

Evropski ekonomisti za alternativno ekonomsko politiko v Evropi
 – EuroMemo skupina –

POGLABLJANJE KRIZE V EVROPSKI UNIJI: POTREBNE SO KORENITE SPREMEMBE

19

– EuroMemorandum 2013 –

V spomin na Tadeusza Kowalika (1925-2012), uglednega poljskega političnega ekonomista, neustrudnega zagovornika blaginje in demokratičnih pravic delavcev in njihovih družin.

EuroMemorandum je osnovan na razpravah in člankih, predstavljenih na 18. konferenci o alternativni ekonomski politiki v Evropi, ki jo je organizirala EuroMemo skupina med 28. in 30. septembrom 2012 v Poznaniu (Poljska). Besedilo je pripravljeno na osnovi pisnih prispevkov avtorjev: Örjan Appelqvist, Joachim Becker, Hermann Bömer, Tanja Česen, Judith Dellheim, Włodzimierz Dymarski, Giovanni Esposito, Trevor Evans, Fintan Farrell, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Peter Huber, Manuela Kropp, Karin Küblböck, Erkki Laukkanen, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Dominique Plihon, Werner Raza, Suleika Reiners, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger, Diana Wehlau in Frieder Otto Wolf.

www.euromemo.eu

POVZETEK

Uvod

Kriza, ki se je začela leta 2007 in se je dramatično poglobila leta 2008, je razkrila globoke razpoke v arhitekturi Evropske monetarne unije. Stroga varčevalna politika, ki so jo najprej vsilili vzhodno-evropskim in kasneje še perifernim državam evro območja, se sedaj začinja izvajati v državah v jedru evroobmočja. Kriza jasno kaže izrazito nedemokratično zgradbo Evropske unije, saj si Komisija prilašča vedno večjo moč pri nadzoru nacionalnih proračunov in to brez resnega nadzora evropskega parlamenta. Istočasno se v primerjavi s perifernimi državami krepi položaj severnih držav jedra monetarne unije, še posebej Nemčije. Toda nemško gospodarstvo, ki je odvisno od stagnacije plač in od rasti zunanje trgovinskega presežka, ne more biti dober model za celotno EU. Ob globalnih klimatskih

spremembah je pristop EU na konferenci Rio+20 julija 2012 onemogočil kakršen koli resen dogovor.

1. Ekonomska in finančna politika

20

Gospodarska ekspanzija leta 2012 se je končala z BDP, ki je bil še vedno nižji kot leta 2008. Recesija je bila prisotna v periferiji evro območja in BDP je med letom padel za 3% na Portugalskem in 6% v Grčiji. V vzhodni Evropi je večina držav imela nekaj gospodarske rasti, toda BDP je še naprej nižji od ravni pred krizo, razen na Poljskem in Slovaškem. Države v jedru evro območja so imele nekaj rasti, a je bila le-ta nizka, in celo Nemčijo, ki je močneje porastla v letih 2010 in 2011, so prizadele posledice strogih varčevalnih ukrepov¹, podobno kot njene številne trgovinske partnerje v Evropi.

Na začetku leta 2012 si je, predvsem zaradi vztrajanja Nemčije, 25 držav članic prizadevalo za uvedbo t.i. fiskalnega dogovora, ki bi predstavljal pravni okvir za zmanjšanje nacionalnih proračunskih deficitov na 0,5% BDP. To merilo bo v bodoče učinkovito preprečilo izvajanje aktivne fiskalne politike. Medtem je zaradi resne nevarnosti poglobljanja bančne krize intervenirala Evropska centralna banka ECB, in sicer s procesom dolgoročnega refinanciranja. Ta je med decembrom 2011 in februarjem 2012 komercialnim bankam priskrbel 1.000 milijard EUR posojil za tri leta z 1% obrestno mero; kljub temu se je v letu 2012 znižal obseg bančnih posojil gospodinjstvom in podjetjem. Potem ko so se sredi leta 2012 okrepile špekulacije s španskimi in italijanskimi obveznicami, je ECB najavila program dokončnih monetarnih transakcij (*Outright Monetary Transactions*). Le-ta omogoča intervencijo centralne banke v podporo državnim obveznicam na sekundarnem trgu, a le v primeru, če država najprej sprejme program evropskega reševalnega sklada, Evropski mehanizem za stabilnost. Še preden je ECB program aktivirala, je njeno najava vplivala na krhko finančno stabilnost v drugi polovici leta.

