

# Anförande

Vice riksbankschef Lars Heikensten

---

FREDAG DEN 29 MAJ 1998

## EMU och den ekonomiska politiken i Europa

**JP Banks konferens, World Trade Center**

**Detta är inte slutet. Det är inte ens början till  
slutet, det är möjligen slutet på början.**

Det här är ett citat från Winston Churchill. Han sa så här efter segern vid El Alamein i november 1942. Utan att dra parallellen alltför långt tror jag att detsamma kan sägas efter helgen i början av maj i Bryssel om de ekonomisk-politiska konsekvenserna för Europa av EMU.

Bakom oss ligger ett antal intensiva år med förberedelser inför EMU. Det här är ett arbete som har haft både ekonomisk-politiska och tekniska utgångspunkter och som har bedrivits i många olika europeiska sammanhang. Ett omfattande arbete har också lagts ner i många av EU:s medlemsländer, för att de skulle vara färdiga för EMU enligt de kriterier som ställdes upp i Maastricht, men också för att de mer praktiskt/tekniskt skulle kunna gå med från starten. För ungefär en månad sedan kröntes den här processen med de historiska besluten om att starta EMU med 11 länder i Bryssel. Om ett par dagar har den nya europeiska centralbanken sina första möten.

Det finns nu starka skäl att ändra perspektiv och att blicka framåt. Den s.k. konvergensprocessen har på många vis varit framgångsrik. EMU startar om drygt ett halvår. Men vilka är de utmaningar den ekonomiska politiken inom EU står inför när EMU kommer igång? Hur ser det regelverk ut som finns på det ekonomisk-politiska området inom EU? Hur kan man tänka sig att dialogen och besluten växer fram under de närmaste åren? Detta är frågor jag tänkte säga något om.

## 1. Konvergensläget

En naturlig utgångspunkt för en diskussion av det ekonomiska läget i Europa idag utgör de i slutet av mars presenterade konvergensrapporterna från kommissionen och EMI.

Prisutvecklingen i EU har varit imponerande under senare år. Skillnaderna i prisökningstakt har minskat och alla medlemsländer utom Grekland hade i januari i år en inflation under 2 procent. I grunden har den här utvecklingen att göra med att penningpolitiken inriktats mot prisstabilitet och att detta har understötts av den ekonomiska politiken i stort. Till bilden hör också ökad internationell konkurrens och låga oljepriser.

Också när det gäller EU-ländernas offentliga finanser har bilden ljusnat. Konsolideringen av de offentliga finanserna har kommit en god bit på väg. Men flera länder hamnar just på eller under 3 procent och klarar gränsen endast till följd av åtgärder av temporär natur.

De flesta länderna inom EU har haft en hög grad av växelkursstabilitet och spänningarna inom ERM har varit begränsade. Den stabila utvecklingen och EMU-förväntningarna avspeglas också i utvecklingen av de långa räntorna, som påtagligt närmat sig varandra.

Sammantaget visar alltså Kommissionens och EMI:s rapporter att stora framsteg gjorts när det gäller konvergens i Europa i Maastrichts mening. Det är viktigt därför att förutsättningarna för att EMU ska fungera framgångsrikt är bättre om inflationstakterna i utgångsläget är någorlunda lika och de offentliga finanserna i ordning.

Det finns nu när EMU startar anledning att förskjuta uppmärksamheten mot delvis andra frågeställningar än de som motiverats av Maastricht-fördraget. Redan när detta fördrag skrevs var det många ekonomer som påpekade att de kriterier som där ställdes upp var långt ifrån de enda, och kanske inte ens de viktigaste, för att få en valutaunion att fungera väl.

