

UDK: 338.124.4(061.1EU)
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1144, str. 5-18.
Izvorni naučni rad
Primljen: 25. septembar 2011. godine

Dr Duško LOPANDIĆ¹

„Evrokriza“ i budućnost Evropske unije

„Svaka kriza je rezultat nedostatka informacija.”²

Žak Atali

SAŽETAK

Ovaj tekst podjeljen je u tri dela. U prvom delu objašnjeni su spoljni i unutrašnji uzroci „evrokrize”. U drugom su prikazane glavne mere koje su do sada preduzete kako bi se kriza prevazišla. U trećem delu ukazano je na pitanja koja sadašnja kriza otvara, posebno u pogledu dalje perspektive evropske integracije. Kriza javnih dugova u državama Evropske unije bez sumnje predstavlja jednu od najkompleksnijih i najtežih ekonomskih i političkih kriza pred kojima se EU našla u svojoj poluvekovnoj istoriji. Nastala je kao direktna posledica finansijske krize koja je 2008. potresla prvo SAD, a onda i ostatak sveta. Pokazalo se takođe da realizacija monetarne unije i stvaranje evrozone nisu bili praćeni rigoroznom ekonomskom i fiskalnom politikom, i da „pakt za stabilnost i rast” nije dao potrebne rezultate, delimično i stoga što nije bio u potpunosti ni poštovan.

Poslednje odluke Evropskog saveta, odnosno samita evrozone, koje su usvojene na predlog Nemačke i Francuske decembra 2011, samo delimično odgovaraju na pitanje kako će biti prevaziđeni strukturni ekonomski problemi evrozone. Kratkoročno posmatrano, još se ne može videti na koji će način finansijska kriza biti prevaziđena.

Finansijska kriza je posebno očigledno otvorila *pitanje odnosa moći* u međusobnim odnosima država Evrope. Ona je otvorila pitanje „vođstva” unutar EU u novim uslovima. Premoć Nemačke unutar

¹ Dr Duško Lopandić, Ministarstvo spoljnih poslova. Stavovi izneti u ovom tekstu predstavljaju lično mišljenje autora. E-mail: dlopandic@yahoo.com.

² Žak Atali, *Kriza, a posle?*, Beograd, Hedone, 2010, str. 110. Videti i sajt ovog analitičara na www.attali.com.

evropske „porodice“ tako je postala još vidljivija. Izlazak Velike Britanije iz aranžmana postignutih decembra 2011. najavljuje novu, dramatičnu prekompoziciju institucionalnih i drugih odnosa moći na evropskom kontinentu, sa Nemačkom kao dominantnom silom „u srcu“ Evrope.

Ključne reči: Evropska unija, kriza, evrozona, Nemačka, Francuska.

Uvod

Decembra 2011. godine, tokom sastanka Evropskog saveta, šefovi država evrozone su u dramatičnim okolnostima doneli odluku o novom paketu mera čiji je cilj bio da se stvori „fiskalna unija za stabilnost“ i zaustavi pad poverenja međunarodnih finansijskih tržišta u platnu sposobnost pojedinih država članica EU. Cilj mera bilo je sklapanje novog ugovora radi veće „fiskalne integracije“ i jačanja budžetske discipline u zemljama evrozone. Velika Britanija odbila je da se pridruži ovom sporazumu, čime je nastala nova podela unutar EU sa mogućim dalekosežnim posledicama. Pre toga, oktobra 2011, Evropski savet usvojio je već treći paket pomoći (u toku nešto više od 12 meseci) za spas Grčke. Paketi pomoći su u toku 2010/2011. odobreni i Irskoj, odnosno Portugalu. Ipak, sve ove mere i dvanaest samita EU na temu evrokrize održanih do sada nisu bili dovoljni da zaustave produbljivanje problema javnih dugova u evrozoni. Kriza nepoverenja prema zemljama EU koja se odrazila rastom kamatnih stopa na državne obligacije (državne zajmove na tržištu novca) krajem 2011. proširila se i na Italiju, sa tendencijom da zahvati i Španiju, a možda i Francusku. Cela evrozona, uključujući čak i SRN, došla je pod žestok udar finansijskih špekulacija, *rejting* agencije posvetile su veliku pažnju ovom problemu, a budućnost *evra* i ekonomske integracije u Evropi postali su neizvesni.³

Kriza javnih dugova u državama Evropske unije bez sumnje predstavlja jednu od najkompleksnijih i najtežih ekonomskih i političkih kriza pred kojima se našla EU u svojoj poluvekovnoj istoriji. S jedne strane, radi se o krizi koja dovodi u pitanje deo onoga što predstavlja srž integracije – njenu ekonomsku osnovu, odnosno ekonomsku i monetarnu uniju, a preko nje potencijalno i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta – dakle jezgro iz kojeg je iznikla evropska integracija. S druge strane pak, kao i kod svake bolesti nekog organizma, ova kriza pokazala je sve manje ili više prikrivene slabosti evropske konstrukcije ili nerešena i polurešena pitanja (institucionalna i druga) oko kojih su tokom godina i decenija sklapani manje ili više uspeli kompromisi između država članica. Radi se takođe i o specifičnoj krizi, novog tipa za EU – sličnoj prirodnoj nepogodi – specifičnom testu sposobnosti Unije da brzo i efikasno odgovori na izazove globalizacije. Kako je rekao poznati austrijski ekonomista Džozef Šumpeter (*Joseph Schumpeter*): „*Monetarni sistem jednog naroda pokazuje sve što ta nacija*

³ Prema proceni koju je izneo predsednik Evropske komisije, raspad evrozone uticao bi na pad BNP u zemljama članicama od čak 50%. Videti: J.M. Baroso, „The State of Europe“, *Die Europa Rede*, 9.11.2011.

želi, čini, trpi ili jeste".⁴ Na izvestan način, i „evrokriza“ pokazuje šta jeste i šta nije Evropska unija i iznova otvara debatu o svrsi i ciljevima ove istorijski jedinstvene organizacije.