Ocene vpliva različnih fiskalnih pravil, uveljavljenih v evro območju, nakazujejo, da bi lahko BDP v obdobju 2013 do 2016 padel za 3,5% v evroobmočju kot celoti, približno 5% do 8% v Italiji, na Portugalskem in v Španiji, ter 10% v Grčiji in na Irskem. Evropski vrh je julija 2012 predlagal oblikovanje evropske bančne unije, ki bo vključevala nadzor Evropske centralne banke, skupno zavarovanje depozitov in skupno resolucijsko avtoriteto. Toda ob približno 6.000 bankah ostaja nerešeno vprašanje, katere banke bi ECB neposredno nadzirala, in nekatere severne države so nakazale nepripravljenost za nadaljevanje skupne depozitne in reševalne finančne oblasti.

Fiskalna politika bi se morala namesto na varčevanje osredotočiti na zmanjševanje brezposelnosti. Z javnimi izdatki bi morali podpirati družbeno in ekološko zaželeno

¹ Beseda 'austerity' pomeni fiskalno strogost, v Sloveniji pa se je že uveljavil prevod varčevalni ukrepi. (op.prev.)

investicijske projekte. Evropska valuta zahteva takšno evropsko fiskalno politiko, ki bi imela za cilj omilitev krize in učinkovit transfer sredstev med najbogatejšimi in najrevnejšimi regijami. Regionalno in industrijsko politiko bi morali okrepiti in Evropska investicijska banka, ki je pooblaščenca za izdajo evro obveznic, bi morala pospešiti glavne investicijske programe, zlasti v državah južne in vzhodne Evrope, ki jih je kriza najbolj prizadela. Od držav z zunanjetrgovinskim presežkom bi morali zahtevati, da povečajo povpraševanje ter s tem odpravijo velika zunanjetrgovinska neravnovesja. Politika zaposlovanja bi si morala prizadevati za promocijo strokovnega, dobro plačanega dela, kajti konkurenčnost, osnovana na nizkih plačah bo vedno pod pritiskom še cenejšega dela drugje v svetu. Normalni delovni teden bi morali skrajšati na 30 ur, s čimer bi znižali brezposelnost in dosegli premik k družbi, kjer plačano delo ne bi dominiralo življenju ljudi.

21

Finančni sektor je predimenzioniran in bi ga bilo treba radikalno znižati. Komerzialno in investicijsko bančništvo bi bilo potrebno ločiti, spodbujati bi bilo treba javne in združne komercialne banke, da bi zagotavljale sredstva trajnostnim investicijskim projektom. Investicijske banke, hedge sklade in zasebne delniške sklade bi bilo treba strogo omejiti. Trgovanje z vrednostnimi papirji bi moralo potekati na osnovi odobrenih javnih programov, za nove bi moralo veljati strogo testiranje, ustanoviti pa bi bilo potrebno Evropsko bonitetno agencijo. Za vse finančne transakcije bi moral veljati poseben davek na transakcije. Za Evropsko centralno banko bi morali uvesti učinkovit demokratičen nadzor; njen osnovni namen bi moral biti zagotavljanje finančne stabilnosti na osnovi obširnega, proticikličnega in splošnega, sistematičnega Evropskega programa stabilnosti.

2. Vodenje v EU

V odgovoru na krizo in javni dolg je bilo vpeljanih precej sprememb v vodenju EU: nova zakonodaja, ki zastruje pravila pakta za stabilnost in rast; nove pogodbe in meddržavni sporazumi, kot je Pogodba o koordinaciji in vodenju (*Treaty on Coordination and Governance*), vključno s strožjimi zahtevami glede državnih proračunov; in novi postopki, kot je Evropski semester, ki uvaja letni cikel, v katerem Evropska komisija in Evropski svet nadzorujeta makroekonomske politike in programe reform držav članic. Skupna tema teh sprememb je uvedba obširnega sistema skrbništva nad gospodarsko šibkejšimi državami z vztrajnimi pritiski glede znižanja stroškov, zmanjševanja delavskih standardov in privatizacije javnega premoženja. Za tiste države članice, ki so prejele *bailout* sredstva, sta nadzor in omejevanje še bolj zatiralna in obsežna, kar v primeru Grčije dejansko že meji na kolonialni sistem.

Neizogibna posledica takšnega razvoja je krepitev dolgotrajne krize legitimnosti EU. Demokratični primanjkljaj se vselej povečuje, ko so ključne odločitve zaščitene pred demokratičnimi zahtevami, kadar velike korporacije diktirajo politikam EU in narekujejo vsebino evropske zakonodaje, ko vplivna Evropska centralna banka sprejema ključne

odločitve, za katere v demokratičnem smislu ni odgovorna, ter ko v imenu enotnega trga in fiskalne konsolidacije reorganizira in ruši nacionalne socialne modele.