Två andra frågeställningar framstår nu som särskilt viktiga och de kommer med all sannolikhet att få ett ökat utrymme, både i den europeiska ekonomiska debatten och i EU:s ekonomisk-politiska beslutsprocesser:

- Den ena har att göra med graden av samstämmighet i konjunkturutvecklingen och möjligheterna att med en *rätt avvägd finanspolitik* i olika delar av EMU kompensera för att den nationella penningpolitiska handlingsfriheten har försvunnit.
- Den andra rör den ekonomiska strukturen hos länderna inom EMU. Inte minst handlar den om *hur arbetsmarknaderna fungerar* och i vilken utsträckning de är smidiga nog att hantera eventuella stabiliseringspolitiska störningar och att varaktigt nedbringa arbetslösheten till mer acceptabla nivåer.

Om inte de politiska systemen klarar av att förhindra att stora statsfinansiella obalanser uppstår mellan och inom EMU-länderna kommer trycket på ECB, att beakta andra mål än den genomsnittliga europeiska inflationen, att bli stort. Detsamma gäller om arbetslösheten förblir hög eller t.o.m. ökar.

I det sista avsnittet ska jag återkomma till de här frågorna. Jag ska då försöka ge en bild av hur de kan komma att hanteras inom EU de närmaste åren. Innan jag ger mig in på detta finns det dock skäl att något diskutera hur det ramverk som gäller för ekonomisk-politiskt beslutsfattande inom EU/EMU är uppbyggt.

## 2. Rollerna

EMU är en historiskt unik konstruktion. En gemensam centralbank ska bedriva en penningpolitik över nationsgränserna. Den andra sidan av myntet är att 11 folkvalda regeringar ska bedriva finanspolitik med 11 olika budgetar och därutöver fatta många beslut som i övrigt berör ekonomiernas och inte minst arbetsmarknadernas funktionssätt.

### *Penningpolitiken*

Penning- och valutapolitiken är gemensam, det är själva definitionen på en valutaunion. Penningpolitikens mål är prisstabilitet och utan att åsidosätta målet ska penningpolitiken understödja den allmänna ekonomiska utvecklingen i gemenskapen. Ju mer budgetpolitiken inriktas mot stabilitet - och lönerna utvecklas i enlighet med produktiviteten - desto större blir handlingsutrymmet för penningpolitiken.

ECB får ansvar för att bl.a. utforma och genomföra gemenskapens penningpolitik, genomföra valutatransaktioner, inneha och förvalta medlemsstaternas valutaserver samt främja ett väl fungerande betalningssystem. De nationella centralbankerna kommer att kunna ha en aktiv roll när det gäller att påverka politiken, att i praktiken genomföra den och kanske inte minst att kommunicera den inom sina respektive länder. Men analysen av euroområdet kommer nog i hög grad att göras på central nivå och besluten om räntenivån fattas av ECB-rådet, som utgörs av de sex i direktionen samt centralbankscheferna från de, för närvarande 11 ingående länderna.

Det europeiska centralbankssystemet har givits en hög grad av självständighet för att – utan kortsiktiga politiska hänsyn – kunna föra en penningpolitik inriktad på prisstabilitet. Men självständigheten innebär inte att ECB kan underlåta att informera och kommunicera. Självständighet ställer stora krav på dialog och informationsutbyte. Redan har Europaparlamentet visat en hög profil i dessa frågor och försökt skaffa sig en bas för att löpande diskutera och "följa upp" penningpolitiken.

ECB kommer att ställas inför svåra överväganden av olika slag. Ett problem är att det kan vara skillnader i konjunkturbilden mellan olika EMU-länder. Dessa skillnader kan tänkas minska över tiden, men knappast försvinna helt. Samtidigt måste ECB lägga fast en styrränta för hela unionen. Den gemensamma räntenivån kommer normalt sett inte att vara ideal med hänsyn till det ekonomiska läget i varje enskilt land.

