

Evropska unija na razpotju krize

Bo iz nje izšla okrepljena ali oslabljena?

Tadej Petejan

V času, ko bi nepoučeni zunanji opazovalec lahko sklepal, da je EU s prejemom Nobelove nagrade za mir doživela vrhunec svojega bistva (ohranitev miru na stari celini po drugi svetovni vojni je eden od njenih temeljnih ciljev), pa se v resnici povezuje, ki je med tem že zdavnaj prerasla v edinstveno gospodarsko in politično skupnost, sooča z najhujšimi problemi, povezanimi z njenimi ključnimi politikami in morda celo z vprašanjem njenega obstoja.

Za razumevanje današnje EU sta ključna dva vidika, na katerih temelji delovanje integracije. Prvi, in v času krize najbolj izpostavljen, je *ekonomski vidik*. Z Rimsko pogodbo utemeljena predhodnica EU, Evropska gospodarska skupnost, je bila zgrajena na štirih svoboščinah: prost pretok blaga, delavcev, storitev in kapitala. Njeni ustanovni očetje, med njimi najvidnejša Jean Monnet in Robert Schuman, so jo utemeljili na zahodnoevropskem tržnem gospodarstvu in kapitalizmu – torej na idejah evropskega socialno-tržnega liberalizma. Ta sistem se je, kljub napovedim Karla Marxa, da bosta socializem in komunizem sčasoma prevladala nad kapitalizmom, do sedaj izkazal kot najboljši sistem, saj se je pripravil spreminjati in prilagajati trendom povečevanja socialnih ukrepov v sodobnih državah, medtem ko socializem in komunizem svojih teoretičnih ciljev nikjer nista uspela doseči tudi v praksi. Po njunem propadu v državah vzhodne Evrope na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja in razbitju bipolarnosti svetovne ureditve se je ekonomska politika EU v nekaterih pogledih (preveč) približala ameriški liberalni in neoliberalni usmeritvi. Vseeno pa sta ta dva ekonomska modela, neoliberalizem in socializem/komunizem, ki se danes v *mainstream* medijih prevečkrat označujeta kot alternativni (še bolj pa kot zmerljivki za nasprotno misleče), zgolj dve skrajnosti ekonomskih politik. EU ima svojo (zaenkrat) edino možno pot že več kot 50 let tlakovano po poti liberalizma. Ta model ni enoten, saj je vanj zajet zelo širok spekter idej: od zagovornikov državnih intervencij (Keynes) do njenih nasprotnikov (avstrijska šola, Hayek); od za-

govornikov globalizacije (Krugman) do njenih nasprotnikov (Stiglitz). Po koncu krize se mora zato EU vrniti k svojemu temelju, evropskemu socialno-tržnemu liberalizmu, in znotraj njega iskati idealno razmerje med liberalnim trgom in socialno pravičnostjo v okviru kapitalističnega modela gospodarstva, ki bo temeljil tudi na etiki in delu, ne pa zgolj na predpostavki Friedmanovega svobodnega trga. Kot skupek med seboj vedno bolj povezanih trgov mora EU odigrati zelo pomembno vlogo pri oživiljanju gospodarstva z vlaganjem v raziskave in razvoj, z vključevanjem in poenotenjem etičnih načel v finančnem kapitalizmu ter z aktivnostmi na področju varstva okolja in boja proti globalnemu segrevanju. Na ta način bo nasproti tujim trgov delovala enotno in se uveljavila kot pomemben igralec na svetovnem prizorišču, znotraj skupnosti pa bo posameznim državam članicam omogočala izkazovanje identitete z njimi lastnimi komparativnimi prednostmi in razvojnimi priložnostmi. Hkrati mora ostati odprta za ideje o alternativah, vendar zaenkrat pomembnih ekonomskih teoretikov, ki bi zagovarjali kakšen nov, drugačen ekonomski model, ni.

Drugi pomemben vidik je *politični vidik*, ki v času krize ni v ospredju razprav in analiz, saj je fokus usmerjen zgolj v ekonomsko učinkovitost protikriznih ukrepov. S tem pa je tudi prezrto vprašanje posledic, ki bi jih lahko imeli ti ukrepi na strukturo delovanja EU. Bistvenih sprememb na političnem področju pa le ni pričakovati, saj se v praksi šele uveljavljajo spremembe, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba. Med njimi je tudi oblikovanje prvih državljskih pobud, s katerimi se med državljani s pomočjo civilnodružbenih gibanj širi zavest o evropskem državljanstvu, kar je tudi eden nujnih predpogojev za zmanjšanje demokratičnega deficita EU.

