

Slobodno tržište nasuprot socijalne države: slučaj Mehanizma za oporavak i otpornost

Križmančić, Lea

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:286395>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-14**

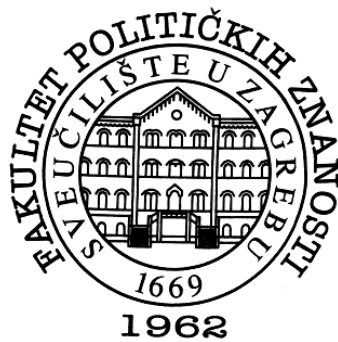


Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije



Lea Križmančić

SLOBODNO TRŽIŠTE NASUPROT SOCIJALNE DRŽAVE: SLUČAJ
MEHANIZMA ZA OPORAVAK I OTPORNOST
DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

SLOBODNO TRŽIŠTE NASUPROT SOCIJALNE DRŽAVE: SLUČAJ
MEHANIZMA ZA OPORAVAK I OTPORNOST

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Josip Lučev

Studentica: Lea Križmančić

Zagreb

rujan, 2024.

Izjavljujem da sam diplomski rad „Slobodno tržište nasuprot socijalne države: slučaj Mehanizma za oporavak i otpornost“, koji sam predala na ocjenu mentoru doc. dr. sc. Josipu Lučevu, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Lea Križmančić

Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Paradigme političke ekonomije.....	6
2.1. Liberalizam.....	6
2.2. Kejnezijizam, neokejnezijizam i postkejnezijizam.....	8
3. Povijesna perspektiva.....	11
3.1. Europa i Europska unija.....	12
4. Analiza ekonomskih pokazatelja.....	14
5. Mehanizam za oporavak i otpornost.....	21
6. Analiza sadržaja.....	23
7. Rasprava.....	29
8. Zaključak.....	32
9. Popis literature.....	34
9.1. Popis dokumenata.....	38
9.2. Popis internetske literature.....	38
9.3. Baze podataka.....	39

Popis tablica

Tablica 1 Ključni koncepti paradigmi i operativne varijable	9
Tablica 2 Matrica fiskalnih i monetarnih politika nakon 2008. i 2020. prema odrednicama paradigmi	20
Tablica 3 Matrica izričaja u 6 stupova RRF-a prema odrednicama paradigmi.....	27

Popis grafova

Graf 1 Deficit kao % BDP-a u EU-27 državama (2003.-2015.).....	14
Graf 2 Dug kao % BDP-a u EU-27 državama (2003.-2015.)	15
Graf 3 Deficit kao % BDP-a u EU-27 državama (2011.-2023.)	18
Graf 4 Dug kao % BDP-a u EU-27 državama (2011.-2023.)	19

1. Uvod

Europska unija (EU) se 2020. godine suočila s jednim od dosad najvećih izazova uslijed ekonomske krize izazvane pandemijom. Kriza je ukazala na potrebu za strukturnim promjenama, a „Gospodarske posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19 potvrđuju važnost osiguravanja toga da Unija ima dostatne financijske kapacitete u slučaju gospodarskih šokova financijske kapacitete u slučaju gospodarskih šokova [...]“ (Vijeće Europske unije, 2020: 2). Stoga je kao odgovor na ovu krizu Europska unija osmislila plan oporavka pod nazivom EU sljedeće generacije (NextGenerationEU; NGEU), a unutar njega uspostavljen je i Mehanizam za oporavak i otpornost (Recovery and Resilience Facility; RRF) s ciljem poticanja gospodarskog oporavka i jačanja otpornosti svojih članica. Mehanizam za oporavak i otpornost predstavlja značajan korak u ekonomskoj povijesti EU, ne samo zbog svoje veličine i opsega, već i zbog strukturnih inovacija koje dolaze s njegovom uspostavom. Naime, Europska unija se po prvi put zadužuje na tržištu kapitala kako bi se financirao oporavak i otpornost članica što predstavlja zaokret ekonomske politike Europske unije. Stoga je razumijevanje procesa oporavka Europske unije, a s time i razumijevanje Mehanizma za oporavak i otpornost, od ključne važnosti za identificiranje dugoročnog smjera kretanja Europske unije te njezine političke ekonomije u cijelosti. Fokus rad je na analizi ujedno teorijskih i praktičnih odrednica Mehanizma za oporavak i otpornost, s ciljem razumijevanja smjera kretanja EU nakon krize uzrokovane pandemijom i njezine obnove. Za potrebe analize rad koristi okvir liberalne i kejnezijanske škole političke ekonomije s ciljem razumijevanja ekonomskih i političkih aspekata Mehanizma za oporavak i otpornost i utvrđivanja na koji način te paradigme oblikuje ekonomsku politiku Europske unije. Uz ekonomske aspekte i pretpostavke koje podrazumijevaju navedene paradigme, rad se također bavi i političkim aspektima navedenih paradigmi i u tom smislu predstavlja svojevrsnu poveznicu između javnih politika i političke. Kroz navedeno, rad doprinosi boljem razumijevanju kako je ekonomska politika nakon krize oblikovala ekonomsku politiku EU, a posljedično i politike njezinih država članica.

Rad nastoji pridonijeti popunjavanju praznine u literaturi pružanjem analize konkretnih političkih odluka u kontekstu paradigmi političke ekonomije te njihovog dugoročnog utjecaja na smjer kretanja Europske unije kao nadnacionalne zajednice. Prema tome, rad može poslužiti kao temelj za buduća istraživanja u području političke ekonomije Europske unije. Rad nastoji popuniti pojedine praznine identificirane u trenutnoj literaturi na temu odgovora Europske

unije na krize te Mehanizma za oporavak i otpornost. Naime, trenutna literatura omogućuje uvide i zaključke od izrazite važnosti, ali ne omogućuje dublju, ali i širu, analizu kretanja ekonomske politike Europske unije. U tom kontekstu te s obzirom na mehanizme koji su uspostavljeni nakon pandemije i ključne ekonomske te političke poteze koji su učinjeni, javlja se potreba za analizom kako su na to utjecale dvije velike škole političke ekonomije. Na primjer, postojeća istraživanja se uvelike bave izazovima u odgovoru Europske unije na krizu izazvanu pandemijom i učinkovitosti tih odgovora (Schelkle, 2021; Cazcarro i dr., 2022). Iako se često raspravlja o ekonomskim politikama i strategijama Europske unije, dublji aspekti njenog razvoja i usmjerenja ostaju zanemareni. Osim toga, postoje značajni nedostaci u analizi utjecaja korištenih instrumenata na političke i ekonomske promjene unutar EU-a, što posljedično oblikuje i smjer kretanja EU kao nadnacionalne zajednice. Naime, velik broj autora analizira utjecaj odgovora EU na pojedine države te njihov razvojni smjer te ističe zahtjev za koherentnom strategijom kako bi se postigli dugoročni ciljevi (Vassi i dr., 2022; Oellerich i Simons, 2023; Kivimaa i dr., 2023). S druge strane, posljedice pandemije su aktualizirale ideju Europe u dvije ili više brzina što se odrazilo i na pojedinu akademsku literaturu (Shultz i dr., 2023) te na pitanje odnosa političkih tijela Europske unije i nacionalnih vlada te tenziju između politika Europske unije i nacionalnih politika (Schramm i dr., 2022). Bez obzira na opseg odgovora EU, oba tabora su usmjereni na odnos Europske unije i država članica. Jednako tako, literatura je u velikoj mjeri usmjerena na samu provedbu mjera uspostavljenih kroz EU sljedeće generacije te na pitanje opozivanja i rashoda EU, no ne analiziraju potencijalne dugoročne posljedice i učinke odgovora EU na pandemiju (Pfeiffer i dr., 2021). Ekonomske politike i analize socijalne države Europske unije je također zastupljena tema u postojećoj literaturi, no literatura ne povezuje te segmente s konkretnim politikama i mehanizmima EU kao što je Mehanizam za oporavak i otpornost (Gilbert, 2002; Hemerijck, 2011). Potrebno je spomenuti kako se pojedini autori bave pitanjem smjera kretanja EU koji uključuju komponente liberalne i kejnezijanske politike te ističu utjecaj principa koje su uspostavili liberalizam i kejnezijanizam na kreiranje politike Europske unije nakon kriza, no ne ulaze u dublju analizu koje politike prevladavaju i koliko je te konzistentno s dosadašnjom ekonomskom politikom Unije (Brunnermeier i dr., 2016; Sayer, 2014; Blyth, 2013).