Vođena dominantnom politikom (ultra)liberalizma i, posebno, deregulacije finansijskih tržišta, Evropska unija se od 2010. godine suočila sa situacijom u kojoj postoji mogućnost da postane neka vrsta „žrtve“ globalnih tržišta, odnosno finansijske liberalizacije. O tome svedoče sledeće reči bivšeg grčkog premijera Papandreua: „Nažalost, u ovom trenutku pregovori se ne vode samo između lidera evropskih država, nego su i tržišta pregovarači... Ako moramo da donesemo neku odluku sa rokom do dva sata ujutro stoga što se tada otvara japanska berza, to je implicitno priznanje o nadmoći tržišta...“⁵

Ovaj tekst podeljen je u tri dela. U prvom ću ukazati na spoljne i unutrašnje uzroke sadašnje krize, u drugom na glavne mere koje su do sada preduzete da se kriza prevaziđe, a u trećem delu na pitanja koja otvara sadašnja kriza, posebno u pogledu dalje perspektive evropske integracije.

1. Spoljni i unutrašnji razlozi krize u evrozoni

„Raspodela moći u svetu danas daleko nadilazi države.“

Butros Gali

a) Spoljni uzroci „evrokrize“

Kriza javnih dugova u državama evrozone nastala je kao direktna posledica finansijske krize koja je 2008. potresla prvo SAD, a onda i ostatak sveta.⁶ Sredinom septembra te godine stečaj velike američke banke *Lehman Brothers* označio je početak „najteže planetarne ekonomske depresije za poslednjih osamdesetih godina“, koju su neki nazvali i „prvom finansijskom krizom globalizacije“.⁷ Tokom prve godine krize, „svet je preživljavao isti pad kakav se odigrao u prvoj godini velike depresije“.⁸ Stopa nezaposlenosti u SAD je npr. u

⁴ Citirano prema: *The Economist*, “Staring into abyss - Europe and its currency”, special report November 12th 2011, p. 3.

⁵ *Spiegel Online*, “The EU as an institution is still too slow”, interview with G. Papandreou, Internet, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,800421,00.html>, 30.11.2011.

⁶ „Evrozonu“ čine države članice koje su usvojile evro kao zajedničku valutu. Radi se o 17 zemalja: Austrija, Belgija, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Malta, Holandija, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španija.

⁷ Cilj ovog teksta nije da obrazloži uzroke finansijske krize u SAD, proizašle iz veštačkog „pumpanja“ potrošnje u SAD putem kreditiranja, odnosno davanjem nedovoljno sigurnih hipotekarnih kredita na nekretnine što je prvo dovelo do rasta, a onda do naglog pada cena nekretnina (odnosno „pucanja finansijskog balona“). Videti: Žak Atali, *Kriza, a posle?*, Hedone, Beograd, 2010, str. 5 i 6, kao i literaturu iz napomene 4 i 5. Videti takođe i Atalijevu noviju knjigu kojom je najavio sadašnju krizu: Jacques Attali, *Tous ruines dans dix ans, Dette publique: la dernière chance*, Fayard, Paris, 2009, p. 243.

⁸ Pol Krugman, *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008*, Heliks, Beograd, 2010, str. 203. Autor navodi da je pucanje tzv. „stambenog balona“ značilo ekonomski gubitak od 8.000 milijardi dolara (8 triliona USD).

2009. godini porasla 9,4%,⁹ a slično stanje bilo je i u Evropi (u Španiji je npr. nezaposlenost prestigla 18%). Pad BNP u EU u 2009. godini iznosio je – 4,3%.

Evropske države su na finansijsku krizu reagovale dvostruko: merama podrške svojim bankama (dokapitalizacija banaka u cilju izbegavanja njihovog stečaja zbog gubitaka na američkom tržištu „subprime” kredita) i merama ekonomske i socijalne podrške nezaposlenima i firmama (tzv. „automatske mere stabilizacije”), uključujući i podsticaje privrednom rastu u cilju prevazilaženja recesije (kroz razne oblike budžetskih investicija i dotacija privredi). Tako je, na primer, u cilju održavanja bankarskog i finansijskog sistema već oktobra 2008. „Evropa” (tj. zemlje članice EU) dala garancije u visini od ukupno oko 1.700 milijardi evra u cilju garancije i rekapitalizacije banaka.¹⁰ Francuska se npr. samo 13. oktobra 2008. dodatno zadužila za sumu od 360 milijardi evra u cilju rekapitalizacije svojih banaka (40 milijardi) i davanja bankarskih garancija (320 milijardi evra), a slično je bilo i sa drugim zemljama.¹¹ I jedna i druga mera (održavanje/dokapitalizacija banaka i podsticaj privredi) podrazumevale su dramatičan porast i do tada postojećeg relativno visokog nivoa budžetskih deficita i javnih dugova u državama članicama evrozone.

Može se konstatovati da je kriza dobrim delom bila posledica napora članica EU da podrže svoje banke nakon 2008. godine. Tako se problem prevelikog i nekontrolisanog zaduživanja privatnih banaka „prelio” u Evropi (kao i u SAD) u javni dug. Pojednostavljeno rečeno, bankari i njihovi akcionari su u toku krize spašavani dodatnim nametima prebačenim na leđa evropskih poreskih obveznika, tj. građana. Prema rečima Žaka Atalija (*Jacques Attali*) koje se odnose na krizu iz 2008/2009. godine: „Ova kriza je takođe prilika da shvatimo kako mala grupa ljudi, koja ne proizvodi bogatstva, u punoj legalnosti prisvaja i to bez kontrole sa bilo čije strane, bitan deo proizvedene vrednosti. Zatim kako ova ista grupa, pošto je pokupila ono što je mogla, čini da njene fantastične profite, premije i bonuse plaćaju radnici, poreski obveznici, zaposleni, potrošači, preduzetnici i štediša celog sveta i tera države da za nekoliko nedelja nađu sredstva da ispune rupe koje su oni ostavili u njihovim kasama...”¹²

Kako navodi Žak Atali, za manje od dve godine, u 2009. i 2010. godini prosečan porast javnog duga u Evropi iznosio je 14,5% od BNP.¹³ Zbog nedostatka dovoljnih redovnih budžetskih prihoda, gotovo sve zemlje Evropske unije su još pre najnovije krize bile primorane da posuđuju novac na finansijskim tržištima. Tako je samo u 2010. godini bilo potrebno da ove zemlje pozajme 1,6 hiljada milijardi (triliona) evra za popunjavanje svojih budžeta.