Namen prispevka pa ni ponujati idej, kako spremeniti gospodarski sistem ali problematizirati demokratični deficit EU ter analizirati vprašljivo delovanje bančnega sistema in finančnih institucij – temveč z analizo proti-kriznih ukrepov na ravni EU predstaviti alternative razvoja EU po krizi. Iz zgornjih navedb je jasno, da korenitih družbenih sprememb ni pričakovati, saj za sabo nimajo ustreznih teoretičnih in filozofskih podlag. Posamezna politična gibanja, ki si prizadevajo za spremembo po-

EU bo pisala svojo lastno zgodovino, zgodovina drugih držav in drugih zvez držav pa je lahko opomin, na kaj mora biti Evropa pozorna.

litičnega sistema iz parlamentarne v neposredno demokracijo in si s protesti pridobivajo politično moč, so v nekaterih državah na zanosu te politične moči tudi uspele na volitvah. Ker pa ta njihov »temeljni adut« niti v teoriji še ni uresničljiv, v praksi pa sploh nikoli ne bo, bo razočaranje prebivalstva ob spoznanju, da drugih primernih programov vodenja države nimajo, še toliko večje. Ne glede na to pa je povečana civilnodružbena aktivnost koristna kot spodbuda za oblikovanje kakšne druge, dolgoročno vzdržne alternative.

Globalna finančno-ekonomska in evropska dolžniška kriza

»Najbrž bo minilo precej časa, morda več let, preden bodo znane celotne posledice tega zloma, ki se bo, v manjši ali v večji meri razširil na ves svet.« (The Times)

Stavek iz leta 1837 nam skupaj s poročili o takratnem dogajanju pokaže, da je kriza neko ciklično dogajanje, katerega vzroki, ukrepi in posledice so velikokrat zelo podobni, v zadnjih dveh stoletjih pa je začetek vedno povzročen s kolapsom ene od velikih in pomembnih družb na globalnem finančnem trgu. Kriza v ZDA, ki se je s pokom nepremičninskega balona in stečajem nekaterih največjih finančnih družb pričela leta 2008, je po ameriškem kihu prehladila tudi Evropo. Evropske banke in druge finančne institucije je kriza sprva zajela zaradi naku pa nedonosnih ameriških zadolžnic (CDO-jev), nato pa je kot posledica strahu pred krizo sledil še evropski nepremičninski pok. Negotovost na finančnih trgih se je stopnjevala, banke niso več odobravale kreditov ali pa so za to zaračunavale visoke obrestne mere in tako evropskemu gospodarstvu preprečile dostop do nujno potrebnega denarja. Za razliko od ameriških družb, ki za svoje poslovanje finančno poskrbijo na kapitalstskih trgih, so evropske družbe veliko bolj vezane na bančne kredite. Finančna kriza se je začela spreminjati v gospodarsko krizo. Negativna gospodarska rast, izdatne državne pomoči finančnemu sektorju, državna jamstva, servisiranje javnega dolga in povišani izdatki za pokojnine ter zdravstveno varstvo so še dodatno povečali javni dolg, ki je v nekaterih državah z evrom že pred krizo močno presegal največjo dovoljeno vrednost, določeno s konvergenčnimi kriteriji v Maastrichtski pogodbi in v Paktu stabilnosti in rasti. Predvsem zaradi teh držav (PIGS) se je evroobmočje znašlo v hudi dolžniški krizi in povečal se je

dvom finančnih institucij ter bonitetnih hiš v njihovo sposobnost, da se same uspešno spopadejo z odplačevanjem dolga.

Ukrepi za izhod iz krize

»Proračun je potrebno uravnotežiti, ponovno napolniti državne zakladnice, treba je zmanjšati javni dolg, birokratsko aroganco bi bilo potrebno spraviti pod nadzor, tujim deželam zmanjšati pomoč, sicer se bo Rim že zelo približal stečaju. Ljudje se morajo znova naučiti delati, namesto da živijo z javno pomočjo in javnim zadolževanjem.« (Mark Tulij Cicero)