S obzirom na sve navedeno, postoji potreba za sveobuhvatnim pregledom političkih i ekonomskih odluka Europske unije u kontekstu nošenja s krizama te s obzirom na dvije velike škole mišljenja političke ekonomije. U cilju takve analize, potrebno je dublje promotriti koje su specifične ideje uočljive u mehanizmima koji su uspostavljeni kao odgovor na posljedice

pandemije, specifično Mehanizmu za oporavak i otpornost, gdje nas to vodi i koliko je takav pristup održiv. U kontekstu trenutačnih izazova i promjena unutar Europske unije te smjera političke ekonomije i principa kojima se vodi, tema je od iznimne važnosti, a je rad usmjeren na analizu korištenih mehanizama na dugoročni smjer kretanja EU i njezine ekonomske politike. Rad promatra Europsku uniju kao jedinstvenu jedinicu analize, za razliku od radova koji stavljaju fokus na pojedine države članice EU, njihove nacionalne planove oporavka i otpornosti te onih koji provode komparativne analize između država. Analiza na razini država članica i njihovog nošenja s ekonomskom krizom bi mogla dovesti do fragmentiranih uvida te potencijalno ne bi doprinijela identifikaciji smjera kretanja čitave zajednice. Odabir Europske unije kao jedinice analize u ovom radu omogućuje nadilaženje fragmentiranih uvida i pružan pregled usmjeravanja prema liberalnoj ili kejnezijanskoj paradigmi te razumijevanje kako promjene u političkoj ekonomiji utječu na europsku zajednicu. Ovakav pristup posljedično omogućava dublje razumijevanje europske politike i političkih promjena unutar EU. Analizirajući Europsku uniju kao cjelinu, u obzir se može uzeti šira slika političkog i ekonomskog okvira koji nerijetko ima kompleksne i međusobno povezane posljedice. Zaključno, analiza pruža uvid u lekcije iz naučene prethodnih kriza, odnosno financijske krize 2008. godine, kako bi se omogućilo dublje razumijevanje načina na koji se Europska unija nosila s ekonomskim izazovima. Jednako tako, omogućuje se i uvid u to kako su se ekonomske politike mijenja kroz različite krize. Ovakav okvir doprinosi razumijevanju razvoja i promjene političke ekonomije Europske unije po pitanju paradigmi koje je slijedila u nošenju s krizom uzrokovanom pandemijom.

Istraživanje je dizajnirano kao studiju slučaja Mehanizma za oporavak i otpornost s fokusom na utjecaj koji ima, politike od kojih se sastoji, ekonomske mjere koje propisuje te reperkusije koje će imati i na ekonomski oporavak država članica i Unije te oblikovanje budućih politika. Primarni razlog za odabir studije slučaja je taj što može obuhvatit složenost i specifičnost Mehanizma za oporavak i otpornost kao odgovora na krizu izazvanu pandemijom. Fokus na konkretne mjere, politike i izričaj, istraživanje omogućuje identificiranje kako ekonomske politike oblikuju smjer kretanja Europske unije te njezinu mogućnost za efikasno i efektivno upravljanje i prevenciju ekonomskih kriza. Analiza će se obuhvatiti posljedice ekonomskog kriznog upravljanja kroz donošenje Mehanizma za oporavak i otpornost na ekonomsku politiku EU, točnije odnos liberalne te kejnezijanske paradigme u njoj.

Cilj rada je sistematizirano analizirati utjecaj Mehanizma za oporavak i otpornost Europske unije kroz usporedbu liberalne, odnosno neoliberalne, paradigme s jedne strane te kejnzejijanske, odnosno neokejnzejijanske, s druge strane. U svijetu političke ekonomije, sukob između kejnzejijanske i liberalne paradigme te neokejnzejijanizma i neoliberalizma kao njihovih sljedbenica oblikuje ekonomske politike diljem svijeta, a jednako je primjenjivo i u slučaju Europske unije. Iako postoje značajne razlike između klasičnih paradigmi te njihovih sljedbenica, za potrebe ovog rada će se gledati kao dio istih struja. Metodološki okvir je razrijeđen s ciljem razumijevanja smjera kretanja Europske unije nakon donošenja Mehanizma za oporavak i otpornost, a predmetno istraživanje temelji se na kombinaciji analize ekonomskih pokazatelja te analize sadržaja i izričaja kroz razgraničenje kejnzejijanske i liberalne paradigme, razmatrajući razliku u njihovim ciljevima, instrumentima i pristupima ekonomskim pitanjima.

U prvom koraku će se napraviti povijesni pregled kako su paradigme oblikovale političku ekonomiju, instrumente koje se koristi te kako su se izmjenjivale u usporedbi s ekonomskim krizama, ujedno na globalnoj i europskoj razini. Na razini Europske unije će se razmotriti razlike u fiskalnim i monetarnim pristupima te instrumentima koje je Europska unija koristila u kontekstu krize 2008. godine i krize uzrokovane pandemijom. Zatim će se provesti kvalitativna analiza politika kako bi se utvrdilo odgovaraju li korišteni instrumenti liberalnoj ili kejnzejijanskoj paradigmi. U sljedećem koraku će se definirati ključni koncepti paradigmi, odnosno istaknuti njihov pogled na ekonomiju i svijet te definirati što ih razlikuje. Na temelju tih karakteristika će se stvoriti kriteriji za identifikaciju navedenih paradigmi u instrumentima i dokumentima Mehanizma za oporavak i otpornost, kao i mehanizama koji su njime uspostavljeni. Sljedeći korak podrazumijeva kvalitativnu analizu sadržaja i klasifikaciju na temelju uspostavljenih kriterija kako bi se utvrdilo koje teme, obrasci, izričaj, ciljevi i očekivani ishodi insinuiraju na sklonost jednoj od paradigmi. U posljednjem koraku će se utvrditi koji segmenti Mehanizma odgovaraju kojoj liberalnoj, odnosno neoliberalnoj, paradigmi a koji kejnzejijanskoj, odnosno neokejnzejijanskoj, paradigmi te izvesti zaključak o tome u kojem smjeru se kreće Europska unija s uspostavom tako osmišljene lepeze politika. Primjena ovako osmišljenog metodološkog okvira će pomoći u boljem razumijevanju dinamike europskog procesa obnove i reforme uslijed krize uzrokovane pandemijom i odgovoriti na pitanje kako se razvija politička ekonomija Europske unije u svjetlu suvremenih promjena i izazova. To će omogućiti nijansirano razumijevanje smjera ekonomske politike EU-a u fazi oporavka nakon pandemije i pridonijeti širem diskursu o budućnosti gospodarskog upravljanja u Europskoj uniji.

