

Policy-Making under Economic and Monetary Union: Crisis, Change and Continuity

Dermot Hodson

Birkbeck, University of London - Chapter - January 2015

خط مشی گذاری در چارچوب اتحادیه اقتصادی و پولی: بحران، تغییر و تداوم

مهدی چالاکي - دانشجوی دکتری رفتار سازمانی

خلاصه

اتحادیه اقتصادی و پولی (EMU) نقش مهمی در سیاست گذاری اقتصاد کلان اتحادیه اروپا را ایفا می کند. از سال ۲۰۱۵، نوزده عضو اتحادیه اروپا، واحد پول یورو را جایگزین پول ملی خود نموده اند و مسئولیت سیاست پولی و نظارت مالی را به بانک مرکزی اروپا (ECB) واگذار کرده اند. به منظور ارایه کمک های مالی به اعضای که با بحران های مالی روبرو هستند و همچنین اعلام نظر واحد در مورد مسائل بین المللی، کشورهای عضو همچنین توافق کرده اند که سیاست های بودجه ای و اصلاحات ساختاری شان را با یکدیگر هماهنگ کنند. از آنجا که اداره منطقه یورو به روش های جایگزین روش های سنتی، از جمله هماهنگی سیاست ها، ترنس گاورنمنتالیسم کامل و تفویض اختیار به سازمان های نوین، متکی است، EMU یک آزمایش پر ریسک در اشکال جدید سیاست گذاری اتحادیه اروپا است. از زمان آغاز یورو در سال ۱۹۹۹، این آزمایش چندین بار شکست خورده است، به ویژه پس از بحران مالی جهانی ۲۰۰۷-۸. این بحران برای اصلاحات جامع سیاست گذاری در EMU مانند یک کاتالیزور عمل کرد، که برخی آنرا به عنوان جاده صاف کن مسیر یک رویکرد متمرکز تر در سیاست گذاری اقتصادی می بینند، اما هیچ شواهدی از بازگشت به روش های قبلی تاکنون وجود ندارد.

مقدمه

سیاست اقتصاد کلان شاخه ای از سیاست عمومی است که به طور سنتی مورد حمایت سیاستمداران ملی، مدیران دولت و مقامات بانک مرکزی است. و معمولاً شامل تعیین نرخ بهره کوتاه مدت (سیاست پولی) و تصمیمات مربوط به هزینه های دولت و مالیات (سیاست مالی) و اقدامات طراحی شده برای تاثیر بر ارزش خارجی پول (سیاست نرخ ارز) می باشد. سیاست های اقتصاد کلان با اصلاحات ساختاری و سیاست های بازار مالی همخوانی دارد. اصلاحات ساختاری شامل تغییرات نظارتی با هدف بهبود عملکرد بازار محصولات و کار است. سیاست های بازار مالی شامل تنظیم و نظارت بر بانک ها و سایر موسسات مالی می شود. اهداف سیاست اقتصاد کلان شامل دستیابی به ثبات قیمت، رشد اقتصادی بالاتر، فاینانس دولتی سالم و عملکرد درست تراز پرداخت ها و سیستم مالی است. اینها قطعه اهداف فنی هستند، اما تفاوت بین تحقق و یا عدم تحقق آنها می تواند تاثیر عمیقی بر استانداردهای زندگی افراد داشته باشد.

به دلیل الزام EMU به تغییرات اساسی در سیاست گذاری اقتصاد کلان در اتحادیه اروپا، کشورهای عضو ضمن حفظ برخی کنترل ها بر برخی جنبه های سیاستی خود، توافقاتی برای هماهنگی به اشکال رسمی (ESM و SGP) و غیر رسمی (جلسات یوروگروپ و یورو) نیز داشته اند.