Čeprav so bili predstavljeni podrobni predlogi za spremembo sedanjih postopkov vodenja, je vse zaman, če ne bo prišlo do popolne spremembe usmeritve evropskih politik – v dostojno zaposlovanje in družbeno pravičnost. Zavedati se moramo, da je kriza legitimnosti EU tako resna, da bo potencialno kljubovanje sedanjemu sistemu na ravni držav članic videti vse bolj upravičeno.

3. Prestrukturiranje socialne agende

Varčevalne politike so prizadele tudi življenja milijonov Evropejcev, še posebej tistih, ki živijo v južnih in vzhodnih perifernih državah. Uradna stopnja brezposelnosti je bila leta 2012 v EU 10,6%, toda v Španiji in Grčiji kar 25%, in medtem ko je bila stopnja brezposelnosti mladih v EU 22,7%, je bila v Španiji in Grčiji več kot 50%. Varčevalne politike so se namesto zapiranja davčnih oaz osredotočile na zmanjševanje izdatkov, kar se odraža na časovnem odlaganju ali preklicu infrastrukturnih projektov, kakor tudi na zniževanju izdatkov za zdravstvo, izobraževanje in socialno varnost. Zaposlovanje v javnem sektorju se je v številnih državah drastično znižalo, znatno je poraslo število in delež revnega prebivalstva zaradi recesije ter varčevalnih ukrepov. Najrevnejši sloji so bili najbolj prizadeti in v številnih državah v recesiji je bil prizadet tudi srednji razred prebivalstva.

V zgodovini so socialne politike temeljile na netržnih storitvah, na subvencijah za pridelovanje hrane, na zagotavljanju brezplačnih storitev v zdravstvu in izobraževanju. Sedaj se netržnost javnih storitev z uvedbo plačil za zdravstvene in šolnin za izobraževalne storitve obrača v drugo smer. Istočasno Evropska komisija zagovarja naraščanje fleksibilnosti trgov dela, zamrznitev plač, pokojninske reze in dvig upokojitvene starosti, ob tem pa tudi zmanjšanjem omejitev pri odpuščanju ter omejevanju nadomestila za brezposelnost. Vse to predstavlja nadaljnje odvzemanje moči evropskemu socialnemu modelu.

Neuspeh EU in vodilnih držav članic pri harmonizaciji neposrednih davkov je vodil v razcvet davčnega tekmovanja, saj so države z davčnimi ugodnostmi spodbujale obstoječe in potencialne investitorje, kar je zaradi zniževanja davkov vodilo do večje ranljivosti držav. Vse države članice bi se morale obvezati, da bodo imele splošne progresivne davke in ustrezno harmonizacijo davčnih stopenj. Podjetniški in drugi davki bi morali preprečevati selitev dobičkov, države članice bi se morale obvezati k večji transparentnosti in izmenjavi informacij o dohodkih. Preprečiti bi morali izogibanje plačilu davkov in ukiniti davčne oaze ter povečati obdavčenje premoženja. Trend premika od neposrednih davkov v smeri bolj regresivnih posrednih davkov bi bilo treba spreobrniti in ukiniti destruktivno davčno tekmovanje.

4. Razvojna strategija za evropsko periferijo

Razmejitev med centrom in periferijo vnaprej določa evropski integracijski proces, toda neoliberalni model je razlike še povečal. V mediteranskih državah (Grčija, Španija in Portugalska) je vključevanju v EU sledila delna deindustrializacija, ker je država ni bila več zmožna nadaljevati z nacionalno industrijsko politiko, z uvedbo Evra pa je izgubila možnost zaščite domače industrije z devalvacijo. Deflacija plač v Nemčiji in v drugih severnoevropskih državah je sprožila porast zunanjetrgovinskih primanjkljajev. V baltskih, južnih in vzhodnih državah Evrope je rast postala močno odvisna od povečanja obsega posojil, večinoma v tujih valutah. Priliv tujega kapitala je sprožil konjunkturo na trgu nepremičnin, toda prevrednoteni devizni tečajji so škodili industrijskemu razvoju in vodili v celo v višje zunanjetrgovinske primanjkljaje kot v mediteranskih državah. V Višegrajski skupini držav (Češka, Madžarska, Poljska in Slovaška) je postal industrijski sektor zelo povezan z nemško izvozno industrijo, razen na Madžarskem, kjer se je primanjkljaj zmanjšal.