U vidu toga, postavlja se istraživačko pitanje: Na koji način Mehanizam za oporavak i otpornost odražava principe liberalne i kejnezijanske političke ekonomije te kakav dugoročni utjecaj imaju ove paradigme na oblikovanje ekonomske politike Europske unije? Teza od koje rad polazi je ta da je kriza uzrokovana pandemijom na Europskom prostoru pokazala potrebu intervencijom države, odnosno EU, i u tom smislu okretanje prema pristupima i instrumentima kejnezijanizma kao nedominantne paradigme u Europskoj uniji. Prva pretpostavka od koje rad polazi je ta da ekonomske politika Europske unije uvelike uspostavljena na principima liberalizam i ordoliberalizma te da kejnezijanska paradigma nije dominantna. Druga pretpostavka je ta da izbijanje velikih ekonomskih kriza nerijetko prati i promjena u paradigmi i mehanizma koji se slijede i koriste. S time na umu, rad nastoji odgovoriti na postavljeno istraživačko pitanje i doprinijeti shvaćanju promjene ekonomske politike Europske unije kroz analizu odgovora Europske unije nakon Velike recesije 2008. godine i krize uzrokovane pandemijom 2020. godine te usporedbu ključnih pokazatelja na razini Europske unije i analizu izričaja u glavnim dokumentima povezanim s Mehanizmom za oporavak i otpornost.

2. Paradigme političke ekonomije

U cilju sistematične analize, potrebno je jasno definirati ključne koncepte povezane s navedenim paradigama. Naime, obje su paradigme s vremenom dobile nasljednice koje su u velikoj mjeri zadržale glavne ideje, ali i nadodale pojedine nove. Stoga su na temelju pregleda literature teorija političke ekonomije određeni ključni koncepti paradigmi za provedbu analize. Za potrebe ovog rada, kejnezijanska i liberalna paradigma će se razmatrati u smislu instrumenata, ciljeva i željenih ishoda politika. Konkretno, liberalna paradigma se promatra u smislu manje regulacije države, odnosno u ovom slučaju EU, većeg naglaska na fiskalnu disciplinu i štednju te ponudu kao pokretača ekonomije. S druge strane kejnezijanska paradigma se razmatra u kontekstu većeg utjecaja i intervencije od strane državne, odnosno EU, anticikličkih politika te fokusu na potražnju kao pokretača ekonomije.

2.1. Liberalizam

Prema Friedmanu (2002: 13-15), liberalna perspektiva tvrdi da su slobodna tržišta, vođena silama ponude i potražnje, učinkovitija u raspodjeli resursa i promicanju gospodarskog rasta. Smith (1776: 593) uvodi koncept nevidljive ruke tržišta, prema kojem pojedinci koji slijede vlastiti interes nenamjerno pridonose ukupnoj ekonomskoj dobrobiti društva. Navedeni koncept produbljuje ideju da tržište treba biti slobodno, za razliku od tržišta reguliranog od strane države. Nozick (2001: ix) argumentira kako je potrebno da uloga države bude minimalna kako bi individualna prava bila zagarantirana bez prekomjerne državne intervencije. Tako bi se prema Nozicku (2001: 297) vlada trebala usredotočiti na održavanje reda i zakona i zaštitu vlasničkih prava, a ne na aktivno upravljanje gospodarstvom jer takve intervencije često dovode do neučinkovitosti i poremećaja tržišta. Prema tome, koncept od kojeg liberali polaze je da bi uloga države u upravljanju ekonomijom trebala biti svedena na što manji opseg te da jedino tržište omogućava efikasnu alokaciju resursa kroz mehanizme ponude i potražnje te bez državnih uplitanja. Iz toga proizlazi da bi pojedinci, a ne vlade trebali biti odgovorni za vlastitu ekonomsku dobrobit, a slijedeći vlastiti interes ljudi promiču društveni interes učinkovitije nego kada ga stvarno namjeravaju promicati, što navodi i Smith (1776: 29-31).

Na temeljima klasične liberalne misli, neoliberalizam promiče ideju da se faktori proizvodnje trebaju plaćati prema tržišnoj vrijednosti kako ističe i Palley (2005: 20). Pobornici neoliberalne

paradigme smatraju kako je slobodno tržište efikasno u alociranju resursa te kako ta efikasnost potiče inovacije, niže cijene za potrošače i povećanu kvalitetu dobara i usluga koje se na njemu nude. U tom kontekstu, Stanislaw i Yergin (1998: 14-15) stavljaju slobodno tržište u središtu neoliberalne paradigme te navode kako bi tržište, a ne vlada, trebalo određivati raspodjelu resursa zbog toga što su efikasnija i bolja u prepoznavanju potreba kupaca. Argumentacija liberala i neoliberala polazi od toga da je cilj deregulacije uklanjanje barijera slobodnom natjecanju što posljedično čini ekonomiju dinamičnijom i efikasnijom, a isto navodi i Krugman (2009: 75) u svojoj kritici gdje ističe kako je deregulacija financijskih tržišta trebala osloboditi inovacije i rast uklanjanjem opterećujućih državnih kontrola.

Pobornici liberalne misli, kao što kaže Brumec (2017: 22-23), također ističu važnost smanjenja državnog duga i fiskalnog deficita kako bi se očuvala ekonomska stabilnost i spriječila potencijalna inflacija. Prema Friedmanu (2002: 75-80), fiskalna disciplina ključna je za sprječavanje gomilanja neodrživog duga, koji može potkopati ekonomsku stabilnost i dugoročne izglede za rast. Na taj način štednja i fiskalna disciplina omogućuje održavanje uravnoteženog proračuna te omogućuje smanjenje deficita i javnog duga što posljedično omogućava stabilnost gospodarstva. Uz navedeno dolazi i usmjerenost na ponudu kao pokretača gospodarstva. Naime, Harvey (2005: 22) naglašava kako politike na strani ponude imaju za cilj povećati učinkovitost i produktivnost gospodarstva smanjenjem regulatornih opterećenja i snižavanjem poreza za tvrtke. Slijedom svega navedenog, Harvey (2005: 65-68) navodi kako su privatizacija, deregulacija i fiskalna štednja ključne su komponente ovog pristupa, uz uvjerenje da će smanjenje uloge države dovesti do veće ekonomske dinamike i inovativnosti.

