

Spremenjene geostrateške razmere in iskanje novega ravnotežja

Objavljeno v Delu SP, 17. 5. 2025 ; Avtorja: dr. Mojmir Mrak in dr. Matej Avbelj

2025, leto preloma globalne ureditve sveta

Spremenjene geopolitične razmere od Slovenije in Evropske unije zahtevajo poglobljeno razpravo o iskanju novega ravnotežja.

Slovenija je trinajst let po razglasitvi samostojnosti postala članica Nata in EU in s tem dosegla ključna zunanjepolitična in gospodarska cilja. Za njun doseg je izvedla številne reformne napore, ki so znatno zvišali standarde kakovosti življenja v primerjavi z razmerami v nekdanji skupni državi. Članstvo v evroatlantskih integracijah je pomenilo, da smo pomembne dele nacionalne suverenosti uveljavljali v tem članstvu (varnost, ekonomija), pri čemer smo v obdobju po pristopu k EU zaspali na lovorikah. Medtem pa so se razmere v mednarodnih odnosih zaostrole in bistveno spremenile.

Leto 2025 zaznamuje očiten prelom v teoriji in praksi globalne ureditve sveta. Trend nazadovanja mednarodnih odnosov, utemeljenih na spoštovanju pravil mednarodnega prava, svobodni trgovini in vrednot ustavne demokracije, je kulminiral v svetu, ki ga zaznamujejo samovolja velikih sil, vse večja poljubnost trgovinskih odnosov, negotovost na mednarodnih finančnih trgih in vse večja naklonjenost ideji močnih voditeljev, s tem pa avtoritarnim sistemom v nasprotju z liberalno demokratičnimi.

V tem nepredvidljivem mednarodnem okolju so še posebej ranljive majhne države z odprtimi ekonomijami. Taka država je Slovenija. Spremenjeni mednarodni okvir in spremenjeni položaj EU v tem okviru zato še posebej Slovenijo postavlja pred izziv, kako naprej. Ta izziv je najverjetneje doslej največji v zgodovini samostojne slovenske države, zato terja jasen strokoven, javno-intelektualni, civilnodružbeni in politični odziv.

Evropska unija mora definirati nova ravnotežja.

Možni scenariji razvoja EU do leta 2030

Ključni so trije globalni makrotrendi. Svet se spreminja iz enopolarne v multipolarno strukturo, ki jo spremlja prehod iz sistema *rule-based* v geopolitično bistveno bolj zapleten sistem *deal-based*. Po desetletjih hitre in vseobsegajoče globalizacije svet prehaja v globalizacijo, ki bo bistveno bolj segmentirana. Izjemno hiter tehnološki razvoj z umetno (še posebej generativno) inteligenco dobiva še dodaten zagon in z njim povezana tveganja v hibridnem kontekstu vplivanja na daljavo postavljajo družbe in nacionalne države pred precej nepredvidljive in še zahtevnejše izzive.

EU je bolj ranljiva kot njeni glavni konkurenti

V spremenjenih mednarodnih okoliščinah je EU izpostavljena bistveno večjim izzivom kot njeni globalni konkurenti. EU je bila v osnovi ekonomski projekt, ki je bil dobro prilagojen *rule-based* sistemu globalnega upravljanja, temelječem na multilateralizmu, varnost pa si je zagotavljala z Natom, efektivno pod ameriškim obrambnim dežnikom. V primeru uveljavitve sistema *deal-based*, utemeljenega na protekcionizmu, in poglobljanja izolacionizma v ameriški obrambni politiki nazadovanje konkurenčnosti EU in njena izrazita varnostna oslabitev lahko pomenita grožnjo za preživetje EU.

Kljub temu da v EU skupni trg obstaja že več kot tri desetletja, v številnih ozirih, zlasti na področju storitev, delovne sile in kapitala, EU še naprej deluje kot seštevek nacionalnih ekonomij, ki protekcionistično ohranjajo naravne monopole.

EU je zaradi treh skupin razlogov namreč relativno bolj negativno prizadeta s spremembami v globalnem okolju kot ZDA in Kitajska. Ti razlogi so vezani na strukturne, institucionalne in kvalitativne značilnosti.

Strukturne značilnosti EU

Kljub temu da v EU skupni trg obstaja že več kot tri desetletja, v številnih ozirih, zlasti na področju storitev, delovne sile in kapitala, EU še naprej deluje kot seštevek nacionalnih ekonomij, ki protekcionistično ohranjajo naravne monopole, ki so zgodovinsko, kulturno, jezikovno in identitetno pogojeni. To EU dela nekonkurenčno navznoter, hkrati pa je njeno gospodarstvo bistveno bolj odprto kot gospodarstva ZDA in Kitajske (merjeno z deležem izvoza, uvoza, NTI v BDP) navzven. Pravila igre EU na področju politike konkurence in državnih pomoči so bila bistveno bolj rigorozna kot v obeh konkurentih, poleg tega pa je EU za razliko od svojih ekonomskih tekmic ostala povsem brez industrijske politike. Okrepljen trend protekcionizma, ki smo mu priča v zadnjih letih, je tako za EU bolj neugoden kot za ZDA in Kitajsko, še prav posebej izrazito pa to velja za Slovenijo, ki se posamično uvršča med najbolj odprta svetovna gospodarstva in je s tem njena odvisnost od mednarodne menjave ter mednarodne konkurenčnosti med največjimi v svetu.

