Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, solidarnost in kriza v evrskem območju

Igor Senčar[*]

POVZETEK

Z Lizbonsko pogodbo je solidarnost v Evropski uniji artikulirana kot vrednota, načelo, cilj in lastnost evropske družbe. V Listini Evropske unije o temeljnih pravicah pa je artikulirana tudi v smislu socialnih pravic in načel. V pričujočem članku je obravnavano soočenje tako artikulirane solidarnosti in solidarnostnih pričakovanj z izzivom krize v evrskem območju. Pri tem je prišlo do soočanja dveh specifičnih redov. Red konstitucionalizacije vrednot, načel, pravic in ciljev, med katerimi je posebej izpostavljena solidarnost, se je soočil s specifičnim redom ekonomske in monetarne unije, ki naj zagotavlja stabilnost in trdnost enotne valute kot ključnega cilja. Analizirana je temeljna logika protikriznih ukrepov in njihov ključni cilj – stabilnost evrskega obočja kot celote – z vidika udejanjanja solidarnosti. Izkazalo se je, da so ob ciljih in načelih ekonomskih politik in specifičnem redu ekonomske in monetrane unije socialni vidiki v podrejenem položaju kljub temu, da je z Lizbonsko pogodbo Listina Evropske unije o temeljnih pravicah dobila polno pravno veljavo, ki artikulira solidarnost v smislu nekaterih pomembnih socialnih pravic in načel. V članku so obravnavani nekateri ključni vzroki šibke veljave solidarnosti ter solidarnostnih pravic in pričakovanj v dejanskem ravnanju Evropske unije ob soočanju s krizo v evrskem območju.

Ključne besede: solidarnost; solidarnostna pričakovanja; protikrizni ukrepi; lojalno sodelovanje; socialne pravice in načela; mo-

[*] Magister ekonomije / Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije / doktorski kandidat na Fakulteti za državne in evropske študije, Nova univerza. Ta številka revije Dignitas je v izšla tudi v okviru raziskovalnega projekta št. 31643 ARRS *Integralna teorija prihodnosti Evropske unije.*

ralno tveganje; pogojevana solidarnost; javnofinančna konsolidacija; normativna solidarnost; stabilnostno naravnane ekonomske politike.

Uvod

Pomemben test razumevanja solidarnosti in njene veljave v Evropski uniji (v nadaljevanju EU), upoštevajoč njeno artikulacijo v temeljnih pogodbah in v Listini EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina EU), je soočanje z velikim izzivom, ki vzbudi solidarnostna pričakovanja in zahteva ukrepanje. Takšen test predstavljajo protikrizni ukrepi v evrskem območju ob veliki krizi, ki ga je zajela v letu 2010 ter se nevarno širila in ogrozila njegovo celovitost.[1]

Artikulacija solidarnosti v temeljnih pogodbah EU

Solidarnost je kot vrednota in načelo konstitucionalizirana v temeljnih pogodbah EU. Tako ima normativno veljavo, ki naj bi se odražala tudi v delovanju EU. Pogodba o EU (v nadaljevanju PEU) v 2. členu navaja, da »Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin«,[2] takoj v naslednjem stavku pa, da so te vrednote »skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških«.[3] Tu je torej solidarnost definirana tudi

[1] Krizni kontekst zajema čas od druge polovice leta 2007, ko sta pok nepremičninskega balona in kriza hipotekarnih kreditov v Združenih državah Amerike povzročila finančno krizo, ki je zajela zlasti zahodni, razviti svet in postala globalna kriza, ki je močno prizadela evropski bančni in finančni sistem in nato še realni sektor gospodarstva. Evropa je v obdobju 2008–2014 izgubila 8 % svojega bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju BDP) in približno 10 milijonov delovnih mest. Evrsko območje je raven BDP, kakršnega je imelo v prvih mesecih leta 2008, doseglo šele v prvem četrtletju leta 2016. Proti koncu leta 2009 je vzniknila kriza grškega javnega dolga, ki je bila sprožilec hude krize v evrskem območju, ki je najbolj prizadela tiste njegove članice, ki so imele višjo raven javnega dolga, pomanjkanje fiskalnega manevrskega prostora zaradi visokega primanjkljaja, otežen dostop do finančnih trgov in nizko rast. Kriza se je najprej v jeseni 2010 razširila na Irsko, v pomladi 2011 je zajela Portugalsko, v jeseni 2011 pa tudi Španijo in Italijo ter potem še Ciper. Pet članic evrskega območja je moralo zaprositi za pomoč: Grčija (maj 2010, marec 2012 in avgust 2015), Irska (december 2010), Portugalska (maj 2011) in Ciper (april–maj 2013). V primeru Španije (julij 2012) je šlo le za financiranje programa za prestrukturiranje bank.

[2] PEU, 2. člen.

[3] *Ibid.*

kot ena od temeljnih lastnosti evropske družbe. Čeprav vrednote iz drugega stavka 2. člena PEU nimajo tako jasne pravne vsebine kot vrednote iz njegovega prvega odstavka, pa je njihova vsebina povezana s cilji Unije. Kot prvega izmed ciljev PEU navaja tudi »krepitev /.../ njenih vrednot«,[4] preambula k PEU pa izpostavlja »željo poglobiti solidarnost med svojimi narodi«.[5] Drugi pododstavek tretjega odstavka 3. člena PEU navaja tudi: »Bori se [op. Unija] proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbuja socialno pravičnost in varstvo /.../ solidarnost med generacijami /.../ Spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami.«[6] Na več mestih v temeljnih pogodbah je solidarnost mogoče razumeti kot načelo.

Poleg posameznih, področnih ciljev delovanja Unije in temeljnega cilja, ki je »krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov«,[7] je kot cilj integracijskega procesa in njegovo zgodovinsko poslanstvo od Rimske pogodbe naprej določena »vse tesnejša zveza med narodi Evrope«[8], torej ne le zveza držav. Ta cilj vsebujejo preambule vseh pogodb o EU od Rimske naprej, od Maastrichtske pogodbe naprej (torej Maastrichtska pogodba in Amsterdamska pogodba, pa Pogodba iz Nice in končno Lizbonska pogodba) pa je zapisan tudi kot 1. člen PEU. Pri tem je bila solidarnost od samega začetka evropskega povezovanja njegova ključna vrednota, ideja oz. koncept. Schumanova deklaracija navaja: »Evropa ne bo nastala naenkrat ali v skladu z enotnim načrtom. Gradila se bo s pomočjo konkretnih dosežkov, ki bodo najprej oblikovali dejansko solidarnost. /.../ S tako vzpostavljeno solidarnostjo v proizvodnji [op. premoga in jekla] bo postalo jasno, da je katera koli vojna med Francijo in Nemčijo postala ne samo nesprejemljiva, ampak materialno neizvedljiva. Vzpostavitev te mogočne proizvodne enote, odprte vsem državam, ki so pripravljene sodelovati in konec koncev določiti, da se vsem državam članicam z osnovnimi elementi industrijske proizvodnje končno zagotovijo enaki pogoji, bo vzpostavila resnični temelj za njihovo gospodarsko združitev.«[9]

Solidarnost torej vzpostavlja skupnost in omogoča notranjo kohezijo EU, ko povezuje različne specifične nacionalne interese,

[4] *Ibid.*, prvi odstavek 3. člena.
[5] *Ibid.*, preambula, str. 15.
[6] *Ibid.*, tretji odstavek 3. člena.
[7] *Ibid.*, prvi odstavek 3. člena.
[8] *Ibid.*, preambula in 1. člen.
[9] Schumanova deklaracija, 9. maj 1950, EU, 2017, e-vir.

zgodovinske in kulturne tradicije in izročila ter različne ekonomske in socialne tradicije, na drugi strani pa omogoča tudi razvoj skupne identitete. Z rastjo te vse tesnejše zveze se oblikuje *mi* skupnosti in na percepciji, izkušanju tega *mi* temelji solidarnost, hkrati pa to percepcijo, izkušnjo in čut pripadnosti utrjuje. Na ravni odnosov med državami članicami EU je pri tem izjemno pomembna solidarnost v smislu lojalnega sodelovanja med njimi samimi ter med njimi in institucijami.[10] Kajti če v odnosih primanjkuje medsebojnega zaupanja v zavezanost vseh do prevzetih obveznosti, solidarnost ni mogoča. V skupnosti vrednot, ki temelji na vladavini prava, je načelo lojalnosti podvrženo nadzoru institucij, njegove kršitve pa jurisdikciji Sodišča EU. Na solidarnosti v smislu načela lojalnega sodelovanja temelji celoten implementacijski mehanizem evropskega prava.