2.2. Kejnezijanizam, neokejnezijanizam i postkejnezijanizam

Kejnezijanska teorija polazi od toga da tržišta nisu inherentno pravedna te je državna intervencija neophodna za upravljanje ekonomskim ciklusima i osiguranje stabilnosti, posebno kroz fiskalne politike koje potiču agregatnu potražnju. Aktivna fiskalna politika, odnosno fiskalni stimulans, podrazumijeva državnu potrošnju i porezne politike kako bi se potaknula agregatna potražnja i ekonomski rast što navodi i Krugman (2009:102) kada govori da kejnezijanska ekonomija uči da je vladina intervencija nužna kako bi se održala razina potražnje i spriječio ekonomski pad. Keynes (2013: 372-378) ističe kako država mora uskočiti kako bi podigla razinu potražnje i smanjila nezaposlenost, a posebice u vrijeme ekonomske stagnacije ili pada. Ideja regulacije tržišta od strane države polazi od toga da su pravila dizajnirana da kontroliraju ili utječu na ekonomsku aktivnost kada tržišni mehanizmi zakažu i na taj način štite javne interese. Stiglitz (2002: 223) naglašava potrebu za regulacijom kako bi se omogućila pravedna konkurencija među subjektima koji se natječu na tržištu, zaštitili kupci i ublažili sistemski rizici. Intervencija države je u tom smislu opravdana neefikasnošću tržišta da osigura javna dobra i ekonomsku stabilnost, a one mogu uključivati fiskalne i monetarne politike, državnu potrošnju te infrastrukturne i socijalne programe. Ideja od koje kejnezijanci polaze je anticiklična fiskalna politika, odnosno korištenje fiskalne politike kako bi se smanjila krivulja ekonomskih ciklusa povećanjem agregatne potražnje i poticanjem potrošnje tijekom krize, a štednjom tijekom ekonomskog rasta. Keynes (2013: 378-380) tvrdi da je tijekom ekonomske kontrakcije i padova potražnja privatnog sektora nerijetko smanjena te kako je državna intervencija nužna za povećanje ukupne potražnje i ublažavanje učinaka kriza. Iz navedenog je vidljivo kako ovaj pristup ističe važnost regulacije tržišta i zaštiti javnih dobara, pa tako Stiglitz (2002: 221-223) govori da je učinkovita regulacija ključna kako ne bi došlo do društvenih i ekonomskih šteta do kojih neregulirana tržišta nerijetko mogu dovesti.

Kejnezijanska paradigma vidi važnost borbe protiv nezaposlenosti kao jednog od ključnih ciljeva i u tom kontekstu naglašava aktivnu ulogu države u očuvanju socijalne kohezije. Streeck (2014: 152-159) ističe da je državna intervencija ujedno bitna za ekonomsku stabilnost, za održavanje društvene kohezije kroz zaštitu socijalne dobrobiti, smanjenje nejednakosti kroz provedbu programa socijalne skrbi i osiguravanje poštenog tržišnog natjecanja. Prema Pikettyju (2017: 480), bez državne intervencije bogatstvo se sakuplja u rukama bogatih što predstavlja prijetnju za stabilnost ekonomije i demokratskih institucija. Stoga, kejnezijanski pristup uključuje socijalne i redistributivne politike kako bi se osigurala pravedna raspodjela

resursa. Mehanizmi socijalne države, kao što su naknade za nezaposlenost, zdravstveno i mirovinsko osiguranje i drugo, su dizajnirani da osiguraju ekonomsku pomoć ugroženim skupinama u društvu. Piketty (2014: 480) navodi kako su takvi programi nužni kako bi se adresirali problemi nejednakosti dohotka i pružila sigurnosna mreža za najranjivije koju može stvoriti neregulirani kapitalizam.

Američki kejnzejanci, odnosno neokejnzejanci, prihvaćaju teorije raspodjele dohotka, karakteristične za neoliberalizam, dok europski kejnzejanci, odnosno postkejnzejanci, odbacuju takvo shvaćanje, navodi Palley (2005: 20-21). Prema tome, postkejnzejanski ekonomisti polaze od toga da sindikati i drugi institucionalni čimbenici imaju značajnu ulogu u određivanju raspodjele dohotka, a ne samo tržišna vrijednost. Postkejnzejanci prihvaćaju ideju aktivne države koja radi na stabilizaciji gospodarstva i vjeruju da monetarna i fiskalna politika utječu na razinu agregatne potražnje i zaposlenosti, nastavlja Palley (2005: 20-21). Melmies (2010: 446) dodatno naglašava ovu razliku kroz analizu teorija cijena, ističući da neokejnzejanci objašnjavaju rigidnost cijena kroz mikroekonomske osnove kao što su transakcijski troškovi nastali kao posljedica promjene cijena od strane poduzetnika i nominalni ugovori, što je u skladu s njihovim pokušajem da zadrže elemente neoklasične ekonomije u okviru kejnzejanskih modela. S druge strane, Melmies (2010: 458) ističe da se postkejnzejanci fokusiraju na institucionalne i makroekonomske aspekte, tvrdeći da cijene nisu samo rezultat tržišnih snaga, već i institucionalnih aranžmana i socijalnih normi.

Sukladno prethodno napravljenom pregledu paradigmi, u nastavku je prikazana matrica ključnih koncepata paradigmi te su za svaku prikazane operativne varijable napravljene na temelju koncepata svake od paradigme.

Tablica 1 Ključni koncepti paradigmi i operativne varijable

Koncepti	Operativne varijable	
	Liberalna paradigma	Kejnzejanska paradigma
Tržište	<ul style="list-style-type: none"> - tržišna i ekonomska učinkovitost - jedinstveno tržište - olakšavanje pristupa tržištu - jačanje konkurencije 	<ul style="list-style-type: none"> - regulacija/ nadzor tržišta - regulatorni okviri - kontrola ekonomske aktivnosti - ekonomsko upravljanje

Uloga države	<ul style="list-style-type: none"> - minimalna uloga države - ograničena intervencija - regulatorno pojednostavljenje - zaštita individualnih prava 	<ul style="list-style-type: none"> - državna intervencija - politike stabilizacije - državno financirani programi - javna ulaganja
Štednja/ potrošnja	<ul style="list-style-type: none"> - fiskalna odgovornost i štednja - smanjenje javnog duga - kontrola fiskalnog deficita - proračunska disciplina - fiskalna konsolidacija 	<ul style="list-style-type: none"> - aktivna fiskalna politika - mjere fiskalne potpore - ekspanzivna fiskalna politika - upravljanje ekonomskim ciklusima - anticikličke mjere
Ciljevi i mehanizmi	<ul style="list-style-type: none"> - povećanje efikasnosti i produktivnosti - jačanje poduzetnika - privatna ulaganja 	<ul style="list-style-type: none"> - društvena kohezija - sustavi socijalne zaštite - uključivi rast - smanjenje društvenih nejednakosti - pravedna raspodjela resursa

Izvor: Autorica prema prethodnoj analizi

Kako bi se bolje razumjele implikacije paradigmu na smjer kretanja Europske unije, u nastavku će biti napravljen povijesni pregled kako su se paradigme oblikovale države i nadnacionalne institucije te se izmjenjivale i nadograđivale u trenutku kada njihove pretpostavke i instrumenti nisu više bile u stanju osigurati stabilnost i rast ekonomije. Za potrebe prvog dijela analize instrumenata koji su korišteni i njihove sukladnosti s paradigama, napravljena je usporedba s instrumentima koje je Europska unija koristila nakon Velike recesije 2008. i nakon krize uzrokovane pandemijom u cilju utvrđivanja koje paradigme dominiraju i kojem periodu.

