

اتحادیه پولی اروپا: موفقیت‌های گذشته و مشکلات جاری

شکوه‌السادات سیدعلی‌اکبر^۱

اتحادیه پولی و اقتصادی اروپا (EMU) در ابتدا موفق به ادغام مالی و اقتصادی قدرتمندی میان اعضای شد. کشورهای ضعیف‌تر در حاشیه جغرافیایی اروپا از طریق انتقال سرمایه از سوی کشورهای ثروتمند اروپایی حمایت شدند. موفقیت حوزه یورو در ابتدا بسیاری از سوءظن‌ها را از میان برد. اما عدم تعادل خارجی در کشورها به شدت افزایش پیدا کرد و دولت‌ها بدون توجه به تعهدات خود در پیمان ماستریخت شروع به استقراض کردند. کسری در حساب جاری کشورهای عضو موضوع مهمی بود که مورد غفلت مقامات اقتصادی قرار گرفت. بحران آغاز شد و تلاش سیاستمداران برای رسیدگی به مشکلات کمتر جواب داد. در حال حاضر، براساس پیمان مالی بین‌الدولی اروپا که در دوم مارس سال ۲۰۱۲ در بروکسل به امضا رسید، مقررات سختگیرانه‌ای برای عملکرد کشورهای عضو در نظر گرفته شده است. اما اروپا به یک تحول اساسی در سیاستگذاری نیاز دارد.

واژه‌های کلیدی: اتحادیه پولی اروپا، عدم تعادل خارجی، پیمان ماستریخت، بحران یورو، مالیات تورمی، انضباط مالی، اتحادیه ارزی، پیمان مالی بین‌المللی اروپا.

۱. مقدمه

در حالی که انتظار می‌رود منطقه یورو در سال ۲۰۱۲ با دومین رکود اقتصادی خود در سه سال اخیر مواجه شود، اتحادیه اروپا هنوز نتوانسته فرمولی برای مصالحه میان کاهش بودجه و حمایت از رشد اقتصادی ارائه دهد.

با اینکه اتحادیه پولی و اقتصادی اروپا در ابتدای تشکیل موفق عمل کرد و موجب انتقال سرمایه از کشورهای ثروتمند اروپایی به کشورهای ضعیف‌تر در حاشیه جغرافیایی اروپا گردید، ولی عدم رعایت قوانین پیمان نامه‌های منعقد شده بین اعضا و عدم نظارت کافی بر عملکرد دولت‌ها موجب بروز بحران‌های مالی شدیدی گردید که قابل جبران نبود. سؤالات زیادی در این رابطه مطرح است از جمله:

آیا اتحادیه پولی یک اتحادیه ارزی مطلوب بود؟ آیا کشورهای عضو به اندازه کافی انعطاف‌پذیر بودند تا بدون توسل به یک نرخ ارز یا یک سیاست پولی مستقل قادر به هدایت شوک‌ها باشند؟ آیا عدم تعادل‌ها در حساب جاری کشورهای عضو موضوع مهمی در اتحادیه اروپا نبود؟ اینها سؤالاتی است که باید پاسخ داده شود. مسلماً عدم تعادل‌ها در حساب جاری کشورها مهم می‌باشد. در حال حاضر کشورهای عضو با بدهی‌های خارجی بزرگ دست و پنجه نرم می‌کنند، بازارهای مسکن سقوط کرده است، سرمایه‌های خصوصی در حال فرارند و فشار روی برخی از کشورهای حوزه یورو زیاد شده است. سیاستمداران و مسئولان اقتصادی برای رسیدگی به این مشکلات تلاش‌های بسیاری نموده‌اند. در بررسی و کنکاش این موضوع دو سؤال اساسی مطرح است: اول اینکه چه اشتباهاتی رخ داده است؟ دوم اینکه چه باید کرد تا مانع از تکرار این اشتباهات شود؟

۲. مروری بر وضعیت اتحادیه اروپا از گذشته تاکنون

بعد از جنگ جهانی دوم، در سال ۱۹۵۷ در شهر رم ایتالیا، شش کشور اروپایی شامل آلمان، فرانسه، بلژیک، لوکزامبورگ، ایتالیا و هلند معاهده روم را امضا کردند که موجب به وجود آمدن جامعه اقتصادی اروپا گردید.