Solidarnost v Listini EU o temeljnih pravicah

Glede na velik pomen solidarnosti kot vrednote, cilja in načela v procesu evropskega povezovanja je solidarnost seveda artikulirana tudi v Listini EU, ki je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe (1. 12. 2009) postala pravno zavezujoča.[11] V Listini EU ji je posvečen naslov IV, kjer gre za njeno artikulacijo v smislu socialnih pravic in načel. Namen Listine EU ni bila sprememba sistema pravic, ki izhajajo iz temeljnih pogodb,[12] prav tako tudi ne širitev pristojnosti ali nalog Unije,[13] ampak konsolidacija in večja vidljivost obstoječih obveznosti EU spoštovati temeljne pravice.[14] Vključuje državljanske in politične, pa tudi ekonomske in socialne pravice. V naslo-

[10] PEU, tretji odstavek 4. člena: »Unija in države članice se na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb. Države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije. Države članice podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog in se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije.« Jean-Paul Jacqué načelo lojalnega sodelovanja med državami članicami in Unijo kategorizira kot institucionalno solidarnost (Jacqué, 2012, str. 2).

[11] PEU, prvi odstavek 6. člena: »Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah z dne 7. decembra 2000, prilagojene 12. decembra 2007 v Strasbourgu, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi.« Jean-Claude Piris opozarja na osrednji pravni vidik Listine EU: » */... / the Charter addresses itself only to the EU institutions and to the legislation they adopt /.../ and not to the Member States in national situations. Therefore the legal aims and effects of the Charter are to limit and to frame the powers of the EU institutions and the effects of the EU law, not to expand such powers.*« (Piris, 2010, str. 152).

[12] Listina EU, drugi odstavek 52. člena.

[13] *Ibid.*, drugi odstavek 51. člena.

[14] »*The constitution of a bill of rights would legitimize the Union and aid in its trasformation into a wider entity for economic, political, and social integration in the eyes of its citizens.*« (O'Leary, 2005, str. 46).

vu IV je solidarnost artikulirana kot socialna solidarnost, izhajajoč tudi iz nekaterih določb Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Evropske socialne listine (1961, revidirana 1996) in Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev (1989). Ta del Listine EU je bil med njenim snovanjem predmet najbolj vročih razprav,[15] saj imajo na področju socialnih politik osnovne in ključne pristojnosti države članice. Vključene so bile le tiste socialne pravice, ki so jih države članice soglasno sprejele.

Solidarnosti kot vrednoti in načelu, ki nima povsem jasnega, enoznačnega pomena, iz katerega bi izhajale konkretne pravne obveznosti, je s temi konkretnejšimi opisi dan natančnejši pomen, da bi tako omogočili in olajšali njeno udejanjanje, s tem pa tudi preverjanje legitimnosti konkretnih ukrepov ter delovanja Unije in njenih članic.

Posebna značilnost Listine EU je, da ne vsebuje le pravic, ampak tudi načela, pri čemer pa ne navaja izrecno, katere od navedenih pravic so v bistvu načela.[16] Med njenim snovanjem se je vnela razprava o razliki med pravicami in načeli, ki je privedla do zaključka, da pravice predstavljajo konkretne pravice, ki so pripisane njihovemu nosilcu, ki se lahko nanje neposredno sklicuje in jih tudi iztoži pred sodiščem, medtem ko načela predstavljajo cilje, ki jih mora zakonodajalec upoštevati.[17] Iz načel ne morejo izhajati neposredno uveljavljive pravice za posameznike.[18] Na načela se je mogoče neposredno sklicevati šele takrat, ko so opredeljena v nekem konkretnem implementacijskem aktu. Njihova normativna vsebina je odvisna od zakonodajnih ali izvedbenih aktov na ravni EU ali na nacionalni ravni pri izvajanju prava Unije, kar posame-

[15] Listina EU, členi 27–38.

[16] Piris navaja naslednje razlikovanje (navajamo le pravice in načela iz naslova Solidarnost): socialne pravice naj bi bile: pravica delavcev do obveščenosti in posvetovanja v podjetju (27. člen), pravica do kolektivnih pogajanj in ukrepov (28. člen), pravica dostopa do služb za posredovanje zaposlitev (29. člen), pravica do varstva pred neupravičeno odpustitvijo v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji (30. člen), pravica do zdravih in varnih delovnih pogojev ter delovnih pogojev, ki spoštujejo njegovo dostojanstvo (prvi odstavek 31. člena), prepoved dela otrok (32. člen), pravica do plačanega porodniškega in starševskega dopusta ob rojstvu ali posvojitvi otroka (drugi odstavek 33. člena). Načela pa naj bi bila: pravica dostopa do dajatev socialne varnosti in socialnih služb (prvi odstavek 34. člena), varovanje zdravja (35. člen), dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena (36. člen), visoka raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja (37. člen) visoka raven varstva potrošnikov (38. člen) (Piris, 2010, str. 154).

[17] Listina EU, prvi odstavek 51. člena.

[18] *Ibid.*, peti odstavek 52. člena: »Določbe te listine, v katerih so določena načela, se lahko izvajajo z zakonodajnimi in izvedbenimi akti institucij, organov, uradov in agencij Unije ter akti držav članic za izvajanje prava Unije v skladu z njihovimi pristojnostmi. Nanje se sme pred sodišči sklicevati samo pri razlagi teh aktov in pri odločanju o njihovi zakonitosti.«

znikom otežkoča uveljavitev socialnih pravic pred sodišči.[19] S tem je potencial naslova Solidarnost v Listini EU omejen, saj vsebuje mnoga načela, omejuje pa ga tudi pomanjkanje neposrednega horizontalnega učinka (med privatnimi strankami) pri mnogih pravicah. Pomembno vlogo pri razjasnitvi katere od navedenih pravic imajo naravo načela in katere neposredni horizontalni učinek, ima Sodišče EU v konkretnih primerih sodnih postopkov.[20]

Da bi torej imela solidarnost pri delovanju EU v neki specifični situaciji pravno veljavo in neposreden učinek, mora biti njena vsebina v sprejetih izvedbenih aktih dovolj natančno določena, iz njih morajo izhajati natančne pravne obveznosti.[21] Do teh pride, če za to obstaja potrebna politična volja, ki se izrazi v zakonodajnem postopku. Ta politična volja pa je odvisna od konkretnih interesov, od politične in moralne presoje. Zunanje dejanje je v osnovi vselej odvisno od notranje moralne naravnanosti. To je še zlasti pomembno glede temeljnih usmeritev in načina ravnanja. Zato je v povezavi s ključnimi vrednotami in načeli tako pomembno tudi vprašanje njihove dejanske veljave, njihovega vzdrževanja kot družbene prakse.[22] Predzadnji stavek preambule k Listini EU smiselno sporoča: »Uživanje teh pravic je povezano z odgovornostmi in dolžnostmi do soljudi, človeške skupnosti in prihodnjih generacij.«[23] Brez pripravljenosti prevzeti določene dolžnosti do soljudi, do sodržavljanov EU, teh pravic ni mogoče uživati.

Ne glede na omejeno artikulacijo solidarnosti v Listini EU kot v glavnem socialnih pravic in načel, pa je v njeni preambuli solidarnost izrecno omenjena kot univerzalna vrednota, na kateri temelji Unija: »Unija, ki se zaveda svoje duhovne in moralne dediščine, temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti«.[24] Zato je za smiselni test razumevanja solidarnosti in njene veljave v EU ob njenem odzivu na krizo v evrskem območju potrebno vrednotenje glede na celoviti pomen solidarnosti, kakor se kaže skozi sicer zelo različne artikulacije tega koncepta v primarnem pravu in ne le prek uveljavljanja solidarnosti le z vidika socialnih pravic. Takšen pristop

[19] De Vries, Safradin, 2018, str. 45.
[20] Glede tega glej obširno analizo De Vries, Safradin, 2018.
[21] Jacqué, 2012, str. 1–2.
[22] »*Solidarity and fairness are resources which are produced solely by social forces /.../ The kind of behaviour that is really fundamental to social order cannot be produced by regulations.*« (Baurmann, 1999, str. 264).
[23] Listina EU, preambula.
[24] *Ibid.*

bi tudi omogočil jasnejše ovrednotenje problematike udejanjanja normativne veljave solidarnostnih pravic iz Listine EU.

Specifični red ekonomske in monetarne unije ter kriza v evrskem območju

Specifični red ekonomske in monetarne unije (v nadaljevanju: EMU), zasnovan z Maastrichtsko pogodbo,[25] je uravnan na njen smoter, ki je stabilnostna naravnanost, in na tisto, kar določa kot svoj cilj (skupno dobro), to pa je trdnost enotne valute in nizka stopnja inflacije.[26] Institucionalni in regulatorni okvir EMU je bil zasnovan tako, da bi v kar največji meri zaščitil kvaliteto enotne valute, upoštevajoč raznolikost, ki se je odražala v mnogih pomembnih vidikih: kot raznoliki interesi držav članic, kot njihove različne tradicije in pristopi na področju ekonomsko-socialnih politik, kot raznolikost struktur njihovih gospodarstev, kot raznolikost razvojnih ravni itd. Da bi bila kvaliteta enotne valute ob veliki medsebojni soodvisnosti in povezanosti na ekonomsko-finančnem področju vzdržna in trajna, so morale države, ki so jo sprejele, sprejeti tudi omejitve za svoje ekonomske politike zaradi njihovega učinka na druge članice evrskega območja. Uporaba enotne valute je torej zahtevala nadzor na podlagi določenih načel in pravil. Njihova zasnova je temeljila na domnevi, da nevarnost za kvaliteto enotne valute preti s strani fiskalne politike, torej s strani javnih oblasti in njihove kratkovidnosti, saj naj bi bile v okviru demokratičnega političnega procesa nagnjene k zadovoljevanju kratkoročnih interesov in političnih koristi in zato tudi k zadolževanju oziroma k proračunskim primanjkljajem in posledično k višji inflaciji in obrestnim meram. Največja nevarnost za kvaliteto enotne valutne naj bi

[25] Kasnejše spremembe pogodb, vključno s tistimi, sprejetimi v Lizboni, niso spreminjale osnovnih elementov in načel okvira, sprejetega v Maastrichtu; prišlo je le še do konstitucionalizacije pravnega in institucionalnega okvira evrskega območja, tudi s formalizacijo evroskupine, tj. formacije Sveta ekonomskih in finančnih ministrov v sestavi ustreznih predstavnikov zgolj članic evrskega območja.