Institucionalne značilnosti EU

EU je edinstvena institucionalna struktura, ki združuje 27 suverenih nacionalnih držav. Sprejemanje odločitev v takšni strukturi je bistveno bolj zahtevno in dolgotrajno kot v primeru suverene federalne ali unitarne države, kot so ZDA in Kitajska. Medtem ko na ekonomskem področju države EU večino odločitev lahko sprejemajo s kvalificirano večino, pa je v zunanji in varnostni politiki še naprej potrebno soglasje vseh držav članic. Poleg tega si v svoji odločevalski praksi EU ves čas prizadeva za ohranjanje kulture konsenza, tako da se tudi na področjih, kjer je preglasovanje sicer pravno dopustno, išče soglasje vseh. To, zlasti v aktualnem kontekstu notranjepolitičnih vrednostnih razhajanj med državami članicami, nedvomno izrazito omejuje učinkovitost EU kot globalnega političnega dejavnika.

Kvalitativne značilnosti EU

Tudi ko bi EU bila sposobna govoriti z enim glasom in bi bilo kot pravilo na vseh področjih odločanja uveljavljeno sprejemanje odločitev s kvalificirano večino, bi globalni položaj EU v sistemu *deal-based* še naprej ostal šibak, vse dokler obstoječa mehka moč EU (*soft power*) ne bi bila podprta tudi z realno vojaško močjo (*hard power*). Ta bi na eni strani zagotavljala odvračilni učinek, na drugi strani pa prispevala k realno obstoječi strateški avtonomiji EU.

Izzive, pred katerimi stoji EU, je mogoče razdeliti v dve skupini: na vsebinske in na institucionalne.

Vsebinski izzivi

Varnost, vključno z migracijami: EU ne more več v celoti računati na varnostni dežnik ZDA. Njihov interes se seli v Azijo, Evropo pa v veliki meri prepuščajo samo sebi.

Konkurenčnost, interna in eksterna, vključno z zelenim prehodom: Problemi so jasno identificirani v poročilih Draghija in Lette. V EU obstaja relativno visoka stopnja strokovnega ekonomskega soglasja, kaj je treba narediti za povečanje konkurenčnosti, ne pa o tem, kako to storiti (finance, odločanje, odnos med pravicami, svoboščinami in obveznostmi), pri čemer izboljšanje konkurenčnosti, tako navznoter kot navzven, nujno trči v meje objektivno politično možnega.

Politični izzivi: Še bolj kot naraščanje protekcionizma v mednarodnem okviru EU bremeni notranji protekcionizem, ki je, kot spet opozarja **Draghi**, enakovreden 45-odstotnim carinam na blago in 110-odstotnim carinam na storitve. Tudi trideset let po sprejemu enotnega evropskega akta notranji trg EU tako

še vedno ni oblikovan. Temeljni vzrok za to pa je dejstvo, da države članice ostajajo nacionalne države, njihove ekonomije so zamišljene kot nacionalne ekonomije, tako da jezik in kultura v najširšem smislu izključujeta druge, ugodnejše ponudnike.

Najboljša metafora za to je problem poljskih vodoinštalaterjev, ki so se jim Francozi plebiscitarno uprli leta 2005, tako da je propadla tudi evropska ustava. Ob tedanji širitvi EU na nove, revnejše države članice, iz katerih bi zaradi tamkajšnjih nižjih življenjskih standardov lahko prišli mnogo cenejši ponudniki storitev, ki bi Francozom znatno pocenili življenje, se je francoska javnost temu odločno uprla in se protekcionistično zavzela za ohranjanje francoskih, čeprav precej dražjih storitev. Ta problem je tako zelo zakoreninjen, dejansko del evropske DNK, da je kulturno gledano najbrž nerešljiv, prav gotovo pa je politično nerešljiv na kratki rok, saj bi odprtje »nacionalnih« ekonomij zaradi pritiska na lokalne naravne monopole bilo voda na mlin tako skrajni desnici kot skrajni levici.

Pri tem je treba opozoriti, da so vsi trije izzivi – varnost, konkurenčnost in politika – med seboj izjemno tesno in zares nerazločljivo povezani. Ključen problem EU je nizka gospodarska rast, ki izvira iz prenizke produktivnosti. Ta ne omogoča generiranja dodatnih fiskalnih virov za bistveno povečanje financiranja novih izdatkov, zlasti obrambe, ne da bi ob tem žrtvovali izdatke za druge potrebe, zlasti za, primerjalno gledano, dokaj bogato socialno državo. Za to vsaj za zdaj ni zadostne javne podpore. Še bolj pa je odsotna široka politična podpora za preoblikovanje ekonomske identitete EU, utemeljene na naravnih monopolih nacionalnih držav.

Institucionalni izzivi

Finance: V EU imamo trenutno dva nasprotujoča si javnofinančna cilja. Eden je konsolidacija javnih financ, ki temelji na nedavno prenovljenih fiskalnih pravilih; drugi pa je potreba po povečanih investicijah. Cilja sta si očitno nasprotujoča in oba hkrati neizvedljiva. Zato lahko predvidevamo, da bo šel trend razvoja v smeri nadaljnje »fleksibilizacije« fiskalnih pravil, ki pa glede na visok javni dolg in podobno velike proračunske primanjkljaje številnih držav članic sama po sebi ne utegne zadoščati. Prav zato lahko pričakujemo dodatno izvirno zadolževanje na ravni EU. Nizek javni dolg EU kot pravnega subjekta mednarodnega prava je njena konkurenčna prednost, a zelo šibak proračun EU in posledično nizka nadnacionalna fiskalna sposobnost hkrati onemogočata izkoriščanje te konkurenčne prednosti EU v primerjavi z zelo zadolženimi ZDA in drugimi svetovnimi ekonomijami. Povrh vsega pa v EU vlada tudi nesoglasje med bolj in manj varčnimi državami članicami glede mutualizacije dolga.

