

Ekonomiści Europejscy na rzecz Alternatywnej Polityki Ekonomicznej w Europie

– Grupa EuroMemo –

Kryzys Covid-19 i wojna w Ukrainie: UE w 2022 r. między młotem a kowadłem

– EuroMemorandum 2022 –

18 marca 2022

- 1. Wstęp**
- 2. Przejście do gospodarki po pandemii – Kontekst makro**
- 3. Polityka socjalna i zatrudnienia**
- 4. Wojna w Ukrainie i rola UE**

Niniejsze EuroMemorandum opiera się na dyskusjach i referatach przedstawionych na 27. Konferencji na temat Alternatywnej Polityki Gospodarczej w Europie, zorganizowanych przez Grupę EuroMemo, w dniach 14-24 września 2021 r. (online). Rozdział o konflikcie na Ukrainie powstał w marcu 2022 roku.

STRESZCZENIE

1. Wstęp

Pandemia Covid-19 zdefiniowała rok 2021, podobnie jak rok poprzedni. Świat przeszedł już przez trzy główne fale infekcji Covid-19, a w momencie pisania tegorocznego EuroMemorandum, w Europie szaleje czwarta fala infekcji spowodowana nowym wariantem Omicron z niedawno odkrytymi podwariantami. Covid-19 wywarł ogromny wpływ na globalne warunki życia i europejską gospodarkę. Podczas gdy w 2020 r. PKB UE skurczył się o 5,9%, w 2021 r. sytuacja makroekonomiczna nieco się poprawiła, a wszystkie państwa członkowskie powróciły do dodatniego tempa wzrostu PKB. Niemniej jednak zatrudnienie i płace realne pozostawały w tyle za zmianami produkcji. Bezrobocie osiągnęło najwyższy poziom 8,6% we wrześniu 2020 r., w porównaniu z 7,4% we wrześniu 2019 r., ale od tego czasu zaczęło spadać. Chociaż powszechne stosowanie programów utrzymania miejsc pracy i podobnych środków ograniczyło bezrobocie, to wynikające z tego straty dochodów były jednak znaczne. W 2020 r. spadek mediany dochodów z zatrudnienia na poziomie UE oszacowano na -7,2%, z dużymi różnicami między krajami i nierównymi skutkami dla grup szczególnie wrażliwych. Ten wynik potwierdza regułę, że pandemia uderzyła w różne regiony i sektory z różną siłą, tworząc lub intensyfikując istniejące rozbieżności w całej UE.

UE poniosła dramatyczną porażkę w dążeniu do wielostronnej współpracy w związku z pandemią Covid-19. Wiodące kraje uprzemysłowione, w tym UE, zamiast tego potraktowały priorytetowo dostarczanie szczepionek własnej ludności. Wsparcie UE w wysokości 1 mld EUR, ogłoszone przez Ursulę von der Leyen w czerwcu 2021 r., na budowę zdolności do produkcji szczepionek w Afryce, jest w dużej mierze symboliczne. Niepowodzenie skutecznej współpracy wielostronnej nie ogranicza się jednak do pandemii koronawirusa, ale rozciąga się na inne kluczowe obszary, zwłaszcza na najważniejszą kwestię klimatyczną. Konferencja Stron Ramowej Konwencji w Sprawie Zmian Klimatu (26 od 31 października do 11 listopada 2021 r. w Glasgow) przyniosła skromne wyniki. W najnowszym raporcie Międzynarodowego Zespołu ds. Klimatu (IPPC), opublikowanym pod koniec lutego 2022 r., podkreślono, że jeśli w ciągu najbliższych kilku lat kraje nie zwiększą znacząco swoich działań na rzecz walki z kryzysem klimatycznym, niemożliwe będzie osiągnięcie kluczowego celu ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5° Celsjusza do 2100 r. Co więcej, osłabianie proekologicznej siły (greenwashing) ważnych środków, takie jak niedawna propozycja Komisji Europejskiej (KE) by gaz ziemny i energię jądrową klasyfikować jako „zielone” technologie pomostowe, zagraża osiągnięciu jakiegokolwiek istotnego postępu.

Rozpoczęta 24 lutego 2022 roku inwazja Rosji na Ukrainę stanowi dramatyczny punkt zwrotny dla samego systemu międzynarodowego, a zwłaszcza dla rozwoju polityczno-gospodarczego UE. Surowe sankcje gospodarcze nałożone na Rosję, a także masowe wsparcie wojskowe ze strony USA, UE i innych udzielone Ukrainie mogą wydawać się uzasadnione rażącym naruszeniem prawa międzynarodowego przez rosyjski rząd. Niemniej jednak środki te mogą przyczynić się do eskalacji wojny i pogłębić ryzyko totalnego konfliktu zbrojnego z udziałem państw NATO. Aby taki scenariusz się nie urzeczywistnił, należy pilnie ponownie rozważyć

podejście do sankcji, a przede wszystkim zintensyfikować wysiłki dyplomatyczne na rzecz deeskalacji konfliktu.