[26] Preambula k PEU tako navaja trdno odločenost članic (oz. suverenov, ki jih predstavljajo), da »okrepijo in uskladijo svoja gospodarstva ter ustanovijo ekonomsko in monetarno unijo, ki bo /.../ vključevala tudi enotno in trdno valuto« (PEU, preambula). Tudi vodilna načela ekonomske in monetarne politike Unije in držav članic so definirana v duhu stabilnosti: » /.../ države članice in Unija upoštevajo naslednja vodilna načela: stabilne cene, zdrave javne finance in monetarne pogoje ter uravnoteženo plačilno bilanco« (tako Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU), tretji odstavek 119. člena). Določeni so t. i. konvergenčni kriteriji kot pogoj za prevzem evra (Protokol št. 13 k PDEU) in ključne referenčne vrednosti za stabilnostno orientirano EMU in trdno skupno valuto – zgornja raven javnega dolga in proračunskega primanjkljaja (Protokol št. 12 k PDEU) ter inflacije, kjer je referenčno vrednost 2 % določil Svet Evropske centralne banke (v nadaljevanju ECB) v oktobru 1998.

bilo torej moralno tveganje. Zato sta bila EMU in evro zasnovana tako, da bi kar najbolj preprečila moralno tveganje.[27] Zaradi tega je namen normativne ureditve EMU zagotoviti depolitizirano[28] enotno valuto, kar naj bi bil predpogoj za njeno trdnost in stabilnost.[29] Vprašanjem o drugih vrstah tveganj zaradi monetarne unije – npr. tveganjem zaradi močne prepletenosti zasebnih finančnih institucij, tveganjem finančne nestabilnosti zaradi čezmejne finančne integracije in s tem povečane soodvisnosti – pa politična raven, ki je bila pristojna in odgovorna za odločanje in oblikovanje konsenza o zasnovi EMU, ni posvečala tako velike pozornosti.[30] Prav tako je obveljala domneva, da naj bi bil zasebni sektor sam po sebi stabilen.[31] Ključni vpliv na usmeritev zasnove EMU je imela Nemčija ob podpori podobno misleče Nizozemske.

EMU z nadnacionalno zasnovano monetarno politiko in medvladno zasnovanim okvirom koordinacije ekonomskih politik je z vsemi svojimi načeli in pravili naravnana k preprečevanju insolventnosti članic, ki prevzamejo skupno valuto. Je preventivno naravnana. Ni pa ta zasnova predvidela nobenih inštrumentov in postopkov v primeru, če ne bi uspela preprečiti insolventnosti, torej inštrumentov za reševanje insolventnosti držav evrskega območja oz. inštrumentov kriznega upravljanja. Pristojnost ekonomskih politik je ostala na nacionalni ravni. Tako ni prišlo do ekonomske unije, v kateri bi bila vzpostavljena nadnacionalna izključna pristojnost in ustrezni nadnacionalni inštrumenti, podkrepljeni z nadnacionalnimi finančnimi viri, seveda tudi ne do politične unije, *post festum* pa je očitno, da pred uvedbo evra tudi ni prišlo do zadostno vzdržne ekonomske konvergence med gospodarstvi, ki so postala del evrskega območja. Ne glede na to, da je politična unija sicer ohlapen pojem, ki nima enoznačnih pomenov in omogoča dokaj široko interpretacijo, pa bi vsekakor vključevala večji prenos suverenosti in nadzora na skupno raven, mehanizme solidarnosti in redistribuci-

[27] Prepovedano je monetarno financiranje javnega sektorja (PDEU, prvi odstavek 123. člena) – ECB torej ne more delovati kot vsaka druga sodobna nacionalna centralna banka, saj ne sme biti posojilodajalec vladam v skrajni sili (*lender of last resort*). Da bi preprečili moralno tveganje, sta poleg tega določena t. i. *no bail-out* načelo oz. načelo o nereševanju iz finančnih težav z javnimi sredstvi (PDEU, prvi odstavek 125. člena) in večstranski nadzor (PDEU, tretji odstavek 121. člena in 126. člen).
[28] Bellamy, Weale, 2015, str. 262.
[29] Nadnacionalna, skupna, enotna monetarna politika, neodvisna od vlad držav članic in njihovih kratkoročnih preferenc (PDEU, 130. člen), delegirana ECB in Evropskemu sistemu centralnih bank (v nadaljevanju ESCB), katerih poglavitni cilj je »ohranjanje stabilnosti cen« (PDEU, drugi odstavek 119. člena in prvi odstavek 127. člena).
[30] Tuori, Tuori, 2014, str. 182; Schelkle, 2017, str. 138.
[31] Marzinotto, Pisani-Ferry, Sapir, 2010, str. 3.

je med državami članicami, ki bi omogočali deljenje bremen ekonomskega prilagajanja, pa tudi ekonomskih in političnih tveganj, ki jih prinaša uvedba skupne valute. Za ekonomsko prilagajanje v gospodarskem ciklu je odgovorna vsaka članica sama zase in v ta namen jo PDEU zavezuje k proračunski disciplini, ki je opredeljena z doseganjem izravnanega javnofinančnega položaja ali javnofinančnega presežka na srednji rok, da lahko deluje v cikličnih pogojih in ohranja primanjkljaj znotraj referenčne vrednosti 3 % BDP. V bistvu je bilo prepuščeno vsaki članici, kako se bo soočila in spoprijela z izzivi in tveganji, ki jih prinaša prevzem skupne valute.

Solidarnost v smislu medsebojne pomoči v primeru težav je predvidena kot komunitarna pomoč le v primeru »naravnih nesreč ali izjemnih okoliščin, nad katerimi nima [op. država članica evrskega območja, ki se je znašla v težavah] nikakršnega nadzora« in če ji zato »resno grozijo hude težave«.[32] Ta pravna osnova za pomoč v izjemnih okoliščinah, ki pa izključujejo ekonomsko ali finančno krizo, je edini element za reševanje krizne situacije v sicer izključno preventivno naravnanem Maastrichtskem okviru. Glede solidarnostnih elementov je EMU temeljila le na lojalnem delovanju za skupni cilj: predpostavlja se solidarnost v smislu lojalnega sodelovanja (tretji odstavek 4. člena PEU) v skupnosti, ki je povezana v prizadevanju za skupne cilje, spoštujoč dogovorjena pravila in dane zaveze v smislu neoportunističnega, ne parazitskega, ampak verodostojnega, odgovornega obnašanja, da bi zaščitili kvaliteto skupnega javnega dobra, torej trdnosti skupne valute.[33]

Protikrizni ukrepi in pogojevana solidarnost

V primeru grške krize se je izkazalo, da je bil njen bistveni vzrok v kronični fiskalni neodgovornosti grških oblasti, torej v nelojalnem delovanju, ki ga zasnova EMU ni uspela preprečiti; v letu 2009 je proračunski primanjkljaj Grčije znašal 15,4 % njenega BDP in razkritje tega dotlej prikritega dejstva je bilo sprožilec krize v evrskem območju. Ker je bila Grčija prva država, ki je bila potrebna pomoči, je interpretacija krize evrskega območja vzpostavila vzročno povezavo med fiskalno neodgovornostjo javnih oblasti in krizo, ki pa je bila po svoji naravi bistveno bolj kompleksna in je

[32] PDEU, drugi odstavek 122. člena.
[33] »*Solidarity emerges in the practice of maintaining the common resource and managing it for long-term use.*« (Schelkle, 2017, str. 19).

imela več raznolikih vzrokov. Poenostavljena interpretacija krize je v vseh primerih[34] vzroke in krivdo pripisovala neodgovorni posojilojemalki, ki se je znašla v težavah, ne pa tudi lahkomiselnim posojilodajalcem, in tudi ni priznala, da je vzrok za nestabilnost evrskega območja in za izjemno hitro širjenje krize prav njegova pomanjkljiva zasnova, ki je bila predmet zavestne politične odločitve (kompromisa) tedanjih držav članic.