Det finns också betydande skillnader t.ex. i ländernas finansiella struktur, som bl.a. medför att räntekänsligheten varierar. I vissa länder sker en stor del av upplåningen till rörlig ränta, skattesystemen i de olika länderna erbjuder olika stora avdragsmöjligheter för t.ex. räntekostnader och banksystemet kan med varierande snabbhet förändra räntesättningen. Det här innebär att en ränteförändring i valutaunionen kommer att få lite olika effekt i olika länder. Exempelvis sker utlåningen i Italien till hushållen i större utsträckning till rörlig ränta jämfört med i Tyskland och i Nederländerna. Även i dessa avseenden är det troligt att EMU påskyndar den pågående integrationen och att de problem ECB ställs inför därmed är störst i början.

Många beslut som har att göra med hur ECB ska arbeta har redan fattats. Strukturen är i stora drag sjösatt. Ändå är frågan om hur ECB och det europeiska centralbankssystemet (ECBS) i praktiken kommer att arbeta och utvecklas på många vis öppen. En del debattörer oroar sig för att inflytandet från nationella intressen kommer att bli alltför stort, att helheten kommer att gå förlorad. De hänvisar då t.ex. till att de nationella centralbankscheferna utgör en betydligt större andel av beslutsfattarna i styrelsen än vad som är fallet för de regionala FED-cheferna i USA. Ibland lyfter man också fram den begränsade stab som ECB kommer att förfoga över. Själv tror jag inte särskilt mycket på detta. Kravet att hantera en tydligt definierad uppgift - som är prisstabilitet - på ett sätt som är bra för hela unionen kommer att falla tungt på alla rådets medlemmar; de sitter i denna mening i samma båt. Mycket talar också för att makten förskjuts gradvis mot centrum. Det kommer i sin tur att påverka rekryteringsmöjligheterna och ECB kommer, det är min gissning, att kunna få en kvalificerad stab, något som i sådana här sammanhang är viktigare än antalet.

### *Finanspolitiken*

Finanspolitiken är en nationell angelägenhet. Men det nationella handlingsutrymmet påverkas av olika EU-regelverk. Fördraget föreskriver i allmänna termer att den ekonomiska politiken ska bidra till att förverkliga EU:s gemensamma mål om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. Den ekonomiska politiken ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse och medlemsländerna åläggs uttryckligen att samordna den ekonomiska politiken men via beslut som de själva fattar.

Mer konkret finns vissa överenskommelser när det gäller t.ex. olika momssatser, statliga subventioner och regler för offentlig upphandling som i viss begränsad utsträckning påverkar det sätt på vilket skatter och offentliga utgifter kan utformas.

Dessa regelverk har utformats främst med andra syften än stabiliseringspolitiska – för att främja konkurrens och skapa en enda gemensam marknad för kapital, varor, tjänster och arbetskraft.

De finanspolitiska regelverk som fått mest uppmärksamhet är de som rör budget- och skuldtutvecklingen. I Maastricht-fördraget stipulerades att budgetunderskott maximalt får uppgå till 3% och att skulden i relation till BNP inte bör vara större än 60%. Avsikten var att sätta press på de länder som ville vara med i EMU att ordna upp sina offentliga finanser innan de skulle gå med i en gemensam valutaunion.

I stabilitets- och tillväxtpakten gjordes det tydligt vad som skulle komma att gälla också sedan unionen väl kommit igång. Pakten kan sägas bestå av två delar; dels en övervakningsmekanism som ska göra det möjligt att i ett tidigt skede uppmärksamma när ett land börjar få budgetmässiga problem och riskerar att få ett alltför stort underskott, dels en mekanism för att bötfälla de länder som missköter sig. Samtliga länder omfattas av den första delen och måste löpande presentera program för finanspolitiken. Det är emellertid enbart de deltagande länderna som kan drabbas av sanktioner.

Syftet med stabilitetspakten är att stärka de politiska mekanismerna på unionsnivå för att varaktigt upprätthålla budgetdisciplinen. I grunden har det funnits en oro för att frestelsen annars skulle kunna bli stor i enskilda länder att flytta över en del av anpassningskostnaderna för statsfinansiell sanering på övriga medlemmar.