⁹ Između decembra 2007. i oktobra 2009. američka privreda izgubila je 8 miliona radnih mesta. Videti: Joseph Stiglitz, *Freefall*, Penguin Books, London, 2010, p. 63.

¹⁰ Ovde se ne radi o kolektivnoj akciji nego o sabranoj sumi pojedinačnih finansijskih mera koje su pojedine države članice EU preduzele.

¹¹ Videti: Žak Atali, *Kriza, a posle?*, op. cit., str. 81.

¹² Žak Atali, *Kriza a posle?*, op. cit., str. 107–108.

¹³ Jacques Attali, *Tous ruines dans dix ans?*, op. cit., p. 94.

Fenomen rasta zaduženosti nije bio ograničen samo na razvijene zemlje Evrope. Samo za četiri godine javni dug deset najvažnijih zemalja Grupe 20 (G20) porastao je sa 78% od njihovog BNP u 2007. na 106% u 2010. godini.¹⁴

b) Interni uzroci evrokrize

Trebalo bi podsetiti da pravila iz Ugovora iz Mاستrihta o stvaranju monetarne unije (i jedinstvene valute – evra) predviđaju limite na zaduženja i budžetske deficite kojih se u uslovima krize više skoro niko ne drži. Kriterijum iz Mاستrihta za maksimalni javni dug iznosi 60% od BNP, a dozvoljeni budžetski (godišnji) deficit je 3% od BNP.¹⁵ Poznato je da su fiskalna pravila od čijeg je poštovanja zavisila stabilnost monetarnog sistema evrozone narušena još vrlo brzo nakon uvođenja evra – i to ne samo od strane zemalja sa juga EU nego i onih iz „centra“, poput Nemačke i Francuske. Već 2001. godine Portugal je bio prva zemlja koja je prekršila pravilo o maksimumu od 3% budžetskog deficita od BNP. Zatim su sledile Francuska i Nemačka (2002), pa Holandija i Grčka (2003) i Italija (2004).¹⁶ U 2005. godini pet od dvanaest tadašnjih članica evrozone prešle su granicu od 3% budžetskog deficita. Pokušaj Evropske komisije da u skladu sa Ugovorom pokrene postupak „kažnjavanja“ 2003. godine u odnosu na Francusku i Nemačku zbog „prevelikog deficita“ i nepoštovanja odredbi tzv. „Pakta o stabilnosti i rastu“, bio je politički blokiran od strane tih zemalja, odnosno od strane Saveta ministara EU.¹⁷

Usred finansijske krize – 2010. godine – kriterijume iz Mاستrihta poštovao je veoma mali broj članica EU: samo njih pet (od 27 članica EU), od kojih dve nisu ni bile članice evrozone (to su bile Švedska i Danska uz Finsku, Luksemburg i Estoniju). S druge strane, čak jedanaest zemalja EU kršilo je kriterijume budžetskog deficita u toku tri konsektivne godine. Prosek budžetskog deficita članica evrozone je u 2010. godini iznosio preko 6% od BNP (umesto najviše do 3%), dok je nivo zaduženosti u odnosu na BNP iznosio prosečno 85,5%.¹⁸

Osim na spoljni uzrok, tj. prelivanje globalne finansijske krize u EU putem porasta javnih dugova i nepostojanost u poštovanju deficita, odnosno ekonomskih kriterijuma evrozone, trebalo bi ukazati i na druge interne uzroke krize koji su strukturnog karaktera.¹⁹ Mnogi ekonomski teoretičari ukazali su na problem nepostojanja tzv. „fiskalne integracije“ kao

¹⁴ H. El Karoui, *Reinventer l' Occident*, Champs, Flammarion, Paris, 2010, p. 38.

¹⁵ Videti: Član 104 C, tačka 2 Ugovora iz Mاستrihta uz Protokol br. 20 koji se primenjuje u slučaju izuzetno visokog deficita.

¹⁶ Videti: J.M. Gonzales Paramo, „The reform of growth and stability Pact“, Frankfurt, Internet, <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>, 13.10.2005.

¹⁷ „Pakt o stabilnosti i rastu“ je u međuvremenu od strane država članica prekršen preko 60 puta.

¹⁸ „Public Finances in EMU 2011“, European Commission, *European Economy*, 3/2011, Bruxelles.

¹⁹ O strukturnim uzrocima evrokrize videti: Simon Tilford, Ph. Whyte, *Why stricter rules threaten the Eurozone*, Center for Policy Reform, Essays, London, November 2011.

neophodnog elementa i korelativa u procesu formiranja monetarne unije. Ovo znači da nije ostvarena usklađenost između visine prihoda i rashoda zemalja članica u evrozoni kao ni njihovih eventualnih transfera u okviru monetarne unije (fiskalni transferi i „fiskalni federalizam“). Monetarna unija EU formirana je u uslovima nepostojanja „optimalne monetarne unije“ – koncepta koji su razvili ekonomski teoretičari²⁰ i koji podrazumeva ekonomski prostor sa uravnoteženim performansama u oblasti konkurencije, mobilnosti radne snage i kapitala i fiskalne politike.²¹ Istovremeno, jedan od internih razloga za širenje krize dugova, po našem mišljenju, leži u disfunkcionalnoj institucionalnoj organizaciji evrozone, odnosno monetarne unije u kojoj je centralna monetarna institucija (Evropska centralna banka) ovlašćena da se stara o emitovanju novca i održavanju niskog nivoa inflacije, ali ne da istovremeno učestvuje i u realizaciji ekonomske politike Unije, tj. u konkretnom slučaju u podršci zemljama ili bankama koje imaju teškoće, uključujući i slučajeve nelikvidnosti.²²

