

Håller de politiska argumenten för EMU?*

Det är slående att många ekonomer menar att politiska argument talar för EMU-medlemskap, även om ekonomiska argument inte gör det. Artikeln granskar några av dessa politiska argument. Den diskuterar EU som fredsprojekt, EMU som en del av detta, frågan om Sverige av solidaritet eller för att få inflytande i EU måste gå med i EMU. Den tar också upp några mer eller mindre "dolda" politiska argument i debatten. Slutsatsen är att såväl de ekonomiska som politiska målen för det europeiska samarbetet bättre uppnås genom "flexibel integration" och genom att EMU får utgöra en frivillig del av EU-samarbetet.

EMU är både ett politiskt och ett ekonomiskt projekt. Dess huvudsakliga konsekvenser är ekonomiska men dess yttersta syfte är politiskt, nämligen att genom närmare ekonomisk integration driva fram en närmare politisk union mellan EU:s medlemsstater. Den svenska debatten om EMU har hittills främst handlat om de ekonomiska aspekterna av EMU-projektet, men politiska argument anförs nu allt oftare till stöd för ett svenskt EMU-medlemskap. Dessa argument har stor sprängkraft men har inte utsatts för en tillnärmelsevis lika noggrann granskning som de ekonomiska.

Det kanske vanligaste politiska argumentet för EMU är att den monetära unionen är en del av det europeiska fredsprojektet och att Sverige måste visa solidaritet med detta genom att gå med i EMU. Andra politiska

argument är att Sverige för att få inflytande inom EU måste vara med i EMU och det europeiska samarbetet fullt ut eller att ju fler länder som är med i EMU, desto viktigare är det för Sverige att vara med. Det är särskilt slående att många ekonomer motiverar sitt EMU-stöd med sådana politiska argument. Men håller argumenten för en närmare granskning? Den frågan motiverar denna artikel.

Låt mig innan jag går vidare säga att jag själv i allt väsentligt ställer mig bakom den analys som gjordes av EMU utredningen (SOU 1996:158) och utredningen om stabiliseringspolitiken inom EMU (SOU 2002:16) men att jag när det gäller de ekonomisk-politiska slutsatserna delar de ståndpunkter som redovisades i reservationerna till utredningarna av Nils Gottfries respektive Nils Lundgren. Jag menar alltså att ekonomiska argument talar klart mot ett svenskt medlemskap i EMU – idag och under överskådlig tid. Det finns visserligen tydliga ekonomiska fördelar men de är små jämfört med de mycket stora risker som projektet innebär. Jag menar också, av skäl som jag vill försöka förklara här, att politiska argument talar mot.

* Jag vill tacka Hans Tson Söderström och Nils Lundgren för värdefulla synpunkter.

BIRGITTA SWEDENBORG är Ph.D. i nationalekonomi och forskningsledare vid SNS. Hon har forskat om internationella direkta investeringar, multinationella företag, internationella prisskillnader och politisk ekonomi. Hon var ledamot av Lindbeckkommissionen (1993) och av SNS Ekonomiråd 2000. E-post: Birgitta.Swedenborg@sns.se

Jag kommer att begränsa mig till de politiska argument som brukar framföras *för* ett svenskt medlemskap i EMU. Jag tar upp följande frågor: EU som fredsprojekt, EMU:s bidrag till detta fredsprojekt, Sveriges solidaritet med Europaprojektet, vår möjlighet till inflytande i EU, de "dolda" politiska argumenten i debatten och, avslutningsvis, hur en alternativ lösning bättre uppnår både de politiska och ekonomiska målen för samarbetet. Min referensram är politisk-ekonomisk eller "public choice".

1. EU som fredsprojekt

Många menar att freden är det övergripande motivet för att delta i EU-samarbetet fullt ut. De drivs av en vision om ett enat Europa, som genom att knytas allt närmare på allt fler områden ska förhindra konflikter och framför allt ett upprepanande av tidigare krig. De som går längst i denna vision är "federalisterna" som vill bygga ett Europas Förenta Stater, med en direktvald president och federala institutioner liknande dem som finns i USA.¹ Långt ifrån alla delar dock den federala visionen. Särskilt länder som England, Danmark och Sverige vill främst se EU-samarbetet som ett ekonomiskt projekt, som ska ge ekonomiska fördelar för det egna landet. Ändå spelar fredsargumentet en viktig roll i den svenska EMU-debatten.