3. Povijesna perspektiva

U predgovoru Polanyijeve knjige Stiglitz (2001: 6) ističe da je Velika depresija (1929. – 1933.) pokazala kako samoregulirajuća ekonomija ne funkcionira uvijek dobro te tako potaknula promjenu s tada dominantnog laissez-faire liberalizma prema politika intervencionizma karakterističnima za kejnezijansku misao, ističući potrebu da države stabiliziraju ekonomiju. Moss (2005: 32) navodi kako su, u godinama koje su uslijedile, državna regulacija, planiranje, kolektivno pregovaranje, potrošnja na socijalnu skrb i kejnezijansko upravljanje potražnjom nakon 1945. privremeno postigli i održivi rast i društvenu jednakost. Moss (2005: 32) nastavlja da su nadnice rasle s profitom, dolazi do ublažavanje krivulje financijskih ciklusa i nezaposlenosti, a time i razloga za klasni sukob, no kako je uloga države i sindikalne moći u promicanju rasta bila je uvelike prenapuhana. U kontekstu analize odnosa rada i kapitala, Piketty (2014: 53) daje povijesni pregled koji uvelike pokazuje kako se na globalnoj razini mijenjala dominantna paradigma. Prema Pikettyju (2014: 53), šokovi koji su pogodili gospodarstvo u razdoblju Prvog svjetskog rata, a zatim Velika depresija, Drugi svjetski rat i posljedična pojava novih regulatornih i poreznih politika su zajedno s kontrolama nad kapitalom smanjili udio kapitala u prihodu na povijesno niske razine u 1950-ima. Piketty (2014: 53) nadalje ističe kako je rast udjela kapitala ubrzan pobjedom Margaret Thatcher u Engleskoj 1979. i Ronalda Reagana u Sjedinjenim Državama 1980., označivši početak konzervativne revolucije, odnosno okret prema ekonomskom liberalizmu. Streeck (2011: 6) ističe da je demokratski kapitalizam funkcionirao tijekom prvih desetljeća nakon Drugog svjetskog rata, ali od tada se odnos između demokracije i kapitalizma počeo pogoršavati. Kao rezultat toga, pojavile su se dvije suprotstavljene ideološke pozicije. Desnica je izražavala zabrinutost da bi većina mogla predstavljati prijetnju privatnom vlasništvu i slobodnoj trgovini te je strahovala da bi ljevica mogla koristiti demokratske procese za ukidanje kapitalizma. S druge strane, ljevica se bojala da bi kapitalisti, odnosno desnica, mogli ugroziti demokraciju kako bi zaštitili kapitalizam, nastavlja Streeck (2011: 8). Ova ideološka podjela proširila se i na ekonomsku sferu, rezultirajući u nastanku dvije značajne škole mišljenja – liberalne i kejnezijanske.

Kroz godine, ove paradigme su oblikovale političke odluke i ekonomske politike diljem svijeta. Različiti pogledi izazvali su duboku raspravu o tome koja kombinacija ekonomskih politika može dovesti do optimalnog ishoda. Dok su neki tvrdili da bi tržište trebalo biti neograničeno i samoregulirajuće, drugi su zagovarali potrebu za aktivnom državnom ulogom kako bi se

očuvala stabilnost i pravedna raspodjela. Danas postoji konsenzus oko slobodnog protoka robe i kapitala, no dvije velike škole mišljenja uvelike se razlikuju u instrumentima koje treba koristiti te odluci kada ih koristiti. Stoga, rad teži analizi navedenih paradigmi i njihovog utjecaja na ekonomske politike na temelju pretpostavki fiskalne i monetarne politike obje paradigme. Naime, u kontekstu fiskalne politike, Blyth (2013: 100-117) navodi kako liberali naglašavaju važnost smanjenja deficita i javnog duga kroz smanjenje potrošnje i povremeni povećanje poreza, odnosno stavlja naglaska na fiskalnu disciplinu, dok kejnezijanci potiču korištenje fiskalne politike za upravljanje ekonomskim ciklusima te povećanje državnih rashoda kako bi se potaknula agregatna potražnja tijekom gospodarskih padova. U kontekstu monetarne politike, Blyth (2013: 138-142) nastavlja kako je kontrola inflacije kroz strogu monetarnu politiku kamen temeljac liberalne, odnosno neoliberalne ekonomije, koja često uključuje više kamatne stope i ograničenu ponudu novca, dok je za kejnezijance ključna značajka smanjenje kamatnih stopa i povećanje ponude novca za poticanje zaduživanja i ulaganja. Objе paradigme su kroz povijest imale trenutke kada su se smatrale dominantnom paradigmom, a promjena fokusa s jedne na drugu je nerijetko pratila velike globalne šokove i krize. Rad polazi od pretpostavke kako je takva promjena u dominantnoj paradigmi i mehanizmima koji se smatraju poželjnima za ostvarenje ciljeva postala uvelike vidljiva nakon krize uzrokovane pandemijom.

3.1. Europa i Europska unija

Globalni zahvat neoliberalne ideje je na europskom tlu vidljiv u začecima Europske unije. Moss (2005: xii) ističe da je Europska zajednica izgrađena oko načela konkurentnog tržišta, supranacionalnog prava te poslodavaca i kapitalista, posebno velikih izvoznika i multinacionalnih kompanija, a kao takva mogla razvijati samo u neoliberalnom smjeru. Prema Mossu (2005: 4) je neoliberalizam u 1990-ima postao eksplicitna doktrina, upisana u ključne ugovore Europske unije koji uspostavljaju alokaciju resursa kroz kompetitivno tržište kao vodeći princip i ocrtavaju EU kao jedinstveno i kompetitivno tržište bez distorzija koje uzrokuje intervencije države. Uspostava Europske unije na takvoj doktrini je usmjerio i države članice da se okrenu prema ekonomskom liberalizmu i neoliberalizmu, ističe Moss (2005: 4). U tom kontekstu, Allen (2005: 214-215 prema Dyson and Featherstone, 1999) naglašava kako su nacionalne vlade država članica možda i željele stimulirati svoja gospodarstva, no vanjska ograničenja nisu dopustila su kapacitete domaćih aktera da simuliraju svoja gospodarstva i povećaju agregatnu potražnju i u tom smislu je dolazak EMU-a objasnio dominaciju