Medsebojna vpetost v projekte, ki jih je prizadela kriza (predvsem evro) je od EU terjala tudi skupne ukrepe na ravni institucij EU ali posebej, v okviru okrepljenega sodelovanja – evroobmočja. Struktura politik EU in njenih ukrepov za reševanje finančne in gospodarske krize je zelo kompleksna in obširna tematika, zato se bom omejil zgolj na ukrepe, ki bi lahko zaradi svoje narave vplivali na delovanje in strukturo EU tudi po koncu krize. Reformo pakta stabilnosti in rasti je v obliki treh ciljev opredelila projektna skupina pod vodstvom predsednika Evropskega sveta Hermana Van Rompuya: vzpostavitev EMS, krepitev nadzora nad proračunsko politiko in boljši nadzor nad makroekonomskimi neravnovesji. Nastala je nova medvladna organizacija, Evropski mehanizem stabilnosti (EMS), ki bo po zgledu Mednarodnega denarnega sklada vzdrževala krizni mehanizem za zagotovitev finančne stabilnosti v evroobmočju. Pomoč bo nudila samo kot skrajno sredstvo (*ultima ratio*) v primeru finančnih težav držav evroobmočja, pomoč pa bo vezana na izvajanje strogega programa za prilagoditev gospodarstva in javnih financ.

Ustanovljeni so bili trije novi evropski nadzorni organi: Evropski bančni organ za ohranitev stabilnosti in učinkovitosti bančnega sistema, Evropski organ za vrednostne papirje in trge ter Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine. Poleg teh je bil ustanovljen tudi Evropski odbor za sistemska tveganja, ki je odgovoren za makrobonitetni nadzor finančnega sistema v EU.

Pakt Evro plus je dokument, ki opredeljuje način, na katerega bodo države članice poskušale povečati konkurenčnost in stabilnost. Določila pakta vežejo države na področjih, ki so sicer v suvereni pristojnosti držav: davčne reforme, povišanje upo-

kojitvene starosti in vezanost plač na produktivnost.

Predlog Komisije za uvedbo skupnih *evropskih obveznic* vsebuje možnost popolne ali delne nadomestitve državnih obveznic s solidarnimi ali deljivimi jamstvi. Za njihovo izvedbo je treba bistveno okrepiti proračunsko disciplino in nadzor nad nacionalnimi proračuni s strani organov skupnosti ter spremeniti primarne akte EU. Predlog še ni zaživel, saj mu nasprotuje Nemčija kot največje evropsko gospodarstvo, ker bi v tem primeru prav ona predstavljala največje finančno kritje projekta. S 1. 1. 2013 je pričela veljati *Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v Ekonomski in monetarni uniji* (EMU), t. i. fiskalni pakt. Z njim se krepí gospodarski steber EMU ter oblikuje fiskalno ali zlato pravilo, po katerem morajo biti proračuni uravnoteženi ali v presežku, strukturni primanjkljaj pa na letni ravni ne sme preseči 0,5 odstotka BDP. Izračuni nekaterih ekonomistov kažejo, da je zlato pravilo preveč restriktivno, saj javni dolg in primanjkljaj za državo nista nič slabega, če sta dobro upravljana in vzdrževana. Ne glede na to pa bo fiskalni pakt v veljavni ali njemu podobni obliki garant stabilnosti evroobmočja.

Davek na finančne transakcije bo uvedlo enajst držav članic EU. Ključen kriterij odločitve Komisije pri predlaganju davka na finančne transakcije je bil kriterij pravičnosti. Hotela je zagotoviti prispevek finančnega sektorja javnim financam (ta namreč za finančne storitve ne plačuje DDV, v začetku finančne krize pa je pridobil veliko finančno podporo s strani držav), preprečiti neželjeno ravnanje na trgu (z zlorabo finančnih instrumentov, ki do sedaj niso bili obdavčeni) in preprečiti izkrivljanja konkurence na notranjem trgu (neenotna davčna politika do finančnih transakcij med državami EU).

Najnovejši izmed ukrepov je predlog vzpostavitve *bančne unije*, v okviru katere bi vse banke, ki delujejo na območju EU, spravili pod enoten evropski bančni nadzor in pod skupno evropsko bančno regulativo z namenom porazdelitve tveganja med bankami ter z namenom prekinitev povezav med državami in bankami.