Na duži rok, poseban problem *strukturnog karaktera* predstavlja neusklađenost odnosa razmene između „centralnog dela“ (Nemačka, Holandija) i tzv. „periferije“ (grubo rečeno mediteranske zemlje), što je posledica razlika u nivou konkurentnosti. U konkretnom slučaju evrozone, odnosno EU, ovo ima za posledicu konstantno visok trgovinski suficit koji ostvaruje SRN u odnosu na svoje partnere u Uniji. Kako navodi Jozef Stiglitz (*Joseph Stiglitz*), procentualno gledano (u odnosu na visinu BNP) Nemačka ima viši suficit trgovinske razmene nego Kina. „Kada je Evropa kao celina u gruboj ravnoteži, činjenica da Nemačka ima suficit znači da je ostatak Evrope u deficitu“.²³ Prema podacima *Eurostata*, trgovinski suficit Nemačke u odnosu na ostatak EU porastao je sa 46,4 milijarde evra na 126,5 milijardi evra u periodu 2000–2007, tj. u periodu realizacije monetarne unije.²⁴ Važnost EU za Nemačku pokazuje sledeći podatak: na Evropu se odnosi oko 63%

²⁰ Četiri glavna kriterijuma „optimalne monetarne unije“ su: postojanje automatskih fiskalnih transfera, usklađeni poslovni ciklusi, mobilnost radne snage i otvorenost za mobilnost kapitala. Videti, npr.: Luca Ricci, „A Model for an Optimum Currency Area“, *A Working Paper of IMF*, WP 97/76, June 1997; H. Delas and G. Tavlas, *An optimum currency area odyssey*, Bank of Greece, *Working Paper*, 102, September 2009.

²¹ Paul Krugman navodi da je, od početka, monetarna unija EU formirana više po političkim nego po ekonomskim kriterijumima: „The truth is that Europe’s march toward a common currency was, from the beginning, a dubious project on any objective economic analysis. The continent’s economies were too disparate to function smoothly with one-size-fits-all monetary policy, too likely to experience “asymmetric shocks” in which some countries slumped while others boomed. And unlike U.S. states, European countries weren’t part of a single nation with a unified budget and a labor market tied together by a common language“, *The NYT, The Opinion Pages*, Nov. 20, 2011, p. 29, Internet, http://www.nytimes.com/2011/11/21/opinion/boring-cruel-euro-romantics.html?_r=1&partner=rssnyt&emc=rss.

²² Radovan Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo EU*, Pravni fakultet, Kragujevac, 2008, str. 314; Miroslav Jovanović, *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004, str. 132.

²³ J. Stiglitz, *Freefall*, op. cit., str. 325.

²⁴ Videti prema M. Mathijs, M. Blyth, „Why only Germany can fix the Euro“, *Foreign Affairs, Features*, November 17, 2011, Internet, <http://www.foreignaffairs.com/articles/136685/>.

nemačke razmene, dok Kina učestvuje sa tek 4,5% spoljnoekonomske razmene SRN.²⁵ U 2011. i 2012. godini predviđeno je da nemački izvoz dalje raste za 12% godišnje.²⁶ U ovom pitanju verovatno možemo tražiti korene sadašnjih neravnoteža u evrozoni: deficit koji imaju partneri iz EU sa SRN može biti kompenzovan samo na tri načina: visokim privatnim investicijama iz SRN u ostale zemlje EU (čime bi platni bilans zemalja „periferije“ bio uravnotežen), transferima sredstava iz SRN u ostatak EU (ovo je za sada samo teorijska mogućnost – ipak dodajmo da se nešto takvo dešavalo u vreme ujedinjenja Nemačke, nakon monetarnog ujedinjenja SRN sa teritorijom DRN kada je „ravnoteža“ ostvarivana javnim i privatnim transferima od oko 100 milijardi maraka godišnje)²⁷ i najzad – zaduživanjem zemalja trgovinskog deficita, u cilju postizanja kratkoročne platnobilansne ravnoteže. Ova treća mogućnost se zaista i dogodila. Prvih godina stvaranja monetarne unije, tj. tokom prošle decenije, novac je stvaranjem zajedničke valute postao „jeftin“, tj. zaduživanje nije predstavljalo problem u zemljama evrozone koje su uzimale kredite po niskim kamatama. Međutim, sa razvojem svetske finansijske krize 2008–2010. naglo je poraslo nepoverenje međunarodnih privatnih poverilaca u kreditne sposobnosti pojedinih država evrozone, što je uticalo na drastičan porast kamata na nove zajmove kod pojedinih zemalja (u odnosu na kamate odobravane na obligacije SRN koje su i dalje ostale niske)²⁸ i tako otežalo, a u pojedinim slučajevima sasvim i onemogućilo, podizanje novih zajmova kojima bi se pokrivali raniji budžetski deficiti.

2. Mere stabilizovanja evrozone – spasavanje dužnika

„Die situation ist da“ („Situacija je tu“).

Konrad Adenauer

Teška finansijska situacija pojedinih članica evrozone uticala je na stvaranje „Mehanizma za evropsku finansijsku stabilnost“ (*European Financial Stability Facility – EFSF*) – posebnog fonda koji su u maju 2010. godine stvorile članice EU (svih 27 država a ne samo zemlje evrozone). Fond je nastao kako bi se zemljama koje imaju finansijske probleme

²⁵ Prema H. El Karui, *Reinventer l Occident*, op. cit., p. 192.

²⁶ Nemački izvoz u svet je u 2011. prešao hiljadu milijardi evra, Internet, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,800681,00.html>

²⁷ Treba podsetiti da je „monetarna unija“ dve Nemačke realizovana na osnovu političkog kriterijuma da kurs istočnonemačke marke bude (nerealno) jednak kursu zapadnonemačke marke. Ovo je dovelo do potpunog kolapsa istočnonemačke privrede zbog njene nekonkurentnosti, što je bilo kompenzovano javnim finansijskim transferima i privatnim ulaganjima. Posledica visokih transfera u Istočnu Nemačku bilo je i zaduživanje SRN, odnosno visoki nivo cena kredita („skup novac“) u čitavoj Evropi. Drugim rečima, nemačko ujedinjenje indirektno je bilo plaćeno od strane svih partnera SRN. Ovaj implicitni ekonomski nacionalizam koji je praktikovala SRN verovatno je jedan od izvora širenja nacionalizma u Evropi nakon 1991. godine.