Alla länder ska enligt stabilitetspakten sträva efter budgetbalans eller överskott över en konjunkturcykel. Ett överskridande av 3 procentgränsen ska innebära att EU-kommissionen och Ekofin-rådet börjar agera efter handlingsplanen utredning, råd, rekommendation, offentliggörande och slutligen, om det går så långt, sanktion. Stabilitets- och tillväxtpakten har utformats i syfte - och på ett sådant sätt - att det skapas ett tryck på medlemsländerna att få ordning i sina finanser så att sanktioner aldrig ska behöva införas.

En svår fråga vid paktens konstruktion var hur kraven på tillräcklig fasthet skulle kunna uppnås utan att den finanspolitiska friheten på nationell nivå beskars alltför mycket. Den här frågan är inte minst viktig när penningpolitiken försvinner som en nationell politisk handlingsparameter och när därmed en större anpassningsbörd i praktiken faller på finanspolitiken. Beräkningar enligt OECD visar att det cykliska budgetunderskottet i EU-länderna ökar med mellan 1 och 1,5 procentenheter i en "normal" konjunkturedgång. Det behövs alltså ett visst manöverutrymme i budgeten för att de automatiska stabilisatorerna ska få utrymme att verka i en konjunkturedgång. Slutsatsen är att avvägningen i pakten förefaller rimlig, men att den ställer krav på att balans eller överskott uppnås relativt snabbt. Den svenska regeringens ambitioner om 2 procents överskott över en konjunkturcykel är mot denna bakgrund lowärda.

Finanspolitiken står alltså inför nya utmaningar och det är inte alldeles lätt att se precis vad som kommer att hända. Större krav kommer att ställas på finanspolitiken

att fylla en stabiliseringspolitisk roll när det inte längre finns något utrymme för nationell penningpolitik. Utrymmet för att bedriva budgetpolitik kommer samtidigt i någon mån att beskäras av stabilitets- och tillväxtpakten, även om denna restriktion i praktiken inte behöver bli så bindande, förutsatt att målsättningen om balans eller överskott i budget uppnås. Större är nog den utmaning som kommer ifrån den ökade integrationen inom EU och som EMU kan komma att förstärka. Inte minst på de finansiella marknaderna kan denna process komma att gå ganska fort. På varumarknaderna kan prissättning i en valuta påskynda en redan pågående utveckling mot minskande skillnader i t.ex. konsumtionsbeskattningen.

### *Struktur- och arbetsmarknadspolitik*

Avslutningsvis några ord om struktur- och arbetsmarknadspolitiken. Det här är ett politikområde som är mycket mindre väldefinierat än de båda tidigare. Det berörs av många regelverk både på nationell och på EU-nivå och hanteras av många olika ministrar och kommissionärer. Det handlar om allt från den gemensamma jordbrukspolitiken till skatteharmonisering.

De delar av strukturpolitiken som gäller den inre marknaden - hela varu- och tjänstemarknaden, kapitalets rörlighet och de delar av arbetsmarknaden som har med rörlighet att göra - regleras till stor del på EU-nivå. Det gäller bl.a. konkurrenslagstiftningen.

En annan del av strukturpolitiken är de regelverk etc. som styr arbetsmarknaden. Här har många nya initiativ tagits på EU-nivå under senare tid för att driva på utvecklingen och svara upp mot politiska krav inom EU. Beshlutsrätten i dessa frågor ligger dock i allt väsentligt på nationell nivå. Kopplingen till villkoren för penningpolitiken är dock uppenbar. Ju bättre ekonomin kan fås att fungera desto högre tillväxt kan man uppnå utan att inflationen för den skall tar fart.

