

Kan Vest-Tysklands rolle i EMS fortolkes ved Tesen om hegemonisk stabilitet?

Astrid A. Seyersted



Hovedoppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2007

Forord

Våren 1995 tok jeg et hovedfagskurs i Internasjonal politisk økonomi. Der lærte jeg bl.a. om tesen om hegemonisk stabilitet, som sier at perioder med stabilitet i verdensøkonomien har vært forårsaket av eksistensen av og adferden til én mektig stat. Jeg oppfattet teorien som lettvin, og søkte å lære mer om den og dens anvendelighet gjennom å skrive en kursoppgave om HST anvendt på valutasamarbeidet EMS. I sin tur resulterte dette i at jeg valgte å skrive hovedoppgave om samme tema.

Oppgaven ble påbegynt våren 1996, og har med andre ord vært under produksjon en tid. Skrivningen har til tider vært svært krevende. Den som først og fremst har hjulpet meg har vært veileder Bent Sofus Tranøy. Selv lenge etter at alle rimelige tidsfrister var overskredet har han tålmodig fulgt meg opp med gode råd og oppmuntring. I tillegg til hans faglige veiledning vil jeg gjerne fremheve hans medmenneskelighet. Det er ingen overdrivelse å si at uten ham hadde denne oppgaven ikke blitt fullført.

En stor takk til Rolf Normann Torgersen for å ha lest gjennom hele oppgaven og kommet med konstruktive tilbakemeldinger på et tidspunkt da skrivningen ikke syntes å føre noe sted hen. Jeg vil veldig gjerne takke Christine Cathinka Martol Hansen og Hilde Nordbye for samvittighetsfull korrekturlesning. En varm takk også til Lone Bakken og Gro Feragen, som trådte til med lesing og kommentarer på kort varsel i innspurten.

Så en takk til studievennene Unni, Randi, Kari Mette, Christine, Hilde, Gro og Lone. Det som begynte som et pauseromfelleskap er nå vennskap som pleies i forskjellige andre fora. Samvær med mennesker som forstår hva man går gjennom, er uvurderlig! Selv om temaene rundt lunsj,- middags- og andre bord gjerne er helt andre ting enn fag.

Tross alle god hjelp, er det mulig at oppgaven inneholder feil. De er i tilfelle mitt ansvar.

Oslo, april 2007.

Astrid A. Seyersted

1. Innledning	1
1.1 Innledning - problemstilling	1
1.2 Avgrensninger	3
1.3 EMS - The European Monetary System	5
1.4 Mer om teorigrunnlaget - utvikling av problemstillingen og metodebruk... 6	
1.4.1 Kausalmodellen.....	6
1.4.2 Hegemonens strukturelle rolle	6
1.4.3 Fire hegemon "roller"	7
1.4.4 Metode	10
1.5 Annen litteratur om caset	10
1.6 Definisjoner og forklaringer	12
1.7 Innholdet i kapitlene som følger.....	14
2. EMS' etablering og utvikling	15
2.1 Kapitlets innhold	15
2.2 Om valutasamarbeid.....	15
2.2.1 Betydningen av valutasamarbeid	15
2.2.2 Hvordan et valutasamarbeid fungerer	16
2.3 EMS' forløpere.....	19
2.4 Bakgrunnen for EMS' opprettelse.....	20
2.5 Forhandlingene før EMS' opprettelse	22
2.6 The European Monetary System	28
2.6.1 Målsetninger og retningslinjer	28
2.6.2 EMS' instrumenter og beslutningsprosedyrer	29
2.7 EMS' utvikling 1979-1992.....	30
2.7.1 Mars 1979 - mars 1983	31
2.7.2 Mars 1983 - januar 1987	33
2.7.3 Januar 1987 - september 1992	34
2.7.4 Formelle regleendringer med konsekvenser for EMS	35
2.7.5 Endringer i EMS' funksjonsmåte.....	37
2.8 EMS – på hvilke måter lyktes det i perioden 1979-92?	37

3. Teori og metode.....	39
3.1 Innledning.....	39
3.2 Tradisjonell versus nyere hegemon-teori.....	40
3.3 Kritikken av HST og hvorfor teorien benyttes her.....	41
3.4 Kausalmodellen:.....	44
3.4.1 Ressurser:.....	46
3.4.2 Systemstabilitet.....	48
3.5 De fire rollebegrepene som utledes fra HST:.....	48
3.5.1 Liberal interdependens - etablererrollen.....	50
3.5.2 Realismen - hegemonen som regelhåndhever innen et samarbeid.....	53
3.5.3 Økonomisk teori – rollen som økonomisk stabilisator.....	61
3.5.4 En skjematisk fremstilling av tre av hegemonrollene.....	68
3.5.5 Gramsci – rollen som ideologisk hegemon.....	69
3.6 Metode.....	72
3.6.1 Om casestudier.....	72
3.6.2 Teoriens rolle i utformingsarbeidet.....	74
3.6.3 Forberedelser til datainnsamling.....	75
3.6.4 Datainnsamlingen.....	75
3.6.5 Analysen av casestudiets materiale.....	76
3.6.6 Oppsummering:.....	76
4. Liberal interdependens - regimeetablerrollen.....	77
4.1 Innledning.....	77
4.2 Økonomisk og annen generell relativ styrke.....	77
4.3 Forhandlingsstyrke.....	78
4.4 Adferd.....	79
4.5 Konklusjon.....	84
5. Realisme – regelhåndheverrollen.....	85
5.1 Innledning.....	85
5.2 Tilbakeholdelse av finansiering.....	86
5.2.1 Til land som trengte det for å foreta støttekjøp.....	86

5.2.2	Unnlate å intervenere når et annet lands valuta gikk utenfor svingningsmarginen i forhold til DEM.....	87
5.3	Kreve innstramminger i finanspolitikken ved devalueringer.....	88
5.4	Tvinge igjennom devalueringer.....	93
5.5	Innflytelse ved å ha presidentskapet i Det europeiske råd	93
5.6	Konklusjon, regelhåndheverrollen	94
6.	Økonomisk teori – rollen som økonomisk stabilisator	96
6.1	Innledning.....	96
6.2	Sørge for kortsiktig og langsiktig finansiering.....	96
6.3	Opprettholde samarbeidet.....	100
6.4	Koordinere makroøkonomisk politikk	101
6.5	Konklusjon	103
6.6	Oppsummering av regimeetablererrollen, regelhåndheverrollen og rollen som økonomisk stabilisator	104
7.	Gramsciansk teori – rollen som ideologisk hegemon.....	105
7.1	Innledning.....	105
7.2	Økende ideologisk konsensus?.....	105
7.3	Skyldtes den økte konsensusen tysk påvirkning?	108
7.3.1	Policyfiasko.....	108
7.3.2	Alternativt policy-paradigme	108
7.3.3	Konklusjon	111
7.4	Ble en endring i ideologisk tilnærming til valutasamarbeid og relaterte politiske beslutninger nedfelt i nye institusjoner og nye samhandlingsregler?	112
7.4.1	Nye institusjoner	112
7.4.2	Nye samhandlingsregler.....	113
7.4.3	Konklusjon	114
7.5	Konklusjon, rollen som ideologisk hegemon.....	114
8.	Konklusjon.....	115
	Liste over kilder:.....	X

Tabell- og figuroversikt:

Figur 2.1: Prosentvise endringer i de bilaterale sentralratene mars 1979 – september 1992.....	31
Figur 3.1: Skjematisk oversikt over hegemonroller.....	69

Liste over forkortelser

CAP	Common Agricultural Policy, EFs felles landbrukspolitikk
DEM	Deutsche Mark, tyske mark
ECOFIN	The Economic and Financial Affairs Council, Komitéen av finansministre i EF
ECU	European Currency Unit, Den europeiske pengeenhet
EF	Det europeiske fellesskap
EMCF	European Monetary Cooperation Fund, Det europeiske fond for monetært samarbeid
EMF	European Monetary Fund, Det europeiske pengefondet
EMS	The European Monetary System, Det europeiske valutasystem
ERM	Exchange Rate Mechanism, valutakursmekanismen
EU	European Union, Den Europeiske Union
HST	Tesen om Hegemonisk Stabilitet
IMF	International Monetary Fund, Det internasjonale pengefondet
SEA	Single European Act, Den europeiske enhetsakten
VSTF	Very Short Term Financing Facility, Korttidsfinansiering
ØMU	Økonomisk og monetær union

1. Innledning

1.1 Innledning - problemstilling

Utgangspunktet for oppgaven er den stadig økende valutastabiliteten innen EFs fastkursystem, The European Monetary System (EMS). Den omhandler forhandlingene om systemets opprettelse i 1978 og driften 1979-92¹. EMS trosset forventningene om ustabilitet som møtte det ved opprettelsen og lyktes godt med å stabilisere valutakurser og redusere inflasjon. Jeg vil se på om denne utviklingen kan analyseres ut fra en teoritradisjon kalt Tesen om hegemonisk stabilitet (HST). Denne hevder at en stabil verdensorden må opprettholdes av en dominerende stat, som garanterer de nødvendige lover og regler og faciliterer fredelig økonomisk samhandling. Når denne staten ikke lenger har styrke nok til å opprettholde verdensordenen, vil det økonomiske systemet bli ustabil² (Kindleberger 1987:11, Gilpin 1987:72-80).

I denne perioden gikk ikke utviklingen mot et "sentrum" i verdensøkonomien - det var ikke slik at det var *en* stat som dominerte globalt - utviklingen gikk i retning av økt regionalisering. I Europa hadde denne tendensen fra 1950-tallet manifestert seg i Det europeiske fellesskap (EF)³. En ressurssterk og mektig stat innen EF i EMS' levetid var Vest-Tyskland. Spørsmålet jeg stiller i oppgaven, er om denne nasjonens adferd var årsaken til den stadig økende stabiliteten innen EMS fra systemet ble etablert og inntil systemets sammenbrudd. Problemstillingen er dermed denne: *Kan Vest-Tysklands rolle i EMS fortolkes ved Tesen om hegemonisk stabilitet?*

Temaet er interessant å studere, ettersom var det ett område der EF i særlig grad lyktes i denne perioden, så var det når det gjaldt valutasamarbeid. Europeisk integrasjon har lyktes her, også i ettertid: Selv om EMS brøt sammen i 1993, hadde

¹ Oppgaven tar for seg perioden frem til 13. september 1992, etter dette tidspunkt ble EMS preget av valutaturbulens.

² EMS hadde en svært turbulent periode fra september 1992 til august 1993, i samme periode hadde Tyskland problemer i etterkant av gjenforeningen i 1990. 2. august 1993 ble svingningsmarginene utvidet til +/- 15 %, et slingsmonn for vidt til å kunne være stabilt. Dette kan defineres som EMS' sammenbrudd, selv om systemet eksisterte i navnet også etterpå. Det kunne ha vært interessant å ha sett på også den ustabile perioden og systemets sammenbrudd i lys av det HST postulerer om at en hegemonens svekkelse forårsaker ustabilitet. Det vil imidlertid ikke bli gjort her.

³ Den 1.11.1993 gikk EF over til å bli den Europeiske Union (EU).

man innen den tid hatt en så lang periode med stabilitet at prosessen mot en Økonomisk og Monetær Union (ØMU) var godt i gang.

Opprettelsen av EMS hadde sin bakgrunn i en vanskelig situasjon, i 1976-77 var det mange årsaker til at det var stort behov for å se på et tettere europeisk monetært samarbeid. Flere europeiske land hadde svak økonomi, var preget av sterk inflasjon og opplevde store valutasvingninger. Dette førte igjen til at EFs viktigste politikkområde, landbrukspolitikken Common Agricultural Policy (CAP), fikk forverret sin allerede vanskelige situasjon i en slik grad at dets videre eksistens var usikker. På dette tidspunktet var det en manglende felles enighet innen EF for hvilken retning det skulle utvikle seg i. Ved oppstarten ble ikke EMS spådd å bli en suksess. At samarbeidet lyktes, og at det fantes en stat som var mer ressurssterk enn andre innen regionen, gjør at jeg velger å bruke Tesen om hegemonisk stabilitet med fokus på Vest-Tyskland for å søke å forklare denne utviklingen.

Hovedoppgavens siktemål er på to nivåer: Det *første* og viktigste er å svare på en deskriptiv- analytisk problemstilling ved å bruke fire *idealtyper* utledet av HST og se om de er egnet til å beskrive Vest-Tysklands adferd under forhandlingene om opprettelsen av og under driften av EMS i perioden 1978-92. Oppgaven omhandler mellomstatlige relasjoner og er dermed et casestudie på et relativt høyt abstraksjonsnivå. Den tar *ikke* for seg spørsmålet om tyske myndigheters adferd var en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for den økte stabiliteten i fastkurssamarbeidet. Det som blir analysert, er *i hvilken grad* Vest-Tyskland influerte utviklingen. Her vil jeg bruke Andrew Walters' utledninger av HST i boken "World Power and World Money" fra 1993 som et *heuristisk, hypotesegenererende redskap*: Han har utarbeidet tre rollebegreper ut fra tre retninger innen hegemoniteorien; jeg vil bruke de samme teoriene han har benyttet til å formulere empiriske spørsmål som så vil bli brukt til å analysere Vest-Tysklands adferd innen EMS. Dessuten vil jeg bruke et gramsciansk perspektiv om ideologisk hegemoni til å utlede et fjerde rollebegrep.

Det *andre* nivået er å søke å sette grenser for gyldighetsområdet for HST.

1.2 Avgrensninger

Dette er en oppgave innen den statsvitenskapelige subdisiplinen internasjonal politikk, og, mer presist, fagtradisjonen internasjonal politisk økonomi. Denne fagtradisjonen dreier seg om forholdet mellom økonomisk og politisk innflytelse over landegrensene (Stubbs 2000:7). Jeg skriver dermed i skjæringspunktet mellom politikk og økonomi, og ser på *både* politiske og økonomiske aspekter ved EMS. Den økonomiske utviklingen generelt og europeisk pengepolitisk integrasjon spesielt er sterkt knyttet til den gjensidige påvirkningen mellom politikk og marked. Hovedvekten i oppgaven vil imidlertid ligge på utøvelse av politikk mellom stater, ikke økonomiske mekanismer.

Som nevnt ovenfor, vil jeg bruke Walters' begrepsbruk som teoretisk utgangspunkt for oppgaven, men denne kan imidlertid *ikke følges slavisk*, fordi hans cases i flere henseender er vesensforskjellige fra mitt: De forfatterne han bruker ideene til, tok utgangspunkt i Storbritannia under gullstandarden og USA i Bretton Woods-perioden da de utarbeidet sine teorier. Disse statene hadde i sine respektive storhetsperioder betydelig makt globalt, dessuten var de sterke militært. I perioden 1979-92 var det imidlertid ikke noen nasjon som hadde tilstrekkelig makt til i betydelig grad å kunne dominere mange av verdens land på den måten disse statene kunne. Vest-Tyskland, som denne oppgaven fokuserer på, hadde først og fremst regional makt, og var heller ikke sterkt militært, i den perioden jeg skriver om. Jeg vil dermed se på i hvilken grad de *forventningene* som hegemon teorien genererer til en stat som er dominerende globalt, kan brukes på en stat som bare har stor innflytelse innen sin region. I tillegg vil denne oppgaven bare ta for seg ett saksfelt, nemlig valutasamarbeid, i motsetning til generell hegemon teori, som særlig tar for seg frihandel. Jeg kommer derfor til å utlede andre begreper enn Walter, begreper som kan brukes på *valutasamarbeid*, og da spesielt på EMS og Vest-Tyskland. De hegemonrollene som jeg utleder fra Walters' begrepsbruk når det gjelder driften av et valutasamarbeid, beskriver en hegemon som ved sin adferd forårsaker systemstabilitet både ved å redusere *kilder til og konsekvenser av* valutaustabilitet.

Med *systemstabilitet* mener jeg antall kursjusteringer som ble gjort EMS-valutaene imellom. Begynnelsen betegner jeg som *ustabil*, fordi det var mange justeringer i

denne perioden, mens etterhvert ble systemet mer og mer *stabil* – mellom 1987 og 1992 var det bare én justering.

Forfatterne innen HST-tradisjonen har ulike oppfatninger om hvor mange hegemoner det har vært opp gjennom historien. Begrepet ble først brukt om Spartas lederskap i alliansen som hadde til formål å bekjempe den persiske invasjonen i oldtidens Hellas. Det har også vært hevdet at Holland var en hegemon i det 17. århundre, men de mest kjente eksemplene på hegemoner er Storbritannia på størsteparten av 1800-tallet og frem til 1. verdenskrig, og USA fra 1945 til 1971 (Gilpin 2001:99, Østerud m. fl. 1997:81, Helleiner 1993:208). I oppgaven vil de teoriene om hegemonisk stabilitet som er blitt utformet på bakgrunn av Storbritannias og USAs adferd i deres respektive storhetsperioder bli brukt, dette fordi deres tidsperioder og den type makt de hadde, er mest sammenlignbart med Vest-Tysklands posisjon innen EF på 80-tallet.

HST etablerer en sammenheng mellom hegemonens ressurser, hvordan den anvender disse og effekten dens handlinger har på det systemet den er en del av. Hauge (1989:160) trekker frem at det er tre elementer som finnes i all hegemoniteori: For det første må denne nasjonen ha *evnen* til å kontrollere og sanksjonere andre staters adferd - en stabil verdensorden står eller faller med hegemonens kapabiliteter.⁴ For det andre må hegemonen ha *vilje* til å bruke sin styrke til å opprettholde visse liberale verdier og prinsipper. Det tredje elementet kan karakteriseres som en konflikt mellom *evne* og *vilje*: Hegemonrollen medfører store kostnader, noe som etter hvert vil svekke landets ressurser betydelig og dermed muligheten til å opprettholde de funksjonene som en hegemon ivaretar. Dette vil i sin tur undergrave stabiliteten i systemet. I oppgaven vil jeg ta for meg de forventningene som kan utledes av *de to første* elementene i teorien, med andre ord om Vest-Tysklands adferd ved etableringen og driften til EMS kan beskrives som et vesttysk hegemoni. Oppgaven vil omhandle perioden 1978-92, som både inkluderer forhandlingene om systemets opprettelse og dets drift.

Det finnes en rekke økonometriske⁵ artikler om Vest-Tyskland innen EMS, men de fokuserer hovedsaklig på om systemet var teknisk assymmetrisk⁶ med Vest-Tyskland

⁴ "The power or weapons that a country has for war or for military action." Oxford Advanced Learners Dictionary 2005

⁵ Økonometri: Anvendelse av matematisk-statistisk og dermed beslektede vitenskapelige metoder ved studier av økonomiske fenomener og problemer. Det kjennetegner økonomiske modeller at de kan vise samspillet mellom et stort antall økonomiske variable, som er knyttet sammen gjennom et system av matematiske ligninger. Børsens Management Leksikon 1984.

som det sentrale landet, og ikke konsekvensene landets posisjon hadde for systemets stabilitet. Samfunnsøkonomenes behandling av temaet blir dermed ikke vektlagt her.

Denne oppgaven er et enkeltcase som kun omhandler Vest-Tysklands adferd innen EMS, og ikke utenforliggende variabelers mulige effekter på systemets stabilitet. En slik variabel kunne ha vært påvirkning fra USAs økonomi. I denne hovedoppgaven kommer jeg til å nevne faktorer ved amerikansk økonomi som påvirket EMS, som behovet europeiske land hadde for å stå samlet for å være mindre sårbare for svingninger i dollarkursen som en årsak til opprettelsen og dollarfluktuasjoners innflytelse på EMS-valutaene. Hovedfokuset vil imidlertid være på interne forhold i systemet.

1.3 EMS - The European Monetary System

EMS ble opprettet i 1979 som en ordning for EF og enkelte andre tilknyttede europeiske land med det formål å skulle sørge for en stabilisering av deltakernes valutaer. Innad skulle valutakursene være tilnærmet faste mens de kunne variere utad.

Systemet bygget på følgende hovedprinsipper: Det første var at det ble fastsatt en verdi av hver enkelt medlemslands' valuta i forhold til ECU'en,⁷ disse bilaterale kursene ble kalt sentralkurser. Det andre var at det ble opprettet et intervensjonssystem som påla medlemslandene å kjøpe eller selge valuta når valutakursen deres avvek fra sentralkursen ut over visse grenser. Disse to elementene, The Exchange Rate Mechanism (ERM), utgjorde kjernen i systemet. Det tredje elementet var at det ble opprettet kredittordninger som kunne benyttes dersom medlemslandene ikke hadde store nok reserver til å kunne intervensjonere når det var påkrevet. Et fjerde trekk ved systemet var kollektive beslutningsmekanismer. Alle EF-medlemmer var automatisk medlemmer av EMS, noe som innebar at de kunne benytte seg av kredittordningene, men de behøvde ikke delta i ERM. EMS var en videre betegnelse som også omfattet ERM, i det følgende vil "EMS" bli brukt også om "ERM," da dette er det uttrykket som er vanligst i litteraturen.

⁶ Assymmetri: At deltakerne i et valutasamarbeid ikke opplever like store konsekvenser når de må forsvare sin valutakurs eller sterilisere intervensjoner. Se avsnitt 2.2.2 for en mer fullstendig beskrivelse.

⁷ European Currency Unit (ECU) var en avregningsenhet og et betalingsmiddel, og ble konstruert på den måten at det ble beregnet ved å ta et veid gjennomsnitt av medlemslandenes valutaer.

Etter en innledende periode på fire år med hyppige justeringer av sentralratene, ble det stadig færre justeringer; mellom januar 1987 og september 1992 var det tilnærmet fullstendig valutastabilitet (Gros/Thygesen 1998, Østrup, Isachsen m.fl.).

I 1986 ble SEA undertegnet, dermed ble det påbegynt en politisk prosess som munnet ut i Maastricht-traktaten om en økonomisk og monetær union i Europa. Dette fikk praktiske konsekvenser, ettersom det ble tatt skritt på veien mot å iverksette den, som tiltak for en likere økonomisk politikk i medlemslandene og fjerning av kapitalrestriksjoner.

1.4 Mer om teorigrunnlaget - utvikling av problemstillingen og metodebruk

1.4.1 Kausalmodellen

Tesen om hegemonisk stabilitet sier at en sterk stats handlinger fører til systemstabilitet. Anvendt på Vest-Tyskland i EMS, vil dette bety at landet skulle ha overlegne ressurser, som, når disse ble benyttet, førte til fastkurssamarbeidets suksess. Med andre ord er det to sammenhenger her, en mellom hegemonens ressurser og dens oppførsel, og en mellom oppførsel og systemstabilitet.

Hegemoniteorien kan settes opp slik:



Avhengig variabel er her systemstabilitet, mens de uavhengige variablene er statens ressurser, og statens adferd. Av det foregående følger det at det kun er Vest-Tysklands adferd innen EMS som kan problematiseres - de andre to variablene er gitte premisser.

1.4.2 Hegemonens strukturelle rolle

På det enkleste nivået kan en hegemon ha en helt grunnleggende, strukturell, rolle – landet påvirker ikke det internasjonale systemet ved beslutninger som er ment å skulle gjøre akkurat det, men dens beslutninger får konsekvenser for omgivelsene uansett, p.g.a. statens overlegne ressurser og sentrale posisjon.

Sætre (1994:65) hevder at Vest-Tyskland var en slik hegemon innen EMS: Vest-Tysklands politikk m.h.t. inflasjonsbekjempelse, som i utgangspunktet var utformet av hensyn til landets egen økonomi, influerte også andre stater innen EMS. Flere av de andre medlemmene styrket sine sentralbankers makt vis-à-vis politikerne - etter modell av Bundesbanks posisjon - i løpet av EMS-perioden. Videre ble DEM i økende grad en reservevaluta. Dessuten: Da Vest-Tyskland fikk store økonomiske belastninger som en konsekvens av gjenforeningen i 1990, førte dette til systemets sammenbrudd.

Det av de hegemonbegrepene som det redegjøres for senere i oppgaven dette begrepet ligger tettest opptil, er det ideologiske. Imidlertid, mens det strukturelle hegemonbegrepet utelukkende tar opp i seg hvilke effekter en stats handlinger har på andre stater, inkluderer det ideologiske også hvilke holdningsendringer som skjer i samarbeidslandene. De hegemonrollene jeg utleder og analyserer senere i oppgaven, innebærer altså en mer omfattende maktutøvelse for den sentrale staten enn det den strukturelle hegemonrollen innebærer.

1.4.3 Fire hegemon "roller"

Et fellestrekk for alle oppfatninger om hegemoni er at det innebærer en form for lederskap, det som skiller dem, er synet på typen lederskap og måten dette utøves på. Et annet trekk ved teorien er at den er vanskelig å definere i kvantitative termer. Derfor er det fruktbart å se på hegemonen i lys av ulike *rollebegreper*.

En som har utviklet teorien til å innbefatte rolledefinisjoner med ulike oppfatninger om hegemonens funksjoner er Andrew Walters. I sin bok "World Power and World Money" ser han på Storbritannias og USAs roller i verdensøkonomien i ulike perioder. Han bruker ulike retninger innen hegemoniteori til å utlede tre roller en mektig stat kan inneha i verdensøkonomien, for så å benytte dem på Storbritannia i perioden da verdens land knyttet sine valutakurser opp mot en gullstandard og USAs rolle i Bretton Woods-perioden. Siktemålet med dette er å se om teorien kan brukes til å forklare de to landenes handlinger i disse periodene, og om deres adferd førte til systemstabilitet. Han finner at det kan den ikke.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i de teoriene Walters bruker for å utlede tre hegemonroller. Jeg vil se på de mekanismene som hver av disse teoriretningene hevder er årsaker til økonomisk ustabilitet, og derfra utlede hvilke roller en hegemon kan

inneha som kan føre til at disse kildene elimineres og det økonomiske systemet blir stabilt. Dermed etablerer jeg tre ulike hegemonroller, to politiske og en økonomisk. Det er et hovedskille mellom statsvitere og økonomer med hensyn til hvor de anser at hovedkilden til ustabilitet ligger: Statsviterne ser ustabilitet som et utslag av at det internasjonale statssystemet er anarkisk, og hevder derfor at en hegemon må sørge for regimefremskaffelse og -opprettholdelse. Økonomene, derimot, er mer opptatt av hvordan finans- og valutamarkedene kan skape sin egen ustabilitet, noe som fører til et behov for at de skal administreres og reguleres. Nedenfor presenterer jeg regime-etablererrollen, regelhåndheverrollen, rollen som økonomisk stabilisator og rollen som ideologisk hegemon.

Regimeetablererrollen

En forfatter innen liberal-interdepens tenkning er Robert Keohane, han anser at kilden til ustabilitet i verdensøkonomien er staters manglende vilje til å samarbeide. Han fremhever derfor det politiske lederskapet hegemoner sørger for ved å etablere *regimer* som letter samarbeid. Hegemonen overbeviser andre stater om å delta i dette ut fra de fordelene en slik deltakelse innebærer: I seg selv reduserer et hegemoni transaksjonskostnader og usikkerhet siden denne hegemonen sørger for et forutsigbart samarbeidsmønster. Også etter hegemonens fall fungerer systemet videre av seg selv fordi aktørene anser at dette er i deres egen interesse.

Regimeetablererrollen tar med andre ord utgangspunkt i en velvillig lederskapsform av den dominerende staten gjennom dens fremskaffelse av internasjonale regimer, bl.a. ved å oppmuntre til samarbeid ved å sørge for incentiver (Walter 1993:3).

Regelhåndheverrollen

Dette synet på hvilken funksjon en hegemon kan ha, tar utgangspunkt i en av hovedretningene innen HST, nemlig realistenes syn på hegemoni. Innen realismen anses at den grunnleggende årsaken til ustabilitet er det internasjonale anarkiske statssystemet. En hegemon kan etter deres syn til en viss grad overvinne dette ved å etablere og håndheve grunnleggende regler for den internasjonale økonomien.

Når jeg utleder regelhåndheverrollen, tar jeg utgangspunkt i Gilpins arbeider. Han ser hegemonen som en som fremskaffer et strengt lederskap; den iverksetter regimets

regler med positive og negative sanksjoner, og krever til og med betaling fra mindre stater for å opprettholde regimet. Selv om de mindre statene i systemet kan ha fordeler av å delta, er de ikke med i dette frivillig (Gilpin 2001:97-8). Rollen som regelhånder blir viktigere med en stadig økende grad av interdependens, eller gjensidig avhengighet (Walter 1993:20). Dette er et "strengt" hegemonbegrep - er blitt kalt retningen om en "ondsinn" hegemon - *både* på bakgrunn av at det er kun hegemonens egeninteresser som er drivkraften, og ikke noen form for idealisme eller velvilje overfor andre stater, *og* fordi det her er et visst tvangsaspekt - hegemonen disiplinere gjenstridige stater.

I denne delen av oppgaven vil jeg ikke se nærmere på om Vest-Tyskland var en aktiv pådriver når det gjaldt opprettelsen av EMS - det blir dekket i avsnittet før - bare om landet var strengt påpasselig med at reglene for fastkurssamarbeidet ble fulgt.

Rollen som økonomisk stabilisator

Charles Kindleberger hevder, med utgangspunkt i Keynes' teorier, at en økonomi der aktørene blir overlatt til seg selv blir ustabil fordi de handler ut fra kortsiktig egeninteresse (Kindleberger 1986:9-11). En slik adferd kan ha svært skadelige konsekvenser særlig grunnet psykologiske mekanismer som får aktørene til å selge seg ned i en valuta i vanskelige perioder, mer enn det som er rasjonelt. Dette kan igjen føre til at valutaen blir mer svekket enn realøkonomiske forhold skulle tilsi. I et slikt system mener Kindleberger at hegemonen kan ha en makroøkonomisk lederskapsrolle; staten kan etablere regler for standarder for andre land og søke å få dem til å følge dem, samt påta seg en uforholdsmessig stor andel av belastningene for å få systemet til å fungere. Fokuset her er på hvordan valutamarkedet fungerer.

Dette rollebegrepet er inspirert av ideen om en "velvillig" hegemon. Ideen som ligger til grunn for dette begrepet, er at fordi staten drar nytte av et velordnet system, er den villig til å fremskaffe internasjonale kollektive goder (Walter 1993:3). Fordi hegemonen har en egeninteresse av å fremskaffe disse godene uavhengig av hva andre måtte gjøre, vil det være fristende for andre i systemet å benytte godene uten å betale for dem, "gratispassasjerer" (Haggard & Simmons 1987:502-4). Det er på bakgrunn av dette det ofte hevdes at hegemonen betaler en uforholdsmessig stor del av kostnadene ved fellesgoder (Walter 1993:21).

Heller ikke her vil jeg se på Vest-Tysklands rolle ved opprettelsen av EMS, kun under driften av systemet.

Rollen som ideologisk hegemon

De foregående variantene av hegemoniteori tar for seg statens *materielle* og *institusjonelle* ressurser. Imidlertid finnes også et annen teoriretning som trekker ideologier og kulturelle maktfaktorer inn i analysen på lik linje med de materielle, og også inkluderer ikke-statlige aktører og strukturelle maktforhold. Her anses ikke hegemoni for å være direkte maktutøvelse, det dreier seg heller om "utviklingen av en verdibasert konsensus mellom hegemonen og de andre aktørene i det globale systemet" (Hauge 1989:161). Dette kalles et gramsciansk eller ideologisk hegemoni. Jeg vil bruke disse ideene til å utlede et eget rollebegrep, og bruke det til å se på om tyskernes holdninger påvirket andre land til å legge om pengepolitikken, og derigjennom bidra til å stabilisere systemet.

Også denne delen dreier seg om Vest-Tysklands adferd under driften av EMS.

1.4.4 Metode

Denne oppgaven er et historisk casestudie. Det brukes en mønstersammenlignende metode, der rollebegrepene som utledes av HST sammenlignes med Vest-Tysklands adferd innen EMS. Hvis adferden kan beskrives ut fra HST, styrker dette teorien, og motsatt: Hvis ikke landet kan beskrives ut fra teorien, vil det innebære en svekkelse av Tesen om hegemonisk stabilitet anvendt på regionalnivå.

1.5 Annen litteratur om caset

I dette avsnittet vil jeg beskrive arbeidet til tre forfattere som også har analysert EMS' utvikling i lys av hegemonisk stabilitetsteori, så noe om hvordan jeg forholder meg til deres arbeid.

Først ut var H. Sætre. I *Tysklands samling og europeisk monetær integrasjon: Gjennombruddet for EMU og sammenbruddet i EMS* fra 1994, viste han til at fordi rentenivået i et justerbart fastkurssamarbeid med frie kapitalbevegelser vil bestemmes av landet med den sterkeste valutaen, endte den pengepolitiske suvereniteten hos den

tyske sentralbanken. Dette var hans grunnlag for å hevde at Vest-Tyskland var en hegemon i EMS.

I *Hegemony, Dominance or Leadership? Explaining Germany's Role in European Monetary Cooperation* fra 1997 avviste M. Kaelberer at Vest-Tyskland var en hegemon i EMS av flere årsaker. Han tok først utgangspunkt i at HST postulerer at hegemonen fremmer stabilitet ved å løse problemet med fellesgoder.⁸ Han avviste at pengepolitikk passet inn i fellesgodebegrepet. Så viste Kaelberer til at Vest-Tyskland ikke hadde de overlegne ressurser i forhold til sine partnere som tradisjonelt er blitt forbundet med en hegemon, landet var kun *marginalt* sterkere. Dessuten trakk forfatteren fram Vest-Tysklands manglende militære styrke. I tillegg innfridde Vest-Tyskland bare delvis Kindlebergers⁹ hegemondefinisjon. Landets styrke var politikkbasert og kom av dets vedvarende lave inflasjon, sterke valuta og solide betalingsbalanse. Han sammenligner den amerikanske dollaren med den tyske marken, og nevner at mens USD ble *plassert* som sentrum i Bretton Woods-systemet, *gjorde utviklingen* at DEM ble sterk i EMS p.g.a. finansmarkedenes funksjonsmåte (ibid:37-41).

I *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union* fra 1998 ga K. McNamara uttrykk for flere av de samme argumentene som Kaelberer om Vest-Tysklands ressurser og militære styrke. Dessuten anså hun heller ikke at landet verken ut fra dette eller fra Kindlebergers kriterier kunne beskrives som en hegemon. Hun argumenterte også for at tyskernes kompromissløse holdning for å bekjempe inflasjon, i kombinasjon med manglende bidrag til finansiering innen systemet som helhet, gjorde at landet ikke kunne beskrives som en hegemon (ibid:23-29).

Mitt ståsted er at siden Vest-Tyskland var den nærmeste kandidaten til å inneha en hegemons styrke innen EMS, og systemet ble mer og mer stabilt, er det interessant å analysere statens adferd i dette samarbeidet med utgangspunkt i HST. Dessuten vil jeg analysere Vest-Tysklands adferd innen EMS med andre spørsmål enn Kaelberer og McNamara.

Imidlertid trekker jeg tungt på en *annen* del av McNamaras arbeid enn hennes hegemonianalyse i mitt siste analysekapittel. Hennes empiri og argumentasjon settes

⁸ Goder som kan forbrukes av et individ uten at det reduserer mengden tilgjengelig for andre. Fellesgoder kan konsumeres uten at man betaler for dem (Kindleberger 1981:243, Gilpin 1987:74).

⁹ For en gjennomgang av Kindlebergers beskrivelse av en hegemon, se avsnitt 3.5.3.

inn i en annen teoretisk ramme, nemlig mitt begrep om rollen som ideologisk hegemon. Verdien av dette er at det er en selvstendig verdi i å teste ut de tre andre rollebegrepene, ettersom disse genererer noen nye innsikter. Imidlertid ledet frustrasjonen over at det var så lite samsvar mellom mine operasjonaliseringer av de tre første rollebegrepene og empirien over til en litteratur som angriper temaet på en annen måte. I den grad det fins samsvar mellom McNamaras og min analyse så har jeg styrket hennes funn ved at jeg har utfordret hennes konklusjoner på en måte hun selv ikke har gjort, ved å se på de andre hegemonibegrepene.

1.6 Definisjoner og forklaringer

Et lands *valutakurs* er den pris som fastsettes på landets pengeenhet, enten uttrykt vis-à-vis en enkelt annen pengeenhet, eller i en felles standard som en valutakurv, slik kursene ble uttrykt i ECU innen EMS. Vanligvis varierer en valuta over tid, avhengig av en rekke økonomiske forhold, men allikevel er den først og fremst politisk styrt. *Valutapolitikk* er alle de tiltak som direkte tar sikte på enten å få en valuta til å opprettholde en bestemt kurs eller å styre utviklingen av den. Myndighetene kan la kursen bli bestemt av tilbud og etterspørsel i de internasjonale valutamarkedene, la den *flyte*. Alternativt kan de velge å delta i et fastkurssamarbeid med andre land, og søke å holde valutakursen mer eller mindre *fast*. I et slikt system kan man knytte seg til flere andre land samtidig, slik som i EMS, eller man kan knytte seg ensidig til en annen valuta, slik flere var knyttet til ECU'en en periode (Sætre 1994:4, Begg, Fischer & Dornbusch 1994: 512-3).

En *depresiering* er at en valuta faller i verdi, det motsatte er en *appresiering*. I disse tilfellene er det tilbud og etterspørsel i markedene som avgjør hvilken vei kursen går, i motsetning til ved en *devaluering*, som er en nedskrivning av verdien gjort av myndighetene. En devaluering har vanligvis sammenheng med en ubalanse i landets kostnadsutvikling og betalingsforhold vis-à-vis omverdenen, og kan vedtas for å unngå press mot valutaen eller for å bedre konkurranseevnen (Lillebø A.:1986). Hvis en devaluering skal ha varig virkning er det nødvendig med flere innstramningstiltak for å redusere det innenlandske etterspørselsnivå. En myndighetsbestemt oppskrivning av valutaen er en *revaluering*.

Sentralbankene har en beholdning av utenlandsk valuta, *valutareserven*, som kan brukes som oppgjørsmiddel i internasjonal handel eller ved internasjonale transaksjoner, deriblant til å gripe inn i valutamarkedet ved å kjøpe eller selge valuta, *intervenere*. Hvis myndighetene har forpliktet seg til å ha en fast valutakurs og verdien synker under denne fordi markedsaktørene ønsker å kvitte seg med den nasjonale valutaen og kjøpe utenlandsk istedenfor, må landets sentralbank selge utenlandsk valuta og kjøpe sin egen, *foreta støttekjøp*. Dermed minker valutareservene; foretar sentralbanken store støttekjøp av sin egen valuta, kan den gå tom. Den må da enten nedskrive valutaens verdi, gå over til flytende kurs, eller oppta lån for å støtte sin valuta ytterligere. Dersom en valuta benyttes mye i andre lands valutabeholdninger fordi den anses for å ha gode verdibevarende egenskaper, kan den bli betegnet som en *reservevaluta*. USD og DEM var de vanligste reservevalutaene i perioden 1978-92.