Temeljna filozofija protikriznih ukrepov je zato bila utrjevanje stabilnostne naravnanosti in preprečevanje moralnega tveganja ob nadaljnji ohranitvi nacionalne fiskalne suverenosti (da ne bi prišlo do »transferne unije«), kar je imelo močno omejevalni vpliv na solidarnostno ukrepanje. Takšen pristop je narekoval logiko ukrepanja v skrajni sili šele takrat, ko je bila ogrožena stabilnost evrskega območja kot celote.[35] Ta je predmet solidarnosti in ne članica evrskega območja, ki je v težavah. Določilo *ultima ratio* je bilo sprejeto na zahtevo Nemčije. Da bi preprečili moralno tveganje, je bilo solidarnostno ukrepanje strogo pogojevano, uporaba pomoči in izvajanje pogojev pa sta bila strogo nadzirana. Prišlo je do transformacije nosilnega koncepta evropskega povezovanja, namreč solidarnosti, v pogojevano solidarnost; v temeljnih pogodbah je bila solidarnost dotlej artikulirana brez pogojnega določila, kar pa se je spremenilo z dopolnitvijo 136. člena v PDEU,[36] s katerim je bilo glede na načelo o nereševanju iz finančnih težav z javnimi sredstvi sploh omogočeno legalno sprejetje stalnega kriznega mehanizma (Evropski mehanizem za stabilnost).

Jedro pomoči je bilo pogojevanje posojila s programom, ki je temeljil na treh stebrih: znižanje proračunskega primanjkljaja (jav-

[34] Tudi v primerih, ki svojega vzroka niso imeli v neodgovornem ravnanju fiskalnih oblasti (Irska, Španija, Ciper, deloma tudi Portugalska), ampak v prenapihnjenem bančnem sektorju (zlasti Irska, Španija in Ciper).

[35] Ko je grška kriza ob začetnem neukrepanju evrskega območja začela nevarno razraščati in ko je postalo očitno, da bo evrsko območje moralo ukrepati, so voditelji držav ali vlad članic evrskega območja na svojem zasedanju 25. 3. 2010 sprejeli izjavo, v kateri so določili temeljno logiko skupnega ukrepanja, namreč ukrepanje zgolj v skrajni sili (*ultima ratio*): » */.../ Euro area member states reaffirm their willingness to take determined and coordinated action, if needed, to safeguard financial stability in the euro area as a whole /.../ Euro area member states /.../ are ready to contribute to coordinated bilateral loans. This mechanism /.../ has to be considered ultima ratio, meaning in particular that market financing is insufficient. Any disbursement on the bilateral loans would be decided by the euro area member states by unanimity subject to strong conditionality /.../ The objective of this mechanism will not be to provide financing at average euro area interest rates, but to set incentives to return to market financing as soon as possible by risk adequate pricing. Interest rates will be non-concessional, i.e. not contain any subsidy element.*« Statement by the heads of state and government of the euro area, 2010, str. 1.

[36] PDEU, tretji odstavek 136. člena: »Države članice, katerih valuta je euro, lahko vzpostavijo mehanizem za stabilnost, ki se sproži, kadar je to nujno potrebno za zaščito stabilnosti evrskega območja kot celote. Za odobritev potrebne finančne pomoči v okviru mehanizma bodo veljali strogi pogoji.«

nofinančna konsolidacija), strukturne reforme za dvig konkurenčnosti in zagotovljanje stabilnosti finančnega sektorja. Prioriteta pri tem je bila javnofinančna konsolidacija z zelo agresivnim zmanjševanjem proračunskega primanjkljaja. Postopnejše zmanjševanje primanjkljaja bi seveda pomenilo še višje dolžniško breme, torej še višja potrebna posojila s strani EU in Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljevanju MDS).

Ukrepanje šele v skrajni sili ni prispevalo k stabilnosti, ampak je krizo le še zaostrilo in tako ogrozilo skupni interes oz. javno dobrino (skupno dobro), ki naj bi jo sicer zaščitilo. Uveljavljena interpretacija krize je oteževala razumevanje njene sistemske narave in skupnih tveganj, ki so izvirala tudi iz zasebnega sektorja in neustrezne zasnove EMU. Ko je šele po dveh letih od njenega izbruha prišlo do bolj celovitega razumevanja krize in bolj sistematičnega ukrepanja in utrjevanja sistemske odpornosti EMU (gradnja bančne unije), pa je različna ranljivost med članicami in v bančnem sektorju oteževala skupno ukrepanje ob soočanju s krizo in tveganji, ki so bila sicer skupna, vendar so se v skupnosti udejanjila z različno stopnjo intenzivnosti. V ospredje so stopili kratkoročni in partikularni interesi. Zmanjševanje tveganj je imelo prednost pred njihovo delitvijo (gradnja enotnega mehanizma za reševanje bank in enotnega sistema zajamčenih vlog se je upočasnila) in naj bi zmanjšalo obseg morebiti potrebnega solidarnostnega ukrepanja v prihodnosti. Solidarnostne značilnosti ukrepanja so bile le njegov stranski učinek, ne pa primarni cilj in interes sodelujočih.[37] V tem primeru je šlo zgolj za instrumentalno solidarnost in ne za uveljavljanje solidarnosti kot temeljnega konstitucionalnega načela v EU.

Ovrednotenje odziva na krizo z vidika solidarnosti

Ob skupni, enotni valuti, enotni monetarni politiki in globoki integraciji finančnih trgov se je soodvisnost članic evrskega območja močno povečala in zavedanje o še tesnejši povezanosti bi naj vodilo do ustrezne skupnostne solidarnosti. Vendar pa normativna zasnova EMU vzajemne pomoči in jamstev ter deljenja tveganj ni dopuščala. Ob fiskalni nacionalni avtonomiji je puščala

[37] Schelkle, 2017, str. 9–10, 12 in 44–45; Tuori, Tuori, 2014, str. 129.

nadzor finančnih institucij in zmogljivosti za njihovo sanacijo in reševanje v nacionalni pristojnosti. Ker ni predvidela *ex ante* kriznih mehanizmov, je reševanje krize v ospredje postavilo vprašanje redistribucije tveganj, bremen in odgovornosti. Uveljavljena interpretacija krize je imela na to redistribucijo odločujoči vpliv.

Kriza se je hitro širila tudi zaradi pomanjkljive zasnove EMU in napačnih motivacij, ki jih je omogočala. Za to pa so bile odgovorne članice, ki so to zasnovo sprejele in ki so bile udeležene pri lahkomiselnem posojanju ali zadolževanju. Z vidika moralne presoje pa ta odgovornost nalaga dolžnost ukrepanja za zmanjšanje škodnih učinkov in izboljšavo zasnove EMU. Na tem sloni moralni argument za solidarnostno dolžnost in deljenje bremen.[38] Vendar je ob soočanju s krizo prišlo zgolj do implicitnega priznanja pomanjkljivosti zasnove EMU, ki ni vodilo do priznanja njenih konkretnih posledic in do solidarnostnega ukrepanja v smislu normativne solidarnosti. Na skupni politični ravni je kljub temu obveljala izvorna interpretacija krize z daljnosežnimi posledicami za solidarnostna pričakovanja.

Dodatni argument normativne narave v prid solidarnosti pa bi morale biti posledice ukrepov. Najbolj izpostavljen je primer Grčije. Pomoč, ki jo je prejela od drugih članic evrskega območja in MDS, je bila največja tovrstna pomoč v zgodovini. Uradno financiranje je v celoti znašalo približno 260 milijard evrov, kar predstavlja 147 % grškega BDP.[39] Grčiji je omogočila ekonomsko prilagoditev in obstanek v evrskem območju. Od začetka krize je Grčija naredila znaten napredek pri odpravi makroekonomskih neravnovesij. Obsežna fiskalna konsolidacija in interna devalvacija (zlasti znižanje plač) pa sta pomenili hudo breme za družbo z visoko ceno teh prilagoditev in stabilizacije, ki se je odražala v padajočih prihodkih, povečanju socialnih razlik in zelo visoki brezposelnosti.[40] Vzporedno s tem je začela naraščati reformna

[38] Normativni argument v tem smislu sugerirajo med drugimi Peter Lindseth, Claus Offe in podpisniki predloga za pot iz krize s prvopodpisanim Patrickom Artusom: Lindseth, 2012a, e-vir; 2012b, e-vir; Offe, 2015, zlasti str. 102–107; Artus *et al.*, 2012, str. 1–3.

[39] Prvo posojilo je znašalo 110 milijard evrov (maj 2010), kar odgovarja 44 % grškega BDP v letu 2010. Prvi program prilagajanja je bil, po tem, ko je bilo izplačanih 73 milijard evrov, obnovljen v drugi program (februar 2012), ki je vseboval posojilo v višini 130 milijard evrov. Tretji program se je začel v avgustu 2015 in je znašal 86 milijard evrov (49 % grškega BDP).

