

## ***Produblivanje krize u europskoj uniji: potreba za temelinom promjenom***

– EuroMemorandum 2013 –

*U sjećanje na Tadeusza Kowalika (1925-2012), istaknutog poljskog ekonomista i neumornog zagovornika blagostanja i demokratskih prava radnika i njihovih obitelji.*

### **Sažetak**

#### **Uvod**

Kriza koja je započela 2007. i koja se dramatično produbila 2008. razotkrila je duboke pukotine u arhitekturi europske monetarne unije. Politike oštrog mjera štednje koje su prvo nametnute zemljama istočne Europe, pa potom i zemljama periferije eurozone, sada se počinju provoditi u zemljama europske jezgre. S obzirom na to da Komisija dobiva sve veće ovlasti nad kontrolom nacionalnih budžeta, pri čemu Europski parlament ne osigurava nikakve ozbiljne mehanizme nadgledanja rada Komisije, krizu obilježava dubinski nedemokratska struktura Europske unije. U odnosu prema zemljama periferije, znatno je ojačana pozicija sjevernih zemalja jezgre, a posebice Njemačke. Međutim, njemačka ekonomija, koja ovisi o stagnaciji plaća i rastu izvoznih viškova, ne može biti model za cijelu EU. Usprkos izazovima globalnih klimatskih promjena, pristup EU na konferenciji Rio+20 održanoj u srpnju 2012. doprinjeo je neuspjehu postizanja bilo kakvog ozbiljnijeg dogovora.

#### **1. Ekonomska i financijska politika**

Ekonomska ekspanzija EU završila je u 2012. godini s proizvodnjom ispod razine iz 2008. Recesija je pogodila sve zemlje periferije eurozone, dok je tijekom godine proizvodnja pala za dodatnih 3% u Portugalu te 6% u Grčkoj. U 2012. godini, većina zemalja istočne Europe zabilježila je neki oblik rasta, ali je u svim zemljama osim u Poljskoj i Slovačkoj proizvodnja i dalje niža nego u godinama prije krize. Zemlje jezgre eurozone također su zabilježile određeni mada nizak oblik rasta, a kriza se odrazila i na Njemačku koja je 2010. i 2011. bilježila snažan rast, no on je pao jer su trgovinski partneri Njemačke u Europi podvrgnuti politikama mjera štednje.

Početkom 2012. godine, 25 zemalja članica na inzistiranje Njemačke pristalo je na tzv. fiskalni pakt, odnosno zakonsko ograničenje deficita državnog proračuna (structural budget) na 0,5% BDP-a, što je mjera koja će efektivno spriječiti bilo kakvu aktivnu fiskalnu politiku u budućnosti. U međuvremenu, u trenutku dok je prijetila opasnost snažnog produblivanja krize koja se sastojala od interakcije dužničke krize i krize banaka, Europska centralna banka (ECB) lansirala je Operaciju dugoročnog refinanciranja (Long Term Refinancing Operation). To je u periodu od prosinca 2011. do veljače 2012. komercijalnim bankama osiguralo dodatne zajmove u visini otprilike jednog bilijuna eura u razdoblju od tri godine uz kamatu od 1%; usprkos tome, tijekom 2012. smanjilo se kreditiranje kućanstava i poduzeća. Nakon pojačanja špekulacija protiv španjolskih i talijanskih obveznica sredinom 2012., i ECB je najavila program Izravne monetarne transakcije (Outright Monetary Transactions). To obećava neograničene intervencije centralne banke po pitanju podržavanja vladinih obveznica na sekundarnom tržištu – no samo pod uvjetom da zemlje prethodno pristanu na odobreni program politika pri EU sanacijskom fondu, Europskom stabilizacijskom mehanizmu (European Stability Mechanism). Premda ECB još nije djelovala, već sama najava osigurala je fragilnu financijsku stabilnost u drugoj polovici godine.