Land som har fast valutakurs bruker som regel et system med en målsone for kursen. De fastsetter da en *sentralkurs* og en *svingningsmargin* rundt den. Innen svingningsmarginen, eller målsonen, får valutaen flyte fritt. Dersom kursen når den nedre grensen, er sentralbanken forpliktet til å kjøpe den nasjonale valutaen og selge utenlandsk valuta for å hindre at valutaen skal depresierte ytterligere. Det motsatte blir tilfellet hvis kursen når den øvre grensen (Rødseth, A.:1993). Fordi inflasjonsforskjeller er en av de viktigste determinantene for ulikheter i valutakurser, er det nødvendig at den økonomiske politikk koordineres mellom land som knytter sine valutaer sammen (Bjønnes, G.H. og Haugerud, P.G. 1994:25).

Med *pengepolitikk* menes vanligvis sentralbankens endringer i den kortsiktige renten, disse gjøres for å regulere aktivitetsnivået i økonomien. Dess høyere prisen på lånte penger er, dess lavere blir investerings- og forbrukslysten, og motsatt. Et høyt rentenivå vil over tid føre til høyere prisvekst. Vedvarende høyere prisvekst, eller *inflasjon*, enn handelspartnerne vil i en situasjon med frie kapitalbevegelser føre til en depresiering. Det beste bidraget pengepolitikken kan gi til en stabil valutakurs er å sikte mot samme inflasjon som hos partnerne. Pengepolitikken inkluderer også påvirkning av pengemengden gjennom endring i reservekrav, diskontoen eller åpne markedsoperasjoner som sentralbankens salg eller kjøp av obligasjoner (Isachsen/Bjønnes Høidal 2004:83, 159; Stiglitz 1993:585).

Pengepolitikken og *finanspolitikken* påvirker hverandre gjensidig. Finanspolitikken inkluderer både inn- og utbetalinger fra det offentlige og kan benyttes av myndighetene til å oppnå politiske målsetninger. På inntektssiden er virkemidlene skatte- og avgiftspolitikken, på utgiftssiden subsidier og stønader, eller kjøp av varer og tjenester. Finanspolitikken kan bl.a. benyttes til å motvirke konjunktursvingninger. De fleste finanspolitiske virkemidler har konsekvenser for pengepolitikken fordi forandringer i offentlige utgifter og endringer i skatte- og avgiftsnivået påvirker pengemengden i samfunnet. Et eksempel på dette kan være når staten har overskudd på driftsbalansen, eller regnskapet overfor utlandet, slik at den tar inn mer penger enn den betaler ut. Dette vil føre til en likviditetsinnstramning, slik at penge- og kredittforholdene blir strammere (Munthe 1978:15-16).

Er det derimot et langvarig underskudd på driftsbalansen vil det i følge teorien føre til en svekkelse av landets valutareserver fordi sentralbanken må forsvare valutakursen. Hvis markedene har mistet tilliten til myndighetenes økonomiske evne til å forsvare valutaen, kan den lett bli utsatt for et spekulativt angrep (Sætre 1994:96), som, hvis det er vedvarende, kan føre til en devaluering.

1.7 Innholdet i kapitlene som følger

I kapittel 2 inneholder en historisk gjennomgang av EMS, i det forholdsvis lange kapittel 3 gjennomgår jeg fire retninger av hegemon-teori og utleder operasjonaliseringer fra dem. Dessuten beskriver jeg metoden. Etter dette kommer analysen; i kapittel 4 drøfter jeg Vest-Tysklands rolle ved opprettelsen, i kapittel 5, 6 og 7 behandler jeg landets rolle under systemets drift. I kapittel 4 ser jeg på hvordan Vest-Tysklands adferd innen EMS kan beskrives ut fra rollebegrepet utledet fra liberal interdependens teori, mens jeg i kapittel 5 ser jeg på hvordan landets adferd kan sies å ha fylt hegemonrollen som definert ut fra realismens ideer, og i kapittel 6 om landets adferd kan sies å ha vært den til en hegemon som definert ut fra samfunnsøkonomenes teorier. I kapittel 7 vil jeg ut fra et ideologisk rollebegrep beskrive hvordan Vest-Tyskland påvirket at EMS' utvikling gikk i retning av stadig større stabilitet. Konklusjonene kommer i kapittel 8.

2. EMS' etablering og utvikling

2.1 Kapitlets innhold

Dette kapitlet inneholder både en kort beskrivelse av EMS' forgjengere, en litt lengre om hva som førte til behovet for et valutasamarbeid i Europa på slutten av 1970-tallet, og så følger en gjennomgang av forhandlingene om systemets grunnleggelse. Dernext kommer hoveddelen avkapitlet, som er en beskrivelse av EMS, dets forskjellige faser, funksjonsmåte og endringer i formelle og uformelle regler med konsekvenser for systemet. Avslutningsvis er det et avsnitt om hvordan systemet lyktes i perioden 1978-92. Aller først kommer imidlertid en forklaring av nødvendigheten av å ha et valutasamarbeid, og hvordan det fungerer.

2.2 Om valutasamarbeid

2.2.1 Betydningen av valutasamarbeid

Valutasamarbeid bidrar til å øke staters velstand ved å forårsake systemstabilitet. Politikk rettet mot å sikre valutastabilitet er en viktig forutsetning for økonomisk velstand og sosial likhet, fordi stabilitet letter multilateral handel som har stor betydning for mange lands' velferd. Det er klokt av stater å bestrebe seg på å oppnå valutasamarbeid fordi det er en konflikt mellom hvert enkelt lands interesser *isolert sett* og det *overordnede* hensynet til systemstabilitet: Ut fra et kortsiktig ønske om å tjene import- eller eksportinteresser har nemlig en stat fordeler av å styre valutakursen sin uavhengig. Imidlertid gir slik uavhengig regulering svært ustabile bytteforhold. Hvis en stat re- eller devaluerer kan andre svare med tilsvarende kursendringer som gir store tilbakeslag for en selv.

Det vanligste eksemplet på dilemmaet mellom selvstendige reguleringer og samarbeidsløsninger er mellom devalueringer som tjener handelspolitiske formål og det å oppgi noe av sin selvstendighet for å oppnå stabilitet gjennom et fastkurs-samarbeid. Det kan være fristende for myndighetene i et land med underskudd i driftsbalansen – d.v.s. at det bruker mer enn de tjener – å devaluere: Da vris de relative

prisene slik at hjemmeproduerte varer blir billigere i utlandet, og eksporten stimuleres. Driftsbalansen kan så rettes opp uten en altfor stor økning i arbeidsløsheten. En vellykket devaluering innebærer at det blir en varig forbedring i den kostnadmessige konkurranseevnen, men fordrer en aksept for en reduksjon – eller en dempet – vekst i befolkningens kjøpekraft. Uten dette vil landet være tilbake til utgangspunktet (Isachsen og Bjønness Høidal 2004:34-35). En devaluering kan imidlertid føre til gjengjeldelse fra handelspartnere slik at handelsinntektene blir vanskelige å forutsi, og eksportavhengig næringsliv og sysselsetting vanskelig å kontrollere (Kindleberger 1973:9-10). Et land med stor eksport vil derfor være bedre tjent på lang sikt på å samarbeide med sine handelspartnere om mest mulig stabile valutakurser.

Økende internasjonal handel har i medført økt gjensidig avhengighet, eller interdependens, mellom land. Dessuten muliggjør kommunikasjonsteknologien stadig tettere mellomstatlig kontakt. Av dette følger det at en stat med utenrikshandel ikke kan velge bort påvirkningen utenfra; andre lands' tiltak får uansett konsekvenser for en selv. Dette er en utvikling som forsterker behovet for samarbeid over landegrensene.

2.2.2 Hvordan et valutasamarbeid fungerer

I et fastkurssamarbeid er målsetningen at valutakursene medlemslandene i mellom skal ligge tilnærmet fast. Hvis valutaen synker i verdi, kan sentralbanken rette opp dette ved å foreta støttekjøp. Banken kan gjøre dette i den grad den har nok valutaeserver; hvis disse er tar slutt kan den oppta lån til ytterligere intervensjoner. Som en siste utvei kan det foretas en devaluering.

Den viktigste determinanten til valutakurser er inflasjonsforskjeller, og hovedinstrumentet for styring av inflasjon er pengepolitikk. Stabilitet i et fastkurssamarbeid kan derfor oppnås ved at alle deltakerlandene i fellesskap blir enige om at alle er like ansvarlige for å forsvare kursene gjennom en tilnærmet lik pengepolitikk. Systemet vil da være *symmetrisk*.

Vanligvis utviklingen en annen: I et fastkurssystem vil kapitalen flyte til det landet med lavest inflasjonsforventning eller lavest verdiforringelse av valutaen. Dette landet vil dermed også kunne ha det laveste rentenivået, ettersom de andre landene må ligge over for å kompensere for sin høyere inflasjon for å tiltrekke seg kapital. Det blir da bare ett land som kan bestemme sin egen pengepolitikk. Denne mekanismen forsterker

seg i et system med frie kapitalbevegelser. Dermed blir det slik at det N'te landets rentenivå danner "gulvet" for rentenivået i hele systemet - "rentenivået i et justerbart fastkurssamarbeid med frie kapitalbevegelser vil... bestemmes av det landet som har den sterkeste valutaen i området" (Sætre 1994:61). Dette landets politikk utgjør det "ankeret" som demper prisenivået og pengemengden i de andre landene også (Gros og Thygesen 1992:157). Plasseringen av den pengepolitiske frihetsgraden har fått betegnelsen (N-1)-problemet fordi (N-1) sentralbanker i et fastkurssamarbeid mister sin pengepolitiske suverenitet. Den N-te beholder sin frihet, mens alle de andre må tilpasse sin pengepolitikk (d.v.s. rentenivået) etter denne. Systemet blir dermed *asymmetrisk*.

Det er ulemper ved en slik struktur: Den valutaen som blir sterkere enn de andre kommer i den situasjon at dette landets sentralbank ikke behøver å foreta støttekjøp av valutaen, fordi landet opplever valutainngang. At et lands valuta på denne måten relativt sett blir sterkere enn de andre, vil kunne føre til at andre land benytter den som reservevaluta. Hvis dette skjer i stor utstrekning, vil de andre landenes sentralbanker få en egeninteresse i å opprettholde denne valutakursen for å bevare verdiene av sine egne beholdninger. Dette kan igjen føre til at sentralbanken i det "sterke" landet kan være mer uforsiktig med sin penge- og finanspolitikk fordi det ikke risikerer en depresiering (Eichengreen 1995). (N-1) land er altså sårbare for pengepolitikken i det N'te landet.

Asymmetrien medfører at situasjonen blir en annen for de landene som har problemer med å opprettholde valutakursen: Etter hvert som de foretar støttekjøp vil deres reserver minke og kanskje etter hvert ta slutt. Om dette siste skjer, har de valget mellom å stramme inn pengepolitikken eller å bryte ut av fastkursregimet. Hvis man ønsker symmetri kolliderer dette med (N-1)-problemet, det er ikke mulig å ha et valutasamarbeid med en ankervaluta som stabiliserer systemet og samtidig unngå en viss grad av asymmetri (Gros og Thygesen 1992:157).

Om en valuta depresierer eller appresierer avhenger av markedsaktørens oppfatning av valutaens verdibevarende egenskaper. Oppfatningen er både basert på det aktuelle landets økonomi, og hvor sterk vilje markedet tror myndighetene har når det gjelder å opprettholde valutaens verdi hvis den depresierer. Når det gjelder det

første kan en årrekke med underskudd på handelsbalansen i det lange løp gi utslag i en svakere valuta. Likeså kan også langvarige underskudd i nasjonalregnskapet resultere i en depresiering, fordi begge tilfellene vil resultere i en reduksjon av landets reserver. Når det gjelder tilliten til et lands myndigheter, spiller den en rolle: Dersom markedet anser at myndighetene har en sterk vilje til å forsvare valutaen, kan en liten økning i renten i landet være tilstrekkelig til å stoppe flukten fra valutaen. Er det motsatte tilfelle, kan kapitalstrømmene bli ustabile, og valutaen depresierer. I en slik situasjon kan et sjokk¹⁰ utløse en krise. Dette innebærer at om det oppstår turbulens eller ikke avhenger av den oppfatningen markedet har om myndighetenes vilje til å forsvare valutaen; dess svakere myndighetene virker, dess større er sannsynligheten for valutaturbulens. Turbulens i et fastkurssamarbeid kan også forårsakes av spekulative angrep mot en valuta.

Streng kapitalrestriksjoner øker sannsynligheten for valutauro fordi de forsinker kapitalutstrømningene som oppstår ved en renteforskjell mellom to land. Dette sinker i sin tur reduksjonen i den nasjonale pengetilførselen som er nødvendig for å opprettholde en fast valutakurs hvis det er et sjokk som ellers ville krevet en devaluering. Med kapitalkontroller blir den rentehevingen som er nødvendig for å forårsake en kapitalflyt inn i landet større, og dermed mer kostbar politisk.

Da EMS ble opprettet var det kapitalkontroller, men innen juli 1990 hadde alle medlemmene fjernet dem. Systemets funksjonsmåte kom til å bli påvirket av virkningene av stadig mer hurtigflytende kapitalstrømmer.

Oppsummeringsvis kan slås fast at som regel blir fastkurssamarbeids målsetning om valutastabilitet løst ved at markedsmekanismene avgjør at det blir en *ankervaluta* innen systemet. Dette fører igjen til *asymmetri* – at belastningene ved å delta i samarbeidet blir ulike for medlemmene, at land med svake valutaer må bruke en større andel av sine valutaeserver for å foreta støttekjøp – og i enkelte situasjoner kan ha behov for å *oppta lån* for å kunne finansiere disse. I avsnitt 2.5 som omhandler forhandlingene om opprettelsen av EMS, og 2.6 der prinsippene for systemets virkemåte gjennomgås, vil jeg beskrive diskusjonen rundt disse utfordringene og hvordan de ble forsøkt løst.

¹⁰ Et sjokk er en begivenhet som har en varig realøkonomisk virkning (Isachsen/Bjønnes og Høidal 2004:95).

2.3 EMS' forløpere

Mellomkrigstiden i Europa var preget av flytende valutakurser og konkurrerende devalueringer, dette førte til at da de allierte planla det internasjonale monetære systemet etter 2. verdenskrig hadde de en klar målsetning om å unngå å havne i en tilsvarende situasjon¹¹.

Bretton Woods-avtalene som ble inngått i 1944 innførte derfor bl.a. et fastkurs-system. Da avtalen trådte i kraft, var det en rekke restriksjoner på kjøp og salg av valuta, en av målsetningene med systemet var derfor at det skulle medvirke til gradvis fjerning av valutarestriksjoner for å oppnå konvertibilitet¹². Valutakursendringer skulle godkjennes av det internasjonale pengefondet, IMF, og de kunne bare justeres hvis det oppsto "fundamental ulikevekt" i et lands utenriksregnskap. Et land som opplevde forbigående ulikevekt kunne låne penger til støttekjøp av sin egen valuta. Deltakerlandenes valutaer skulle knyttes opp til dollarkursen, og hadde en svingningsmargin på +/- 1 % før sentralbanken måtte intervensere. At dollaren var ankervalutaen i systemet, gjorde de andre deltakerlandene sårbare for amerikansk inflasjon, dette utviklet seg til å bli et periodevist problem.

Når det gjaldt valutasamarbeid *innen Europa*, så trådte European Payments Union (EPU) i kraft i 1950, og varte til 1958. EPU var et samarbeid om betalingsbalansene som dekket ca 70 % av verdenshandelen, i løpet av dette systemets eksistens ble etter hvert full konvertibilitet mulig. I Romatraktaten i 1957 ble det nedfelt generelle prinsipper for økt samordning mellom medlemslandene i valutapolitiske spørsmål.¹³ Bretton Woods-avtalene ble først satt ut i livet da konvertibiliteten ble gjenopprettet¹⁴ i 1958-9. Dette fastkurssamarbeidet var sentralt i de vestlige kapitalistiske økonomiene, selv om systemet opplevde flere kriser på 60-tallet. I 1971 oppga USA samarbeidet, etterfulgt av en periode med store svingninger i kursene på hovedvalutaene (Gros & Thygesen 1992:4-9).

Europeerne gjorde et nytt ambisiøst fremstøt gjennom å fremlegge Werner-planen. Den anbefalte etableringen av en monetær union med fullstendig konvertibilitet,

¹¹ Avsnitt 2.3 og 2.4 baserer seg på Gros og Thygesen 1992:24-31 og Ludlow 1981:21-35

¹² Konvertibilitet: En valuta kan veksles inn i en hvilken som helst annen valuta (Munthe 1978:201).

¹³ Romatraktatens artikler 6, 105 og 103.

¹⁴ Bretton Woods-institusjonen IMF, det internasjonale pengefondet, begynte sin virksomhet i 1947, Verdensbanken i 1946.

ugjenkallelige fastsatte valutakurser og frie kapitalbevegelser. Videre fastsatte den en fremdriftsplan for en økonomisk og monetær union. Imidlertid var den vag når det gjaldt hvilke institusjonelle trekk unionen skulle medføre, dessuten manglet tvangsmidler som skulle sikre at medlemmene holdt seg til de prosedyrene som var nødvendige for gjennomføringen. Selv om Wernerplanen ble godkjent i mars 1971, ble den aldri fullt implementert. Ulike preferanser hos medlemmene overstyrte den formelle avtalen. Det eneste elementet som ble satt ut i livet var et valutaregime, kalt Slangen (McNamara 1998:105-106).

Slangen virket i åtte år, og ga de europeiske valutaene et visst slingringsmonn seg imellom og i forhold til dollar. Deltakerlandene var europeiske, fra både i og utenfor EF. I 1972 vedtok EF å halvere sine tosidige svingningsmarginer. Denne ordningen ble kalt Slangen i tunnelen, der tunnelen var den opprinnelige avtalen (Sætre 1994:30). Det virket vanskelig å finne en måte å få til monetær integrasjon mellom alle europeiske land; det var nærmest to grupperinger blant dem: En, der de hadde en viss kontroll med inflasjonen og holdt seg til Slangen, og en der de hadde høy inflasjon, betydelige underskudd i driftsbalansene og betydelige depresieringer av sine valutaer. Innen 1977 var Slangen blitt et asymmetrisk system: Den tyske økonomien utgjorde to tredjedeler av det felles bruttonasjonalproduktet til alle deltakerlandene, og DEM var den eneste valutaen av internasjonal betydning. Vest-Tyskland overlot valget mellom å justere valutaen eller å tilpasse sin økonomiske politikk til sine partnere. Valutaslangen var på det tidspunkt et samarbeid mellom et fåtall av EF-landene, i tillegg til land som Norge og Sverige. På 70-tallet opplevde EF større divergens enn det hadde hatt siden de første etterkrigsårene. Slangen var bare et begrenset, om enn betydelig, unntak til denne utviklingen.

2.4 Bakgrunnen for EMS' opprettelse

Både eksterne og interne faktorer gjorde at europeisk pengepolitisk samarbeid kom høyt opp på dagsordenen på slutten av 70-tallet. Ved etableringen av EMS var behovet for en avklaring av *hva slags forhold EF som helhet skulle ha overfor USA* viktig. På dette tidspunktet hadde det utviklet seg en stadig tydeligere interessekonflikt mellom

europene og amerikanerne. Dette hang særlig sammen med at dollaren med jevne mellomrom var svært ustabil.

Etter *Bretton Woods-systemets sammenbrudd* utviklet en svak internasjonal struktur seg. Divergens i økonomiske resultater ble mye større innen EF; bl.a. fikk fem medlemsland inflasjonsrater på over 20 %, og i 1976 måtte Italia og Storbritannia forhandle med IMF om stabiliseringsprogrammer. I tillegg hadde det utviklet seg betydelige inflasjonsulikheter mellom EF-landene. Etableringen av EMS i 1979 kom derfor på et tidspunkt da inflasjonsforskjellene fremdeles var svært høye, historisk sett. Systemet ble av den grunn spådd å bli like ustabil som Slangen.

To interne økonomiske faktorer førte også til økt fokus på pengepolitisk samarbeid. Den ene var at EFs mest sentrale politikkområde, *CAP, Common Agricultural Policy*, innen vinteren 1976/77 hadde kommet i et alvorlig uføre: Systemet, som skulle garantere prisene på land-bruksvarer, forsterket i realiteten økonomiske ulikheter mellom medlemslandene, og var dyrt å opprettholde. Problemene ble forverret av de store valutabevegelsene på 70-tallet; noe som gjorde CAPs videre eksistens utrygg (Østerud 1991:361, Ludlow 1981:204). Det andre trekket i økonomisk utvikling som økte behovet for et europeisk valutasamarbeid var at "Fellesmarkedet," eller Tollunionen nedfelt i Romatraktaten, resulterte i at *intra-EF-handelen hadde vokst betydelig*.

Videre var det heller *ikke et godt samhold* innen Fellesskapet: Enkelte stater hadde mer kontakt med andre utenforstående vestlige land enn de hadde med andre medlemmer. I tillegg var det et problem at det var behov for en felles policyoppfatning hos alle sentrale deltakere: Særlig avvek Vest-Tysklands holdning fra de andre medlemmenes, som det landet som var mest bestemt på at det skulle være konvergens før monetær integrasjon.

Særlig *manglende helhetstenkning hos de politiske lederne* bidro til en identitets- og formålskrise inne EF på midten av 70-tallet: Man hadde tilsynelatende glemt den enigheten som lå til grunn for EFs opprettelse. Årsaken til denne manglende felles forståelsen av retning var bl.a. at det var en begynnende avstand mellom de store og de små medlemslandene. Dessuten lyktes ikke EFs ledere å håndtere den dype avviket i

politiske prioriteringer og potensial som hadde begynt å vise seg mellom de viktigste medlemslandene.

Lederskapsproblemet innen EF hadde også en annen side: Selv om Vest-Tyskland innen 70-tallet var blitt dets mektigste medlem, inntok ikke landet den lederrollen som burde vært en naturlig konsekvens. Årsaker til dette var tyskernes uvilje til å påta seg et slikt ansvar, og usikkerhet i andre medlemsland når det gjaldt hvilke konsekvenser et tysk lederskap kunne få (Ludlow 1981:23-28). Problemet ble forsterket ved at ingen av de andre medlemmene verken var villige eller i stand til å påta seg den type ansvar.

Innsettelsen av *Roy Jenkins* som president i kommisjonen i januar 1977 ble begynnelsen på ny fremdrift i den monetære politikken. Hans oppfatning var at manglende bestrebelser på en økonomisk og monetær union var årsaken til mange av Fellesskapets problemer (Ludlow:33-34), og han valgte å ta tak i dette. I dette arbeidet fikk han god støtte av Frankrikes president Valéry Giscard d'Estaing og Vest-Tysklands kansler Helmut Schmidt. De overtok initiativet til den videre prosessen, dette blir beskrevet i neste avsnitt.

2.5 Forhandlingene før EMS' opprettelse

I dette avsnittet blir de viktigste møtene der forhandlingene om opprettelse EMS fant sted nevnt, så blir punktene i forhandlingene som tok for seg *problemene* i Slangen gjennomgått. Særlig blir de punktene der det var *uenighet* vektlagt¹⁵.

De første diskusjonene som etter hvert resulterte i opprettelsen av EMS¹⁶ fant sted i forbindelse med det Europeiske råds¹⁷ møte i København i april 1978. Drøftingene mellom statslederne tok utgangspunkt i et initiativ presentert av Schmidt og Giscard og hadde et uformelt preg. Verken embetsmennene eller offentligheten ble informert om møtene. I etterkant ble imidlertid tre nøye utvalgte embetsmenn fra Vest-Tyskland, Frankrike og Storbritannia overlatt ansvaret for å fortsette drøftingene. På dette stadiet var de fleste politikerne som var involvert i diskusjonene om et mulig nytt valuta-

¹⁵ For en gjennomgang av de avtalene som ble inngått for systemets drift, se avsnitt 2.6.

¹⁶ Dette avsnittet vil være basert på Gros og Thygesen 1992:34-63 og Ludlow:1981:88- 97.

¹⁷ Det europeiske råd besto av EFs regjeringssjefer. Dette var uformelle møter, men ofte ble viktige beslutninger tatt i disse. Møtene kunne være nyttige for å løse fastlåste situasjoner i Ministerrådet, som hadde endelig myndighet til å formulere og vedta felles politikk (Holsti 1992:392). I 1978 besto EF av Vest-Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Belgia, Nederland, Luxembourg, Italia, Irland og Danmark.

samarbeid uvitende om de tres rolle. Men etter hvert som arbeidet fikk momentum, noe som resulterte i videre innsats i møter i forbindelse med Europeiske råds møter i Bremen i juli og i Brussel i desember, ble embetsmennene trukket inn. Det var medlemmer i organer som den Monetære komité¹⁸ og Komitéen av sentralbankledere som da ble inkludert i rådslagninger. Stiftelsesdokumentene for EMS ble utformet i Bremen og Brussel, dessuten ble det inngått en avtale mellom sentralbanklederne rett før oppstarten i mars 1979.

Det praktiske utgangspunktet for forhandlingene om opprettelsen av EMS var erfaringene først med Slangen og så Slangen i tunnelen. Praksisen som hadde utviklet seg var at justeringene ble stadig mer unilaterale og at det ble asymmetri med Vest-Tyskland som det dominerende landet. Samarbeidet ble ytterligere svekket etter at flere land trakk seg ut. Nedenfor følger en gjennomgang av hvordan problemene i Slangen ble foreslått løst i møtene nevnt ovenfor, og grupperingene i diskusjonene.

I forhandlingene samlet deltakerne seg rundt to ulike syn på hvordan det monetære systemet skulle utarbeides. På den ene siden hevdet Vest-Tyskland og de andre landene som deltok i Slangen¹⁹ at det som skulle til var en fullføring av denne, ved at de resterende EF-landene kom med i samarbeidet. På den andre siden var det en gruppering ledet av Frankrike der Storbritannia og Italia også var med, som mente at Slangen var så asymmetrisk²⁰ med Vest-Tyskland som det dominerende landet at et helt nytt system måtte til. Selv om Frankrike og Vest-Tyskland var kjernelandene for opprettelsen av EMS, medførte det at Frankrike hadde en relativt svak valuta, mens Vest-Tyskland var valutarisk sterk, at de jevnlig hadde ulike ståsteder i forhandlingene.

Ettersom en sentral del av forhandlingene om opprettelsen av EMS dreide seg om drøftinger rundt asymmetri, vil de to motstridende oppfatningene om hvordan denne situasjonen skulle løses, og de forslagene som disse innebar, bli redegjort for her. Forskjellen mellom å ha et bilateralt nett av sentralrater (med en fastsatt margin for tillatte variasjon rundt) som sentrum for intervensjonssystemet, og en divergens-

¹⁸ The Monetary Committee eller den Monetære komitéen, var sammen med Komitéen av sentralbankledere og Komitéen for økonomisk politikk dominerende på feltet for økonomiske og finansielle temaer i EF. De rapporterte til ECOFIN, som de jevnlig fastsatte dagsordenen for (Ludlow 1981:15-16).

¹⁹ Belgia, Nederland, Luxembourg og Danmark.

²⁰ Se avsnitt 2.2.2.

indikator satt sammen av et vektet gjennomsnitt av valutaer som sentrum, viser seg tydeligst hvis det er en valuta som avviker ved å stige ovenfor sin vedtatte grense for variasjon. I et system der et nett av bilaterale kurser er sentrum, d.v.s. avgjør når intervensjoner skal foretas, vil det si at det er to valutaers relative utvikling som utløser intervensjoner. Hvis det bare er en av dem som endrer sin verdi, vil dette allikevel føre til intervensjonsforpliktelser for den andre, dersom den første avviker ved å stige i verdi. Er derimot en indikator sentrum i dette tilfellet, ville bare myndighetene i det landet hvis valuta steg i verdi måtte selge sin valuta for å rette opp kursen. Slik ville det valutarisk svakere landet slippe å måtte intervenere. Forkjemperne for innføring av en indikator som sentrum – de valutarisk svakere EF-landene med Frankrike i spissen – påpekte hvordan dette ville føre til bedret symmetri. Fokuset på denne situasjonen ble skjerpet av utviklingen i Slangen, der DEM jevnlig avvek ved å gå ovenfor sin fastsatte grense i det bilaterale paritetsnettet, men overlot til de valutarisk svakere landene å intervenere.

Asymmetri førte også til at kostnadene ved å intervenere ble ulikt fordelt fordi land med en depresierende valuta måtte bruke ressurser på støttekjøp, noe valutarisk sterke land slapp. Ønsket om likere belastninger gjorde at et forslag om å opprette en nøytral mekanisme som skulle utløse intervensjoner var inkludert allerede i initiativet til Schmidt og Giscard. Innføringen av en slik mekanisme for igangsetting av intervensjoner ville være en nyvinning i forhold til Slangen.

I konklusjonene etter møtene i Bremen ble det slått fast at sentralrater og intervensjonsgrenser skulle benevnes i ECU. Dette ville gjøre et vektet gjennomsnitt av EF-valutaene til sentrum i systemet, og også føre til økt symmetri fordi det innebar at om det bare var en valuta som avvek ved at den styrket seg i forhold til de andre, var det tvungne intervensjoner for det angjeldende landet alene. Det bilaterale nettet av grenser for når intervensjonsforpliktelser skulle inntreffe, skulle ikke brukes.

Forkjemperne for en grunnleggende forandring av Slangen som utgangspunkt for et nytt valutasamarbeid kunne notere dette vedtaket som en støtte for sitt syn.

Forkjemperne for ECU'en som senter var de landene som fryktet av deres valutaer skulle svekke seg relativt sett. De knyttet både praktisk og politisk betydning til å gjøre gjennomsnittet av Fellesskapets valutaer til referansepunkt, istedenfor bare å godta

asymmetrien i Slangen. Selv om det ikke ble uttrykt direkte, hadde disse forkjemperne i tankene sannsynligheten for situasjoner der DEM avvek, og tyske myndigheter da måtte ta belastningen ved å tilpasse pengepolitikken til gjennomsnittet eller å justere valutakursen.

Av samme årsak var tyske, danske og nederlandske embetsmenn motstandere av et system med tvungne intervensjoner utløst av en valutas bevegelser utover marginen målt i ECU. Tyskerne og franskmennene delte oppfatningen om at DEM veldig lett kunne divergere oppover; slik ville et ECU-sentrert system kunne skyve Bundesbank i frontlinjen for intervensjoner; noe som kunne få uheldige konsekvenser for deres kontroll over pengepolitikken. Motstanden til flertallet av medlemme i Slangen til det nye sentrumet for intervensjonssystemet avgjorde diskusjonen. I stiftelsesdokumentet fra Bremen ble det bilaterale nettet i Slangen beholdt. Men én innrømmelse av potensiell betydning ble gjort til dem som støttet alternativet: Det skulle etableres en tilleggsdivergensindikator²¹, utregnet i ECU. Dette var en bearbeidet versjon av den nøytrale utløsingsmekanismen for intervensjoner inkludert i initiativet til Schmidt og Giscard d'Estaing.

Det var flere tekniske argumenter mot å bruke en kurvenhet for å fastsette tvungne intervensjonsgrenser. Disse argumentene, sammen med Vest-Tysklands motstand mot den, spilte en rolle i beslutningen om å beholde det bilaterale nettet. Det nye, uprøvde systemet var teknisk komplisert - dessuten ønsket de fleste deltakerne i Slangen å fortsette med de reglene de allerede kjente til. Dermed endte det at flertallet gikk mot det nye systemet.

Frankrike var en tilhenger av økt symmetri og et ECU-sentrert system, men i september 1978 i et møte med kansler Schmidt gikk den franske presidenten allikevel med på at tvungne intervensjoner bare skulle utløses når *to* valutaer nådde sine bilaterale marginer. Som en motytelse kom det et kompromissforslag fra lederen i Den monetære komitéen om opprettelse av en divergensindikator. Denne skulle utregnes i ECU, og forbedre politikk-koordineringen mens de bilaterale marginene skulle beholdes som den eneste utløsende faktor for obligatoriske intervensjoner. Divergens-

²¹ De tekniske detaljene ved det bilaterale paritetsnettet og divergensindikatoren blir svært overfladisk behandlet her. For ytterligere lesing om dette temaet, se Gros og Thygesen 1992:46-47.

indikatoren skulle fungere slik: Når et lands valuta nådde 75 % av sin maksimalt tillatte divergens, ble det forutsatt at myndighetene skulle rette opp situasjonen ved et eller flere tiltak som følger: Intervensjoner, politiske tiltak i innenriksøkonomien, endringer i sentralratene eller andre politiske tiltak i økonomien.

Divergensindikatoren ble ansett som en mulig viktig innovasjon, fordi den var det eneste eksemplet på en internasjonal pengepolitisk avtale om bruk av en nøytral mekanisme for igangsetting av mellomstatlig koordinering av politikk. Det er ikke klart ut fra kildene om forhandlingene om opprettelsen av EMS om hvilken fordeling som var planlagt mellom divergensindikatoren og paritetsnett. At ECU'en skulle være sentrum var tilstrekkelig for at franskmennene kunne hevde at EMS var annerledes og mer symmetrisk enn Slangen og derfor rettferdiggjorde deres deltakelse. På den annen side kunne deltakerne i Slangen hevde at siden de eneste klare reglene i EMS var dem som var kjent fra Slangen, var systemet bare var en utvidelse av denne.

En annen måte å bekjempe eller i hvert fall redusere asymmetri i et fastkurssystem er ved å sørge for finansieringsordninger til bruk for de landene med behov for støtte til intervensjoner. Slik kunne et land øke sin evne til å foreta intervensjoner dersom valutaen svekket seg og det var behov for støtte kjøp. Et forslag om opprettelsen av et fond for dette formål var en del av initiativet til Schmidt og Giscard. Dette var tilsynelatende viktig, i og med den sterke franske preferansen for at ECU'en skulle ha en sentral rolle ble fraveket fordi det ble tatt et skritt i retning av å ha et mer symmetrisk EMS.

Finansieringsordningene i EMS var langt mer generøse enn dem under Slangen. Hvilke posisjoner de ulike landene inntok i forhandlingene om disse ordningene var påvirket av hvilke roller de trodde de kom til å inneha innen systemet: Mulige debitorer ønsket å øke kreditten, mens mulige kreditorer ønsket å begrense den.

Særlig var det uenighet rundt opprettelsen av det europeiske pengefondet (EMF). Det skulle dekke flere mulige funksjoner som innebar en betydelig overføring av myndighet til Fellesskapsnivået. Valget sto mellom et fullstendig utarbeidet forslag om overføring av makt og få full politisk støtte for det, eller å konsentrere seg om mindre utvidelser av EMS-avtalen. Sentralbankene og de fleste regjeringene foretrakk å konsentrere seg om det siste. Konsolideringen av de eksisterende kredittordningene

ville medført at EMF fikk ansvaret for hele bredden av finansiering av eksterne ubalanser fra sentralbankintervensjoner på kort sikt til mellomlang betinget hjelp med betalingsbalansen. Tyske og nederlandske sentralbankrepresentanter anså at et pengefond innebar en risiko for økt inflasjon gjennom overdreven vektlegging av valutakursstabilitet. Det virket som om denne risikoen økte ved å skape en mulighet til å finansiere eksterne ubalanser i en ny institusjon. De fryktet tap av innflytelse: Erfaringen med EMCF²² vist at, selv om en ny institusjon bare hadde små oppgaver, så ville den sannsynligvis heller komme under ECOFINs innflytelse enn å være et selvstendig organ bestående av representanter for medlemslandenes sentralbanker. Dessuten var de bekymret for at tilleggskreditten som ble skapt ville føre til pengepolitisk slapphet i deltakerlandene.

En av svakhetene ved Slangen var at det utviklet seg til en praksis med unilaterale justeringer. Denne mangelen på koordinering av politikk ble søkt rettet opp ved å fastsette i vedtektene for EMS at justeringer skulle underlegges gjensidig enighet.

Sentralbankene stipulerte i den avtalen de inngikk i mars 1979 at ECU'ene ikke ville bli fullt brukbare som oppgjørsv valuta – kreditorbankene ville bare være forpliktet til å godta inntil 50 % av betalingene i ECU, resten skulle være andre reserver, avhengig av hva debitorbankene hadde. Denne begrensningen var forårsaket av tysk bekymring om at Bundesbank ville ende opp med mesteparten av ECU'ene. Den komplekse og midlertidige mekanismen m.h.t. å introdusere ECU som en reserveverdi og betalingsmiddel hadde ikke desto mindre den effekten at den potensielt økte den anvendbare internasjonale reserven til deltakerne. Det siste punktet i forhandlingene i mars 1979 var balansen mellom finansiering og tilpasning og formen det siste skulle ha. Det er ingen indikasjon i stiftelsesdokumentene om hvor strengt det nye systemet ville begrense justeringer og ingen uttrykt ambisjon om å eliminere dem helt i overskuelig fremtid.

Oppsummeringsvis kan det slås fast at forhandlingene resulterte i vedtekter for EMS som var et kompromiss mellom valutarisk sterke og svake land. Nyvinningene i forholdt til tidligere systemer var opprettelsen av en divergensindikator for utløsning

²² European Monetary Cooperation Fund, etablert på 1970-tallet for å administrere EFs valutasystem, deriblant finansieringsordningene.

av intervensjoner, og generøse finansieringsordninger. Dette var ordninger som skulle føre til økt symmetri. Imidlertid skulle det bilaterale paritetsnettets også beholdes, og det ble ikke fastsatt noen klar fordeling av rollene mellom divergensindikatoren og paritetsnettets.

2.6 The European Monetary System

2.6.1 Målsetninger og retningslinjer

Bak etableringen av EMS lå det flere målsetninger: En var *ekstern stabilitet* - å stabilisere valutakursene til hvert enkelt medlemsland. Det viktigste formålet med systemet var å etablere en varig og effektiv "zone of monetary stability in Europe;" det innebar at innad skulle kursene være tilnærmet faste, mens deltakerlandene skulle koordinere sin valutapolitikk overfor tredjeland. Et annet formål var *intern stabilitet* - at inflasjonen i medlemslandene skulle være lavest mulig. Målsetningen om *konvergens*, d.v.s. at prisutviklingen i medlemslandene skulle tendere mot samme nivå, var også sentral. Grunnleggerne av EMS anså at systemets suksess var avhengig av i hvilken grad nasjonal politikk og resultater i større grad kunne bli harmonisert (Tresize 1979). En annet siktemål med EMS var å styrke posisjonen til valutarisk svake land i samarbeidet - skape *symmetri*. Nedenfor følger de mest sentrale retningslinjene som ble vedtatt i presidentskapsmøtene i Det europeiske råd i Bremen i juli og Brussel i desember 1978.