Men hur bidrar EU till freden? Är det sannolikt att en närmare *politiskt framdriven* integration mellan Europas stater på allt fler områden innebär minskade konfliktrisker?

Debatten ger ofta en något överdriven bild av EU-projektets betydelse för freden i Europa efter andra världskriget. Men även om fredsmotivet har varit viktigt för Europasamarbetet finns det viktigare förklaringar till att vi sluppit krig. Det tyska krigstraumat gjorde Tyskland pacifistiskt samtidigt som det kalla kriget i kombination med stationeringen av nära en halv miljon Natotrupper, främst amerikanska, i Tyskland i praktiken omöjliggjorde varje krig. Marshallhjälpen och den ekonomiska uppbyggnaden av Europa var

andra byggstenar. Global handelsliberalisering och ökad handel främjade en fredlig utveckling. Till detta bidrog inte bara dåvarande EEC utan även FN och GATT.

Den politiska retoriken får inte heller dölja att det funnits, och finns, andra starka politiska drivkrafter bakom Europasamarbetet. Kärnan i den europeiska integrationen har sedan begynnelsen varit Tyskland och Frankrike och deras samarbete har drivits av nationella intressen och ett ömsesidigt beroende. För Tyskland har den europeiska integrationen varit ett sätt att skapa legitimitet för tysk politik, särskilt målet om en framtida återförening av Tyskland, och för landets växande ekonomiska styrka. Frankrike, å sin sida, har strävat att bevara sin stormaktsstatus och har hittills kunnat spela den ledande rollen, vilket sannolikt varit en förutsättning för samarbetet.

Inom EU har Tyskland och Frankrike varit dominerande och deras intressen har i allt väsentligt styrt EU:s utveckling. Frågan är dock hur länge denna dominans kan bestå och vilka latenta konflikter som kan komma upp till ytan. Redan idag ifrågasätts det tyskspråkiga ledarskapet av andra EU-medlemmar, inte minst av England. Ett utvidgat EU med 25 medlemsstater kan förväntas att än mer motsätta sig att viktiga frågor avgörs i informella förhandlingar mellan Tyskland och Frankrike före EU:s toppmöten. Det är inte heller självklart att Tyskland i längden accepterar Frankrikes ledande roll i samarbetet. Vad händer då? Från konflikt- eller fredsypunkt framstår de franska anspråken på ledarskap som ett särskilt problem.

¹ Perspektivet har fått Romano Prodi att utbrista att "vi ska bygga världens första superdemokrati". Statsvetaren Robert Dahl, å andra sidan, har förklarat att en sådan stat aldrig kan uppfylla de krav man ställer på en demokrati. Den är för stor och för heterogen. (Dahl 2002) Denna nya stat skulle efter utvidgningen omfatta 450 miljoner invånare – med dörren öppen mot nya länder som Bulgarien, Rumänien och Turkiet. Det kan jämföras med USA:s 280 miljoner invånare. Jämfört med USA skulle det vara en väsentligt mer heterogen federation, med medlemsstater som har skilda historier, språk, traditioner, institutioner.

Den franska europapolitiken bestäms i hög grad av Frankrikes stormaktsambitioner. En ingrediens i dessa är Frankrikes önskan att inte underordna sig USA:s militära och ekonomiska överlägsenhet. Den franska anti-amerikanismen delas inte av andra EU-stater, vilket i praktiken omöjliggör ett nära utrikespolitiskt samarbete inom EU. Irakkonflikten, som delat EU i två läger, är ett tydligt exempel. I skrivande stund finns tankar på ett närmare utrikespolitiskt samarbete mellan tre av de länder som tagit avstånd från USA:s och Englands krig mot Irak, nämligen Frankrike, Tyskland och Belgien. Ett sådant samarbete skulle sannolikt öka konflikten med andra EU-länder. Det kan också i hög grad skärpa konflikten med USA. Sådana skärpta motsättningar skulle knappast främja freden i Europa eller världen.²

Mot denna bakgrund ter sig EU knappast som ett fredsprojekt. EU bidrar dock till freden i Europa på andra sätt. Viktigast är att länderna gemensamt värnar om demokrati och rättsväsende i medlemsstaterna, inte minst i kandidatländerna som saknar demokratiska traditioner, och att den inre marknaden stimulerar ökad ekonomisk integration mellan länderna. Ett ökat handelsutbyte och ökade kontakter mellan människor på alla nivåer, som växer fram frivilligt och underifrån, är sannolikt den bästa garanten för fred.