Det är troligt att EMU kommer att bidra till att snabba upp processen mot ökad integration inom Europa. På så vis kommer EMU också att bidra till att det ställs nya krav på anpassning av de ekonomiska strukturerna. I själva verket är ett huvudsyfte med EMU just att stimulera konkurrens och strukturuomvandling till fromma främst för konsumenterna inom EU. Samtidigt är det troligt att en sådan utveckling kommer att medföra mer av gemensamt agerande och harmonisering inom EU.

### 3. Samspelet

Vi kan alltså konstatera att EMU innebär att penningpolitiken bedrivs centralt, att budgetpolitiken inom vida ramar bedrivs nationellt, men att bl.a. Maastricht-fördraget och Stabilitetspakten sätter gränser för den nationella handlingsfriheten och att gränserna snävas in ytterligare av den gradvis ökande internationella integrationen. Samtidigt är strukturpolitiken i varierande utsträckning en gemensam EU- angelägenhet. Frågan som inställer sig är hur det i denna miljö ska gå att skapa en väl avvägd politik.

### *Besluts- och samarbetsorgan*

Ett första sätt att närma sig den här frågan är att något beskriva de olika besluts- och samarbetsorgan som finns på det ekonomisk-politiska området inom EU:

- Ekofin är finans- och ekonomiministrarnas beslutsorgan och därmed det viktigaste forumet inom det ekonomisk-politiska fältet. Det är bl.a. i denna grupp som en stor del av de beslut som krävs för att EMU skulle kunna komma igång i tid har fattats. Här har också uppföljningen av medlemstaternas budgetpolitik skett, och så kommer att vara fallet också framöver, med Stabilitetspakten etc. Ekofin utformar också varje år en "finansplan" för EU, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken (Broad Economic Guidelines) där principerna för den ekonomiska politiken inom EU dras upp.
- Merparten av de frågor som behandlas inom Ekofin, har dessförinnan beretts av den s.k. Monetära kommittén. I denna ingår förutom representanter för alla de 15 medlemsstaterna i EU (normalt en statssekreterare och en vice centralbankschef) också representanter för EU-kommissionen och numera också för EMI. När EMU startar byter Monetära kommittén namn till Ekonomiska- och finansiella kommittén. Dess sammansättning ändras dock inte som det nu verkar annat än genom att ECB tar plats i stället för EMI.

Arbetet med EMU har tungt belastat dessa fora under senare år. Mötena har varit långa och präglats av allt från stora frågor som stabilitets- och tillväxtpakten, det nya europeiska växelkurssystemet (ERM2) och lagstiftningen för EMU till frågor om de europeiska myntens form.

Med EMU förändras nu på kort sikt en del av strukturen, men grundragen kvarstår. Förberedelsearbetet försvinner förstås liksom en hel del av det arbete som sammanhänger med ERM. En del processer förändras t.ex. de som rör de offentliga finanserna. Men samtidigt ökar behovet av att diskutera frågor som reser av EMU.

I och med att det nu fattats beslut om vilka länder som ska delta i EMU inrättas också en informell diskussionsgrupp för finans- och ekonomiministrarna inom EMU, den s.k. Euro 11-gruppen. Den är tänkt att ägna sig åt frågor som enbart berör EMU-länderna och är ett uttryck för det ökade behov av dialog och samarbete som dessa ser till följd av att EMU börjar. Den är dock inte någon beslutsgrupp och det finns ingen annan beredningsgrupp för Euro 11 än den Monetära kommittén, där alla 15 länderna är med.

Den helt avgörande institutionella förändringen är förstås att penningpolitiken från och med början av nästa år bedrivs helt centraliserat. Tanken i fördraget är tydlig; ECB ska inte behöva ta otillbörliga politiska hänsyn utan ska kunna koncentrera sig helt på penningpolitiken. Men självfallet finns det ett behov av

dialog med regeringarna inom EU/EMU och då främst med finansministrarna. För detta är det sörjt redan i fördraget genom att Ekofin:s ordförande kan närvara vid ECB-rådets möten, där han/hon t.o.m. har förslagsrätt. På samma vis kan ECB:s chef närvara vid Ekofin:s möten. Till detta kommer att representanter för de nationella centralbankerna och finansdepartementen kommer att fortsätta mötas i den ekonomiska och finansiella kommittén.

