

Bokanmälningar

Mats Hallgren: Europas väg till EMU. Om ekonomi i politikens tjänst

Gleerups, 2000, Malmö, 126 s.

Så länge EMU-frågan är olöst finns ett ständigt behov av aktuella EMU-böcker på svenska. Mats Hallgren har skrivit en bok som både är aktuell och fyller en tidigare lucka. Hallgren beskriver på drygt 120 sidor den politiska processen fram till sjösättningen av EMU den 1 januari 1999. Två avslutande kapitel beskriver erfarenheterna fram till hösten 1999 samt de svenska ställningstagandena. I dessa kapitel beskrivs också kortfattat för- och nackdelarna med ett EMU-medlemskap. Ett stort antal faktarutor fogade till bokens elva kapitel ger de nödvändiga faktaupplysningarna om EMUs uppgifter och regelverk. Hallgrens grepp att ta ett steg tillbaka och berätta den fascinerande historien om hur Europa nu har fått en gemensam valuta är ett viktigt tillskott till den svenska litteraturen, samtidigt som den tjänar som en översikt inför den stundande folkomröstningen.

Hallgrens ansats

Boken är en journalistisk produkt. Anslaget är genomgående: Så här gick det till. Personligheter och toppmöten avlöser varandra för att driva projektet framåt. Ibland tappar projektet fart på yttre händelser eller motsättningar mellan centrala aktörer, men då dyker en kraftfull person upp och löser upp knutarna. De enskilda aktörerna har klara motiv och visioner som ofta bryts mot varandra och löses genom kompromisser. Det är EMUs politiska

historia som redovisas. Hallgren är en erkänt skicklig skribent som har följt förloppet på plats sedan 1985, vilket borgar för trovärdigheten. Framställningen bygger på kända fakta och tillräcklig mycket av aktörernas motiv anges för att förloppet skall bli begripligt utan lösa spekulationer. (Ett undantag är kontroversen kring utnämningen av Wim Duisenberg till ECBs chef, där Hallgren tvingas gissa för att utfallet skall bli begripligt, men han redovisar detta tydligt för läsaren.) Några försiktiga teser om de djupare drivkrafterna skymtar här och där, vilket jag diskuterar nedan. Låt mig först kort redogöra för huvuddragen i förloppet enligt Hallgren.

Förloppet

Förloppet kan delas upp i två faser: före och efter tillkomsten 1991 av Maastrichtfördraget där EMU och tidtabellen för dess genomförande skrevs in.

Primus motor var Jaques Delors. Som ny kommissionär 1985 ville Delors fördjupa valutasamarbetet, men tanken på en gemensam valuta lanserades först offentligt på våren 1988 av den franske finansministern Balladur och understöddes av den tyske utrikesministern Genscher. Delors tog upp tanken och fick Helmut Kohl med sig på idén att tillsätta en kommitté med uppgift att utreda en gemensam valuta. Ett toppmöte i augusti i Hannover 1988 antog förslaget och utsåg Delors till ord-

förande. En bidragande orsak till att mötet antog beslutet var att den tyske centralbankschefen Karl-Otto Pöhl blev medlem i kommittén, vilket uppfattades av bl a Margaret Thatcher som en garanti för att idén skall begravas. Redan i april 1989 kom rapporten med en mycket detaljerad plan i tre etapper. Mot förmodan hade alla de ingående centralbankscheferna godtagit förslaget, inklusive Pöhl, då en eventuell centralbank skulle få samma oberoende som den tyska Bundesbank. Förslaget innehöll dock ingen tidsplan.

Planen aktualiserades snabbare än många trott. Utlösande faktor bakom Maastrichtfördraget var den tyska återföreningen. Den drivande kraften blev nu François Mitterrand som oroade sig för att ett starkt Tyskland skulle gå sin egen väg och rikta sina intressen österut. Mitterrand såg en valutaunion som ett medel att binda upp Tyskland i Europasamarbetet, samtidigt som det skulle minska Tysklands inflytande på penningpolitiken. Mitterrand föreslog vid ett toppmöte i Strasbourg att en regeringskonferens skulle startas för att utarbeta en fördragsrevision enligt Delors-rapportens tre-etappsplan för en gemensam valuta. Mot förmodan fick han med sig Kohl, som i och för sig var försiktigt positiv, men tidigare hade gett uttryck för skepsis mot att skynda på processen. Fru Thatcher såg sig också tvungen att godta förslaget trots stor motvilja mot tanken. I december 1991 träffades regeringscheferna i Maastricht för slutbehandling av fördragsändringarna vars kärna var EMU. Knäckfrågan var huruvida medlemskapet skulle vara obligatoriskt och om en tidsplan skulle fastställas. Kohl insisterade på en oåterkallelig tidsplan, vilket blev resultatet med undantag för Storbritannien. Kohl ville framförallt binda upp sitt eget land.

I efterhand vet vi att tidsplanen höll, men processen verkade inte fullt så oåterkallelig under resans gång. När grundbulten i etapp 1, ERM, såg ut att endast överleva på papperet efter att bandet vidgats till ± 15 procent 1993, i samband med valutakriserna under hösten 1992 och våren 1993, betraktades EMU som högst osäkert. Många politiker och debattörer ifrågasatte projektet, inklusive det socialdemokratiska tyska partiet. Danskarna ratificerade inte avtalet efter folkomröstningen 1992. Parallellt med den politiska debatten arbetade emellertid kommissionen vidare enligt fördragstexten efter principen "avtal skall håll-

las". Toppmöten i Madrid och Dublin 1996 bekräftade att EMU fortfarande var aktuellt och att tidsplanen skulle hållas. I Dublin undertecknades Tillväxt- och stabilitetspakten, vilken angav kriterier för en stabil finanspolitik i det framtida EMU, liksom sanktioner mot dem som bröt emot dem. Därmed hade regelsystemet för penning- och finanspolitiken slutligen fastslagits.