مطالعه و بررسی EMU برای دانشجویان سیاست گذاری اتحادیه اروپا سه اهمیت دارد. اول، واحد پولی متحد به عنوان نماد ادغام و اتحاد اروپا. دوم نقش آفرینی واحد پولی یورو به عنوان رقیب دلار و اعتبار دهی آن به اتحادیه. سوم، آزمایشی تجربی برای اتحادیه

با رسیدن یورو به سومین دهه خود، این فصل به بررسی ریشه ها و تکامل EMU می پردازد. بخش اول پیدایش EMU را در زمینه تاریخی. دوم، مرور عملکرد اقتصادی منطقه یورو از سال ۱۹۹۹ تا بحران بدهی های دولتی دارد. بخش سوم به ECB و ESM به عنوان تغییراتی در روش سنتی نگاه می کند. در بخش چهارم، تجارب EMU با هماهنگی سیاست ها و اصلاحات متعدد در حوزه یورو در راستای بحران مالی جهانی را مورد بحث قرار

میدهد. بخش پنجم، ظهور یوروگروپ و نشست یورو و سیستم نمود بیرونی EMU را از دید ترنس گاورنمنتالیسم نشان خواهد داد.

ریشه های اتحادیه اقتصادی و پولی

پیمان رم (۱۹۵۷) ارجاعاتی کم به سیاست اقتصاد کلان داشت و هیچ ارتباطی با EMU نداشت. یکی از دلایلی که این معاهده پیش نرفت این بود که توافق کینزی که در میان اقتصاددانان آن زمان انجام شد، بر نیاز به کنترل ملی ابزارهای سیاست اقتصادی کلان تأکید داشت. به طور مشخص، از دولت ها انتظار می رفت کاهش بیکاری بر تورم بالاتر ارجح بدانند و در صورت رکود اقتصادی، تقاضای کل را از طریق ترکیبی از کاهش مالیات، افزایش هزینه ها و کاهش نرخ بهره، تحریک کنند. یکی دیگر از عوامل مهم این بود که کشورهای عضو تصمیم گرفتند که توافق برتن وودز 1944، که با پیوند دادن دلار به طلا و اتصال ارزهای ملی به دلار، به دنبال ثبات نرخ ارز در میان کشورهای صنعتی بود، را مورد چالش قرار ندهند. (see Maes 2004).

پس از آن و در ادامه با اقداماتی که بیان خواهد شد تلاش های خود را ادامه دادند:

برنامه سه مرحله ای EMU، که بخشی از تلاش اروپا برای رسیدگی به عدم تعادل جهانی اقتصادی کلان بود، شامل مراحل ۱ شامل حذف موانع باقی مانده بر سر راه حرکت آزادانه سرمایه و اعطای استقلال سیاسی به بانک های مرکزی. مرحله ۲ با تحقق معیارهای همگرا (جدول ۷،۲)، کشورهای عضو را ملزم به نشان دادن تعهدشان به اقتصاد کلان نمود. مرحله ۳ از سال ۱۹۹۹ تا به بعد شامل ثابت نمودن قطعی نرخ ارز و ایجاد بانک مرکزی اروپا بود. این پیمان با تضمین استقلال بانک مرکزی اروپا از کنترل سیاسی و منع کشورهای از ایجاد کسری بودجه بیش از ۳ درصد نگرانی ها نسبت به کم توجهی دولت ها را از بین برد.

طراحی سیستم پولی اروپایی (EMS) – که McNamara ایجاد آنرا را به حرکت کشورهای عضو به سمت مکتب پول گرایی از اواسط دهه ۱۹۷۰ ارتباط می دهد. مانیتاریسم یا پول گرایی، با عدم پذیرش وجود یک

مبادله طولانی مدت در میان رشد و اشتغال و اولویت بندی دنبال نمودن تورم کم از طریق محدودیت های رشد عرضه پول، اقتصاد کینزی را به چالش کشیده است. - و هسته مرکزی آن (ERM) برای به حداقل رساندن نوسانات ارزهای ملی.