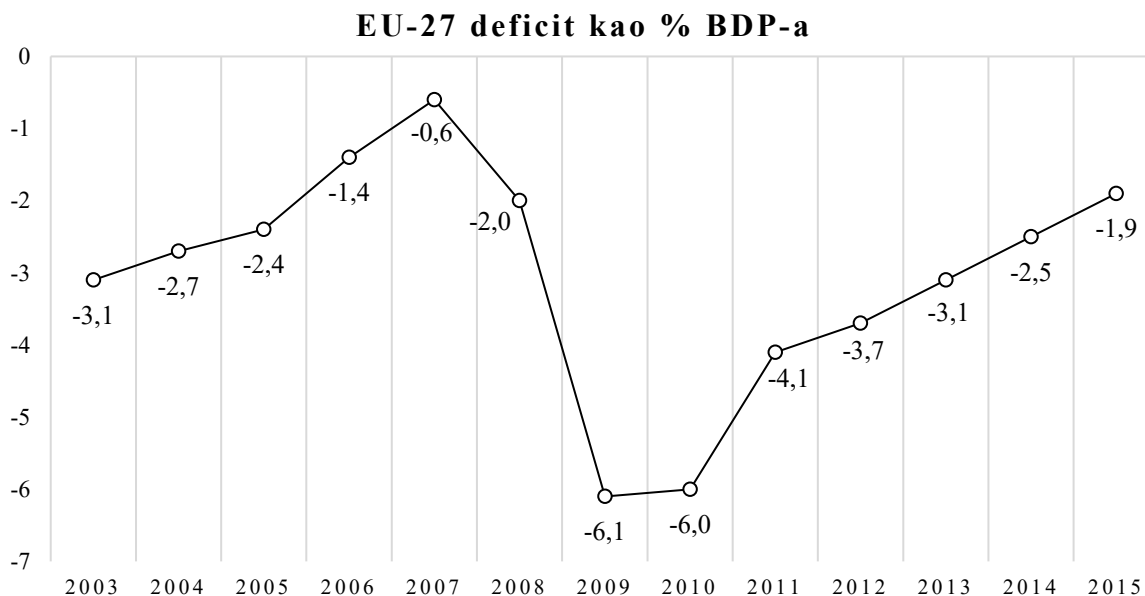
monetarizma i propast kejnezijanzma u većini europskih država. Navedeno je provedeno kroz uspostavu Pakta o stabilnosti i rastu (PSR) te Postupka u slučaju prekomjernog deficita koji pružaju okvir za fiskalnu disciplinu unutar Eurozone. Sanchis i Marco (2014: 13) navodi kako ta pravila omogućuju održavanje stabilnosti proračuna i sprječavaju značajnije deficite.

Jedan od mehanizam za prevladavanje kriza je Europski semestar, uspostavljen 2010. godine nakon Velike recesije 2008., koji je usmjeren na fiskalnu disciplinu i makroekonomsku stabilnost kroz usklađivanje nacionalnih proračunskih i ekonomskih politika s ciljevima i pravilima dogovorenim na razini EU-a za održiv gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta i zdrave javne financije (Commission.europa.eu, 2024a). Prema stranicama Vijeća Europske unije „Paketom od šest mjera pojačana su pravila Pakta o stabilnosti i rastu te njihova primjena. Usto, koordinacija gospodarskih i proračunskih politika njime je objedinjena u jedan proces – europski semestar“ (Consilium.europa.eu, 2024), a „Paket od dvije mjere sadržava odredbe kojima se omogućuje pomnije praćenje zemalja EU-a koje prolaze postupak u slučaju prekomjernog deficita kako bi se osiguralo da pravodobno reagiraju“ (Consilium.europa.eu, 2024). Bekker (2021: 176 prema Bekker i Klosse, 2013) navodi kako je EU ujedno i ojačala Pakt o stabilnosti i rastu i uvela Postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža (MIP), a Europski semestar je taj koji objedinjuje MIP i PSR i dodaje socijalnu koordinaciju i koordinaciju zaposlenosti. Navedeno ukazuje na daljnje uspostavljanje mehanizama koji održavaju liberalne tendencije Europske unije.

4. Analiza ekonomskih pokazatelja

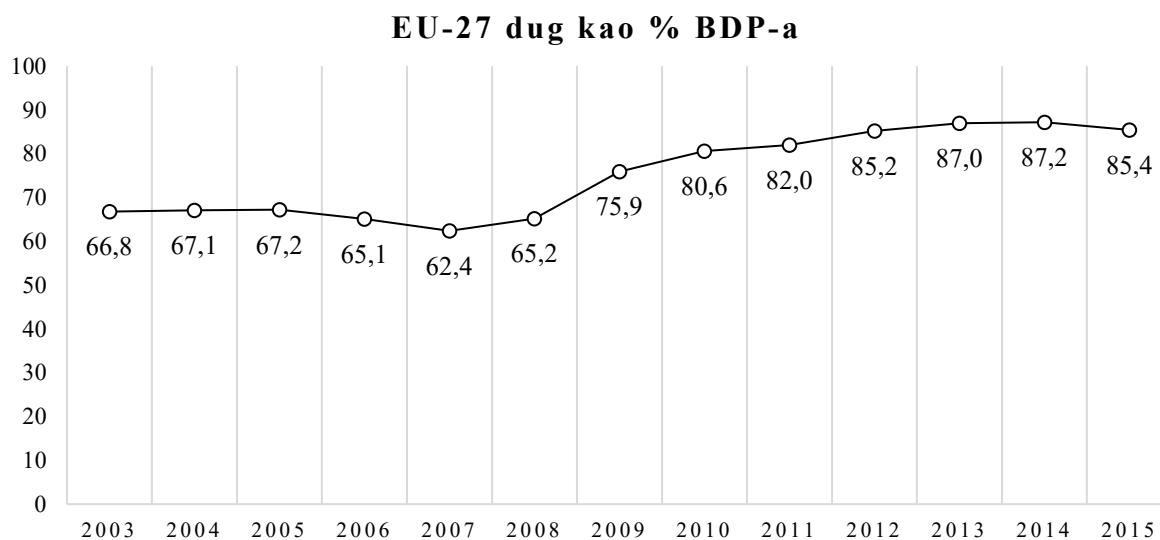
Prije krize 2008. godine EU-27 države su bila na putu fiskalne konsolidacije s deficitima koji su se smanjivali, a razine državnog duga su bile relativno, s blagim trendom pada. Tako prosječni deficit u Europskoj uniji 2007. godine iznosio -0,6% BDP-a Europske unije, a prosječni omjer duga i BDP-a za EU-27 62,4% (Eurostat, 2024a). Financijska kriza 2008. godine dovela je do naglog povećanja deficita i državnog duga diljem EU-a te je 2008. godine deficit za EU-27 države narastao je na -2,0% BDP-a EU, a omjer duga i BDP-a na 65,2%, jer su se vlade više zaduživale za financiranje mjera poticaja i suzbijanje recesije. Ozbiljnost krize bila je brzo uočljiva, a već sljedeće 2009. godine je deficit EU-27 država narastao je na -6,1% BDP-a, a omjer duga i BDP-a na 75,9% (Eurostat, 2024a). U periodu koji je uslijedio, države članice Europske unije su počele provoditi mjere štednje kako bi smanjile deficite što je dovelo do postupnog smanjenja deficita u narednim godinama. S druge strane, razine duga nastavile su rasti, dosegnuvši vrhunac od 87,2% u 2014. godini (Eurostat, 2024b).

Graf 1 Deficit kao % BDP-a u EU-27 državama (2003.-2015.)



Izvor: Autorica prema Eurostat, 2024a

Graf 2 Dug kao % BDP-a u EU-27 državama (2003.-2015.)