EMU väcker många andra institutionella frågor som det inte finns skäl att gå in på idag. Inte minst gäller detta i relation till länder och organisationer utanför EU. Vem i Europa har t.ex. huvudansvaret för växelkursens utveckling eller hur ska man se på EMU-ländernas relationer till IMF?

Låt mig nu återvända till de frågor jag tidigare berörde; konjunkturutvecklingen och finanspolitiken respektive arbetsmarknadernas funktionssätt. Hur kan de komma att hanteras inom det här ekonomisk-politiska beslutssystemet?

### *Konjunkturskillnaderna och finanspolitiken*

Under de senaste året har konjunkturen generellt sett förstärkts i EU. Det har bidragit till budgetförbättringarna och också i övrigt skapat bättre förutsättningar för EMU-starten. Men skillnaderna i konjunkturen mellan de olika länder som ingår i EMU har samtidigt ökat. En bild av detta kan man få genom att se hur konjunktursynen har förändrats bland olika bedömare i världen med hjälp av t.ex. "Consensus forecasts" (en sammanställning av ett antal prognosmakares bedömningar). Om man delar upp medlemsländerna inom EMU i två grupper, efter hur snabb BNP-tillväxt de bedöms få i år, visar det sig att gapet mellan dessa grupper har ökat undan för undan under det senaste året. Samma bild får man om man i stället tittar på den förväntade inflationen.

Det finns ingen anledning att dramatisera utvecklingen. Skillnaderna har ökat, men de är trots allt inte så stora. Bedömningarna för nästa år tyder på att skillnaderna minskar. Ändå åskådliggör diagrammen ett problem som nu måste hanteras. Penningpolitiken kan inte både stimulera ekonomin i vissa länder och hålla tillbaka den i andra. Alltså kommer trycket på finanspolitiken att se olika ut i olika länder. Dels kommer budgetutvecklingen att med automatik bli olika i länder med olika konjunkturkänslighet till följd av skillnader i de automatiska stabilisatorerna. Dels kommer det att finnas skäl för olika grad av finanspolitisk aktivism för att hantera de spänningar som en gemensam räntenivå i hela unionen kan leda till.

Det här är en frågeställning som en tid dryftats informellt mellan ekonomisk-politiska beslutsfattare inom EU. Det är också en fråga som finns i bakgrunden i de diskussioner som nu måste föras om EU:s finansplan. På sitt sätt spelade de också en roll för den tyske finansministern Waigels initiativ inför majhelgen, då budgetpolitiken under det närmaste året stagades upp något ytterligare genom en överenskommelse att tidigarelägga tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpaktens målsättning och att tidigarelägga framtagandet av de årliga konvergens- och stabilitetsprogrammen.



Ytterst är det här en fråga som de enskilda länderna själva har ansvaret för. Om ett land uppfyller stabilitetspaktens kriterier är det möjligt att ha en finanspolitik som är mer expansiv än vad som vore idealiskt ur ett europeiskt inflationsperspektiv. Det finns också anledning att vara orolig för att en del länder idag har en för expansiv finanspolitik. Samtidigt står det klart att kostnaderna för en sådan politik främst faller på länderna själva. Med en högre inflation på hemmamarknaden urgröps på sikt konkurrenskraften och med oåterkalleligen låsta växelkurser kan det vara svårt att ta sig ur en eventuell kostnadskris när den väl är ett faktum. Produktivitetsförbättringar kan vara en väg, men sådana kan inte skapas på något enkelt sätt. I praktiken krävs det därmed antagligen en åtstramning i ett senare läge för att pressa tillbaka löneökningstakten eller justeringar av arbetskraftsskatterna. Ingen av dessa vägar är enkel att beträda.