Učinkovitost odločanja: Učinkovitost odločanja otežuje zlasti zahteva po soglasju na področju zunanje in varnostne politike ter »silosno« odločanje v okviru različnih konfiguracij sveta ministrov, kar ovira razvoj bolj učinkovite strukture za odločanje na področju zagotavljanja konkurenčnosti.

Objektivne meje politično možnega: Učinkovitost odločanja na ravni EU je prizadeta tudi in predvsem zaradi izjemne šibkosti, krhkosti in razdeljenosti nacionalnih političnih sistemov, ki se posledično in logično prevajajo tudi na nadnacionalno raven. Pri tem ne kaže pozabiti na namerne zunanjepolitične, ekonomske, geostrateške, digitalne in hibridne poskuse spodkopavanja robustnosti nacionalnih političnih sistemov v državah članicah EU.

Štirje scenariji razvoja do leta 2030: časovni horizont

Zakaj scenariji za vsega petletno obdobje do leta 2030? Razlog je v izrazito hitri dinamiki sprememb globalnega okolja. Dokaj široko sprejeta je ocena, da se bodo globalne karte premešale v tem desetletju in s tem vzpostavile strukturo, ki bo veljala daljši čas. Torej se bo v tem dokaj kratkem obdobju odločalo o tem, ali bo EU kot eden od pomembnih partnerjev sedela za mizo globalnih odločevalcev ali pa bo pristala na mizi kot njihov delitveni plen. Neodločnost in pasivnost EU v teh razmerah dejansko pomeni odločitev za nadaljevanje zmanjševanja njenega vpliva in marginalizacijo na globalni sceni, v bolj skrajni varianti pa celo za njen razpad v vsebinski obliki, kot jo poznamo danes.

Ključne determinante za oblikovanje scenarijev

Predpostavljamo, da je ključnih determinant za oblikovanje scenarijev pet. To so:

- varnost in migracije v povezavi z izzivi demografskega prehoda;
- skupni trg;
- konkurenčnost in zeleni prehod;
- javne finance na ravni EU;
- vrednote in kohezivnost.

Scenariji, ki so namenjeni organiziranju diskusije o možnih poteh razvoja EU do leta 2030, so, upoštevaje teh pet ključnih determinant, strukturirani v obliki treh temeljnih stebrov.

Prvi steber zajema zunanjo in varnostno politiko EU in je vsebinsko osredotočen na varnost in migracije.

Drugi steber, ki je posvečen ekonomsko-finančni problematiki, sestavljajo tri vsebinske komponente: skupni trg, konkurenčnost, vključno z zelenim prehodom, in javne finance EU.

Tretji steber pa se osredotoča na vrednote in kohezivnost držav članic EU.

Vsakemu od scenarijev je dodana tudi ocena verjetnosti njegove realizacije. Kot je razvidno iz spodnje tabele, se kot najbolj verjeten ocenjuje scenarij *status quo EU* in kot najmanj verjeten scenarij *globalno in interno oslabljen EU* kot nekakšen proxy za razpad EU.

Scenarij globalno okrepljene EU

To je izrazito optimističen scenarij in pomeni razvoj evropske nedržavne federacije, ki bo kljub drugačni, to je pluralni, ustavni zasnovi funkcionalno zelo primerljiva z ZDA. Ta scenarij predpostavlja, da se bo EU uspelo učinkovito prilagoditi izzivom, pred katerimi se je znašla. To pa seveda pomeni, da bo pod pritiskom spremenjenega globalnega okolja EU sposobna sprejeti vse ključne, a politično težke odločitve. Izkušnje kažejo, da je za tovrstne odločitve nujno odločno politično vodstvo, podčrtano z močno demokratično podporo, tako v institucijah EU kot v ključnih državah članicah, kar predpostavlja znatno nadgradnjo nacionalne demokratične politične zavesti z nadnacionalno.

Scenarij predpostavlja krepitev integracijskih procesov v okviru vseh treh temeljnih stebrov. V okviru tega scenarija naj bi EU na ekonomskem področju dejansko uspelo realizirati ključna priporočila o krepitvi skupnega trga (vključno z odpravo nacionalnih naravnih monopolov, gradnjo unije kapitalskih tokov, bančne unije); uspelo bi ji prekiniti velik neto odliv kapitala in s tem zagotoviti bistveno povečanje investiranja tako z namenom povečanja konkurenčnosti, gradnje EU industrijskih, globalno konkurenčnih grozdov kot tudi za krepitev obrambnih sposobnosti. S spremenjenim načinom odločanja o skupni zunanji in varnostni politiki bi EU postala bolj učinkovit igralec na globalnem političnem področju. Na podlagi postopnega oblikovanja lastnih obrambnih sil bi EU razvila tudi trdo moč. Vse te ekonomske, zunanjepolitične, varnostne in obrambne cilje bi omogočilo znatno povečanje javnofinančnih sredstev tako v okviru VFO 2028–2034 kot tudi drugih izvenproračunskih instrumentov. Tovrstni proračun EU bo tudi omogočal solidno raven finančnih sredstev za tradicionalne izdatke, zlasti za kohezijo in skupno kmetijsko politiko, in bo pozitivno vplival na kohezivnost EU.

