

Andra fasen i EMU-processen

LOUISE LUNDBERG

Vid årsskiftet 1993/94 inleddes den andra fasen i EU-ländernas utveckling mot en ekonomisk och monetär union. En av de viktigaste förändringarna är att Europeiska monetära institutet inrättats. Institutet skall verka för en samordning av penningpolitiken mellan EU-länderna och förbereda övergången till den slutliga fasen av unionen, då Europeiska centralbanken skall ta över ansvaret för en gemensam penningpolitik i de deltagande länderna. Under övergångsfasen införs också några nya procedurer för att förstärka samordningen av EU-ländernas ekonomiska politik i övrigt.

Fördraget om Europeiska unionen (EU), Maastricht-fördraget, kunde efter betydande förseningar i ratificeringsproceduren träda i kraft den 1 november 1993. Därmed klarade man också med två månaders marginal att inleda den andra fasen i utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union (EMU) enligt fördragets bestämmelser den 1 januari 1994.

I och med övergången till den andra fasen inrättades Europeiska monetära institutet (EMI), som övertagit uppgifterna från Centralbankschefskommittén och Europeiska fonden för monetärt samarbete (EFMS). EMI kommer att få större personella resurser än Centralbankschefskommitténs sekretariat, och mandatet för detta institut är att ansvara för förberedelserna för övergången till den slutliga fasen av EMU. Enligt fördraget skall dessa förberedelser vara klara senast vid utgången av 1996, så att EMU:s slutfas – förutsatt att

även andra villkor uppfyllts – skall kunna inledas den 1 januari 1997. Slutfasen skall enligt fördraget under alla omständigheter inledas senast den 1 januari 1999.

När den tredje och sista fasen inleds, avvecklas EMI och Europeiska centralbanken (ECB) upprättas. ECB kommer tillsammans med de nationella centralbankerna att ingå i ett federalt system, Europeiska centralbankssystemet (ECBS). För att garantera ECBS:s självständighet skall inte bara ECB utan även de nationella centralbankerna vara oberoende av gemenskapsorgan och nationella regeringar när de fullgör sina funktioner enligt fördraget. Växelkurserna mellan de deltagande ländernas valutor låses i och med den tredje fasen och en gemensam valuta, ecu, införs. ECB skall överta ansvaret för penningpolitiken i EMU, och denna politik skall ha till mål att upprätthålla prisstabilitet.

EMI:s arbetsuppgifter

EMI upprättas enligt artikel 109f i Maastricht-fördraget och i ett protokoll till för-

Louise Lundberg är verksam vid internationella sekretariatet på Sveriges riksbank.

draget finns en särskild stadga för institutet med mer utförliga bestämmelser för dess verksamhet.

EMI:s arbetsuppgifter kan delas in i fyra huvudområden:

EMI skall för det första stärka samarbetet mellan medlemsstaternas centralbanker. Detta innefattar bl.a. att främja samordningen av penningpolitiken i syfte att säkerställa prisstabilitet. Medlemsländerna skall normalt konsultera EMI innan de beslutar om penningpolitiska åtgärder. EMI skall också övervaka funktionen av Europeiska monetära systemet (EMS). De nationella centralbankerna skall emellertid behålla ansvaret för sin penning- och valutapolitik ända fram till inledningen av fas tre av EMU och EMI:s samordningsroll får inte leda till något tvivel om vem som har ansvaret för den förda politiken.

Redan Centralbankschefskommittén hade ett mandat att verka för en sådan samordning, men till följd av den fortgående integrationen mellan finansiella marknader kan EMI komma att få en viktigare roll härvidlag. EMI skall sålunda kunna rikta rekommendationer till regeringarna och till EU-rådet om politiska åtgärder som kan påverka den monetära situationen i unionen i stort. EMI skall vidare årligen sammanställa en rapport om de framsteg som gjorts mot konvergens inom EU.

Samordningen av penningpolitiken kan förstärka konvergensens i utvecklingen inom EU. Ett andra viktigt verksamhetsområde för EMI är att förbereda övergången till fas tre i mera teknisk och institutionell mening. Detta innebär bl. a. att EMI skall förbereda penningpolitiska instrument och tekniker så att ECBS skall kunna fullgöra sina uppgifter redan från starten av den tredje fasen. I samma syfte skall EMI även harmonisera statistik och redovisningsregler, förbereda hopkopp-

lingen av nationella betalningssystem samt förbereda utgivning av ecu-sedlar. Senast vid utgången av 1996 skall EMI ange hur dessa frågor skall vara organiserade i det kommande ECBS. En särskild uppgift under övergångsfasen skall vara att underlätta användningen av den privata ecun och se till att clearingen av transaktioner i ecu fungerar väl.