[40] Viri statističnih podatkov v naslednjih treh odstavkih zajemajo čas grške krize od njenega začetka do konca leta 2015: National Reform Programme, 2015; National Reform Programme, 2016; Update of the Hellenic Stability and Growth Programme 2011–2014, 2011; Greece: 2016 Article IV Consultation, Press Release, 2017; Gourinchas, Philippon, Vayanos, 2016; Government finance statistics – Summary tables, 2017.

utrujenost. Politični sistem ni zmogel vzdrževati javne in politične podpore reformam, toliko bolj tudi zaradi občutka prebivalstva, da so bremena krize nepravično porazdeljena.

Realni BDP *per capita* je leta 2009 znašal približno 22600 evrov in je do leta 2014 padel na 17000 evrov. V tem obdobju je Grčija s pomočjo izjemnih ukrepov krčenja javne porabe in nekaterih reform skorajda odpravila primanjkljaj na tekočem računu – ta je v letu 2008 znašal 14,7 % BDP, v letu 2009 11 %, v letih 2010 in 2011 10 %, v letu 2012 3,8 %, v letu 2013 2,0 %, v letu 2014 1,6 % in v letu 2015 presežek v višini 0,1 % BDP. Primarni proračunski primanjkljaj je Grčija odpravila v letu 2013 – tedaj je zabeležila 0,4 % BDP primarnega presežka (v letu 2014 je bilo zabeleženo ravnovesje, v letu 2015 pa je primarni presežek znašal 0,2 % BDP).

Prilagoditev se je v celoti zgodila z upadom investicij. V letu 2014 so bile za več kot pol manjše kakor v letu 2008, upad je bil za 12,2 % BDP. Javni dolg je naraščal: v letu 2009 je znašal 126,8 % BDP, v letu 2010 142,8 % BDP, v letu 2011 172,1 %, v letu 2012 159,6 %, v letu 2013 177,9 %, v letu 2014 180,9 % in v letu 2015 179,4 % BDP. Do konca leta 2015 je bil tako javni dolg za približno 65 % višji kot pa pred krizo.

Socialne posledice krize so bile visoke. Leta 2008 je stopnja brezposelnosti znašala 7,8 %, leta 2011 je znašala 17,9 %, leta 2012 24,4 %, leta 2013 27,5 %, leta 2014 je nekoliko upadla na 26,5 % in še nekoliko leta 2015, in sicer na 24,9 %. Brezposelnost mladih je 50 %. Tveganje revščine in socialne izključenosti je leta 2008 zadevalo 28,1 % prebivalstva (povprečje za EU 23,8 %), v letu 2012 že 34,6 %, v letu 2013 35,7 % in v letu 2014 36 % prebivalstva (EU 24,4 %).

V drugem četrtletju 2013 je evrsko območje sicer izšlo iz recesije in prvič po osemnajstih mesecih beležilo pozitivno rast, a posledice na socialnem in političnem področju so bile občutne, zlasti v državah, ki jih je kriza najmočneje prizadela. V aprilu in oktobru 2012 je MDS v svojih analizah opozoril na negativne posledice ambiciozne fiskalne konsolidacije. V oktobrski analizi svetovnega gospodarstva za tekoče leto je opozoril, da so bili pri načrtovanju sicer nujnih ukrepov fiskalne konsolidacije njeni negativni učinki na rast podcenjeni, za obrobne članice evrskega območja pa je ugotovil negativne učinke konsolidacijskih ukrepov; znižanje javne porabe za 1 % zniža BDP za več kot 1 %, ne da bi pri tem prišlo

do kompenzacijskih učinkov zaradi povrnitve zaupanja.[41] V juniju 2013 pa je objavil ovrednotenje zasnove in upravljanja prvega programa pomoči za Grčijo, v katerem je priznal pomanjkljivosti programa in njegove napake. Ocenil je, da bi bilo veliko boljše takojšnje prestrukturiranje dolga, čeprav tedaj ni bilo sprejemljivo za ostale države članice EU.[42] Med izpostavljenimi pomanjkljivostmi so tudi: breme prilagajanja bi moralo biti v družbi pravičneje porazdeljeno, da bi lahko vzpostavili močnejšo podporo programu, premalo je bilo narejenega za preprečevanje izogibanja davčnim obveznostim in več pozornosti bi bilo potrebno posvetiti politični ekonomiji prilagajanja.[43] Argument normativne narave v prid solidarnosti so torej globoke socialne posledice ukrepov, ki so temeljili na napačnih ekonomskih predpostavkah, namreč da bo fiskalna konsolidacija tudi sprostila rast. Program trojke je kot posledico prilagajanja v prvem programu pomoči za Grčijo napovedoval upad gospodarske aktivnosti v višini 4 % v letu 2010, v letu 2011 v višini 2,6 %, v letu 2012 pa rast v višini 1,1 %, vendar pa so se tudi te napovedi kasneje izkazale za nerealne.[44] Grško gospodarstvo se je v obdobju 2010–2012 skrčilo za 17 %.[45] MDS je še pred tretjim paketom pomoči za Grčijo ugotovil, da je bila to napačna predpostavka in da so imeli konsolidacijski ukrepi neto negativne učinke.[46]

Na teh podlagah je mogoče zagovarjati dolžnost solidarnosti zaradi povzročene škode. Če se izkaže, da neki ukrep zaradi napačnih predpostavk ne more doseči nameravanih koristnih učinkov, ampak prizadene škodo, je skupnost, ki je sprejela takšen ukrep, odgovorna za njegove posledice in je dolžna preprečiti njegove nadaljnje škodljive učinke, ga ustrezno spremeniti in si prizadevati, da kolikor je le mogoče odpravi oz. ublaži prizadejano škodo.

[41] Balancing Fiscal Policy, 2012, str. 33; World Economic Outlook, 2012, str. 21, 41–43.
[42] Do podobne ocene je prišel tudi Urad za neodvisno evalvacijo pri MDS, ki je za obdobje 2010–2014 ovrednotil udeležbo MDS v primerih grške, irske in portugalske krize. Glede začetnega pristopa h grški krizi je ocenil, da je imel odločilne posledice za nadaljnjo fazo njenega reševanja kakor tudi zlasti na ukrepanje ob irski krizi: »*The decision not to seek preemptive debt restructuring left debt sustainability concerns unaddressed. It also magnified the required fiscal adjustment, and thereby, at least in part, contributed to a large contraction of output and a subsequent loss of public support for the program.*« The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, 2016, 30. odstavek, str. 15.
[43] Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement, 2013, zlasti tč. 48 na str. 24 in tč. 68, str. 33–34.
[44] Henning, 2017, str. 90–91.
[45] *Ibid.*, str. 85.
[46] Med mnogimi analizami, ki opozarjajo na napake pri spoprijemanju s krizo, so pomembne tudi štiri študije MDS: Balancing Fiscal Policy, 2012; World Economic Outlook, 2012; Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement, 2013; The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, 2016.

Ugotovitev, do katerih je prišel MDS, pa v EU niso želeli upoštevati in so se nanje ostro odzvali.[47]

Skupni cilji ukrepanja, kakor jih je v času krize določilo evrsko območje, namreč stabilnost, enotnost in celovitost tega območja, predstavljajo njegov skupni interes, tudi njegovo skupno dobro. S skupnimi ukrepi je evrsko območje v letu 2012 uspelo ustaviti naraščanje krize in vzpostaviti finančno stabilnost. Vzpostavljeni so bili močnejši mehanizmi nadzora, koordinacije in preprečevanja razvojev, ki bi vodili v krize, storjeni so bili koraki v smer izgradnje bančne unije – skupni enotni nadzor in mehanizem reševanja z zaenkrat še zelo šibkimi elementi vzajemnosti in še vedno brez enotnega sistema zajamčenih vlog. Enotnost in celovitost evrskega območja je bila ohranjena. Ni pa ta skupni cilj protikriznega ukrepanja v večji meri vključeval tudi interesov in ciljev ter dobrega ranljivih članic, ki so se zatekle k programom pomoči, razen njihovega obstanka v evrskem območju.[48] So bili ti njihovi samoumevni interesi v nasprotju s cilji Unije?

Temu ni mogoče pritrditi. Te interese vključuje tudi cilj EU, kakor ga na ekonomsko-socialnem področju določata Pogodbi. Preambula k PEU med drugim izraža trdno odločenost, da članice »spodbujajo gospodarski in socialni razvoj svojih narodov ob upoštevanju načela trajnostnega razvoja in v okviru izoblikovanja notranjega trga, večje kohezije in varstva okolja ter da izvajajo politike, ki bodo zagotavljale, da bo napredek pri gospodarskem povezovanju spremljal tudi ustrezen napredek na drugih področjih«.[49] PEU na ekonomsko-socialnem področju kot cilje določa »trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek«,[50] bori pa se tudi proti socialni izključenosti in diskriminaciji, spodbuja socialno pravičnost, ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami (tudi tretji odstavek 3.

[47] Spiegel, 2013, e-vir.