برنامه های شورای اروپا برای تقویت هماهنگی سیاست های اقتصادی از جمله، امضای SGP به عنوان توافق نامه ای برای تقویت روند کسری بودجه اتحادیه اروپا، ملاقات وزرای امور مالی کشورهای عضو منطقه یورو با حضور نمایندگان بانک مرکزی اروپا با حضور در انجمنی به نام یورو گروپ، تصویب BEPG که نشان دهنده رشد علاقه اتحادیه اروپا در بودجه عمومی، اصلاحات در بازار محصول، کار و بازار سرمایه؛ و دیگر جنبه های سیاست های اقتصادی کشورهای عضو بودند که این تشدید هماهنگی سیاست ها می تواند به عنوان پاسخی به مساله دوگانه تنظیم و رها نمودن در EMU دید.

محققانی که بر روی موضوع یکپارچگی اروپا کار می کنند بر اساس نوع منطق برای احیای برنامه های EMU در به دو دسته تقسیم می شوند نئو فانکشنالیست های بر اهمیت جدایی از مراحل قبل از یکپارچگی اقتصادی تاکید دارند. به عنوان مثال، یکی از محققان معتقد است که برنامه بازار اروپایی واحد (نگاه کنید به فصل ۵) کشورهای عضو را مجبور به انتخاب بین EMU و نرخ ارز انعطاف پذیر می کند؛ زیرا حرکت آزاد سرمایه، EMS را غیر قابل اجرا می کند. در طرف دیگر، اینتر گاورنمنتالیست ها EMU را به عنوان نتیجه چانه زنی های بین اعضا تفسیر می کنند. در شکلی دیگر از این موضوع، (Moravcsik 1998)، EMU را تلاشی از سوی دولت های ملی مطرح می کند، که عمدتاً با منافع اقتصادی برانگیخته می شود تا مزایای ثبات اقتصاد کلان در سطح اتحادیه اروپا را در بر بگیرد.

از آغاز واحد پول متحد تا بحران بدهی های دولتی

یورو در ماه ژانویه سال ۱۹۹۹ آغاز شد، در کنار ایجاد ERM II، به عنوان سازوکار تبدیل ارز که در آن کشورهای عضو با تمایل به تصویب پول واحد، توافق نمودند که نوسانات بین ارزهای خودشان و یورو را کاهش دهند.

دهه اول پول واحد از نظر رسیدن به هدف اصلی EMU برای حفظ ثبات قیمت موفقیت آمیز بود. نرخ سالانه تورم قیمت کالاهای مصرفی بین سالهای ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۸ فقط ۲,۲ درصد بود، که طبق استانداردهای تاریخی کم است و نزدیک به هدف بانک مرکزی اروپا (نگاه کنید به بخش بعدی). گرچه قیمت های مصرفی به طور کلی پایدار بود، این اتفاق عدم توازن اقتصاد کلان را در جاهای دیگر در منطقه یورو پنهان می کرد.

عملکرد رشد اقتصادی منطقه یورو در دهه ی اول سال ۲۰۱۲ ناامید کننده بود. رشد تولید ناخالص داخلی در سالهای ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۸ به طور متوسط ۲,۱ درصد بوده است که کمتر از دهه های گذشته است و در مقایسه با عملکرد سایر اقتصادهای صنعتی پایین تر است (جدول ۷,۴). همچنین در طول دهه اول رشد اقتصادی، تفاوت های مداوم در نرخ رشد در کشورهای عضو منطقه یورو نگران کننده بود. به نظر میرسد اینکه این تفاوتها سریعتر از بین نرفت شاهدهی است که برخی از اقتصاددانان به عنوان مدرکی مبنی بر اینکه کشورهای عضو به شوکهای نامتقارن بسیار کند پاسخ می دهند (و فرایند تطبیق شان سریع نیست) . از نظر (Hancke (2013)، ثابت شده است که تنظیم دستمزد به ویژه در این زمینه مشکل ساز است. او معتقد است که اقتصادهای اصلی منطقه یورو (بیشتر قابل توجه آلمان) بر افزایش متوسط حقوق و دستمزد برای افزایش رقابت صادرات خود پایبند هستند، در حالیکه در کشورهای حاشیه ای (مثلا یونان) دستمزد به سرعت رشد می کند و در نتیجه رقابت را از دست می دهد.