²⁸ Ova razlika u kamatama na dugoročne pozajmice/kredite naziva se *spreads*.

omogućilo da dobiju pomoć od ostalih članica. Bilo je predviđeno da fond raspolaže sredstvima u iznosu do 440 milijardi evra. Osim ovih sredstava, predviđena je i mogućnost da ukupni paket finansijske pomoći dostigne ukupno 750 milijardi evra (osim iz EFSF, radi se o sredstvima od 60 mlrd. evra koja bi obezbedila direktno Evropska komisija²⁹ i 250 mlrd. koje bi obezbedio Međunarodni monetarni fond – MMF). Takođe je predviđeno da od sredine 2013. godine EFSF bude zamenjen „Evropskim mehanizmom za stabilnost“ (ESM), koji bi bio stalni (a ne privremeni, kao sada) sistem finansijske podrške, zasnovan na amandmanima na Ugovor iz Lisabona.³⁰

Prva zemlja koja se našla u finansijskim teškoćama bila je Grčka. Ona je već maja 2010. godine dobila paket finansijske pomoći u iznosu od 110 milijardi evra. Međutim, vrlo se brzo pokazalo da je ova suma nedovoljna jer Grčka nije imala mogućnost da se dodatno i samostalno zadužuje na finansijskim tržištima (kamata na grčke obveznice popela se tako visoko da je postala neodrživa). Jedan od uzroka grčke krize bila je i loša finansijska državna uprava, a posebno lažno prikazivanje („friziranje“) statističkih rezultata od strane Vlade. Nakon što je grčka Vlada prihvatila drugi paket rigoroznih mera štednje, u julu 2011. odobreno joj je još 109 milijardi evra. Ove mere odobrene su pod uslovom da se smanje budžetski troškovi i povećaju prihodi (zamrzavanje penzija i plata, smanjenje rashoda u javnom sektoru, porast PDV i drugih poreza, i dr.). Međutim, Grčka se praktično našla u bankrotu, pa je vrlo brzo – oktobra 2011. godine – usvojen i treći paket pomoći, ovoga puta znatno radikalniji: Grčkoj je otpisano 50% duga (ekvivalent od oko 110 milijardi evra) sa ciljem da se njen javni dug spusti na 120% od BNP – u 2020. godini (što je i dalje dvostruko više od kriterijuma iz Mاستrihta).

Potreba Irske da spase svoje banke, „do grla“ umešane u američku krizu hipotekarnih kredita, navela je Vladu da putem davanja garancija bankama poveća stopu budžetskog deficita čak do izuzetno visokih 32% od BNP. U novembru 2010. godine Irska je zaključila sporazum o finansijskoj podršci u visini od 85 milijardi evra.³¹

Treća zemlja koja je primila vanrednu pomoć EU zbog efekata krize bio je Portugal. Maja 2011. lideri zemalja evrozone usvojili su paket pomoći od 78 milijardi evra za Portugal. Kao i u prethodnim slučajevima, sredstva dolaze iz tri izvora: MMF, EFSF (tj. države članice evrozone) i Evropske

²⁹ Evropska komisija raspolaže sredstvima baziranim na budžetskim garancijama preko tzv. „Evropskog mehanizma za finansijsku stabilizaciju“ – EFSM, koji ne bi trebalo mešati sa EFSF.

³⁰ Na zahtev Nemačke, Ugovoru iz Lisabona (član 136) dodata su dva reda sa sledećim tekstom: *“The member states whose currency is the euro may establish a stability mechanism to be activated if indispensable to safeguard the stability of the euro area as a whole. The granting of any required financial assistance under the mechanism will be made subject to strict conditionality”*. Uz ove amandmane, zemlje evrozone zaključice i poseban Ugovor o osnivanju ESM.

³¹ Od toga 22,5 milijarde su od Evropske komisije (EFSM), a isto toliko potiče od MMF i od EFSF. Izvor 17,5 milijardi je suvereni penzioni fond Irske, a ostatak su bilateralne pozajmice od Velike Britanije, Danske i Švedske.

komisije (ESM), a uslovljena su merama rigorozne štednje koje je usvojila portugalska Vlada.

Tokom 2011. finansijska kriza, oličena u pritisku sa tržišta na kamate za zajmove, postepeno se širila. Došli su u pitanje i zajmovi mnogo većih i ekonomski jačih zemalja poput Španije i Italije.³² Mere za jačanje ekonomske konvergencije (mart 2011) nazvane „pakt plus za evro“ nisu dale kratkoročne rezultate.³³ Zbog toga je u oktobru 2011. godine, zajedno sa merama za „spasavanje“ Grčke, Evropski savet (zemlje evrozone) usvojio dodatne mere čiji bi cilj bilo znatno povećanje sredstava EFSF (na oko 750 milijardi, sa perspektivom da pređu hiljadu milijardi evra), dokapitalizacija privatnih banaka u evrozoni (kako bi im se kompenzovali gubici zbog otpisa grčkih dugova), kao i jačanje tzv. „ekonomske vlade“ unutar evrozone, sa ciljem da se pojača fiskalna konvergencija i budžetska kontrola, posebno nad zemljama sa visokim deficitom.³⁴ U okviru napora da se nađe rešenje za rastuće kamate na kredite za neke zemlje evrozone, Evropska komisija je u novembru 2011. predložila izdavanje „evro obveznica“ pod nazivom „obveznice stabilnosti“, što bi omogućilo lakše prikupljanje sredstava (zajmove) na finansijskim tržištima, uz niže kamate.³⁵ Nemačka je, međutim, za sada odbacila ovakvu mogućnost.