Procjene ukazuju da bi zbrojni učinak različitih fiskalnih pravila koja se provode u eurozoni u periodu između 2013. i 2016. mogao rezultirati padom BDP-a od 3,5% na razini cijele eurozone, pri čemu bi pojedini dijelovi poput Italije, Portugala i Španjolske bilježili pad od 5 – 8%, dok bi pad BDP-a u Grčkoj i Irskoj iznosio i do 10%. Na Europskom samitu u srpnju 2012. predloženo je stvaranje Europske bankovne unije koja bi osigurala zajednički nadzor od strane ECB-a; zajedničko osiguranje depozita (common deposit insurance) i zajednički sustav za rješavanje problema (common resolution authority). Međutim, uzevši u obzir da postoji oko 6,000 banaka, postoje i neriješena pitanja o tome koje bi banke ECB trebala nadzirati izravno, pri čemu su neke sjeverne zemlje već natuknule da nisu spremne prihvatiti mehanizme zajedničkog osiguranja depozita niti zajednički sustav za rješavanje problema.

Fiskalna politika trebala bi se fokusirati na smanjenje nezaposlenosti umjesto na mjere štednje. Javna potrošnja trebala bi poticati socijalno i ekološki poželjne ulagačke projekte. Europska valuta zahtjeva europsku fiskalnu politiku, s rashodima do 10% kako bi bilo lakše ublažiti padove s ciljem osiguravanja učinkovitih preusmjeravanja resursa između bogatijih i siromašnijih regija. Regionalne i industrijske politike trebale bi ojačati, a Europska investicijska banka koja ima moć izdavanja euro obveznica bi trebala poticati velike investicijske programe, pogotovo u područjima najpogođenijima krizom kao što su zemlje južne i istočne Europe. Kako bi se eliminirale velike neravnoteže tekućih računa, od zemalja koje bilježe viškove, trebalo bi se zahtijevati da potaknu potražnju. S obzirom na to da će konkurencija temeljena na niskim plaćama u drugim dijelovima svijeta uvijek biti snažnija, politike zapošljavanja trebale bi težiti promicanju kvalificiranih, dobro plaćenih poslova. Normalni radni tjedan trebalo bi smanjiti na 30 sati s ciljem borbe protiv nezaposlenosti, ali i radi promjene u smjeru društva u kojem nadničarski rad ne dominira životima ljudi.

Pretjerani rast financijskog sektora trebalo bi radikalno promijeniti. Komercijalno i investicijsko bankarstvo bi trebalo potpuno razdvojiti, dok bi istovremeno trebalo poticati javne i zadružne banke s ciljem osiguravanja financiranja održivim investicijskim projektima. Investicijske banke, hedge fondovi i fondovi rizičnog kapitala s privatnom ponudom (private equity funds) moraju se strogo ograničiti. Svim vrijednosnim papirima trebalo bi se trgovati putem odobrenih javnih platformi, novi vrijednosni papiri trebali bi biti podvrgnuti strogim testovima, te bi također trebalo osnovati javnu europsku agenciju za kreditni rejting. Sve financijske transakcije trebale bi biti podvrgnute porezu na transakciju. Europska centralna banka trebala bi biti podvrgnuta efikasnoj demokratskoj kontroli, a njen glavni fokus trebao bi biti osiguravanje financijske stabilnosti putem uspostave sveobuhvatnog, anticikličnog, stabilizacijskog okvira na razini cijele EU.

## **2. Upravljanje u EU**

Kao odgovor EU na krizu državnog duga, uveden je širok raspon upravljačkih promjena: novi zakoni poput „Six-pack“, koji pooštavaju pravila Pakta o stabilnosti i rastu; novi ugovori i međuvladini sporazumi poput Ugovora o koordinaciji i upravljanju koji sadrži i mjere pooštrenih ograničenja proračuna država članica; nove procedure poput „europskog semestra“ pojačavaju godišnji ciklus u kojem Komisija i Vijeće pregledavaju makroekonomske politike i „programe reformi“ država članica. Zajednička tema tim promjenama je podvrgnuti ekonomski slabije zemlje sveobuhvatnom sustavu tutorstva s ustrajnim pritiskom za izdatke, eroziju radnih standarda i privatizaciju javne imovine. Za zemlje članice koje su dobile sredstva za „bailout“, kontrole i ograničenja još su opresivnija, te, kao u slučaju Grčke, rastu do gotovo kolonijalnog sustava.