En politisk union som drivs fram av enskilda länders nationella intressen eller maktambitioner kan däremot skapa konflikter mellan medlemsländerna, som inte hade uppstått om länderna hade varit självständiga. Ju mer heterogena ländernas intressen och ju fler beslut som centraliseras i unionen, desto mer sannolikt är det att sådana konflikter uppstår. Det kan leda till att länder som känner sig överkörda vill lämna unionen. Flera av kandidatländerna har bildats genom att bryta sig ur tidigare unioner (de baltiska länderna, Slovakien, Slovenien). Inbördeskrig inom unioner är inte ovanliga.³ Jämviktsstorleken på en politisk union är sannolikt omvänt beroende av antalet po-

litikområden som överförs till den centrala nivån. (Alesina m fl 2001)

EU:s bidrag som fredsprojekt är således långt ifrån entydigt. Den federalistiska ambitionen att skapa en gemensam politik på allt fler områden, inklusive utrikes- och försvarspolitiken, kan vara direkt kontraproduktiv.

2. EMU ökar konfliktriskerna

EMU tillkom på franskt initiativ. Tyskland såg få ekonomiska fördelar men accepterade tanken i utbyte mot franskt stöd för den tyska återföreningen 1989-90. Frankrikes motiv var att bryta Tysklands dominerande inflytande inom det gemensamma växelkursarbetet ERM, som tvingade andra länder att anpassa sig till den tyska penningpolitiken. Genom en monetär union skulle maktstrukturen ändras och länder med en svagare valuta skulle få större inflytande. Italien och Spanien stödde denna idé. Frankrike ville också att EMU skulle bli en internationell ekonomisk-politisk kraft, en motvikt till USA. Tyskland ville knyta EMU till en politisk union, (SOU 1996:158). EMU är ett tydligt exempel på hur utvecklingen inom EU drivs framåt av nationella intressen.

Samtidigt innebär EMU nya påfrestningar i Europasamarbetet. Å ena sidan ökar kostnaderna för att lämna unionen. Å andra sidan ökar ländernas ömsesidiga beroende. Inom EMU blir varje land beroende av den ekonomiska politik som förs i andra länder. Detta i sig kan leda till ökade politiska konflikter mellan medlemsländerna.

Den verkligt stora risken med EMU är att medlemsländerna inte kommer att klara anpassningen till de ekonomiska obalanser som kan uppstå, eftersom de har avhänt sig penningpolitiken som ett nationellt stabilise-

² Se Feldstein (1997) för en pessimistisk syn på effekterna av en europeisk utrikes- och försvarspolitik med udden riktad mot USA.

³ Som framgår av Lars Jonungs bidrag i detta nummer höll Sverige och Norge på att råka i krig innan unionen mellan dem upplöstes på fredlig väg 1905.

ringspolitiskt medel och växelkursen som en anpassningsmekanism när det egna landet går i otakt. Sverige drabbades av en djup kris i början av 90-talet men återhämtade sig relativt snabbt mycket tack vare den kraftiga deprecieringen av kronan. Tyskland kämpar idag med för höga arbetskraftskostnader, hög arbetslöshet och låg eller ingen tillväxt men får ingen hjälp av penningpolitiken eller växelkursen. Den gemensamma penningpolitiken innebär tvärtom en för hög realränta i Tyskland. Finanspolitiken är dessutom låst av det redan alltför höga budgetunderskottet. Vad som återstår är deflation och kanske i sig önskvärda, men politiskt smärtsamma, strukturreformer. De ekonomiska kostnaderna under den utdragna anpassningen kan bli mycket höga.

Det är ofrånkomligt att det kommer att uppstå intressekonflikter om den ekonomiska politiken inom EMU. Hittills har sådana motsättningar hanterats hjälpligt och framför allt inte lett till en politisering av penningpolitiken. Just nu gäller frågan hur man ska klara att upprätthålla respekten för stabilitetspakten, och därmed trovärdigheten för penningpolitiken, när Tyskland, Frankrike och Portugal har spräckt underskottskraven. Det tycks vara lättare att ställa krav på små länder än stora. När Tyskland och Frankrike hamnade i samma situation som tidigare Portugal ändrades kriterierna för bötesföreläggande.

