marken mot euron. Om folkvalda politiker i slutändan önskar gå vidare mot EMUs tredje etapp, kan och kommer Bundesbank inte att förhindra att detta sker. Författningen säkerställer att regeringen i Bonn får sista ordet, men inom de ramar som ställs upp av den allmänna tyska opinionen och Bundesbank. Debatten i Frankrike kretsar kring frågor om Europas geopolitik och Frankrikes förmåga att slutföra den strukturella reformprocess som påbörjats av Mitterrand. Det europeiska projektet innebär för närvarande svåra dilemman för Frankrike.

Maastrichtfördraget upprättade en plan för en gemensam valuta och arbetet med de praktiska åtgärder som krävs för en sådan institutionell förändring har sedan fortskridit. Planen karaktäriseras av en förpliktelse att uppnå prisstabilitet med stöd från en europeisk centralbank med betydande formellt och fördragsbaserat oberoende. Om en monetär union bildas, kommer tyska centralbanksrepresentanter att lägga stor vikt vid att skapa oberoende och trovärdighet för den nya centralbanken på marknaden och hos politikerna. EMU måste granskas ur ett konstitutionellt perspektiv (fördragsutformning) men också ur ett evolutionärt perspektiv. Det *evolutionära* karaktärsdraget är inte förvånande. I jämförelse med Federal Reserve-systemet, påminner Kenan oss om att:

"Federal Reserve-systemet var också en kompromiss, som balanserade behoven i en framväxande kontinental ekonomi mot regionala intressen och angelägenheter, och det tog många år för denna institution att lösa de problem som skapades av behovet av en kompromiss. Icke desto mindre pressade nödvändigheten av ekonomisk integration slutligen fram lösningar och det politiska systemet svarade med att ändra strukturen av, mandatet för och makten i Federal Reserve System. Detta kommer att ske i Europa".⁷³

⁷³ Kenan (1995, sid 193).

I ett försök att klargöra troliga utvecklingsvägar under de fem närmaste åren, ska tre olika scenarier granskas närmare. Mycket kommer att bero på den politiska och ekonomiska konjunkturen under perioden fram till 1999.

5.1 Maastrichtfördraget rivs upp och EMU glider bort

Att etablera EMU är det mest ambitiösa projekt som EU någonsin påbörjat. Det är utan historiskt motstycke, såväl politiskt som tekniskt komplicerat och har potentiellt långtgående effekter för medlemsländernas makroekonomiska politik. EMU utan en motsvarande politisk union skulle bli en hittills okänd och kanske instabil regim. EMU är ett synnerligen svår genomförbart projekt.

Det finns politiska och ekonomiska krafter i Europa som skulle uppskatta om Maastrichtfördragets planer på en gemensam valuta övergavs. Den nya brittiska regeringen förblir, även om den är mindre splittrad i Europafrågan än den föregående, tveksam i fråga om förutsättningarna för en gemensam valuta samt orolig för dess följd. I Tyskland pågår en kamp mellan Bundesbank, Bonnregeringen, de politiska partierna och en skeptisk allmän opinion. Bundesbank accepterar Bonn-regeringens konstitutionella rätt, men vill att en framtida valuta ska likna D-marken och dess institutionella normer i största möjliga utsträckning. Om detta inte verkar troligt, skulle Bundesbank föredra att EMU inte blev av framför en svag EMU. Övergången kan också hotas av marknaderna när de försöker testa medlemsländernas politik. Det anses allmänt att växelkursoro troligen kommer att uppstå i upptakten till övergången, vilket skulle kunna få hela projektet att spåra ur. Övergången kommer också att vara beroende av de rådande ekonomiska och politiska förhållandena. Ett antal regeringar måste kunna hantera riskerna och osäkerheten under den slutliga övergångsfasen. På 1970-talet försvann målsättningen att skapa en monetär union in i konjunkturnedgångens dimmor.