Scenarij status quo

To je scenarij *muddling through* (prebijanje skozi), ki utegne rezultirati v krepitvi trenda Evrope več hitrosti. Ta predpostavlja, da bodo države članice nadaljevale z aktivnim medsebojnim sodelovanjem, hitrost sprejemanja odločitev pa bo odvisna učinkovitosti preseganja razlik med njimi. To pa seveda pomeni, da bo kljub pritiskom mednarodnega globalnega okolja sprejemanje ključnih, a politično težkih odločitev potekalo počasi, na nekaterih področjih pa sprememb ne bo mogoče doseči. V okviru tega scenarija je realno pričakovati, da se bodo formirale skupine držav članic, ki bodo v posameznih segmentih hotele hitrejšo integracijo kot druge. Ta scenarij je dokaj verjeten v situacijah, ko pritisk od zunaj ne bo ocenjen

kot zadosti močan, in/ali v situacijah, ko posamezne države članice iz notranjepolitičnih razlogov ne bodo pripravljene sprejeti določenih ukrepov.

V prelomnih zgodovinskih trenutkih se pokaže potreba po sprejemanju odločnih, premišljenih in hkrati hitrih odločitev, ki morajo biti izjemno dobro informirane, ker bodo imele dolgoročne posledice.

Scenarij predpostavlja napredek na ekonomskem stebru in stagnacijo integracijskih procesov v okviru preostalih dveh temeljnih stebrov scenarija. Na ekonomskem področju bodo države članice na osnovi priporočil iz poročil **Draghija** in **Lette** sicer naredile pozitivne korake na skupnem trgu in v konkurenčnosti, podobno pa velja tudi za področje varnosti, a ti koraki bodo dokaj majhni in brez potenciala za kvalitativne spremembe. Povečane investicije, usmerjene v konkurenčnost in varnost, bodo financirane predvsem z dodatnim zadolževanjem držav, ki ga bodo omogočila razrahljana fiskalna pravila, v manjši meri pa tudi s sredstvi na ravni EU tako iz sedanjega kot prihodnjega VFO kakor tudi iz omejenega izvirnega zadolževanja na ravni EU.

To je scenarij, ki ne predpostavlja bistvenih sprememb v načinu odločanja o zunanji in varnostni politiki EU (torej tudi globalna vloga EU na teh področjih ostaja izrazito omejena) in ne predvideva razvoja lastnih obrambnih kapacitet EU. Ta scenarij prav tako ne pričakuje vzpostavitve bolj učinkovite strukture odločanja pri konkurenčnosti (ostajata silosno odločanje in konkurenca med sveti). Na področju vrednot in kohezivnosti je to scenarij, ki zaradi omejenosti proračuna EU izrazito povečuje negativni pritisk na kohezijska sredstva, pri čemer naj bi se tudi v tem scenariju vloga regij zmanjšala v korist državnega nivoja (gre za centralizacijo).

Scenarij globalno oslabiljene EU

To je scenarij nezmožnosti EU za sprejemanje odločitev o vsebinsko pomembnih temah. V skladu s tem scenarijem bodo suverenistične težnje vse večjega števila držav članic kljub velikim pritiskom mednarodnega okolja praktično onemogočale sprejemanje ključnih, a politično težkih odločitev na ravni EU. Podobno kot scenarij *status quo EU* tudi ta scenarij predpostavlja možnost formiranja skupin držav članic, ki bi v posameznih segmentih vendarle hotele nadaljevati z integracijskimi procesi. Za razliko od scenarija *status quo EU*, v katerem so države članice nadaljevale s skromnimi pozitivnimi koraki vsaj na nekaterih področjih, je to scenarij, kjer tovrstnih pozitivnih korakov ni zaznati. Edino pomembno vezivo držav članic po tem scenariju je skupni trg.

Scenarij predpostavlja stagnacijo integracijskih procesov v okviru ekonomskega stebra, pri preostalih dveh stebrih pa dejansko govorimo o nazadovanju oziroma situaciji, ki predstavlja poslabšanje v primerjavi z današnjimi razmerami. Scenarij predpostavlja, da bo EU na ekonomskem področju na podlagi priporočil iz poročil Draghija in Lette sicer naredila minimalne pozitivne korake na skupnem trgu, medtem ko bo sistematične napore v konkurenčnosti prepustila državam članicam. To je scenarij, v katerem obseg proračuna EU pod vplivom suverenistov in neto plačnic ostaja na bolj ali manj dosedanji ravni. To pomeni, da raven EU v tem scenariju ni pomemben vir sredstev za financiranje obrambe in konkurenčnosti držav članic. Povečane investicije, usmerjene v konkurenčnost in varnost, bodo financirane predvsem z dodatnim zadolževanjem držav, pa še to zelo selektivno, sledeč prevladujočim nacionalnim političnim občutkom varnostne ogroženosti.