Om EU-utvidgningen leder till att även de östeuropeiska länderna går med i EMU kommer den gemensamma penningpolitiken och medlemsländerna ställas inför ännu större problem. Det utvidgade EU motsvarar ännu mindre än dagens EU kraven på ett optimalt valutaområde. Ju fler länder som är med och ju mer olika de är (utvecklingsstadium, näringsstruktur, politik, institutioner), desto mindre sannolikt är det att den gemensamma penningpolitiken passar de enskilda länderna. För Sveriges del borde en sådan utvidgning vara ett argument mot EMU-medlemskap – inte för, som ofta hävdas i debatten. Argumentet att ”Sverige kan inte ensamt stå

utanför” kan tolkas som att ju större EMU är, desto viktigare är det för Sverige att vara med. Det är fel. Visserligen minskar valutakostnaderna mer ju större EMU är, men de makroekonomiska och politiska problemen ökar ännu mer.

Slutsatsen är att de ekonomiska konsekvenserna av EMU kan skapa svåra politiska påfrestningar såväl inom som mellan länder. Från såväl ekonomisk som politisk synpunkt ter sig EMU som ett högriskprojekt.

3. Sverige osolidariskt – med vad?

Ett moraliskt uppfordrande argument är att Sverige bör visa solidaritet med EU-projektet genom att gå med i EMU. Men är det rimligt att begära? Andra länder har gått med i EMU därför att de ansåg att det av olika skäl låg i deras eget intresse. De ville få hjälp att stabilisera sina egna ekonomier, få ökat inflytande över den gemensamma valutapolitiken, ta ett ytterligare steg mot politisk union eller stärka Europa som ekonomiskt maktcentrum. Sverige har inte motsvarande behov eller mål.

Sverige tillhör inte Europafederalisterna och är i många stycken en motsträvig europé. Men i praktisk handling tillhör vi ändå de mest solidariska medlemmarna. Sverige toppar listan över de länder som har genomfört flest EU-direktiv, medan länder som Frankrike, Italien och Tyskland tillhör de sämsta. Till skillnad från dessa länder är Sverige också ett land som kombinerar låg inflation med statsfinanser och statsskuld under kontroll, relativt låg arbetslöshet samt en relativt (euron och dollarn) stabil valuta. Vi är inga ”fripassagerare” inom EU utan bidrar mer än de flesta till ökad frihandel och en stabil makromiljö i Europa.⁴

⁴ Det finns bättre sätt att öka handeln än införandet av en gemensam valuta, exempelvis avreglering (jordbruket) och handelsliberalisering.

4. Inflytande i EU

Ett tungt argument i debatten har blivit att Sverige måste gå med i EMU för att få sitt rättmätiga inflytande i EU. Sverige räknas inte som en fullvärdig EU-medlem i Bryssel om vi inte deltar i samarbetet fullt ut. Vi deltar inte i de viktiga ekonomisk-politiska besluten. Svenskar förbigås när det gäller viktiga poster, vår röst väger mindre tungt i olika sakfrågor – även i sådana som inte har med EMU att göra. Sverige marginaliseras, om än på ett subtilt sätt, i EU-samarbetet.

Om detta är sant, vilken roll spelar det? För vem? Sverige är ett litet land och vårt "rättmätiga" inflytande är, enligt de röstvikter som bestämdes i Nice-avtalet, fyra procent av inflytandet i hela EU. Efter utvidgningen blir det ännu mindre. Det är möjligt att vi i kraft av våra kompetenta tjänstemän och skickliga politiker skulle kunna få ett större inflytande än så – men knappast väsentligt större. Styrkan i våra argument och intensiteten i vårt intresse av en viss fråga borde spela roll för vårt inflytande, oavsett om vi är med i EMU eller ej.

När det gäller frågor som har med den gemensamma penningpolitiken att göra är det självklart att Sverige inte ska ha något att säga till om, så länge vi står utanför. Inom detta område bibehåller vi i allt väsentligt ett 100-procentigt inflytande i Sverige. När det gäller andra frågor, t ex handelspolitik, konkurrenspolitik, den gemensamma jordbrukspolitiken, kan det finnas anledning att vara mindre sangvinisk. Om vi skulle förnekas vårt rättmätiga inflytande i dessa frågor måste Sverige naturligtvis kräva sin rätt och använda de påtryckningsmedel vi har – t ex att vi är en nettobidragsgivare inom EU – för att få gehör. Ytterst måste vi, om vi blir överkörda i viktiga frågor, vara beredda till utträde.