För EMU-projektets trovärdighet är det viktigt att inga länder hamnar i denna situation redan från början. Det talar för att trycket i olika processer (t.ex. inom Ekofin) på de som riskerar få för hög inflation kommer att bli hårt framöver. Överhuvudtaget föreställer jag mig att frågan om hur finanspolitiken ska kunna anpassas till den penningpolitik som ECB för kommer att bli mycket viktig. Detsamma gäller frågan om hur eventuella anpassningar av finanspolitiken ska fördelas mellan olika länder.

#### *Problem på arbetsmarknaderna*

Det är ett väl etablerat faktum att det finns problem med hur arbetsmarknaderna fungerar i många av EU:s medlemsländer. För att sysselsättningsproblemen skall kunna lösas är det uppenbart att den europeiska arbetsmarknaden måste börja fungera smidigare än tidigare. Det finns också en direkt koppling till EMU. Eventuella störningar på arbetsmarknaden kan inte längre under några omständigheter hanteras med nationell penningpolitik. Därmed blir det än viktigare att arbetsmarknaderna är smidiga.

Sysselsättningstillväxten i EU har varit svag och arbetslösheten är sedan länge hög i många europeiska länder, jämfört med t.ex. i USA. Dessutom är arbetskraften mindre rörlig i Europa än i USA. Vi vet också att det idag finns stora skillnader mellan EU:s medlemsländer; en del t.ex. Nederländerna och Storbritannien har lyckats förhållandevis väl med att generera nya arbetstillfällen. Andra har lyckats betydligt sämre. De vägar som framgångsrika länder har valt har också varierat en del. I vissa fall har det handlat om starkt decentraliserade lösningar och omfattande avregleringar. I andra fall om konsensusbyggande och mindre förändringar i en del offentliga system.

Frågan om hur arbetsmarknaden fungerar i Europa och hur den ska kunna förbättras finns redan idag i allra högsta grad på den europeiska dagordningen. Politiska initiativ har tagits i flera olika sammanhang under de senaste åren. De omfattar bl.a. nationella aktionsplaner för sysselsättning. Inom ramen för dessa analyseras arbetsmarknadslagstiftning, skattesystemens effekter och företagsamhetens villkor. Processer inspirerade av framgångarna med Maastricht-

fördraget när det gäller budgetpolitiken byggs upp. De årliga sysselsättningsriktlinjerna innebär att alla medlemsländer ska presentera nationella aktionsplaner för att förbättra "anställbarheten", entreprenörandan, flexibiliteten och jämställdheten. Dessa nationella handlingsprogram ska vara konkreta med mål och tidsramar så att de kan utvärderas. Goda exempel ska lyftas fram så att andra länder, av egen fri vilja, kan följa efter.

Under det brittiska ordförandeskapet har strukturfrågorna lyfts fram och inom olika kommittéer har man diskuterat lite mer konkret om hur man skall få medlemsländerna att gå i takt även här. Ett sätt är att på olika områden, precis som på sysselsättningsområdet, ta fram goda exempel och analysera varje lands strukturproblem. Genom den här processen uppstår ett slags gruppträck eller med det brittiska uttrycket "peer pressure" som också kan hjälpa länderna att genomföra de önskvärda förändringarna.

Även på detta område har vi emellertid i huvudsak att göra med beslut som fattas på nationell nivå. I kanske ännu högre grad än när det gäller finanspolitiken finns också de stora vinsterna av en framgångsrik nationell politik att hämta just inom det egna landet. Detta borde i sig vara hoppfullt och kunna underlätta förändringar. Samtidigt är det politiska motståndet i flertalet EU-länder starkt.