Både over- og underskuddsland blant medlemmene skulle føre politikk som bidro til økt stabilitet hjemme og utenlands. Slik skulle man oppnå *konvergens*²³. Dessuten anså man det for nødvendig å ta skritt for å styrke økonomien til valutarisk svake medlemsland. Det ble etablert et nett av bilaterale rater, *sentralкурser*. Rundt disse ble det fastsatt *svingningsmarginer*, slik at valutaene kunne variere med +/- 2,25 %. Unntaket var den italienske liren, som innledningsvis fikk variere med +/- 6 %. Det skulle være *tvungne* intervensjoner hvis et medlemslands' valuta nådde sin grense. Systemet var basert på *symmetriske* rettigheter og forpliktelse, noe som medførte at begge land, både det svake og det sterke, hadde plikt til å sette i verk tiltak for å

²³ Konvergens: en utvikling der økonomiske variable nærmer seg hverandre over tid (Ungerer m.fl.1983:10).

forsvare grensene. Det kunne være ved å heve det kortsiktige rentenivået eller ved valutaintervensjon. (Sætre 1994:31). Ved behov kunne sentralbankene da benytte seg av systemets finansieringsordninger (se nedenfor). Det var *forventet* at myndighetene i et land hvis valuta nådde sin divergensterskel²⁴ skulle benytte et eller flere av følgende tiltak: Diversifiserte intervensjoner, tiltak i innenrikspolitikken, endringer i sentralratene eller andre økonomiske politiske tiltak. Det skulle også være gjensidige konsultasjoner innen Fellesskapets organer om viktige beslutninger som gjaldt valutapolitikk mellom deltakerland og land utenfor samarbeidet. Justeringer i sentralratene skulle vedtas ved *enstemmighet*.

EMS ble satt i drift 13. mars 1979, med Vest-Tyskland, Frankrike, Italia, Nederland, Belgia, Luxembourg, Danmark og Irland som medlemmer i ERM, og Storbritannia som medlem i bare EMS.²⁵

2.6.2 EMS' instrumenter og beslutningsprosedyrer

Kjernen i EMS var Exchange Rate Mechanism, ERM, som besto av nettet av sentralkurser og intervensjonssystemet. ECU'en ble opprettet som avregningsenhet,²⁶ og alle EF-land hadde en fast valutakurs som var tilknyttet denne enheten. Ved å krysse disse sentralratene, fikk man så en serie bilaterale kurser for hver valuta. Det var tillatt for kursene å flyte innen visse svingningsmarginer rundt disse bilaterale kursene (Loureiro 1996:7).

Den offisielle ECU'en²⁷ skulle brukes som betalingsmiddel mellom sentralbanker, den ble laget ved at medlemmene deponerte fra sine gull- og dollarreserver i (Det europeiske fond for monetært samarbeid (EMCF) (Østrup 1992:11). Det var EMCF som skulle overvåke ERM, d.v.s. sentralkursene og intervensjoner (Loureiro 1996:8).

Forskjellen mellom EMS og ERM (Exchange Rate Mechanism) var at alle EF-land var med i EMS, men kunne stå utenfor ERM, slik Storbritannia gjorde i mange år. Å være medlem i EMS medførte at land kunne benytte seg av dets kredittarrangementer

²⁴ Denne skulle fastsettes på 75 % av maksimum slingringsmargin for hver valuta (Resolusjonen fra Brussel del A, punkt 3.5).

²⁵ Land som ikke var EF-medlemmer, men som hadde sterke økonomiske og finansielle bånd til Fellesskapet kunne bli assosierte medlemmer av EMS.

²⁶ ECU'en var en valuta sammensatt av europeiske valutaer, og inkluderte også valutaene til de landene som var med i EMS men som sto utenfor EF.

²⁷ Den offisielle ECU'en var det bare sentralbanker og andre utvalgte institusjoner som kunne ha.

og benytte ECU'en uten å forplikte seg til å holde sine egne valutaer innen noen svingningsmargin (Østrup 1992:12).

EMS hadde ved opprettelsen flere kredittarrangementer som skulle administreres av EMCF. *Short Term Monetary Support* (STMS) innebar at en sentralbank kunne oppta et lån fra de andre hvis den hadde problemer med betalingsbalansen grunnet uforutsette problemer eller konjunkturelle avvik. Hver sentralbank skulle ha en gjeldskvote, som bestemte maksimumsbeløpet den kunne motta. En sentralbank skulle bare være forpliktet til å låne ut innen begrensningene for en fastsatt kreditorkvote. *Medium Term Financial Support* (MTFS) skulle løse de samme problemene hvis de var av mer langvarig karakter. Kjernen i intervensjonssystemet var *Very Short Financing Facility* (VSTF), et kortsiktig finansieringstilbud som ga automatisk og ubegrenset kreditt til intervensjoner ved grensene. Den ble imidlertid ikke automatisk gitt til intramarginale intervensjoner. Sentralbankene til de sterke valutaene var forpliktet til ikke å begrense mengden av sin egen valuta som ble benyttet til å forsvare de bilaterale marginene (Gros og Thygesen 1992:49).

Det var få fastlagte beslutningsprosedyrer nedfelt i vedtakene om EMS. Hovedprinsippet var at den daglige driften skulle utføres av medlemslandene etter deres eget skjønn, mens justeringer krevde gjensidig enighet. Utad kunne EMS-valutaene variere, men da som en felles "blokk". Bare som en siste utvei kunne det forhandles om en endring i sentralratene, og ratene kunne bare justeres hvis alle medlemmene var enige (Stiftelsesdokumentene til EMS, beslutninger fattet i Presidentskapsmøtet i Bremen og i Brussel i juli og desember 1978). Justeringer og endringene i EMS' formelle regler ble bestemt i ECOFIN (Hayes-Renshaw 1997:41).

2.7 EMS' utvikling 1979-1992

I det følgende vil EMS' funksjonstid bli inndelt i fire perioder, ut fra Gros og Thygesens²⁸ kriterier. De setter opp flere krav for å systematisere en kronologisk gjennomgang, viktigst er hyppigheten av justeringer i sentralratene og myndighetenes holdning til å foreta dem. I den første perioden var det hyppige justeringer, i den andre færre,

²⁸ Dette avsnittet er basert på Gros og Thygesen 1992:67-97, fra 2.8.3 og ut kapitlet Gros og Thygesen 1998:93-101.

den tredje var preget av stor stabilitet, mens den fjerde var turbulent og endte med systemets sammenbrudd. Dette vises i følgende tabell:

Tabell 2.1: Prosentvise endringer i de bilaterale sentralratene mars 1979 – september 1992

Dato	BF	DK	DEM	FF	IP	LIT	NGL	GBP	PTE	ESP
24-09-1979	-	- 2,9	+ 2,0	-	-	-	-	-	-	-
30-11-1979	-	- 4,8	-	-	-	-	-	-	-	-
23-03-1981	-	-	-	-	-	- 6,0	-	-	-	-
05-10-1981	-	-	+ 5,5	- 3,0	-	- 3,0	+ 5,5	-	-	-
22-02-1982	- 8,5	- 3,0	-	-	-	-	-	-	-	-
14-06-1982	-	-	+ 4,25	- 5,75	-	- 2,75	+ 4,25	-	-	-
21-03-1983	+ 1,5	+ 2,5	+ 5,5	- 2,5	- 3,5	- 2,5	+ 3,5	-	-	-
22-07-1985	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	+ 2,0	- 2,0	- 6,0	+ 2,0	-	-	-
07-04-1986	+ 1,0	+ 1,0	+ 3,0	- 3,0	-	-	+ 3,0	-	-	-
04-08-1986	-	-	-	-	- 8,0	-	-	-	-	-
12-01-1987	+ 2,0	-	+ 3,0	-	-	-	+ 3,0	-	-	-
08-01-1990	-	-	-	-	-	- 3,7*	-	-	-	-

BF-belgisk og luxembourgsk franc; DK-dansk krone; DEM-tyske Mark; FF-fransk franc; IP-irsk punt; LIT-italiensk lire; NGL -nederlandsk guilder; GBP-britisk pund; PTE portugisisk escudo; ESP-spansk peseta. En devaluering er betegnet med “-“ og en revaluering med “+”. *08-01-90 ble LITs svingningsmarginer redusert til +/- 2,25%. ** ITL og GBP midlertidig suspendert fra ERM. 16.06.1989 ble ESP tilsluttet ERM, 05.06.1992 ble GBP tilsluttet ERM, 06.04.1992 ble PTE tilsluttet ERM. (Kilder: Loureiro, J. 1995:11; Bjønness, G. H. og Haugerud, P.G. 1994:28.)

2.7.1 Mars 1979 - mars 1983

Den første perioden varte fra mars 1979 til justeringen i mars 1983, og var kjennetegnet av hyppige tilpasninger - sentralratene ble endret syv ganger.

Når det gjaldt prisutviklingen, reduserte Frankrike, som det eneste landet, det tilbake til nivået det hadde i 1979. Irland og Italia, landene med høyest inflasjon, hadde et betydelig høyere relativt nivå etter mars 1983, enn ved systemets oppstart.

Punt og LIT ble bare devaluert relativt til DEM med ca halvparten av deres inflasjon utover den tyske. I motsatt ende av skalaen hadde Danmark, Nederland og Belgia oppnådd en reell devaluering

To trekk kjennetegnet justeringene i denne perioden: Det første var at det utviklet seg til å bli et sterkere element av fellesskap i justeringsbeslutningene; gjennomføringen av flere justeringer ble bestemt i forhandlinger i ECOFIN. Det andre var at det var ingen åpenbare rutiner om størrelsen på justeringene; de ble omtrent tilpasset inflasjonsforskjellene. Slik fikk man kontroll med endringer i konkurranseforholdene. De 7 justeringene kompenserte de ikke-tyske deltakerne for inflasjon utover den tyske.

Betydningen av å delta i EMS må vurderes ut fra tilpasningen i den nasjonale økonomiske politikken som skjedde i forbindelse med justeringene i perioden. Belgia

og Danmark svekket indeksreguleringer og innførte midlertidig pris- og lønnsstopp i forbindelse med sine justeringer. Dette rettferdiggjorde en mer liberal holdning til bruk av valutakursen, nemlig å gå utover hva tidligere inflasjonsforskjeller kunne ha antydnet. I Italia utviklet det seg en større forståelse hos myndigheter og næringsliv for at inflasjon og konkurranseevne måtte forbedres gjennom endringer i pengepolitikken og i pris- og lønnsnivået. Enkelte tiltak ble gjennomført, som i 1980-83, da arbeidsgiverne fikk sterkere støtte til å stå imot press om lønnsvekst. Dessuten ble den italienske sentralbanken fritatt fra forpliktelsen til å kjøpe overflødig tilbud av statspapirer. Deltakelsen i EMS var med andre ord ikke uten effekt på statens økonomiske politikk, selv om det ikke ble gjort nok fremskritt til å rettferdiggjøre en devaluering.

Frankrike utgjorde det viktigste eksemplet på konstruktivt samspill mellom justeringer og politikkomlegging: I 1981 overtok den nye sosialistiske regjeringen en appresiering av franc'en, og også en viss budsjettmessig ekspansjon. Dette, kombinert med en stor økning i minimumslønnen og en innskrenkning av arbeidsuken, gjorde en rask og stor devaluering uunngåelig. Etter den første av tre devalueringer ble det innført en midlertidig fastfrysning av pris- og fortjenestemargin, og regjeringen fastsatte en begrensning i lønnsveksten. Konkurranseskraften ble igjen svekket inntil den andre devalueringen i juni 1982. Da gjorde myndighetene viktige endringer, fastfrysingen ble utvidet til lønninger og den fremtidige lønnsindekseringsmekanismen ble svekket.

Den franske politikkenndringen fra mars 1983 blir betraktet som et vendepunkt for systemet som helhet – det var på dette tidspunkt nær ved å bryte sammen – og den er derfor verdt en nærmere beskrivelse: Før forhandlingene om denne devalueringen var det betydelig motstand innen regjeringen mot fortsatt EMS-medlemskap, flere statsråder fant det for begrensende. Det som gjorde at landet allikevel forble medlem, var frykten for at franc'en ville depresierte kraftig, og utenlandsgjelden bli vanskeligere å tilbakebetale, dersom de trakk seg ut. En økning i rentenivået var en sannsynlig følge av en sterkt svekket valuta, med uheldige virkninger for investeringer, økonomisk vekst og sysselsetting. Å stå utenfor EMS ville dessuten også innebære at franskmennene ikke lenger ville ha tilgang til systemets finansieringsordninger for støttekjøp av valuta. Bekymringene for dette hendelsesforløpet gjorde det attraktivt å sette i verk

tiltak for å stabilisere økonomien nasjonalt, noe som ble diskutert med Vest-Tyskland, og å få løfter om at franc'en ville bli forsvart også med de andre EMS-bankens ressurser (Cameron 1987:50-51). Regjeringen begrenset budsjettunderskuddet i 1983, noe også senere regjeringer holdt seg til.

Oppsummeringsvis kan det sies at det var en rekke justeringer de fire første årene av EMS, som ble knyttet sammen med tiltak i innenriksøkonomien. Disse tiltakene gjorde konvergens på lang sikt mer sannsynlig. Særlig var politikkomleggingen i Frankrike i 1983 av betydning for systemet som helhet.

2.7.2 Mars 1983 - januar 1987

Denne perioden var preget av mer stabilitet enn den foregående, innledningsvis var det ingen justeringer på 28 måneder, etterfulgt av fire stykker i resten av fasen. Nominell konvergens og koordinering av pengepolitikken for å støtte opp om valutastabilitet ble i økende grad vektlagt. Det var noen felles elementer i bruken av justeringer: For det første appresierte alle deltakerne reelt sett i forhold til DEM og NGL. For det andre var det ingen eksempler på at devalueringer ble tillatt utover inflasjonsforskjeller mellom land med det mål for øye å oppnå reell ekstern tilpasning, slik det hadde skjedd i den første EMS-perioden. Dette viser den økende vektleggingen til deltakerne av nominell konvergens i retning mot de landene som hadde lavest inflasjon. For det tredje ble tilpasningene av innenlandsk politikk som skulle følge justeringer mindre vektlagt. Særlig var det nesten ingen interesse for innenrikspolitik blant deltakerne, bortsett fra i Frankrike som innledet begge de generelle justeringene. I denne perioden ble EMS i økende grad ansett som en slags implisitt koordineringsmekanisme. Dette innebar at land som siktet mot både ekstern og intern stabilitet kunne forbedre sine resultater ved å delta i systemet, og særlig ved å holde sine valutaer stabile i forhold til DEM.

Selv om utviklingen varierte litt mellom medlemslandene, var den generelle retningen at konvergens økte gjennom at gjennomsnittlig inflasjon og variasjonen i den ble betydelig redusert 1982-86. Dessuten ble de nasjonale budsjettene gradvis strammet inn i samme periode, noe som reduserte gjennomsnittstørrelsen på underskuddene.

Oppsummeringsvis kan det trekkes frem at systemet fungerte bedre fordi det ble vanligere å intervensere intramarginalt enn ved grensene. Uro i valutamarkedet og

spenning innen EMS fikk myndighetene til å vurdere systemets driftsmåte, m.h.t. intervensjonspolitikken, kredittordninger og pengepolitisk koordinering. ECOFIN ba den monetære komiteen og komiteen av sentralbankledere om å utrede tiltak for å bedre dette. Resultatet ble Basel-Nyborgavtalen.

2.7.3 Januar 1987 - september 1992

Denne perioden var svært stabil, med bare én justering. Den første årsaken til dette var en tilstrekkelig grad av konvergens i inflasjonsratene. I tillegg ble den pengepolitiske koordineringen styrket og valutakursene forsvart ved hjelp av flere instrumenter enn tidligere. Dessuten ble viktige reformer av EMS, inklusive forslag om en trinnvis utvikling til en monetær union, satt på dagsordenen, noe som gjorde deltakerne ivrige etter å vise at de var opptatt av å holde kursene mer stabile.

Det var konvergens i både inflasjon og renter for de fleste medlemmene i denne perioden, dermed ble også de langsiktige rentene likere for hele gruppen. Dessuten klarte de åtte opprinnelige EMS-deltakerne å begrense underskuddet overfor utlandet. Alt dette gjorde at tilliten til stabiliteten til medlemmenes valutaer økte.

Et vendepunkt i den pengepolitiske koordineringen var iverksettelsen av Basel-Nyborg-avtalen. Resultatet av den var en varig forbedring av EMS' funksjonsmåte, fordi medlemslandene ble taklet spekulative angrep på valutaene bedre. Frankrikes og Vest-Tysklands håndtering av effekten av krakket på New York-børsen i oktober 1987 viste at reformen fungerte. Etter 1987 økte de intramarginale intervensjonene betydelig, og EMS ble administrert uten store spenninger.

Den økte tilliten til at valutaene kunne holdes stabile, muliggjorde at viktige institusjonelle reformer med sikte på en økonomisk og monetær union (ØMU) kunne settes på dagsordenen. Dette resulterte i fremforhandlingen av en betydelig traktat-revisjon i Maastricht. Traktaten innebar også en overgang fra EF til en Europeisk Union (EU). Ratifikasjonsprosessen av traktaten utover våren og sommeren 1992 førte til usikkerhet om den videre fremdriften mot ØMU, og det bygget seg opp nye spenninger.

Imidlertid var det fra slutten av 1989 det parallelt en økende spenning grunnet utfordringene den tyske gjenforeningen (GEMSU) utgjorde. Sammenslåingen førte til økte offentlige utgifter og inflasjon. For å bedre prisstabiliteten satt Bundesbank opp

renten til et historisk høyt nivå sommeren 1992. Det skapte problemer for partnerne at de dermed måtte legge sin rente over den tyske. Årsaken var at dette hindret dem i motsykliske stimulering av økonomien i den nedgangskonjunkturen de hadde gått inn i.

Oppsummeringsvis kan det trekkes frem at EMS' tredje periode var systemets mest stabile. Både renter og inflasjon konvergente, og intervensjonene var hovedsakelig innenfor marginene. Denne utviklingen ble kalt "nye" EMS. Imidlertid skapte både den tyske gjenforeningen og ØMU-prosessen spenninger innen systemet.

2.7.4 Formelle regleendringer med konsekvenser for EMS

For å bedre medlemmenes muligheter til å oppnå stabile valutaer, ble det foretatt to regelendringer for driften av EMS, henholdsvis *Palermo,-* og *Basel/Nyborgavtalen*. Dessuten ble det inngått tre andre avtaler som også fikk innvirkning på EMS' virkemåte, nemlig *Louvre-avtalen*, *fjerningen av kapitalrestriksjonene*, og *Maastricht-traktaten* om etableringen av en europeisk monetær og økonomisk union (ØMU). GEMSU (*gjenforeningen av Øst- og Vest-Tyskland*) fikk også konsekvenser for EMS.

Palermoavtalen ble inngått i mai 1985 og innførte forordninger som skulle øke tilbudet av kreditt. Dessuten medførte avtalen bedre muligheter for å bruke ECU (Gros og Thygesen 1992:89).

I 1987 ble *Basel-Nyborgavtalen* inngått, den innebar viktige forbedringer mht pengepolitisk koordinering. Avtalen inneholdt tre endringer i driftsmåten til EMS, samt ga en generell anbefaling. For det første ble kreditt-tiden i EMCF forlenget, og debitorkvotene i et av korttidsfinansieringsfondene fordoblet. Den viktigste endringen var at størrelsen ble økt og prosedyrene forenklet i finansieringsordningen for intra-marginale intervensjoner, nå kunne også VSTF brukes til dette formål. Dessuten ble det gitt større mulighet til å bruke ECU i tilbakebetalinger av låneopptak i forbindelse med de tvungne intervensjonene ved grensene. Disse tiltakene skulle bidra til å forhindre turbulens og å svekke oppfatningen til markedsaktører om at forsvaret av en EMS-valuta var for kostbart for medlemmene. Intervensjonene ved marginene ble praktisk talt borte etter 1987, fordi tilliten til landenes evne til å forsvare sine valutakurser var blitt tilstrekkelig styrket (Gros og Thygesen 1992:125).

Louvreaavtalen i 1987 innebar en demping av de største dollarsvingningene. Dette hadde også en positiv effekt på EMS-valutaene, ettersom økt internasjonal valutastabilitet bidro til færre spekulasjoner om justeringer innen Europa.

Kapitalkontrollene ble gradvis fjernet i de landene som fremdeles hadde dem, etter at Kapitaldirektivet ble vedtatt i 1989. Da det trådte i kraft 1. juli 1990 fikk det stor betydning for EMS, fordi det ikke er mulig å ha både frie kapitalbevegelser, faste valutakurser og nasjonal pengepolitisk selvstendighet på samme tid. Når to av disse elementene blir etablert, må det tredje bli sterkt begrenset. Et land som knytter seg til et system av faste valutakurser under frie kapitalbevegelser må derfor gi avkall på å drive en aktiv pengepolitikk tilpasset innenrikspolitiske hensyn. Dermed ble resultatet at det ble påkrevet med en mye strammere pengepolitisk koordinering innen EMS (Gros og Thygesen 1992:94-96, Sætre 1994:61).

Det var som et ledd i forberedelsene til en Økonomisk Monetær Union ØMU at kapitalkontrollene ble fjernet. *SEA – Single European Act* – ble vedtatt i 1986 og bekreftet en rekke målsetninger, deriblant å skulle forbedre EFs monetære kapasitet med henblikk på å oppnå en økonomisk og monetær union. Imidlertid var denne avtalen ikke spesifikk, institusjonelle endringer i forbindelse med en slik union krevde fremforhandling av en ny traktat. Resultatet ble *Maastricht-traktaten* i 1992.

Medlemslandene forberedte seg på en monetær union også ved å holde sine valutakurser faste. Flere medlemsland anså det som et nederlag å justere kursen, etter *vedtaket om ØMU* ble de ivrige etter å vise at de kunne kvalifisere seg til medlemskap. Ett av kriteriene for medlemskap var fravær av justeringer i to år. Imidlertid var ikke denne mangelen på kursjusteringer alltid forankret i den nødvendig konvergensen i økonomiske resultater. Dermed ble det en oppsamling av uforløste devalueringsbehov innen EMS i den tredje, stabile, perioden. Dette gjorde systemet sårbart for spekulative angrep, p.g.a. at markedsaktørene begynte å tvile på om kursene gjenspeilte de faktiske økonomiske forhold (Sætre 1994:26-27). Betydelig valutauro i september 1992 og senere utløste noen av disse spenningene. Disse begivenhetene faller imidlertid utenfor perioden oppgaven tar for seg.

Videre ble GEMSU, *gjenforeningen av Tyskland*, iverksatt i 1991. Det tidligere Øst-Tyskland klarte overgangen til markedsøkonomi dårlig. For å bøte på de uheldige

følgene av dette, økte myndighetene sine utbetalinger, noe som resulterte i budsjettunderskudd. Samtidig økte pengemengden betydelig, og lønnsveksten i øst var mye større enn produktivitetsforbedringen, noe som førte til en markert inflasjon. Bundesbank reagerte med å heve renten sommeren 1992. Ettersom DEM var ankervalutaen i EMS, og det tyske rentenivået dannet ”gulvet” for rentenivåene i de andre EMS-landene, ble disse tvunget til å heve sine renter. De mest merkbare effektene kom imidlertid senhøstes 1992 og i 1993, etter perioden denne hovedoppgaven omhandler.

2.7.5 Endringer i EMS' funksjonsmåte

EMS gjennomgikk få formelle regelendringer, mens den praktiske måten samarbeidet fungerte på endret seg betydelig etter starten.

Intensjonen ved opprettelsen var at intervensjoner hovedsaklig skulle skje ved grensene og i deltakerlandenes valuta. I praksis ble det etter hvert til at landene intervenerte intramarginalt. At DEM ble ankervalutaen i systemet (Isachsen 1994:9) gjorde at de andre medlemmene kunne ”importere” stabilitet fra den.

Praksisen som utviklet seg var at unilaterale justeringer ble ansett som uakseptable. Landene med sterke valutaer måtte være involvert og tilstrekkelig overbevist for å kunne gi sitt tilsagn til justeringer. Dessuten kunne bilaterale forhandlinger mellom Frankrike og Vest-Tyskland i forkant av en justering resultere i et resultat som de andre medlemmene bare ble nødt til å godta, selv om det fikk konsekvenser for dem også. I tillegg ble justeringsforespørsler i økende grad knyttet sammen med tilpasninger i innenriksøkonomien, særlig etter Frankrikes helomvending i 1983. En justering kunne kompensere for tap i konkurranseevnen, men den kunne ikke gi et konkurransefortrinn overfor andre land (Marcussen:1999: 398-401).

2.8 EMS – på hvilke måter lyktes det i perioden 1979-92?

Målsetningene med EMS var, som nevnt i avsnitt 2.6, disse: Å skulle skape ekstern stabilitet, *valutastabilitet* og intern stabilitet, *redusere inflasjon*, i medlemslandene. Dessuten var det en målsetning om å redusere *assymetri*.

Når det gjaldt målsetningen om å redusere inflasjonen i medlemslandene, ble det gjort betydelige fremskritt med hensyn til koordineringen av pengepolitikken blant

medlemslandene med sikte på å dempe prisstigningen. Dette ga seg utslag i lavere rentedifferanser mellom Frankrike, Italia og Storbritannia – og Vest-Tyskland.

Det virket som om målsetningen om å *stabilisere valutakursene* til hvert enkelt medlemsland hadde blitt nådd: Det stadig færre valutakursjusteringer (i perioden januar 1987-januar 1990 ingen) frem til uroen begynte i 1992.

Målsetningen om symmetri ble ikke nådd: Det utviklet seg assymetri i pengepolitikken. Tyskernes holdning om at tilpasning i all hovedsak skulle falle på de andre medlemslandene, ble den dominerende. De ordningene som skulle bidra til symmetri, var særlig divergensindikatoren og bruken av ECU som avregningsenhet. Indikatoren fikk aldri noen praktisk betydning fordi medlemmene ikke ønsket at deres valutaer skulle variere over hele den bredden som divergensindikatoren tillot. Som regel intervenerte de derfor godt innenfor marginene. Et annet element som gjorde at målsetningen om assymetri ikke ble nådd var at det var DEM, og ikke ECU'en som ble et nominelt anker i EMS. ECU'en fungerte hovedsakelig som en benevningsenhet for driften av de finansielle mekanismene i systemet.

Ut fra målsetningene om stabilitet kan det fastslås at EMS virket som et vellykket samarbeid frem til valutauroen i september 1992, målt ved antall kursjusteringer. Så godt fungerte systemet at politikerne våget å inngå ambisiøse avtaler om økt europeisk monetær integrasjon, avtaler som ble fulgt opp, i motsetning til Wernerplanen tidlig på 70-tallet.

3. Teori og metode

3.1 Innledning

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er Tesen om Hegemonisk Stabilitet (HST) og om den kan forklare den stadig økende stabiliteten og siden sammenbruddet i EMS. Tesen forklarer stabilitet eller mangel på dette i verdensøkonomien ved eksistensen eller fraværet av en mektig stat som har både evne og vilje til å sørge for det.

HST er en variant av regimeteori, som hevder at selvsentrerte stater oppretter regimer²⁹ for å fremme både individuelle og kollektive interesser. Selv om et regime kan bli skapt etter press fra en mektig stat eller hegemon, kan et effektivt internasjonalt regime få et eget liv etter hvert. Dessuten, når stater erfarer suksessen til et internasjonalt regime, lærer de å endre sin adferd og til og med å redefinere sine egne interesser. Dermed er internasjonale regimer nødvendige for å bevare og stabilisere den inter-nasjonale økonomien (Gilpin 2001:84). Det har aldri skjedd at en stabil internasjonal orden er blitt etablert gjennom samarbeid uten en hegemon (ibid.:93).

Tre elementer finnes i all hegemonteori: Det første kan med et stikkord karakteriseres som *evne*: En stat er i stand til å sanksjonere andre staters og aktørers adferd. Den stabile verdensordenen står og faller med hegemonens kapabiliteter.

Det andre elementet kan karakteriseres som *vilje*: Hegemonen må ikke bare ha ressurser til å kunne kontrollere andre staters adferd, den må også forplikte seg til å bruke sin styrke til å opprettholde visse liberale verdier og prinsipper.

Det tredje kan karakteriseres som en *konflikt* mellom *evne* og *vilje*: Hegemonirollen medfører store kostnader: Staten må sørge for kollektive goder, i dette tilfelle valuta-stabilitet, og akseptere gratispassasjerer, d.v.s. stater som har fordel av goder uten å betale for dem. Å skulle sørge for valutastabilitet innebærer blant annet at hegemonen må sørge for at dens egen pengeenhet kan fungere som en reservevaluta. Dessuten må denne staten hjelpe land som ikke klarer å foreta tilstrekkelig støttekjøp av sin egen valuta til at dens verdi kan holdes innenfor svingningsmarginene. Dette fører til at

²⁹ Et regime er "implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations" (Krasner 1983:2).

hegemonens økonomi svekkes. Etter hvert vil dette undergrave hegemoniet og dermed stabiliteten i systemet (Sigvald Hauge 1989). Oppgaven kommer bare til å omhandle de to første elementene av teorien.

HST er en enkel teori som sier at konsentrert makt hos en enkeltstat automatisk fører til stabilitet. Den lager imidlertid ufullstendige prediksjoner fordi den ikke tar med i betraktningen at en slik ressurssterk stat også må *ville* lede. Derfor er det ikke denne "råmodellen" av HST som brukes i denne hovedoppgaven.

Andrew Walters' utledninger av HST i boken *World Power and World Money* fra 1993 vil her bli brukt som et heuristisk, hypotese genererende redskap: Han har utarbeidet tre rollebegreper ut fra tre forfatters oppfatninger om hva en hegemon er; de samme teoriene han har benyttet vil i denne oppgaven bli brukt til å sette opp tilsvarende begreper på regionalnivå innen Vest-Europa. Fra disse vil det bli utledet operasjonaliseringer, eller konkrete empiriske spørsmål, som i analysen behandles for å gi svar på om Vest-Tyskland var en hegemon innen EMS. De tre forfatterne hvis idéer vil bli benyttet, er Robert Gilpin, Robert Keohane og Charles Kindleberger. Til sist vil tanken om ideologisk hegemoni utviklet av Antonio Gramsci bli benyttet til å utvikle et rollebegrep på regionalnivå, og utlede operasjonaliseringer som vil bli brukt på samme måte som i de andre kapitlene.

3.2 Tradisjonell versus nyere hegemonteori

Tradisjonelt har en hegemon vært ansett som en stat som utøver innflytelse ved hjelp av militær makt. Det har vært en tendens til at overlegen økonomisk konkurransevne og overlegen militærmakt har fulgt hverandre, slik har hegemonen vært mektig nok til å kontrollere det økonomiske systemet den er en del av.

Militærmakt har imidlertid vært ineffektivt overfor militære allierte partnere for å oppnå økonomiske målsetninger: Allierte kan ikke trues med makt uten å begynne å stille spørsmålstegn ved alliansen, heller ikke er trusler om å slutte å forsvare dem særlig troverdige uten under ekstraordinære omstendigheter. Etter hvert er også direkte militærmakt sjelden blitt brukt: Internasjonale relasjoner har etter 2. verdenskrig vært preget av kompleks interdependens, det har i økende grad blitt mange saksområder og kontaktkanaler statene imellom. I økende grad er det blitt slik gjennom at markedene

de siste årtier er blitt stadig mer knyttet sammen ved integrering av vare-, tjeneste- og finansmarkedene. Hva et land gjør, påvirker dets handelspartnere, og motsatt: En stat er ikke beskyttet mot hva som skjer i en annen (Cohen 1995:256-7). Ekspansjon skjer ved hjelp av verdens markedsøkonomi og utvidelse av politisk innflytelse. Dette betyr ikke at militærmakt ikke er blitt overflødig, den har spilt en rolle i f.eks. Midtøsten. Men endringer i militærmakt har ikke vært den viktigste faktoren som påvirker samarbeidsmønstre og uenighet mellom de avanserte industrialiserte landene siden slutten av annen verdenskrig (Keohane 1984:39-41, Gilpin 1981:138-39).

I moderne tid er hegemonens innflytelse basert på et sett av fordeler som partnerne mottar ved å bli med i hegemon-sentrerte regimer og innordne seg dens lederskap. Fellesgodene³⁰ stabil valuta og en åpen verdensøkonomi er spesielt truet av ”gratispassasjerproblemet,” der jukse- og lukkemakere drar fordel av fellesgodene, men nekter å betale for sin ”rimelige” andel (Gilpin 1987:74). Disse godene bidrar hegemonen til å sikre.

3.3 Kritikken av HST og hvorfor teorien benyttes her

Kritikken av HST angår særlig fire punkter: For det første er det omdiskutert i hvilken grad hegemonen er en nødvendig betingelse for at stabilitet skal fremskaffes, for det andre er teorien vag, for det tredje er det skepsis til bruken av begrepet ”fellesgoder” innen HST – og for det fjerde overser den en overordnet struktur: En felles ytre fiende kan legitimere at en stat får større makt enn de andre innen samme region slik tilfellet var med den første hegemonen, Sparta, i antikkens Hellas (Eichengreen 1989).

Når det gjelder i hvilken grad hegemonen er en *nødvendig betingelse for stabilitet*, sier Keohane at konsentrert makt ikke i seg selv er tilstrekkelig til å skape en stabil internasjonal økonomisk struktur. Blir hegemoni definert som evnen og viljen til å lage og håndheve regler, blir dessuten påstanden om at hegemoni er tilstrekkelig for samarbeid tautologisk. At HST bare er basert på to eller tre cases svekker dens generelle validitet; til og med dens viktigste tilhengere er i tvil om dens riktighet. Keohane konkluderer med at påstanden om at HST har generell validitet ofte er overdreven. Dominansen til én enkelt stormakt kan bidra til orden i verdenspolitikken under

³⁰ Goder som kan forbrukes av et individ uten at det reduserer mengden tilgjengelig for andre. Fellesgoder kan konsumeres uten at man betaler for dem (Kindleberger 1981:243, Gilpin 1987:74).

spesielle omstendigheter, men det er ikke en tilstrekkelig betingelse, og det er liten grunn til å tro at det er en nødvendig en (Keohane 1984:34-39,46). Dette synet deler han med Walter (1993:4), som, etter å ha studert Storbritannia under gullstandarden og USA under Bretton Woods, også argumenterer for at det ikke er blitt godt nok bevist at hegemoni er en *nødvendig* betingelse for internasjonal monetær orden. Vellykket hegemonisk lederskap er i seg selv avhengig av en viss form for asymmetrisk samarbeid. Hegemonen spiller en klar rolle, den sørger for lederskap for sine partnere mot at de underordner seg. Men den kan ikke etablere og håndheve regler uten en viss grad av enighet fra andre selvstendige stater. Hegemoni og samarbeid er ikke alternativer, tvert om, de finnes ofte i symbiotiske relasjoner til hverandre. Grunnen til at denne teorien blir brukt på EMS, er de åpenbare likhetstrekkene mellom EMS' struktur og utvikling og det HST predikerer: Innen Vest-Europa og da også innen EMS var Vest-Tyskland en stat med betydelig makt, og, i den perioden som studeres, ble det stadig økende grad av valutakursstabilitet. Dermed er det interessant å se på om Vest-Tysklands adferd forårsaket denne stabiliteten.

At hegemoniteorien er såpass *vag*, vanskeliggjør forsøk på å anvende den på internasjonale monetære forhold. Her er det særlig tre problemer, for det første *uklarheten* som omgir *tre sentrale konsepter* i teorien: *Hegemoniet*, *makten* hegemonen er antatt å skulle inneha og *regimet* hvis stabilitet tilsynelatende blir fremmet ved utøvelsen av hegemonmakt.

Hegemoni kan beskrives som ressurser. Å hevde at endringen i ressurser er en tilstrekkelig forklaring på politikkendring, skulle i dette caset medføre at f.eks. endringer i relative størrelser på BNP og utenrikshandel mellom Vest-Tyskland og de andre EMS-medlemmene skulle gi en god forklaring på utviklingen i valutapolitikken (Keohane og Nye 1977:44). Det er jo åpenbart ikke riktig at ressurser alene er en fullstendig forklaring, ettersom et ensidig fokus på slike kvantitative størrelser bl.a. overser en sentral faktor som Bundesbanks sterke innflytelse. Dette problemet løses i denne oppgaven ved å også inkludere kvalitative ressurser som kilder til hegemoni. Mer generelt løses uklarheten om hva hegemoniet innebærer ved at det blir sett på en rekke faktorer som var av betydning for innflytelsen et enkeltland kunne ha innen

EMS, d.v.s. Vest-Tysklands kvantitative og kvalitative økonomiske ressurser samt landets institusjonelle ressurser.

Det andre problemet med å anvende HST på internasjonale monetære forhold er uklarheten om *makten hegemonen er antatt å inneha*, eller hvilke instrumenter staten gjør staten sin innflytelse gjeldende gjennom. Her kommer bl.a. forskjellen mellom ”gulrot” og ”kjepp”-variantene av teorien inn. Måten jeg løser dette problemet på, er ved å finne frem til i hvilken grad Vest-Tyskland fastsatte og håndhevet reglene og standardene innen EMS, enten ved overtalelse, ved å tilby fordeler, eller ved å utøve press, dessuten hvilke muligheter tyskerne hadde til å ilegge sanksjoner og i hvilken grad de gjorde det overfor andre medlemmer. Dessuten ses det på i hvilken grad landets særegne politiske ideer og institusjoner ble kopiert av de andre medlemslandene.

Keohane og Nye (1977:44) påpeker at det er *problematisk å forsøke å forklare nøyaktig mekanismene* ved opprettelsen og driften av regimer. I denne oppgaven baseres analysen på et bredt tilfang av kilder – dermed er denne vanskeligheten løst.