اتحادیه اروپا یک اتحادیه اقتصادی و سیاسی است که از ۲۸ کشور اروپایی تشکیل شده است و مهم‌ترین نهادهای آن عبارتند از: شورای اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا، دادگاه اروپایی، کنگره اروپا و بانک مرکزی اروپا. در پیمان ماستریخت در سال ۱۹۹۲ معیارهایی برای الحاق به اتحادیه پولی اروپا مطرح شده که عبارتند از:

- حد تورم در کشورهای عضو نباید بیش از ۱۵ درصد متوسط حد تورم در سه کشور با کمترین میزان باشد.
- نرخ بهره در کشورهای عضو نباید بیش از ۲ درصد بیشتر از متوسط نرخ بهره در سه کشور باشد.
- نسبت بدهی دولت به تولید ناخالص ملی نباید از ۶۰ درصد بیشتر شود.
- کسری بودجه دولت نباید بیش از ۳ درصد تولید ناخالص ملی آن کشور باشد.

در سال ۱۹۹۳ جامعه اقتصادی اروپا براساس پیمان ماستریخت به جامعه اروپا تغییر نام داد. جامعه اروپا ضرورت به اشتراک گذاشتن حق حاکمیت توسط کشورهای عضو را مطرح نمود و قوانین مطرح‌شده در کمیسیون اروپا پذیرفته شد و از طریق شورا و مجلس اروپا توسط دادگاه اروپا اعمال شد.

اتحادیه پولی و اقتصادی اروپا (EMU) در سال ۱۹۹۹ یک ارز واحد به نام یورو معرفی کرد که ۱۷ کشور اروپایی شامل آلمان، اتریش، اسپانیا، استونی، اسلواکی، ایتالیا، ایرلند، بلژیک، پرتغال، فرانسه، فنلاند، قبرس، مالت، لوکزامبورگ، هلند و یونان آن را پذیرفتند.

مسئولیت تعیین سیاست‌های پولی تمام این کشورها با بانک مرکزی اروپا است. بریتانیا عضو یورو نیست. اما همواره اعلام کرده است که روابط تجاری و مالی نزدیکی با شرکاء اروپایی خود دارد و هیچگاه از بحران‌های احتمالی مالی منطقه آسوده خاطر نخواهد بود.

یکی از مهم‌ترین وظایف بانک مرکزی اروپا مقابله با بحران یورو است و دیگر اینکه سطح تورم در کشورهای عضو را کنترل کند و بر میزان بدهی کشورها نظارت داشته باشد.

سران کشورهای عضو اتحادیه اروپا در دسامبر سال ۲۰۰۷ در لیسبون قرارداد اصلاح ساختار اتحادیه اروپا را امضا کردند که از سال ۲۰۰۹ به رسمیت شناخته شد. پس از آن با لغو شرط اتفاق آراء، در بسیاری از موارد تصمیم‌گیری اتحادیه آسان‌تر شد.

قرارداد اصلاحی همچنین به گسترش نقش پارلمان، درگیر کردن مجالس هر کشور در فرایند قانون‌گذاری اروپایی و ضمانت اجرایی برای منشور حقوق اساسی، تقویت دموکراسی و تضمین حقوق اولیه پرداخت. البته باید برای انگلستان، لهستان و چک مقررات جداگانه‌ای اعمال گردد.

رهبان اتحادیه پولی اروپا در پاییز سال ۲۰۱۱ بیانیه‌ای صادر کردند که مورد تأیید اکثریت اعضا قرار گرفت و قرار شد که به اجرا درآید. این توافقنامه جایگزین معاهده لیسبون می‌شود. بندهایی از آن عبارتند از:

- مجازات کشورهایی که کسری بودجه آنها بیش از ۳ درصد باشد.
- بودجه کشورها باید متعادل و در وضع مساعدی باشند و کسری آن از ۵ درصد تولید ملی بیشتر نباشد.
- وضعیت مالی کشورهای درگیر بحران بررسی شود و میزان کمک مورد نیاز آنها برآورد گردد.
- صندوق مکانیزم نجات اروپا تشکیل شود که از سوی اکثریت اداره شود.
- در صورت رفع معضل بدهی دولت‌ها، بخش خصوصی دیگر نمی‌تواند مانند گذشته سهم و مشارکت داشته باشد تا دوباره مشکلی مانند کشور یونان پیش نیاید.

مجموع قوانین فوق تا مارس ۲۰۱۲ اجرایی می‌شود. هر ۱۷ عضو اتحادیه اروپا با اجرای آن موافقت. کشورهایی مانند بلغارستان، دانمارک، لتونی، لیتوانی، لهستان و رومانی نیز موافقت کردند. جمهوری چک و سوئد نیز باید با پارلمان خود مشورت کنند و تنها مجارستان و انگلستان این معاهده را رد کردند.