En del tror att EMU i sig kommer att framtvinga önskvärda reformer på arbetsmarknaden. Det är möjligt men inte självklart; om inte de höga arbetslöshetstalen i många EU-länder under de senaste decennierna har kunnat driva fram förändringar kan man fråga sig varför EMU skulle lyckas med det. Sammanfattningsvis är det min bedömning att mycket arbete kommer att läggas ner på EU-nivå på politisk pedagogik och på att finna metoder att påverka opinionen för förändring på det här området. Däremot väntar jag mig inte samma tryck i de gemensamma processerna som när det gäller finanspolitiken; behovet av en gemensam linje är mindre.

#### *Mödosam men framgångsrik process*

Låt mig avsluta med att försöka sammanfatta och dra några tentativa slutsatser om hur den ekonomisk-politiska debatten kommer att utvecklas inom EU.

1. Mellan penning-, finans- och strukturpolitiken finns det viktiga beröringspunkter. Problem som har att göra med hur finanspolitiken är upplagd eller hur arbetsmarknaderna fungerar påverkar handlingsutrymmet för penningpolitiken. Detta talar för att det kommer att behövas en levande dialog inom EU mellan olika delar av det ekonomisk-politiska beslutsystemet som berörs. Mer av gemensamma synsätt kommer antagligen att växa fram. Det är också troligt att nya processer och institutioner kommer att utvecklas.
2. Det ökade behovet av dialog och gemensamt synsätt har redan medfört att en del EU-organ fått nya roller, har utvecklats etc. Många bedömare menar att detta t.ex. gäller Ekofin, vars ledande roll i "byggandet" av EMU har ställt nya krav som Ekofin har svarat upp mot. Ett exempel på en helt ny struktur är Euro

11, vars syfte är att hantera frågor gemensamma för finansministrarna inom EMU. Utrymme för dialog finns också på många andra sätt och de som oroar sig för att ECB kommer att bedriva sin politik i något slags vacuum kommer nog att få fel.

3. Frågor som rör finanspolitiken inom EU/EMU och arbetsmarknaderna har också på ett annat sätt kommit upp på dagordningen, det gäller t.e.x i Monetära kommittén. Delvis är detta en följd av att behovet av en gemensam europeisk diskussion av många anses ha ökat med EMU. När EMU nu snart är sjösatt finns det också mer utrymme på dagordningen för andra frågor. Exempel på initiativ som tagits tidigare till följd av EMU är tillväxt- och stabilitetspakten. Olika processer för att ge arbetslöshetsproblemen ökad uppmärksamhet har också initierats.
4. I grunden finns det starka skäl för att på de områden jag diskuterat i allt väsentligt behålla beslutsrätten på nationell nivå. Merparten av effekterna av den politik som bedrivs på t.ex. arbetsmarknadsområdet faller på de enskilda länderna. Skillnaderna mellan olika länder med avseende på faktorer som finanspolitiskt utgångsläge, strukturen i de offentliga finanserna, arbetsmarknadsregler etc. är också betydande. Den ökade integrationen av marknaderna - som kan komma att stimuleras av EMU - sätter dock antagligen en ökad press på reformarbetet.

I själva verket är nog den process som EMU nu driver fram ganska typisk för EU-samarbetet i stort. EU är en starkt decentraliserad organisation. Makten och den politiska legitimiteten ligger i allt väsentligt på nationell nivå. Den gemensamma budgeten etc. är begränsad. Utvecklingen rullar framåt i en process där yttre förändringar i t.ex. världsekonomin och politiska initiativ sätter dagordningen. Problemen hanteras ofta genom mödosamt framförhandlade kompromisser mellan suveräna stater. Varje nytt initiativ och beslut bildar utgångspunkten för nästa steg i utvecklingen. EMU - som nu bidrar till att nya frågor kommer upp på dagordningen - är trots allt i sig i hög grad en konsekvens av tidigare beslut bl. a. om den inre marknaden.

Det här är en process som ibland kan verka planlös och där det ofta går att peka på osäkerheter och risker. Men det är en process som gradvis fört EU:s länder närmare varandra. Med EMU har ett stort nytt steg tagits.