Om planerna på den gemensamma valutan överges, kan detta få förödande effekter för den gemensamma marknaden, men konsekvenserna för unionens politiska uppbyggnad blir troligtvis än mer förödande. Att överge planerna på en gemensam valuta skulle inte innebära en återgång till *status quo ante*, eftersom det skulle utgöra en icke-realiserad av ett viktigt EU-fördrag. Fördragen är konsti-

tutionella dokument och utgör sålunda grundstenarna för det europeiska projektet. Underlåtenhet att genomföra ett fördrag skulle urholka EUs konstitutionella konstruktion. De politiska följderna skulle också bli avsevärda. EMU är en del av politiken i den vidare integrationsprocessen, vilken skulle försvagas om planerna på en gemensam valuta inte genomförs. Förbundskansler Kohl har investerat sin stora politiska auktoritet och prestige i projektet, liksom president Mitterrand gjort tidigare. Den tysk-franska axeln kanske inte lever vidare om Maastrichtfördraget inte realiseras.

Om Maastrichtfördraget inte genomförs, kommer detta troligen att få negativa konsekvenser för den vidare integrationsprocessen och möjligheterna till utvidgning. Mellan 1996 och 2000 konfronteras EU med 1996-97 års regeringskonferens, förhandlingar om nya finansiella förutsättningar ("Financial Perspective"), inledningen av utvidgningsförhandlingarna och övergången till en gemensam valuta. Agendans ärenden är inbördes beroende. Slutförandet av regeringskonferensen i Amsterdam i juni 1997 innebar att en av grundstenarna för utvidgningen lades fast. Medlemsländerna gjorde precis tillräckligt avseende utvidgningens institutionella aspekter för att göra det möjligt för förhandlingarna att börja. Kommissionens Agenda 2000-dokument fastställde parametrarna för nästa utvidgning genom ett antal uttalanden om ansökarländerna. Valutaunionen förblir central för utvidgningen. Om EU misslyckas med att hantera EMU, kommer detta att påverka andra frågor och minska EUs politiska förmåga att hantera utvidgningen. Utvidgningen skulle fortfarande äga rum, men under en längre tidsperiod med mindre generösa villkor och eventuellt färre nya medlemmar.

5.2 Försenat genomförande

Angivandet av en tidsgräns (1999) i Maastrichtfördraget var ett försök att ge projektet att införa en gemensam valuta trovärdighet och en prägel av ofrånkomlighet. Det kan mycket väl hända att så få länder uppfyller konvergenskriterierna 1998 att man skulle kunna försena genomförandet av planerna i fördraget. Ett juridiskt beslut i början av 1998 kan ge alla stater undantag tills de uppfyller konvergenskriterierna. Det kan också finnas praktiska skäl till varför tidsgränsen den 1 januari inte kan hållas. Det finns redan en dis-

kussion om en "kontrollerad försening" av euron.⁷⁴ Om tidsgränsen 1999 inte infrias, kan dock hela projektet spåra ur, såvida inte förseningen åtföljs av en tydlig strategi för hur man ska gå vidare. Endast en mindre försening är tänkbar. Att skjuta på beslutet till långt in i framtiden skulle vara detsamma som att besluta att inte gå vidare.

5.3 En avantgarde-EMU

Om den monetära unionen ska genomföras mellan 1999 och 2001, kommer den att omfatta ett begränsat antal länder eftersom det är tydligt att inte alla stater kommer att kunna och vilja gå vidare. Hur många stater som kommer att delta i den första vågen är långt ifrån klart. Vid vissa tidpunkter framstår det som om en liten monetär union är mest trolig, medan det vid andra tidpunkter verkar som en bredare valutaunion är mer sannolik. Tolkningen av konvergenskriterierna när beslutet tas tidigt 1998 kommer avgöra vilka som får delta. Utrymmet för tolkning av konvergenskriterierna kommer att bero på de politiska krafterna inom och mellan medlemsstaterna.

