

# Myntunion utan fiskal union äventyrar demokratin

*Myntunion utan fiskal union främjar freden, hävdar tillskyndarna. Det är långtifrån självklart, invänder jag. Samgående leder inte av sig självt till försoning. Avgörande är demokratin. Som EMU är konstruerat avlägsnas ränta och växelkurs som säkerhetsventiler. Ändå kan unionen inte omfördela. Trots att länderna vingklippas måste de var för sig axla hela det politiska ansvaret för välfärd, lönebildning och sysselsättning. Skevheten ökar pressen på folkstyret.*

Visserligen är det bra med rationalitet, heter det inför folkomröstningen. Likväl bör vi låta vårt ställningstagande grundas på känsla och intuition, hör jag många säga. Huvudsaken verkar vara att det blir "rätt" utgång, inte argumenten.

Intellektualismens moral är inte precis vad som utmärker en sådan inställning. Liksom Jörgen Hermansson (2003, s 83-100) i hans bok om att tänka och handla "på upplysningens grund" vägrar jag att låta begreppet politik reduceras till en irrationell restpost av total öppenhet utan besinning. Även stora beslut bör fattas på grundval av fakta och förnuft.

Sådana avgöranden är sällan alltigenom rationellt grundade, gemälar någon. Men till vilken normativ slutsats berättigar en sådan invändning? Blir uppgiften därför att mystifiera? Bör vi för den skull tillåta oss att förlägga det avgörande argumentet bortom det fattbaras gräns? Blir inte uppgiften att klargöra tvärtom desto mer angelägen?

*SVERKER GUSTAVSSON är professor i statskunskap vid Uppsala universitet. Hans aktuella forskning avser styrelseskicket för Europeiska Unionen. Vad kan och bör göras för att bättre tillgodose grundnormen demokratisk reformism? Webbplats: [www.statsvet.uu.se](http://www.statsvet.uu.se)*

## 1. Myntunion utan fiskal union

Poängen med den lösning, som Tyskland och Frankrike valde 1990, är myntunion *utan* fiskal union. Efter murens fall var tiden mogen för något helt nytt, ansåg Helmut Kohl och François Mitterrand. Det nya världspolitiska läget motiverade ett fullskaleexperiment utan känd förebild.

Den eviga freden skulle nu kunna etableras och 1648 års problem med självständiga stater, som tenderar att bekriga varandra, sist och slutligen lösas. Myntunion utan fiskal union var, menade man, den rätta balansen mellan självstyre, samarbete och samgående (Moravcsik 1998, s 379-471, Dyson och Featherstone 1999, s 306-369 samt Schabert 2002, s 63-127).

Idén var stort anlagd och tekniken oväntad. Förhållandet mellan myntunion och fiskal union antogs kunna vara olikformigt. Förbundsstater styrs normalt enligt principen myntunion *med* fiskal union. Överstaten i Förenta staterna, Kanada och Tyskland förfogar över en årlig kassa omfattande tio à tjugoprocent av det samlade produktionsresultatet. Obalanser till följd av gemensam ränta och växelkurs kan på det sättet utjämnas.

Vår europeiska myntunion, däremot, grundas på en medlemsavgift uppgående till 1,27 procent av produktionsresultatet – att jämföra

med 40 à 50 procent, som är skattekvoten i länderna. Samtidigt är dessa demokratier. Befolkningarna vänder spetsen mot sina egna – i flertalet fall historiskt närliggande – erfarenheter av att inte ha fått styra sig själva. Efter ett misslyckat 1900-tal är inte bara fred utan också folkstyre oavvisliga krav.

Hållbarhetsproblemet blir mot denna bakgrund överhängande. Det speciella är att ränta och växelkurs låses överstatligt och utom räckhåll för demokratin. Ramvillkoren läggs fast utifrån unionen som helhet. Samtidigt är rösträtten allmän, facket starkt och välfärden utbyggd utan att länderna gemensamt förfogar över sina skattebaser, så att de kan omfördela. Uppläggningsen bäddar för storskalig politisk frustration och därmed missnöjespartier. Vore det inte bättre med en mer flexibel ordning?