Det tredje punktet kritikerne angriper ved HST, gjelder *fellesgodetilnærmingen*: Teorien hevder at hegemonen fremskaffer fellesgode(r). Det er to ankepunkter mot denne tilnærmingen: For det første er det ingenting innen teorien om felleshandlinger som antyder at *én enkelt* hegemon er nødvendig for å fremskaffe fellesgoder: Innen de internasjonale økonomiske systemene er det vanligvis *flere* aktører som kontrollerer en overvekt av ressursene. En av de opprinnelige målsetningene for fellesgodeteorien var å vise at i systemer med bare få deltakere kan aktørene sørge for goder til seg selv uten andre incentiver enn godet i seg selv. Dermed følger det at hegemoni ikke behøver å være en nødvendig betingelse for fremveksten av samarbeid i et oligopol (Keohane 1984:38). Et annet element er at regimene ikke alltid sørger for offentlige goder som kjennetegnes ved ikke-ekskluderbarhet. De fleste regimer har utviklet mekanismer som styrker tvangsaspektet gjennom eksklusjon (Haggard og Simmons 1987:503). Imidlertid umuliggjør ikke disse svakhetene med fellesgodeteori bruk av HST ved opprettelsen valutastabilitet som fellesgode: Poenget er at det faktisk blir fremskaffet et gode som flere stater nyter godt av, dermed er det fortsatt interessant å se på i hvilken grad en enkeltstat dominerer denne prosessen.

Den fjerde svakheten ved hegemoniteori, er at den overser muligheten for en felles *ytre* struktur: Regimer er her heller ansett som reaksjoner på problemer med felles-handling mellom de avanserte kapitalistiske statene enn som en integrert del av alliansesolidaritet. F. eks. kan det hevdes at Bretton Woods var et forsøk fra USAs side på å slutte rekkene mot ikke-kapitalistiske stater som ble ledet av Sovjetunionen, istedenfor et samarbeid som utelukkende var begrunnet av behovet for monetær stabilitet. Det kan tilsvarende argumenteres for at det heller var EFs behov for å stå samlet mot den sterke innflytelsen til den amerikanske dollaren som legitimerte opprettelsen av EMS, enn behovet for et fastkurssamarbeid innen Vest-Europa isolert sett. I beskrivelsen av bakgrunnen for opprettelsen nevnes det bare at en slik *ytre* struktur var et moment ved å etablere systemet, fokuset vil være på interne faktorer.

HST er en enkel teori som lager ufullstendige prediksjoner fordi den ikke tar med i betraktningen at en ressurssterk stat må *ville* lede. Derfor blir ikke denne ”råmodellen” brukt her. Istedenfor benyttes den ”foredlede” modellen, som ikke fastslår en automatisk sammenheng mellom makt og lederskap, men sier at hegemoni er en situasjon der en stat er mektig nok til å opprettholde de vesentlige reglene som styrer mellomstatlige relasjoner, og *villig* til å gjøre det. På tross av sine svakheter, er det mulig å utlede forventninger til adferd hos en hegemon ut fra HST. Det er dermed slike som blir utledet og brukt som utgangspunkt når oppgavens problemstilling besvares.

3.4 Kausalmodellen:

Tesen om hegemonisk stabilitet hevder at en sterk stats handlinger fører til systemstabilitet. Anvendt på Vest-Tyskland i EMS, vil dette si at landet skulle ha overlegne ressurser, som, når disse ble anvendt, førte til fastkurssamarbeidets suksess. Med andre ord er det to sammenhenger her, en mellom hegemonens ressurser og dens oppførsel, og en mellom oppførsel og systemstabilitet.

Den første sammenhengen kan uttrykkes skjematisk slik:



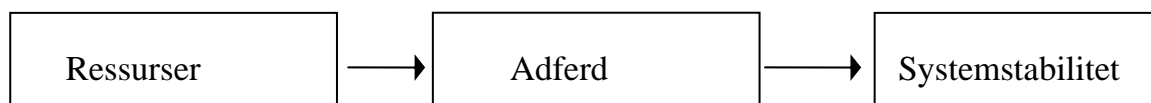
Det er imidlertid ikke slik at dersom en stat har overlegne ressurser i forhold til sine naboer, så vil den automatisk arbeide for stabilitet i regionen. Staten må ha store ressurser, og *vilje* til å bruke dem, for å oppnå stabilitet; ressursene er forutsetningen for at målsetningen om stabilitet kan oppnås.

Det neste leddet i kausaltankegangen kan settes opp skjematisk slik:



Forbindelsen mellom adferd og stabilitet er en årsakssammenheng, fordi en bestemt type atferd fører til systemstabilitet.

Hele hegemoniteorien kan dermed settes opp slik:



Avhengig variabel er her systemstabilitet, mens de uavhengige variablene er statens ressurser, og statens adferd.

Ingen modell er verdifri - et underliggende syn i denne er at systemstabilitet, her valutastabilitet, anses for et gode. Grunnen til at dette verdsettes, er at i en verden med stadig økende samhandel og dermed økende gjensidig avhengighet, er forutsigbarhet av vesentlig betydning i internasjonale relasjoner.

Fordi HST er en spinkel teori må den utvikles for å kunne generere beskrivelser av en sterk stats adferd for å oppnå valutastabilitet innen sin region. I dette kapitlet bearbeider jeg derfor fire teoriretninger innen hegemoniteorien til rollebegreper som danner forventninger til hvordan en hegemon ville oppført seg innen EMS.

Nedenfor vil den første og den siste av variablene i modellen gjennomgås, for å vise hvorfor det i stor grad tas for gitt premisser at Vest-Tyskland var den mest ressurssterke staten i Vest-Europa, og at EMS ble stadig mer stabilt før det til slutt brøt sammen. Etterpå kommer den sentrale delen av kapitlet, utledning av operasjonaliseringer.

3.4.1 Ressurser:

Halvor Sætre (1994) skrev sin hovedoppgave om endringene i effektene av det gjenforente Tysklands rolle i Vest-Europa på utviklingen i europeisk monetær integrasjon. I analysen av landets ressurser ved gjenforeningen henviste han innledningsvis til (N-1) situasjonen: D.v.s. resonnementet om at i et fastkurssamarbeid med N valutaer³¹ vil (N-1) pariteter bli gitt av systemet, og bare et lands myndigheter beholde sin pengepolitiske selvstendighet. Sætre tok utgangspunkt i at Vest-Tyskland var en hegemon i EMS fordi det var det ene landet med pengepolitisk suverenitet.

Videre utarbeidet han en inndeling av Vest-Tysklands ressurser i tre ikke gjensidig utelukkende kilder. Disse var kvantitative, kvalitative og institusjonelle kilder til hegemoni (Sætre 1994:64-68). I det følgende vil jeg gjennomgå disse hegemoniressursene.

Kvantitative økonomiske ressurser

Keohane (1984:32-33) definerer en hegemon som en stat som har overlegne materielle ressurser, særlig når det gjelder råmaterialer, kapitalkilder, et stort innenlandsk marked og konkurransemessige fortrinn i produksjon av industrivarer. Hegemonen må være sterkere, totalt sett, når det gjelder disse ressursene, enn noe annet land. Kaelberer (1997:38) hevder at slike hegemonressurser hadde Vest-Tyskland ikke. Imidlertid er det flere faktorer som indikerer at Vest-Tyskland hadde hegemonressurser i forhold til sine naboland innen regionen, selv om de ikke innfrir Keohane's krav.

Sætre skriver at Vest-Tyskland før samlingen var den største økonomien i Vest-Europa: Landet sto for rundt en trededel av EFs samlede bruttonasjonalprodukt og en fjerdedel av den interne og eksterne handel i 1986. Dessuten var Vest-Tyskland den største netto bidragsyteren til EFs budsjett. Også globalt var Vest-Tyskland en av de største vareeksportørene, på linje med USA og Japan. I 1989 hadde landet verdens største handelsoverskudd og var verdens største eksportør av industrivarer. DEM var også en av verdens tre ledende valutaer, og den viktigste innen EF. Dessuten hadde Vest-Tyskland et av verdens viktigste finansmarkeder: Frankfurt-børsen var et betydelig marked, selv om det nok var klart mindre enn London (Pomfret, R.: 1991).

³¹ Se 2.2.2 for en mer utfyllende beskrivelse av (N-1) situasjonen.

Kvalitative økonomiske ressurser

Det er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for hegemoni i et valutaregime at den aktuelle staten er stor nok etter kvantitative indikatorer til å ha avgjørende innflytelse på fastsettelsen av kursen på valuta. Dermed kan man si at hegemonen må være en stor nok aktør i de internasjonale penge- og valutamarkedene til å ha avgjørende innflytelse på fastsettelsen av priser og omsetningsmengde (Sætre 1994:24).

Med hensyn til de *kvalitative økonomiske ressursene*, så styrket DEM³² seg i årene 1979-92 i forhold til de andre EMS-valutaene. Dessuten lå Vest-Tysklands inflasjonsrate før gjenforeningen alltid under den til to andre sentrale medlemmer; Frankrike og Italia.

Institusjonelle ressurser

Med *institusjonelle ressurser* sikter Sætre til Vest-Tysklands lovfestede prisstabilitet og sentralbankens uavhengighet (ibid:24). Etter Weimarrepublikkens erfaringer med hyperinflasjon og påfølgende sammenbrudd, ble det etter 2. verdenskrig opprettet en ny sentralbank, Deutsche Bundesbank, som skulle være uavhengig av de politiske myndigheter. Bundesbank skulle ha ansvaret for Vest-Tysklands pengepolitikk, og dens prioriterte målsetning skulle være å sikre markens kjøpekraft ved å sørge for høy grad av prisstabilitet. Sentralregjeringen i Bonn fikk myndighet til å inngå utenrikspolitiske avtaler, bl.a. samarbeid om valuta.

Det som var spesielt i Vest-Tyskland i forhold til andre europeiske land, var at prinsippet om stabil pengeverdi var nedfelt i grunnloven og i lovverket til den tyske sentralbanken, og at dette hadde sterk støtte i befolkningen. Dessuten var Bundesbank en av de sentralbanker som hadde høyest grad av uavhengighet i forhold til politiske myndigheter. Formelt kunne bare politikerne gripe inn overfor den ved å endre loven.

Bundesbank fastsatte rentenivået i Vest-Tyskland gjennom endringer av sine utlånsrenter til tyske banker, det var bankens viktigste kilde til innflytelse. Landets økonomiske politikk var preget av makt delen mellom Bundesbank (pengepolitikk) og regjeringen og finansdepartementet (finanspolitikk og valutapolitikk m.m.). I blant var det åpenbare konflikter mellom sentralregjeringens utenriksøkonomiske målset-

³² NGL, nederlandske floriner, som "skygget" DEM, styrket seg tilsvarende.

ninger, f. eks. målet om ekstern balanse (valutastabilitet) i EMS, og Bundesbanks fokus på intern balanse (inflasjon). Sentralbanken ble overkjørt ved flere anledninger når regjeringen klarte å mobilisere tilstrekkelig støtte for beslutninger med stor betydning for pengepolitikken mot Bundesbanks ønsker. Dette var bl.a. tilfelle da EMS ble dannet. Ved slik uenighet svarte banken ofte med "rentevåpenet" når den indre stabiliteten var truet. Denne evnen til å "bremse" aktivitetsnivået i Vest-Tyskland og i hele Europa ved å heve utlånsrenten, viser hvor mektig Bundesbank var.

Oppsummeringsvis kan det slås fast at Vest-Tyskland var det mest ressurssterke landet i Vest-Europa i perioden oppgaven omhandler; både når det gjaldt kvantitative, kvalitative og institusjonelle økonomiske ressurser.

3.4.2 Systemstabilitet

Det ble observert en stadig økende valutakursstabilitet i perioden 1979-1990, målt ved at kursjusteringene stadig ble sjeldnere. I begynnelsen var det jevnlike, nesten årvisse, justeringer. Så bedret det seg merkbart, og i perioden mellom januar 1987 og september 1992 var det bare en justering.³³

3.5 De fire rollebegrepene som utledes fra HST:

Kjernen i denne hovedoppgaven er å studere hvordan en hegemon kan forårsake stabilitet i en internasjonal økonomi. Analysen vil dreie seg om å besvare spørsmål utledet i dette kapitlet – spørsmål som er utledet av fire ulike retninger innen HST. Spørsmålene er ment å skulle gi svar på hvorvidt Vest-Tyskland kan sies å ha innehatt en eller flere *roller* innen EMS. Disse rollene, eller rollebegrepene, er alle utledet av HST.

Tre av de fire rollene en hegemon kan fylle i det internasjonale monetære systemet – etablerrollen, regelhåndheverrollen og stabilisatorrollen – korresponderer med tre mulige årsaker til ustabilitet i verdensøkonomien (Walter 1992:2-3). Jeg tar utgangspunkt i liberalismen når etablerrollen utledes, realismen når regelhåndheverrollen utledes og økonomisk teori når stabilisatorrollen utledes. Til sist benytter jeg Gramscis tanker til å utlede en ideologisk hegemonrolle.

³³ Se tabell 2.1.

Forfatterne innen liberalismen, realismen og økonomisk teori har ulike oppfatninger om hva som forårsaker ustabilitet i verdensøkonomien, fordi de skriver innen ulike skoleretninger: Liberalismen og realismen tar utgangspunkt i politisk teori, mens økonomer tar utgangspunkt i økonomisk teori. Et vesentlig skille mellom statsvitere og økonomer når det gjelder hva man anser som årsaker til ustabilitet, er at de førstnevnte vurderer det internasjonale systemet av stater som anarkisk³⁴, mens de sistnevnte anser at det økonomiske system i seg selv har en iboende ustabilitet (Walter 1993:2).

At teoretikerne har ulike ideer om hva som forårsaker ustabilitet i verdensøkonomien, er førende for hva de anser en hegemon kan gjøre for å oppnå systemstabilitet: Forfatterne innen liberalismen hevder at regimer³⁵ vokser frem av seg selv fordi deltakerne ser at det er i deres egen interesse. En mektig stat vil dermed ikke ha en avgjørende rolle for at et samarbeid skal etableres. En hegemon kan allikevel ha en rolle i å fremskaffe stabilitet ved å motvirke mangelen på en overordnet makt ved å facilitere samarbeid. Etablererrollen, den første rollen som utledes, legger opp til at hegemoni ved å etablere rutiner for samhandling kan motvirke de destabiliserende kreftene som mangel på samarbeid kan gi fritt spillerom. Den andre hegemonrollen som utledes, regelhåndheverrollen, tar utgangspunkt i realismens syn på hegemoni. Her anser man at hovedårsaken til monetær og politisk ustabilitet er det anarkiske internasjonale statssystemet, og at hegemonen derfor må fylle en politisk lederrolle - som en streng regelhåndhever som etablerer og iverksetter grunnleggende regler for internasjonal økonomisk samhandling. Teoretikerne som tar utgangspunkt i økonomisk tenkning, anser på sin side at det økonomiske systemet er grunnleggende ustabil. Dermed er det påkrevet med en økonomisk lederskapsrolle. Den tredje hegemonrollen, administratorrollen, som utledes fra idéer innen denne teoriretningen, er en økonomisk lederrolle påkrevet for at det skal bli stabilitet. Her motvirker hegemonen uheldige konjunktursvingninger ved å sørge for finansiering eller ved å få land til å trekke sammen.

³⁴ Anarkisk: Keohane skriver: International politics is ... anarchic in the sense that it lacks an authoritative government that can enact and enforce rules of behaviour." (Keohane 1984:7)

³⁵ Se avsnitt 3.5.2 for definisjon.

Marxisten Gramscis tanker, som benyttes når rollen som ideologisk hegemon utledes, er på et annet plan enn de ovennevnte forfatterernes: Han var ikke opptatt av årsaker til økonomisk ustabilitet, derimot i hvordan en mektig stat kan utøve sin innflytelse gjennom konsensus. Her ses det bort fra materielle ressurser, fokuset er på hvordan et sett holdninger og verdier kan bli så dominerende at de nedfeller seg i regler og institusjoner i flere samarbeidende land.

I dette avsnittet vil jeg gjennomgå fire varianter av HST. Det gjør jeg ved først å gjengi Keohanes, Gilpins og Kindlebergers beskrivelser av verdens økonomiske systems funksjonsmåte, med særlig vekt på hva de anser at forårsaker økonomisk ustabilitet. I de påfølgende avsnittene bruker jeg teoriene til disse tre til å utlede tre *roller* en hegemon kan fylle for å forårsake stabilitet. Dette vil jeg gjøre ved å se på hvordan teoretikerne mener en slik stat kan motvirke årsakene til ustabilitet i verdens økonomiske system. Rollebegrepene beskriver jeg ved konkrete empiriske spørsmål, eller operasjonaliseringer, spørsmål som besvares i analysekapitlet. Avslutningsvis i dette avsnittet beskriver jeg Gramscis hegemonbegrep, og utleder operasjonaliseringer av dette.

3.5.1 Liberal interdependens - etablererrollen

Årsaker til ustabilitet i verdens økonomiske system

Økonomisk liberalisme hevder at et marked spontant vokser frem for å skulle tilfredsstille menneskelige behov, og at det, når det først er etablert, fungerer i samsvar med sin egen interne logikk. Den grunnleggende forutsetningen er at individuelle forbrukere, firmaer eller husholdninger er samfunnets basis - og at disse handler ut fra det de anser som rasjonelt for å tilfredsstille egne behov. Dette gjøres til lavest mulige kostnader for dem selv, dermed blir prissignaler viktige. Liberalismen antar at en markedsøkonomi tenderer mot likevekt: Dersom et marked kommer i ubalanse på grunn av en utenforliggende faktor, vil prismekanismen få markedet tilbake til en ny tilstand av likevekt (Gilpin 1987:27-31).

Markedskreftene som handel, penger og utenlandske investeringer krysser landegrensene. For stater er grenser nødvendig for nasjonalt selvstendig styre og politisk enhet. For markedene, derimot, er elimineringen av alle politiske og andre hindringer

til driften av prismetanismene tvingende nødvendig. En markedsøkonomi påvirker fordelingen av velstanden mellom samfunn. I teorien kan alle dra nytte av markedene for å forbedre sin situasjon. I realiteten gjør ulike ressurser og posisjoner at mulighetene til velstandsoppbygging blir ujevnt fordelt. Statene prøver dermed å få markedskreftene til å virke til sine egne innbyggers fordel, noe som fører til ulik fordeling av velstand og makt i internasjonal økonomi (Gilpin 1987:11,23).

En barriere mot å få til et samarbeid i internasjonale økonomiske relasjoner, er den logikken som ligger bak spillet Fangens Dilemma innen spillteori: Dette er en type spill med blandede motiver – der spillerne både har et motiv til å samarbeide, og et motiv til å kjøre sitt eget løp. Med valuta som eksempel, kan det sies det i dette spillet hadde det vært bedre for begge parter om de lot være å devaluere, men resultatet blir at begge gjør det allikevel, fordi, dersom bare én gjør det, vil hun skaffe seg et konkurransefortrinn. Når det er flere spillere som skal fremskaffe et kontinuerlig kollektivt gode, for eksempel hvis det er flere stater som skal fremskaffe valutastabilitet, er det slik at hva hvert enkeltland gjør, monner lite: Om en stat som den eneste holder holder sin valuta stabil, så er ikke dette tilstrekkelig til at systemet som helhet blir stabilt, og landet selv taper på det, hvis alle de andre devaluerer. Dermed er det sikreste fortsatt å devaluere, og utfallet blir at det ikke er det beste resultatet som oppnås, det blir ikke likevekt.

Det er ikke noe incentiv for ett land til å holde sin valuta stabil uten at de andre gjør det også (Gilpin 2001:90, Hovi og Rasch 1993:44,46-47, 59). Dette er grunnen til å søke å samarbeide for stater som ønsker å oppnå valutastabilitet.

Hegemonens rolle med hensyn til å fremme stabilitet – som regimeetablerer
 Innen retningen av hegemoniteori som er inspirert av *liberal interdependens-tenkning*, blir hegemonen ansett for å sørge for lederskap ved å fremme *regimer* som letter samarbeid mellom stater (Walter 1993:3). Et regime defineres her som “implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (S. Krasner 1983:2). Et regime fører dermed til at det blir konsistens i ulike staters politikk, noe som letter mellomstatlig samarbeid generelt og koordineringen av makroøkonomiske

beslutninger spesielt. Stater får da en egeninteresse av å delta i et regime når det først er opprettet fordi det fører til forutsigbarhet.

Gitt at hegemonen har incentiver til å fremme samarbeid, kan den gjøre dette ved å overbevise andre om å tilpasse seg sin oppfatning av verdensordenen og til å underordne seg dens lederskap. Vellykket hegemonisk lederskap avhenger altså av en form for asymmetrisk samarbeid: Hegemonen sørger for lederskap for sine partnere, men kan ikke etablere og håndheve regler uten en viss grad av enighet med de andre selvstendige statene.

Robert Keohane er en forfatter innen liberalismen, han er opptatt av hvordan samarbeid kan organiseres når det eksisterer en *felles interesse*. En mektig stat får andre med i et samarbeid når den blir ansett av andre å facilitere realiseringen av deres egne målsetninger. Dermed, hvis andre stater opplever at valutastabilitet er i deres interesse, vil en mektig stat få andre med på opprettelsen av et samarbeidssystem som skal sørge for dette (Keohane 1984:51, 79).

Et hegemoni *i seg selv* kan også, i tillegg til de internasjonale regimene som blir etablert under hegemonibetingelser, bidra til å facilitere samarbeid. Hegemoniet reduserer transaksjonskostnader og usikkerhet, siden hver alliert kan ha kontakt med hegemonen og forvente at den sørger for et konsekvent samarbeidsmønster i hele systemet (Keohane 1984:137).

Hegemoni kan lette en viss type av samarbeid, men at dette ikke nødvendigvis krever eksistensen av en hegemonisk leder *etter* at internasjonale regimer er etablert; etter-hegemonisk samarbeid er også mulig (ibid:1984:32). Gilpin (1987:79) deler dette synet: "Selv om de liberale internasjonale regimene med den svekkede hegemonen kan forfalle, kan andre faktorer som 'treghetskrefter,' fraværet av et alternativ og gjenværende rester av felles interesser og sosiale målsetninger blant de dominerende maktene bidra til å opprettholde systemet." Kindleberger (1986:8) skriver at det er lettere å opprettholde enn å grunnlegge regimer, siden grensekostnader er lavere enn etableringskostnader. Når hegemoniperioder slutter med svekkelsen i vitaliteten til det ledende landet, så er de nye regimene som er nødvendige for å møte nye problemer vanskelige å skape. Og, akkurat som det er mer kostbart å bygge opp enn å vedlikeholde et regime, så påløper det betydelige kostnader ved å rive ned et regime.

Operasjonaliseringer – liberal interdependens - etablererrollen

Etter det foregående, anser jeg, i tråd med liberal interdependens-tenkning om hva som skaper stabilitet i den internasjonale økonomien, at en rolle en hegemon kan ha er å være en hoveddrivkraft bak etableringen av samarbeid mellom stater. Da er det interessant å se på hvilke styrker, eller *kilder til innflytelse* hadde landet som det kunne benytte seg av ved opprettelsen av EMS. Derfor vil tysk generell forhandlingsstyrke og mer spesifikk forhandlingsstyrke under opprettelsen av EMS bli sett på i analysen.

Deretter vil måten staten brukte sine ressurser, gjennom sin *adferd* under forhandlingene, bli analysert ved følgende spørsmål: I hvilken grad Vest-Tyskland tok *initiativ til møter* under forhandlingene om opprettelsen? Hvor hardt arbeidet statens representanter for å få med andre? En liberal hegemon påtar seg kostnader for at andre land skal kunne delta i et samarbeid som er fordelaktig for alle parter, også økonomisk svakere stilte land. Dermed vil det være et poeng for en som arbeider for å opprette et fastkurssamarbeid, å arbeide for at det skal bli symmetrisk³⁶. I analysen vil jeg derfor se på i hvor stor grad Vest-Tysklands representanter var pådrivere for å innføre *divergensindikatoren*, som ville medføre økt symmetri? En annen måte å oppnå dette, ville være ved å ha *finansieringsordninger* for land som måtte intervenere for å opprettholde valutakursen. Derfor vil det i analysen bli sett på om hvor sterkt tyskerne argumenterte for at det nye fastkurssystemet skulle inneholde lett tilgjengelige finansieringsordninger for land som måtte låne penger for å kunne foreta støttekjøp av sin egen valuta. Dessuten vil spørsmålet om staten var *villig til dekke kostnader* for at økonomisk svakere land skulle kunne delta i samarbeidet, eller å oppgi sin egen etablerte politikk for å tilpasse seg sine samarbeidspartnere bli besvart.

Opprettelsen anses som avsluttet ved EMS' oppstart i mars 1979.

3.5.2 Realismen - hegemonen som regelhåndhever innen et samarbeid

Årsaken til ustabilitet i verdens økonomiske system

Hegemonrollen som er utledet av *realistenes* syn på forholdet mellom stater, tar utgangspunkt i hva de anser som årsaken til ustabilitet i verdens økonomiske system. Konflikt er i deres øyne et grunnleggende trekk ved forholdet mellom stater: "Among

³⁶ Se avsnitt 2.2.2 for en forklaring av symmetri.

states, the natural state of nature is a state of war” (K. Waltz, 1979:102). Forklaringen på dette finnes i følgende tankerekke, presentert i Malnes’ bok om realisten Hobbes’ teori anvendt på internasjonale konflikter: Stater frykter hvordan en konflikt kan utvikle seg, dermed søker de å dominere eller å nøytralisere andre stater for forøke sitt militære overtak. Dermed frykter alle stater for sin uavhengighet og eksistens og søker å øke sin militærmakt. Denne kampen blir styrket av den defensive forfølgelse av makt, dermed blir internasjonale forhold preget av krig (Malnes 1993:63).

Overført på verdensøkonomien og mer spesielt valutaforhold, innebærer dette at dersom statene blir overlatt til seg selv, vil de utelukkende tenke på oppnå økonomisk overlegenhet, og la være å samarbeide med hverandre av frykt for at samarbeidspartnere vil få en større relativ gevinst enn dem selv. Med andre ord vil nasjoner ikke evne å samarbeide hvis de blir overlatt til seg selv.

For at det skal bli stabilitet i verdensøkonomien, er det derfor nødvendig med en sentral autoritet som kan blegge konflikter og få stater til å samarbeide, denne autoriteten kan for eksempel være en hegemon.

Hegemonens rolle med hensyn til å sørge for stabilitet – som regelhåndhever
Realistenes hegemonbegrep sammenfaller med liberalistenes’ når det gjelder synet på at hegemonen oppretter et regime. I det følgende vil jeg derfor bare se på hvilken adferd som kan forventes av en hegemon under *driften* av et regime.

Ifølge en forfatter innen nyrealismen, Robert Gilpin, er hegemonen den som sørger for internasjonal stabilitet ved å være en streng leder. Stabiliteten opprettholdes ved at dette landet iverksetter samarbeidets regler med positive og negative sanksjoner, det kan til og med kreve betaling fra mindre stater for å opprettholde dette. De mindre statene er ikke nødvendigvis med frivillig. Det er kun hegemonens egeninteresser som er dens drivkraft og ikke noen form for idealisme, fordi for denne staten er fordelene ved et stabilt internasjonalt system større enn kostnadene forbundet med det. I tillegg til å gi fordeler til seg selv, fremskaffer også hegemonens politikk fordeler for andre stater som kan dra nytte av internasjonal stabilitet (Gilpin 1981:144-45).

Mektige stater har i moderne tid mest innflytelse gjennom sin utøvelse av økonomisk makt. Den store graden av interdependens som preger verdensøkonomien, gir hegemonen flere innflytelseskanaler som faciliterer lederskap, dette kan gi den en

posisjon som kan utnyttes (Gilpin 1987:76). For at en stat skal kunne være en regel-*håndhevende* hegemon, må den ha sanksjonsmidler (Walter 1994:47).

Hegemonen er her altså en slags ”domstol,” selv om den ikke er en nøytral instans. Denne staten har en klar oppfatning om hvilke regler som bør håndheves, som den som har opprettet systemet.

Hvilke muligheter Vest-Tyskland hadde til å utøve makt innen EMS

Innledning

De fleste EF-landene var med i EMS fra starten av. Alle land, ikke bare Vest-Tyskland, hadde fordeler ved medlemskap, fordi mer stabile valutakurser ga bedre betingelser for handelen. Kostnadene forbundet med å ikke samarbeide var risikoen for generell uforutsigbarhet, i verste fall kompetitive devalueringer.

Nedenfor vil jeg først se på de generelle retningslinjene for EMS, deretter på mer spesifikke regler som ble vedtatt ved opprettelsen. Jeg vil også se på mulige sanksjonsmidler som Vest-Tyskland kunne benytte overfor ”ulydige” partnere, selv om slike ikke ble angitt i stiftelsesdokumentene. Systemets driftsmåte endret seg betydelig etter oppstarten, og var også enkelte regelendringer. Imidlertid fikk ingen av dem vesentlig betydning for Vest-Tysklands innflytelse.

Målsetning for EMS: Stabilitet og konvergens

EMS' hovedmålsetning var å sørge for en ”zone of monetary stability” i EF. Fokuset var altså på *stabilitet*, men hva som ble ment med det, ble ikke presisert i vedtektene. Dessuten var de opptatt av *konvergens* av økonomisk politikk og resultater i medlemslandene, slik at de mindre økonomisk sterke situasjon ble mer lik den til dem som var bedre stilt. De generelle retningslinjene som grunnleggerne vedtok for systemet viste at de ville bruke flere virkemidler for å oppnå dette. Disse retningslinjene for hvordan EMS skulle fungere ble vedtatt på Det Europeiske Råds møter i Bremen og Brussel i 1978.³⁷ Det ble ikke fastslått noen spesifikke regler med tilhørende sanksjonsmidler for at de overordnede målsetningen for systemet skulle nås, de konkrete retningslinjene gikk på driften av systemet. I det følgende vil jeg se på

³⁷ For en gjennomgang av prinsippene for driften av EMS, se 2.6.

oppsummeringene av disse møtene, der EMS' vedtekter står, og trekke frem målsetningene med systemet og de vedtektene som kan sies å kunne ha vært påbud eller "regler" for driften, selv om de ikke uttrykkelig er kalt dette. Dersom Vest-Tyskland var en streng regelhåndhevende hegemon er det rimelig å forvente at landet håndhevet disse "reglene" og brukte de sanksjonsmidlene det hadde til rådighet når dette var nødvendig.

I Bremen ble det slått fast at systemets suksess var avhengig av at alle deltakerne, både de med over- og de med underskudd, førte en politikk som bidro til *stabilitet* (Bremenmøtets oppsummerings punkt 5). I oppsummeringene etter møtet i Brussel ble det skrevet at grunnleggerne var fast bestemt på å sikre systemets suksess ved å føre en politikk som bidro til økt stabilitet hjemme og utenlands for både de landene som hadde underskudd og de som hadde overskudd i økonomien (Brusselmøtets oppsummerings paragraf 1.3). Dette var generelle målsetninger, men ingen regler for systemets drift som kunne straffes hvis et medlem ikke fulgte dem.

Når det gjaldt målsetningen om *konvergens*, og midlene for å nå dette, ble det ikke vedtatt noen regler og sanksjoner for de medlemmene som ikke fulgte opp. Det var snarere retningslinjer som ble fastslått: EMS var siktet inn på å forbedre utsiktene til økonomisk utvikling, innenfor denne rammen var det viktigste anliggendet å fremme konvergens mot større stabilitet. Det europeiske råd av finansministre (ECOFIN) skulle styrke sine samarbeidsprosedyrer for å forbedre denne konvergens (Brusselmøtets oppsummerings paragraf B 1). For at konvergens skulle oppnås, anså man det for nødvendig å ta skritt for å styrke økonomien til de mindre velstående medlemmene. Dette skulle primært være de enkelte lands ansvar, Fellesskapet skulle bare fungere som en støttespiller (Brusselmøtets oppsummerings paragraf B 2). Som et middel for at mindre velstående land skulle ha mulighet til å delta på lik linje med andre i valutakurs- og intervensjonssystemet, ble det etablert finansieringsordninger (Brusselmøtets oppsummerings paragraf B 3-3.4). Denne støtten kunne imidlertid brukes som et sanksjonsmiddel, dersom et land ønsket hjelp, men ikke hadde innført ønskelige økonomiske innstramninger: Da kunne støtten holdes tilbake inntil slike var innført.

Sanksjonsmidler

I EMS-avtalen var det ikke presisert noen uttrykkelige straffereaksjoner for det tilfelle at et land ikke overholdt forpliktelsene sine.

De sanksjonsmidlene Fellesskapet hadde til sin rådighet, var dermed mer *indirekte*, et eksempel på dette kunne være å *holde tilbake finansiering*. Jeg vil fokusere på hvilke muligheter Vest-Tyskland hadde til å ”straffe” de andre medlemslandene: Etersom justeringsbeslutninger innen EMS ble fattet i fellesskap i ECOFIN, kunne Vest-Tyskland som en betydelig nasjon og den sterkeste økonomien blant deltakerlandene i disse møtene bruke nektelse av finansiering som et pressmiddel. Dessuten kunne Vest-Tyskland dersom et land ønsket å devaluere, og ikke samtidig var villig til å stramme inn finans- eller pengepolitikken, nekte landet å devaluere hvis det ikke samtidig innførte innstramminger i finanspolitikken.

En annen kilde til innflytelse var DEMs sterke stilling, det var som regel alltid andre valutaer som deprimerte i forhold til den og som forårsaket tvungne intervensjoner. Tyskerne kunne bruke den innflytelsen dette ga ved å la være å intervensjonere når en annen valuta sank under sin bilaterale grense, for å bidra til å presse myndighetene i land til å innføre tiltak som på lang sikt ville føre til en stabil valuta.

Dette kapitlet tar for seg perioden fra mars 1979 inntil justeringen i september 1992. Nedenfor kommer de operasjonaliseringene som blir besvart i analysen.

1) Stille krav ved finansiering av intervensjoner

Når det gjaldt vedtektene for hvordan medlemmene skulle forholde seg hvis valutakursen gikk utenfor marginen, var det tydelige regler: Medlemmene ble pålagt å holde sine valutaer innen visse svingningsmarginer: Det var *tvungne* intervensjoner hvis et medlemslands valuta nådde sin grense (Paragraf 3.4 i Brusselmøtets oppsummering). EMS' strategi var basert på symmetriske rettigheter og forpliktelser hos alle deltakerne (Paragraf B 1). Dette innebar at når en bilateral kurs gikk utenfor svingningsmarginen skulle *både* det landet hvis valuta deprimerte, *og* det hvis valuta appresierte, intervensjonere. Dette var altså en klar forventning til deltakerne. Dessuten ble det *antatt* at myndighetene i land hvis valutaer nådde sin divergensterskel³⁸ skulle benytte et eller flere av følgende tiltak: Intervensjoner, tiltak i innenrikspolitikken, endringer i

³⁸ Se avsnitt 2.6.1 for en gjennomgang av EMS' instrumenter.

sentralratene eller andre økonomiske politiske tiltak. Dersom dette ikke ble gjort, skulle staten begrunne dette overfor de andre medlemmene (Paragraf 3.6). Dette var en ”mildere” forventning om en bestemt adferd.

Formålet med EMS var valutastabilitet medlemslandene imellom, og for at et medlemsland skulle ha en stabil valuta over tid, måtte det unngå underskudd i økonomien og inflasjon. Myndighetene kunne påvirke disse størrelsene ved å stramme inn finanspolitikken for å minke de statlige utgiftene og/eller øke inntektene, begrense veksten i pengemengden eller ved å justere renten. Det kortsiktige alternativet for et land som ikke klarte å holde kursen stabil, var å foreta støttekjøp av sin egen valuta, slik EMS' vedtekter påla medlemslandene å gjøre hvis valutaene deres gikk nedenfor marginen. Eventuelt måtte landets myndigheter søke hjelp til å finansiere disse støttekjøpene, hvis dets egne valutaeserver tok slutt. *Makten til å gi eller nekte kreditt* eller ved å forlenge eller forkorte kreditt-tiden var altså en betydelig makt: Hvis et land fikk hjelp til å foreta støttekjøp av sin egen valuta, kunne det rette opp valutakursen. Og hvis det var mer grunnleggende problemer som var årsaken til ustabiliteten, kunne en tilstrekkelig lang kreditt-tid på lån til støttekjøp gi landet tid til å rette opp det underskuddet i økonomien som var årsaken til depresieringen. I begge tilfeller gjenvant landet troverdigheten overfor sine samarbeidspartnere. Det var naturlig å forvente at en strengt regelhåndhevende hegemon, dersom landet var med på å avgjøre om et slikt lån skulle gis, ville stille som betingelse at det mottakende landet skulle innføre økonomiske innstramminger i bytte for finansiering til støttekjøp, dersom dette ikke allerede var gjort. I analysen vil jeg se på i hvilken grad Vest-Tyskland var i en posisjon til og utøvet slikt press på andre.

2) *Den innflytelsen Vest-Tyskland hadde ved å ha en sterk valuta*

Et gjennomgående trekk i hele EMS' levetid, var at DEM styrket seg i forhold til de andre valutaene. De andre medlemslandene ble dermed nødt til å intervensere for å opprettholde kursene sine. I følge reglene skulle Vest-Tyskland intervensere på lik linje med alle andre land, dersom den bilaterale kursen ble truet. Tyskerne kunne, ettersom deres valuta alltid var den som steg i forhold til de andres, true med å nekte å intervensere, og dermed skyve hele belastningen for å rette opp kursen over på det andre landet.

3) *Kreve innstramminger i finanspolitikken ved devalueringer*

Forløperen til justeringene innen EMS var at et land ønsket å devaluere. Imidlertid kunne en devaluering ha den uheldige bivirkning at andre land kunne bli fristet til å gjøre det samme. Dette kunne dermed utvikle seg til en serie av konkurrerende devalueringer og at systemet ble ustabil. Derfor var det naturlig å anta at en streng hegemon innen et fastkurssamarbeid ville pålegge medlemmer som ikke holdt valutaen sin innen de avtalte marginene og som ønsket å devaluere, å foreta innstramningstiltak i forbindelse med devalueringen, og true med sanksjoner hvis så ikke skjedde. I følge vedtektene skulle justeringer i sentralratene vedtas ved gjensidig enighet i justeringsbeslutninger, der alle land som var med i samarbeidet og som satt i Kommissjonen deltok (Paragraf 3.2 i Brusselmøtets oppsummering). Dette ble også fulgt i praksis. Siden Tyskland deltok fullt og helt i justeringsbeslutningene, i ECOFINs møter, kunne det utøve press for å få til policyendringer i andre land i bytte mot en kursjustering (Kaelberer 1997:46-7). I analysekapitlet ser jeg på om Vest-Tyskland, i den grad kildene tillater, gjorde dette. Her ville det vært naturlig å se på møtereferater, men ettersom det ikke fins, bruker jeg andre kilder, bl.a. selvbiografier til enkelte av de tilstedeværende politikerne.