[48] Urad za neodvisno evalvacijo pri MDS je za obdobje 2010–2014 ovrednotil udeležbo MDS v primerih grške, irske in portugalske krize. Z vidika razmerja med skupnim dobrim za evrsko območje in dobrim za njegovo članico, ki je deležna pomoči, je pomembna naslednja navedba: »*The overriding concern of the European authorities was to preserve stability, and especially to preserve the single currency project. In contrast, the IMF's responsibility was also to the individual countries requesting financial assistance. /.../ In the case of the euro area, debt restructuring was an issue where a conflict could arise between what was good for a country and what was good for the euro area as a whole.*« The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, 2016, odstavek 106, str. 34.

[49] PEU, preambula.

[50] *Ibid.*, tretji odstavek 3. člena.

člena PEU, glej prvi razdelek pričujočega prispevka). Med splošnimi določbami za opredeljevanje in izvajanje politik Unije PDEU določa upoštevanje zahtev, »ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti«.[51] Glede socialne politike si Unija in države članice prizadevajo za »spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, /.../ ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti«.[52]

Glede ekonomske politike PDEU določa, da države članice »vodijo svoje ekonomske politike tako, da bi prispevale k doseganju ciljev Unije, kakor so opredeljeni v členu 3 Pogodbe o Evropski uniji, in v okviru širših smernic«, te pa na priporočilo Komisije oblikuje Svet EU, obravnava pa tudi Evropski svet – skratka, gre za politično odločitev, ki naj jo usmerja načelo »odprtega tržnega gospodarstva s svobodno konkurenco«, pri čemer dajejo države članice »prednost učinkovitemu razporejanju virov«.[53] Temeljna načela ekonomske in monetarne politike pa so: odprto tržno gospodarstvo in svobodna konkurenca; enotna monetarna politika in politika deviznega tečaja pa pri tem podpirata splošne ekonomske politike Unije »brez poseganja« v njun »glavni cilj«, ki je »ohraniti stabilnost cen«.[54]

Glede vrednot in ciljev EU bi bilo torej mogoče reči, da vključujejo ključne socialne vidike, ki jim Pogodbi pripisujeta pomembne poudarke za življenje Unije in njenih državljanov. Razvidno pa je, kako so ob artikulaciji ciljev in načel ekonomskih politik socialni vidiki v podrejenem položaju.[55] Evropsko povezovanje se je začelo udejanjati na gospodarskem področju, ki je ostalo jedro skupnega delovanja. Pravila na tem področju delovanja so tvorila temeljno zasnovo skupnega pravnega reda. Njihova vsebinska usmeritev izhaja iz logike svobodnega tržnega gospodarstva, notranjega trga s svobodnim pretokom blaga, storitev, kapitala in dela ter pravil za zagotavljanje svobodne konkurence. Ta temeljna evropska zakonodaja ima nepo-

[51] PDEU, 9. člen.
[52] *Ibid.*, 151. člen.
[53] *Ibid.*, 120. člen.
[54] *Ibid.*, prvi in drugi odstavek 119. člena. Podobno omejevalno določilo, ki izpostavlja stabilnost cen kot hierarhično najvišji cilj, vsebuje tudi mandat ESCB – ESCB »podpira splošne ekonomske politike v Uniji, če to ni v nasprotju s ciljem stabilnosti cen, z namenom prispevati k doseganju ciljev Unije, opredeljenih v členu 3 Pogodbe o Evropski uniji.« (*Ibid.*, prvi odstavek 127. člena).
[55] Kaarlo in Klaus Tuori govorita o podrejenosti socialne konstitucije EU njeni ekonomski konstituciji (2014, str. 231).

sreden učinek. Glede EMU pa je določen prioritetni cilj, ki so mu podrejeni tudi širši ekonomski cilji: stabilnost cen oz. ohranjanje kupne moči enotne valute. Skladno s pomenom teh ciljev so Uniji dodeljene tudi ustrezne stopnje pristojnosti. Izključne pristojnosti ima na področju monetarne politike (za države članice, katerih valuta je evro) in za določitev pravil o konkurenci za delovanje notranjega trga. Za področje socialnih politik države članice ohranijo osnovne in ključne prisojnosti, Unija pa »lahko daje pobude za zagotovitev usklajevanja socialnih politik držav članic«.[56] Zaradi asimetrije v prid načel trga, katerih cilj je ekonomska učinkovitost, in kvalitete skupnega vira – evra –, kljub temu, da je normativni okvir EU omogočal ukrepe, ki bi imeli za cilj tudi skrb za interese in dobro najranljivejših članic, do tega pri snovanju in implementiranju protikriznih ukrepov ni prišlo. Normativni okvir EMU je bil dopolnjen s pogojevanjem pomoči. Konstitucionalizacija »strogega pogojevanja« je šla na škodo socialnih vidikov kriznega upravljanja kljub temu, da je bila z Lizbonsko pogodbo uveljavljena Listina EU, ki artikulira solidarnost v smislu nekaterih pomembnih socialnih pravic in načel.

Ko so se voditelji v času najhujšega pritiska in zavedajoč se, da je potrebno celovito ukrepanje, odločili, da izpopolnijo zasnovo EMU, so določili tudi njen celovitejši smoter: »Ekonomsko in monetarno unijo je treba /.../ okrepiti, da bi zagotovili ekonomsko in socialno blaginjo ter stabilnost in trajen razcvet. Gospodarske politike morajo dosledno spodbujati močno, trajnostno in vključujočo gospodarsko rast, zagotavljati fiskalno disciplino, krepiti konkurenčnost ter spodbujati zaposlovanje in zlasti zaposlovanje mladih, da bi bila Evropa še naprej zelo konkurenčno socialno tržno gospodarstvo in da bi se ohranil evropski socialni model.«[57] Po volitvah v Evropski parlament v maju 2014 so voditelji na zasedanju Evropskega sveta sprejeli strateško agendo za novi zakonodajni cikel v EU in v njej na podoben način artikulirali celovitejši smoter EMU,[58] ki določa tudi širši skupni cilj in skupno dobro, namreč ekonomsko konvergenco in konkretnejšo artikulacijo njenega namena – stabilna in trajna ekonomska in socialna blaginja –, kar pa nedvomno odgovarja tudi

[56] PDEU, tretji odstavek 5. člena.
[57] Zasedanje Evropskega sveta, EUCO 205/12 COR 4, ST 205 2012 COR 4, odstavek 1.
[58] » /.../ oblikovanje ekonomske in monetarne unije, ki bo trdnejši in odpornejši dejavnik stabilnosti in rasti: z odločnejšim upravljanjem euroobmočja in intenzivnejšim usklajevanjem gospodarskih politik, približevanjem [op. v smislu ekonomske konvergence, v angleški različici teksta je uporabljen pojem *convergence*] in solidarnostjo ob hkratnem spoštovanju integritete notranjega trga«. Zasedanje Evropskega sveta, EUCO 79/14, ST 79 2014 INIT, priloga I, Strateška agenda za unijo v času sprememb.

temu, kar je dobro vsake članice evrskega območja. Prav tako velja glede dolgoročnejše vizije dokončanja EMU (*Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije*) izpostaviti širši cilj, kakor ga določa ta vizija, namreč »območje blaginje, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in cenovni stabilnosti ter konkurenčnem socialno tržnem gospodarstvu, ki stremi k polni zaposlenosti in socialnemu napredku«.[59] Kljub diskurzu o nujnosti ekonomske konvergence v evrskem območju, to ni predvidelo nobenih inštrumentov na ravni EU, ki bi nastali kot odziv na krizo in ugotovitev naraščajočih ekonomsko-socialnih razlik[60] med članicami ter omogočali in pospeševali konvergenco.

Podatki za Grčijo januarja 2015 so glede na izračune Eurostata in MDS izkazovali, da je od tedaj nakazanih 226,7 milijard evrov posojila le približno 26 milijard evrov (11 %) prejela grška država za svoje operativne potrebe (financiranje primarnega primanjkljaja in zaostalih plačil), vse ostalo pa je bilo namenjeno v glavnem za odplačevanje dolga in dokapitalizacijo bank.[61] Pomoč torej ni bila namenjena temu, da bi lažje prebrodili upad prihodka in povpraševanja gospodinjstev in nefinančnega zasebnega sektorja, ki so jih povzročili recesija, zelo ambiciozni, agresivni ukrepi za javnofinančno konsolidacijo in strukturne reforme. Predpostavka teh ukrepov je sicer bila, da bi javnofinančna konsolidacija in strukturne reforme ter odprava makroekonomskih ravnovesij sprožili konvergenčne učinke zaradi povrnitve zaupanja in spodbudnih učinkov na rast. V času, ko so se začele posledice krize in nekaterih konsolidacijskih ukrepov vse očitneje odražati na socialnem in političnem področju in je v ospredje stopal diskurz o rasti, deloma kot korektiv in tudi kot opozicija varčevalnim ukrepom, so zelo značilne dikcije, ki so jih pri obravnavi te problematike uporabljali voditelji v evrskem območju. Tako je predsednik Van Rompuy v vabilu na neformalno večerjo 23. maja 2012 – posvečena naj bi bila tudi izzivu rasti, kar je bil ključni element v kampanji novo izvoljenega francoskega predsednika Hollanda – uporabljal izraz »rasti prijazna fiskalna konsolidacija«.[62]

[59] Juncker *et al.*, 2015, str. 4.