در حال حاضر پیمان مالی بین‌الدولی اروپا^۱ که از اول ژانویه سال ۲۰۱۳ به‌مورد اجرا در می‌آید یک پیمان برای پرهیز از بحران‌های مالی در اروپاست که آلمان مبتکر آن است. این پیمان در نشست سران ۲۵ کشور عضو اتحادیه اروپا در روز دوم مارس سال ۲۰۱۲ (دوازدهم اسفند ۱۳۹۰) در بروکسل امضا شد. بریتانیا و جمهوری چک این پیمان را امضا نکردند.

پیمان مذکور، بر اساس توصیه‌های آلمان بنا شده که برای اجتناب از تشدید بحران جاری مقررات سختگیرانه‌ای برای عملکرد کشورهای عضو در نظر گرفته است. هدف از انعقاد پیمان مالی بین‌الدولی اروپا، ایجاد زمینه همکاری‌های بیشتر بین ۱۷ کشور منطقه یورو است. مفاد اصلی پیمان مالی بین‌الدولی اروپا:

- محدودیت کسری بودجه از سه درصد به ۰/۵ درصد می‌رسد.
- یک درصد جریمه بر تولید ناخالص ملی کشورهایی که این مقررات را در قانون اساسی شان نمی‌گنجانند در نظر گرفته می‌شود.
- کشورهایی که از این مهم سرباز می‌زنند، مورد پیگیری دیوان عدالت اروپا^۱ قرار می‌گیرند.
- تنها کشورهایی که این پیمان را می‌پذیرند مشمول کمک‌های مالی اتحادیه می‌شوند

۳. بروز مشکلات پس از یک دوره موفقیت

اتحادیه پولی اروپا در ابتدا خوب عمل کرد. کشورهای عضو را متعهد ساخت تا استانداردهای مالی و تورمی را که نیازمند پیوستن به اتحادیه است اجرا نمایند. اجرای این سیاست‌ها ریسک مربوط به نرخ ارز را کاهش داد و موجب شد زمینه استقراض کاهش یابد. بانک‌های مرکزی کشورهای عضو در بانک مرکزی اروپا ادغام شدند. تصمیمات مربوط به عرضه پول از طریق این بانک انجام می‌شد و یک شورای اداره‌کننده متشکل از نمایندگان کشورهای عضو در تصمیم‌گیری‌های مربوط به سیاست‌های پولی نقش داشتند. کشورهای عضو یورو در طول یک دوره تا قبل از سال ۲۰۰۷ از یک ثبات مالی برخوردار بودند. چشم‌انداز رشد برای کشورهای ضعیف‌تر اروپایی سرمایه فراوانی فراهم آورد، اما نرخ بهره پایین منجر به استقراض بیشتر و ایجاد حباب‌های تورمی در برخی از کشورهای عضو گردید. این کشورها فراتر از توانایی‌شان در باز پرداخت بدهی‌ها استقراض نمودند و به تدریج به دیگر کشورهای حوزه یورو بدهکارتر شدند.

منابع قرض گرفته شده به جای آنکه در بخش صادرات هزینه شوند به بخش‌های غیرتجاری منتقل شدند. سرمایه‌گذاری در بخش مسکن و مستغلات افزایش یافت و دولت‌ها این منابع را صرف مخارج مصرفی خود کردند.

نتیجه آن، افزایش تقاضای داخلی و بالا رفتن دستمزدها و قیمت‌ها بود. از سوی دیگر، رقابت‌پذیری این کشورها نسبت به سایر کشورهای جهان کاهش یافت. ادغام چین و سایر اقتصادهای نوظهور در زنجیره تولید جهانی موجب شد که سهم کشورهای ضعیف‌تر حوزه یورو در اقتصاد جهانی کاهش یابد.

1. European Court of Justice

۴. گسترش عدم تعادل‌ها و بروز بحران

عدم تناسب در سیاست‌های مالی در میان کشورهای حوزه یورو به گسترش عدم تعادل‌ها کمک کرد. سیاستگذاران به اجرای سیاست‌های کوتاه‌مدت اقدام نمودند. برخی از کشورها مانند یونان و تا حدی پرتغال از روی سرخوشی خرج می‌کردند تا حدی که تقاضای داخلی از میزان عرضه فزونی گرفت. دولت‌ها قادر به هدایت تقاضای بخش خصوصی نبودند.