Mówiąc bardziej ogólnie, UE powinna przemyśleć swoją orientację strategiczną i oprzeć się impulsowi do zbrojeń i militaryzacji. W obliczu konstelacji wielu kryzysów i zagrożenia klimatycznego, UE, a właściwie cała społeczność międzynarodowa, muszą skoncentrować swój kapitał polityczny i ekonomiczny na promowaniu skutecznej współpracy międzynarodowej i budowaniu pokoju.

2. Przejście do gospodarki po pandemii – kontekst makro

W lutym 2020 r. Komisja Europejska zainicjowała przegląd zarządzania gospodarczego w UE określonego w pakcie stabilności i wzrostu (SGP) oraz jego obszerne zmiany. Z powodu pandemii proces został zamrożony do października 2021 roku, kiedy to został wznowiony. Obecny unijny model zarządzania gospodarczego dominuje od ponad 20 lat i okazał się w dużej mierze nieistotny. Pilnie potrzebna jest zmiana paradygmatu, z uwzględnieniem faktu, że kwestie społeczne, gospodarcze i ekologiczne są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, a rozwiązania rynkowe przynoszą więcej szkody niż pożytku.

Niektóre szerokie kierunki, w których powinien podążać sugerowany paradygmat zarządzania gospodarczego UE, obejmują:

1. *Włączenie aspektów socjalnych do ekonomicznych* – Europejski Filar Praw Socjalnych i związany z nim plan działania, zatwierdzony w deklaracji z Porto 7 maja 2021 r., należy zintegrować z architekturą zarządzania gospodarczego UE. Powinno to opierać się na pełnym zatrudnieniu z wysokiej jakości miejscami pracy i sprawiedliwym przejściu do gospodarki zrównoważonej pod względem społecznym i środowiskowym, a do pomiaru dobrobytu społeczeństw powinny być stosowane wskaźniki inne niż PKB. Pod uwagę muszą być wzięte specyficzne wyzwania społeczno-gospodarcze i środowiskowe, przed którymi stoją różne państwa członkowskie.
2. *Przywrócenie usług publicznych* – Po latach ograniczeń budżetowych usługi publiczne zostały osłabione, a ich rozmiar skurczył się. Trzeba wyciągnąć wnioski z pandemii i ponownie wzmocnić rolę usług publicznych, łącząc je z potrzebami społeczeństwa.
3. *Polityka fiskalna i monetarna powinna być skoordynowana tak, aby pieniądz i kredyt zostały ponownie osadzone w ramach polityki publicznej.* Odnosi się to szczególnie do obecnych wyzwań klimatycznych i zdrowotnych oraz potrzeby znacznie zwiększonych inwestycji publicznych. Niezbędny jest zatem skoordynowany system alokacji kredytów i finansowania budżetu, obejmujący emisję obligacji przez Komisję Europejską w imieniu UE.
4. *Nowa architektura zarządzania musi być sprawiedliwsza i z bardziej równoważona.* Trudności UE w wypracowaniu wspólnego podejścia do opodatkowania pozostają kluczową przeszkodą w budowaniu mocnych podstaw. Choć UE zaakceptowała zalecenie OECD dotyczące 15% minimalnej stawki podatku dochodowego od osób prawnych, nie zrobiła nic, aby przeciwdziałać powszechnym praktykom unikania opodatkowania i prania pieniędzy.
5. *Długiem państwowym nagromadzonym w odpowiedzi na kryzys Covid-19 należy zająć się na szczeblu europejskim.* Niektóre z największych gospodarek strefy euro, takie jak Włochy, Hiszpania i Francja, doświadczają dużego wzrostu zadłużenia, podobnie jak kraje wchodzące w kryzys z już wysokim długiem publicznym, takie jak Grecja. We wszystkich

przypadkach nie można odrzucić ryzyka paniki na rynku obligacji. Aby zażegnać takie ryzyko, EBC musi kupować obligacje rządowe na rynkach pierwotnych. W ten sposób uniknie się groźby paniki posiadaczy obligacji, natomiast nie ma trwałej spuścizny po nie zrównoważonych poziomach długu publicznego.