Podobno kot scenarij *status quo EU* tudi ta scenarij ne predpostavlja spremembe v načinu odločanja o zunanji in varnostni politiki EU (torej tudi globalna vloga EU na teh področjih ostaja izrazito omejena) in tudi ne spreminja strukture odločanja na področju konkurenčnosti (ostajata silosno odločanje in konkurenca med sveti). Tudi pri vrednotah in kohezivnosti je to scenarij, v katerem ni pričakovati večjih pozitivnih premikov. Prej nasprotno, saj se povečuje pritisk, da bi se kohezijska sredstva v večji meri namenjala za obrambne namene in na način, pri katerem bi se vloga regij zmanjšala v korist državnega nivoja (gre za centralizacijo).

Scenarij globalno in interno oslabiljene EU

Ta scenarij bi lahko predstavili kot scenarij razpadanja EU. Za razliko od scenarija *globalno oslabiljena EU*, v katerem je EU vsaj pri skupnem trgu še delovala dokaj normalno, pa je to scenarij, v katerem tudi skupni trg ne deluje več na način, kot bi moral, institucije EU pa imajo vse več problemov z izvajanjem pravnega reda na področjih, za katera so pristojne. Gre za scenarij, v katerem države članice začenjajo sistematično kršiti sprejeta pravila skupnega trga, to pa postavlja pod vprašaj obstoj EU kot regionalne ekonomske integracije.

Po tem scenariju gre za razpadanje integracije EU v okviru vseh treh temeljnih stebrov. V okviru tega scenarija naj bi bilo na ekonomskem področju prekinjeno normalno delovanje skupnega trga, povečevanje konkurenčnosti pa je tako kot pri scenariju *globalno oslabiljena EU* prepuščeno državam članicam. To je scenarij, kjer javne finance na ravni EU ne predstavljajo resnega dejavnika pri zagotavljanju sredstev ne za konkurenčnost in ne za varnost. Proračun EU je ali izrazito majhen ali pa se izvaja v razmerah brez dogovora o VFO 2028–2034. Gre seveda za scenarij, ki je tudi s stališča spoštovanja skupnih vrednot in kohezivnosti izrazito negativen v primerjavi s sedanjo situacijo.

V časih tektonskih sprememb, kot so današnje, je strategija adaptacije ključna. To velja še zlasti za majhne in odprte ekonomije, kot je slovenska. Prav zato je v Republiki Sloveniji po dvajsetih letih članstva v EU in zvezi Nato ter skorajda štiridesetih letih samostojne države ključen temeljit strateški razmislek o tem, kje smo kot država danes, katere so bile prave in katere stranpoti dosedanjega razvoja, predvsem pa je ključno, da dosežemo široko nacionalno demokratično politično soglasje o tem, kako izkoristiti priložnosti in se hkrati čim bolj izogniti tveganjem, ki jih prinašajo spremenjeni globalni okvir in različni možni scenariji razvoja EU znotraj njega.

Vzpostavljanje nove mednarodne ureditve, temelječe na pristopu *deal-based*, že v izhodišču ni prijazno za majhne igralce. V tem kontekstu je za razvoj Slovenije ključno, kaj se bo v prihodnje dogajalo z EU. V tem trenutku je nemogoče napovedati, kateri od štirih scenarijev razvoja EU do leta 2030 ali kombinacija le-teh se bo uresničila. Je pa glede na oceno verjetnosti uresničitve teh scenarijev vendarle mogoče identificirati dva temeljna scenarija za potrebe ukrepanja/prilagajanja Slovenije. To sta scenarij močne in šibke EU.

Scenarij močne EU

Gre za scenarij, ki v osnovi optimistično gleda na razvoj EU v naslednjih letih in je kombinacija scenarijev *globalno okrepljena EU* in *status quo EU*. S stališča Slovenije je to osnovni, bolj verjetni scenarij za njeno soočanje s spremenjenim globalnim okvirom in torej scenarij, za katerega uresničitve bi si morali prizadevati tako doma kot v okviru institucij EU. Ocena verjetnosti tega scenarija je 70-odstotna, vendar ob predpostavki aktivnega ukrepanja tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni. V kontekstu obstoječih geostrateških razmer namreč tudi ohranjanje zatečenega stanja (*status quo*) terja intenzivne aktivne ukrepe, reforme in prilagoditve na vseh temeljnih stebrih predstavljenih scenarijev. Golo nadaljevanje obstoječega načina delovanja v Sloveniji in EU (zatečeno stanje) namreč pomeni gotovo nazadovanje in uresničenje scenarija *šibke EU*.

Scenarij šibke EU

To je scenarij, katerega ocenjena verjetnost je 30-odstotna in ki je v osnovi skeptičen glede sposobnosti EU, da se prilagodi spremenjenemu globalnemu okviru. Gre torej za kombinacijo scenarijev *globalno oslabiljena EU* in *globalno in interno oslabiljena EU*. S stališča Slovenije je to alternativni, ob predpostavki sprejetih potrebnih političnih in ekonomskih ukrepov sicer manj verjetni scenarij za soočanje s spremenjenim globalnim okvirom. Čeprav si tega scenarija ne želimo, pa moramo biti nanj vseeno pripravljeni za primer, če bi razvoj na ravni EU in širše v geopolitičnem smislu šel v za Slovenijo neželeno smer.