EMI skall, för det tredje, ha vissa rådgivande funktioner utöver dom som rör centralbankernas penning- och valutapolitik. Sålunda skall EMI höras av EU:s ministerråd om varje förslag till gemenskapsrättsakt inom EMI:s kompetensområde. Också medlemsstaternas myndigheter skall konsultera EMI när det gäller ny nationell lagstiftning om valutafrågor, betalningsmedel, centralbankens befogenheter och penningpolitiska instrument. Alla EMI:s yttranden och rekommendationer kan offentliggöras, förutsatt att EMI:s råd beslutar så enhälligt.

För det fjärde skall EMI handha de operativa och tekniska funktioner som hittills utförts av EFMS. Dessutom skall EMI även kunna inneha och förvalta valutareserver som ombud för och på begäran av nationella centralbanker. Transaktioner med dessa medel skall emellertid inte få inverka på den politik som förs av den nationella centralbanken.

Enligt fördraget kan EU:s ministerråd besluta om att tilldela EMI även andra uppgifter än dem som nämnts för att förbereda den tredje fasen. Sådana beslut måste i så fall fattas med enhällighet.

EMI:s organisation och uppbyggnad

Centralbankschefskommittén initierade en del förberedelsearbete i avvaktan på ratificeringen av Maastricht-fördraget. Flera viktiga beslut måste emellertid anstå, var-

för EMI inte kunde komma i full operativ verksamhet vid årsskiftet.

EMI – och senare ECB – skall vara placerade i Frankfurt. För att EMI skall kunna hantera de finansiella funktioner som övertas från EFMS måste vissa tekniska faciliteter byggas upp. Under en övergångsperiod på åtminstone ett halvår kommer EMI därför att vara stationerad i Banken för internationell betalningsutjämnings (BIS) lokaler i Basel, där sekretariatet för Centralbankschefskommittén och EFMS funnits.

EMI skall styras av ett råd bestående av de nationella centralbankscheferna och en särskild ordförande. Ordföranden utses av det Europeiska rådet för en mandatperiod på tre år. För den första perioden har Alexandre Lamfalussy, tidigare chef för BIS, valts. Till vice ordförande har EMI:s råd utsett den irländske centralbankschefen Maurice Doyle.

Rådet skall vara oavhängigt och får inte ta emot instruktioner från gemenskapsorgan, regeringar eller andra organ. Rådet skall sammanträda minst tio gånger per år och dess möten skall vara hemliga. Vid mötena skall ordföranden i Ekofin-rådet och en ledamot av EG-kommissionen få närvara utan rösträtt.

Varje medlem i rådet skall ha en röst. Beslut fattas som regel med enkel majoritet, men kvalificerad majoritet (2/3) krävs bl.a. för att fatta beslut om yttranden och rekommendationer; om dessa skall offentliggöras krävs dessutom att det föreligger enhällighet. Enhällighet krävs bl.a. också vid beslutet om vilka penningpolitiska medel som ECBS skall förfoga över i fas tre.

Högste tjänsteman i EMI blir en generaldirektör som skall leda arbetet vid sekretariatet. Till denna post har utsetts Robert Raymond från Banque de France.

EMI kommer till en början att bestå av fyra avdelningar:

Avdelningen för penning- och valutafrågor, ekonomi och statistik skall följa och analysera utvecklingen på penning- och valutamarknaderna, det finansiella systemet och den allmänna ekonomiska utvecklingen.

Generalsekretariatet skall förbereda EMI-rådets möten och administrera EMI:s rådgivande funktioner inklusive yttranden om förslag till ny lagstiftning inom EU.

Vidare skall en avdelning för *administration* samt en avdelning för *informations- och kommunikationssystem* upprättas.

Längre fram kan en finansiell avdelning komma att upprättas. Tills vidare utförs de finansiella funktionerna inom generalsekretariatet.

Totalt kan EMI-staben komma att omfatta ca 140 personer, exklusive översättare och tolkar. Det är ännu inte fastställt vilka – eller hur många – arbetspråk som skall användas.

I övrigt kommer EMI att ha ett antal kommittéer med medverkan från centralbankerna till stöd för sin verksamhet. Liksom i Centralbankschefskommittén förutses sålunda en kommitté av ställföreträdare till centralbankscheferna i EMI:s råd samt tre underkommittéer för penningpolitik, valutapolitik respektive banktillsyn. Centralbankschefskommittén hade också inrättat fem arbetsgrupper för att förbereda EMU:s tredje fas: betalningssystem, tryckning och utgivning av ecu-sedlar, statistik, redovisningsfrågor och informationssystem. Även dessa arbetsgrupper förutses fortsätta sin verksamhet.