6. *Cały proces formułowania i wdrażania polityki UE wymaga demokratyzacji.* Parlament Europejski powinien uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji dotyczących ustalania makro-celów i polityk, nadzorowania ich realizacji oraz rozliczania Komisji Europejskiej i EBC z osiągniętych wyników. W nowym paradygmacie należy również uwzględnić rolę aktorów społecznych i partnerów społecznych.

3. Polityka społeczna i zatrudnienia

Kryzys Covid-19 miał do tej pory znacznie mniejszy negatywny wpływ na miejsca pracy niż globalny kryzys finansowy w wyniku rozpowszechniania się systemów urlopów i skróconego czasu pracy; objęły one 18,4% wszystkich pracowników UE w szczytowym momencie pierwszej fali pandemii. Wzrost stopy bezrobocia był niewielki i przejściowy, ale młodzi ludzie zostali nieproporcjonalnie dotknięci utratą pracy i bardziej ograniczonymi możliwościami zatrudnienia. Kobiety były również jednymi z największych ofiar kryzysu Covid-19, ponieważ przejęły największy udział w dodatkowym obciążeniu pracą nieodpłatną i doświadczyły nasilenia konfliktów między pracą a życiem rodzinnym oraz większego ryzyka dla zdrowia podczas kwarantanny, jako telepracownicy lub pracownicy „niezbędni”. Co najważniejsze, mediana dochodów z zatrudnienia w UE zmniejszyła się o -7,2% w 2020 r., głównie z powodu skróconych godzin pracy, z dużymi różnicami między krajami i wrażliwymi grupami pracowników; ucierpiały również stosunki pracy, zwłaszcza w krajach o niskim uzwiązkowieniu i niskim stopniu objęcia układami zbiorowymi.

Kryzys pandemiczny był okresem intensywnej aktywności politycznej na szczeblu UE w dziedzinie zatrudnienia i polityki społecznej. Do pozytywnych zmian należy przyjęcie Planu Działania na rzecz wdrożenia Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dwóch dyrektyw, jednej w sprawie odpowiedniej płacy minimalnej, a drugiej w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, opowiedzenie się za Europejską Gwarancją dla Dzieci oraz utworzenie Funduszu Sprawiedliwej Transformacji w ramach Europejskiego Zielonego Ładu (EGD). Negatywne zmiany obejmują, po pierwsze, nowe Wytyczne Polityki Zatrudnienia dla państw członkowskich UE, które powtarzają przepis na flexicurity, wzywając do ograniczenia ochrony przed zwolnieniami stałych pracowników, a po drugie, nowy Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, którego zasoby są dostępne po wdrożeniu neoliberalnych reform rynku produktów lub rynku pracy narzuconych jako warunki wstępne i powiązanych z zaleceniami Rady w ramach Europejskiego Semestru. Co więcej, sprawiedliwa transformacja w ramach EGD opiera się na perspektywie modernizacji ekologicznej odtwarzającej wzorzec społecznych środków towarzyszących rynkowym programom zielonej transformacji i model partnerstwa społecznego bez znaczącego wkładu pracowników, pozostawiając niezmiennymi stosunki władzy społecznej. Wreszcie, chociaż Europejska Gwarancja dla Dzieci jest mile widziana, ograniczenie ubóstwa w UE pozostaje nieuchwytnym celem politycznym, zwłaszcza w kontekście szybko rosnących cen energii, które przekształciły ubóstwo energetyczne w kluczową kwestię polityczną w całej UE.

Alternatywne propozycje obejmują: **(a)** przyjęcie bardziej ambitnej i wiążącej dyrektywy w sprawie odpowiednich płac minimalnych, z silniejszym zaangażowaniem w aktywne promowanie rokowań zbiorowych przez rządy, warunkiem wstępnym zwalczania ubóstwa pracujących i zapewnienia godziwych standardów życia dla pracowników najemnych; **b)** ambitne zalecenie Rady UE w sprawie dochodu minimalnego; **c)** potrzebę adaptacji Paktu Stabilności i Wzrostu UE, dostosowującej mechanizmy zarządzania UE do jej celów społecznych i ekologicznych; **d)** skrócenie czasu pracy oraz **e)** publiczny program gwarancji zatrudnienia. Ogólnie rzecz biorąc, polityka społeczna powinna być kamieniem węgielnym strategii wzrostu skoncentrowanej na „potrzebach człowieka” i solidarystycznym podejściu, które wspiera prawa pracownicze i rokowania zbiorowe, szanuje lokalny i wspólnotowy poziom uczestnictwa oraz oferuje silną wizję przemian społeczno-ekologicznych w Europie .