دهه اول EMU همچنین با فقدان نظم مالی در کشورهای عضو منطقه یورو مشخص شد. مشکلات ناشی از آن زمانی بود که بعضی از کشورهای عضو، به رغم درخواست های مکرر کمیسیون و شورای وزیران امور اقتصادی و مالی (ECOFIN)، در طول رونق اقتصادی اواخر دهه ۱۹۹۰ موفق به کوچک کردن دولت خود نشدند. جهان در

سالهای ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ در مقیاسی که از سقوط سال ۱۹۲۹ وال استریت مشاهده نکرده بود، یک آشفتگی مالی را تجربه کرد. ریشه بحران به عدم تعادل کلان اقتصادی و نوآوری مالی در میان سایر عوامل (Crotty 2009) نسبت داده می شود. اگرچه محرک اصلی فروپاشی بازار وام در ایالات متحده بود پس از آنکه وام گیرندگانی که علیرغم قدرت پایین اعتباری شان در حال تلاش برای بازپرداختی بودند که با کاهش قیمت خانه ها مواجه شدند (Shiller 2008). این بحران، بذریکه بحران مالی جهانی را کاشت زیرا بازارهای بین بانکی مسدود شده و ارایه وام به شرکت ها و افراد متوقف گردید. در ادامه این بحران اعتباری بود که Lehman Brothers، یک بانک سرمایه گذاری بزرگ ایالات متحده، در ماه سپتامبر ۲۰۰۸ به علت خسارات مربوط به یارانه نقدی به ورشکستگی رسید. این بحران، بانکهای اروپایی را در بر گرفت و شکست اعضای منطقه یورو برای نجات بانک های فرا-مرزی مانند Fortis را در پی داشت.

دگرگونی در روش سنتی

بانک مرکزی اروپا – ECB

مانند کمیسیون اروپا، بانک مرکزی اروپا نیز دارای شخصیت حقوقی و حق رای دادن، تهیه توصیه ها و تنظیم مقررات مربوط به سیاست هایی است که در حوزه ی صلاحیت خود قرار دارند.

ساختار تصمیم گیری این نهاد نسبتاً غیرمتمرکز است و این ویژگی اجازه می دهد تا مسئولان مرکزی بانک مرکزی کشورها (NCB) در شورای مدیریت ECB در کنار رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور و چهار عضو دیگر هیئت مدیره ECB دارای جایگاهی باشند.

بانک مرکزی اروپا نسبت به کمیسیون ساختاری غیر بوروکراتیک تر دارد. اعضای هیئت مدیره اجرایی ECB برای یک دوره هشت ساله غیر قابل تمدید انتخاب می شوند. یک مثال آشکار از فاصله گرفتن از اداره به شکل

سنتی در سیاست پولی منطقه یورو این است که بانک مرکزی اروپا، نماد بارز ایده ی یک آژانس مستقل با مسئولیت های عملیاتی خاص است تا دارای قدرت گسترده سیاسی.

بانک مرکزی اروپا همچنان مشتاق به راه اندازی یک مکانیسم نظارتی واحد است که به آن قدرت جدید سیاست گذاری در رابطه با نظارت مالی را به ارایه می کند.

مکانیسم ثبات اروپا (The European Stability Mechanism)

در ماه مه سال ۲۰۱۰، به عنوان یک شرکت سهامی عادی ثبت شده در لوکزامبورگ با اعضای منطقه یورو یا نمایندگان آنها به عنوان سهامداران ایجاد شد. شورای متشکل از وزرای امور مالی کشورهای عضو یورو و رییس یورو گروپ به عنوان رئیس آن بر صندوق بین المللی پول نظارت می کند. نظر نهایی در مورد پرداخت وام توسط شورای اداری این مکانیسم اعلام می شود.

نکته قابل ذکر در اینجا علت وجود مکانیسم های ثبات متعدد است. این علل عبارتند از:

نگرانی اول این است که اگر یک ساختاری موفق نبود، ساختار دیگری جایگزین آن شود. بنابراین منطقی نبود که صرفاً به یکی از آنها تکیه کنیم. دلیل دوم این است که EFSM محدود به ۶۰ میلیارد یورو بود و کشورهای عضو تمایلی نداشتند که کنترل بنیاد دیگری با بودجه میلیون یورویی را به کمیسیون اروپا واگذار کنند و نهایتاً ایجاد صندوق بین المللی پول موجب اصلاحات کوتاه مدت شد.