## 2. Tryckkokare utan säkerhetsventil

Utan egen ränta och växelkurs riktas omvandlingstrycket mot all slags ineffektivitet. Med arbetslösheten flåsande i ryggen blir det lättare att fatta "rätt" beslut i företag och lönebildning. Motsvarande gäller för den socialt motiverade lagstiftningen och budgetpolitiken.

Genom EMU centraliseras penningpolitiken och bringas utom räckhåll för medlemsländernas demokratier. Det som återstår för dessa är att höja och sänka skatter och avgifter samt att verka för mer lönespridning och en försvagning av arbetsrätten. Utan säkerhetsventiler i form av ränta och växelkurs låter sig "rätt" politik lättare föras. Befolkningen kan effektivare tvingas acceptera nödvändiga nedskärningar och försämringar av sina arbetsvillkor.

Ekonomisk-politiskt är myntunion utan fiskal union att likna vid en "tryckkokare utan säkerhetsventil" (Blomström 1998). Om denna karaktäristik är såväl hökar som duvor överens. Frågan är till vilken praktisk slutsats en så pregnant jämförelse kan anses berättiga.

För hökarna är facket och välfärden av en så hårdkokt beskaffenhet, att kokningen genast behöver komma i gång. Möjligheten att låta ränta och växelkurs tjäna som säkerhetsventiler är enbart ägnad att fördröja den nödvändiga omvandlingen. Därför bör dessa omedelbart stängas. Bara under hårt och långvarigt tryck kan facket och välfärden kokas ned.

Duvorna drar motsatt slutsats. För dem är facket och välfärden av en så hårdkokt beskaffenhet, att det motverkar sitt syfte att omedelbart och oåterkalleligt stänga ventilerna. En bättre idé är att utanför EMU inrikta sig på att förbättra utbudet och sänka kostnadsläget. Ländernas egen demokratiska förmåga att åstadkomma hög tillväxt är inte att förakta.

Väl anpassade löner och hög sysselsättning bland såväl kvinnor som män liksom en utbredd förmåga att arbeta utan ständig övervakning och ordergivning är idel goda saker, menar duvorna. Dessa egenskaper hos ett lands ekonomi ökar förutsättningarna. Ett sådant land kommer att få lättare att hålla jämna steg med – och i viktiga avseenden ligga steget före – de länder, som stänger ventilerna och därmed riskerar medborgarnas acceptans.

Idén om starka mänskliga rättigheter är svår att övervinna, när den har kommit att genomsyra ett helt samhälle. Därför är det oklokt och kontraproduktivt att låta kokningen försiggå i utomdemokratisk regi, menar de ekonomisk-politiska duvorna. För legitimitetens skull bör folket självt undan för undan besluta. Trycket hanteras bättre *med* än *utan* säkerhetsventiler.

## 3. Vad kräver demokratin?

Andra, som deltar i debatten om myntunion utan fiskal union, anser författningspolitiken vara viktigare än den ekonomiska politiken. Det problem, som mest av allt fascinerar dem som gör den prioriteringen, är vad som händer med folkstyret.

En första fråga är delegering till icke-de-

mokratiskt arbetande institutioner (Thatcher och Stone Sweet 2002). Teoretiskt är saken enkel. Delegation innebär, att en befogenhet kan återtas. Däremot får en demokrati inte fränhända sig den yttersta beslutanderätten. Praktiskt är problemet svårare. Går reglerna för EMU att ändra i ett läge av världsekonomisk turbulens? Tillåter systemets trovärdighet något sådant? Bygger inte marknadens förtroende på att en traktat undertecknad av femton likaberättigade signatärer är – intill oföränderlighet – svårare att ändra än reglerna för centralbanken i ett enskilt land?

Ett andra spørsmål gäller sådana befogenheter, som redan är delegerade till icke-demokratiskt arbetande institutioner (Gustavsson 2000 och Karlsson 2001). Bör ansvar utkrävas av Europaparlamentet eller av ländernas regeringar?