[60] Grčija je v letu 1994 dosegala 66 % nemškega BDP, v letu 2007 že 80 %, v letu 2015 pa se je vrzel med njo in Nemčijo povečala, saj je tedaj dosegala le še 56 % nemškega BDP. Podoben razvoj velja za ostale periferne članice evrskega območja (Matthijs, 2017, str. 288).

[61] Sandbu, 2015, str. 283, op. 20.

[62] Invitation letter of President Van Rompuy to the Informal dinner of the members of the European Council, 2012. V izjavi za tisk po večerji pa je med drugim dejal: »*And there should be no misunderstanding: it is obvious that opposing ‚deficit reduction' and ‚growth' is a false debate.*« Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the informal dinner of the members of the European Council, 2012.

Kanclerka Merkel in predsednik Hollande pa sta v skupnem načrtu, ki sta ga objavila leto kasneje, uporabila podobno dikcijo.[63]

MDS v svojem ovrednotenju programov pomoči Grčiji, Irski in Portugalski opozori, da bi bilo potrebno posvetiti več pozornosti politični ekonomiji prilagajanja.[64] Ta nedvomno zajema vprašanja razdelitve bremen prilagajanja in vprašanja blaženja posledic, kar pa so vprašanja vrednostne presoje in politične izbire. Za takšen pristop bi vsekakor bila potrebna učinkovitejša udeležba vlad prejemnic pomoči pri načrtovanju pogojev/reform (*input legitimacy* – vhodna legitimnost, vlada od ljudi), pa tudi v procesu njihovega izvajanja/popravkov/nadzora (*throughput legitimacy*), pri čemer bi bil v pomoč tudi nadzor izvajanja programa s strani Unije, česar programi pomoči niso predvideli (nadzor je izvajala trojka).[65]

Ob pomanjkanju *ex ante* institucionaliziranega deljenja tveganj je vprašanje prerazdelitve bremen in stroškov krize postalo osrednje vprašanje ukrepanja v evrskem območju, ki je temeljito vplivalo na razmerja med njegovimi članicami. Vsakdo se je boril za zmanjšanje svojih stroškov in bremen, ki bi jih moral nositi, ter izgub, ki bi ga utegnile prizadeti. Prišlo je do pomembnih redistribucijskih učinkov. Začetna odločitev, namreč da ne gre dopustiti grškega bankrota in prestrukturiranja dolga, je pomenila, da so prevladali interesi zasebnih upnikov. Z vidika odgovornosti, torej z moralnega vidika, je bila odgovornost za lahkomiselnost zasebnih upnikov naložena davkoplačevalcem dolžnice in potencialno vsem davkoplačevalcem članic evrskega območja. Zasebni upniki so se izognili izgubam, prav tako pa so se države, v katerih so imele te banke svoje sedeže, izognile stroškom njihove sanacije. Enako je bilo ob primeru irske krize, v kateri je ECB vsilila točno določeno distribucijo bremen, ki je bila močno v interesu zasebnih upnikov.[66] V obeh primerih je šlo za zaščito velikih evropskih

[63] »*Promoting growth and fiscal consolidation are mutually reinforcing and should be pursued with the same credibility.*« France and Germany, 2013, str. 1.

[64] The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal, 2016, str. 40, škatla št. 8.

[65] Na problem odsotnosti nadzora izvajanja programa pomoči s strani Unije v tej zvezi opozorita Kaarlo in Klaus Tuori, 2014, str. 241.

[66] MacSharry v knjigi v spomin tedanjemu, kasneje preminulemu irskemu ministru za finance Brianu Lenihanu opiše, kaj mu je minister zaupal o pogovoru s predsednikom ECB, Trichetom, glede udeležbe sredstev zasebnih upnikov pri reševanju bančne krize: »*Brian had been keen to burn the big bondholders /.../ He told me that he was able to burn the bondholders and he was very happy because the European Central Bank President, Jean-Claude Trichet, had told him he could do it. This would have improved Ireland's position significantly /.../ but later that day a now dispondent Brian rang me back. He said Trichet had changed his mind because he realised that the main casualty if the bondholders were burnt would be big German and French banks. This was a disgraceful decision because the ECB is supposed to represent the interests of Europe generally, but they were clearly under*

bank, zlasti francoskih in nemških, in interesov držav njihovega sedeža. Tako je narastlo skupno breme javnega dolga dolžnic (v tem primeru Grčije in Irske), posledično je bila potrebna veliko bolj agresivna javnofinančna konsolidacija z negativnimi učinki na rast (recesija) in velikimi socialnimi in političnimi posledicami. Ob vztrajanju zlasti Nemčije pri moralnem vrednotenju krize v smislu ne le odgovornosti dolžnikov, ampak tudi upnikov, je kasneje prišlo do sprejetja načela udeležbe zasebnega sektorja, ki pa je bilo naknadno omejeno na izjemen grški primer. Ker se je izkazalo, da je bilo breme dolga za Grčijo nevzdržno, je bil torej potreben delni odpis terjatev zasebnega sektorja za grški primer, a ker je v dvajsetih mesecih veliko zasebnih upnikov bilo že izplačanih v celoti, je moral biti odpis terjatev za preostale toliko večji. S solidarnostnega vidika si je torej kanclerka Merkel prizadevala, da je razširila solidarnostno skupino in vanjo poleg držav članic zajela tudi zasebni sektor, da bi bilo breme krize nekoliko bolj široko porazdeljeno in bi nekoliko bolj ustrezalo konkretni odgovornosti ekonomskih akterjev. Kasneje se je na načelu udeležbe zasebnega sektorja oz. reševanju bank z udeležbo sredstev njihovih upnikov začela graditi bančna unija.

V smislu časovnega sosledja različnih ukrepov ter razmerij interesov in moči pa je izid ukrepanja naslednji:

– najprej so bili zaščiteni interesi velikih evropskih bank (francoskih, nemških in beneluških) in nacionalni interesi držav, kjer so imele sedež – »severne« članice oz. članice s presežki (niso imele stroškov, ki bi nastali zaradi reševanja bank, ki bi utrpele izgube zaradi prestrukturiranja državnega dolga ranljivih članic, tj. Grčije in Irske); pri tem je narastla izpostavljenost članic evrskega območja do grškega javnega dolga, in to tistih, katerih banke pred tem niso bile izpostavljene do Grčije;

– po tem se je (lahko) vzpostavilo načelo udeležbe zasebnega sektorja in reševanje bank s sredstvi njihovih upnikov, kar je pomenilo, da so šibkejše članice EU (»južne« članice oz. članice s primanjkljaji) morale sanirati svoje banke najprej s sredstvi njihovih upnikov, nato s fiskalnimi viri in šele po tem s pogojevano pomočjo Evropskega mehanizma za stabilnost (Španija, Ciper).

Takšna sekvenca raznolikih pristopov je pripomogla k izraziti hierarhizaciji članic evrskega območja. Krizno upravljanje je

the sway of the German and French banks.« (MacSharry, 2014, str. 111).

vzpostavilo hierarhijo med članicami in delitev na upnice in dolžnice, kar je okrnilo njihovo dejansko enakost udeležbe v odločevalskem procesu. Močno je povečalo politično moč držav s presežki, torej upnic, zlasti t. i. »severnih« članic, med njimi predvsem Nemčije, poleg tega pa je nasprotujoče si interese ekonomskih akterjev (dolžniki-upniki, lastniki aktiv-davkoplačevalci) transformiralo v konflikt med članicami evrskega območja in močno zmanjšalo solidarnostni potencial evrskega območja, v katerem je dejansko prišlo do razvrstitve članic med upnice in dolžnice. Na solidarnostni potencial evrskega območja je seveda močno vplivalo tudi nelojalno, neodgovorno delovanje Grčije, ki je močno načelo medsebojno zaupanje, izjemen obseg potrebnih sredstev za ustavitev krize pa je predstavljal močno politično preizkušnjo držav članic, ki so nudile pomoč. Vir solidarnosti ni neizčrpen, ampak je omejen tako v stvarnem kot tudi v moralnem smislu, v smislu medsebojnega zaupanja.

Sklep

V primeru specifičnega reda EMU je značilno, da se dejstvo konstitucionalizacije solidarnosti kot vrednote in načela v evropskem integracijskem procesu in v temeljnih pogodbah ter njene artikulacije kot socialne solidarnosti v smislu solidarnostnih pravic in načel v Listini EU ne odraža v določbah o EMU, ki so zasnovane na upoštevanju logike ekonomske učinkovitosti svobodnega trga in primarnega cilja ohranjanja stabilnosti in trdnosti enotne valute. Tudi sprejete reforme niso doprinesle EMU, ki bi bila zasnovana bolj v duhu skupnosti, ki je povezana v usodi, tj. solidarnostne skupnosti. Politični konsenz je reformam začrtal jasno mejo ambicije; pri nobenem protikriznem ukrepu nikoli ni prišlo do prevzemanja skupne odgovornosti in jamstev, do prave solidarnostne vzajemnosti.