Prilagajanje Slovenije novemu okolju in možnim scenarijem razvoja EU

Predlagane smeri ukrepanja Slovenije za scenarij močne EU

Kot rečeno, gre za scenarij, po katerem se bo EU dokaj uspešno soočila z glavnimi izzivi, ki jim je izpostavljena v kontekstu naraščajočih geopolitičnih tveganj in spreminjanja globalnega ekonomskega upravljanja. Za Slovenijo uresničevanje tega zelenega scenarija pomeni, da bo EU ostala osnovni institucionalni okvir, v katerem bomo delovali tako na področju temeljnih vrednot kakor tudi na področjih varnostno-obrambne politike in ekonomije. To je scenarij, v katerem bo EU uspelo prilagoditi način odločanja novim okoliščinam ter zagotoviti povečan obseg investicij za obrambo in konkurenčnost iz lastnih fiskalnih sredstev ali skupnega zadolževanja.

Pri umeščanju Slovenije v globalno okolje pod predpostavko uresničevanja scenarija *močne EU* bi veljalo smiselno razlikovati med dvema skupinama izzivov. Prvo skupino predstavljajo izzivi, ki jih Slovenija v razmerah solidno delujoče EU ne more učinkovito reševati na nacionalni ravni in jih je zato treba obravnavati v obliki aktivnega sooblikovanja politik na ravni EU. V drugi skupini pa so izzivi, ki jih Slovenija lahko in mora reševati na nacionalni ravni.

Izzivi, ki jih mora Slovenija reševati z bolj aktivnim sodelovanjem na ravni EU

Na ekonomskem, varnostnem in okoljskem področju se v to skupino uvrščajo zlasti izzivi na naslednjih področjih: (i) novosprejeta fiskalna pravila v razmerah povečanih potreb po investicijah in pogajanja o VFO, vključno z viri financiranja, (ii) krepitev konkurenčnosti s spremembami v temeljnih politikah skupnega trga, zlasti pa področjih politike konkurence in državnih pomoči, (iii) redefiniranje zunanje ekonomske politike EU, konkretno koliko protekcionizma in kakšne vrste, (iv) prilagoditve na področju zelenega prehoda novi geopolitični realnosti. Na političnem področju pa sta poleg odnosov z velesilami ključni dve temi. Ena je način odločanja EU glede zunanje in varnostne politike, druga pa je širitev evropske integracije, pri čemer je za Slovenijo še posebej relevantna včlanitev držav Zahodnega Balkana v EU.

Ključni problemi in kaj se predlaga

V Sloveniji smo suboptimalno organizirani za učinkovito predstavljanje in zastopanje naših interesov na ravni EU, zlasti tistih, ki se nanašajo na ekonomske, varnostne in okoljske zadeve. Del razlogov je v odločitvi, sprejeti pred leti, da se ukine ministrstvo za evropske zadeve oziroma da se le-to priključi MZZ. Zakaj se je ta odločitev izkazala kot neprimerna? EU ni samo ali predvsem zunanja politika, saj je večina njenega delovanja usmerjena na ekonomsko področje. To pa je področje, ki je v notranji strukturi in hierarhiji MZZ vedno imelo mesto, in tako je še danes, ki je bilo podrejeno »velikim političnim temam«.

Predlaga se, da bi najmanj na ekonomskem področju odnosov z EU sistemsko pomembnejšo vlogo morala imeti »štabna služba« pri predsedniku vlade. Državni sekretar za zadeve EU v kabinetu predsednika vlade za to preprosto ni dovolj. To, da sooblikovanje ekonomskih politik na ravni EU jemljemo »dokaj zlahka«, potrjuje niz sicer anekdotičnih dokazov. Na primer, dokaj pogosto se dogaja, da smo na sestankih sveta zastopani samo prek naših predstavnikov v Bruslju, ne pa ljudi, ki bi prihajali z ministrstev. Verjetno k temu prispeva tudi izrazito slaba logistična povezanost Ljubljane z Brusljem (za enodnevno sestankovanje uradnik lahko izgubi tri delovne dni).

Predlaga se, da se država začne bistveno bolj sistematično kot doslej ukvarjati s tem, kako kvalitetno pripraviti, artikulirati in zagovarjati svoja stališča za debate o ekonomskih temah v Bruslju, za to pa bi veljalo premisliti tudi o določenih institucionalnih spremembah v državi in zagotoviti boljšo logistično povezavo z Brusljem.

Predlaga se, da se cilj bolj koherentne, vplivne in učinkovite slovenske politike v zadevah EU doseže z bolj centraliziranim in horizontalnim načrtovanjem slovenskih politik v evropskih zadevah pod vodstvom kabineta predsednika vlade.

V zunanji in varnostni politiki EU je očitno eden od ključnih problemov način odločanja. Izkušnje zadnjih let pri sprejemanju odločitev v zvezi z Ukrajino in tudi krizo na Bližnjem vzhodu to jasno potrjujejo. V Sloveniji že poteka – za zdaj sicer zadržana – strokovna razprava o naši podpori odločanju s kvalificirano večino. Očitno je, da je odločanje s kvalificirano večino na tem področju nujno, če hoče EU ostati partner drugim velikim globalnim igralcem. Predlaga se, da Slovenija takoj aktivno podpre rabo vseh obstoječih mehanizmov, ki v libonski pogodbi že omogočajo prehod na odločanje s kvalificirano večino tudi na področju skupne zunanje in varnostne politike. Prav tako pa bi se Slovenija morala zavzeti za razširitev rabe kvalificirane večine na vsa področja pristojnosti EU, vključno z obrambo. Pri tem bi v prehodni fazi lahko predvideli zavoro v obliki izjemnega uveljavljanja vitalnih nacionalnih interesov, o katerih bi odločil evropski svet s soglasjem.