Enligt den rådande ordningen är det regeringarna, som har sista ordet och överstaten anses ha karaktär av opolitisk förvaltningsunion. Enbart sådana angelägenheter, som antas finna sig under ”varseblivnings-tröskeln” (Scharpf 1999, s 31), får beslutas överstatligt. Så snart någon viss företeelse befinner sig klart över sagda tröskel, anses ansvar böra gå att utkräva. Den familjenära juridiken och användningen av skattebaserna beslutas därför inom varje land för sig.

#### 4. Fyra möjligheter

Delegation och varseblivningströskel avser inga bagateller. Ändå är det först när ekonomi och politik förenas, som den verkligt intressanta frågan inställer sig. Vad krävs för att myntunion utan fiskal union skall kunna effektivisera resursanvändningen med bevarad demokrati?

Europeiska Unionen får sin prägel av två samverkande olikformigheter. Dels är det bara makten över marknaden och myntet, som har delegerats till överstaten. Allt som är familjenära och resurskrävande finns kvar inom ländernas vanliga politik. Dels har makt och ansvar kommit att särskiljas. Något ansvar för överstatens politik låter sig inte utkrävas.

Kombinationen av dessa båda skevheter pressar ländernas regeringar till en federalt inramad ekonomisk politik, för vilken de ensamma och var för sig får ta det politiska ansvaret. Europaparlamentet spelar inte rollen av parlament i vanlig demokratisk mening.

Detta är den *dubbla* asymmetris problem (Scharpf 2002, Moravcsik 2002 och Gustavsson 2003). Den centraliserade makten över marknaden och myntet utövas utom demokratiskt räckhåll, samtidigt som det anses vara desto viktigare, att styrningen av den familjenära juridiken och skattebaserna befinner sig inom samma räckhåll. Frågan blir hur en sådan tvåfaldig klyvnad i längden ska kunna vidmakthållas. Den förste, som på allvar ställde frågan om hållbarheten av myntunion utan fiskal union i ljuset av den dubbla asymmetrin, var den brittiske statsvetaren David McKay (1996, 1999, 2001). En vidareutveckling av dennes idé (Gustavsson 2002) ger fyra möjligheter. De uppkommer genom att jag ställer två frågor och korsvis kombinerar svaren. Överlever demokratin eller går den under? Överlever stabilitetspakten eller går den under? Se figur 1.

De båda möjligheterna total framgång och totalt misslyckande är lätta att karaktärisera. Jag börjar med att klargöra vad dessa innebär och övergår därefter till de mer komplicerade alternativen fiskal union och auktoritära metoder i den motstående diagonalen. Till sist ställer jag frågan om värdegrunden. Vilken är grundnormen?

##### *Total framgång*

Total framgång innebär, att inte bara stabilitetspakten utan även folkstyret håller för det tryck, som myntunion utan fiskal union utlöser i avsaknad av säkerhetsventiler. Valfärdsstat, arbetsrätt och lönebildning effektiviseras, utan att detta skadar folkstyret. I bästa fall kan man rentav tänka sig, att demokratin vitaliseras. Det sker i så fall genom de ökade anspråk på samhällssolidariteten, som avsaknaden av egen ränta och växelkurs politiskt innebär.

**Figur 1** Fyra möjligheter

<i>Stabilitetspakten visar sig:</i>		
<i>Demokratin visar sig:</i>	Hållbar	Ohållbar
Hållbar	Total framgång	Fiskal union
Ohållbar	Auktoritära metoder	Totalt fiasko

Grundbulten är stabilitetspakten med dess bindande krav på små underskott i de offentliga finanserna och en förpliktelse för länderna att inte komma till varandras undsättning vid ekonomiska svårigheter. Genom dessa båda förpliktelser kan myntet göras gemensamt, utan att unionen behöver besluta om skattekvoterna federalt.

Total framgång förutsätter att partier, organiserade intressen och media lyckas framställa systemet som det bästa möjliga och befolkningen tror på den teorin. Då mobiliseras den nationella solidaritet, som gör att uppkomna påfrestningar legitimt kan fördelas mellan samhällsgrupper, regioner och åldrar.