Devetog decembra 2011. godine, na Evropskom savetu, šefovi država i vlada već su se našli pred dilemom opstanka monetarne unije i pred obavezom da što hitnije preduzmu nove, još energičnije sveobuhvatne mere.³⁶ Na sastanku je došlo do razmimoilaženja u stavovima Nemačke i Francuske, s jedne strane, i Velike Britanije sa druge, koja je želela da se izuzme iz najavljenih i budućih mera koje bi eventualno pogodile i njen finansijski *city*, odnosno bankarsko poslovanje i finansijsku berzu. Zbog britanskog veta na amandmane na Lisabonski ugovor, zemlje evrozone - koje prati i većina ostalih zemalja članica EU - najavile su zaključenje posebnih ugovora (izvan institucionalnog ugovora o EU, što je nekada bila tehnika za stvaranje npr. šengenskih sporazuma), kojima će se ojačati fiskalna disciplina u evrozoni (uvođenje tzv. „zlatnog pravila“, unošenje zabrane budžetskog deficita u ustave, automatske sankcije za kršenje

³² Obično se računa da je prelazak kamata preko 7% na obveznice države sa rokom vraćanja od deset godina znak da zajam, odnosno dug postaje neodrživ za otplatu. Nemačke evro obveznice na deset godina imale su kamate od oko 2%.

³³ „Pakt plus“ ima pet glavnih ciljeva: jačanje konkurentnosti i zaposlenosti, održivost javnih finansija i finansijske stabilnosti, kao i fiskalnu koordinaciju. Videti: Council of the EU, *Conclusions*, 24 March 2011, Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf.

³⁴ Internet, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf.

³⁵ *European Commission Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, Memo 11/820, 23.11.2011.

³⁶ Između ostalog, videti: Stefano Micossi, „Agreement needed on liquidity provision to restore confidence in the eurozone“, *CEPS Policy Brief*, No. 258, November 2011; Benedicta Marzinoto, „What kind of fiscal union?“, *Bruegel Policy Brief*, 2011/06, November 2011.

fiskalne discipline, nadzor Evropske komisije i Evropskog suda nad obavezama, i slično).³⁷

3. Pitanje dalje evolucije Evropske unije – budućnost je stigla prerano

„Provenstvo Nemačke ostaje suštinska činjenica evropske strukture moći, kako je to bilo tokom celog jednog veka...”³⁸

Mark Mazover

Nastala tokom pedesetih i šezdesetih godina dvadesetog veka kao projekat prvenstveno ekonomske integracije zasnovane na čvrstim pravnim pravilima, na načelima jednakosti i solidarnosti država članica, EU je evoluirala ka izgradnji specifične političke i ekonomske unije. Istovremeno stvaranje monetarne unije podrazumevalo je da će u skladu sa funkcionalnom teorijom, jedinstvena moneta povratno podstaći produbljivanje ekonomske i političke integracije. Čini se da EU ipak nije imala dovoljno vremena da „svari” veliko proširenje na istok, niti je monetarna unija realizovana na dovoljno dobar način. Sa prvom ozbiljnom finansijskom krizom evrozona je počela ozbiljno da se „trese”. Sadašnja finansijska kriza dolazi na izvestan način prerano, nakon decenije koja nije bila jednostavna za EU. Period optimizma nastalog nakon pada Berlinskog zida i „pobede Zapada” postepeno se istopio sredinom prve decenije dvadeset prvog veka. Nakon propasti tzv. „Evropskog ustava” (na referendumima u Francuskoj i Holandiji) institucionalna reforma koja je uz proširenje EU na deset novih članica sa istoka i sa juga Evrope trebalo da predstavlja novu vrlo značajnu etapu integracije, ostvarena je samo delimično i sa mnogo muke (Lisabonski ugovor). Istovremeno, poslednjih godina došlo je do porasta evroskepticizma i nacionalizma u mnogim državama članicama.³⁹ Ekonomski rast u EU i evrozoni tokom cele prethodne decenije bio je relativno nizak. Široko najavljivana i proklamovana „Lisabonska strategija” (2001) čiji je cilj bio da Evropu pretvori u najkonkurentniji svetski entitet, nije postigla predviđene i očekivane rezultate.⁴⁰ I pre najnovijeg udara, Evropska unija našla se u periodu samoispitivanja i sumnji u sopstvene mogućnosti.⁴¹

³⁷ European council, *Conclusion; Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, Revised version, EUCO, 139/11, Brussels, 9.12.2011.

³⁸ Mark Mazower, *Dark Continent, Europe’s Twentieth century*, Penguin Books, London, 1998, p. 407.

³⁹ O raznim aspektima reforme i krize u EU videti D. Lopandić, „Koliko je ozbiljna sadašnja kriza EU?”, *Izazovi evropskih integracija*, 2011, 15, str. 57–68.

⁴⁰ V. Jasminka Kronja, *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Beograd, EPUS, 2011, str. 146.

⁴¹ „The European crisis is one of sovereignty, cultural identity and the legitimacy of the elite”, videti: George Friedman, „Europe’s Crisis, Beyond Finance”, *Stratfor, Geopolitical Weekly*, November 15, 2011, Internet, <http://www.stratfor.com/weekly/20111114-europes-crisis-beyond-finance>. Takođe videti: Kristofer Koker, *Sumrak Zapada*, Beograd, Dosije, 2006, str. 222 i Philippe Esper et al., *Un monde sans Europe?*, Paris, Fayard, 2011, p. 250.

Pokazalo se da realizacija monetarne unije i stvaranje evrozone nisu praćeni rigoroznom ekonomskom i fiskalnom politikom, i da „pakt za stabilnost i rast“ nije postigao potrebne rezultate, delimično i stoga što nije bio u potpunosti ni poštovan. Ipak, imajući u vidu stanje evropske ekonomije, prosečnu konkurentnost, izvozne kapacitete i prosečni nivo zaduženosti u EU (koji nije viši u odnosu na SAD ili Japan), može se konstatovati da je neviđeno jak finansijski pritisak na monetarnu uniju (evrozonu) jednim delom bio špekulativnog karaktera. Cilj mnogih „igara“ i manipulacija na tržištima bio je iskorišćavanje institucionalnih slabosti EU ili ekonomskih neravnoteža među državama članicama EU radi postizanja kratkoročnog profita. Ne može se sasvim isključiti ni interes da se ovim putem ostvari dugoročniji strateški cilj pojedinih krugova u nekim evropskim ili vanevropskim državama: slabljenje, odnosno uništenje evropskog integracijskog projekta.