Izvor: Autorica prema Eurostat, 2024b

Promatrajući fiskalne mjere u Europskoj uniji nakon krize 2008. godine vidljivo je da prevladavaju liberalne i neoliberalne ideje kroz politike štednje na razini cijele Unije što ističe i Blyth (2013: 135) kada kaže da je usvajanje mjera štednje diljem Europe bilo potaknuto uvjerenjem da je fiskalna disciplina nužna za vraćanje povjerenja tržišta. Oko navedenog postoji konsenzus u literaturi pa tako i Sayer (2014: 95) ističe da su politike štednje u EU bile su opravdane na temelju smanjenja proračunskih deficita i javnog duga. Oba autora se slažu oko toga da su takve mjere dovele do teških društvenih i gospodarskih posljedica i rezultirale produljenom gospodarskom stagnacijom i povećanjem nejednakosti (Blyth, 2013: 135; Sayer, 2014: 95). Prema Brunnermeieru i dr. (2016: 378) europski odgovor na krizu 2008. je u početku bio fragmentiran, s nacionalnim vladama koje su provodile vlastite fiskalne mjere, no uspostava Europskog stabilizacijskog mehanizma (ESM) označila je značajan korak prema koordiniranom fiskalnom odgovoru. Tek je 2019. godina označila povratak održivim fiskalnim politikama kada je deficit dosegao -1,4% BDP-a Europske unije, a omjer duga i BDP-a pao je na 77,8% (Eurostat, 2024a).

U kontekstu monetarnih mjera nakon 2008., Brunnermeier i dr. (2016: 345-350) ističu kako je Europska središnja banka (ECB) odigrala je ključnu ulogu u stabilizaciji eurozone kroz nekonvencionalne monetarne politike, uključujući dugoročne operacije refinanciranja (LTRO) i program izravnih monetarnih transakcija (OMT). Takva intervencija ECB-a predstavlja pomak prema aktivnim mjerama monetarne politike, mnogo više u stilu kejnezijanske

paradigme. U tom kontekstu Blyth (2013: 165) navodi kako je odgovor ECB-a na krizu uključivao je niz nekonvencionalnih monetarnih politika usmjerenih na održavanje financijske stabilnosti i sprječavanje deflacije. Prema tome, kriza 2008. je fiskalnom smislu predstavljala zadržavanje liberalne paradigme, dok je u monetarnom smislu označila lagani pomak prema kejnezijanskim mjerama. S tim se slaže i Sayer (2014: 120) kada ističe da dok je fiskalna štednja dominirala odgovorom mnogih zemalja EU-a, ECB je zauzeo drugačiji pristup snižavanjem kamatnih stopa i kupnjom državnih obveznica kako bi osigurao likvidnost i stabilizirao bankovni sustav. Navedeno potvrđuje tezu kako velike ekonomske krize uzrokuju propitkivanje ustanovljenih mehanizama te kako su često popraćene korištenjem instrumenata koji ne pripadaju tada dominantnoj paradigmi. To navodi i Bergsen (2020: 131) te naglašava kako su prethodne krize, uključujući Veliku recesiju i krizu u eurozoni, potaknule su zahtjeve za promjenama ekonomske paradigme, a isto se može promatrati u kontekstu krize uzrokovane pandemijom za koju smatra da je prilika za dublje razmatranje promjena u ekonomskom pristupu.

U tom smislu, nakon krize uzrokovan pandemijom virusa COVID-19, način funkcionira društva, ali i ekonomije trebao je biti ponovno promišljen. Kao odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom EU je implementirala mnoge fiskalne i monetarne mjere. Bergsen (2020: 131) ističe kako je pandemija COVID-19 dovela je do neviđenih mjera ekonomske potpore od strane vlada diljem Europe. Time je kriza pružila priliku za značajnu demonstraciju sposobnosti država da provode politike i pružaju usluge. Prema Camuoussu i Claeysu (2020: 2) države članice su pokrenule fiskalne reakcije na rješavanje posljedica pandemije, ali proporcionalno svojim fiskalnim kapacitetima, no nakon nekoliko mjeseci, kriza izazvana COVID-19 je otvorila put velikoj institucionalnoj inovaciji – uvođenju protucikličkih fiskalnih transfera između zemalja koji se financiraju zajedničkim izdavanjem duga. U kontekstu tih fiskalnih mjera uspostavljen je i paket EU sljedeće generacije te Mehanizam za oporavak i otpornost kao njegov financijski najznačajniji dio. Aktivna fiskalna politika u tom smislu upućuje na pomicanje dotadašnje restriktivne fiskalne politike Unije prema kejnezijanskoj aktivnoj fiskalnoj politici.

Nadalje, Halász (2020 : 10) navodi kako je s početkom pandemije postalo jasno da strogi zahtjevi Pakta o stabilnosti i rastu ne mogu podržati u svjetlu krizne situacije u vezi s COVID-om te je 20. ožujka 2020. Europska komisija objavila da je prema njezinu mišljenju razumno aktivirati opću klauzulu o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu, koja omogućuje državama

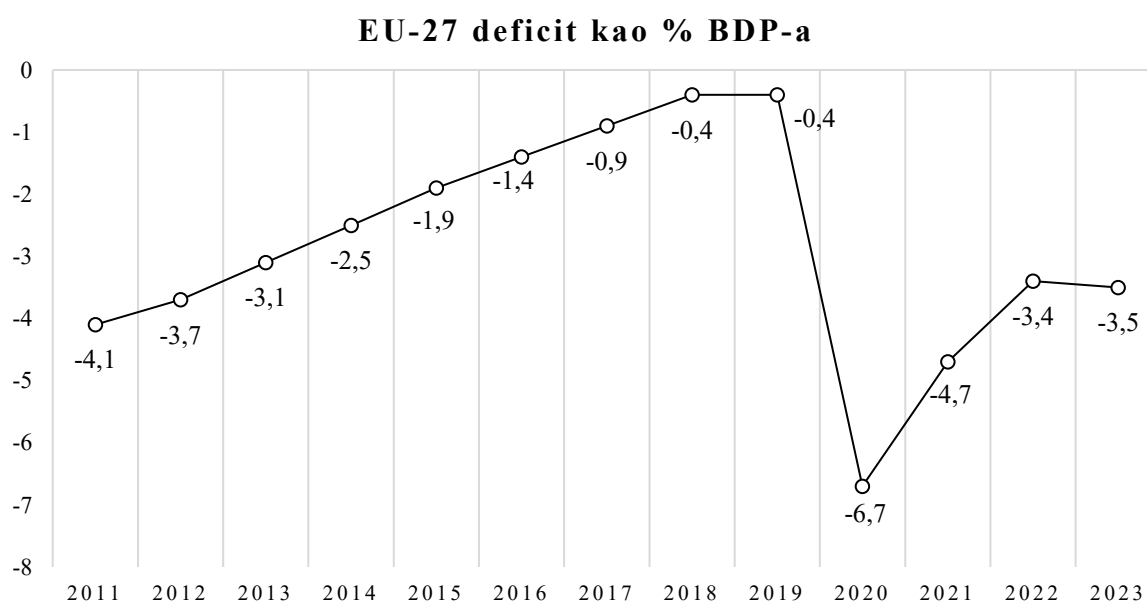
članicama da privremeno odstupe od zahtjeva PSR-a i poduzmu proračunske mjere za rješavanje krize. Na taj način je EU suspendirala fiskalna pravila za države članice, što znači da nije bilo pritiska na države članice da ograniče svoje proračunske deficite, ističe Bergsen (2020: 132). Klauzula o odstupanju je olakšala provedbu hitnih mjera, uključujući izravnu potporu tvrtkama i pojedincima, povećane rashode za javno zdravstvo i druge inicijative, no Halász (2020: 7) naglašava kako su donesene mjere rezultirale visokim društvenim i gospodarskim troškovima, a gospodarska aktivnost i rast počeli su se smanjivati. U tom kontekstu Bergsen (2020: 133) govori kako su pandemija i politički odgovor na nju istaknuli moć države u usmjeravanju gospodarskog života jer su vlade odustale od prethodno dominantnih ograničenja fiskalne politike i održivosti duga. Aktivacija opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu i nova mogućnost država da se više ne pridržavaju strogih pravila je uzrokovao promjenu i u doktrinama država članica EU, a Bergsen (2020: 131-133) posebno naglašava tu promjenu u stavovima prema fiskalnoj konsolidaciji, s obzirom na suspendiranje fiskalnih pravila EU-a. Prema tome, promjene u makroekonomskom režimu ne bi imale posljedice samo na nacionalnoj razini, već bi također mogle izazvati napetosti unutar Europske unije, između zemalja članica koje se zalažu za snažniju ulogu države i onih koje zagovaraju očuvanje tržišne slobode, nastavlja Bergsen (2020: 136). Jednaka argumentacija se može primijeniti i na Mehanizam za oporavak i otpornost, a toga se dotiče i Bekker (2021: 177) kada ističe kako Mehanizam za oporavak i otpornost predstavlja odstupanje od tradicionalne uvjetovanosti u EU, usredotočujući se na investicije umjesto na mjere štednje te kako novi instrumenti imaju ton usmjeren prema investiranju za razliku od prijašnjeg usmjerenog prema štednji kao odgovoru tijekom financijskih kriza. Prema njezinoj analizi vidljiva je promjena u shvaćanju koje mjere su efikasne za upravljanje ekonomskim krizama i njihovu prevenciju.