یونان با استقرار حزب چپ‌گرای دولت، سیاست‌های مالی انبساطی را برای رسیدن به محبوبیت اجتماعی اتخاذ کرد. پشتوانه افزایش هزینه‌های دولت اوراق قرضه‌هایی بود که از طریق اقتصادهای قدرتمندی چون آلمان و فرانسه با نرخ بهره‌وری ناچیز تأمین می‌شد.

با گسترش رکود و کاهش فعالیت‌های اقتصادی، درآمد دولت یونان از منابع مالیاتی کاهش یافت. میزان بدهی‌های این کشور به ۳۰۰ میلیارد یورو رسید. با بروز نشانه‌های ضعف، ریسک اعتباری این کشور افزایش یافت و به این ترتیب بزرگترین بحران حوزه یورو به وقوع پیوست. ارزش یورو کاهش یافت به طوری که هر یورو تا قبل از بحران ۵/۱ دلار بود و پس از ایجاد بحران به ۲/۱ دلار رسید. کاهش ارزش یورو خسارات بسیاری به بازارهای بورس دنیا وارد نمود و قیمت طلا به عنوان یک دارایی امن در ذخیره ارزش افزایش یافت. ورشکستگی یونان به سایر کشورها از جمله ایرلند و پرتغال کشیده شد. ایرلند علیرغم تعهداتی که در اجرای ریاضت اقتصادی داده بود مجبور به افزایش بار بدهی‌های دولتی شد و از سیستم بانکی استقراض کرد. پس از آن پرتغال دچار رکود اقتصادی گردید. سرمایه‌گذاران نگران بازپرداخت بدهی‌های کشور اسپانیا شدند و بعد از آن نیز ایتالیا از بنیانگذاران یورو با ۱۹۰۰ میلیارد یورو بدهی وارد معرکه شد. به طور کلی عوامل ذیل در ایجاد بحران یورو نقش داشتند:

— ناهمگون بودن نظام سیاسی. در واقع هر نوع ادغام پولی می‌بایست براساس یکپارچگی سیاسی میان کشورهای عضو باشد.

— عدم تناسب سیاست مالی و پولی: از لحاظ اقتصادی یک رابطه متقابل میان سیاست‌های پولی و مالی وجود دارد. بدون یک سیاست مشترک، سیاست‌های پولی مشترک در کشورهای حوزه یورو نمی‌توانستند موفق باشند.

— ناهمگن بودن نظام اقتصادی: کشورهای عضو هیچکدام از نظر توان صادراتی و تولید بخش صنعتی با هم هماهنگی نداشتند.

— سرایت‌پذیری جمعی: ایجاد یک ارز مشترک میان کشورهای حوزه یورو موجب می‌شد که هرگونه ناآرامی سیاسی از یک کشور به کل منطقه سرایت کند.

— عدم رعایت محدودیت‌های پیمان ماستریخت: برخی از کشورهای حوزه یورو با اطمینان از حمایت منطقه به اجرای سیاست‌های انبساطی روی آوردند و به افزایش بدهی‌های خارجی خود پرداختند. در این موارد کشور متخلف باید جریمه شود، اما با توجه به اینکه ارز مشترک وجود دارد و خطر از بین رفتن یورو موجب می‌شود که این کشورها یاری شوند و در واقع این پیام را در خود دارد که ولخرجی پاداش دارد.

— جایگزینی مالیات تورمی با بدهی خارجی: مالیات تورمی با خلق پول یا به عبارتی استقراض از بانک مرکزی ایجاد می‌شود. این مسأله برای دولت در آمد ایجاد می‌کند که هزینه آن را با تأخیر و در قالب افزایش نرخ تورم جبران می‌کند. در واقع، نوعی پیش‌خور کردن اتفاق می‌افتد. وجود ارز مشترک بعضی از کشورها را تشویق می‌کند که به جای مالیات تورمی از بدهی خارجی برای جبران کسری‌های حساب جاری خود استفاده کنند و به این ترتیب برای تأمین مالی دولت‌ها از کشورهای حوزه یورو استقراض می‌کنند.

— عدم رعایت نظم و انضباط مالی: علیرغم الگوی ناپایدار و بالارفتن استقراض خارجی در برخی از کشورهای حوزه یورو، بازارهای مالی به اندازه کافی مقررات و شرایط پذیرفته‌شده در پیمان ماستریخت را رعایت نکرده‌اند.