#### *Totalt fiasko*

Totalt fiasko går också att tänka sig. Då överger ett land *såväl* stabilitetspakten som demokratin. Idén är att släppa de ekonomiska krafterna loss. Media, organisationer och förtroendevalda uppvisar stor uppfinningsrikedom. Allt går att göra. Ett lyckorus håller dock bara en kort tid. Katastrofen kommer när centralbanken och regeringarna tappar kontrollen, samtidigt som stödet från andra unionsländer är obefintligt.

Erfarenheterna från 1970-talet i de olika europeiska länderna, då stora underskott medgavs utifrån teorin om överbryggnings, talar sitt tydliga språk. Kombinationen av att varken förmå hävda penningvärdet eller kunna hålla tillbaka arbetslösheten underminerar förtroendet för demokratin (Scharpf 1987, s 294-314; Merkel 1993, s 21-35, 363-401).

Inledningsvis kan en sådan politik minna om ett Schlaraffenland med möjligheter till

både skattesänkningar och en kraftigt ökad offentlig konsumtion. Men det kommer surt efteråt, för att uttrycka saken enkelt. Kombinationen av arbetslöshet och kostnads-kris gör att förtroendet för demokratin undergrävs.

#### *Fiskal union*

Låt oss därefter betrakta de båda ”ofullständiga” möjligheterna i den motstående diagonalen. Där är alternativen fiskal union och auktoritära metoder. Valet står mellan att offra demokratin *eller* stabilitetspakten.

Total framgång förutsätter att försvaret för demokratin samverkar med försvaret av stabilitetspakten. Inte ens en oförbätterlig optimist kan blunda för att motsatsen också kan inträffa. När idén dessutom är så djärv som i det här fallet, finns det skäl att räkna med att svårigheter kan uppkomma på vägen.

Länderna är demokratier, som har allmän och lika rösträtt, som utlyser val och dessutom tillerkänner medborgarna starka, fiskalt understödda, sociala rättigheter. Dessa ges inte bara i form av ett dyrt system för vård, skola och omsorg. Därtill kommer en ovillkorlig rätt till försörjning vid inkomstbortfall till följd av föräldraskap, ålderdom, sjukdom och arbetslöshet.

Förmågan till välfärdspolitisk – eller som ekonomerna säger ”finanspolitisk” – anpassning i ett system med myntunion utan fiskal union hämmas av en stark arbetsrätt, solidarisk lönepolitik och all annan, som ekonomerna också framhåller, bristande flexibilitet. Till detta kommer att medborgarnas språkkunskaper inte räcker för att i någon större utsträckning söka arbete i andra unionsländer.

Bristen på rörlighet skulle i teorin kunna kompenseras genom en motsvarande europeisk, utjämnande socialpolitik. Men den idén är orealistisk. Medborgarna vill inte betala skatt till Bryssel i tillägg till vad de redan betalar i hemlandet. Vidare är det tveksamt om det finns samhörighet nog föra att acceptera majoritetsbeslut i skatte- och utgiftsfrågor på federal nivå.

Nu tänker vi oss en situation, som pekar i riktning mot fiskal union. Stabilitetspakten kommer på allvar att knaka i fogarna, när regionala och sociala intressen börjar kräva att Bryssel skall kompensera för den utslagning, som i orättvist hög grad drabbar landet X eller regionen Y och samhällsgruppen Z inom landet X. Visserligen har medlemslandet bundit sig för att uppträda enligt pakten. Men följderna av detta blev oförutsett stora, säger de berörda.

För den sociala och politiska stabilitetens skull önskar landet ett tillfälligt frångående av paktens regler. Med andra ord vill man på annan väg kompensera sig för att säkerhetsventilen i den ekonomisk-politiska tryckkokaren är stängd. Redan dagens, relativt måttliga, ekonomiska nedgång och strukturproblem i Tyskland och Frankrike har aktualiserat denna möjlighet. Det är lätt att föreställa sig värre situationer.