Izzivi, ki jih mora Slovenija reševati na nacionalni ravni

Izzivi, s katerimi se mora Slovenija soočiti na nacionalni ravni, so dveh vrst: ekonomski in politični.

Na ekonomskem področju gre zlasti za naslednje tri skupine izzivov: (i) prevetritev razvojnih prioritet naše države v luči sprememb na globalnem in nivoju EU, (ii) manevriranje javnih financ v pogojih novih fiskalnih pravil, povečanih potreb po investicijah za konkurenčnost in obrambo ter demografskega prehoda, in (iii) nadaljevanje krepitev internacionalizacije in produktivnosti slovenskega gospodarstva v spremenjenem mednarodnem okolju.

Na političnem področju gre zlasti za izzive na naslednjih segmentih: (i) odsotnost političnega soglasja o temah nacionalnega pomena; (ii) nezmožnost političnega sodelovanja onkraj namišljene blokvske delitve in spodbujanje polarizacije; (iii) deinstitucionalizacija, slabljenje institucij; (iv) neučinkovitost in nizka kakovost storitev javne uprave in pravosodja, ki slabi konkurenčnost in razvojno sposobnost države; (v) nerazvojna naravnost izobraževalnega in raziskovalnega sistema; (vi) osiromašenje javnega prostora in javnih zadev, ki jih zaznamuje odsotnost vključujoče, kritične in kakovostne javne razprave.

Ključni problemi in kaj se predlaga, drugič

V ustavni demokraciji so vsi problemi, tako z vidika njihovega nastajanja kot reševanja, slednjič politični v najširšem smislu in podvrženi iskanju demokratične politične podpore na volitvah in v parlamentu. Nepolitične rešitve v demokraciji torej ne obstajajo. O tem si ne gre delati iluzij. Prav tako ostaja dejstvo, da je hkrati mogoče razlikovati med boljšimi in slabšimi političnimi odločitvami, ki so posledica boljše ali slabše informiranosti odločevalcev. V tej luči ta dokument podaja naslednji strokovni razmislek in na njegovi podlagi utemeljene predloge za sprejemanje strateških političnih odločitev na področju izzivov, s katerimi se mora Slovenija soočiti na nacionalni ravni.

Kar se tiče strateškega političnega razmisleka in delovanja, v Sloveniji formalno sicer imamo razvojno strategijo. Gre za dokument z naslovom *Strategija razvoja Slovenije 2030*, ki pa je žal že od njenega sprejetja na vladi decembra 2017 popolnoma neoperativna in je izključno deklaratorne narave.

Osemdesetletno obdobje liberalne povojne ureditve sveta se je izčrpalo.

Predlaga se, da država obstoječo, očitno neuporabljeno in neuporabno razvojno strategijo nadomesti s povsem novim strateškim dokumentom, ki bi odražal novo realnost, v kateri živimo. Ta strateški

dokument bi moral dati usmeritve za razvoj države v razmerah scenarija *močne EU*. V okviru tega strateškega dokumenta bi bilo treba (i) analizirati implikacije uspešnega prilagajanja EU globalnim trendom na naše gospodarstvo in družbo v celoti, (ii) identificirati primerjalne prednosti in slabosti Slovenije v okolju spremenjenega ekonomskega upravljanja na globalni in ravni EU ter (iii) artikulirati ključne razvojne usmeritve za naslednje srednjeročno obdobje v tem okolju.

Predlaga se, da bi pripravo strateškega dokumenta spremljala priprava jasne javnofinančne slike, kako se država namerava soočiti z nekonsistentnostjo dveh temeljnih fiskalnih ciljev. Prvi je javnofinančna konsolidacija, ki jo zahtevajo nova fiskalna pravila, drugi pa je potreba po bistveno povečanih investicijah. Če Slovenija ne bo bistveno povečala svoje produktivnosti, bodo povečane investicije za nove prioritete, vključno z obrambo, spremljali rezi v socialno državo.

Predlaga se pospešitev internacionalizacije gospodarstva in povečanje njegove produktivnosti, pri čemer naj se kot osnova aktivnosti vzame študija skupine kolegov z Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, ki so skupaj z gospodarstveniki že pred časom pripravili analizo stanja na tem področju s številnimi konkretnimi predlogi. To, kar je potrebno, je implementacija teh predlogov ali vsaj večjega dela njih. Bi pa to študijo veljalo dopolniti tudi z analizo stanja in predlogov nujno potrebnih sprememb pri delovanju (ustavno)pravnega in institucionalnega okvira države.

Predlaga se, da se izdela tudi analiza stanja in predlogov nujnih sistemskih ukrepov v okviru varnostno-obrambne sistema Republike Slovenije.

Predlagane smeri ukrepanja Slovenije za scenarij šibke EU

Kot že rečeno, gre za scenarij, po katerem se EU ne bo uspelo učinkovito soočiti z glavnimi izzivi, ki jim je izpostavljena v kontekstu naraščajočih geopolitičnih tveganj in spreminjanja globalnega ekonomskega upravljanja. Gre torej za scenarij, ki je s stališča Slovenije izrazito neugoden, a vsaj z današnje perspektive, ob predpostavki aktivacije nacionalnih in nadnacionalnih reformnih potencialov, relativno malo verjeten.