Hierarhizacija držav članic kot posledica njihovega odziva na krizo je poškodovala načelo enakega dostojanstva, ki sta ga način pogojevanja in zmanjšanje politične suverenosti tistih članic, ki so zaprosile za pomoč, še dodatno okrnila. Tako je nastal kontekst, v katerem naj bi se uveljavljala solidarnost med neenakimi partnerji. Z vidika temeljnih vrednot EU, ki so z njihovo konstitucionalizacijo v primarnem pravu dobile normativno veljavo, se kaže njihova šibka veljava v dejanskem ravnanju Unije na področju, ki je obrav-

navano v pričujočem prispevku. Mnogi vidiki sprejetih ukrepov in njihovih učinkov so bili v neposrednem konfliktu z vrednotami, opredeljenimi v 2. členu PEU (spoštovanje človekovega dostojanstva, enakosti, spoštovanje človekovih pravic), ter s cilji (spodbujanje solidarnosti med članicami, spodbujanje socialne pravičnosti, socialni napredek), zapisanimi v tretjem odstavku 3. člena PEU. Nekatere solidarnostne pravice iz Listine EU pa so bile s pogoji v programih pomoči prav tako kršene.[67] V prispevku je bila izpostavljena problematika omejitev uveljavljivosti solidarnostnih pravic iz Listine EU. V širši perspektivi pa je razvidna neka nekonsistentnost med vrednotami EU (2. člen PEU) in njenimi raznolikimi cilji (3. člen PEU ter določila posameznih področij delovanja EU). Če naj bi v PEU navedene vrednote predstavljale moralno identiteto EU, potem jo ta nekonsistentnost šibi. K njeni uveljavitvi v kriznih razmerah pravna veljava Listine EU ni mogla pripomoči. Tako se nam ob problematiki uveljavljanja pomembnih vrednot in pravic razkriva pomanjkljivost ali že kar odsotnost neke koherentne politične filozofije evropskega povezovanja. Še posebej v času krize se je izkazalo, da povezovanje na podlagi interesov ekonomske učinkovitosti kot sredstva za udejanjanje družbe blagostanja ne more privesti do trdnejše skupnosti, do moralne skupnosti, ki bi bila podlaga za politično bolj odporno solidarnost. Etos notranjega trga in trdne enotne valute tega ne omogoča. Za to je potrebno globlje samospraševanje o smislu evropskega povezovanja in to čisto v klasičnem, aristoteličnem smislu, v izhodišču katerega sta človek in družba ter njuno dobro. Razmislek o evropskem povezovanju nujno potrebuje neko koherentno in celovito antropološko izhodišče.

[67] Glej Truth Committee on Public Debt: Preliminary report, 2015.

LITERATURA IN VIRI

Artus, P., *et al.* (2012). Breaking the Deadlock: A Path Out of the Crisis. New York: Institute For New Economic Thinking. URL=https://piie.com/sites/default/files/publications/papers/20120928inet-event.pdf, 20. 10. 2019.

Balancing Fiscal Policy Risks. IMF - International Monetary Fund, Washnigton, D. C., april 2012.

Baurmann, M. (1999). Solidarity as a Social Norm and as a Constitutional Norm. V: Solidarity / Bayertz, K. (ur.). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, str. 243–272.

Bellamy, R., Weale, A. (2015). Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games. Journal of European Public Policy, let. 22, št. 2, str. 257–274.

De Vries, S., Safradin, B. (2018). Impact of the Social and EU Charters in times of crisis. Universiteit Utrecht: Ethos consortium. URL: https://www.ethos-europe.eu/sites/default/files/docs/d6.3_website_report_complete.pdf, 16. 10. 2019.

France and Germany – Together for a stronger Europe of Stability and Growth. (2013). Pariz, 30. 5. 2013.

Gourinchas, P.-O., Philippon, T., Vayanos, D. The Analytics of the Greek Crisis. London: Hellenic Observatory European Institute, The London School of Economics and Political Science. URL: http://eprints.lse.ac.uk/82433/2/Vayanos_analytics%20of%20Greek%20crisis.pdf, 20. 10. 2019.

Government finance statistics — Summary tables: DATA 1995-2016. (2017). Luxemburg: Eurostat. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461842/KS-EK-17-002-EN-N.pdf/88e4f32d-a2ed-4bde-b908-8cf14e6a3f01, 20. 10. 2019.

Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement. International Monetary Fund, Washington, D.C., junij 2013. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf, 20. 10. 2019.

Greece: 2016 Article IV Consultation - Press Release; Staff Report; And Statement by the Executive Director for Greece. (2017). Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Henning, C., R. (2017). Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis. New York: Oxford University Press.

The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal. (2016). Washington, D. C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.

Invitation letter of President Van Rompuy to the Informal dinner of the members of the European Council. European Council, EUCO 92/12, Bruselj, 21. 5. 2012.

Jacqué, J.-P. (2012). Editorial. TEPSA (Trans European Policy Studies Association) Newsletter, junij 2012, str. 1–4. URL: http://www.tepsa.eu/download/newsletter/tepsa-2012-06.pdf, 16. 10. 2019.

Juncker, J.-C., *et al.* (2015). Dokončanje evropske ekonomske in monetarne unije. Bruselj: Evropska komisija.

Lindseth, P. Fault, Not Solidarity: a Normative Argument to Save the Eurozone? Eutopia law, 30. 7. 2012. URL: https://eutopialaw.com/2012/07/30/fault-not-solidarity-a-normative-argument-to-save-the-eurozone/, 20. 10. 2019.

Lindseth, P. »Fault, Not Solidarity« to Save the Eurozone? Apparently It's »Neither«. Eutopia law, 27.9.2012. URL: https://eutopialaw.com/2012/09/27/fault-not-solidarity-to-save-the-eurozone-apparently-its-neither/, 20. 10. 2019.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. UL C 202, 7. 6. 2016. str. 389–405.

MacSharry, R. (2014). The Poisoned Chalice. V: Brian Lenihan: In Calm and Crisis / Murphy, B., O'Rourke, M., Whelan, N. (ur.). Sallins: Merrion Press, str. 102–114.

Marzinotto, B., Pisani-Ferry, J., Sapir, A. (2010). Two Crises, Two Responses. Bruselj: Bruegel.

Matthijs, M. (2017). Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery. Government and Opposition, let. 52, št. 2, str. 266–294.

National Reform Programme 2015. Atene, april 2015. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/nrp2015_greece_en_0.pdf, 20. 10. 2019.

National Reform Programme 2016. Atene, april 2016. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester-national-plan_greece_2016_en.pdf, 12. 10. 2019.

Offe, C. (2015). Europe Entrapped. Cambridge: Polity Press.

O'Leary, S. (2005). Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. V: EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity / De Búrca, G. (ur.). Oxford: Oxford University Press, str. 39–87.

Piris, J.-C. (2010). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Pogodba o delovanju Evropske unije. UL C 202, 7. 6. 2016. str. 47–388.

Pogodba o Evropski uniji. UL C 202, 7. 6. 2016. str. 13–45.
Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the informal dinner of the members of the European Council. European Council, EUCO 93/12, Bruselj, 24. 5. 2012. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-93-2012-INIT/en/pdf, 27. 10. 2019.
Sandbu, M. (2015). Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt. Princeton, Oxford: Princeton Univerity Press.
Schelkle, W. (2017). The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment. Oxford: Oxford University Press.
Schumanova deklaracija, 9. maj 1950. EU, 2017. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_sl, 20. 10. 2019.
Spiegel, P. (2013). EU's Olli Rehn lashes out at IMF criticism of Greek bailout. Financial Times, 7. 6. 2013. URL: https://www.ft.com/content/ed72d2ac-cf4e-11e2-be7b-00144feab7de, 20. 10. 2019.
Statement by the heads of state and government of the euro area. Bruselj, 25. 3. 2010. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113563.pdf, 20. 10. 2019.
Truth Committee on Public Debt: Preliminary report. URL: https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Report-Greek-Truth-Committee.pdf, 23. 10. 2019.
Tuori, K., Tuori K. (2014). The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis. New York: Cambridge University Press.
Update of the Hellenic Stability and Growth Programme 2011–2014. Hellenic Republic, Ministry of Finance, Atene, julij 2011. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/sp_greece_en_0.pdf, 20. 10. 2019.
World Economic Outlook October 2012: Coping with High Debt and Sluggish Growth. (2012). Washington, D. C.: International Monetary Fund.
Zasedanje Evropskega sveta, 13.–14. 12. 2012 – sklepi, EUCO205/12, ST 205 2012 INIT. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/sl/pdf; in popravek EUCO 205/12 COR 4, ST 205 2012 COR 4. URL: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-COR-4/sl/pdf, 20. 10. 2019.
Zasedanje Evropskega sveta, 26.– 27. 6. 2014 – sklepi, EUCO 79/14, ST 79 2014 INIT, priloga I, Strateška agenda za unijo v času sprememb. URL=http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/sl/pdf, 20. 10. 2019.