— عدم رقابت‌پذیری در بازار کالا و بازار نیروی کار به افزایش مفرط دستمزدها و قیمت منجر شد.

— عدم هماهنگی مقررات و سیاست‌های نظارتی در بخش مالی.

— عدم حضور مقامات نظارتی تا در صورت بروز اختلال در اقتصاد آن را هدایت کرده و از بروز تورم و ایجاد بحران جلوگیری کنند.

— اختلاف نظر میان کشورهای حوزه یورو در رابطه با حل بحران: این اختلاف میان آلمان و فرانسه مشهود بود. دولت آلمان به دنبال وضع قوانین سخت‌تر برای استقراض و هزینه‌های یورویی است و تلاش می‌کند تا با وضع جریمه تعادل ترازهای مالی و بدهی کشورهای عضو را تضمین نماید یعنی همکاری اقتصادی و پولی میان ۲۷ کشور برقرار شود و حوزه یورو به کل کشورهای اروپایی گسترش یابد. در مقابل، فرانسه روی رهبری کشورهای جنوب تأکید دارد و ایجاد حاکمیت اقتصادی اروپایی را در درون اعضای یورو به عنوان راه‌حلی برای عبور از بحران می‌داند به این معنی که کشورهای عضو یورو باید سیاست مالی یکسان داشته باشند و سیاستمداران در سیاست‌های پولی دخالت بیشتری داشته باشند و اظهار نظر در خصوص آینده اقتصادی اروپا بر عهده اعضای منطقه یورو باشد.

۵. ویژگی‌های یک اتحادیه ارزی مطلوب

به طور کلی برای داشتن یک اتحادیه ارزی مطلوب پیش‌نیازهایی لازم است که عبارت است از:

- نظم و انضباط مالی قدرتمند: اصلاحات می‌بایست در سطح ملی موجب نظم و انضباط مالی شود و سیاست مالی مورد تشویق قرار گیرد.
- بکارگیری ابزار مؤثر برای مبارزه با بحران یورو. حوزه یورو به یک سیستم دفاعی مشترک نیاز دارد تا از هر یک از کشورها در برابر عملیات سوداگرانه حمایت کند، بدون آنکه نظم و انضباط مالی به خطر بیفتد.
- بانک مرکزی اروپا اوراق قرضه کشورهای درگیر بحران را خریداری کند.
- ایجاد صندوق برای پرداخت تسهیلات به کشورهای درگیر بدهی‌های خارجی
- بهبود بخشیدن به رقابت‌پذیری به این معنا که بازار کالا و بازار نیروی کار مورد اصلاح قرار گیرد تا قیمت‌ها و دستمزدها براساس آن تنظیم شود.
- اصلاح و بازبینی قوانین و مقررات حاکم بر اتحادیه پولی و اقتصادی اروپا
- کمک گرفتن از صندوق بین‌المللی یعنی کشورهای حوزه یورو به صندوق بین‌المللی پول کمک کنند تا این نهاد برای حل بحران بدهی مالی کشورها از آن استفاده کند.
- با ایجاد سیستم بانکی خطر فشارهای گسترش نقدینگی را کاهش داد و از این طریق یک نظارت قوی‌تر بر سطح بانک‌های مرکزی کشورهای عضو حوزه یورو به وجود آید.
- مقامات ناظر جدیدی در اتحادیه اروپا به منظور هماهنگی‌های لازم منصوب شوند.
- در آخر باید موانع موجود بر سر راه بازار سهام از میان برداشته شود. در حال حاضر، بازار سهام به شدت تحت تأثیر بحران است، زیرا سرمایه‌گذاران در زیان هم شریک هستند. بدهکاران باید از بار عدم تعادل‌های خود بکاهند و مقررات مالی مشترکی میان اعضا برقرار شود.
- در نتیجه، از بین بردن مشکلات کنونی و جلوگیری از عدم تعادل‌های جدید به منظور تحول بنیادی در سیاست‌گذاری هم در منطقه یورو و هم در سطوح ملی لازم است و تنها در این صورت است که ۱۷ عضو اتحادیه توانایی استفاده از کل منافع یک ارز مشترک را خواهند داشت.

منابع

- http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_en.htm.
- <http://persian.euronews.com/services-ue>
- <http://www.civitas.org.uk/eufacts/fsecon/ec4.htm>.
- www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/12/jaumotte.htm