Asymmetrin mellan centraliserad makt över myntet och decentraliserad behärskning av skattebaserna skapar problem. En påstridig opinion, ett sviktande partisystem och starka intressegrupper inom något ekonomiskt utsatt medlemsland framtvingar, att unionen tillfälligt och engångsvis gör undantag från icke-undsättningsklausulen i stabilitetspakten. Det sker under hänvisning till extraordinära händelser och omständigheter.

Ett extremt missnöjesparti kan t ex vara på väg att bli mycket starkt. Det hotande partiet är troligen av samma karaktär, som i dag utnyttjar missnöjet med arbetslösheten i sådana länder som Frankrike och Österrike. Om svåra ekonomiska påfrestningar tillfälligt och olikformigt drabbar ett land, ligger det nära till hands att den sortens partier drar fördel.

I värsta fall håller de på att erövra regeringsmakten i allmänna val. Det utsatta landets regering väddar då till övriga länder att räcka en hjälpare hand i form av stora lån eller transfereringar för att rädda demokratin. Första gången detta sker kan det motiveras enligt principen att en gång är ingen gång. Kanske går det även en andra gång. Men tredje gången börjar det bli svårt. Sedan trafiken väl har inletts, föder den ena eftergiften den andra.

Brandkårsutryckningarna blir snart så många och så stora, att undantagen behöver samordnas och ges en konstitutionell form. Unionsorganen ser sig då föranlåtna att föreslå en ändring av fördragen. Stabilitetspakten måste i något läge ersättas av ett finansdepartement, som ställer frågan om en optimal användning av skattebaserna för unionen. Europaparlamentet behöver i så fall tillerkännas beskattningsrätt och kunna besluta om en federal finans- och välfärdspolitik.

Fiskal union uppkommer som följd av att länderna inte kan stå emot trycket utan tvingas begära hjälp från övriga länder och att dessa går med på detta. Beskattning kan under moderna förhållanden inte tänkas utan att medborgarna får utkräva ansvar. Spärrlinjen bryts då igenom och skattebaserna kommer att börja utnyttjas gemensamt.

#### *Auktoritära metoder*

Möjligheten auktoritära metoder är den mest obehagliga. Myntunion utan fiskal union fasthålls. Men det sker till priset av demokratin. Att folkstyret måste överges beror på att en hårt ansatt regering, i valet mellan två onda ting, väljer att hålla fast vid förpliktelserna om begränsade underskott och icke-undsättning.

Stabilitetspakten står rycken, men demokratin blir ohållbar. Debatt, partier och organisationer fungerar inte normalt. Missnöjespartier och strejker driver politikerna framför sig. Stridbara grupper kräver undsättning från andra länder. Men det blir

inget av med den saken. Svårstyrda intressen uppmanar regeringen att trotsa vad pakten föreskriver.

I det läget kan det tänkas att regeringen *ändå* vägrar falla undan. Lösningen blir att vilja bortse från opinionen genom att skjuta upp val, regera på dekret, inskränka strejkrätten och annat liknande. Ty det rör sig inte om den "egentliga" och "sakligt underbyggda" folkviljan, intalar sig regeringen. Kritiken speglar inte allmänintresset utan enbart "sär-intressen". Sådan är jargongen redan under normala förhållanden. Nu fylls den med ett auktoritärt innehåll.

## 5. Grundnormen

Fyra möjligheter ger två slutsatser. Till en början är det långtifrån självklart, att myntunion utan fiskal union blir vare sig total framgång eller totalt fiasko. De båda partiellt lyckade alternativen, fiskal union och auktoritära metoder, kan också tänkas. Alla fyra är fullt möjliga.

Vidare aktualiseras frågan om grundnormen. Om det nu är så att myntunion utan fiskal union har karaktär av historiskt fullskaleexperiment utan känd förebild, behövs ett kriterium. Utifrån vilken synpunkt bör hela saken sist och slutligen bedömas?

För den som tänker historiskt som Helmut Kohl och François Mitterrand är perspektivet självklart. Reformationen och renässansen frambragte det västerländska statssystemet och på den vägen befinner vi oss. 1648, 1815 och 1919 är tre brytpunkter i detta systems historia. Till denna serie av brytpunkter fogas nu årtalet 2004. Genom östutvidgningen säkras gränserna efter de båda världskrigen och det kalla kriget.