Samtidigt måste man ha klart för sig betydelsen av det vi talar om. I ett EU med 25 medlemsstater är Sveriges inflytande under alla förhållanden försumbart. Sannolikt är det minskade inflytandet till följd av utan-

förskapet mest besvärande för de politiker och tjänstemän som konfronteras med EU-kollegor. De känner sig kanske personligen ifrågasatta eller förbigångna. För svenska folket är det rimligen en marginell fråga jämfört med de för- och nackdelar de i övrigt upplever till följd av EU-medlemskapet.

Den viktigaste invändningen mot inflytandeargumentet är dock att man inte kan använda det utan hänsyn till vad slutmålet för det europeiska samarbetet är. Samma argument kan ju användas för att Sverige för att få inflytande ska ställa upp på varje nytt steg i centraliseringsprocessen som stöds av en majoritet av medlemsländerna. Vi skulle gradvis tvingas ge upp vårt eget, 100-procentiga inflytande på viktiga områden – för att behålla ett försumbart inflytande på samma områden inom EU.

5. En dold politisk agenda?

Kanske de viktigaste politiska argumenten i den svenska EMU-debatten är de som inte redovisas explicit. Det kraftfulla stödet för EMU från de borgerliga partierna och näringslivets organisationer motiveras knappast av de ekonomiska fördelarna för näringslivet av en gemensam valuta. Dessa fördelar uppvägs, enligt många, kanske de flesta ekonomer, av ännu större nackdelar. Stödet kan bättre förstås om man ser till de mer eller mindre dolda politiska argumenten.

Ett sådant argument är att EMU-medlemskap skulle tvinga fram strukturreformer för att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden, dvs reformer som det inte skulle gå att få politiskt stöd för i Sverige om vi stod utanför. Ett annat argument är att Sverige genom EMU skulle bli ett mer genomsnittligt EU-land, med lägre skatter och mindre offentlig sektor. Men om sådana reformer är angelägna och viktiga, vilket också jag menar att de är, bör vi kunna genomföra dem på egen hand. Det vore att underkänna den demokratiska processen i Sverige om vi måste gå vägen via EMU för att genomföra dem. Dessutom är det långt ifrån säkert att

EMU-medlemskapet verkligen skulle leda till sådana reformer. Det är visserligen möjligt att reformer på arbetsmarknaden kan drivas fram med hjälp av ekonomiska kriser i valutaunionen – som i dagens Tyskland – men det verkar vara både en farlig och dyrbar strategi. Vi vet framför allt inte om sådana reformer skulle vara tillräckliga för att återställa balans i ekonomin.

Det vore välgörande för den svenska demokratin och för den ekonomisk-politiska debatten om denna diskussion kunde föras mer öppet. Då skulle man också kunna påminna om att de länder som har de mest flexibla arbetsmarknaderna och det lägsta skattetrycket är de anglosaxiska länderna, som alla har flytande växelkurser.

Näringslivets dolda agenda kan däremot knappast förklara varför även det socialdemokratiska partiet och en del av fackföreningsrörelsen är positiva till EMU. Uppenbarligen finns det inkonsistenta förväntningar inför ett framtida EMU-medlemskap.

6. En alternativ politisk vision: flexibel integration

Integrationen inom EU drivs fram av olikartade och motstridiga intressen såväl inom som mellan länder. Nationella maktambitioner och egna ekonomiska intressen bryts mot visioner om fred, om ett centraliserat och federalt Europa eller om bara ett öppet och frihandelsvänligt Europa, om en mer eller mindre socialistisk politik. Problemet i EU är att det inte finns något definierat slutmål för integrationsprocessen. Det skapar konflikter mellan dem som vill gå mycket långt i centralisering och dem som inte vill det. Samtidigt finns en inneboende dynamik i utvecklingen som leder till allt mer centralisering. Denna utveckling går nu mycket fort. Den monetära unionen har blivit verklighet långt snabbare än någon trodde för ett tiotal år sedan. Det pågående konventet om EU:s beslutsregler kan komma att resultera i en grundlag för en europeisk federation.