Neizbježna posljedica ovakvog razvoja je intenziviranje dugotrajne legitimacijske krize EU. Što se ključne odluke više štite od demokratskog pritiska, to je demokratski deficit sve veći; pošto velike korporacije diktiraju politike EU i sadržaj EU legislative; jer moćna Europska banka više poduzima kritične odluke za koje nije demokratski odgovorna i što su nacionalni socijalni modeli dezorganizirani i razmontirani u ime jedinstvenog tržišta ili fiskalne konsolidacije.

Premda je moguće izložiti detaljne prijedloge za promjenu postojećih vladinih procedura, oni bi bili uzaludni bez potpune promjene smjera politika EU ka prioritetu pristojnog zapošljavanja i socijalne

pravde. Nužno je prepoznati da je kriza legitimacije EU postala toliko ozbiljna da će se potencijalni izazovi postojećem režimu na razini država članica sve više početi smatrati legitimima.

### **3. Restrukturiranje socijalnog programa**

Politike mjera štednje također upropaštavaju živote milijuna Europljana, pogotovo u zemljama južne i istočne periferije. Službena nezaposlenost u EU godine 2012. iznosila je 10,6 %, ali je u Španjolskoj i Grčkoj taj broj rastao i do 25%, a dok je stopa nezaposlenosti mladih na razini EU bila 22,7% u Španjolskoj i Grčkoj je prelazila 50%. Umjesto da zatvore porezne rupe, politike štednje bave se rezanjem troškova, što je rezultiralo odgađanjem ili obustavom infrastrukturnih projekata kao i redukcijom stalnih izdataka za zdravstvo, obrazovanje, socijalna davanja i socijalnu pomoć. Zapošljavanje u javnom sektoru znatno je opalo u mnogim zemljama i zahvaljujući recesiji te doseg u mjeri štednje, sve većem dijelu populacije prijeti rizik od siromaštva. Najgore su pogođeni najsiromašniji sektori, no u zemljama pogođenima krizom, stradali su i mnogi pripadnici srednje klase.

Povijesno gledajući, socijalne politike u Europi osiguravale su se upravljanjem tržištem ili njegovim uklanjanjem putem osiguravanja usluga, preko subvencija na hranu ili besplatnim zdravstvenim uslugama i osiguravanjem besplatnog obrazovanja na određenim razinama. Sada se dekomodifikacijom javnih servisa putem uvođenja vaučera i korisničkih naknada za zdravstvene i obrazovne usluge obrće proces u suprotnom smjeru. U isto vrijeme, Komisija EU zagovara povećanje fleksibilnosti tržišta rada, ali zamrzava plaće, režu se mirovine uz povećanje starosne dobi za umirovljenje. Ovo prati uvođenje regulacija radi lakšeg otpuštanja, ograničavanje naknada za nezaposlenost, a sve to znači daljnje slabljenje osigurača hvaljenog europskog socijalnog modela.

Neuspjeh EU i vodećih država članica da dođu do bilo kakvih usklađivanja sustava izravnog oporezivanja, omogućilo je procvat porezne konkurencije jer su države omogućavale povoljne porezne stope postojećim ili potencijalnim investitorima, čime se otkrila ranjivost država s niskim porezima. Sve države članice trebale bi se obvezati na princip progresivnog oporezivanja i na prikladnu harmonizaciju poreznih stopa. Porez na dobit i ostale porezne stope trebale bi biti usklađene kako bi se izbjeglo premještanje profita, i sve države članice trebale bi se obvezati na transparentnost i na punu razmjenu informacija o prihodima. Ustanove koje omogućavaju izbjegavanje poreza u Europi kao i porezne oaze moraju se ukinuti, te bi trebalo uvesti veće oporezivanje bogatstva. Pomake od izravnih poreza prema regresivnim indirektnim porezima trebalo bi obrnuti, dok destruktivnu dinamiku porezne konkurencije treba dokinuti.