Alternative razvoja EU po krizi: argentinski scenarij

Prva možna posledica krize je lahko *razpad EMU, evroobmočja in skupne valute*. Pri tem scenariju imamo zanimivo analogijo. Argentina, 1991. Ustanovi se denarni odbor, ki nacionalno valuto veže na dolar in Argentina skoraj desetletje uživa koristi in napredek. – EU, 1999. Preoblikuje se ECB in ustanovi EMU, EU pa skoraj desetletje uživa koristi in napredek. – Argentina

se znajde v krizi, zaprosi za posojila in se podvrže strogim fiskalnim ukrepom, ki pa niso preveč učinkoviti. – Tudi EU se znajde v finančni in ekonomski krizi, nekatere države prosijo za zelo draga posojila, sprva te države in nato celotna EU se podvržejo strogim fiskalnim ukrepom, ki pa niso privedli do želenih rezultatov. – Argentina, 2002. Država bankrotira, nacionalna valuta devalvira, država se sicer znajde v pomanjkanju, a se opre na močno razvito zunanjo trgovino in zelo počasi, a vztrajno, spet posega po gospodarski rasti. Ali je lahko tudi razplet krize za EU analogen razpletu v Argentini?

Bankrot evrske valute bi lahko privedel do razpada evroobmočja s prestrukturiranjem dolga ali razpustitvijo same Unije. Razpada evroobmočja si nihče ne želi, saj bi to v vsakem primeru še poglobilo finančno in ekonomsko krizo. Za takšen scenarij pa je po mnenju ekonomistov tudi zelo malo možnosti. Najhujša nevarnost je pretela v sredini leta 2011, a so banke evropskih držav, izključujoč države PIGS, uspele dovolj konsolidirati svoje finance in okrepiti sklad za stabilnost evra. Izstop (verjetneje prisilni izstop) posameznih držav članic (Grčija) iz evroobmočja in njihov bankrot bi povzročil *manjše poškodbe* v finančnem in ekonomskem stanju evropskih držav ter njihovih gospodarstev. Bankrot večjih držav, na primer Španije, bi povzročil veliko *težje poškodbe*. Vendar pa ni pričakovati, da bi EU s tem zašla v *življenjsko nevarnost*, saj so ostala gospodarstva (Italija, Portugalska) vseeno dovolj stabilna, da se trend Grčije in Španije ne bi nadaljeval z njimi.

Alternative v smeri krepitve integracije: fiskalna unija, Združene države Evrope

Druga možnost je nadaljnja krepitev EU na posameznih področjih: *fiskalna, davčna, bančna unija*, ki naj bi kulminirala v konceptu *Združenih držav Evrope*. Tudi tu si lahko pomagamo z analogijo z ameriške celine.

ZDA, 1787. Del zbranega davka v okviru zveznih držav se prične prvič zbirati v skupno zvezno rezervo. EU, 2012. Sprejeta je direktiva, ki državam članicam EU nalaga uvedbo davka na finančne transakcije. Gre za prvi davek, ki ima v EU poenoten predmet obdavčenja, in katerega del zbranih sredstev se steka v skupni proračun EU. S tem je EU uspelo na področju davčne politike ustvariti tisto, kar ji z Ustavo za Evropo ni uspelo na področju skupnostne politike: ustvarila je enega glavnih simbolov za oblikovanje federativne ureditve, ki pa ima za nadaljnje povezovanje v okviru davčne politike bolj formalen kot pa vsebinski pomen. Podobno velja tudi za področje fiskalne po-

litike. Fiskalnega pakta sicer niso ratificirale vse države članice, a vseeno ga lahko zaradi velike podpore in pričakovanja, da se bo morda razširil na celotno EU in zapisal v ustanovne pogodbe štejejo za prvi korak k fiskalni uniji. Glede na zgodovinski spomin o podobnih okoliščinah, v katerih se je EU že znašla, pa lahko upravičeno dvomimo, da bo pripravljenost na nadaljevanje razvoja poglobljenega sodelovanja po koncu dolžniške in finančno-ekonomske krize še naprej na tako visoki ravni, kot je sedaj. Ne glede na razvoj teh politik po koncu krize, je sprejetje fiskalnih ukrepov, izvajanje najnujnejših strukturnih reform ter izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva za rešitev dolžniške krize in krize skupne evropske valute *conditio sine qua non* za nadaljnji razvoj EU.

ZDA, 1929. Zvezne države uživajo visoko stopnjo samostojnosti in med prebivalci prevladuje občutek, da je pripadnost posamezni državi pred pripadnostjo skupnosti. Vendar se federacija znajde v veliki krizi, ukrepi predsednika Hooverja pa ne delujejo. Zato novi predsednik Roosevelt sprejme *New Deal*, ki državo popelje iz krize, a hkrati močno okrepi centralno oblast nasproti posameznim zveznim državam z razširitvijo zveznih pristojnosti ...