EMI skall redovisa sina synpunkter och sin verksamhet på olika sätt. Ordföranden skall inbjudas till EU-rådets sammanträden när frågor som rör EMI behandlas där. Vidare skall EMI avge en årsrapport om sin verksamhet till Europaparlamentet, Ekofin-rådet, EG-kommissionen och Europeiska rådet. EMI:s ordförande kan även höras av Europaparlamentets kommittéer.

Vilken roll kan EMI komma att få i praktiken?

Syftet med att övergången till den ekonomiska och monetära unionen skall ske i olika faser är att ge medlemsstaterna tid att uppnå ökad ekonomisk konvergens och stabilitet. Under EMU:s första fas gick utvecklingen emellertid snarast åt motsatt håll.

Framför allt försämrades de offentliga finanserna och valutastabiliteten. Endast två länder – Irland och Luxemburg – uppfyllde 1993 fördragets kriterium för underskottet i den offentliga sektorn. Valutasamarbetet inom EMS utsattes under 1992 och 1993 för starka påfrestningar och fluktuationsbanden mellan de valutor som deltar i växelkursmekanismen (ERM) vidgades i augusti 1993 från +/- 2,25 till +/- 15 procent.

Till följd av den ökade instabiliteten har det framförts förslag om att stärka EMI:s roll och ge institutet vissa penningpolitiska befogenheter. Bl.a. har EG-kommissionens ordförande Jacques Delors givit uttryck för denna uppfattning. Vice ordföranden i kommissionen, Henning Christophersen, har föreslagit att EMI skall lägga fast ett europeiskt penningmängdsmål som kan möjliggöra prisstabilitet och att de nationella penningmängdsmålen anpassas till detta mål. Ett steg på vägen skulle kunna vara att utforma kvantitativa mål för inflationsutvecklingen under övergångsfasen för såväl unionen som medlemsstaterna och låta dessa mål övervakas av EMI.

Den belgiske finansministern Philippe Maystadt har föreslagit att de sex EU-länder som nu uppfyller Maastricht-fördragets inflationskriterium skall gå i förväg med att koordinera sin penningpolitik och utforma ett gemensamt penningmängdsmål. Maystadt har dessutom föreslagit att EMI skall ges en explicit roll i beslut om

vilka valutor som skall släppas in i ERM samt om/när eventuella kursjusteringar bör ske.

Flera centralbanker har emellertid kraftigt opponerat sig mot förslagen om att ge EMI utvidgade befogenheter. De menar att de nationella centralbankerna har ett fullständigt ansvar för penningpolitiken under hela fas två och att detta inte låter sig förenas med förstärkta funktioner för EMI. Tyska Bundesbank anser att det är alltför tidigt att använda ett europeiskt penningmängdsmått som riktlinje för den nationella penningpolitiken. De finansiella strukturerna, penningmängdsmåtten och de sätt på vilka penningefterfrågan reagerar på ränteförändringar är fortfarande alltför olika i medlemsländerna. Genom att försvaga det nationella ansvaret för penningpolitiken skapas ytterligare osäkerhet på de finansiella marknaderna och detta skulle försvåra möjligheterna att föra en stabiliserande politik. Vidare hävdar Bundesbank att det vid behov bör vara möjligt att tillgripa växelkursjusteringar inom ERM under fas två.

Inte heller Bank of England anser att Maystadts förslag om ett gemensamt penningpolitiskt mål som övervakas av EMI bör genomföras. Bank of England hävdar att EMI inte kan göra mer än att rikta uppmärksamheten på obalanser i den ekonomiska politiken. De konkreta uppgifter som EMI enligt Maastricht-fördraget skall utföra, såsom att harmonisera definitioner för monetär och finansiell statistik, anses tillräckligt viktiga.

EMI:s ordförande Alexandre Lamfalusy underströk vid en utfrågning i Europaparlamentet i november 1993 att en hög grad av koordination måste uppnås före fas tre för att övergången skall kunna ske smidigt. EMI måste därför spela en aktiv roll och undersöka alla möjligheter för att harmonisera medlemsstaternas penningpoli-

tik. Institutet har emellertid inte specifika befogenheter för att tvinga fram en närmare koordinerad penningpolitik, påpekade Lamfalussy. De instrument som står till förfogande utgörs i stället av analys och övertygelse.