### **4. Strategija rauvoja za europsku periferiju**

Podjela na centar i periferiju starija je od europskog integracijskog procesa, no neoliberalni dizajn integracijskog procesa još dalje ju je produbio. U Mediteranskim zemljama (Grčka, Španjolska i Portugal), pristupanje EU popraćeno je parcijalnom deindustrijalizacijom jer su vlade izgubile mogućnost provođenja nacionalnih industrijskih politika te su, po ulasku u eurozonu također izgubile i mogućnost protekcije nacionalne industrije putem devalvacije. Pojačani deflacijom plaća u Njemačkoj i drugim zemljama sjeverne Europe, deficiti tekućih računa znatno su se povećali. Na Baltiku i u jugoistočnim europskim zemljama, rast je strogo ovisan o ekspanziji kredita, a u velikoj mjeri radi se o kreditima u stranoj valuti. Pritoci stranog kapitala potaknuli su nekretninski boom, ali su precijenjene tečajne stope bile štetne za industrijski razvoj, dovodeći do toga da su deficiti tekućih računa bili čak veći nego u mediteranskim zemljama. U Višegradskim zemljama (Češka, Mađarska, Poljska i Slovačka) industrijski sektori postali su usko povezani sa njemačkim izvoznim industrijama te su, osim u slučaju Mađarske, deficiti njihovih tekućih računa bili niži.

Baltičke, te zemlje jugoistočne Europe pogođene su krizom u jesen 2008. kad je smanjenje pritoka kapitala ili bijeg kapitala iz zemlje pogodilo srce razvojnih modela tih zemalja. Mađarska, Latvija i Rumunjska bile su prve zemlje koje su se prijavile za programe spašavanja pri Međunarodnom monetarnom fondu i pri EU; glavni cilj tih programa bio je stabilizacija tečaja, što je bio prioritet zapadnoeuropskih banaka koje su ekstenzivno posuđivale sredstva tim zemljama. Doseg tih programa

doveo je do strelovitog pada životnih standarda, pogotovo u Latviji. Mediteranske zemlje podnijele su punu težinu smanjenih pritoka kapitala, bijega kapitala i spekulativnih napada koji su počeli u Grčkoj u 2010. Reakcija vlada jezgre eurozone bila je vrlo spora. Dok su se strogi programi štednje fokusirali na rezanje državnih deficita, ujedno se ciljalo i na smanjivanje deficita tekućih računa. Ti su programi kupili vrijeme zapadnoeuropskim bankama potrebno za povlačenje iz mediteranskih zemalja, no politike štednje nisu riješile problem deindustrijalizacije, te su se iste zemlje našle u razvojnom ćorsokaku. Zemlje istočne Europe godine 2008. te početkom 2009. bile su primarno pogođene ozbiljnim smanjenjem izvoza, dok je njihov naknadni oporavak bio povezan s oporavkom njemačkog izvoza – izgledi za to smanjili su se 2012. zbog utjecaja politika štednje u Europi i usporenom rastu ključnih tržišta poput kineskog.

Regionalne politike EU fokusirale su se na infrastrukturni razvoj, a ne na izgradnju održivih proizvodnih struktura. Proračun EU za razdoblje od 2014. do 2020. koji bi trebalo biti dogovoren u prvom dijelu 2013. godine, predviđa smanjenje troškova za politike kohezija u iznosu od otprilike 5% u odnosu na sadašnja izdavanja, te planira redistribuciju alokacija u korist bogatijih i srednjih („tranzicijskih“) zemalja, a na teret siromašnijih zemalja. Takozvani „Prijatelji bolje potrošnje“ iz sjeverne Europe također pozivaju da se makroekonomski uvjeti vežu uz kohezivnu potrošnju, i čini se da će se oko toga postići dogovor. Zemlje europske periferije uspjele su reducirati deficite svojih tekućih računa, no to je rezultat suzbijanja domaće potražnje putem strogih programa štednje, što je imalo katastrofalne društvene posljedice. Vođe EU tvrde da će strukturne reforme koje zahtijevaju programi EU i MMF-a – privatizacija i deregulacija tržišta rada – povećati kompetitivnost, dok se proaktivne industrijske politike potpuno izostale iz programa. Politike EU također neuspješno rješavaju probleme viškova stvorenih na tekućim računima u Njemačkoj i u sjevernim zemljama kao rezultat provođenja neomerkantilističkih politika.