Den tyska regeringens slutliga val av strategi är det svåraste att bedöma till följd av komplexiteten i de politiska och institutionella relationerna mellan Bonn-regeringen och Bundesbank, inom Bonn-regeringen, mellan finansministern och hans CSU-rival i Bayern, mellan regering och opposition i förbundsdagen och förbundsrådet och möjligheten till en juridisk granskning i författningsdomstolen. Förbundskansler Kohl är politiskt svagare än någon gång tidigare under sitt ledarskap och har således mindre politisk kapacitet att "köra över" den inhemska oppositionen. Frankrikes situation är lika komplex eftersom den nya regeringens strategi är oklar. Trots att man framhåller sin förpliktelse gentemot och hängivenhet till euron på högsta politiska nivå, kan Jospin-regeringen vara politiskt oförmögen att fortsätta med den strama finanspolitik EMU kräver.

Det är svårt att förutsäga följderna av en begränsad monetär union för dynamiken i integrationen och för enskilda länder. Mycket kommer att bero på hur relationerna mellan deltagare och icke-deltagare utvecklas och på hur lång tidsperioden för utvidgningen av den monetära unionen kommer att bli. Det kan mycket väl innebära att länder med undantag övergår till medlemskap inom kort eller att

⁷⁴ *Financial Times*, 7 juli (1997).

olika anpassningshastigheter i olika länder skapar grupperingar av utanförstående länder med olika typer av EU-medlemskap. EMU är en potentiell källa till splittring inom EU om valutaunionen förblir begränsad på längre sikt. Stabilitet och marknadsintegration kräver största möjliga medlemskap på kortast möjliga tid. När den gemensamma valutan bildats kommer den, om den visar sig vara en bra valuta, troligtvis att attrahera icke-deltagare.

Att inte delta i EMUs tredje etapp från början medför potentiella kostnader för varje medlemsland. För det första kan marknaden skapa en ränteriskpremie för icke deltagande länder och göra det svårare för dem att gå med i framtiden. För det andra kommer procedurerna och normerna för centralbankssystemet och ECB att upprättas under denna avgörande tidiga period. Att stå utanför under den tidiga institutionsuppbyggnadsfasen gör den slutliga anpassningsprocessen svårare. För det tredje påverkar deltagande eller icke-deltagande i EMU värdet av medlemskap i EU. Om en begränsad grupp länder går vidare mot EMU och de flesta av dessa stater samtidigt strävar efter en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, har EU *de facto* om inte *de jure* en kärna. Det avgörande inflytandet kommer att ligga hos denna kärna.

Referenser

- Anderson, P (1996), "The Europe to Come", *London Review of Books*, 25 januari.
- Arrowsmith, J (1995), "Economic and Monetary Union in a Multi-Tier Europe", *National Institute Economic Review*, 152.
- Barrett, G (1997), *EMU: The Third Stage*, Institute of European Affairs, Dublin.
- Buiter, W H (1992), "Should We Worry About the Fiscal Numerology of Maastricht", CEPR Discussion Paper No 668, London.
- Buiter, W H, Corsetti, G & N Roubini (1993), "Excessive Deficits; Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht", *Economic Policy*.
- CDU/CSU Document (1994), "Reflections on European Policy", 1 september.
- Cecchini, P (1990), *Europe's Economy in the 1990s: The Political and Institutional Implications of Economic and Monetary Union*, papers produced as part of a Research project on Autonomy, Brussels.
- De Grauwe, P (1993), "The Political Economy of Monetary Union in Europe", *The World Economy* 16.
- Deutsche Bundesbank, månadsrapport, flertal nummer.
- Dyson, K & K Featherstone (1996), "Interlocking Core Executives: Explaining the Negotiation of Economic and Monetary Union", artikel presenterad vid "24th Joint Sessions of the European Consortium of Political Research", Oslo, 29 mars-3 april.
- Ecofin report* (1996), Annex 1.
- Eichengreen, B & J Frieden (1993), "The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction", *Economics and Politics* 5.
- European Commission (1993), "Stable Money-Sound Finances", *European Economy* 53.
- European Council Conclusions*, Dublin (december 1996), Madrid (december 1995), Cannes (juni 1995).