4. Wojna w Ukrainie i rola UE

W lutym 2022 roku trwający od dawna konflikt między Rosją a Ukrainą przerodził się w wojnę totalną. Zachód zareagował bardzo silnie w zakresie sankcji gospodarczych i pomocy wojskowej. W odpowiedzi Rosja postawiła swój nuklearny odstraszacz w stan najwyższej gotowości. Świat nie był tak blisko wojny termojądrowej od czasu kryzysu kubańskiego w 1962 roku.

Chociaż rosyjska decyzja o inwazji na Ukrainę narusza ustalone normy moralne i prawne, nie była pozbawiona kontekstu. Od czasu wojen w Kosowie i Iraku, a zwłaszcza od „kolorowych rewolucji” w Gruzji i na Ukrainie, Rosja jest zaniepokojona amerykańską i zachodnią strategią destabilizacji przeciwników, w tym ich samych. Istnieje również niezgodność między wielką strategią USA – lub interesami i ideami wyznawanymi przez UE – a ewoluującymi celami państwa rosyjskiego. Wraz z postępującą ekspansją UE i NATO w kierunku Rosji, Rosja zaczęła sekurytyzować kwestie i coraz bardziej skupiać się na „wytyczeniu linii”, co z kolei stało w sprzeczności z uniwersalizującymi się interesami i celami Zachodu.

Kontekst kryzysu wiąże się z rozwojem ekonomii politycznej. Wbrew neoliberalnym oczekiwaniom „terapia szokowa” zastosowana w Rosji na początku lat 90-ych doprowadziła do katastrofy obejmującej dwa okresy hiperinflacji, drastycznego spadku produkcji przemysłowej i szybkiego wzrostu nierówności. Zmiany spowodowały również znaczne pogorszenie jakości życia i przyczyniły się do masowego ubóstwa ludności w tym okresie, w tym wśród wykształconych i wykwalifikowanych pracowników. W ciągu chaotycznych lat 90-ych ta niestabilność utorowała drogę do kontrruchu faworyzującego na wpół autorytarny „silny” kapitalizm państwowy – choć w ramach liberalnej konstytucji – kierowany przez elitę polityczną ściśle splecioną z oligarchią ekonomiczną.

Podobnie jak Rosja, Ukraina poniosła ekonomiczne i społeczne koszty terapii szokowej na początku lat dziewięćdziesiątych. Okres szybkiego wzrostu gospodarczego w latach 2000-2008 wydzwignął wiele osób z ubóstwa i ogólnie poprawił warunki społeczno-gospodarcze. Konflikt społeczny poprzedzający rewolucję Euromajdanu i jej następstwa rozegrał się w kontekście globalnego kryzysu finansowego i 15% spadku ukraińskiego PKB. Wkrótce Ukraina zmagająca się z warunkami pożyczek z MFW i programów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Po krótkotrwałym, częściowym ożywieniu w latach 2010–2011, spowolnienie gospodarcze trwało nadal równoległe do kryzysu strefy euro, a częściowo przez niego spowodowane.

Rekomendacje polityczne przedstawione w poprzednich EuroMemorandach mogłyby przyczynić się do trwalszego pokoju poprzez zastąpienie dylematu bezpieczeństwa integracyjną logiką wzajemnie korzystnej współzależności. Tutaj integracja gospodarcza może być ułatwiona w Ukrainie, Rosji i innych państwach postsowieckich poprzez inwestycje publiczne, a nie inwestycje wojskowe. Oprócz dostrzegania problemów związanych z narzucającą terapią szokowej lub oszczędności, UE powinna umożliwiać i zachęcać do eksperymentowania z różnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi i politykami makroekonomicznymi – tak jak sama to robiła z niekonwencjonalną polityką monetarną i nowymi pakietami fiskalnymi. Kluczową kwestią jest to, że zaangażowane podmioty muszą nauczyć się akceptować pluralizm i rozwiązywać konflikty za pomocą pokojowych zmian. Przekształcona UE powinna obejmować następujące polityki zewnętrzne: **(1)** UE powinna opierać się na tendencji do sekurytyzacji i militaryzacji oraz koncentrować się na projektach społecznych i ekologicznych; **(2)** UE powinna znacznie zwiększyć pomoc humanitarną i wsparcie dla ukraińskich uchodźców w UE, oraz powinna opowiadać się za umorzeniem długów Ukrainie (w tym o umorzenie jej pożyczek), ale nie udzielać Ukrainie wsparcia wojskowego; oraz **(3)** chociaż sankcje wobec Rosji są konieczne, wzywamy do umiaru, racjonalnej refleksji nad niebezpieczną krawędzią sytuacji i deeskalacji.

Translated by Włodzimierz Dymarski