Po tem scenariju EU ne bi več predstavljala temeljnega sidra za doseganje ciljev niti na področju temeljnih vrednot niti na področjih varnostno-obrambne politike in ekonomije. To je scenarij, po katerem se bo Slovenija prisiljena prilagoditi življenju v razmerah, ki bi bile bistveno drugačne od tistih v zadnjih dveh desetletjih.

Scenarij nikakor nima namena strašenja, ima pa namen prispevati k pripravi države za primer, če bi razvoj na ravni EU šel v smer, ki si je v Sloveniji ne želimo. Posledično bi pri umeščanju Slovenije v globalno okolje pod predpostavko uresničevanja scenarija *šibke EU* veljalo razmišljati o naslednjih dveh sklopih vprašanj.

Prvi sklop predstavljajo vprašanja, povezana s spremenjenim zunanjim okoljem Slovenije oziroma z zunanjim okoljem, v katerem EU ne predstavlja več ključnega političnega in ekonomsko-finančnega sidra. Drugi sklop pa predstavljajo vprašanja glede notranjepolitičnih in gospodarskih posledic, ki bi izhajale iz novonastalega položaja.

V časih tektonskih sprememb, kot so današnje, je strategija adaptacije ključna

Vprašanja glede spreminjanja zunanjega okolja v razmerah, ko EU ne predstavlja več ključnega političnega in gospodarskega sidra, so, primeroma naštetu, vsaj naslednja:

Katere funkcije bo EU še opravljala? Do kakšnih oblik omejevanja lahko pride na skupnem trgu? Ali je realno, da ostane zožena regionalna integracija jedrnih EU držav in ali je Slovenija del le-te? Kaj so alternative Slovenije na zunanjepolitičnem in gospodarskem področju (je to ponovno Balkan, je to srednja Evropa, je to sredozemska unija)? Kaj bo s skupno valuto in ali je realen razmislek o nujnosti povratka na nacionalne valute? Kako se bodo reševali »repi« EU (sukcesija)?

V zvezi s temi in povezanimi vprašanji se predlaga priprava strokovnega strateškega dokumenta, ki bi podrobneje analiziral tematiko zgornjih vprašanj in verjetno še kakšnih drugih ter podal predloge sistemskih ukrepov.

Podobno bi bilo treba pristopiti tudi do vprašanj v zvezi z nacionalnimi političnimi in gospodarskimi izzivi v spremenjenih razmerah. Ta, spet le primeroma naštetu, so:

Kako zagotoviti večjo stopnjo samozadostnosti na strateških področjih, kot sta hrana in energija? Katere segmente gospodarstva podpirati, da bi bili bolj odporni? Kako zagotoviti, da se bo standard čim manj zmanjšal zaradi prekinitve delovanja skupnega trga? Katera in kakšna zavezništva sklepati v spremenjenih geopolitičnih razmerah? Kako reformirati pravni, upravni in lokalni okvir delovanja države za zagotavljanje konkurenčne privlačnosti Slovenije izven dosedanjega okvira EU? Kako reformirati nacionalni varnostno-obrambni sistem izven dosedanjega okvira EU in/ali zveze Nato? Kako zavarovati temeljne vrednote ustavne demokracije v kontekstu naraščajoče politične nestabilnosti, ob krepitvi skrajnih in avtoritarnih političnih sil v primeru zatona EU?

Tudi tu se predlaga priprava strokovnega strateškega dokumenta, ki bi podrobneje analiziral tematiko omenjenih vprašanj in še drugih ter podal predloge sistemskih ukrepov.

Prilagajanje namesto žalovanja

Članek izhaja iz prepoznavanja usodnosti geopolitičnega zgodovinskega trenutka, v katerem je povsem jasno, da se je mednarodno liberalno 80-letno obdobje povojne ureditve sveta izčrpalo; da je bil rubikon na pravo in vrednotah ustavne demokracije utemeljenih mednarodnih odnosov nemara že prestopljen in da se je svet znašel v novi ureditvi, katere vsebina še ni niti povsem zamisljiva in še manj že zapisana.

Čeprav je tako stanje vredno vsega obžalovanja, to ni čas žalovanja, temveč iskanja možnosti za prilagoditev, tako da bi vrednote liberalne ustavne demokracije, v katere verjamemo in so prvi pogoj vsake dobro urejene družbe, učinkovito zavarovali na drug način.

V takih prelomnih zgodovinskih trenutkih se pokaže potreba po sprejemanju odločnih, premišljenih in hkrati hitrih odločitev, ki morajo biti izjemno dobro utemeljene, ker bodo imele dolgoročne posledice. Te trenutke zaznamujejo nered, nepredvidljivost in celo strah pred prihodnostjo. Gre torej za okoliščine, ki zmanjšujejo možnosti za doseganje širokega demokratičnega političnega soglasja prav takrat, ko je to najbolj potrebno.

Zavedajoč se tega, želi ta strokovni delovni dokument sprožiti sprva strokovno, nato pa tudi javno in politično razpravo, ki bi EU in Sloveniji v njej omogočila, da se čim bolje prilagodi novonastalim razmeram, tako da bi ohranili visoko kakovost evropskega načina življenja.

.....

O avtorjih:

Ekonomist **dr. Mojmir Mrak** je profesor za področje mednarodnih financ in ekonomskih politik EU, Jean Monnet Chair, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani.

Pravnik **dr. Matej Avbelj** je profesor za evropsko pravo, Jean Monnet Chair, Nova univerza.