Ukrepi EU sicer res krepijo moč evropskih nadzornih organov, ne prevzemajo pa nalog in pristojnosti nacionalnih organov. Besedna zveza Združene države Evrope se pojavlja bolj v politične namene kot v kakšnih resnih razpravah o prihodnosti. Nekateri jo omenjajo kot neko bodoče dejstvo, v katero nas bodo vodile vedno bolj razširjene skupnostne politike; drugi, evroskeptično usmerjeni, pa pred takšno federativno ureditvijo svarijo. Številne države se namreč ne strinjajo s hitro harmonizacijo in unifikacijo in se v danem trenutku tudi ne bi bile pripravljene odpovedati tolikšnemu delu svoje suverenosti.

Evropa več hitrosti?

Tudi za razumevanje pomena te sintagme se moramo ozreti nekoliko nazaj v zgodovino. EU, 1. 1. 1999. Posamezne države članice uvedejo skupno valuto, evro. Monetarna unija kot eden temeljnih in najvidnejših projektov EU je nastala na temelju okrepljenega sodelovanja, na podlagi katerega se je uveljavil izraz Evropa dveh (več) hitrosti. Evropa dveh hitrosti namreč ni enotna. Občutimo jo pri monetarni politiki, pri Schengenskem sporazumu, pri obrambni politiki, pri prostem pretoku delovne sile ... Države, ki delujejo v sklopu enega okrepljenega sodelovanja, niso nujno tudi v krogu držav drugega okrepljenega sodelovanja. Zato iz celostnega pogleda na EU vidimo, kot

da bi bila sestavljena iz več posameznih skupnosti z različnimi *hitrostmi*. Idejo o Evropi dveh hitrosti je že leta 1974 predstavil nemški kancler Willy Brandt, a je pravno zaživela šele leta 1999 kot postopek okrepljenega sodelovanja z Amsterdamsko pogodbo. Po mnenju dr. Mateja Avblja s Fakultete za evropske in državne študije so ključni razlogi za željo po okrepljenem sodelovanju v velikosti EU, njenem poglobljanju ter v spremembi glasovalnega sistema v organih EU iz soglasja v večinski sistem. Vprašanje, kam vodijo ukrepi EU, namenjeni reševanju evroobmočja, je že samo po sebi retorično. Ta projekt je namreč od samega začetka projekt okrepljenega sodelovanja, zato ti ukrepi delitev med državami ohranjajo, z novimi organi (Evropski mehanizem stabilnosti, nadzorni organi) in novimi akti (pakt Evro Plus, reforma pakta za stabilnost in rast) pa se bo ta razlika zgolj še povečevala.

Zgodovinski specifikum Evropske unije

EU je zaradi specifičnih zgodovinskih lastnosti z vidika povezovanja držav trenutno svojevrsten *sui generis* v zgodovini meddržavnih povezav. EU bo pisala svojo lastno zgodovino, zgodovina drugih držav in drugih zvez držav pa je lahko opomin, na kaj mora biti Evropa pozorna. In še v nečem je sedanje stanje EU neprimerljivo s katerimi koli zgodovinskimi okoliščinami: čas za ukrepanje se ne meri več v letih in desetletjih, temveč v mesecih, tednih, dnevih. Iskanje kompromisov znotraj sedemindvajseterice, ki se širi še na države jugovzhodne Evrope, tega ne omogoča. Takšni dogovori bi privedli le do najmanjših skupnih imenovalcev med državami članicami, kar pa gotovo ni dovolj, če hoče evropsko gospodarstvo ostati konkurenčno. Sodobni trendi globalizacije EU ne omogočajo vrnitve v preteklost, ko je sama (poleg ZDA) igrala ključno vlogo v svetovnem gospodarstvu in je lahko to gospodarsko politiko solidno izvajala tudi razdrobljena na bolj ali manj velike države Stare celine. Če želi EU še naprej igrati pomembno vlogo, mora okrepiti posamezne skupnostne politike, revitalizirati skupnost in uspešno prebroditi krizo, četudi za dosego tega obstaja velika verjetnost krepitve povezovanja v okviru koncepta okrepljenega sodelovanja, ali pa kar v sklopu sedemnajsterice (držav članic evroobmočja), k čemur pozivajo tudi številni evropski politiki in ugledni pravniki. V nasprotnem primeru bodo – če Evropa ne sprejme ustreznih ukrepov in reform, ki bi okrepili njeno skupnostno politiko in enotno nastopanje – hitro rastoči azijski, južnoameriški in še zlasti trg ZDA močno prehiteli trg EU, s tem pa tudi politično marginalizirali njen pomen. ●