23

Baltske, južne in vzhodne države Evrope je kriza prizadela jeseni 2008, ko je pojemanje prilivov kapitala oziroma celo odliv kapitala v jedro zadelo njihove modele rasti. Madžarska, Latvija in Romunija so prve zaprosile Mednarodni denarni sklad za programe pomoči; osrednji cilj programov je bil stabilizacija deviznih tečajev, kar je bila tudi prioriteta zahodnoevropskih bank, ki so pred tem državam obilno posojale. Ti programi so vodili v padec življenjskega standarda, posebno v Latviji. Mediteranske države so se soočale s krčenjem tokov kapitala, pobegom kapitala in špekulativnim napadom leta 2010, ki se je začel v Grčiji. Odziv držav v jedru evroobmočja je bil zelo počasen in strogi varčevalni programi so se nanašali na zmanjševanje proračunskih in tudi zunanjetrgovinskih primanjkljajev. S temi programi so zahodnoevropske banke pridobile dovolj časa, da so se umaknile iz mediteranskih držav, toda varčevalni programi niso reševali problema deindustrializacije in te države so se znašle v razvojni slepi ulici. Vzhodnoevropske države je konec leta 2008 in na začetku 2009 najprej prizadelo krčenje izvoza in njihovo okrevanje je bilo povezano z okrevanjem nemškega izvoza – pričakovanje so zasenčili evropski varčevalni programi in umiritev rasti na ključnih trgih, kot je Kitajska

Evropska regionalna politika se je osredotočila na infrastrukturni razvoj in ne v razvoj proizvodne strukture. Novi evropski proračun 2014-2020 (sprejet naj bi bil na začetku leta 2013), predlaga 5% znižanje sredstev za kohezijske politike in preusmeritev dodelitve le-teh v korist bogatejših in povprečnih (tranzicijskih) držav na račun revnejših držav. Tako imenovani "prijatelji boljšega trošenja" iz severne Evrope opozarjajo na vzporedno spremljanje makroekonomskih razmer ob trošenju kohezijskih sredstev in vse kaže, da bo predlog sprejet. Evropske periferne države so uspele znižati zunanjetrgovinski primanjkljaj, toda to je bil rezultat krčenja domačega povpraševanja zaradi strogih varčevalnih programov, kar je imelo pogubne socialne posledice. Evropski voditelji trdijo, da bodo strukturne reforme, ki jih zahtevajo EU/IMF programi – privatizacija in reforme trga dela –, povečale

konkurenčnost, vendar je v teh programih aktivna industrijska politika popolnoma odsotna. Evropska politika ravno tako zanemarljivo visok zunanjetrgovinski presežek, ki ga ustvarjajo Nemčija in druge severne države kot rezultat izvajanja neomerkantilistične politike

24

Sedanja raven javnega dolga v Grčiji in v drugih perifernih državah je nevdržna. Tako visok dolg bi moral biti predmet revizije, da bi določili, kateri del je legitimen, medtem ko je treba preostali del dolga znižati na vzdržno raven. Vlogo Evropske centralne banke kot posojilodajalca v skrajni sili za državne obveznice je treba razširiti in jo oddvojiti od zahtev po strogi fiskalni politiki. Evropski proračun bi bilo treba povečati, da bi lahko pospešili makroekonomsko stabilizacijo in da bi pospešili glavne investicije in razvojne programe v južni in vzhodnoevropski periferiji. Aktivna industrijska in regionalna politika bi morali promovirati razvoj v perifernih državah, kajti razvoj se ne pojavlja le kot rezultat tržnih procesov. Sedanja evropska regionalna in kohezijska politika je v glavnem promovirala mestna območja, a pomoč revnejšim predelom je pomembna za gospodarsko rast in rast zaposlenosti. Regionalna politika je osredotočena na regionalno in urbano raven, v škodo nacionalni ravni, ki bi bila ustrežnejša za spodbujanje razvoja. Polna uporaba virov zahteva demokratično udeležbo in ne načrtovanje elit. Zlasti t.i. pametna specializacija (*Smart Specialisation*), ki jo predlaga EU in po kateri naj bi vsaka regija postala svetovni vodja na nekem področju, ne more delovati, če ni dovolj proizvodov, verjetna je tudi pretirana specializacija. Poleg tega bi bilo treba, ob sicer pomembni medregionalni trgovini, več pozornosti posvetiti promociji ekološke proizvodnje z uporabo lokalnih virov in za lokalno potrošnjo (na primer hrana in energija). Ekonomsko politiko EU bi morali preusmeriti, in tako kot na novo predpisani postopki veljajo za države z zunanjetrgovinskim primanjkljajem, bi morali zahtevati tudi od držav z zunanjetrgovinskim presežkom, da sprejmejo bolj ekspanzivno politiko in s tem povečajo uvoz.