Finansijska kriza evrozone u punoj je meri ilustrovala slabosti političke i institucionalne organizacije Evropske unije, a još više ove generacije evropske političke elite: sporost i neodlučnost u donošenju važnih političkih odluka, nedostatak vizije koji je zamenjen krajnjim pragmatizmom i reakcijama „iz dana u dan“, nemogućnost da se na adekvatan način prevaziđu i spoljne razlike nacionalnih interesa i nesloga među državama članicama, nedostatak potpune koordinacije između institucija, manjkavosti vođstva, slabost Evropske komisije kao nekada vodećeg „motora“ integracije, ali i drugih institucija EU (parlamenta), i drugo.

Iako je nakon zaključenja Lisabonskog ugovora najavljena pauza u institucionalnom razvoju Unije, u burnoj krizi EU je praktično prisiljena da se menja i prilagođava novim uslovima. Kriza, sa svojim iznenadnim naletima, osekama i plimama koje se dešavaju iz dana u dan, ne ostavlja vremena da se na pitanja dalje evolucije EU odgovori postepeno. Politički lideri zemalja EU i evrozone prisiljeni su da reaguju u relativno kratkom roku (nekada je to čak pitanje jednog ili nekoliko dana), i da svojim reakcijama, implicitno ili eksplicitno, daju odgovore na nova pitanja. Kriza tako tera vodeće lidere država članica EU da gotovo u hodu preusmeravaju evropsku integraciju u pravcu novih rešenja.⁴²

Poslednje odluke Evropskog saveta, odnosno samita evrozone, koje su predložile Nemačka i Francuska decembra 2011, samo delimično odgovaraju na pitanje načina na koji će biti prevaziđeni strukturni ekonomski problemi.⁴³ Na kratak rok, još se ne vidi kako će finansijska kriza biti prevaziđena bez jasnog angažovanja Evropske centralne banke kao branioca „u poslednjoj

⁴² O budućnosti EU i mogućim scenarijima videti: Thierry Chopin, J.F. Jamet, „L Europe face a la crise, quelles scenarios? Eclatement, status quo ou poursuite de l integration“, *Questions d Europe*, No. 219, 21. novembre 2011.

⁴³ O rezultatima samita i stavovima pojedinih učesnika, kao i analizama pojedinih institucija, videti: „Europe’s New Treaty: Towards a multi-speed Europe“, *EurActiv.com*, Internet, <http://www.euractiv.com/future-eu/europes-new-treaty-multi-speed-union-links dossier-509753?display=normal>, 15.12.2011.

instanci" likvidnosti država i njihovih banaka (*lender of last resort*). Drugim rečima, spasavanje evra podrazumeva da ECB preuzme ulogu koju normalno imaju centralne banke u nacionalnim državama.⁴⁴

Na nešto duži rok posmatrano, mere do sada preduzete od strane država članica EU nisu odgovorile na nekoliko osnovnih ekonomskih pitanja bez kojih nema rešenja dužničke krize: (1) ne vidi se na koji način će (pre)zadužene zemlje povratiti ekonomski rast u uslovima kada preduzete mere stroge štednje i fiskalne discipline samo podstiču ekonomsku depresiju, čime se ukupno stanje zaduženosti tih zemalja samo otežava;⁴⁵ (2) ne vidi se na koji način će evrozona rešiti osnovni strukturni problem – razlike u konkurentnosti i trgovinskoj razmeni (i platnom bilansu) između zemalja „centra“ i zemalja „periferije“. Ovaj problem mogao bi biti rešen samo bržim rastom konkurentnosti u zemljama periferije u odnosu na centar (Nemačku), ili stvaranjem dve paralelne „evrozone“ (jedna za zemlje centra i druga, sa nešto slabijom valutom, za zemlje periferije).

Pred liderima i javnošću država članica EU, a posebno onim u evrozoni, otvorena su i druga suštinska pitanja integracije, i to:

Pitanje *efikasnosti i racionalnosti sistema* – da li i u kolikoj je meri EU opremljena mehanizmima da brzo i efikasno odgovori na krizne situacije i time zaštititi građane, društvo i privredu? Da li je EU uopšte sposobna da se brzo prilagodi novim situacijama i da prevaziđe nacionalne egoizme? Već poslovična složenost i komplikovanost institucija Unije i dug proces usklađivanja nacionalnih pozicija, koji su odavno isticani kao problem u pitanjima međunarodne politike, sada su se pokazali kao otežavajući elementi i u situaciji borbe protiv ekonomske krize.

Pitanje *granica solidarnosti* u trenucima krize – do koje bi mere države članice trebalo i moralo da pokažu međusobnu podršku i solidarnost? Da li je nacionalni *interes* (ili nacionalni egoizam) dovoljan osnov za opstanak i razvoj jedne multinacionalne političke unije? Marginalizacija evropskih institucija (komisija, parlament) ne olakšava potragu za zajedničkim rešenjima.

Pitanje *legitimiteta* – da li finansijska zaduženost jedne zemlje i pitanje vraćanja njenih dugova dolazi pre svih ostalih pitanja, uključujući i legitimitet njene vlade i demokratski načina na koji se u njoj donose odluke? Stvorena sa ciljem ostvarivanja mira i podsticanja ekonomskog rasta i stabilnosti, sa ekonomskom krizom EU se suočila i sa problemom sopstvenog legitimiteta. U javnosti država članica postavlja se pitanje čemu bi trebalo da služi EU ako ne obezbeđuje svoju osnovnu ulogu – ekonomsku stabilnost? Finansijska kriza imala je direktan ili indirektan efekat na vlade u prezaduženim zemljama. Gotovo sve vlade u tim članicama EU bile su zamenjene – bilo na demokratskim izborima

⁴⁴ O funkcionisanju Evropske centralne banke, između ostalog videti: A. Dumini, F. Ruffin, "Enquete dans le temple de l'euro", *Le Monde diplomatique*, No. 692, Novembre 2011.