Trenutna razina javnog duga u Grčkoj i drugim zemljama periferije očito je neodrživa. Takav dug trebalo bi podvrgnuti reviziji kako bi se utvrdilo koji dijelovi duga su legitimni, dok bi preostali dio trebalo otpisati do razine održivosti. Ulogu ECB-a kao zajmodavca posljednjeg izbora na vladinom tržištu obveznica trebalo bi proširiti, i odvojiti od zahtjeva strogih politika štednje. Proračun EU trebalo bi povećati sa trenutnih 1% europskog BDP-a prema 10% kako bi se olakšala makroekonomska stabilizacija, te kako bi se olakšali krupni investicijski i razvojni programi u južnim i istočnim periferijama EU. S obzirom na to da se razvoj ne događa samo kao rezultat tržišnih procesa, aktivne industrijske i regionalne politike moraju promicati razvojne procese u zemljama periferije. Trenutne europske regionalne i kohezivne politike fokusirane su na razvoj metropolitanskih područja, međutim potpora siromašnijim područjima je također važna radi povećavanja zaposlenosti i proizvodnje. Regionalna politika fokusirana je na regionalnu i urbanu razinu, no to se događa na štetu nacionalne razine koja je često prikladnija za promicanje razvoja. Potpuna upotreba resursa zahtjeva demokratsku participaciju, a ne elitno planiranje. Posebice „pametne specijalizacije“ koje predlaže EU i koje podrazumijevaju da bi svaka regija trebala biti svjetski lider u nekom području ne mogu funkcionirati jer ne postoji dovoljno proizvoda za sve. Stoga je prespecijalizacija izgledna opcija. Nadalje, dok je intra-regionalna trgovina važna, veća pozornost trebala bi biti usmjerena ka promicanju ekološki održivih oblika proizvodnje, pri čemu bi se lokalni resursi trebali koristiti za lokalnu potrošnju, kao na primjer u slučajevima proizvodnje hrane ili energije. Europskoj uniji potreban je rebalans ekonomske politike, i dok se novoustanovljena procedura u EU odnosi samo na zemlje sa vanjskim deficitom, zemlje s vanjskim viškovima također bi morale prihvatiti više ekspanzionističke politike s ciljem povećavanja uvoza.

## **5. Kriza globalnog upravljanja**

Polje globalnog upravljanja u 2012. karakteriziraju dva porazna neuspjeha. Prvo, na polju financijske reforme ili ekonomske koordinacije nije se dogodio nikakav supstancijalni napredak. Neriješena kriza eurozone predstavlja rastuću prijetnju sve usporenijoj globalnoj ekonomiji. Usprkos brojnim deklaracijama o potrebi suočavanja s globalnim izazovima, korijeni

uzroka globalne financijske krize – ogromne neravnoteže tekućih računa, nejednaki prihodi i bogatstvo te neregulirana i nasilna financijska tržišta – i dalje ostaju neriješeni. Neravnoteže tekućih računa i dalje su visoko iznad razina održivosti. Implementacija novih financijskih regulacija zaostaje daleko za deklaracijama namjere. Problem institucija „prevelikih da bi se dopustila njihova propast“ daleko je od rješavanja, dok istovremeno financijske institucije postaju sve veće i sve koncentriranije; riskantne aktivnosti još se uvijek odvijaju, možda čak sve većoj mjeri se prenose na neregulirane i netransparentne bankovne sustave.