4) *Tvinge igjennom kursjusteringer*

En annen faktor som ga Tyskland innflytelse, var det faktum at det var *netto kreditor* innen EMS-systemet, dermed kunne landet unilateralt tvinge de andre til justeringer dersom dette var umulig å oppnå gjennom multilaterale forhandlinger. Noen ganger kunne det være riktig å devaluere for at en valuta ikke skulle forbli kunstig høy og på den måten bidra til ustabilitet. Muligheten til å stoppe intervensjoner, som ble uttrykt i det såkalte "Emminger-brevet,"³⁹ innebar muligheten til å la DEM flyte oppover og tvinge alle de andre til å tilpasse kursen sin. I analysen vil jeg se om landet noen gang tvang et annet medlemsland til å justere eller tilpasse kursen.

Det finnes ikke tilgjengelige, skriftlige kilder på hva som skjedde i de møtene der justeringsbeslutningene ble vedtatt, dermed vil jeg bruke en mer indirekte fremgangsmåte: En måte å studere en stats representanters adferd i lukkede møter, er å se på om landets samarbeidspartnere oppførte seg slik staten ønsket etter å ha ønsket seg en

³⁹ Se 4.4 for beskrivelse.

”fordel” som en devaluering kan sies å være i denne sammenheng. Sagt med andre ord: Innførte EMS-land som ønsket å justere valutaen sin, økonomiske innstramninger av den typen som var påkrevet for at en devaluering skal ha varig virkning, etter å ha bedt om, og fått lov til, å devaluere? Man må med rimelighet kunne anta at Vest-Tyskland, som en sterk forkjemper for lav inflasjon, ville, dersom landet oppførte seg som en streng regelhåndhevende hegemon, presse land som ikke klarte å holde valutaene sine innen svingningsmarginene og som ønsket å devaluere, til å innføre økonomiske innstramninger i bytte mot at de fikk lov til å devaluere.

5) Innflytelse ved å ha presidentskapet i Det Europeiske Råd

En annen mulig kilde til innflytelse innen EMS kom fra måten viktige beslutninger som vedtektsendringer ble tatt: Dette skjedde i Det Europeiske Råd. Presidentskapet her gikk på omgang, Vest-Tyskland innehadde dette vervet flere ganger i EMS’ levetid. I analysen vil jeg se på i hvilken grad Vest-Tyskland i sine presidentperioder forsøkte å utøve press for at de andre medlemslandene skulle følge systemets regler.

Senere endringer

Stiftelseserklæringen dreide seg i all hovedsak om EMS’ oppstartsfase, flere av retningslinjene skulle revideres etter en tid. EMS’ regler ble senere endret to ganger, i Palermo, og i Basel/Nyborg. Her var det bare en forandring av betydning, og det var en utvidelse av finansieringsordningene i Basel/Nyborgavtalene i 1987. Der ble det vedtatt at adgangen til korttidsfinansiering skulle utvides (Pressemeldingen etter møtet 18. september 1987 paragraf 1).

I Det Europeiske Råds møte i Nyborg ble Vest-Tyskland tvunget til å akseptere noe av belastningen ved å intervensjonere intramarginalt (de Grauwe and Papademos 1990:116). Landet kunne da true med ikke å følge opp denne forpliktelsen, som et middel til å få igjennom sin vilje overfor land som ikke holdt seg til reglene.

Hvordan systemet fungerte i praksis

I praksis utviklet det seg raskt til at kun land hvis valutaer deprimerte, intervensjonerte. Det ble dessuten slik at selv om medlemslandene kunne benytte flere tiltak for å rette opp valutaene sine når dette var påkrevet, var det intervensjoner som ble benyttet. Intervensjoner var med andre ord den daglige, ”rutinemessige” driften av EMS - mens

justeringer ble brukt sjeldnere, og da etter enstemmighet. I analysekapitlet kommer jeg dermed i all hovedsak til å se på Vest-Tysklands adferd ved disse anledningene.

Operasjonaliseringer – realismen – regelhåndheverrollen

I analysen skal jeg se på i hvilken grad Vest-Tyskland var en regelhåndhevende hegemon som brukte de sanksjonsmidlene landet hadde til sin rådighet for å få de andre medlemslandene til å holde seg til EMS' vedtatte prinsipper. De overordnede prinsippene innen EMS var økt stabilitet og konvergens, men det var ikke vedtatt spesifikke straffetiltak for landene som ikke la om sin politikk for å oppnå dette. Sanksjonsmidlene var indirekte, som å nekte goder. Den eneste bestemte regelen innen EMS som ble fulgt i praksis, var at det var tvungne intervensjoner dersom en medlemsvaluta gikk utenfor sin vedtatte margin. Den straffen Vest-Tyskland kunne påføre, var å *nekte å gi finansiering* til et "ulydig" land som ønsket det. En form av dette var at dersom en valuta nådde sin nedre grense i forhold til DEM, kunne tyskerne *nekte å intervenere*. Marken var så sterk at det alltid var alle andre lands valutaer som deprimerte i forhold til den. Tyskerne kunne nekte å intervenere, og dermed skyve alle kostnadene for å rette opp kursen over på det andre landet. Vest-Tyskland kunne også, dersom et land *ønsket kursjustering*, men fremdeles ville være medlem i EMS, *nekte landet dette dersom ikke landet samtidig innførte økonomiske innstramminger*. Dessuten kunne tyskerne, som netto kreditor innen EMS, *tvinge igjennom kursjusteringer*. Dessverre gir kildene lite direkte informasjon om hva som skjedde i ECOFINs møter, dermed vil jeg i analysekapitlet studere adferden til land som ønsket å devaluere, og se om de innførte en strammere økonomisk politikk etter å ha devaluert. En siste påvirkningsmulighet Vest-Tyskland hadde, var *innflytelse gjennom det periodevise presidentskapet i Det Europeiske Råd*.

3.5.3 Økonomisk teori – rollen som økonomisk stabilisator

Årsaker til ustabilitet i verdens økonomiske system

Hegemonrollen som er utledet av samfunnsøkonomenes syn på forholdet mellom stater, tar utgangspunkt i hva Keynes-inspirerte teoretikere anser som årsaker til ustabilitet i verdens økonomiske system. Ettersom det ligger i en hvilken som helst økonomis natur at den er i stadig forandring fordi den hele tiden tar opp i seg nye

tendenser innen felter som teknologi, arbeidsorganisering, demografi og forbruksmønster, endres også bl.a. samlet etterspørsel i takt med dette. Enkelte mekanismer har en tendens til å gjøre naturlige svingninger selvforsterkende, som multiplikatoreffekter og psykologiske mekanismer.

Når det gjelder omsetning av valuta, er det slik at kjøperne og selgerne handler like mye ut fra forventninger om økonomien og myndighetenes politikk *fremover* som ut fra *dagens* politikk og økonomiske realiteter (McNamara 1998:16). I et system med flytende valutaer, kan traderne, om markedet forventer at en valuta skal svekke seg, selge seg så langt ned i den at den depresierer mer enn realøkonomiske forhold skulle tilsi.

Den sterke veksten i internasjonal økonomisk interdependens kan forsterke en overdreven depresiering eller appresiering. På 1950- og 60-tallet ble devalueringforventningene som førte til valutakriser hovedsaklig generert av handelsubalanser. I dag er en valutakurs ikke lenger utelukkende bestemt av handelsbalansen, nå består statens finansielle portefølje av utenlandske valutaer, obligasjoner og andre verdipapirer benevnt i utenlandske valutaer. Verdien på disse papirene blir justert fortløpende, i motsetning til handelsbalansen, som utvikler seg over tid. Forventningene til kursutviklingen blir dermed også påvirket av renter, inflasjon, politiske begivenheter, samt antakelser om hvilken politikk som vil bli ført i fremtiden. Fordi begivenheter i finansmarkedet påvirker valutakursene, blir svingningene både større og raskere enn de var tidligere (Loriaux 1991:28). Slik kan negative forventninger til et lands pengepolitiske styring blir selvoppfyllende profetier. Selv om myndighetene har økt rentene, noe som tradisjonelt fører til en sterkere valuta, kan dette føre til flukt fra den, fordi aktørene tolker økningen som et svakhetstegn. Dette kan bli innledningen til en nedadgående spiral med synkende valutakurs, stigende renter og fallende produksjon.⁴⁰

Keynes mente altså at slike ulikevekter i økonomien ikke er selvopprettende, og at økonomien kan gå inn i en depresjon fordi ulikevekter kan være selvforsterkende.

⁴⁰ Se Lamont (2000:220-249) for en beskrivelse av hvordan markedpsykologi og spekulative angrep virket inn på GBP i EMS høsten 1992.

Et annet fenomen som kan forårsake ustabilitet er økonomiske ”bobler” – d.v.s. at det er en sterk vekst i omsetningsverdier som ikke rettferdiggjøres av aktivaenes underliggende verdier. Sterk økning i omsetningsverdier muliggjør profitt, slik kan en ”spekulativ feber” utvikle seg – markedsaktørene blir revet med og begynner å tro at prisveksten skal fortsette. En slik psykose blir forsterket – og ”boblen” vokser seg større – når det er god kreditt-tilgang. Begynnelsen på slutten av dette fenomenet kan være hvis långiverne (for eksempel grunnet prisedgang) begynner å kalle inn kapital fra aktørene, og disse blir tvunget til å selge. Da vil aktivaene bli (enda) lavere priset, finansinstitusjonene vil innkreve ytterligere kapital, og ”boblen” er i ferd med å sprekke – noe den uansett før eller siden gjør (Krugman 1999: 64-67,69).

Med utgangspunkt i disse fenomenene argumenterer Keynesinspirerte teoretikere for at dersom en regional eller den globale økonomien blir overlatt til seg selv uten restriksjoner eller uten en overordnet makt, er det en fare for at forventningene om at en valuta kommer til å depresiere blir selvoppfyllende og skadelige, og de nasjonale økonomiene bli skadelidende.

Hegemonens rolle med hensyn til å sørge for stabilitet – som økonomisk stabilisator

I forrige avsnitt viste jeg til hvordan det, dersom valutamarkedene blir overlatt til seg selv, kan bli valutakurssvingninger som er så store at de er skadelige. Kindleberger, som lot seg inspirere av Keynes’ idéer, hevder derfor at hvis det skal bli stabilitet, er det nødvendig med stabilitetsfremmende politikk ført av en sentral autoritet, en hegemon. For å lykkes, må politikken virke motsyklisk og motvirke uheldige markedsmekanismer gjennom motsykliske tiltak. Eksempler her kan være å senke renten når folk slutter å investere, eller bruke mer penger når samlet etterspørsel faller - kanskje ved å åpne markedene sine når verdensmarkedet minker, eller støtte en valuta hvis det oppstår panikksalg av den. Også når valutakriser er selvoppfyllende – grunnet spekulative angrep – kan en hegemon ha en stabiliserende rolle: En valuta som utsettes for et spekulativt angrep, opplever at aktører begynner å tro at en valuta vil svekke seg. De selger seg derfor ned, dette fører til en depresiering som igjen fører til en ytterligere tillitssvikt – og ytterligere nedsalg. For myndighetene i landet som er under angrep er det ikke tilstrekkelig å følge en økonomisk politikk som er fornuftig med utgangspunkt i fundamentale økonomiske faktorer for å sikre markedets tillit.

Når psykologi slik blir en separat faktor å ta hensyn til, kan en sterk stat, som handler motsyklisk eller sørger for finansieringsordninger som gjør at man kan motvirke uheldige markedsmekanismer, være avgjørende for at stabiliteten blir opprettholdt (Krugman:1999:113).

Her er det en motsetning mellom realismen og Keynes – innen realismen anser man at et land får en ustabil valuta som et resultat av en uansvarlig politikk, og at hegemonen tvinger dem til å ta ondet ved roten. Keynes og hans tilhengere, derimot, mener ikke det er strukturen som må forbedres, men at det som er nødvendig er at hegemonen hjelper et land med en ustabil valuta gjennom en eller flere kritiske perioder.

I følge Kindleberger⁴¹ dreier hegemonens lederskap seg om en økonomisk stabilisatorrolle. Denne staten må påta seg å etablere standarder for oppførsel for andre land som det også selv følger, og søke å få andre til å følge dem - og dessuten bære en betydelig andel av belastningene ved opprettholdelsen av systemet (Kindleberger 1987:11). Det dreier seg om et praktisk, nytteorientert lederskap, som fokuserer på hva som er nødvendig for at et system av stater, i dette tilfelle stater som samarbeider om stabile valutaer, skal fungere. Denne staten påtar seg å overvåke og regulere samarbeidet, og har særlig en rolle under kriser, da motvirker den skadelige konsekvenser av nedgangstider. Kindleberger tok utgangspunkt i det han anså for årsakene til depresjonen på 1930-tallet da han utledet fem administratorfunksjoner hegemonen må fylle for at det skal være stabilitet i verdensøkonomien (ibid. 1987:291-295). Lederskapet består av *fem funksjoner* som jeg vil bruke som operasjonaliseringer: For det første, å opprettholde et *relativt åpent marked for varer det er problemer med å få avsetning for*. For det andre, å sørge for *motsyklisk finansiering*. For det tredje, å holde orden i et *stabilt valutasytem*. For det fjerde, å sørge for *koordineringen av makroøkonomisk politikk*. Og, til sist og mest sentralt, å *sørge for kreditt til dem som ikke får det andre steder* - være "Lender of Last Resort".

Denne teorien ble utviklet med utgangspunkt i hvordan *hele* verdensøkonomien fungerer, den må derfor tilpasses for å kunne brukes i en analyse av *regionalt* valutasamarbeid. Kindleberger anser at det å opprettholde et *marked for varer som det*

⁴¹ Et metodisk problem hadde her kunnet være at Kindleberger delvis brukes av realistene, mens han selv tar utgangspunkt i økonomisk teori. Det vil bli tatt utgangspunkt i det grunnleggende tankemønsteret innen de ulike teoriretningene når rollebegrepene utledes.

er vanskelig å få avsetning for kan betraktes som en form for finansiering, fordi produsentene får frigjort verdier som er bundet i varene. Denne operasjonaliseringen av hegemonrollen kan imidlertid ikke brukes til å besvare de spørsmål som stilles her, fordi forutsetningene for den ikke stemmer overens med realitetene innen EMS. For at en slik finansieringsform skal ha noen virkning eller i det hele tatt være mulig, må det være en meget stor forskjell i økonomisk styrke mellom hegemonen og de andre statene i det økonomiske systemet av stater som den er en del av. Etter 2. verdenskrig var det en utbredt oppfatning blant Vestens økonomer om at det som kunne ha mildnet krisen på 30-tallet var hvis en økonomisk sterk stat hadde sørget for avsetning for produkter som ellers ikke ville blitt solgt. På denne bakgrunn ble det på 50-tallet med stor suksess gitt slik støtte fra USA til Europa, som da var utarmet etter krigen. I EMS' levetid, derimot, var ikke Vest-Tyskland en så økonomisk overlegen stat i forhold til de andre medlemmene som USA var i forhold til Europa på 50-tallet. Vest-Tysklands eksportoverskudd økte stadig i løpet av perioden oppgaven tar for seg (Ungerer et al. 1990:69). Hvis de hadde kjøpt varer fra andre som hadde problemer med å få avsetning for dem, er det lite sannsynlig at deres eksportoverskudd hadde økt. Dessuten, selv om det var konjunktursvingninger i EMS, var det ikke noen stor økonomisk krise sammenlignbar med den på 30-tallet. Dermed faller dette punktet bort.

Kindleberger holder åpenbart finansiering for å være et vesentlig bidrag til å opprettholde valutastabilitet – å *handle varer som ingen andre kjøper* kan sees som en indirekte form for finansiering, mens det å sørge for *motsyklisk og siste utveis kreditt* er direkte former. To av Kindlebergers funksjoner kommer til å bli slått sammen i analysen, nemlig det at hegemonen sørger for kreditt i kriser og motsyklisk kreditt – og at den sørger for finansiering når ingen andre er villige til det.

Et stabilt valutasytem eller faste valutakurser anser Kindleberger som et middel til økonomisk stabilitet i verdensøkonomien, mens i et valutasamarbeid er dette hele formålet. Derfor kan det virke søkt å behandle det som et eget punkt her, om Vest-Tyskland alene skulle opprettholde hele EMS. Men det er på sin plass å se på om landet fungerte som en brobygger innen samarbeidet. Analysen vil derfor ha en del som vil dreie seg om Vest-Tysklands lederskap når det gjaldt å *”opprettholde samarbeidet,”* ettersom det er denne delen av tyskernes innsats avsnittet dreier seg om.

Om Vest-Tyskland foretok støttkjøp, finansiering av støttkjøp og salg av egen valuta når denne appresierte i forhold til andre, ses på under punktet om motsyklisk finansiering og sistehåndskreditt.

Dermed vil det bli sett på i hvilken grad Vest-Tyskland påtok seg ansvaret for å overvåke og regulere EMS ved å se på om landet fylte *tre* funksjoner: For det første, om landet sørget for finansiering, for det andre om landet bidro til å opprettholde samarbeidet og for det tredje om det koordinerte pengepolitikken innen EMS. Denne delen av analysen vil dreie seg om driften av EMS, og dermed utfylle analysen av Vest-Tyskland som regimeetablerer.

En nærmere beskrivelse av disse funksjonene følger nedenfor:

Sørge for kortsiktig og langsiktig finansiering

Dersom en hegemon låner ut penger til et land som opplever nedgangstider, sørger staten for *kortsiktig motsyklisk finansiering* som stabiliserer systemet. Et eksempel på dette innen EMS kunne være når en valuta gikk utenfor svingningsmarginen, men landets myndigheter ikke hadde nok reserver til å foreta støttkjøp. Da kunne et annet lands sentralbank foreta støttkjøp, og slik indirekte bidra med finansiering, ettersom landet med den depresierende valutaen da slapp å oppta lån for å intervenere. Et annet eksempel kunne vært dersom en ressurssterk stat lånte ut penger for å avhjelpe en slik situasjon. Slik kan en hegemon innen et valutasamarbeid gi kortsiktig motsyklisk finansiering.

Kindleberger skriver også at en hegemon kan bidra til systemstabilitet ved å ved å gi *stabil langsiktig finansiering* til et land hvis valuta depresierte (ibid:292). I analysen vil dette spørsmålet bli besvart ved i særlig grad å se på om Vest-Tyskland bidro med støtte til sine partnere med å opprettholde verdien på sine valutabeholdninger ved å tillate at DEM ble brukt som reservevaluta.

Kindleberger er særlig opptatt hvordan en hegemon kan bidra til stabilitet ved å sørge for finansiering til land i finansiell krise når alle andre långivere har sagt nei. Dette behøver ikke være altruisme, å hjelpe nære handelsforbindelser når disse sliter kan være en måte å ivareta sine egne interesser. Ved å gi en sentralbank ubegrenset kreditt når den er i vanskeligheter får den hjelp til å stabilisere valutaen og unngå det som kan skje ved begrenset utlån: Valutaen depresierer allikevel, og pengene går tapt.

(Kindleberger, 1989:203-4). I analysen kommer jeg til å se på om Vest-Tyskland ga slik *siste utveis kreditt*.

Opprettholde samarbeidet

Kindleberger var spesielt opptatt av hvordan en hegemon oppfører seg i *kriser*.

Imidlertid handler denne oppgaven om en periode i EMS som var preget av stadig økende grad av stabilitet – dermed vil jeg fokusere på de *problemene* som oppsto, om Vest-Tyskland var villig til å opptre som megler mellom land som hadde samarbeidsproblemer. Dermed vil jeg særlig se på landets adferd i den første, ustabile perioden i EMS tidlig på 80-tallet, og både på forebyggende og kriseløsende tiltak det bidro til å iverksette. Dessuten vil jeg se på hvordan landet jobbet med å rekruttere andre vest-europeiske land som medlemmer; dess flere medlemmer i EMS, dess sterkere ville samarbeidet om valutastabilitet bli.

Koordinere makroøkonomisk politikk

En sterk stat kan koordinere flere lands makroøkonomiske politikk⁴²: Under gullstandarden utviklet Englands sentralbank teknikker for å administrere Londons penge- og kapitalmarkeder, som igjen kommuniserte pengepolitikk til resten av verden. Banken kunne imidlertid ikke koordinere finanspolitikken i denne perioden, ettersom denne politikken knapt eksisterte da (Kindleberger 1987:294). I analysen vil jeg se på om Vest-Tyskland koordinerte EMS' makroøkonomiske politikk på en tilsvarende måte. Dette innebærer at jeg vil se på om tyskerne koordinerte de statlige inntektene og utgiftene i EMS-landene, og om de også koordinerte deres rente- og inflasjonsnivå. Særlig vil jeg se på i hvilken grad landets inflasjonsbekjempende holdning og hvordan det at DEM ble nøkkelvalutaen i systemet påvirket utformingen av politikken i de andre medlemslandene.

Operasjonaliseringer – økonomisk teori – økonomisk administratorrollen

I analysen skal jeg svare på en rekke spørsmål om hvilken rolle Vest-Tyskland spilte innen EMS. Jeg vil se på om tyskerne ga *motsyklisk finansiering*, i form av støttekjøp av valutaer som gikk utenfor svingningsmarginen eller om de ga kreditt til andre medlemsland i krisetider. Videre vil jeg se på om landet ga *stabil langsiktig*

⁴² Finans- og pengepolitikk

finansiering ved å arbeide for og påta seg kostnader ved finansieringsordninger til land som ikke hadde nok egne reserver til å ivareta forpliktelsene sine innen samarbeidet. Dessuten kommer jeg til å se på om Vest-Tyskland var en stat som ga *siste utveis kreditt*, om de ga kreditt til land som ikke fikk det andre steder. Videre, om landet var villig til å opptre som megler mellom land som hadde samarbeidsproblemer, om det slik bidro til å *oppretholde samarbeidet*. I tillegg til dette vil jeg se på hvordan landet jobbet med å rekruttere andre vest-europeiske land som medlemmer. Jeg vil også se på om tyskerne *koordinerte den makroøkonomiske politikken* i systemet ved å sette standarder for finans- og pengepolitikken i systemet, d.v.s. for statenes inntekter og utgifter, samt rente- og inflasjonsnivå.

Her hadde jeg kunnet analysert tyskernes adferd både i et primært og et sekundært ledd: *Primært* om EMS kunne sies å ha vært under Vest-Tysklands økonomiske lederskap, noe som i tilfelle ville ha styrket HST. *Sekundært* kunne jeg sett på om Vest-Tyskland pådro seg uforholdsmessig store kostnader som gikk utover landet selv fordi landet fylte en hegemonrolle – hvis dette hadde vært tilfellet, ville teorien blitt ytterligere styrket. Imidlertid finner jeg så lite i den første delen av analysen at det er formålsløst å se på det sekundære leddet.

3.5.4 En skjematisk fremstilling av tre av hegemonrollene

Disse hegemonrollene dekker ulike funksjoner en ledende stat innen det internasjonale monetære systemet kan inneha. Forskjellen på den økonomiske stabilisatorrollen og regelhåndheverrollen er at selv om hegemonen en klar lederfunksjon i begge rollene, bruker den ingen sanksjonsmidler i stabilisatorrollen. Dessuten bidrar landet med finansiering i krisetider.

Innen de ulike rollebegrepene fyller hegemonen ulike funksjoner, noe som kan settes opp skjematisk:

Figur 3.1: Skjematisk oversikt over hegemonroller

Rolle (Teori) Oppgaver	Regimeetablerer (Liberal interdependens)	Regelhåndhever (Realisme)	Økonomisk stabilisator (Keynesinspirert)
Konstitusjons- bygger, etablerer	X	X	X
Domstol		X	
Stabilisator			X

3.5.5 Gramsci – rollen som ideologisk hegemon

Et fjerde og vagere hegemonbegrep tar utgangspunkt i marxisten Antonio Gramscis skrifter. Han brukte begrepet hegemoni til å uttrykke en enhet mellom materielle krefter og etisk-politiske ideer – en enhet mellom struktur og overbygning – der makt basert på dominans over produksjonen er rasjonalisert gjennom en ideologi som inkorporerer kompromiss eller konsensus mellom dominerende og underordnede grupper. Dette er en hegemonisk struktur på verdensordenen der makt primært tar form av konsensus (R. W. Cox, sitert i Keohane, 1984). Siden dette hegemonbegrepet er vagere, passer det ikke inn i tabellen ovenfor.

Betydningen av denne oppfatningen av hegemoni er at den er et hjelpemiddel til å forstå hvorfor hegemonens partnere er villige til å underordne seg dens lederskap. En slik mektig stat fordrer respekt for at den skal kunne konstruere en ordnet struktur innen verdens kapitalistiske system. Et ideologisk hegemoni er basert på oppfatningen til elitene i de underordnede statene av at de har fordeler av dette, gjennom ideologisk konsensus. Et eksempel på ideologisk hegemoni innen internasjonal politisk økonomi var den generelle konsensusen som Bretton Woods-systemet med faste valutakurser var basert på (Gilpin 1987:160).

Bretton Woods-systemet var en interaksjon mellom idéer og økonomisk struktur; delte oppfatninger hos politikktutformere var en viktig faktor i utviklingen i retning av

å gi staten mer makt overfor markedet. To faktorer var avgjørende for at det skulle bli et monetært samarbeid i Bretton Woods som i EMS senere: For det første, turbulensen etter krakket i 1929. For det andre, Keynes' ide om at politikktutformerne skulle rette sin oppmerksomhet mot de konkrete situasjoner de opplevde i sine nasjoners økonomier og handle for å bedre resultatene. Disse to elementene førte til at det internasjonale monetære systemet måtte utformes slik at valutakursstabilitet kunne nås uten å ofre nasjonal politisk kontroll over innenlandsøkonomiene (McNamara 1998:72,83-84).

Det er grunn til å bruke begrepet *ideologisk hegemoni* med varsomhet: For det første er lederne i de underordnede statene ikke nødvendigvis ofre for en falsk bevissthet når de godtar den hegemoniske ideologien, eller at de er en liten parasittaktig elite som svikter nasjonens interesser for sine egne egoistiske formål. Gilpin nevner at under både Pax Britannica og Pax Americana økte velstanden til andre deltakende land, noen ganger mer enn for hegemonen. Under enkelte betingelser – ikke nødvendigvis alle – kan det være til fordel for *både* periferiens eliter *og* i deres lands' økonomiske vekst, å underordne seg hegemonen (Gramsci, sitert av Robert Cox, gjengitt i Keohane, 1984:44-45).

Hovedidéen fra Gramsci er at det er et sett holdninger og verdier som blir så dominerende at andre tar etter, noe som nedfeller seg i regler og institusjoner. Anvendt på Vest-Tyskland i EMS, skulle dette innebære at de hadde en egen ideologi som andre kunne underordne seg. Det økonomisk-politiske standpunktet som tyskerne hadde som adskilte dem fra sine samarbeidspartnere i EMS, var landets sterke inflasjonsbekjempende holdning. Suksessen til Vest-Tyskland når det gjaldt å opprettholde prisstabilitet, gjorde landet til et forbilde for økonomisk svakere land.

Operasjonaliseringer – gramscianske begreper – ideologisk hegemoni

I analysen av om Vest-Tyskland var en ideologisk hegemon innen EMS, besvares tre hovedspørsmål. For det første: Ble det en økende grad av ideologisk enighet innen EMS? Og, i tilfelle, i hvilken grad er det grunnlag for å si at dette skyldes at Vest-Tysklands påvirkning? Det siste er: Ble en endring i ideologisk tilnærming til valutasamarbeid og relaterte politiske beslutninger nedfelt i nye institusjoner og samhandlingsregler og/eller -rutiner?

Under spørsmålet om i hvilken grad det kan sies at en økende ideologisk konsensus skyldtes Vest-Tysklands påvirkning, er det nødvendig å se på *hvordan kausale oppfatninger* spres. Her vil både McNamaras og Marcussens arbeider bli brukt. McNamara nevner tre kilder til det hun kaller den neolibérale konsensusen: For det første, opplevelsen blant de politiske elitene om at det hadde funnet sted en *policyfiasko*; for det andre, at det fantes et *alternativt policy-paradigme*⁴³ og for det tredje, eksistensen av en vellykket etterlevelse av dette paradigmetts prinsipper, *det tyske eksemplet* (McNamara 1998:171). Marcussen har tre punkter som er utgangspunkt for en fyldigere forklaring av hva som menes med kildene til en ny konsensus: En egenskap ved opplevelsen av en *policy-fiasko* er at når veletablerte ideer blir utsatt for et destabiliserende sjokk, så følger en kort fase med et "ideational"⁴⁴ vakuum. Denne fasen varer ikke lenge, men er allikevel svært avgjørende når det gjelder å velge ut et sett ideer blant alle de mange konkurrerende oppfatninger om hva som er god politikk (Marcussen 1999:389). Med det *alternative policy-paradigmet* menes at en av kildene til en ny konsensus er at det finnes et paradigme som gir inntrykk av å kunne løse de problemene man står overfor. Marcussen presenterer tre idealtyper av mekanismer for hvordan oppfatninger om kausale sammenhenger blir fremmet: "*Ideational*" modellering, "*ideational*" lederskap og "*ideational*" påtrykk⁴⁵ (Marcussen 1999:389). Mekanismen han kaller "ideational" modellering, som innebærer at lederne ser seg om etter et alternativ til sin egen politikk dersom de opplever den som mislykket – tilsvarende det McNamara kaller *det tyske eksemplet*. Hun påpeker at i perioder hvor politikk oppleves som feilslått, ser lederne seg om etter eksempler som fungerer. Disse to vil derfor bli slått sammen og analysert under "*ideational modellering*" i analysekapitlet. "*Ideational*" lederskap innebærer at kausale ideer kan spres dersom en gruppering av et transnasjonalt organisert lederskap med faglig tyngde på et bestemt saksområde påtar seg en lederrolle i den korte perioden med "ideational" vakuum. Den tredje typen av mekanisme for spredning av ideer, "*ideational*" påtrykk, er den påvirk-

⁴³ A conceptual model underlying the theories and practice of a science subject. (<http://www.askoxford.com/?view=uk>)

⁴⁴ Både McNamara (1998:3-4) og Marcussen (1999:389) bruker ordet "ideational" for å beskrive kausale ideer. Marcussen bruker denne definisjonen: "The concept of causal ideas is defined as being knowledge structures about macroeconomic cause-effect relations which inform and legitimize the discourse and policy choices of European elites" (ibid: 389).

⁴⁵ Marcussen bruker ordet "coercion" for å beskrive læringsprosessen som finner sted underveis i et paradigmeskifte i politiske elites tenkning. "Tvang" er etter mitt syn for et for sterkt ord for det han beskriver, derfor er det erstattet med "påtrykk."

ningen som skjer i de internasjonale organisasjonene som nasjonale eliter deltar i og er avhengige av. Argumentet her er at, i situasjoner kjennetegnet av kompleksitet og usikkerhet, har elitene en hang til å lære og å internalisere de rådende oppfatningene i de klubb-lignende foraene som de deltar i gjennom internasjonalt arbeid.

Dermed er det disse operasjonaliseringene som besvares i analysen av Vest-Tyskland som en ideologisk hegemon: *Ble det en økende grad av ideologisk enighet innen EMS? Og, i tilfelle, i hvilken grad er det grunnlag for å si at dette skyldes at Vest-Tysklands påvirkning?* Under dette punktet besvares så følgende spørsmål: Var det en opplevelse blant de politiske elitene om at det hadde funnet sted en policy-fiasko? Så: Fantes det et alternativt policy-paradigme? Og ble dette i tilfelle spredt ved ”Ideational” modellering, ”ideational” lederskap og ”ideational” påtrykk? Den tredje hovedoperasjonaliseringen er: *Ble en endring i ideologisk tilnærming til valutasamarbeid og relaterte politiske beslutninger nedfelt i nye institusjoner og nye samhandlingsregler?*

3.6 Metode

3.6.1 Om casestudier

Casestudie er metoden som blir benyttet til å løse problemstillingen i denne oppgaven, og er en empirisk undersøkelse. Denne metoden gjør bruk av en intensiv strategi, d.v.s. at den ser bare på én enhet. Casestudie er særlig egnet når grensene mellom fenomenet som studeres og omgivelsene ikke er helt åpenbare (Yin 1994:13), slik et lands institusjoner og holdninger ikke kan sies å fungere isolert fra omverdenen.

Casestudier er anvendelige i situasjoner som særpreges av at det er mange flere variabler av interesse enn observasjonsheter. For å kunne konkludere må kildene som benyttes fremskaffe data som konvergerer, d.v.s. peker i samme retning. Ved denne analysemetoden drar forskeren nytte av teoretiske forslag, utarbeidet på forhånd, som er ment å skulle styre datainnsamlingen og analysen. De teoretiske forslagene som blir brukt i denne oppgaven blir utledet av hegemonteori.

Denne oppgaven er utformet som en studie av et enkeltcase. Yin oppgir flere grunner for å velge en slikt studie fremfor et med flere cases, bl.a. hvis det representerer et kritisk case når det gjelder å teste en velformulert teori (ibid:39). Vest-

Tyskland er et kritisk case når det gjelder å se på en mektig stat innen Europa, og kan dermed brukes til å teste HST. Imidlertid har de ulike hegemonmaktene opp gjennom tidene vært så vidt forskjellige med hensyn til omgivelser og egenart at å utlede en direkte testbar teori av HST er vanskelig. Å skulle bekrefte eller avkrefte en tese på bakgrunn av graden av overensstemmelse mellom en bestemt stats adferd med de rolleforventninger som kan utledes fra denne teorien, som jo basert på tidligere eksempler, er derfor problematisk. Allikevel vil jeg hevde at tesen blir styrket om dens utledninger kan brukes til å beskrive Vest-Tysklands adferd innen EMS.

Yin trekker frem kontrasten mellom helhetlige casestudier og dem som ser på enheter som er deler av helheten. Her kommer ett metodisk problem i et studie av Vest-Tysklands økonomiske politikk, nemlig konflikten mellom den politiske ledelsen og sentralbanken. Iblant var det Bundesbanks vilje som ble avgjørende for landets handlinger internasjonalt, iblant den politiske ledelsens. Jeg tar en forenkende forutsetning om at landet handlet som en enhetlig aktør i den forstand at jeg forholder meg til det som til enhver tid ble den tyske politikken, enten den skyldtes politikerne eller sentralbanklederne. Imidlertid vil punkter med uenighet nevnes der det er aktuelt, ettersom det å skulle overse disse drakampene ville være å overse en sentral faktor i tysk pengepolitikk: Utfallet kunne bli forskjellig alt ettersom hvilken aktør som fikk det siste ord.

For at kildene blir brukt til å besvare problemstillingen, må studiet ha et godt forskningsdesign. Dette har fem elementer: *Studiets spørsmål, studiets forslag, analyseenheten(e), logikken som knytter dataene sammen med forslagene og kriteriene for å tolke resultatene.*

Med studiens spørsmål menes hvilken spørsmålsform som blir benyttet - i denne oppgaven dreier det seg om "Hva slags adferd hadde Vest-Tyskland innen EMS" og "Hvordan påvirket dette EMS' stabilitet?" Når det gjelder oppgavens forslag er at de fire rollene utledet fra HST kan brukes til å fortolke Vest-Tysklands virkemåte i EMS. Analyseenheten her er Vest-Tyskland. Med hensyn til logikken som knytter dataene til forslagene, er fremgangsmåte som blir benyttet her mønstersammenligning, som innebærer at informasjon fra et case blir sammenlignet med forventninger utledet av en teori. I denne oppgaven blir rollebegreper utledet fra HST sammenlignet med Vest-

Tysklands handlinger innen EMS. De kriteriene jeg legger til grunn for å tolke funnene er i hvilken grad de samsvarer med operasjonaliseringene som utgjør rollebegrepene. Her er det et problem: Hvor tett opptil teorien skal funnene være for at jeg skal ha grunnlag for å konkludere at rollebegrepene passer på Vest-Tysklands adferd i EMS? En statistisk test er ikke mulig her, ettersom variablene er på ordinalnivå. Det er med andre ord ingen nøyaktig måte å fastsette kriteriene for tolkingen. I denne oppgaven blir det konkludert ut fra hovedtendensen i funnene om teorien blir styrket eller ikke (Yin 1994:20-26).

3.6.2 Teoriens rolle i utformingsarbeidet.

Punktene ovenfor blir altså dekket ved at caset blir knyttet opp til ulike forventninger til adferd utledet fra hegemoniteori. HST blir slik utledet til fire rollebegreper: Etablererrollen, regelhåndheverrollen, stabilisatorrollen og rollen som ideologisk hegemon.

For at et forskningsopplegg skal være tilfredsstillende må det innfri kravene om definisjonsmessig validitet, reliabilitet og ekstern validitet (Yin 1994:33-36). Når den definisjonsmessige validiteten og reliabiliteten blir ivaretatt, sikres dataenes validitet.

Problemstillingen er blitt formulert på teoriplanet, mens analysen vil bli utført på empiriplanet. For at det som skjer på disse to planene skal kunne knyttes sammen, må det være samsvar mellom bruken av samme begrep begge steder *Definisjonsmessig validitet* innebærer at riktige operasjonelle mål, eller operasjonaliseringer, for de teoretiske begrepene som studeres blir etablert. Datainnsamlingen baseres på operasjonaliseringene – derfor er det sentralt å ha størst mulig samsvar mellom dem og de teoretiske definisjonene som de er ment å måle (Hellevik 1991:42-44). Dette blir ivaretatt her ved at når forventningene til Vest-Tysklands adferd utledes, blir HST knyttet sammen med generell økonomisk teori om hvordan et valutasamarbeid fungerer. Dessuten blir teorien knyttet opp mot ideer om hvordan maktutøvelse kan skje under forhandlinger og innen et samarbeid.

Med hensyn til *reliabilitet*, er poenget at datainnsamlingsprosedyrene er så nøyaktig utført at de kan bli gjentatt av andre, med samme resultater. I denne hovedoppgaven gjøres dette ved å ha systematiske litteraturhenvisninger.

Ekstern validitet har med undersøkelsens troverdighet å gjøre og innebærer at man etablerer et område som funnene i undersøkelsen kan generaliseres til. Her er det

imidlertid problemer forbundet med dette, fordi den hegemoniteorien jeg bruker bare er utledet av to mektige staters utenrikspolitikk i to forskjellige perioder i historien. Storbritannia under gullstandarden var på mange måter ulikt USA under Bretton Woods-systemet - dermed er teorien vanskelig å generalisere fra. Rent bortsett fra at et eventuelt vest-tysk hegemoni bare ville være regionalt, finnes det også mange ulikhetspunkter mellom dette landet og andre ressurssterke land. Dermed må HST tilpasses for å kunne brukes på Vest-Tysklands handlinger innen EMS.