5. Kriza v globalnem vodenju

Področje globalnega vodenja v letu 2012 označujeta dva velika neuspeha. Prvič; nobenega napredka ni bilo na področju finančnih reform ali ekonomske koordinacije. Nerešena kriza evroobmočja predstavlja rastočo grožnjo globalni ekonomiji, ki upočasnjuje svojo rast. Kljub številnim deklaracijam o potrebi odziva na globalne izzive, glavni razlogi za globalno finančno krizo – obsežna zunanjetrgovinska neravnovesja, neenakost v dohodku in premoženju ter neurejeni in nestanovitni finančni trgi – ostajajo nerešeni. Zunanjetrgovinska neravnovesja močno presegajo raven vzdržnega. Izvajanje nove finančne ureditve v praksi zaostaja za dobrimi nameni v deklaracijah. Problem “prevelik, da bi propadel” je še daleč od rešitve in finančne institucije postajajo še večje in bolj združene; naraščajoče tveganje je še vedno preneseno na formalno neurejeni sivi bančni sistem.

Drugič: okoljevarstvena dimenzija globalnega vodenja združuje primere izredne in naraščajoče nujnosti – denimo klimatske spremembe in uničevanje biotske raznovrstnosti – z vedno manjšo politično sposobnostjo ukrepanja. Konferenca na vrhu Rio+20 je leta

2012 dokazala, da ni sposobna obnoviti globalne agende o okoljski politiki. Vodenje okoljevarstvene politike je odrinjeno na stran, skrčeno na prazne obljube o glavnih področjih ekonomskega razvoja, preveč razdrobljeno in z polno neustreznih ukrepov o zaščiti narave.

Trenutno ni globalne institucije ali niza institucij, ki bi učinkovito spremljale in nadzorovale globalna in sistemska tveganja, kot so zunanjetrgovinska neravnovesja, prevrednotena sredstva, izredna nihanja deviznih tečajev, velika nihanja kapitalskih tokov, raven mednarodnih rezerv ali škodljivo davčno tekmovanje in izogibanje plačilu davkov. Institucije, ki naj bi izvajale te naloge (delno) – Mednarodni denarni sklad, skupina dvajsetih (*the Group of 20, G20*), forum za finančno stabilnost (*Financial Stability Forum*), mednarodne banke (*Bank of International Settlements*), Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) – v praksi niso aktivne pri izvajanju teh nalog. Na področju vodenja okoljevarstvene politike je moč zaznati, da se je evropska politika po začetku finančne in gospodarske krize umaknila ter je na žalost nezadostna.

25

Reforma vodenja globalne finančne politike mora biti osnovana na pravičnosti, na ekonomski in finančni stabilnosti ter mora biti reprezentativno in transparentno organizirana. Namesto samoimenovanih držav G20 bi morali oblikovati “Globalni ekonomski forum”, objektivno in jasno izbrati člane, tako kot je predlagala komisija Združenih narodov, ki jo vodi Joseph Stiglitz. Mednarodni denarni sklad bi moral znatno reformirati svoje vodenje, mandat in politična priporočila. Če bi bila prisotna politična volja, bi bila večja davčna transparentnost zagotovo dosegljiva. Združeni narodi so sedaj najbolj pristojno mesto, zato bi morali EU in OECD prenesti sredstva in pristojnost na davčno institucijo OZN na visoki ravni, ji strokovno pomagati in ji zagotoviti moč, da bi se učinkovito borila proti izogibanju plačila davkov in davčnemu tekmovanju držav.

Vsaka pomembna alternativna politična strategija na področju varstva okolja mora zavračati privatizacijo vode, energije in na splošno vsakdanje hrane, boriti se mora proti denarnem vrednotenju narave in zavračati popuščanje ali menjavo predpisov s tržnimi mehanizmi. EU bi lahko povečala svoje pristojnosti z razvojem dolgoročne vzdržnosti in vključila nov tip multilateralizma. Namesto da vselej zahteva vodilno vlogo za sebe – ali za vodilne države članice – in namesto da vse postavlja v podrejeni položaj, potreben vodenja, bi morala EU (in države članice) izvajati odprto diplomacijo, v kateri bi vodili tisti, ki so na posameznem področju najbolj napredni.

Celotno besedilo **EuroMemoranduma2013: *The deepening crisis in the European Union: The need for a fundamental change*** je objavljeno na spletni strani: www.euromemo.eu. Za dodatne informacije o EuroMemo skupini obiščite navedeno spletno stran ali nam pišite na: info@euromemo.eu

Prevod povzetka: dr. Tanja Česen