Risken är att en alltför snabb centrali-

sering av alltför många beslut inom EU kommer att leda till att EU splittras – förr eller senare. I värsta fall kan det betyda att de integrationsvinster som redan uppnåtts går förlorade. (Persson m fl 1999, Alesina m fl 2001) Lösningen är att begränsa det gemensamma beslutsfattandet till områden som alla kan enas kring, dvs i praktiken till den inre marknaden, och överlåta övriga samarbetsområden till olika frivilliga partnerskap, som övriga medlemmar kan ansluta sig till om och när de känner sig mogna för ett sådant samarbete. För att skapa en stabil ram för samarbetet krävs en konstitutionell reglering, som sätter tydliga gränser för hur mycket makt som kan centraliseras. (Dewatripont m fl 1996, Persson m fl 1999 och Lindbeck m fl 2000) Enligt min mening finns det starka skäl att låta EMU vara ett frivilligt partnerskap. EMU är inte en nödvändig del av den inre marknaden. Alla länder kanske inte vill vara med.

En sådan ”flexibel integration” kan hålla samman dagens och morgondagens EU-länder och minska konflikterna såväl inom som mellan dem. Den skulle också tillåta en hälsosam och tillväxtbefrämjande institutionell konkurrens mellan de lösningar som väljs av olika länder, exempelvis inom penning-, skatte- och arbetsmarknadspolitiken. Modellen erbjuder en alternativ och, som jag ser det, mer tilltalande vision för Europasamarbetet. Inte minst gör den det möjligt för Sverige att förena EU-medlemskapet med att stå utanför EMU.

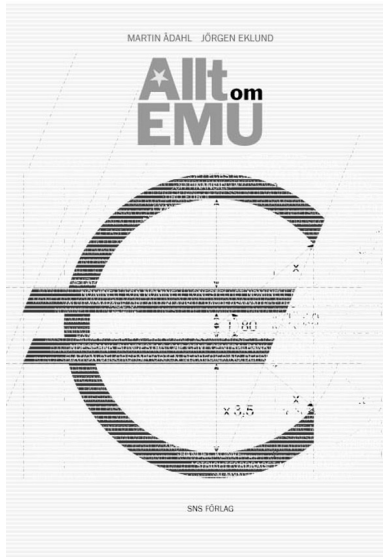
Referenser

- Alesina, A, I Angeloni och F Etro (2001), *The Political Economy of International Unions*, opublicerad uppsats.
- Dahl, R A (2002), ”Europeisk federalism – glöm det!”, *Arena*, nr 1.
- Dewatripont, M, F Giavazzi, J von Hagen, I Harden, T Persson, G Roland, H Rosenthal, A Sapir och G Tabellini (1996), *Flexible Integration: Towards a more Effective and Democratic Europe*, Monitoring European Integration 6, CEPR, London.

- Feldstein, M (1997), "The Political Economy of The European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability", *Journal of Economic Perspectives*, vol 11, s 23-42.
- Lindbeck, A, P Molander, T Persson, O Petersson och B Swedenborg (2000), *Politisk makt med oklart ansvar*, Ekonomirådets rapport, SNS Förlag.
- Persson, T, G Roland och G Tabellini (1999),

"Hur långt skall EU centraliseras: Vad säger ekonomisk teori?" i B Swedenborg (red), *Makten över politiken - Om konstitutionella spelregler och politikens innehåll*, SNS Förlag.

- SOU 1996:158, *Sverige och EMU*. Betänkande av EMU-utredningen.
- SOU 2002:16, *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*. Slutbetänkande av Kommittén för stabiliseringspolitik och full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen.



Nu är den här!

En rik och lättillgänglig källa till kunskap för alla som bättre vill förstå EMU-diskussionen och skaffa sig en grund för ett eget ställningstagande.

Allt om EMU, skriven av Martin Ådahl och Jörgen Eklund, är en handbok både om hur EMU fungerar praktiskt och om idéerna och debatten om valutaunionen. Den är också en genomgång av argumenten både för och emot ett svenskt deltagande.

Läs mer om och beställ boken på www.sns.se/forlag

SNS
FÖRLAG

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
Box 5629, 114 86 Stockholm,
Tel 08-507 025 00, Fax 08-507 025 25,
E-post: order@sns.se www.sns.se