Det ville være vanskelig å finne hvilke stater funnene ved en teoritest skulle generaliseres til. Muligens kunne Japan vært et slikt land – med sin økonomiske styrke kunne landet anses som en potensiell regional hegemon. Men bl.a. struktur- og kulturforskjeller gjør at Japan og Vest-Tyskland ikke er direkte sammenlignbare. Dermed er det ikke et sett av direkte sammenlignbare cases å teste HST på, og heller ikke et gyldighetsområde som resultatene av en slik test umiddelbart kan generaliseres til.

3.6.3 Forberedelser til datainnsamling

I en casestudie er det ikke standardiserte rutiner for hvordan datainnsamlingen skal gjennomføres, men noen egenskaper ved den som gjennomfører den er allikevel viktige. Av særlig betydning er det å ikke bli fanget av sine egne idéer eller forhåndsoppfatninger. For meg som en skeptiker til hegemoniteori vil dette innebære at jeg må holde alle muligheter åpne for at den faktisk kan brukes til å beskrive utviklingen i EMS på en fruktbar måte (Yin 1994:56-59).

3.6.4 Datainnsamlingen

Kildenes styrker og svakheter

Analysen baseres på artikler og bøker – og ett TV-program – som omhandler oppgavens fagfelt. *Styrken* ved de skriftlige kildene er at de er stabile, og de ikke er fremskaffet p.g.a. dette caset. Dermed er de ikke innrettet mot oppgavens spesielle retning, og gir derfor et bredere innblikk i temaet enn f.eks. en spesialtilpasset intervjuundersøkelse ville ha gjort. Jeg bruker også selvbiografier, fordi de kan være gode kilder til hva som har skjedd i lukkede møter uten skrevne referater. Ved å benytte slike kan man løpe den risiko at de har tatt farge av at forfatterne selv har vært aktører i de omtalte begivenhetene. Hovedtyngden av datamaterialet er imidlertid

fagartikler og – bøker. *Svakheten* ved disse er at forfatterne kan være partiske, og ha ufullstendig informasjon. Dessuten kan det også være vanskelig å fremskaffe de underliggende dataene.

Prinsippene for datainnsamling:

Jeg bruker mange ulike skriftlige kilder i oppgaven. Når informasjonen fra disse peker i samme retning, vil resultatene være mer troverdige (Yin 1994:93). Slik styrkes den definisjonsmessige validiteten. En fullstendig litteraturliste er utarbeidet, dessuten har jeg beskrevet hvordan jeg utleder operasjonaliseringer fra teorien, slik kan andre følge tankegangen fra problemstilling til konklusjon.

3.6.5 *Analysen av casestudiets materiale.*

I oppgaven vil jeg sammenligne de empiriske forventningene HST genererer med det jeg finner om Vest-Tysklands adferd innen EMS. Hegemonteorien former hele strukturen på oppgaven, som er en mønstersammenligning der et empirisk basert mønster sammenlignes med et predikert. Hvis mønstrene sammenfaller, bidrar det til å styrke casestudiets *interne validitet* (Yin 1994:108).

3.6.6 Oppsummering:

Problemstillingen i oppgaven er om Vest-Tysklands adferd innen EMS forårsaket systemets stadig økende stabilitet. For å løse denne, vil et mønstersammenlignende casestudie bli brukt, der operasjonaliseringer utledet av hegemoniteori er mønsteret som Vest-Tysklands handlinger sammenlignes med. Operasjonaliseringene ut fra fire varianter av HST utgjør fire forskjellige rollebegreper: Etablerrollen, regelhåndheverrollen, administratorrollen og rollen som ideologisk hegemon analyseres i kapitlene 4-7. I all hovedsak blir det brukt skrevne kilder.

4. Liberal interdependens - regimeetablerrollen

4.1 Innledning

I kapittel 3 kom jeg frem til, i tråd med liberal interdependens-tenkning om hva som skaper stabilitet i den internasjonale økonomien, at en rolle en hegemon kan ha er å være en hoveddrivkraft bak etableringen av samarbeid mellom stater.

Jeg kom frem til følgende operasjonaliseringer: Hvilke styrker, eller kilder til innflytelse, hadde landet som det kunne benytte seg av ved opprettelsen av EMS? I hvilken grad tok Vest-Tyskland initiativ til møter under forhandlingene om opprettelsen? Hvor hardt arbeidet statens representanter for å få med andre? I hvor stor grad var Vest-Tysklands representanter pådrivere for å innføre divergensindikatoren, hvis bruk ville medføre økt symmetri? Og hvor sterkt insisterte tyskerne på å etablere finansieringsordninger som gjorde det mulig for økonomisk svakere land å delta i EMS, og som ville gjøre samarbeidet symmetrisk? Var staten villig til å oppgi sin egen etablerte politikk for å tilpasse seg sine samarbeidspartnere?

4.2 Økonomisk og annen generell relativ styrke⁴⁶

Her vil jeg se på hvilke styrker Vest-Tyskland hadde som førte til at det hadde en god posisjon i *forhandlinger generelt*. I avsnitt 3.4.1 ble det fastslått at Vest-Tyskland var det mest ressurssterke landet i Vest-Europa, landet ha vært en viktig aktør å skulle ha med "på laget" ved opprettelsen av et hvilket som helst samarbeid i regionen. Et samarbeid på et viktig saksområde uten dette landet med virker usannsynlig. Kanskje var sikkerhetspolitikk indirekte en årsak til at Vest-Tyskland ble med i EMS: Frankrike søkte å begrense Vest-Tysklands økende innflytelse ved at det ble med i et stadig mer forpliktende samarbeid innen EF (Sandholz 1993). At franskmennene således var ivrige etter å ha Vest-Tyskland med i et fastkurssamarbeid, ga Vest-Tyskland generell forhandlingsstyrke.

⁴⁶ Denne analysen er basert på Ludlow (1981) og Gros og Thygesen (1992:35-36). Helmut Schmidt har skrevet om opprettelsen av EMS, men ettersom han skriver at Ludlow har de gjengitt de vesentlige faktaene korrekt, har jeg valgt å bruke sistnevntes bok.

M.h.t. tyskernes evne til å betale for gjennomføringen av eventuelle egne forslag, så var landet en overskuddsøkonomi med store reserver, dessuten hadde det et hjemmemarked som i større grad enn det som ble gjort kunne åpnes for import. Vest-Tyskland kunne påta seg forpliktelser når det gjaldt å hjelpe mulige medlemsland i EMS som ikke ville kunne klare å holde seg innen svingningsmarginene, og også hjelpe andre land til å selge sine eksportvarer.

4.3 Forhandlingsstyrke

Her vil jeg se på hva som gjorde at Vest-Tyskland hadde en sterk posisjon i *forhandlinger om opprettelsen av et valutasamarbeid spesielt*.

Kansler Helmut Schmidt var en av hovedforhandlerne bak EMS: Ikke bare var han en av initiativtakerne, han var også en vesentlig drivkraft for at samarbeidet skulle etableres. Selv om han hevder at det var et felles initiativ og ikke hans alene at samarbeidet ble foreslått (Schmidt 1992:249), var han ikke desto mindre en pådriver for at forhandlingene skulle fortsette, selv når de var fastlåste. Etter Det Europeiske Råds møte i Bonn fremsto kansler Schmidt som den dominerende statslederen innen EF (Ludlow 1982:127). Hans posisjon i diskusjonene rundt opprettelsen av EMS ble styrket av at han tidligere hadde vært finansminister, samtidig som Valéry Giscard d'Estaing. De to hadde, i tillegg til å utvikle kompetanse på det monetære området i sin ministertid, også opparbeidet en god samarbeidsrelasjon, noe som kom til nytte i forhandlingene i 1978. Schmidts innflytelse ble også forsterket av at han sto sterkt på hjemmebane (Ludlow 1982:290). At en stat blir representert av en politiker med en slik tyngde, gir styrke i forhandlinger.

Etter møtet i København fortsatte arbeidet med utviklingen av systemet i EFs monetære organer og i en uoffisiell ekspertgruppe; Vest-Tyskland var representert i begge. I den uoffisielle utredningsgruppen var også Frankrike og Storbritannia representert. Ettersom sistnevnte falt ut etter hvert, fikk Vest-Tysklands representant en desto større rolle å spille, fordi han ble en av to forfattere av komitéens rapport, det fransk-tyske dokumentet, som ble godtatt som utgangspunkt for den detaljerte planleggingen av EMS som skulle foregå i EFs organer etter møtet i Bremen (Ludlow 1981:106, 126-7).

Imidlertid spilte Frankrikes president, Valéry Giscard d'Estaing, en viktig rolle som Schmidts støttespiller. Ved sammenbruddet i diskusjonene om tekniske temaer høsten 1978 var det et møte mellom de to statslederne som fikk forhandlingene tilbake igjen på skinner (ibid:238). Dessuten var det i EFs organer også en annen betydelig person som var opptatt av å fremme EMS, belgieren Jaques van Ypersele, som var styreleder i Den monetære komitéen som var med på å utrede de praktiske konsekvensene av forslaget om et nytt valutasamarbeid. Han bidro også med flere utredninger om temaet. Uten hans medvirkning hadde EMS trolig sett helt annerledes ut.

Vest-Tysklands kansler var nok den enkeltperson som hadde mest innflytelse under forhandlingene, selv om landet ikke var alene om å ha "tunge" representanter.

4.4 Adferd

I dette avsnittet vil jeg se på i hvilken grad Vest-Tyskland, gjennom sine ulike representanter, kan sies å ha oppført seg i samsvar med hva man kan forvente av en liberal hegemon under forhandlingene om opprettelsen av EMS.

Vest-Tysklands kansler Schmidt var den som sammen med Frankrikes president Giscard d'Estaing foreslo et utvidet europeisk valutasamarbeid for de andre statsoverhodene i EF etter en middag i København i april 1978 (Schmidt 1992:249, Ludlow 1981:91-2). Schmidt hadde personlig utarbeidet et forslag om et pengesfond som skulle overta midlene og funksjonene til de eksisterende fellesskapsinstitusjonene, at det skulle bli en "pool" av offisielle reserver fra medlemslandene, at det skulle bli økt bruk av EFs valutaer istedenfor dollar i intervensjoner og at EUA⁴⁷ skulle bli mer utbredt i bruk. Middagen dette forslaget ble fremmet på var i forbindelse med Det europeiske råds møte, slik at de to ikke kan sies å ha tatt initiativ til selve møtet, men at temaet ble tatt opp på denne måten på dette tidspunktet, var deres fortjeneste. At disse to statsoverhodene benyttet anledningen til å foreslå et nytt fastkurssystem etter en middag der ingen embetsmenn var til stede, viser deres sterke ønske om å oppnå noe med dette forslaget: Etter kansler Schmidts utsagn ville Bundesbank og finansministeriet ha gjort sitt beste for å hindre forslagene om EMS, hadde han rådført

⁴⁷ European Unit of Account, en pengeenhet satt sammen av vektete verdier av EFs valutaer.

seg med dem tidligere (Ludlow 1981:138). Bundesbank var kritisk til at DEM skulle knytte seg til store og inflasjonspregede økonomier.

EMS' opprettelse ble, i tillegg til andre saker, drøftet i Det europeiske råds møter, dermed kan det ikke sies at noe enkeltland var initiativtaker til disse diskusjonene. Men at valutasamarbeid ble drøftet i den grad det ble på disse møtene, må sies å i vesentlig grad ha vært kansler Schmidts fortjeneste.

Med hensyn til om de *andre EF-landene ble med etter Vest-Tysklands initiativ*, så er det riktig å si at på møtet i København klarte kansleren å få de andre EF-medlemmene, med unntak av Storbritannia, med seg. Selv om politikerne ikke forsto de tekniske implikasjonene av initiativet, forsto de den politiske betydningen, og støttet det av den grunn. Imidlertid var det særlig Vest-Tysklands og Frankrikes statsoverhoder som var engasjert i planen. Schmidt skrev i sin selvbiografi at etableringen av EMS ikke ubetinget var i Vest-Tysklands interesse, men at det var i næringslivet innen EFs interesse generelt at man stabiliserte trekanten Nord-Amerika, EF og Japan, og at EMS var en god begynnelse i retning av å nå denne målsetningen (Schmidt 1990:164).

Dette initiativet, som i utgangspunktet så ut som et forsøk på å skaffe et kollektivt gode ut fra en velvillig interesse for regionens velferd, forstås nok bedre hvis man ser på hva som var Vest-Tysklands egeninteresse. At den amerikanske dollaren med jevne mellomrom var ustabil førte til frykt for en mulig betydelig appresiering av DEM og dermed minkende fortjeneste fra eksporten. Kansleren utviklet en strategi for å hankses med dette. Han søkte å knytte DEM så fast som mulig opp til de flytende valutaene i Europa hvis lands myndigheter var villige til å motstå presset fra en svekket dollar. Ved å slik minske sannsynligheten for at disse valutaene plutselig skulle tape sin verdi i forhold til DEM, kunne dette bidra til å oppnå to mål: For det første, å stabilisere omgivelsene for mesteparten av Vest-Tysklands handel, for det andre, å beskytte landet mot alltid å være i frontlinjen for angrep i internasjonale fora for i for liten grad å være ekspansiv.

En av nyskapningene i forhold til Slangen som ble drøftet under opprettelsen av EMS var forslaget om en *divergensindikator* som skulle utløse tvungne intervensjoner. Introduksjonen av en divergensindikator ble ansett som en viktig innovasjon, innføringen av den som sentrum i et fastkurssystem ville fremme symmetri. En slik

mekanisme for mellomstatlig koordinering av politikk hadde aldri eksistert tidligere. Vest-Tyskland støttet ikke innføringen av en divergensindikator.

Både hva som skulle utløse intervensjoner og hvilke finansieringsordninger som skulle etableres ble drøftet mye under forhandlingene om EMS. Dette kan illustreres ved hvordan man tolket forslagene som ble fremmet i Bremen: Med hensyn til det første temaet, var spørsmålet om det skulle være et system der bare en valuta skulle intervenere om den avvek fra sin sentralkurs, gitt i ECU, eller om det skulle være et system der det skulle fastsettes et bilateralt nett av pariteter, slik at man måtte intervenere dersom en valutakurs nådde grensen vis-à-vis en annen. Selv om det sistnevnte i teorien skulle være symmetrisk hvis begge landene ble pålagt å intervenere, ville det ikke bli slik i praksis ettersom det ene landet måtte selge sin valuta for å holde den nede, og dermed ikke tære på sine reserver, mens det andre ville bli nødt til å bruke av reservene sine for å foreta støttekjøp. Den første løsningen, der kursavvik ble målt i forhold til en sentralkurs, ville være mer symmetrisk, ettersom det da bare var et land som skulle intervenere for å justere valutakursen, selv om det kunne være et økonomisk sterkt land som måtte selge sin egen valuta for å få kursen ned. Enkelte så for seg at Vest-Tyskland kunne komme i denne posisjonen, slik det hadde skjedd i Slangen, og håpet at ved innføringen av en slik løsning, ville andre medlemsland kunne bruke mindre av reservene sine for å foreta støttekjøp. En liberal hegemon som ønsker et symmetrisk system ville fremmet en slik ordning; det gjorde imidlertid Vest-Tyskland ikke. Landet støttet en modell der sentralratene skulle bli bestemt i forhold til ECU, men et bilateralt nett av valutakurser skulle komme i tillegg. Dermed ville det alltid være to avvikende kurser hvis det først var et avvik.

Her kan det være interessant å sammenligne dette landets holding med Frankrikes: Begge statene var engasjert i å opprette et nytt fastkurssystem, men Frankrike støttet en løsning m.h.t. hva som skulle være sentrum for intervensjonsforpliktelsene som gikk ut på at ECU'en skulle være det eneste utgangspunktet for tvungne intervensjoner, det skulle ikke være noen fastsatte bilaterale kryss-rater. Landenes ulike holdninger var nok forårsaket av deres økonomiske stilling: Frankrike hadde en svak valuta, mens DEM var sterk. Frem til dette tidspunktet hadde situasjonen som regel vært at DEM hadde avveket, men ettersom dette var forårsaket av at valutaen styrket

seg i verdi, skjøv tyske myndigheter ansvaret for å intervenere over på andre. Tyskerne ønsket ikke å forplikte seg til å skulle selge DEM når slike situasjoner oppsto, dermed støttet de valget av et bilateralt paritetsnett som sentrum i systemet. Det var i tillegg en del tekniske problemer med et ECU-basert system, som gjorde at en gjennomføring av dette ville være tungvint. En hegemonisk stat som ønsket å bidra til valutastabilitet som et fellesgode med tilnærmet like kostnader for alle deltakere skulle ut fra teorien insistere på at noe slikt skulle gjennomføres, men som vi ser var det tvert om: Vest-Tyskland var en motstander av et slikt system.

Selv om politikerne var mer velvillig innstilt enn Bundesbank når det gjaldt å pådra seg kostnader for å hjelpe valutarisk svake land, var det nok ikke liberalismens idealer som "drev" dem til dette. Hadde Vest-Tyskland hatt en velvillig hegemonens liberale overbevisning, hadde det vært dem som fremmet ordninger som skulle forårsake symmetri. Tvert imot var de klare motstandere, ettersom de ikke likte tanken på mulige tyske kostnader ved en slik ordning.

Bundesbank oppfattet den strukturen på EMS som ble fremforhandlet i løpet av 1978 som en trussel mot dens selvstendighet og evne til å bevare prisstabilitet. Sentralbanken søkte følgelig å bekjempe de delene av avtalene som den mislikte mest. I stiftelsesdokumentene ble det slått fast at det var tvungne intervensjoner for begge land, både det valutarisk sterke og det valutarisk svake, dersom den bilaterale kursen nådde grensen for svingningsmarginen. Under forhandlingene om EMS fikk Bundesbank i det såkalte *Emminger-brevet* en garanti fra den føderale regjeringen at i tilfelle det ble en grunnleggende konflikt mellom hensynet til valutakursen og hensynet til den interne prisstabiliteten, kunne sentralbanken velge å unnlate å intervenere (Fratianni og Salvatore 1993:304-5). Dette ble ikke offentlig kjent før lenge etter systemets oppstart. Dette var heller ikke i tråd med hva man kunne forvente av en liberal hegemon: Hadde vest-tyske myndigheter følt et ansvar for systemet som helhet, med både sterke og svake land, hadde de lojalt vært innstilt på holde seg til de inngåtte avtalene som innebar en symmetrisk intervensjonsforpliktelse.

For å sikre bedre symmetri i EMS enn i Slangen ble det også foreslått opprettet *ECU*⁴⁸-reserver med basis i gull- og dollarreserver. Disse skulle fungere som basis for *finansieringsordninger* til bruk for valutarisk svake land ved intervensjoner. Også her var det en motsetning mellom politikerne og embetsmennene: Både Schmidt og Giscard d'Estaing ønsket en sterk rolle for EMF.⁴⁹ Imidlertid hadde særlig Bundesbank motforestillinger. Dens styre motsatte seg at den skulle overføre midler til dette fondet med mindre spesiell lovgivning ble vedtatt.

Den tidlige fasen i forhandlingsprosessen var som nevnt ovenfor preget av uformalitet - de sedvanlige rutinene for konsultasjon og informasjon ble ikke fulgt. Dermed fikk embetsmennene, deriblant Bundesbank, slippe til først senere. Bankens motforestillinger påvirket den avtalen⁵⁰ som ble undertegnet rett før systemet ble satt i drift ved at det ble innført en klausul som begrenset forpliktelsen til de sentralbankene som skjøt inn midler de planlagte finansieringsordningene. De var bare tvunget til å godta inntil 50 % av tilbakebetalingene i ECU. Grunnen til at en slik klausul ble inkludert var at Bundesbank var redd for å bli sittende med store mengder ECU (Ludlow 1981:240). Det var en generell tysk skepsis til hvordan ECU'ene skulle lages ettersom "nye" penger måtte lages, tvilen besto i om dette ville forårsake overskuddslikviditet og derigjennom inflasjon. Det er ingenting i kildene som tyder på at de på noe tidspunkt tilbød seg å støtte opprettelsen av finansieringsordninger økonomisk, utover det alle medlemsland av landets størrelse gjorde. Dette viser at tyske myndigheter ikke innfridde forventningene til en liberal regimeetablerende hegemon.

Imidlertid var det et unntak til regelen om at tyskerne holdt steilt på sine egne preferanser. I forhandlingene om MTFA (den mellomlange finansieringsordningen) argumenterte tyske representanter innledningsvis for at de ikke kunne gå med på lange kreditt-tider før nye nasjonale lover var vedtatt. Dette ville forsinke etableringen av finansieringsordningene. Allikevel ga de etter i et senere ECOFIN-møte, mest sannsynlig grunnet direkte press fra kansleren. De forpliktet seg både å vedta de nødvendige lover og til å delta i en midlertidig ordning slik at finansieringsordningene

⁴⁸ ECU'en var en valuta sammensatt av europeiske valutaer, og inkluderte også valutaene til de landene som var med i EMS, men som sto utenfor EF. Innledningsvis var den identisk med EUA.

⁴⁹ The European Monetary Fund, det europeiske pengefondet.

⁵⁰ Avtale mellom sentralbanklederne undertegnet i mars 1979.

kunne tre i kraft. Selv om dette var et bidrag til EMS' opprettelse, kan det dog ikke beskrives som adferd en kunne forvente av en liberal hegemon: Her dreide det seg kun om å bidra på lik linje med alle andre.

Med hensyn til om *økonomisk svake land skulle bli med i samarbeidet*, så var Bundesbanks sjef en motstander av å inkludere alle de tre landene som ikke var med i Slangen, fra begynnelsen av. Italia fikk innledningsvis videre svingningsmarginer fra mars 1979 - i diskusjonene om tekniske detaljer høsten 1978, støttet Bundesbanks leder dette, også for Frankrikes og Storbritannias del, men foreslo at Italia skulle vente et halvt år før det deltok i samarbeidet. De videre svingningsmarginene muliggjorde italiensk deltakelse – på dette punktet kan det derfor sies at tyskerne hadde en adferd som var forenlig med en regimeetablerende hegemon.

Enkelte av partnerne synes at Vest-Tyskland burde yte mer overfor svakere land, som f.eks. ved å åpne hjemmemarkedet for deres varer. En stat som oppfører seg som en liberal hegemon ville kunne *fire på sine egne policy-prinsipper for å få til et samarbeid*, imidlertid gjorde Vest-Tyskland dette bare i beskjeden grad. På Bonn-møtet påtok tyskerne seg å sette i verk et stimuleringsprogram som skulle øke tysk innenlandsk etterspørsel med 1 % i 1979 ved økt statlig forbruk. Dette var allikevel det eneste eksemplet på policy-fleksibilitet fra deres side.

4.5 Konklusjon

Vest-Tysklands deltakelse var en uunnværlig faktor ved opprettelsen av EMS, men landet fylte ikke rollen som regimeetablerer. Kansleren var riktignok en viktig og sterk pådriver for at EMS skulle opprettes, og tyskerne firte på sin etablerte prinsipper for å styrke samarbeidet ved en anledning. I tillegg gjorde de det mulig for Italia å bli med i EMS ved å gå med på at landet skulle ha videre svingningsmarginer som en overgangsordning ved systemets opprettelse. Imidlertid var dette unntak til tyskernes generelle uvilje når det gjaldt å strekke seg i forhandlingene for at valutarisk svake land skulle kunne være medlemmer i fastkurssamarbeidet på lik linje med dem som hadde sterkere valutaer. De var motstandere av divergensindikatoren og påtok seg ikke kostnader utover det landets relative størrelse skulle tilsi i forbindelse med opprettelsen av finansieringsordninger.

5. Realisme – regelhåndheverrollen

5.1 Innledning

I kapittel 3 kom jeg frem til, i tråd med realistenes syn på hva som skaper stabilitet i den internasjonale økonomien, at en rolle en hegemon kan ha, er å være en streng regelhåndhever. Selv om de overordnede prinsippene innen EMS var stabilitet og konvergens, ble det ikke presisert i stiftelsesdokumentene hva som ble ment med disse målsetningene. Det ble heller ikke presisert hvilke sanksjonsmidler som skulle benyttes overfor land som ikke anstrengte seg for å oppnå dem. Men Vest-Tyskland hadde kilder til makt, både indirekte sanksjonsmidler og direkte påvirkningskanaler innen samarbeidet. Disse kunne brukes til å presse andre medlemsland til å gjøre det som var nødvendig for å holde deres valutaer stabile og for bidra til økt konvergens innen EMS. Intervensjoner utgjorde den daglige driften, dermed blir det særlig i disse og i de mer sjeldne justeringsbeslutningene det er aktuelt å se på Vest-Tysklands adferd.

I kapittel 3 operasjonaliserte jeg kildene til tysk makt slik: For det første kunne de stille krav om politikkendringer og *å holde tilbake finansiering* til land som ønsket dette for å foreta støttekjøp, hvis landet ikke gjorde noen endringer. *En form* av dette var at tyskerne kunne bruke den innflytelsen det ga at DEM var så sterk ved å *unnlate å intervenere* når en annen valuta sank under sin bilaterale grense, for å bidra til å presse et land til å innføre tiltak som på lang sikt ville føre til en stabil valuta. For det andre kunne Vest-Tyskland *kreve innstramninger i den økonomiske politikken* til et land som ønsket å devaluere. For det tredje kunne Vest-Tyskland, som netto kreditor innen EMS, *tvinge igjennom devalueringer* for at en valuta ikke skulle forbli kunstig høy og på den måten bidra til ustabilitet. For det fjerde kunne landet benytte seg av den spesielle *innflytelsen* det hadde i de periodene det hadde *formannskapet i Det Europeiske Råd* til å stille strengere krav til de andre deltakerne. I det følgende vil jeg se om Vest-Tyskland gjorde noe av dette, for å kunne besvare spørsmålet om landet var en regelhåndhevende hegemon, et ”politi” innen EMS.

5.2 Tilbakeholdelse av finansiering

5.2.1 Til land som trengte det for å foreta støttkjøp

Jeg skal se på Vest-Tysklands adferd ved to former for finansiering, en direkte og en mer indirekte: En *direkte* finansiering til land som intervenerte selv når valutaen deprimerte, og en *indirekte* ved at Bundesbank intervenerte når et annet lands valuta deprimerte, det være seg vis-à-vis DEM eller andre. Da er det naturlig å se på hvordan møtevirksomheten innen EMS fungerte, og hvordan tyske representanter hadde muligheter til å påvirke: Vest-Tyskland var representert i alle justeringsbeslutninger, det gjorde landet i stand til å utøve press for å oppnå det de ønsket (Kaelberer 1997:46-47). Landet hadde generelt mye innflytelse når de europeiske ministrene hadde møter. I tillegg gjorde Europa-rådets rutine med å ha uformelle møter (Bulmer og Wessels 1987:80) at personlige forhold, som vennskapet mellom franskmennenes president Valery Giscard d'Estaing og tyskernes kansler Helmut Schmidt, styrket denne innflytelsen. Kursjusteringer ble vedtatt i møter i Det Europeiske Råds møte for økonomi- og finansministre, ECOFIN (Gros og Thygesen 1992:78), men offisielle referater derfra mangler (Hayes-Renshaw & Wallace 1997:3,32).

Jeg kunne lett etter informasjon på embetsmannsnivået, men jeg har valgt å se på selvbiografier til dem som deltok i disse møtene for å besvare spørsmålet, ellers kunne informasjonsinnhenting bli for omfattende. I disse biografiene har jeg ikke funnet *noen* indikasjoner på at tyskerne tilbakeholdt finansiering til land som trengte det for å foreta støttkjøp, som et middel til å få de andre medlemmene til å gjøre slik de ønsket. Det var heller slik at *fraværet* av en slik maktutøvelse var *påfallende*: Storbritannias utenriksminister i perioden 1979-82, Lord Carrington, skriver at han ikke forsto hvorfor Vest-Tyskland ikke tok mer initiativ når det gjaldt samarbeidet generelt innen EF. Kansler Helmut Schmidt svarte da at landet ønsket å fremstå som å fremstå som en troverdig samarbeidspartner, etter tillitsbruddene før og under 2. verdenskrig (Carrington 1988:322-3). Likeså nevner heller ikke Frankrikes president i perioden 1974-1981, Giscard d'Estaing, noe om slikt press i sin selvbiografi, der ett kapittel er viet hans nære samarbeid med Helmut Schmidt, både da de var finansministre og da de var henholdsvis president og forbundskansler (Giscard d'Estaing 1988:124-161). Storbritannias statsminister i perioden 1979-90 Margaret Thatcher nevner heller ingenting om

noen form for tysk press hverken for at britene skulle bli med i EMS, eller for at de skulle oppføre seg på en bestemt måte etter at de ble medlemmer (Thatcher 1995).

Vest-Tyskland hadde, sammen med Frankrike og Italia, det største antallet stemmer et land kunne ha i Det Europeiske Råd. Etter gjenforeningen gjentok de tyske representantene flere ganger at landet ikke ønsket å forstyrre stemmefordelingen (Hayes-Renshaw & Wallace 1997:45,47). Dette er en kontrast til hva man kunne forvente av en maktsøkende hegemon, som hadde sett det som naturlig å ville øke sitt stemmeantall for å oppnå mer innflytelse.

Oppsummeringsvis kan det fastslås at det er ingenting i kildene som tyder på at Vest-Tyskland faktisk nektet et land som ønsket finansiering av støttekjøp dette som et pressmiddel for at landet skulle innføre en strammere økonomisk politikk.

5.2.2 *Unnløte å intervenere når et annet lands valuta gikk utenfor svingningsmarginen i forhold til DEM*

Når det gjelder hvorvidt Vest-Tyskland lot være å intervenere når en valuta gikk nedenfor svingningsmarginen, for på denne måten å disiplinere et medlemsland til å føre en strammere økonomisk politikk, som igjen ville føre til sterkere valutaer, blir det et spørsmål om å tolke begivenhetene sett utenfra. Det er da naturlig å se på land med underskudd i økonomien og ustabile valutaer, og så se om Vest-Tyskland ikke intervenerte dersom landets valuta gikk nedenfor svingningsmarginen.

Imidlertid foretok aldri Vest-Tyskland støttekjøp av en annen valuta som deprimerte, bortsett fra ved én anledning: Før den aller første devalueringen i EMS i september 1979, foretok Bundesbank støttekjøp av de deprimerte valutaene. Etter det intervenerte sentralbanken utelukkende for å støtte DEM (Gros og Thygesen 1992:73 og 1998:170; siterer Weber 1996). Hvis Vest-Tyskland hadde støttet valutaer på vei opp med å selge dem, kunne landet true med å *la være* som en måte å utøve press slik at andre medlemsland endret sin økonomiske politikk til en mer ”ønskelig” en. Men imidlertid, siden tyskerne senere aldri intervenerte annet enn hvis DEM nærmet seg marginen, var det ingen forskjellsbehandling fra deres side. Det er derfor ikke noe grunnlag for å tolke Bundesbanks handlinger som at tyskerne utøvte press fordi de behandlet landene som innførte økonomiske innstramninger og dem som ikke gjorde det likt.

5.3 Kreve innstramninger i finanspolitikken ved devalueringer

I teorikapitlet kom jeg frem til at en måte Vest-Tyskland kunne disiplinere et medlemsland hvis valuta ikke holdt seg innen svingningsmarginene, var ved å kreve innstramninger i økonomien for at landet skulle få lov til å devaluere. I dette avsnittet vil jeg derfor først se på hvilke land som innførte innstramninger ved devalueringer, og så i hvilken grad disse kan sies å ha kommet etter tysk påtrykk. Vest-Tyskland deltok i alle justeringsbeslutninger, dermed var landet ofte i den posisjon at det kunne utøve press for å oppnå politikkenringer i bytte mot en kursjustering (Kaelberer 1997:46-47).

I det følgende kommer eksempler på land som innførte innstramninger etter devalueringer: Da *Danmark* justerte i 1979 og *Belgia* i 1982 påtok de seg begge en betydelig svekkelse av indekseringsmekanismer,⁵¹ samt en midlertidig fastfrysing av lønninger og priser (Gros og Thygesen 1992:80). Danmark eliminerte et budsjettunderskudd på nesten 10 % i perioden 1983-86. Det er imidlertid ingen indikasjoner i kildene på at disse tiltakene kom etter tysk press. *Irlands* devaluering i august 1986 var forårsaket av begivenheter myndighetene ikke råde over: Etter 1981 hadde valutaen til landets hovedhandelspartner, Storbritannia, depresiert betydelig – med underskudd på irenes driftsbalanse som et resultat. Landets stilling ble uholdbar – dermed ble det et press på å innføre en kontraktiv politikk. Denne spesielle faktoren og det at irene allerede hadde påbegynt et stabiliseringsprogram gjorde diskusjoner om innstramninger overflødige (ibid:84). I februar 1982 fikk både *danskene* og *franskmennene* tillatelse til å devaluere, uten at det ble stilt krav om innstramninger. Ved disse anledningene var altså ikke Vest-Tyskland en streng regelhåndhever (ibid:76).

Etterhvert var det særlig *Italia* og *Frankrike* som innførte innstramninger; spørsmålet er om disse omleggingene kan sies å ha vært resultater av tysk press.

I *Italia* utviklet det seg en større forståelse hos myndigheter og næringsliv for at inflasjon og konkurranseevne måtte forbedres gjennom endringer i pengepolitikken og i pris- og lønnsnivået. Enkelte tiltak ble gjennomført, som i 1980-83: Da fikk arbeidsgiverne sterkere støtte til å stå imot press om lønnsvekst. Dessuten ble den italienske sentralbanken fritatt fra forpliktelsen til å kjøpe overflødig tilbud av statspapirer.

⁵¹ Dette er en automatisk sammenkobling mellom en økonomisk forpliktelse og prisnivået. F. eks. indeksering av tariff lønninger vil si at tariffsatsene i løpet av tariffperioden skal reguleres dersom en prisindeks i perioden beveger seg oppover med et bestemt antall poeng eller mer (Hutchison Business Books, Økonomisk oppslagsbok).

Deltakelsen i EMS var med andre ord ikke uten effekt på statens økonomiske politikk, selv om det ikke ble gjort nok fremskritt til å rettferdiggjøre en devaluering. Det er ingen indikasjoner i kildene på at i den grad Italia foretok innstramninger i forbindelse med devalueringer, så var dette etter press fra Vest-Tyskland.

Som en kontrast kan det her påpekes at Vest-Tyskland i 1979 seg overtale av Det Europeiske Råd til å iverksette en ekspansiv finanspolitikk, samtidig som de fleste europeiske land førte en forsiktig politikk for å motvirke inflasjon. Dette bidro til å svekke DEM i en slik grad at Bundesbank måtte intervenere, men etter en betydelig økonomisk innstramning i 1981, var de ikke lenger nødvendige (ibid:74). Ved denne anledningen var det altså tyskerne som ga etter.

Det mest åpenbare eksempel på en omlegging av penge- og finanspolitikken sto *Frankrike* for. I det følgende vil jeg se nærmere på hva som skjedde fra 1982 og senere, fordi denne helomvendingen fikk konsekvenser for hele systemet: På dette tidspunkt var det usikkerhet rundt EMS' fortsatte eksistens – siden oppstarten hadde det vært hele syv justeringer, et symptom på ustabilitet og divergens når det gjaldt økonomisk utvikling blant medlemslandene. Da franskmennene plutselig endret sine økonomiske målsetninger radikalt, kom det avgjørende *vendepunktet* i stabiliseringen av EMS. Det var først etter dette at kjernelandene i systemet kom nærmere målet om å skape en sone av intern og ekstern stabilitet i Europa (Welfens 1994:81). Nedenfor vil jeg først *beskrive* politikkenringene i Frankrike, så *forklare* hvorfor de kom.

Da *sosialistene kom til makten* i mai 1981 hadde de til hensikt å føre en intervensjonistisk, Keynesinspirert økonomisk politikk. I sine første regjeringsår innførte de et skred av reformer, som inkluderte tiltak som økning av sosiale stønader, økt offentlig forbruk for å motvirke nedgangstider og nasjonalisering av fem av de største industrigruppene og de to største stålselskapene (Cameron 1987:2-3). Den nye regjeringen overtok en appresiering av franc'en, og også en viss budsjettmessig ekspansjon da den tiltrådte. Dette, kombinert med at de selv innførte en stor økning i minimumslønnene og en innskrenkning i arbeidsuken, gjorde en tidlig og betydelig devaluering nesten uunngåelig (ibid:1987:38-39). I perioden mars 1982 til juni 1983 kom det så tre devalueringer til. Samtidig foretok sosialistene en gradvis omlegging for å begrense inflasjonen: Ved den første devalueringen ble det innført en midlertidig fastfrysing av pris

og avanse, og myndighetene uttalte at de ville innføre en inntektspolitikk som "bare" skulle opprettholde kjøpekraften til lønnstakere med gjennomsnittslønninger. Konkurransen forverret seg ytterligere inntil den andre devalueringen i juni 1982. Da ble det innført en fastfrysing av lønninger og priser, myndighetenes forbruk ble redusert, kredittkontrollene ble strammere, mens enkelte kredittordninger ble redusert eller fjernet (Loriaux 1997:138). Dette er det klareste eksemplet på et EMS-medlem som gikk over til en mer kontraktiv finans- og pengepolitikk etter en devaluering (ibid:140).

Imidlertid forble franc'en under press, og debatten om valutapolitikk blusset opp igjen. Våren 1983 var sterke krefter innad i den franske regjeringen i tvil om klokskapsen ved fortsatt EMS-medlemskap (Gros og Thygesen 1992:82). Mitterrand vinglet, men bestemte seg til slutt for at Frankrike skulle bli (Cameron 1987:48-51).

Etter 1983 ble en streng penge- og finanspolitikk faste trekk ved regjeringens økonomiske politikk (Loriaux 1997:140), og alle påfølgende regjeringer, enten de var fra høyre- eller venstresiden, avvek ikke fra målsetningen om å opprettholde en sterk franc. Denne politikkomdreiningen gjaldt også landets finansstruktur: Innen 1985 var funksjonsmåten til finansnæringen siden Bretton Woods-systemet brøt sammen gjort om. Industrien, som tidligere hadde måttet forholde seg til at kreditten var regulert av myndighetene, måtte etter omleggingen ha direkte kontakt med finansmarkedene og et mer homogent drevet banksystem. Innstrammingspolitikken førte til gode økonomiske resultater, bl.a. at inflasjonen etter 1985 gikk under gjennomsnittet i EF (Loriaux 1997:150). Og valutaen styrket seg - bare NLG klarte i samme grad å følge DEM.