Drivkrafterna

Vad säger Hallgren om de djupare drivkrafterna som drev politikerna framåt mot ibland svåra odds? Hallgrens allmänna utgångspunkt är klart redovisad och anges i bokens undertitel: *Om ekonomin i politikens tjänst*. Den grundläggande drivkraften har varit att ena Europa för att undvika krig. Genom att binda samman forna fiender i ett nät av ömsesidigt beroende i en gemensam marknad skall krigsrisken minskas. Vi påminns om att EUs föregångare är Kol- och stålunionen från 1950 och att det är just kol och stål som används för att bygga kanoner. Till detta kommer det ekonomiska och politiska målet att göra Europa starkt gentemot resten av världen. Hallgren anger detta som ett av de viktigaste skälen till att arbetet med den inre marknaden tog fart igen 1985 under ledning av de nya kommissionärerna Jaques Delors och Lord Arthur Cockfield: Europa hade tappat mark gentemot USA och Japan efter oljekriserna. Impulsen kom från Lord Cockfield som vid en närmare läsning av Romfördraget från 1957 konstaterat att arbetet med den inre marknaden långt ifrån var fullbordat. EMU kom senare in som en väsentlig del av skapandet av den inre marknaden och därmed i sin tur ytterst som ett medel att bevara freden. EMU är ett politiskt projekt lika mycket som ett ekonomiskt. Detta är den vanliga uppfattningen bland europeiska politiker och EUs grundare. Detta är dock inte den enda uppfattningen. Den amerikanske nationalekonomen och EMU-kritikern Martin Feldstein har i en artikel i *Foreign Affairs* (november/december, 1997, s 60–73) hävdats motsatsen, nämligen, att risken för konflikter ökar p g a att spänningarna ökar mellan länder och regioner när en enda penningpolitik skall gälla i hela regionen.

Den tyska återföreningen aktualiserade den grundläggande konfliktrisen mellan Frankrike och Tyskland och skyndade på EMU ge-

nom Mitterrands initiativ som fick Kohls stöd. Hallgren påminner om hur andra världskriget dök upp i form av journalisternas besvärande frågor om Oder-Neisse-linjen till Helmut Kohl. De politiska vinsterna vägdes mot de ekonomiska vinsterna och förlusterna. Nettot av den ekonomiska kalkylen var högst osäkert och kan mycket väl ha ansetts negativt av både Tyskland och Frankrike: för Tysklands del en rädsla att förlora en stark valuta och för Frankrikes del en rädsla att tvingas på en för stark valuta. Ironiskt nog skrevs Maastricht-fördraget under just när Tyskland drabbades av en asymmetrisk chock i form av återuppbyggnadskostnaderna, vilkas inflationseffekter Bundesbank ville stävja med en restriktiv politik. Samtidigt tvingades Frankrike till en restriktiv penningpolitik i en lågkonjunktur. De latent spänningarna blev sedan manifesta genom valutakriserna 1992 och 1993. Omständigheterna pekar därmed på att politiska skäl avgjorde EMU-beslutet 1991. Tyskland gav upp den "hårda" D-marken mot att resten av Europa anammade dess egna principer för en värdesäker valuta. Tyskland vann också ökade utrikespolitiska befogenheter för EU (gemensam asylpolitik t ex). Frankrike och andra länder vann ett visst inflytande på den europeiska penningpolitiken.

Till de politiska vinsterna som en grundläggande drivkraft pekar Hallgren på den inre logiken i själva besluts- och genomförandeprocessen. För det första infördes majoritetsprincipen för frågor rörande den inre marknaden genom enhetsakten 1986. Därmed löstes en grundläggande tröghet i beslutsprocessen upp. För det andra gynnade den inneboende legalistiska EU-traditionen att genomförandet avtalsenligt kom till stånd trots politiskt motstånd.

Hallgrens berättelse lämnar naturligtvis många frågor obesvarade. Framförallt gäller det vad nationalekonomer benämner processens politiska ekonomi, d v s hur vinnare och förlorare formerade sig och hur detta påverkade förhandlingarna på den högsta nivån. Detta gäller både de tyska och franska huvudaktörerna liksom de andra länderna. De enskilda medborgarna och de små länderna saknas i stor utsträckning i beskrivningen. Problemet ligger naturligtvis i att denna helhet är mycket komplex och därmed svår att observera och analysera i motsats till den synliga delen i form av toppmöten och framträdanden av de

stora elefanterna. Hallgren kan knappast lastas för att inte ge en mer heltäckande beskrivning när forskningen kring EMUs politiska ekonomi hittills har varit summarisk. Man kan få en översikt om denna i Barry Eichengreen och Jeffrey Friedens *The Political Economy of European Monetary Unification* (vars andra upplaga är under utgivning). En rimlig gissning är att värderingen av de enskilda personligheternas roll kommer att skifta i framtiden samtidigt som förståelsen för processen fördjupas.

Avslutning

Jag rekommenderar varmt Hallgrens sakliga, men samtidigt täta och spännande, berättelse om EMU. Boken är en utmärkt introduktion till ämnet, men fungerar också som en nyttigt rekapitulation för dem som följt processen.

Fil dr KLAS FREGERT
Universitetslektor
Nationalekonomiska institutionen
Lunds universitet