Drugo, okolišna dimenzija globalnog upravljanja sastoji se od situacije ekstremne i sve veće hitnosti – npr. klimatskih promjena i uništavanja bioraznolikosti – sa smanjenom političkom sposobnosti djelovanja. Samit Rio+20 održan 2012. pokazao je nesposobnost za obnavljanje globalnog plana održive politike. Upravljanje okolišnim pitanjima izgurano je na margine, svedeno na prazna obećanja u glavnim područjima ekonomskog razvoja, kao i na fragmentirane i neadekvatne mjere u području zaštite prirode.

Trenutno, ne postoji globalna institucija ili skup institucija koje učinkovito nadgledaju i kontroliraju globalne i sistemske rizike, poput globalnih neravnoteža tekućih računa, mjehure imovine (*asset bubbles*), pretjerane fluktuacije tečajeva, velike promjene u tokovima kapitala, razine međunarodnih rezervi ili štetne porezne konkurencije i izbjegavanja poreza. Institucije od kojih se sada očekuje da preuzimaju ove zadaće (ili njihove dijelove) – MMF, Grupa dvadesetorice (G20), Forum za financijsku stabilnost, Banka za međunarodne namire (*Bank of International Settlements*), Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj – na praktičnoj razini neučinkovito izvršavaju te zadaće. Na polju globalnog upravljanja okolišem, čini se da je službena politika EU reterirala od početka financijske i ekonomske krize i otkad postoji žalosno je manjkava.

Reforma globalnog financijskog upravljanja morala bi se temeljiti na imperativima jednakosti, ekonomske i financijske stabilnosti i mora biti organizirana na reprezentativan i transparentan način. Umjesto G20, samoimenovane grupe zemalja, cilj i eksplicitni selekcijski kriteriji trebali bi biti primijenjeni s ciljem osnivanja „Globalnog ekonomskog vijeća“ kako je predložila UN-ova komisija na čelu koje se nalazi Joseph Stiglitz. Upravljanje, mandati i politike preporuka MMF-a moraju biti podvrgnute supstancijalnim reformama. Ako postoji politička volja, moguće je postići veću transparentnost u poreznim pitanjima. Kako je UN trenutno najreprezentativniji koordinacijski forum, EU i ostale zemlje OECD-a trebale bi preusmjeriti sredstva i mandat sa OECD-a na višu razinu UN-ovih poreznih institucija i osigurati im dovoljno stručnjaka i moći da se učinkovito bore s izbjegavanjima i neplaćanjima poreza, te bi također trebalo smanjiti poreznu konkurenciju.

Bilo kakva smisljena alternativna politička strategija u području globalnog upravljanja okolišem mora odbaciti privatizaciju vode, energije i, općenito uzevši, zajedničkih dobara. Ona se mora boriti protiv monetizacije prirode i odbijati oslabljivanje ili promjenu obvezne regulacije tržišnim mehanizmima. EU bi mogla promicati vlastite kapacitete za razvoj dugoročne održivosti upuštanjem u novi tip multilaterizma. Umjesto da pokušava uvijek nametnuti vlastitu vodeću ulogu – ili vodećih zemalja članica – te umjesto da se svima ostalima obraća kao podređenima kojima je potrebno vodstvo, EU i njezine zemlje članice trebale bi praktirati neku vrstu otvorene diplomacije u kojoj vodstvo preuzimaju oni koji su vodeći u određenom polju.

Puni tekst EuroMemoranduma ocrta diskusije i radove izložene na 18. Radionici o alternativnim ekonomskim politikama u Europi koju organizira EuroMemorandum grupa, a koja je održana od 28. – 30. rujna 2012. u Poznau u Poljskoj. Ukoliko ste zainteresirani za puni tekst **EuroMemorandum 2013**

***Produbljivanje krize u Europskoj Uniji:  
Potreba za temeljnom promjenom***

molimo Vas da nam pošaljete e-mail na [info@euromemo.eu](mailto:info@euromemo.eu).

Za više informacija o EuroMemo grupi, kontaktirajte nas ili potražite na našim mrežnim stranicama:

**[www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)**