Det ble betydelig lavere inflasjon i perioden 1982-86 (Gros og Thygesen 1998:84), først og fremst fordi de fleste medlemmene foretok gradvise budsjettinnstramminger. Dette resulterte også i en gjennomsnittlig nedgang i budsjettunderskuddet med 2 %. Etter 1983 ble justeringer sjeldnere – og for de to generelles del mindre enn det som hadde vært vanlig før 1983 (Gros og Thygesen 1998:83-84). Fra 1987 til 1992 konvergente inflasjonsratene for systemets deltakere som helhet, men særlig i de landene som hadde hatt stramme svingningsmarginer fra oppstarten.

Hvorfor kom denne helomvendingen? Da den andre devalueringen i 1982 ble innvilget, ytret Den europeiske monetære komité⁵² at den hadde tatt hensyn til ”et viktig program som den franske regjeringen planla å iverksette.” Programmet besto av innstramningstiltak som hadde vært gjenstand for hemmelige samtaler mellom den franske finansministeren Delors og tyske tjenestemenn i to uker. Både i juni i 1982 og i mars 1983 var beslutningen om å innføre en strammere finans- og pengepolitikk pålagt Frankrike av samarbeidspartnerne, hovedsakelig Vest-Tyskland, som prisen for at de revaluerte sin egen valuta. I forhandlingene mellom de tyske og franske finansministrene Stoltenberg og Delors, søkte sistnevnte å oppnå en reell devaluering av franc’en ved at mesteparten ble tatt som en revaluering av DEM. President Mitterrand hevdet at dette var naturlig siden det var tyskernes for lave vurdering av sin valuta som var årsaken til problemet. Tyskerne ville imidlertid bare gå med på en mindre revaluering, og krevde dessuten tilleggsgarantier i bytte for den. Særskilt var det krav om at Frankrike skulle redusere budsjettunderskuddet ved å foreta innstramninger. Til tross for at de mislikte å bli diktert, ga de franske sosialistene sin tilslutning til dette økonomiske programmet (Cameron 1987:51-52).

Våren 1983 var franc’en så presset at franskmennene truet med å gå ut av samarbeidet hvis ikke tyskerne revaluerte. Kohl beordret da Bundesbank om å gi etter.⁵³ Tyskerne hadde en egeninteresse i at Frankrike forble i EMS: Hadde landet trukket seg ut, ville det medført store problemer for EFs monetære samarbeid.

Eksternt press var ikke den eneste forklaringen på denne omleggingen – Cameron trekker også frem noen sannsynlige, nasjonale, årsaker: For å forstå helomvendingen, må man også forstå hvorfor franskmennene handlet som de gjorde i forkant av den: At Mitterrand ikke devaluerte med en gang han overtok presidentembetet, noe som ble diskutert på det tidspunkt, kan ha skyldes at han anså at en devaluering ville sende ut et signal om svakhet, eller utgjøre en trussel mot europeisk solidaritet. De samme argumentene kan ha gjort at han ikke ville at Frankrike skulle gå ut av EMS før han var overbevist om at kostnadene forbundet med å gå ut var overkommelige. I mars 1983 gjorde presidenten det klart at han ønsket å frikoble franc’en, men ble møtt med

⁵² The European Monetary Committee

⁵³ Horst Teltschick, tidligere rådgiver for kansler Kohl, i ”Dokument Utifrån” i Sveriges Television Kanal 1, 27/3/98.

stor motstand, og ombestemte seg. Selv om Mitterrand på det tidspunkt kunne ha trodd at det å gå ut av EMS ikke var forbundet med for stor risiko, kan han ha ment at det var uklokt å trosse praktisk talt alle politikere og embetsmenn som hadde ansvar for den økonomiske politikken. Men hvorfor hadde sosialistene valgt moderate og europeisk orienterte politikerne til høye stillinger? Det kunne ha sin begrunnelse i at partiet ønsket å berolige næringslivet, utenlandske investorer og velgerne, ettersom det hadde alliert seg med kommunistene for å komme til makten. Eller så kan det at disse forsiktede og moderate synspunktene fikk vinne frem være forårsaket av at sosialistene, etter 20 år i opposisjon, ikke hadde folk med tilstrekkelig tyngde til å vurdere fagekspertisens innspill, og dermed lett godtok dem.

En annen strukturell, mulig forklaring på hvorfor moderate synspunkter vant frem, var at arbeidstakerorganisasjonene ikke utgjorde en stor del av maktbasen til det franske sosialistpartiet, og var tause i debatten. Hadde de vært aktive i den 2-årige diskusjonen om valutapolitikk, kunne de ha argumentert for den politikken partiet førte innledningsvis i presidentperioden (Cameron 1987:54-56).

Selv om både inflasjonen ble redusert og antallet justeringer ble færre etter Frankrikes helomvending i 1983, var ikke utviklingen entydig: Den høye gjeldsgraden i Italia, Belgia og Irland forble faresignaler for at systemet som et hele skulle fungere i perioden januar 1987 til juli 1990. Det kan derfor argumenteres for at det var ytterligere behov for tysk "regelhåndheving" også etter 1983. Imidlertid ble det ikke stilt krav om dette i da disse landene devaluerte (Gros og Thygesen 1992:91). Her var det en kontrast i utviklingen etter mars 1983 i forhold til hva som skjedde i 1982-83, da ble tilpasninger i innenriksøkonomien vektlagt i større grad. Dette viser at Vest-Tyskland ikke oppførte seg som en streng, regelhåndhevende hegemon overfor disse landene. Hadde landet gjort det, ville det ha presset gjennom innstramninger for å oppnå ytterligere konvergens i økonomiske resultater, og derigjennom EMS' videre eksistens.

Oppsummeringsvis vil jeg likevel hevde at Vest-Tysklands adferd kan sies å være forenlig med denne operasjonaliseringen av hegemonrollen. Selv om landet ved mange justeringer *ikke* utøvte press for å få medlemsland til å innføre en strammere økonomisk politikk, noe som ville styrket fastkurssamarbeidet, utøvde tyskerne makt da EMS' eksistens sto på spill i 1983. Hadde Frankrike trukket seg ut av samarbeidet

på det tidspunkt, er det stor sannsynlighet for at systemet ville ha falt sammen. Gjennom å utøve det påtrykk som var nødvendig for at franskmennene skulle forbli medlemmer i EMS, bidro tyske myndigheter i avgjørende grad til systemets overlevelse. Dermed kan det argumenteres for at landets ved denne avgjørende anledningen oppførte seg som en strengt regelhåndhevende hegemon. Sett at Vest-Tyskland ikke utøvet et påtrykk for å få Frankrike til å legge om politikken – ville dette ha skjedd? Var de nasjonale kreftene mot fortsatt EMS-medlemskap sterke nok? Selv om det fantes andre årsaker til politikkomdreiningen, er det lite sannsynlig at Frankrike ville ha lagt om politikken uten press utenfra.

5.4 Tvinge igjennom devalueringer

Vest-Tyskland hadde muligheten til å tvinge igjennom devalueringer for at en valuta ikke skulle forbli kunstig høy og på den måten bidra til ustabilitet innen EMS. Som nevnt tidligere ble justeringsbeslutninger fattet i møter i Det europeiske råd, der det ikke er tilgjengelige møtereferater fra. Dermed blir det nok en gang et spørsmål om å tolke begivenhetene sett utenfra.

Medlemslandene fokuserte i stadig økende grad på å ikke devaluere – uansett hvilke konsekvenser dette fikk for innenriksøkonomien. Dette ble særlig fremtredende etter at planene for en Økonomisk og monetær union ble klarere. I denne konteksten fungerer dermed ikke denne operasjonaliseringen av hegemonbegrepet lenger, fordi medlemslandene var innstilt på å føre en økonomisk politikk som gjorde devalueringer unødvendige.

5.5 Innflytelse ved å ha presidentskapet i Det europeiske råd

Når det gjelder hvilke muligheter Vest-Tyskland hadde til å påvirke det som skjedde i Det europeiske råd, er det naturlig å vise til at landet hadde presidentskapet der og dermed også ledervervet i ECOFIN i flere perioder. Det landet som til enhver tid hadde presidentskapet, hadde en nøkkelrolle når det gjaldt å snevre inn dagsordenen utfra innkomne forslag som et ledd i det omfattende forarbeidet før hvert møte.

Det kan virke rimelig at en hvilken som helst stat som innehadde disse vervene ville gå inn for å få sine egne saker gjennom i møter de satt opp dagsordenen for. Imidlertid

var ikke denne prioriteringen basert på landets egne interesser, det ville ha blitt ansett som maktmisbruk, men en oppfatning om hva som ville være mulig å gjennomføre. Hvis det var svært detaljerte saker som skulle drøftes, ble også de tekniske rådene trukket inn i forberedelsene. I tillegg var det selvfølgelig svært omfattende forarbeid i de ulike regjeringene. Selv om det var regelmessige bilaterale møter mellom Frankrike, Italia, Vest-Tyskland og Storbritannia, var slike møter i forkant av møter i Det Europeiske Råd mer uvanlig, med mindre presidenten drev et ”skyttel-diplomati” med det mål for øye å få til en pakkelsøning på det neste møtet (Bulmer og Wessels 1989:52-54,58). Selv om en effektiv president kunne føre til forgang i en sak, eller trenere den, var den reelle muligheten presidentskapet hadde til å fremme initiativ eller til å innfri nasjonale målsetninger svært begrenset. Rådet var ikke lett å manipulere eller å dominere, det hadde en sterk motvilje mot å bli påtvunget klare nasjonale interesser (Hayes-Renshaw og Wallace 1997:140-1,146). Selv om Vest-Tyskland som et resurssterkt medlemsland kunne trekke på mer personell og ekspertise enn et mindre et, så er det lite som tyder på at de større landene oppnådde bedre resultater enn de mindre (ibid.1997:153).

Som nevnt i avsnitt 5.2.1, er det ingenting som tyder på at Vest-Tyskland utøvet press i møter i Det Europeiske Råd. Særlig Storbritannias tidligere utenriksminister Lord Carringtons beskrivelse er så klar at jeg velger å gjenta den: Han sa til kansleren at han ikke forsto hvorfor tyskerne ikke tok mer initiativ når det gjaldt samarbeidet generelt innen EF. Kansler Helmut Schmidt svarte da at landet ønsket å fremstå som en troverdig samarbeidspartner, etter tillitsbruddene under 2. verdenskrig (Carrington 1988:322-3).

Informasjonen i kildene tyder altså på at Vest-Tyskland ikke brukte de periodene landet hadde presidentskapet i Det Europeiske Råd til å fremme sin egen agenda.

5.6 Konklusjon, regelhåndheverrollen

Vest-Tyskland brukte ikke trusselen om tilbakeholdelse av finansiering som et middel til å oppnå makt innen EMS. Tyskerne tvang heller ikke andre deltakere til å devaluere for å unngå kunstig høye valutakurser. Landets representanter benyttet seg heller ikke av muligheten til å vri utfallet av sakene i sin favør i de periodene de innehadde topp-

posisjonene i Det europeiske råd og ECOFIN. Så langt i analysen av landet som en regelhåndhevende hegemon, finner jeg dermed ingenting.

Den eneste måten jeg har funnet at Vest-Tysklands adferd var i overensstemmelse med rollen som regelhåndhever, var når det gjaldt å insistere på at enkelte medlemsland skulle innføre innstramninger i forbindelse med devalueringer. Spesielt utøvde dets representanter press for at Frankrike skulle endre sin økonomiske politikk, noe som ble vendepunktet for at EMS kom til å utvikle seg til et stabilt system. I denne, helt avgjørende, fasen viste tyskerne seg som maktutøvende aktør, som fikk et annet land til å gjøre noe det ellers ikke ville ha gjort. Dermed kan det fastslås at Vest-Tyskland var en regelhåndhever innen EMS.

6. Økonomisk teori – rollen som økonomisk stabilisator

6.1 Innledning

I kapittel 3 kom jeg frem til, i tråd med hva som økonomene mener skaper stabilitet i det internasjonale økonomiske og monetære systemet, at en rolle en hegemon kan ha, er som økonomisk stabilisator som overvåker og regulerer samarbeidet. Jeg tok utgangspunkt i Kindlebergers teori og utledet flere operasjonaliseringer om Vest-Tysklands adferd innen EMS.

I det følgende vil jeg for det *første* se på om landet sørget for ulike former for finansiering, enten ved at det ga *motsyklisk finansiering* i form av støttekjøp av valutaer som gikk utenfor svingningsmarginen, eller lån til land som trengte det for å intervensere selv. Dessuten vil jeg se på om tyskerne ga *stabil langsiktig finansiering* for eksempel i form av at de arbeidet for og påtok seg kostnader ved lån til medlemsland som ikke hadde store nok reserver til å foreta støttekjøp. Videre vil jeg se på om Vest-Tyskland ga *kreditt til land som ikke fikk det andre steder*. For det *andre* vil jeg se på Vest-Tysklands bidrag til å *oppretholde samarbeidet*; i hvilken grad anstrengte landet seg for å finne løsninger på de problemene som oppsto innen EMS, og å rekruttere nye medlemmer? For det *tredje* vil jeg vil se på om tyskerne *koordinerte den makroøkonomiske politikken* i systemet ved å sette standarder for finans- og pengepolitikken i systemet, d.v.s. for statlige inntekter og utgifter, samt rente og inflasjon.

Heller ikke i dette kapitlet vil jeg se på Vest-Tysklands rolle ved opprettelsen av EMS - den analyserte jeg i kapittel 5, men konsentrere meg om perioden fra mars 1979 til september 1992.

6.2 Sørge for kortsiktig og langsiktig finansiering

I avsnitt 6.1.2 behandlet jeg spørsmålet om Vest-Tyskland holdt tilbake finansiering ved intervensjoner. Et beslektet og viktigere tema er om Vest-Tyskland bidro med finansiering generelt.

Når det gjelder i hvilken grad Vest-Tyskland ga *motsyklisk finansiering* i EMS, menes det at Vest-Tyskland kunne støtte andre medlemslands valutaer ved å foreta *støttekjøp* av valutaene deres når disse gikk utenfor marginene sine. Dette skjedde imidlertid bare ved en anledning helt i begynnelsen av EMS' levetid, nemlig da den belgiske franc'en og den danske kronen sank nedenfor sin margin, høsten 1979 (Gros og Thygesen 1992:73). Utover dette foretok landet bare støttekjøp når DEM gikk utenfor svingningsmarginen (Kaelberer 1997:47). Kaelberer hevder at selv om Vest-Tyskland fungerte som det fremste utlånslandet innen EMS, så hadde Bundesbank bare svært begrensede forpliktelser når det gjaldt å sørge for likviditet i valutakriser. Den tyske politiske ledelsen tillot at sentralbanken satte den innenrikske økonomiske stabiliteten først: Dersom prisstabiliteten ble truet ved store tyske intervensjoner, hadde Bundesbank tillatelse til å slutte å intervenere (Kaelberer 1997:40).

Når det gjelder Vest-Tysklands bidrag til *stabil langsiktig finansiering*, er det naturlig å se på hva landet var villig til å avtalefeste om sitt eget bidrag til systemets finansieringsordninger ved opprettelsen. Det ble etablert ulike ordninger, med ulike tidsperspektiv. Jeg velger å se på alle disse under ett på dette punktet, fordi vissheten om at et medlemsland i et fastkurssamarbeid alltid kan trekke på reserver ved behov, uansett hvor kort- eller langsiktig dette måtte være, kan ses som et bidrag til stabilitet på lang sikt. I tillegg til finansieringsordningene, ble det også vedtatt opprettet et europeisk pengefond, med bidrag fra medlemmene.

Det europeiske råd⁵⁴ besluttet at Vest-Tyskland, på lik linje med Storbritannia og Frankrike, skulle være den største bidragsytere til den mellomlange finansieringshjelpen (MTFS). Med hensyn til etableringen av den mest kortsiktige finansieringen (VSTF), ble det slått fast i avtalen mellom sentralbankene ved opprettelsen av EMS at de deltakende landene skulle gi hverandre svært kortsiktig finansiering. Det sto heller ingenting om at Vest-Tyskland hadde forpliktet seg til å ta i mot mer enn 50 % av tilbakebetalinger av utestående gjeld i ECU, landet var redd for å bli sittende med en stor beholdning av den. Denne begrensningen sørget tyskerne⁵⁵ for å få inn i retningslinjene for systemet. Bundesbank hadde nesten utelukkende tredjeland

⁵⁴ Se 2.6.2 for en gjennomgang av EMS' finansieringsordninger.

⁵⁵ Se avsnitt 4.4, s. 83.

valutaer, mens de andre sentralbankene hadde tilnærmet halvparten av sine internasjonale reserver i andre av fellesskapets valutaer, hovedsaklig DEM. Dette er kontrasterende adferd: Hvis det skulle være et uttrykk for tysk motvilje mot å hjelpe de andre landene økonomisk at det ikke var villig til å motta mer tilbakebetaling i ECU, som var en vektet valuta av *alle* medlemslandenes valutaer, skulle det medføre at Vest-Tyskland heller ikke var villig til å sitte med andres medlemmers valutaer. Regelen var jo at de andre valutaene svekket seg i forhold til den tyske, slik at det ikke var ønskelig å sitte med dem. Muligens var det slik at siden ECU'er ikke kunne benyttes til intervensjoner så var denne valutaen mindre anvendelig. Selv om verdien av en vektet valuta var den samme som de den var sammensatt av, så var det allikevel mindre attraktivt å inneha.

Hvert deltakerland skulle bidra til opprettelsen av pengefondet ved å avgi tilsvarende 20 % av landets reserver av gull og dollar⁵⁶ til beholdningen av reserver. Tyskerne forpliktet seg her til å bidra med akkurat den andelen som landets relative størrelse skulle tilsi.

En viktig endring skjedde *etter* at EMS var blitt satt i drift: Under forhandlingene om finansieringsordninger i møtene i Basel og Nyborg, gjorde tyskerne innrømmelser til sine samarbeidspartnere når det gjaldt finansieringens initiering, størrelse, betalingsbetingelser og løpetid – fordi de ikke var kompromissvillige når det gjaldt sin egen pengepolitikk. (Kaelberer 1997:52-3). Disse avtalene bidro i betydelig grad til at EMS fungerte bedre, fordi de virket avskrekkende på spekulative angrep. Dette viste seg tydelig ved Frankrikes og Vest-Tysklands håndtering av effektene av krakket på NewYork-børsen i 1987.

Noe Vest-Tyskland kunne ha gjort som kunne forenklet de andre sentralbank-sjefenes arbeid, kunne vært å la DEM være en reservevaluta i den grad de ønsket det. Slik kunne tyskerne bidratt til å opprettholde verdiene av andre lands reserver. Men dette var myndighetene uvillige til. Sentralbankene stipulerte i sin avtale av mars 1979 at deres beholdninger av andre av Fellesskapets valutaer skulle begrense seg til beløp innenfor grenser fastsatt av Komitéen av sentralbankledere og skulle bare overskrides med samtykke fra den utstedende sentralbanken. Vest-Tyskland hadde insistert på

⁵⁶ Sentralbankenes avtale 13/3-1979.

dette punktet og synes det var viktig å overholde disse reglene. Landet ønsket ikke å utsette pengemengden og forholdet til tredje lands valutaer for den risiko det kunne medføre ved økt bruk av DEM som intervensjons- og reservevaluta (Gros og Thygesen 1992:88). Men til tross for denne motviljen måtte tyskerne avfinne seg med det uunngåelige, innen 1991 utgjorde reservebeholdningene av DEM 18 % av hele verdens valutareserver, tre ganger nivået i 1980. Vekten av beholdninger i DEM i det internasjonale banksystemet og obligasjonsmarkeder gjorde Bundesbanks oppgave med å kontrollere sin valuta mer krevende (Marsh 1992:13-14). Dermed pådro tyske myndigheter seg belastninger for at andre land skulle kunne øke sine valutaplasseringers verdibevarende egenskaper. Dette var imidlertid ikke en utvikling de tok initiativ til for få samarbeidet i EMS til å fungere, i tråd med hva man kunne forvente av en hegemon i en økonomisk administratorrolle.

Vest-Tyskland kunne, som en økonomisk sterk nasjon *låne ut penger til land som ikke klarte forpliktelsene sine, selv etter at andre långivere hadde sagt seg uvillig til å hjelpe*, og slik bidra til stabilitet i det internasjonale systemet når denne var truet. Dette er Lender of Last Resort-funksjonen. En måte å besvare dette spørsmålet på, er ved å se på i hvilken grad landet sa seg villig til å gi og ga støtte til land som ikke fikk støtte gjennom EMS' finansieringsordninger. Jeg finner imidlertid ingenting i kildene som tyder på at dette ble gjort.

Bortsett fra landets adferd ved inngåelsen av Basel/Nyborg-avtalene, der ordninger ble innført som fikk merkbare resultater for systemets driftsmåte, er ingenting av betydning som støtter disse operasjonaliseringene av hegemonrollen som økonomisk administrator.

Vest-Tyskland fylte altså ikke noen økonomisk stabilisatorrolle når det gjaldt å sørge for finansiering innen EMS. Dessuten, selv om Vest-Tysklands myndigheter hadde fylt denne lederrollen, ville ikke dette hatt noen virkning på fastkurssamarbeidets stabilitet: *Kredittordningene hadde bare begrenset virkning på driften av EMS* og deltakernes adferd når det kom til stykket, fordi de ikke var i bruk i noen stor utstrekning. Det viste seg at reservene deltakerne hadde bygget opp innen slutten av 70-tallet var store nok til at de selv å kunne ivareta sine egne behov for korttidsfinansiering. Og, at når de opplevde betydelig ubalanse, var de mer innstilt på å justere

valutaen enn det forhandlingene om EMS forventet (Gros og Thygesen 1992:50). Verken de kort- eller de langsiktige kredittordningene var mye i bruk, og medlemslandene bygget heller aldri opp store nettobeholdninger av ECU. Det europeiske pengefondet ble aldri satt ut i livet som planlagt, selv om de vedtatte midlene faktisk ble avsatt, fortsatte sentralbankene å beholde og administrere disse verdiene (Gros og Thygesen 1992:49). Etter Basel/Nyborg-avtalen ble tillatt at VSTF, som til det tidspunkt var tilgjengelig for intervensjoner ved marginene, også kunne benyttes ved intramarginale intervensjoner. Men ettersom markedene hadde fått tillit til at EMS-deltakernes myndigheter var i stand til å forsvare paritetene, ble det ikke behov for VSTF. (Gros og Thygesen 1998:169). Når det ble stadig større valutakursstabilitet innen EMS på 80-tallet og frem til 1992, må det derfor ha hatt andre årsaker enn tilgang til disse finansieringsordningene.

6.3 Opprettholde samarbeidet

Her skal jeg besvare spørsmålet om Vest-Tyskland bidro til å finne løsninger på de problemene som oppsto i samarbeidet ved å være en brobygger. I denne sammenheng vil jeg se på om staten bidro med ”brannslukkende” eller forebyggende tiltak iden første, ustabile perioden i EMS tidlig på 80-tallet.. Imidlertid vil jeg også se på hvilken rolle Vest-Tyskland spilte i *hele* EMS’ levetid, deriblant om landet søkte å få andre med i samarbeidet.

Landet bidro til ”*brannslukking*” for å bidra til samarbeidets overlevelse i mars 1983: Da gikk tyskerne med på å ”kamouflere” bl.a. en fransk devaluering som en delvis tysk revaluering. Slik gjorde de det mulig for den franske regjeringssjefen å hevde at det var Vest-Tyskland, og ikke Frankrike, som avvek, og dermed gjøre det lettere å argumentere for fortsatt fransk EMS-medlemskap overfor den ikke ubetydelige motstanden mot dette innad i regjeringen. Frankrike truet ved denne anledningen med å gå ut av samarbeidet, med mindre Vest-Tyskland revaluerte (Horst Teltschick 1998). Tilsvarende ble en justering av de andre valutaene i mars 1983 i forhold til DEM og NGL fremstilt som symmetrisk, ved at de to sterke valutaene revaluerte og de to svake devaluerte like mye hver (Gros og Thygesen 1992:77). Dette hadde betydning, fordi det var et sårt punkt for myndighetene i et land som Frankrike

at de gangene landets valuta nådde bunnen av svinningsmarginen i forhold til DEM, så ble hele justeringen tatt som en devaluering av franc'en selv om det også kunne argumenteres for at det var DEM som hadde styrket seg isolert sett, og ikke franc'en som var svekket.

Senere, i Plaza i 1985, og i Louvre-avtalen i 1987, sa Vest-Tyskland seg villig til å endre rentepolitikken fordi det ville være gunstig for det internasjonale samarbeidet (Lamont 1999:234). Disse avtalene vedrørte en stabilisering av dollaren, noe som indirekte førte til mindre ustabilitet i EMS.

Når det gjelder i hvilken grad Vest-Tyskland arbeidet for å *rekruttere nye medlemsland*, er Storbritannia interessant å se på. Landet var stort og betydningsfullt, Bundesbanks president Pöhl sa i London i oktober 1981 at EMS ikke ville være fullstendig uten at britene var med (Ludlow 1982:293). Ettersom landet lenge valgte å holde pundet utenfor samarbeidet ville det vært naturlig for en hegemon som ivaretok rollen som en økonomisk administrator, å forsøke å overtale dette utenforlandet til å bli med. Imidlertid kommer det ikke frem noe som kan tyde på at tyskerne oppførte seg slik i selvbiografien til Margaret Thatcher, britenes statsminister i perioden fra EMS' oppstart til landet ble medlem. Som det viktigste europeiske landet som sto utenfor samarbeidet, ville det vært naturlig for tyskerne å ha søkt å overtale dets ledere til å delta. John Major, finansminister ved Storbritannias inntreden i EMS, nevner at i den grad britene ble forsøkt overtalt til å gå inn i EMS, så var det av *ikke-tyske* medlemmer. Begrunnelsen de ga var ønsket om et mektig medlemsland som kunne utgjøre en motvekt til både tyskernes dominans og tyngden til den fransk-tyske aksens i samarbeidet. På dette punktet innfridde altså ikke Vest-Tyskland forventningene om en hegemons adferd.

6.4 Koordinere makroøkonomisk politikk

I denne delen av analysen vil jeg se på om Vest-Tyskland satt standarden for EMS ved å *sette standarder for finans- og pengepolitikken* i systemet ved aktivt å utøve innflytelse i ECOFIN-møter.

Koordinerte Vest-Tyskland pengepolitikken, d.v.s. rente og inflasjon, innen EMS?

Det er slik at innen en gruppe av stater som har mye økonomisk interaksjon, for

eksempel gjennom handel og direkteinvesteringer, påvirker en stats nasjonale økonomiske politikk de andres. Dermed fikk tysk pengepolitikk også konsekvenser for landets samarbeidspartnere.

Men landet utøvde også en sterkere innflytelse med bakgrunn i at landets lave inflasjon gjorde DEM til den N'te⁵⁷ valutaen i systemet. Lav verdiforringelse av den tyske valutaen, gjorde at andre medlemsland måtte kompensere med et høyere rentenivå enn det tyske for å tiltrekke seg kapital. Konsekvensen ble at renten i Vest-Tyskland dannet "gulvet" for rentenivået i hele EMS, slik gjorde (N-1)-situasjonen at konsistensproblemet i det pengepolitiske samarbeidet ble løst. En slik "styrende" funksjon er imidlertid en *passiv* lederfunksjon, selv om det generelt er slik at det N'te landet ved å sette standarden reduserer risikoen for policykonflikt (Kaelberer 1997:46).

Når det gjelder mer spesifikt i hvilken grad landet bidro til å få EMS til å bli et system med stabile makroøkonomiske omgivelser og med *lav inflasjon*, er det naturlig å se på hvordan de tyske myndighetenes sterke holdning mot inflasjon påvirket utformingen av politikken i de andre medlemslandene. Bundesbanks sterke innsats for å forsvare pengeverdien gjorde at Vest-Tyskland var det landet innen EMS som hadde lavest inflasjon. Landet var i en sentral posisjon, dets vedvarende lave prisstigning førte til at de medlemslandene som hadde høyere inflasjon, mistet konkurransevne og dermed så seg tvunget til å devaluere. Innen EMS som helhet ble det i stadig økende grad vektlagt at innenlandsk etterspørsel skulle reguleres strengere for å få prisstigningen ned. Dette gir allikevel ikke grunnlag for å hevde at systemet var et fastkursområde organisert rundt en sterk DEM, der den disiplinerende effekten av lav tysk inflasjon var styrende. Det er nok heller riktig å si at Vest-Tysklands prisstabilitetslinje *dannet grunnlag* for koordineringen av EMS-landenes økonomiske politikk (Isachsen 1994:6-9,11; Gros og Thygesen 1992:150; Kaelberer 1997:42, 40).

Systemet ble *oppfattet* som dominert av Vest-Tysklands pengepolitikk av statsministeren i et land som sto utenfor, men etter hvert ble medlem, som Storbritannias statsminister Margaret Thatcher (Thatcher 1995:696). Dermed er det grunnlag for å argumentere for at land som gikk med i EMS var *innstilt på* å oppgi en del av sin pengepolitiske autonomi og underlegge den Vest-Tysklands.

⁵⁷ Se avsnitt 2.2.2 for en beskrivelse av (N-1)-situasjonen.

Koordinerte Vest-Tyskland finanspolitikken, d.v.s. statlige inntekter og utgifter, blant EMS-landene? Et eksempel på slik koordinering kunne ha vært at landets representanter foreslo at de økte den samlede etterspørselen noe, og at de andre medlemslandene gjorde det samme. Det er ingenting i kildene som tyder på dette.

Datagrunnlaget peker i retning av at Vest-Tyskland påvirket penge- og finanspolitikken lite direkte innen EMS. Den innflytelsen landet hadde var av en indirekte natur, som det at DEM var ankervalutaen i systemet gjorde at den satte takten for pengemengden og prisstigningen for hele området. Her fins det en mulighet for at dersom jeg hadde intervjuet de som deltok i justeringsbeslutningene, så hadde de kunnet fortelle at tyskerne aktivt forsøkte å samordne medlemslandenes penge- og finanspolitikk. Imidlertid er fraværet av slike beskrivelser i selvbiografiene til sentrale politikere en indikasjon på at landets representanter lot være å gjøre dette.

6.5 Konklusjon

Vest-Tyskland fylte ikke en lederrolle innen EMS når det gjaldt å sørge for kortsiktig og langsiktig finansiering. Riktignok var tyskerne var fleksible ved inngåelsen av Basel/Nyborg avtalene, som fikk stor betydning for EMS utvikling i retning av større stabilitet. Imidlertid var dette et unntak. Vest-tyske myndigheter ga ikke kortsiktig motsyklisk finansiering ved å foreta støttekjøp av andre lands valutaer når disse gikk utenfor marginene. Når det gjaldt stabil langsiktig finansiering bidro landet med sin forholdsmessige andel, d.v.s. til opprettelsen av finansieringsordningene. Når det gjaldt hvordan disse lånene skulle tilbakebetales, var tyske representanter uvillige til å forplikte seg til å motta ubegrensede mengder av ECU som oppgjørsv valuta fra partnerne. DEM ble i økende grad brukt som reservevaluta, å ha beholdninger av en valuta med gode verdibevarende egenskaper var utvilsomt en styrke for systemets ikke-tyske sentralbanker. Imidlertid skyldtes ikke dette at tyskerne tok ansvar for systemets stabilitet, det var markedskrefter som tvang frem denne utviklingen. Vest-Tyskland sørget heller ikke for finansiering til land som ikke klarte sine forpliktelser, når andre långivere hadde sagt seg uvillige til å hjelpe.

Når det gjaldt den tyske viljen til å opprettholde samarbeidet, bidro myndighetene med ”brannslukking” en anledning i form av å kamuflere en fransk devaluering som

en delvis tysk revaluering da det var reell fare for at Frankrike skulle trekke seg ut av samarbeidet i 1983. Dessuten sa tyskerne seg villige til å endre rentepolitikken som et bidrag til å stabilisere dollaren.

Vest-tyske myndigheter var ikke pådrivere for å styrke samarbeidet gjennom å forsøke å rekruttere nye medlemsland. Når det gjaldt koordinering av makroøkonomisk politikk hadde landet en passiv lederskapsrolle gjennom at DEM ble anker-valutaen i systemet, de andre deltakerne måtte legge rentenivået sitt høyere enn det tyske for å tiltrekke seg kapital. Imidlertid satt ikke tyskerne standarden for finanspolitikken innad i systemet.

Selv om Vest-Tyskland ytte noe ekstra ved et par anledninger, er det ikke grunnlag for å si at landet fylte rollen som en økonomisk administrator innen EMS.

6.6 Oppsummering av regimeetablererrollen, regelhåndheverrollen og rollen som økonomisk stabilisator

Verken rollen som regimeetablerer eller rollen som økonomisk stabilisator har vist seg å kunne beskrive Vest-Tysklands adferd under etableringen og driften av EMS. Rollen som regelhåndhever stemmer overens med en operasjonalisering på et viktig punkt, nemlig at landet utøvde press på at Frankrike skulle legge om sin økonomiske politikk da hele systemets eksistens var truet. Jeg anser derfor at tyskerne fylte denne rollen.

Imidlertid er dette en utilstrekkelig forklaring av Vest-Tysklands bidrag til å forårsake EMS' stabilitet. I neste kapittel vil jeg derfor se på det vesentligste tyske bidraget til denne utviklingen.

7. Gramsciansk teori – rollen som ideologisk hegemon

7.1 Innledning

De foregående kapitlene ga ikke noe fullgodt svar på hva slags rolle Vest-Tyskland fylte innen EMS. I dette kapitlet skal spørsmålet om landet fylte en rolle som ideologisk hegemon innen EMS analyseres ved å bruke tre hovedoperasjonaliseringer utledet i kapittel 3. For det første, ble det en økende grad av ideologisk konsensus innen EMS? For det andre, hvis det ble en økende grad av ideologisk enighet, i hvilken grad er det grunnlag for å si at dette skyldtes Vest-Tysklands påvirkning? Under dette punktet besvares så følgende spørsmål: Var det en felles opplevelse blant de politiske elitene om at det hadde funnet sted en policy-fiasko? Så: fantes det et alternativt policy-paradigme? Og ble dette i tilfelle spredt ved ”ideational” modellering, ”ideational” lederskap og ”ideational” påtrykk? Den tredje hovedoperasjonaliseringen er: Ble en endring i ideologisk tilnærming til valutasamarbeid og relaterte politiske beslutninger nedfelt i nye institusjoner og samhandlingsregler?

7.2 Økende ideologisk konsensus?

Det er nødvendig å se på om historien for å kunne besvare spørsmålet om det utviklet seg til å bli bred enighet om hvilke grunnleggende ideer som lå til grunn for politikkutøvelsen. Etter 2. verdenskrig fikk keynesianismen⁵⁸ bredt gjennomslag i Vest-Europa. Politikken gikk i hovedsak ut på at myndighetene hadde ansvaret for at det ble opprettholdt en jevn etterspørsel. Man anså ikke økonomien for å være stabil, *motkonjunkturpolitikk*, både i gode og dårlige tider, var nødvendig. I nedgangsperioder innebar dette å sørge for lavere skatter, øke etterspørselen, om nødvendig finansiert ved et budsjettunderskudd, eller ved en nedsettelse av renten. Motsatt, var økonomien overdrevent ekspansiv, måtte myndighetene kunne stramme inn ved skatteøkninger og å innføre tiltak for å motvirke inflasjonspress. *Phillipskurven* var en del av det

⁵⁸ Litteraturen om politikk med utspring i John Maynard Keynes' teorier er omfattende. Her brukes Gilpin 1987:354-9.

keynesiansk-inspirerte verdensbilde, man trodde at det måtte være en viss inflasjon for at arbeidsledigheten skulle være lav. Vekstpolitikk ble derfor brukt for å redusere ledigheten.

På 70-tallet fikk flere stater som hadde fulgt Keynes' linje problemer med sterk økning i offentlig gjeld, økte skatter, sterk reallønnsvekst, tiltakende inflasjon og redusert økonomisk vekst. Dette ble av mange tolket som forårsaket av den keynesianske politikken. I flere land begynte man så å se seg om etter et alternativ som kunne være et godt fundament for endringer.

I denne situasjonen sørget Milton Friedman for en mulig utvei. Han hadde lenge fremmet *monetarismen* som en motsats til keynesiansk økonomisk politikk. Friedman hadde et liberalistisk grunnsyn og avviste bruken av finanspolitikk til fordel for styring av pengemengden; statens rolle i økonomien skulle være begrenset. Jevn, moderat vekst i pengemengden var etter hans syn den beste måten å sikre produksjon, sysselsetting og prisnivå – sammen med lav inflasjon (<http://www.britannica.com/>, <http://www.snl.no>).

Det ble dermed en forandring i makroøkonomisk politisk strategi i Europa på slutten av 70- og begynnelsen av 80-tallet - de politiske elitene gikk vekk fra å tro på at selv en kortsiktig finjustering av politikken var mulig. De trodde ikke lenger på at en slik styring var verdt prisen de måtte betale i form av utenlandsgjeld, offentlige underskudd og problemer med betalingsbalansen. Fra begynnelsen av 80-tallet kom overbevisningen om at inflasjon, istedenfor å kurere arbeidsløshet, var en av dens årsaker til å dominere. Inflasjon erstattet arbeidsløshet som politikernes hovedfokus (Marcussen 1999:388, 391). Den monetarismen man gikk over til å praktisere i Europa inkluderte også målsetningen om faste valutakurser, kalt "sound money programs" eller kortere "sound money" (McNamara 1998:147). Fellestrekket for de to var at myndighetenes adferd skulle være forutsigbar, mens initiativ og aktivitet skulle ligge i markedet.

Land som Frankrike og Italia innførte enkelte monetaristiskinspirerte reformer før 1979, men det var særlig i løpet av 1980-tallet at det ble en politikkdreining i de nasjonale europeiske økonomiene (McNamara 1998:131-5, 4-5). Men før den utviklingen kom i gang for fullt, bød Frankrike på et kuriøst mellomspill.

Det program som den nyvalgte sosialistregjeringen under Mitterrand innførte fra 1981 var i strid med tidsånden. Programmet gikk bl.a. ut på lånefinansiert økonomisk vekst, økt omfordeling og nasjonalisering av mange storbedrifter. Den kortsiktige veksten og sysselsettingsraten ble høy, men politikken førte også til sterk inflasjon, en forverret handelsbalanse, kapitalflukt og flere devalueringer i løpet av 3 år. Den påfølgende helomvendingen var markant. I løpet av få år gikk myndighetene over til å fokusere på stramme budsjetter og å sikte mot en lavere inflasjon. *Franc fort* ble symbolet på den nye politikken (Cameron 1997:13-21). Andre europeiske land fulgte deres eksempel.