- Fröhlich, H-P (1993), "European Economic and Monetary Union without Political Union", *De Pecunia* 5.
- Garrett, G (1993), "The Politics of Maastricht", *Economics and Politics* 5.
- Giovannini, A (1993), "Economic and Monetary Union: What Happened? Exploring the Political Dimension of Optimum Currency Areas", i *The Monetary Future of Europe*, CEPR, mars.
- Hesse, H (1995), "Auf dem Weg zu einer Europäischen Währungsunion wo stehen wir?", *Deutsche Bundesbank: Auszüge Aus Presseartikeln* 29.
- Issing, O (1996), "Europe: Political Union through Common Money?", Institute of Economic Affairs, Occasional Paper No 98, London.
- Kapteyn, P (1996), *The Stateless Market*, Routledge, London.
- Kenen, P (1995), *Economic and Monetary Union in Europe*, University Press, Cambridge.
- Linberg, L & S Scheingold (1970), *Europe's Would-Be Polity*, Prentice-Hall, Inc, New Jersey.
- Monticelli, C & J Vinals (1993), "European Monetary Policy in Stage Three: What are the Issues", i *The Monetary Future of Europe*, CEPR, mars.
- O'Donnell, R (1992), "Economic and Monetary Union", i Keatinge, P (red), *Maastricht and Ireland: What the Treaty Means*, Institute for European Affairs, Dublin.
- O'Donnell, R (1996), "Preliminary Notes for EMU Research Project", University College Dublin, Dublin.
- Ross, G (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge.
- Sandholtz, W (1996), "Money Troubles: Europe's rough road to monetary union", *Journal of European Public Policy* 3.
- Taylor, C (1995), *EMU 200: prospects for Monetary Union*, Royal Institute of International Affairs, London.
- Tietmeyer, H (1996), "European Monetary Union: A Challenge for Europe", address to the Institute of European Affairs, Dublin March 15.
- Treaty of Amsterdam (1997), Employment chapter.
- Tsoukalis, L (1996), "Economic and Monetary Union", i Wallace, H & W Wallace (red), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.
- Wallace, H & W Wallace (1995), "Flying Together in a more diverse European Union", Scientific Council for Government Policy Report No 87, Haag.

- Werres, T (1990), "The Deutsche Bundesbank and its Relationship to the Federal Government" i *Europe's Economy in the 1990s*, Research Project on Autonomy, Brussels.
- Werner Report (1970), "Report to the Council and Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community", *Bulletin of the EC*, Supplement 11, Doc.16.956/11/70.
- Westlake, M (1995), *The Council of the European Union*, Catermill, London.
- Winkler, B (1995), "Towards a Strategic View on EMU: A Critical Survey", EUI Working Paper, RSC no 95/18.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statsjämstämans erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelsesregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktlagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumptionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelse för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
 60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgnings effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
 61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
 62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
 63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
 64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
 65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
 66. Utvärderat personal. Ju.
 67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
 68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
 69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
 70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
 71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
 72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
 73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
 73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
 74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
 74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
 75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
 76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
 77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
 78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
 79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
 80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
 81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
 82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
 83. Allmänt pensionssparande. S.
 84. Ekobrottsforskning. Ju.
 85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkanprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
 86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och freds räddningstjänsten. Kartläggning,
överväganden och förslag. Fö.
 87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
 88. Kameraövervakning. Ju.
 89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
 90. Sammanhållet studiestöd. U.
 91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
 92. IT i miljöarbetet. M.
 93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
 94. Nationell teledresskatalog. K.
 95. Botniabanan. K.
 96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
 97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
 98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
 99. Avveckling med inläring. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
 100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
 101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
 102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
 103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
 104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
 105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
 106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
 107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
 108. Konsumenterna och miljön. C.
 109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
 110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkskretsar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S. Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsooperativ. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid längd, förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU + Bilagor. Fi.
159. Folkbildningen – en utvärdering. U.
160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
163. Behov och resurser i vården – en analys. S.
164. Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
166. Lärare för högskola i utveckling. U.
167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
169. Kommunala förnyelseproblem. En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
169. Kommunerna och den statliga styrningen. Bilaga II. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
 169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
 169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.
 170. Fritidsbåten och samhället. K.
 171. Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. Jo.
 172. Licensavgift – en principskiss. Ju.
 173. När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. Fi.
 174. Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. S.
 175. Styrning och samverkan. S.
 176. Den lokala radion. Ku.
 177. Egenmakt – att återerövra vardagen. S.
 178. IT och miljö. En samling goda exempel. IT-kommissionens rapport 4/97. K.
 179. Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. In.
 180. Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. Fi.
 181. MEGA-BYTE. K.
 182. Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. K.
 183. EU, Sverige och de inre vattenvägarna. K.
 184. Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. M.
 185. Straffansvarets gränser + Bilagor. Ju.
 186. Transportinformatik för Sverige. + Bilagor. K.
 187. Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning. Fi.
 188. Vuxenutbildare ser på sig själva. U.
 189. Efter Estonia. In.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättsregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumptionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personal. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Bouppreckningar och arvsskatt. [160]
Licensavgift – en principskiss. [172]
Straffansvarets gränser + Bilagor. [185]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]

Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspolitiska m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektiva försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]
Socialdepartementet
Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi.
Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]
Handikappinstitutet – för bra hjälpmedel och ökad livskvalitet. [174]
Styrning och samverkan. [175]
Egenmakt – att återerövra vardagen. [177]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanen. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]

Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]
Fritidsbåten och samhället. [170]
IT och miljö. En samling goda exempel.
IT-kommissionens rapport 4/97. [178]
MEGA-BYTE. [181]
Handlingsprogram för ökad sjösäkerhet. [182]
EU, Sverige och de inre vattenvägarna. [183]
Transportinformatik för Sverige.
+ Bilagor. [186]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU + Bilagor. [158]
När makten gör fel. Den offentliga tjänstemannens ställning och ansvar. [173]
Bättre grepp om bidragen. Ett samlat system för transfereringar till hushåll. [180]
Statens ändamålsfastigheter. Principer för förvaltning och hyressättning. [187]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]
Vuxenutbildare ser på sig själva. [188]

Jordbruksdepartementet

- Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]
Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning. [171]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]

- Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbets-
längd, förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

- Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]
Den lokala radion. [176]

Näringsdepartementet

- Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

- Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

- Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]

KO:s biträde åt enskilda. [140]

Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]

På medborgarnas villkor – en demokratisk

infrastruktur + bilagor. [162]

Översyn av PBL och va-lagen. [168]

Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]

Kommunala förnyelseproblem.

En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]

Kommunerna och den statliga styrningen.

Bilaga II. [169]

Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]

Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i

Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter.

Bilaga IV. [169]

Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier.

Bilaga V. [169]

Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting. [179]

Efter Estonia. [189]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

Nationalstadsparker. [38]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 1 – En granskning. [73]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 1 – An Assessment. [73]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 2 – Descriptions. [74]

IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]

Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Del 1 och 2. [103]

Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]

Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]

Omtankar om vattendrag

ett nytt angreppssätt. [155]

Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. [184]

Systematiska undersökningar

Systematiska undersökningar är en viktig del i den vetenskapliga och tekniska utvecklingen. De innebär en planerad och systematisk samlning, bearbetning och analys av data för att uppnå en djupare förståelse av ett visst fenomen eller för att lösa ett specifikt problem. Detta kan ske på olika nivåer, från grundläggande forskning till tillämpad forskning och utvärdering av tekniska lösningar. Systematiska undersökningar kan också användas för att identifiera nya möjligheter och utvärdera befintliga tekniska lösningar. Detta innebär att man samlar in data på ett systematiskt sätt, bearbetar den och analyserar den för att dra slutsatser och identifiera nya möjligheter. Detta kan ske på olika nivåer, från grundläggande forskning till tillämpad forskning och utvärdering av tekniska lösningar. Detta innebär att man samlar in data på ett systematiskt sätt, bearbetar den och analyserar den för att dra slutsatser och identifiera nya möjligheter.



FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20451-7
ISSN 0375-250X