EMU و هماهنگی سیاستی

دو تا از مهمترین ابزارهای معاهده ها عبارتند از BEPG (ماده ۱۲۱ TFEU) و فرایند کسری بودجه بیش از حد مجاز (ماده ۱۲۶ TFEU). با توجه به بحران مالی جهانی، SGP و قوانین، فرآیندها و رویه های دیگر تقویت کننده این ابزارها هستند.

پیمان ثبات و رشد و دستورالعمل های سیاست اقتصادی عمومی (BEPGs)

این پیمان و دستورالعمل ها برای تشویق الگوبرداری و تبادل بهترین شیوه های اقدام است. کمیسیون اروپا نقش محدودی در رابطه با هماهنگی سیاست های اقتصادی در اتحادیه اروپا ایفا می کند. مسئولیت اصلی آن نظارت بر سیاست های اقتصادی کشورهای عضو، تهیه پیش نویس نخستین BEPGs و هشدار دادن در صورت تخطی کشورهای عضو از این دستورالعمل ها یا SGP است.

موافقت نامه مالی و بسته شش

مجموعه ای از شش پیشنهاد قانونی که به نام "بسته شش" شناخته می شود، توسط کمیسیون در سپتامبر ۲۰۱۰ به طور کامل ارائه شده و در سپتامبر ۲۰۱۱ توسط ECOFIN و EP تأیید شد. دخالت پارلمان در این فرایند ناشی از شرایط جدیدی در TFEU است که فرایند قانون گذاری عادی را به قوانین نظارت چند جانبه تعمیم داد. گرچه مذاکرات انجام شده فراتر از این معاهده بود، پارلمان اروپا اصرار داشت که تمام عناصر شش بسته به طور مشترک مورد مذاکره قرار گیرند و بنابراین نقش مهمی در شکل دادن به سیاست اقتصادی در EMU تاکنون داشته است.

یکی از بخشهای نوآورانه این بسته شش، قاعده جدید رأی گیری معکوس است که طبق آن توصیه کمیسیون برای اقدام اصلاحی تحت مراحل خاصی از نظارت بر کسری بودجه فاحش، قابل تحمل است مگر اینکه اکثریتی واجد شرایط در Ecofin رأی بر خلاف آن داشته باشند. این امر باعث دشوار شدن دور زدن توصیه های کمیسیون برای اقدام اصلاحی توسط وزرای امور مالی مشکل می شود. در نتیجه به طور قابل توجهی قوای اجرایی اتحادیه اروپا در رابطه با نظارت مالی اتحادیه اروپا را افزایش می دهد.

همچنین هدف این مکانیسم ایجاد روش عدم تعادل کلان اقتصادی برای شناسایی، پیش گیری و نشان دادن وقوع عدم تعادل بالقوه مضر اقتصاد کلان و در صورت لزوم، اصلاح ساختارهایی بود که "عملکرد مناسب اقتصاد یک کشور عضو یا اتحادیه اقتصادی و پولی یا اتحادیه به عنوان " کل " را تحت تاثیر قرار می داد.

توافقنامه مالی در دسامبر ۲۰۱۱ بین تمام کشورهای عضو اتحادیه اروپا با استثناء کرواسی، جمهوری چک و انگلیس، ایجاد شده که با جا انداختن رای دهی اکثریت معکوس برای تمام مراحل فرایند کسری بودجه، به دنبال تقویت شش بسته بود. همچنین نکته قابل توجه در اینجا، تعهدات کشورهای عضو تحت توافقنامه مالی برای جایگزینی یک قانون بودجه متوازن در قوانین ملی است. این توافقنامه منجر به تقویت تعهدات کشورهای عضو به SGP نیز می شود.