Det ble en økende grad av ideologisk konsensus om at monetarismen var et godt grunnlag for sunn og solid pengepolitikk gjennom siste halvpart av 1980-tallet, noe som førte til fremskrittene mot økt konvergens innen EMS (Kaelberer 1997:43). Innen ØMU ble vedtatt, d.v.s. på slutten av 80- og begynnelsen av 90-tallet, var det tilsynelatende blitt en bred enighet blant de politiske elitene om hvordan man skulle prioritere makroøkonomiske målsetninger og om hvilke politikkinstrumenter som skulle benyttes for å nå disse målsetningene. "Sound" makroøkonomisk styring tolket de som at sentralbankene måtte være fri fra politisk innblanding og ha prisstabilitet som målsetning. Samtidig skulle den nasjonale politiske ledelsen legge grunnlaget for troverdige offentlige finanser og stabile valutaer. I den intergovernmentale konferansen om ØMU ble disse ideene ikke debattert eller gjort til gjenstand for forhandlinger (Marcussen 1999:385).

Den økte konsensusen ga seg utslag i at i prosessen mot ØMU var det en *påfallende mangel* på uenighet. Tilsynelatende var prinsippet for den europeiske sentralbanken ESB, (uavhengighet), den overordnede målsetningen for det europeiske systemet av sentralbanker ESCB, (prisstabilitet) og definisjonen av konvergenskriteriene (solide finanser og valutaer) ukontroversielle temaer under forhandlingene om ØMUs struktur (Marcussen 1999:384).

Konklusjonen er dermed at det ble en økende ideologisk konsensus innen EMS-landene i perioden 1979-1992, basert på "sound money".

7.3 Skyldtes den økte konsensusen tysk påvirkning?

I dette avsnittet vil jeg besvare spørsmålet om de nøkte konsensusen skyldtes tysk påvirkning ved å se på de politiske lederne oppfattet at den politikken som var blitt utøvet var mislykket. Så vil jeg se på om de samme lederne kunne henvende seg til et alternativt syn på hvordan politikk kunne utformes og utøves. Under dette punktet vil jeg så se på tre mekanismer for spredning av ideer, og besvare om disse kan sies å ha vært i virksomme i EMS.

7.3.1 Policyfiasko

I avsnittet ovenfor ble det beskrevet hvordan de økonomiske krisene på 70-tallet som økende arbeidsledighet og stagflasjon ga de politiske elitene en felles opplevelse av at keynesianismen ikke var riktig retning å fortsette i (McNamara 1998:129). At de på det tidspunkt veletablerte ideene ble utsatt for et destabiliserende sjokk gjorde at det kom en fase med "ideational"⁵⁹ vakuum. Tross sin korte varighet var denne fasen avgjørende når det gjaldt å velge ut et sett ideer blant de mange konkurrerende oppfatningene om hva velfungerende politikk var (Marcussen 1999:389).

7.3.2 Alternativt policy-paradigme

I denne situasjonen fantes det, som beskrevet i forrige avsnitt, et alternativt policy-paradigme, monetarismen. For å få en forståelse av hvorfor det ble akkurat disse ideene som vant frem, er det nødvendig å se på *hvordan oppfatninger om kausale sammenhenger dannes*. Det var nemlig ikke slik at omdreiningen til monetaristiske grunnholdninger hos europeiske ledere var gitt: Valgmuligheter fantes, f. eks. argumenterte noen for en mildere utgave av keynesianismen (McNamara 1998:151, 62). Jeg vil ta tre idealtyper av mekanismer til hjelp for å forklare: "Ideational" modellering, "ideational" lederskap og "ideational" påtrykk (Marcussen 1999:389).

"Ideational" modellering

I perioder hvor politikk slår feil, søker lederne etter alternative modeller som virker. Da mesteparten av Europa strevde med stagflasjon⁶⁰ etter oljekrisen i 1973, skilte

⁵⁹ Oppfatninger om årsakssammenhenger (McNamara 1998:3-4), (Marcussen 1999:389).

⁶⁰ Stagflasjon er en situasjon med både stagnerende vekst og inflasjon.

Tyskland seg ut som en som klarte å styre sin økonomi, spesielt m.h.t. inflasjon og sysselsetting (McNamara 1998:154).

Var det da slik at Vest-Tyskland ble fremholdt som et eksempel? Overbevisningen om riktigheten av *Stabilitätspolitik* fra slutten av 70-tallet ble inkludert i en rekke kommunikéer fra toppledermøter og uttalelser fra statsråder (Marsh 1992:16). McNamara siterer et styremedlem ved London School of Economics, som i 1977 i en politikk-diskusjon på høyt nivå sa: ”The example of German policy is in my opinion a lesson for us all and perhaps a hope for the world.”⁶¹ Hun trekker frem at slike utsagn ikke var uvanlige i miljøer av topp-politikere på denne tiden (McNamara 1998:155). Poenget var at landet hadde en sterk økonomi i en periode da nabolandenes politiske myndigheter hadde dårlige resultater, og at disse derfor kunne overbevises om riktigheten av en strengere pengepolitikk.

Marcussen er mer nyansert når det gjelder å fremheve i hvilken grad den tyske politikken ble holdt frem som et eksempel til etterfølgelse. Etter å ha sett på uttalelser i debattene i Frankrike og Storbritannia om økonomisk og monetær integrasjon, konkluderer han med at selv om Tyskland ble fremholdt som et eksempel på en økonomisk politikk til etterfølgelse, ble også andre lands politikktøvelse nevnt. Dessuten ble den rosende omtalen i begge land kombinert med uttalt bekymring for tysk dominans. Modelleringen etter Vest-Tyskland var dermed ikke utvetydig.

”Ideational” modellering er derfor bare et bidrag, men ikke en fullstendig forklaring på hvorfor ideen om ”sound money” ble så dominerende på slutten av 70- og begynnelsen på 80-tallet (Marcussen 1999:393-396).

”Ideational” lederskap

Var det slik at kausale ideer ble spredt fordi en gruppering av et transnasjonalt organisert lederskap med faglig tyngde på et bestemt saksområde påtok seg en lederrolle i den korte perioden med ”ideational” vakuum?

Det kan argumenteres for at innen slutten av 70-tallet hadde sentralbankledere, inspirert av Bundesbank, oppnådd en som transnasjonalt organisert lederskap. Dermed var de godt plassert for å kunne fremme ideen om ”sound money” på et tidspunkt da

⁶¹ Dette sitatet er hentet fra *The Frankfurt Dialogue*, redigert av Hinshaw.

europiske ledere var sterkt i behov av å motta råd (Marcussen 1999:396). I møter med sine europeiske samarbeidspartnere, var tyske byråkrater trygge i sin visshet om at ved å trosse inflasjonstrusselen, fulgte de en viktig politikk (Marsh 1992:16). En deltaker i komiteen av sentralbankledere sa at man der hadde en felles forståelse av at det ville være riktig å ha en pengepolitikk etter vest-tysk modell. Så selv om EFs institusjoner ikke hadde nok innflytelse til å forårsake en policykonsensus, så spilte de en rolle i å fremme den konsensusen som støttet opp under EMS (McNamara 1998:157-8).

Bank of England var imidlertid ikke i en slik posisjon. På 70- og 80-tallet var den fortsatt underlagt finansministeriet. Det er mulig at såkalte "Think Tanks," bestående av journalister, ledende politikere og internasjonalt anerkjente akademikere, i Storbritannia spilte en rolle i å omsette ideer i handling eller kunnskap om til praksis (Marcussen 1999:396-398).

Som en oppsummering kan det slås fast at møter i EFs institusjoner fungerte som fora for utveksling av ideer om pengepolitikk. Her kunne tyske embetsmenn, som utøvere av en økonomisk politikk som i en årrekke hadde gitt gode resultater, overbevise sine europeiske kolleger om riktigheten av sitt lands politikk.

"Ideationalt" påtrykk:

Fantes det organisasjoner som nasjonale politiske ledere deltok i og var avhengige av, hvor det rådet klare oppfatninger om hva som var en god økonomisk politikk? I situasjoner kjennetegnet av kompleksitet og usikkerhet har elitene en hang til å lære og å internalisere de rådende oppfatningene i de klubb-lignende foraene som de deltar i gjennom internasjonalt arbeid. *IMF* og *EMS' komitéer* var typer av organisasjoner som sørget for arenaer der oppfatninger om makroøkonomiske årsaks- og effektrelasjoner ble videreformidlet (Marcussen 1999:400).

Her var det et skille mellom *Storbritannia* og resten av Europa. Britene foretok enkelte innstramninger etter den første oljekrisen i 1973. Imidlertid fikk særlig landets tette kontakt med *IMF* som en av fondets største låntakere stor innflytelse på landets økonomiske politikk. Fra 1969 ble finansieringen forbundet med betingelser: USA påvirket fondets låntakere som hadde vedvarende underskudd på driftsbalansen til å foreta økonomiske innstramninger. For britene førte dette at de hadde lagt om til en monetaristisk politikk innen 1982.

For andre europeiske land kan det argumenteres med at det var *deltakelsen i EMS* som var viktig for det ”ideationale” påtrykket. Fastkurssamarbeidet utviklet seg til et regime der aktørenes forventninger konvergente, jfr Krasners definisjon.⁶² Systemet fungerte som en læringsprosess i betydningen av å etablere og respektere klarere spilleregler innen pengepolitisk koordinering. Her var den praksisen som utviklet seg ved justeringsbeslutninger sentral. Disse ble vedtatt i ECOFIN, etter hvert ble unilaterale justeringer ansett som uakseptable. Landene med sterke valutaer måtte være involvert og tilstrekkelig overbevist for å kunne gi sitt tilsagn. Det skjedde ved at myndighetene i et land som ønsket å devaluere måtte overbevise om betydningen av en justering, ved å vise til at det var planlagt et reformprogram basert på ideer om ”sound money.” Generelt var det slik at det ble en institusjonalisert gjensidig påvirkning mellom ulike lands politikktutformere innen EF. Jevnlige møter i fora som Den monetære komité og Komitéen av sentralbankledere styrket den transnasjonale læringsprosessen (McNamara 1998:157-8). Særlig i sistnevnte forum var det felles enighet om betydningen av en pengepolitikk som lå tett opptil den tyske.

Dette avsnittet kan sammenfattes med at europeiske politiske eliter gjennom deltakelse i og avhengighet av organisasjoner som IMF og EMS ble påvirket av ideer om ”sound money”.

7.3.3 Konklusjon

Den nye ideologiske konsensusen var fundert i monetarismen. Monetaristisk politikk sørget for en struktur for en ny økonomisk strategi som gjorde anti-inflasjonspolitik til en prioritering i stedet for sysselsetting eller vekstmål. Dette paradigmet, som også inkluderte faste valutakurser, sørget for en løsning i en tid med stor usikkerhet om globale og nasjonale økonomiers virkemåte. Tysklands suksess med en pragmatisk versjon av monetaristisk politikk som vektla en sterk og stabil valuta ga utformerne av økonomisk politikk et sterkt eksempel å etterligne. De tre mekanismene ”ideational” modellering, ”ideational” lederskap og ”ideational” påtrykk bidrar til å forklare spredningen av den tyske oppfatningen om hva som var god politikk. Slik kom vest-europeisk tenkning til å bli mer i tråd med Vest-Tysklands institusjonaliserte

⁶² Et regime er “implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (S. Krasner 1983:2).

målsetning om lav inflasjon. Imidlertid varierer hvilken eller graden av forklaringskraft hver av mekanismene hadde mellom ulike land.

7.4 Ble en endring i ideologisk tilnærming til valutasamarbeid og relaterte politiske beslutninger nedfelt i nye institusjoner og nye samhandlingsregler?

Her vil jeg besvare spørsmålene om overgangen til en monetaristiskinspirert økonomisk politikk i EMS resulterte i nye institusjoner og nye samhandlingsregler.

7.4.1 Nye institusjoner

Vest-Tyskland, eksemplet som var den viktigste årsaken til politikkomleggingen i Europa, oppnådde målet om lav inflasjon ved at sentralbanken var blitt gitt en svært uavhengig stilling, med instruks om å sikte mot prisstabilitet. En måte å vurdere om prisstabilitet som ideologi ble nedfelt i institusjoner er ved å se på om Den Europeiske Sentralbanken (ECB), som ble vedtatt i Maastricht-traktaten om ØMU, fikk retningslinjer som etterlignet dem til Bundesbank. En annen måte er ved å se på om andre europeiske land ga sine egne sentralbanker en tilsvarende stilling (McNamara 1998:173-4).

ECB fikk klare retningslinjer. I statuttene ble det tydelig presisert at sentralbanken skulle være uavhengig av politisk kontroll (McNamara 1998:165). På enkelte punkter var de til og med strengere enn Bundesbanks. Hovedmålsetningen skulle være å opprettholde prisstabilitet. Dette var en utvetydig erklæring at intensjonen var å bekjempe inflasjon, i motsetning til den vage formuleringen i Bundesbankloven at sentralbanken skulle beskytte valutaen. ECB skulle ikke ha mulighet til å gi kreditt til offentlig sektor. Også her var banken retningslinjer klarere enn Bundesbanks, som kunne yte slik finansiering innen visse grenser. I valutapolitikken hadde de politiske myndighetene det siste ord, både etter ECB og Bundesbank (Marsh 1992:240). Selv om en slik lovtekst ikke nødvendigvis forutsier hvordan en institusjon kommer til å fungere, var det påfallende at europeiske lands myndigheter var enig i en tydelig og varig rangering av sine preferanser av sine målsetninger med deres felles pengepolitikk (Gros og Thygesen 1998:479-80).

Når det gjaldt enkeltland og deres sentralbanker, så gikk alle viktige europeiske land, deriblant England og Frankrike, etter hvert over til å gi sine sentralbanker en grad av selvstendighet lik Bundesbanks (Goodhart 1993:1). Begrunnelsen for å gi sentralbankene mer uavhengighet var utledet av *oppfatningen om* at inflasjon i stor grad skyldes selvsentrert, kortsiktig tenkning hos politikerne. Imidlertid var det egentlig underordnet hvor ansvaret for fastsettelsen av pengepolitikken lå. Det var ikke tilstrekkelig for å oppnå lav inflasjon å ha en selvstendig sentralbank. Det som var avgjørende, var om det var politisk konsensus om prisstabilitet (Goodhart 1993:8-9). Konsensus om prisstabilitet fremfor vekst var også en del av årsaken til at Bundesbank hadde en trygg posisjon nasjonalt, i tillegg til dens gode resultater (Marsh 1992:259).

7.4.2 Nye samhandlingsregler

En analyse av om det ble nye samhandlingsregler innen valutasamarbeid og relaterte politiske beslutninger Europa i perioden 1979-1992 må nødvendigvis innebære å se på planene for ØMU og hva disse medførte for deltakerlandene.

Maastricht-traktaten ble underskrevet i februar 1992. Den fastslo at en Økonomisk og Monetær Union skulle nås gjennom tre stadier, hvorav det første skulle iverksettes umiddelbart. Målsetningen med dette trinnet var å fjerne kapitalkontroller, og å redusere rente- og inflasjonsforskjeller mellom medlemmene. Dessuten skulle det være mer omfattende politikk-koordinering. Det andre stadiet skulle begynne i januar 1994 og skulle dreie seg om overgangen til ØMU. I dette stadiet skulle et nytt organ, det Europeiske Monetære Instituttet (EMI) etableres som en hjelp i den økende koordineringen av landenes økonomiske politikk. Et annet mål med EMI var å styrke av konvergensen i grunnleggende økonomiske størrelser. EMI skulle utgjøre fundamentet for ECB, den Europeiske sentralbanken, som skulle tre i kraft sammen med en felles valuta. De nasjonale sentralbankene skulle fortsatt eksistere som medlemmer av ESCB (Det europeiske systemet av sentralbanker) og utøve ECBs politikk. Før det tredje stadiet skulle iverksettes, måtte de landene som skulle ha en felles europeisk valuta innfri visse konvergenzkriterier. Inflasjons- og rentenivåer skulle konvergere og valutaer holdes innen svingingsmarginene uten å bli justert de to siste årene før fellesvalutaen kunne innføres. Dessuten ble begrensninger for offentlig underskudd og gjeld fastsatt.

Planene for ØMU innebar en sterkere fastlåsing av en monetaristisk, disiplinerte politikk. Samtidig kunne medlemslandene delta i politikktutforming som foregikk i ECB (McNamara 1998:173). Disse omfattende planene med tidsfrister for gjennomføringen kunne ikke ha blitt utformet uten konsensus om pengepolitikken. Maastricht-traktaten lyktes der Wernerplanen slo feil 20 år tidligere fordi grunnleggerne hadde den samme prioriteringen av prisstabilitet.

7.4.3 Konklusjon

Da monetarismen var internalisert hos europeiske eliter, ble en ny likevekt etablert. På nytt hadde det politiske lederskapet fått et felles sett oppfatninger om årsak og virkning i økonomisk politikk, som var blitt så akseptert at de nærmest ble tatt for gitt. Etter hvert hadde elitene investert så mye psykologisk og materiell kapital i disse ideene at de søkte å institusjonalisere dem i nye institusjoner og nye samhandlingsregler. Dette resulterte i at sentralbanken som ble vedtatt opprettet i forbindelse med etableringen av ØMU fikk et mandat som var klart inspirert av Bundesbanks statutter, men med tydeligere retningslinjer. Dessuten gikk alle viktige europeiske land over til å gi sine sentralbanker en grad av selvstendighet lik den tyske. ØMU-prosjektet innebar nye samhandlingsregler: Ved deltakelse i denne forpliktet medlemslandene seg til å koordinere sin økonomiske politikk, og å holde sine valutaer stabile.

7.5 Konklusjon, rollen som ideologisk hegemon

I EMS' levetid utviklet det seg en stor grad av konsensus rundt målsetningen om prisstabilitet i Vest-Europa. Selv om påvirkningen ikke var entydig, ble denne endringen i stor grad forårsaket av at Vest-Tyskland representerte et eksempel på en fungerende økonomisk politikk. Dette skjedde i en periode hvor keynesianismen ble oppfattet som årsaken til problemer som stor offentlig gjeld og stagflasjon. Denne endringen i tenkemåte ble institusjonalisert i en større grad av sentralbank-uavhengighet i europeiske land. Særlig hadde den nyopprettede ESB et mandat som virket influert av Bundesbanks. Dessuten innebar en overgang til monetarisme fra keynesianisme at landene i stor grad ga avkall på å forfølge nasjonalt rettet økonomisk politikk og at det ble en overgang til større konformitet i medlemslandenes pengepolitikk.

8. Konklusjon

Oppgavens problemstilling har vært: *Kan Vest-Tysklands rolle i EMS fortolkes ved Tesen om hegemonisk stabilitet?* Denne er blitt besvart gjennom å foreta et historisk casestudie av påvirkningen Vest-Tyskland hadde på etableringen og siden utvikling mot større stabilitet i systemet i denne perioden.

Tesen om hegemonisk stabilitet hevder at en stabil verdensorden må opprettholdes av en mektig stat som garanterer de nødvendige lover og regler og faciliterer fredelig økonomisk samhandling. Her er teorien blitt tilpasset et regionalt valutasamarbeid.

Det er Vest-Tysklands *adferd* som er blitt analysert i denne oppgaven. Dette er blitt gjort fra fire rollebegreper som tok utgangspunkt i en råmodell av HST som sier at en mektig stat ikke bare har ressurser, men også må *ville* lede, for å forårsake systemstabilitet. De fire rollebegrepene var etablerrollen, regelhåndheverrollen, økonomisk administratorrollen og rollen som ideologisk hegemon. Jeg forventet å finne at Vest-Tysklands adferd som beskrevet ved disse rollebegrepene skulle føre til stabilitet.

Regimeetablererrollen ble utledet av liberalismens ideer. Analysen av om Vest-Tyskland fylte denne rollen viste at landets deltakelse i forhandlingene var en uunnværlig faktor for at systemet skulle opprettes. Som en europeisk stat med stor økonomisk og politisk tyngde ville ethvert samarbeid uten tysk deltakelse stille svakt. Dessuten hadde kansler Schmidt stort personlig engasjement og tyngde i anstrengelsene for å etablere et nytt monetært samarbeid i EF. Ved en anledning firte landets representanter på sin etablerte prinsipper for å styrke samarbeidet. I tillegg gjorde de det mulig for Italia å bli med i EMS ved å gå med på at landet skulle ha videre svingningsmarginer som en overgangsordning ved systemets opprettelse. Imidlertid var dette unntak til tyskernes generelle uvilje når det gjaldt å strekke seg i forhandlingene for at valutarisk svake land skulle kunne være medlemmer i fastkurs-samarbeidet på lik linje med andre. Vest-tyske representanter var motstandere av divergensindikatoren og var ikke villige til å påta seg kostnader utover det landets relative størrelse skulle tilsi i forbindelse med opprettelsen av finansieringsordninger. Landet kunne derfor ikke sies å ha fylt en rolle som en regimeetablerende hegemon.

I analysen av Vest-Tyskland ved *regelhåndheverrollen* viste jeg at landets representanter ikke brukte trusselen om tilbakeholdelse av finansiering som et middel til å oppnå makt innen EMS, og at de heller ikke tvang de andre deltakere til å devaluere for å unngå kunstig høye valutakurser. Dessuten benyttet ikke tyskerne seg av muligheten til å vri utfallet av sakene i sin favør i de periodene de innehadde toppposisjonene i Det Europeiske Råd og ECOFIN. Den eneste måten jeg fant at Vest-Tysklands adferd var i overensstemmelse med rollen som regelhåndhever, var når det gjaldt å insistere på at enkelte medlemsland skulle innføre innstramninger i forbindelse med devalueringer. Spesielt utøvde landets representanter press i 1983 for at Frankrike skulle endre sin økonomiske politikk, noe som ble vendepunktet for at EMS kom til å utvikle seg til et stabilt system. I denne, helt avgjørende, fasen viste tyskerne seg som maktutøvende aktør, som fikk et annet land til å gjøre noe det ellers ikke ville ha gjort. Utfra dette konkluderte jeg med at Vest-Tyskland fylte regelhåndheverrollen.

Rollen som økonomisk administrator var utledet av en keynesinspirert tankegang om en administrator som motvirker svingninger i økonomien ved motsyklisk politikk. Når det gjaldt spørsmålet om Vest-Tyskland fylte en slik rolle innen EMS, fant jeg lite samsvar mellom operasjonaliseringene og empirien. Riktignok viste tyskerne litt vilje til å opprettholde samarbeidet: Myndighetene bidro med ”brannslukking” i form av å kamuflere en fransk devaluering som en delvis tysk revaluering da det var reell fare for at Frankrike skulle trekke seg ut av samarbeidet i 1983. Dessuten sa tyskerne seg villige til å endre rentepolitikken som et bidrag til å stabilisere dollaren da Plaza- og Louvreavtalene ble inngått.

Utover dette fant jeg imidlertid lite som var i overensstemmelse med operasjonaliseringene av rollen. Vest-Tyskland fylte ikke en lederrolle innen EMS når det gjaldt å sørge for kortsiktig og langsiktig finansiering. Tyskernes fleksibilitet ved inngåelsen av Basel/Nyborg avtalene, som fikk stor betydning for EMS gode utvikling, var bare et unntak. Vest-tyske myndigheter ga ikke indirekte kortsiktig motsyklisk finansiering ved å foreta støttekjøp av andre lands valutaer når disse gikk utenfor marginene. Når det gjaldt stabil langsiktig finansiering bidro landet med sin forholdsmessige andel til opprettelsen av låneordningene. Tyske representanter var dessuten uvillige til å forplikte seg til å motta ubegrensede mengder av ECU som oppgjørsv valuta fra part-

nerne. At DEM i økende grad ble brukt som en reservevaluta, skyldtes markedskrefter, ikke tysk vilje til å påta seg økonomiske belastninger for at valutasamarbeidet skulle fungere. Vest-Tyskland sørget heller ikke for finansiering til land som ikke klarte sine forpliktelser, når andre landgivere hadde sagt seg uvillige til å hjelpe. Vest-tyske myndigheter var dessuten heller ikke pådrivere for å styrke samarbeidet gjennom å forsøke å rekruttere nye medlemsland. Når det gjaldt koordinering av makro-økonomisk politikk hadde landet bare en passiv lederskapsrolle gjennom at DEM ble ankervalutaen i systemet, som gjorde at de andre deltakerne i EMS måtte legge rentenivået sitt høyere enn det tyske for å tiltrekke seg kapital. I tillegg satt tyskerne heller ikke standarden for finanspolitikken innad i systemet.

Av dette følger det at selv om Vest-Tysklands myndigheter ved et par anledninger var villig til å yte noe utover det landets relative tyngde innen systemet naturlig skulle tilsi som et bidrag dets overlevelse, er det ikke grunnlag for å si at landet fylte rollen som økonomisk stabilisator innen EMS. Det tyske politiske lederskapet viste ikke en sterk grad av ansvarsfølelse for systemets opprettholdelse.

Etter å ha analysert tre hegemonrollebegreper med utgangspunkt i liberalismen, realismen og økonomisk teori satt jeg dermed igjen med at den eneste rollen Vest-Tyskland kunne sies å ha fylt var den som ble utledet av realismens teorier, nemlig rollen som regelhåndhevende hegemon.

Etter dette analyserte jeg et fjerde rollebegrep, *rollen som ideologisk hegemon*, som var utledet av Gramscis tanker. Den ga en bedre forklaring av Vest-Tysklands bidrag til stabiliteten i EMS. I perioden 1978-1992 utviklet det seg en stor grad av konsensus rundt målsetningen om prisstabilitet i Vest-Europa. Selv om påvirkningen ikke var entydig, ble denne endringen i stor grad forårsaket av at Vest-Tyskland representerte et eksempel på en fungerende økonomisk politikk, på et tidspunkt hvor keynesianismen ble oppfattet som årsaken til problemer som stor offentlig gjeld og stagflasjon. Denne endringen i tenkemåte ble institusjonalisert i en større grad av sentralbankuavhengighet i europeiske land, og den nyopprettede ESB hadde også et mandat som var influert av Bundesbanks. Utover dette innebar planene for en Økonomisk og monetær union at medlemslandene forpliktet seg til en monetaristisk disiplinerende politikk.

Vest-Tysklands kompromissløse prisstabilitetslinje sørget for en økonomisk suksess som fikk andre land til å velge deres løsninger da de trengte et nytt paradigme. Den tyske pragmatiske versjonen av monetarismen sørget for en politikkordreining som var nødvendig for å øke valutastabiliteten. Vest-Tyskland fylte dermed rollen som ideologisk hegemon.

På denne bakgrunn er det ikke grunnlag for å hevde at hegemonisk stabilitetsteori anvendt på regionalnivå med utgangspunkt i liberalismens ideer eller økonomisk teori er blitt styrket. De to rollebegrepene som Vest-Tysklands adferd kunne beskrives ved var utledet av realismens teoretikere og gramscianske tanker om ideologisk hegemoni. Dette er mindre ressurskrevende hegemonroller, i den forstand at de ikke innebærer forpliktelser til å yte økonomisk bistand. Belastningen ved å tilpasse seg for å få valutasamarbeidet til å fungere ble skjøvet over på de ikke-tyske medlemmene.

Selv om regelhåndheverrollen og rollen som ideologisk hegemon er de rollebegrepene som til sammen gir den beste forklaringen på Vest-Tysklands bidrag til å forårsake EMS' bedre stabilitet, er ikke dette en fullstendig forklaring på systemstabiliteten. Imidlertid gir de to hegemonrollene en god illustrasjon av hva som er viktig for at et regionalt valutasamarbeid skal fungere: I begge tilfeller dreide maktutøvelsen seg om å få partnerne til å legge om til en strammere økonomiske politikk. Analysen av Vest-Tyskland som regelhåndhever viste at myndighetenes påtrykk var avgjørende i å forårsake den franske helømvendingen i 1983 til en mer nøktern økonomisk politikk, noe som skulle bli systemets vendepunkt. Dette var "hard" maktutøvelsen i kontrast til den "myke" gjennom rollen som ideologisk hegemon, der den tyske versjonen av monetarismen ble formidlet og etablert som det rådende paradigmet. Vest-Tysklands maktutøvelse var ikke basert på at landet følte seg ansvarlig for systemets opprettholdelse ut fra en altruistisk tankegang – det var først og fremst hensynet til egne politiske prioriteringer som førte til dets myndigheters adferdsmønster.

I empirikapitlet ble det nevnt at en felles pengepolitikk blant medlemslandene er nødvendig for at et fastkurssamarbeid skal være symmetrisk, men at konsistensproblemet vanligvis løses ved at det blir en ankervaluta, slik DEM ble. Med kapitalkontroller kan land beskytte seg mot effektene av pengepolitikken til dem de

samarbeider med. Imidlertid utviklet EMS seg til fastkurssystem med frie kapitalbevegelser, slik at myndighetene ikke lenger hadde mulighet til å styre sin egen pengepolitikk. Utover det at DEM ble ankervalutaen påvirket Vest-Tyskland sine partnere til å ha en relativt lik pengepolitikk både gjennom å fylle regelhåndheverrollen, som var utledet av realismen, og ved å fylle rollen som ideologisk hegemon, som var utledet av Gramscis tanker.

Dermed er det to varianter av Tesen om hegemonisk stabilitet anvendt på regionalt valutasamarbeid som er blitt styrket ved denne analysen. For det første retningen som tar utgangspunkt i realismen, for det andre versjonen som tar utgangspunkt i gramsciansk tenkemåte.

Liste over kilder:

Bøger og artikler:

- Begg, David, Fischer, Stanley og Dornbusch, Rudiger (1994): *Economics*, McGraw-Hill Book Company, London
- Bjønnes, Geir Høidal, og Haugerud, Pål G. (1994): *Valutamarkedet: teknisk og fundamental analyse*, Ad notam Gyldendal, Oslo.
- Bulmer, Simon & Wessels, W. (1987): *The European Council: Decision-Making in European Politics*. The Macmillan Press Ltd., London.
- Cameron, David R. (1997): *The Colors of a Rose: On the Ambiguous Record of French Socialism*. Working Paper Series # 12, Minda de Gunzburg center for European Studies, Harvard University.
- Carrington, P. A. Rupert (1988): *Reflect on Things Past*. Collins, London.
- Coffey, Peter (1986): *The European Monetary System -Past, Present and Future*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Cohen, Benjamin J. (1995): The Triad and the Unholy Trinity: Problems of International Monetary Cooperation, i Frieden, Jeffrey A. og Lake, David A.: *International Political Economy - Perspectives om global Power and Wealth*. St. Martin's Press, New York.
- De Grauwe, Paul & Papademos, Lucas (1990): *The European Monetary System in the 1990s*. Longman, London & New York.
- Eichengreen Barry (1989): Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System. I Richard N. Cooper m. fl.: *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*. The Brookings Institution, Washington D.C.: (255-298)
- Eichengreen, Barry (1995): Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System, i Frieden, Jeffrey A. og Lake, David A.: *International Political Economy- perspectives on Global Power and Wealth*. St. Martin's Press, New York.

- Gilpin, Robert (1981): *War and Change in International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Giscard d'Estaing, Valéry (1988): *Le Pouvoir et la Vie*. Des Editions Compagnie 12, Frankrike.
- Goodhart, Charles (1993): Central bank Independence. *Special Paper no. 57*. London School of Economics Financial Markets Group, Special Paper Series. London.
- Gros, Daniel, og Thygesen, Niels (1992): *European Monetary Integration, From the European Monetary System to European Monetary Union*, Longman, London.
- Gros, Daniel, og Thygesen, Niels (1998): *European Monetary Integration, From the European Monetary System to European Monetary Union*, Longman, Harlow.
- Grønmo, Sigmund (1985): Datakombinasjoner og analysestrategier, i Dale, Britt, Jones, Michael & Martinussen, Willy (red.): *Metode på tvers*. Tapir, Trondheim.
- Haggard, S. & Simmons, Beth A: (1987): Theories of International Regimes, i *International Organization*, vol 41, No.3: 491-517.
- Hauge, Sigvald (1989): Hegemoni og analogitenkning. *Internasjonal politikk*, nr.1-2.
- Hayes-Renshaw, Fiona og Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*. Macmillan Press Ltd., Storbritannia.
- Helleiner, Eric (1993): The Challenge from the East: Japan's financial rise and the changing global order, i Cerny, Philip G: *Finance and World Politics*. Edward Elgar, University Press, Cambridge.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Holsti, K. J. (1992): *International Politics. A Framework for Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Hovi, Jon og Rasch, Bjørn Erik (1993): *Strategisk handling. Innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Isachsen, Arne Jon (1994): *Hvordan EMS har fungert politisk*, Arbeidsnotat, BI.

Isachsen, Arne Jon og Bjønnes Høidal, Geir (2004): *Globale penger*. Gyldendal, Oslo.

Jenkins, Roy (1991): *A Life at the Centre*. Macmillan, London.

Kaelberer, Matthias (1997): Hegemony, Dominance or Leadership? Explaining Germany's Role in European Monetary Cooperation. *European Journal of International relations*. Vol. 3(1):35-60. SAGE Publications, London.

Keohane, Robert O. og Nye, Joseph S. (1977): *Power and Interdependence: World Politics in transition*. Little, Brown and Company, Boston, Toronto.

Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Kindleberger, Charles (1981): Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. *International Studies Quarterly* 25:242-54.

Kindleberger, Charles (1973): *The World in Depression 1929-1939*. University of California Press; Berkeley, Los Angeles, London. Ny utgave i 1987, utgitt av Harmondsworth Penguin.

Kindleberger, Charles (1986): International Public Goods Without International Government. *American Economic Review*. 76: 1-13.

Krasner, Stephen (1983): *International Regimes*. Cornell University Press, Itacha.

Krugman, Paul R. (1999): *The Return of Depression Economics*. W. W. Norton, New York.

Lamont, Norman (2000): *In Office*, Warner Books, London.

Loriaux Michael (1997): Socialist Monetarism and Financial Liberalization in France. I Loriaux, et al.: *Capital Ungoverned. Liberalizing Finance in Interventionist States*, Cornell University Press, Ithaca & London.

Loureiro, Joao (1995): *Monetary Policy in the European Monetary System*. Springer Verlag, Berlin.

Ludlow, Peter (1982): *The Making of the European Monetary System*. Butterworth Scientific, London.

Major, John (2000): *The Autobiography*. Harper Collins Publishers, London.

- Malnes, Raino (1993): *The Hobbesian Theory of International Conflict*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Marcussen, Martin (1999): *The Dynamics of EMU Ideas. Cooperation and Conflict (383-411)*, SAGE Publications, London.
- Marsh, David (1992): *The Bundesbank: The bank that rules Europe*. Mandarin Paperbacks, London.
- McNamara, Kathleen R. (1998): *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*. Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Munthe, Preben (1978): *Penger, kreditt og valuta*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Pomfret, Richard: What is the Secret of the EMS's Longevity? *Journal of Common Market Studies*, Volume XXIX, No. 6 December 1991.
- Rødseth, Asbjørn: Valuta. *Serien for studenter, nr. 31/1993*, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Schmidt, Helmut (1992): *Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte II*. Goldmann, München.
- Stiglitz, Joseph E. (1993): *Economics*, W.W.Norton & Co., NY og London
- Strange, Susan (1988): *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. Pinter Publishers, London.
- Stubbs, Richard & Underhill, Geoffrey (2000): *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford University Press, Don Mills, Canada.
- Sætre, Halvor (1994): *Tysklands samling og europeisk monetær integrasjon: Gjennombruddet for EMU og sammenbruddet i EMS*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Thatcher, Margaret (1995): *The Downing Street Years*. Harper Collins Publishers, London.
- Trezise, Philip H. (1979): *The EMS - Its Promise and Prospects*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Ungerer, Horst, Hauvonen, Jouko J., Lopez-Claros, Augusto & Mayer, Thomas. (1990): *The European Monetary System: Developments and Perspectives*. Occasional Paper no. 73, International Monetary Fund, Washington D.C.

Ungerer, Horst, m.fl. (1993): *The EMS: The Experience, 1979-82*. Occasional Paper # 19, IMF, Washington.

Hayes-Renshaw, Fiona og Wallace, Helen (1997): *The Council of Ministers*, St. Martin`s Press, New York.

Walter, Andrew (1993): *World Power and World Money, the Role of Hegemony and International Monetary Order*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Walsh, James (1994): Politics and Exchange rates: Britain, France, Italy and the negotiations of the European Monetary System. *International Public Politics*, Cambridge University Press.

Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, New York.

Welfens, Paul J. J. (1994): *European Monetary Integration. EMS Developments and International Post-Maastricht Perspectives*. Springer-Verlag, Berlin.

Yin, Robert K. (1989): *Case Study Research, Designs and Methods*. Sage Publications, London.

Østerud, Øyvind (1991): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse* Universitetsforlaget, Oslo.

Østrup, Finn (1992): *The Development of the European Monetary System*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Generelle oppslagsverk:

Børsens Management Leksikon 1984. Børsens Forlag København.

Hansen, Einar (1992): *Engelsk-norsk samfunnsøkonomisk ordbok*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hutchison Business Books, in association with Economist Books, London.

Lillebø, Arild (1986): *Økonomiske ord og uttrykk*. A/S Hjemmet - Fagpresseforlaget.

Økonomisk oppslagsbok (1975). Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

Oxford Advanced Learners' Dictionary (2005). Oxford University Press, Oxford.

Internett:

<http://www.askoxford.com/?view=uk>

<http://www.britannica.com/>

<http://www.snl.no>

TV-program:

Sveriges Television (1998): *Dokument utifrån: Spelet om euroen (2:3): Fransk-tysk drakamp*. 27. mars.

Avtaler:

Extract from the conclusions of the Presidency of the European Council of 6 and 7 July 1978 in Bremen and Annex.

Extract from the conclusions of the Presidency of the European Council of 5 december 1978 in Brussels on the establishment of the European Monetary System (EMS) and related matters.

Committee of Governors of the Central banks of the Member States of the European Economic Community. *Press Communiqué 18/9-1987*. (Basel/Nyborg-avtalen).

Gjengitt i Gros, Daniel, og Thygesen, Niels (1992): *European Monetary Integration, From the European Monetary System to European Monetary Union*, Longman, London, på side 99.

Traktat om opprettelse av det europeiske økonomiske fellesskap (Romatraktaten), med endringer. Norsk oversettelse, Utenriksdepartementet, juli, 1993.