⁴⁵ U tom smislu videti: Paul Krugman, "Mysterious Europe", Internet, <http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/11/26/mysterious-europe/>.

(Portugalija, Španija), bilo pod pritiscima i zbog potrebe da se putem formiranja više „tehnokratske“ vlade pruže dodatne garancije stranim poveriocima i tržištima (Italija, Grčka).

Finansijska kriza je sa posebnom očiglednošću otvorila pitanje *odnosa moći* u odnosima država u Evropi. Ona je otvorila pitanje „vođstva“ unutar EU u novim uslovima. U kriznim situacijama, institucije i pravila rada ustupaju mesto odlukama koje se donose u skladu sa snagom pojedine zemlje i njenim ekonomskim i političkim uticajem. Sa novim ekonomskim teškoćama normalno je da ekonomski najsnažnija država ima i vodeću ulogu u njihovom rešavanju. Premoć Nemačke unutar evropske „porodice“ tako je postala još jasnija. Istovremeno, potvrđena je skoro nezaobilazna potreba da „dvojac“ Nemačka-Francuska nastavi da funkcioniše kao inicijator rešenja i pokretač odluka unutar EU.

Mark Leonard (*European Council on Foreign Relations*) predviđa četiri moguće varijante evolucije Evropske unije, i to prema: (1) „asimetričnoj integraciji“ na *ad hoc* osnovi, (2) smanjenoj evrozoni (bez nekih članica, poput Grčke), (3) ojačanoj političkoj uniji putem promena ugovora, ili (4) integraciji manjeg broja zemalja izvan formalnih okvira EU.⁴⁶ Može se očekivati da će u narednom periodu EU evoluirati prema izdiferenciranijem modelu organizacije koja će u značajnijem vidu biti strukturisana odnosima moći, dakle u kojoj će dominantan uticaj imati veće države članice. Može se takođe očekivati i da će se buduća EU razvijati prema još kompleksnijoj organizaciji, odnosno da će biti jasnije izdiferencirana između visokointegrisanog „jezgra“ koje će se sastojati od (svih ili manjeg broja) država članica evrozone, s jedne strane, i ostatka EU, sa druge („Evropa u više brzina“). Izlazak Velike Britanije iz aranžmana postignutih decembra 2011. godine najavljuje novu, dramatičnu prekompoziciju institucionalnih i drugih odnosa moći na evropskom kontinentu, sa Nemačkom kao dominantnom silom u „srcu“ Evrope i sa sve marginalizovanijom Velikom Britanijom. Ne vidi se da bilo ko od lidera država članica ima jasnu viziju izlaska iz krize. Ulog pred kojim se nalaze državni članici EU ipak je toliko visok (prosperitet, stabilnost i međunarodni položaj svih članica EU, zajedno i pojedinačno) da bi trebalo očekivati da će učiniti sve kako bi našli način da se zaustavi erozija evra, odnosno prevaziđe kriza, koja će verovatno potrajati.⁴⁷

⁴⁶ „Above all, European leaders will need to agree an explicit new deal between surplus and deficit countries and between northern and southern, eastern and western member states. As well as reconciling the eurozone with the non-eurozone countries, this deal will need to strike a balance between austerity and budget transfers, liberalisation and social protection, and ways of transferring money from the rest of the world to the eastern and southern neighbourhoods. Such a deal will require many national leaders to recognize that it is in their own national interests to reach consensus about how the eurozone and the EU should work in future. They must agree on a vision that is perceived as fair by all member states rather than seeming to penalise any of them”, u: Marc Leonard, *Four scenarios for Reinvention of Europe*, ECFR, 43, November 2011, Internet, http://www.ecfr.eu/page/-ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf.

⁴⁷ U tom smislu videti: govor u Nemačkoj poljskog ministra inostranih poslova Sikorskog u svojstvu predsedavajućeg EU, Internet, <http://www.economist.com/blogs/easternap/proaches/2011/11/polands-appeal-germany>.

Međutim, moguć je i scenario relativno bržeg prevazilaženja sadašnje finansijske krize, što će omogućiti Evropskoj uniji da se vrati svojim glavnim ciljevima kao što su afirmisanje uloge Evrope u svetu ili projektovanje razvoja i stabilnosti. Ipak, nije jasno da li će privreda EU (posebno perifernih i prezaduženih zemalja) moći da se oporavi na kraći ili srednji rok. Takođe je verovatno da će debate o daljoj institucionalnoj evoluciji EU evropsku javnost zaokupljivati još duže vreme. *Entitet* koji će proizaći iz sadašnjih ekonomskih konvulzija biće nesumnjivo znatno drugačiji od Evropske unije kakvu poznajemo danas.

Duško LOPANDIĆ, Ph.D.

EURO CRISIS AND THE FUTURE OF EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The text is divided in three parts. The first part deals with the external and internal causes of the euro zone crisis of „sovereign debts“. In the second part, we have presented the main measures that have been adopted so far by EU countries in order to deal with the crisis. The third part discusses the possible consequences of the crisis on the EU economy and its organisation for a long term.

The crisis of sovereign debts is one of the major and most complex crises that have struck the EU in the last fifty years. The completion of the economic and monetary union has not been followed by the adequate economic and fiscal policies and the “stability pact” has not been respected. The decision by the European Council of December 2011 does not give an answer to all basic structural problems that have been at the root of the crisis. It is not certain that the crisis will be overcome even with regard to the ongoing issues. The crisis has also opened the issue of power sharing inside the European Union. The (self) exclusion of Great Britain from the arrangements agreed in December 2011 announces a recomposition of forces on the European continent with Germany as a dominant power.

Key words: European Union, crisis, eurozone, Germany, France.