Versaillesfredens princip från 1919 om ett folk, en stat och ett territorium jämte överstatligt garanterade rättigheter för nationella minoriteter gjorde anspråk på att sist och slutligen lösa 1648 års problem. Mellankrigstidens misslyckande med att åstadkomma just precis detta befinner sig ännu i färskt och plågsamt minne. Det gäller inte minst i

de senast tillkomna medlemsländerna. Samgåendet med först Nazi-Tyskland och sedan Sovjetunionen skapade ett slags fred. Men den existerade minst av allt på någon demokratisk grundval (Gerner 2003).

Ömsesidiga anklagelser om feldragna gränser och hotade minoritetsbefolkningar satte sin prägel på de tjugo åren mellan 1919 och 1939. En sådan utveckling ter sig i dag mindre sannolik. Överstaten är den här gången starkare utformad till stöd för minoriteter och civila rättigheter. Däremot finns det skäl att starkt ifrågasätta myntunion utan fiskal union. Leder en sådan anordning verkligen till att länderna lyckas värna och vidareutveckla sina folkstyren?

Grundnormen är och förblir 1900-talets föga framgångsrika, men därför djupt förpliktande, strävan att vilja rädda (Milward 1992) den surt förvärvade demokratin. Denna inriktning, fullföljd på upplysningens grund, kräver att unionsländerna undan för undan kan ompröva avvägningen mellan självbestämmande, samarbete och samgående. Myntunion utan fiskal union uppfyller inte det kravet. Arrangemanget är alltför låst. Ramarna går inte att justera.

Att vilja rädda folkstyret, och därigenom freden, kräver av allt att döma egen ränta och växelkurs som säkerhetsventiler. Om det går att tala om en försiktighetsprincip utanför miljöpolitiken, finns det skäl att här vilja tillämpa en tumregel av motsvarande innebörd.

## Referenser

- Blomström, M (1998), "Europas framtid: EMU: Riskabelt men väl värt försöket", *Dagens Nyheter*, 2 februari 1998.
- Dyson, K och K Featherstone (1999), *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press.
- Gerner, K (2003), "Tredje gången giltigt? Östutvidgningen som fredsprojekt" i Gustavsson S, L Oxelheim och N Wahl (red), *Valutaunionen, författningsfrågan och östutvidgningen. Euro-paperspektiv 2003*, Santéus, Stockholm.

- Gustavsson, S (2000), "Reconciling Suprastatism and Democratic Accountability", i Hoskyns, C och M Newman (red), *Democratizing the European Union*, Manchester University Press.
- Gustavsson, S (2002), "What Makes a European Monetary Union Without a Parallell Fiscal Union Politically Sustainable?" i Dosenrode, S (red), *Political Aspects of the Economic and Monetary Union*, Ashgate, Aldershot.
- Gustavsson, S (2003), Double Asymmetry and its Alternatives, manuscript.
- Hermansson, J (2003), *Politik på upplysningens grund – om den demokratiska reformismens möjligheter och problem*, Liber, Malmö.
- Karlsson, C (2001), *Democracy, Legitimacy and the European Union*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala (Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 146).
- McKay, D (1996), *Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain*, Clarendon Press, Oxford.
- McKay, D (1999), "The Political Sustainability of European Monetary Union", *British Journal of Political Science*, vol. 29, s 463-485.
- McKay, D (2001), *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press.
- Merkel, W (1993), *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Milward, A S (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London.
- Moravcsik, A (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Moravcsik, A (2002), "Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol 40, s 603-624.
- Schabert, T (2002), *Wie Weltgeschichte gemacht wird: Frankreich und die deutsche Einheit*, Klett-Cotta, Stuttgart.
- Scharpf, F W (1987), *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Scharpf, F W (1999), *Regieren in Europa – effektiv und demokratisch?*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Scharpf, F W (2002), "The European Social Model", *Journal of Common Market Studies*, vol 40, s 645-670.
- Thatcher, M och A Stone Sweet (2002), "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", *West European Politics*, vol 25, s 1-22.