The European semester, the two-pack, and the troika

The European semester این توافقنامه در سال ۲۰۱۱ معرفی شده است که طبق آن Ecofin فرصت این را دارد که تا چند ماه قبل از ارایه بودجه ملی به پارلمان های ملی، نظر خود را درباره برنامه های میان مدت اعضا اعلام نماید.

the two-pack تصویب شده در مارس ۲۰۱۳. که هماهنگی بیشتری بین اعضای منطقه یورو ایجاد می کند. اعضای منطقه یورو موظفند که پیش نویس بودجه سال پیش رو را با این دید که بودجه نهایی تا پایان ماه دسامبر تصویب شود، در اکتبر هر سال به کمیسیون و وزیران امور مالی منطقه یورو ارایه نمایند. قاعده دیگری تحت این نظارت افزایش یافته، این است که برای کشورهای عضو در دریافت کمک های مالی خارجی از اتحادیه اروپا یا جاهای دیگر اجباری، کمیسیون بررسی های مداوم و فشرده تحولات اقتصادی و مالی را انجام خواهد داد.

EMU and intensive transgovernmentalis

رویکردی در سیاست گذاری اتحادیه اروپا را توصیف می کند که بر اساس مشارکت فعال شورای اروپا تحت حمایت شورای اتحادیه اروپا با نقش محدودی برای کمیسیون و پارلمان اروپا فرض می شود.

The Eurogroup

این نهاد غیر رسمی، که توسط شورای اروپا در دسامبر سال ۱۹۹۷ راه اندازی شد، وزرای دارایی منطقه یورو را پیش از Ecofin برای بحث در مورد وضعیت اقتصادی و چالش های سیاسی مشترک به گرد هم می آورد. متشکل از ۱ وزیر امور مالی، ۱ مشاور از هر کشور منطقه یورو، رئیس ECB و کمیساریای امور اقتصادی و پولی است. روش های کار Eurogroup توسط Puetter (2006) به عنوان یک فرم "مشورت میان دولتی" توصیف شده است. او معتقد است که در غیاب مسئولیت تصمیم گیری رسمی، یورو گروپ می تواند به تبادل اطلاعات در مورد چالش های سیاستی مشترک بپردازد و منعکس کننده موقعیت های سیاست ملی باشد.

The euro summit

که ساختاری اختصاصی است و نه قابل تعمیم برای مسائل دیگر، تمامی اعضای اتحادیه اروپا در مورد ارایه کمک های مالی به سایر اعضا دارای نقش هستند. با به رسمیت شناختن این نقش، سران کشورهای عضو منطقه یورو در اکتبر ۲۰۱۱ - با کنار گذاشتن توافقنامه مالی - توافق کردند که جلسات یورو حداقل دو بار در سال برگزار می شود تا دستورالعمل های کلی سیاست اقتصادی، رقابت گرایی و همگرایی برای یورو را تعیین کنند.

نماینده اتحادیه اروپا در خارج از محدوده اروپا

مشارکت کمیسیون، بانک مرکزی اروپا و گروه یورو در اقداماتی برای هماهنگی متفاوت است و بنا به توانایی بیان واحد نظرات توسط اعضا، نمایندگی خارجی اتحادیه اروپا را غیر قابل پیش بینی نموده است. برخی پژوهشگران بر داشتن نمایندگی واحد اروپا در مجامع بین المللی تاکید دارند و برخی دیگر نسبت به این

موضوع واکنش مثبتی ندارند. برای مثال در G20 کشورهای اروپایی دارای صدایی واحد هستند اما در صندوق بین المللی پول هر یک از اعضا به طور منفرد شرکت می کنند.

نتیجه گیری

از آنجا که کشورهای عضو اتحادیه اروپا در پی جایگزین نمودن روش های متمرکز و سلسله مراتبی سیاست گذاری شده اند، روش های سنتی از بین رفته است. در مقابل، بر ترکیبی از هماهنگی سیاستی برای سیاست مالی و اصلاحات ساختاری و ترنس گاورنمنتالیسم شدید متکی است بنابراین EMU به عنوان تجربه ای جدید در زمینه روش های جدید سیاست های اتحادیه اروپا باقی خواهد ماند.