Hur övergången från den andra till den tredje fasen i EMU skall gå till är för närvarande svårt att förutse. Sannolikt måste de penningpolitiska instrumenten och teknikerna ha harmoniserats i betydande grad mellan medlemsländerna före inledningen av fas tre. Annars riskerar övergången att bli abrupt och möjligheterna försämras att redan från början av fas tre uppnå en tillfredsställande trovärdighet för ECB:s penningpolitik.

Maastricht-fördraget anger tydligt att det penningpolitiska ansvaret helt åvilar de nationella centralbankerna under fas två. Det krävs ett enhälligt beslut av Ekofin-rådet för att ge EMI någon formell kompetens inom det penningpolitiska området. Den nödvändiga samordningen inför fas tre måste därför ske genom frivilliga åtgärder och bygga på att länderna har gemensamma intressen. Denna process kommer troligen att ske gradvis, och den hitillsvarande debatten om dessa frågor tyder inte på att EMI kommer att tilldelas operativa funktioner i en nära framtid.

En annan fråga är om medlemsländerna kommer att utnyttja möjligheten att överföra valutareserver till EMI. Hittills har ingen centralbank begärt att EMI skall förvalta dess reserver, men det skall inte uteslutas att någon centralbank kommer att vilja överföra mindre belopp av symboliska skäl.

Förutsättningar för den nationella penningpolitiken

Även om penningpolitiken fortsatt kommer att utgöra ett nationellt ansvar under

den andra fasen kan ramen för centralbankernas penningpolitik ändå komma att förändras något successivt framöver.

Maastricht-fördraget föreskriver att de nationella centralbankerna skall ges en oberoende ställning inför den tredje fasen. Flera länder har redan inlett denna process; bl.a. har Banque de France givits en oberoende ställning och Banco de Españas ställning skall också förändras. Ett ökat oberoende för centralbankerna kan leda till att prisstabilitetsmålet får större trovärdighet.

Innan den tredje fasen av EMU kan inledas måste växelkurserna ha varit stabila under en längre period. I den nuvarande utformningen av EMS åläggs länderna att hålla sina valutor inom ett fluktuationsband av ± 15 procent. Detta breda band har i praktiken inte utnyttjats utan ERM-länderna har strävat efter en stabilitet i växelkursutvecklingen och låtit detta utgöra en restriktion för penningpolitiken. Skulle någon form av formaliserat växelkurssamarbete återinföras under övergångsfasen, kan även de formella begränsningarna för penningpolitiken komma att stärkas.

En faktor av avgörande betydelse för vilken penningpolitik som kan föras är konvergensprocessens utveckling. Här är utvecklingen av budgetunderskotten i blickpunkten. En konjunkturuppgång i Europa under de närmaste åren kommer troligen att leda till en minskning av underskotten. Dessutom torde det krävas särskilda åtgärder för att minska de strukturella elementen i underskotten i flera länder och denna budgetsanering kan ta kortare eller längre tid.

Maastricht-fördraget föreskriver att länderna skall sträva efter att undvika alltför stora budgetunderskott och Ekofin-rådet skall särskilt övervaka detta. Om rådet anser att en medlemsstat har ett alltför stort

underskott, skall rådet rekommendera den berörda medlemsstaten att vidta åtgärder. Skulle medlemsstaten inte vidta effektiva åtgärder för att förbättra situationen kan rådet dessutom offentliggöra rekommendationerna. Längre än så sträcker sig inte rådets möjligheter att vidta formella åtgärder under övergångsfasen; först i den tredje fasen kan rådet också besluta om sanktioner, inklusive böter, till det aktuella landet.

Redan från fas två kommer den offentliga sektorn inte längre att ha möjlighet till finansiering i centralbankerna eller till förmånliga villkor i affärsbankerna. Underskott måste i fortsättningen finansieras till marknadsmässiga villkor. Syftet med dessa nya bestämmelser är att en starkare disciplin skall uppnås i det nationella budgetarbetet och att risken för inflationsimpulser skall minskas. Detta kommer att förbättra förutsättningarna för att penningpolitiken

skall kunna nå framgång i uppgiften att upprätthålla prisstabilitet.

Förkortningar:

BIS	Banken för internationell betalningsutjämning
ECB	Europeiska centralbanken
ECBS	Europeiska centralbankssystemet
EFMS	Europeiska fonden för monetärt samarbete
Ekofin	EU:s råd av ekonomi- och finansministrar
EMI	Europeiska monetära institutet
EMS	Europeiska monetära systemet
EMU	Ekonomiska och monetära unionen
ERM	Exchange Rate Mechanism (växelkursmekanismen inom EMS)
EU	Europeiska unionen