S uvođenjem EU sljedeće generacije i Mehanizma za oporavak i otpornost, EU se po prvi put zadužila na međunarodnom financijskom tržištu. Pretpostavka od koje se polazi u radu je specifičnost odgovara na krizu uzrokovanu pandemijom i Mehanizma za oporavak i otpornost zbog činjenice da financiranje oporavka podrazumijeva zaduživanje Europske unije na tržištima kapitala. Watzka i Watt (2020: 3) ističu kako su se države članice složile podići strop proračuna EU-a na 2% BND-a i kako je na temelju toga Europskoj komisiji ovlašteno zadužiti se na kapitalnim tržištima u iznosu od 750 milijardi eura. Takav potez od strane Europe unije ukazuje na značajan pomak prema kejnezijanzizmu, a prema Schrammu i dr. (2022: 3-7) ovaj potez ne samo da jača ulogu Komisije u upravljanju gospodarskim krizama, već i povećava

njezinu sposobnost utjecaja na nacionalne ekonomske politike putem uvjetnih bespovratnih sredstava i zajmova.

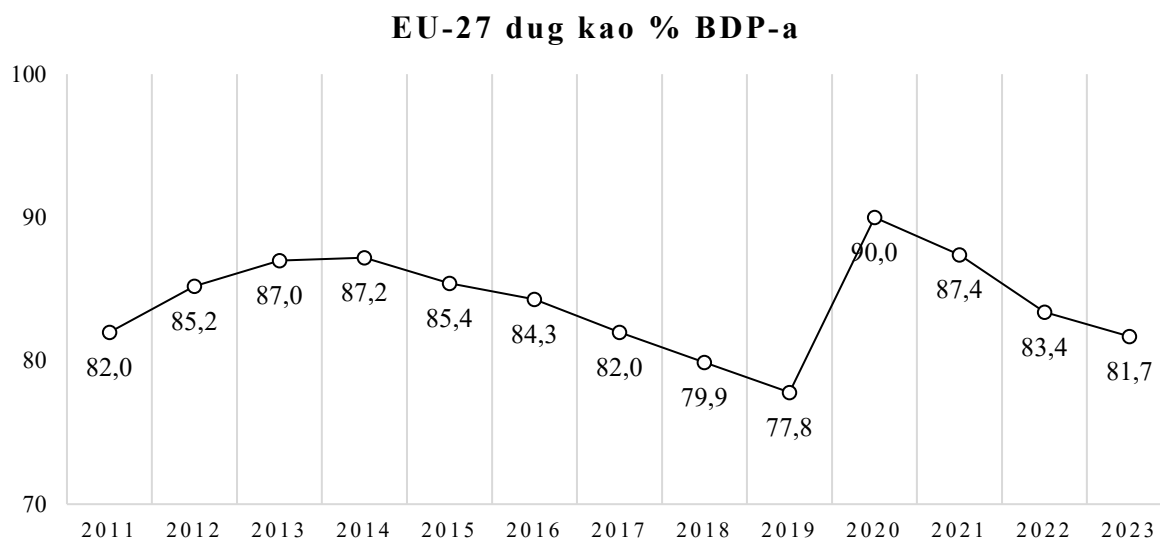
Pandemija je ponovno uzrokovala povećanje deficita u EU-27 državama koji je porastao na negativnih 6,7% BDP-a EU u 2020. godini, što je bio najveći zabilježeni deficit od globalne financijske krize 2008. (Eurostat, 2024a). Kao što je bila situacija i s deficitom, javni dug je također značajno porastao. U 2020. godini dug je narastao na 90,0% BDP-a EU-27 država, što je predstavljalo skok od 12,2% u odnosu na 2019. godinu (Eurostat, 2024b). Nakon vrhunca u 2020., deficit i javni dug su se ponovno počeli smanjivati. Do 2022. godine deficit se smanjio na -3,4%, a javni dug je pao na 83,4% BDP-a EU-27 država (Eurostat, 2024a; Eurostat, 2024b).

Graf 3 Deficit kao % BDP-a u EU-27 državama (2011.-2023.)



Izvor: Autorica prema Eurostat, 2024a

Graf 4 Dug kao % BDP-a u EU-27 državama (2011.-2023.)



Izvor: Autorica prema Eurostat, 2024b

Barthélemy i dr. (2022) opisuju odgovor monetarne politike od strane Europske središnje banke koji je usredotočen na dva glavna instrumenta: kupnja imovine s dodatnim neto kupnjama kroz postojeći program (APP) i pokretanje novog programa kupnje u slučaju pandemije (PEPP) te ublažavanje i proširenje svojih ciljanih dugoročnih operacija refinanciranja (TLTRO III). Tako je ECB pokrenula PEPP s omotnicom od 750 milijardi eura, kasnije povećanom na 1.850 milijardi eura, a cilj ovog programa bio je stabilizirati financijska tržišta, ublažiti ukupni stav monetarne politike i suprotstaviti se ozbiljnim rizicima za ekonomske izgleda, ističe Bergsen (2020: 135). Europska središnja banka je prilagodila uvjete i cijene TLTRO-ova kako bi bankama omogućio povoljan pristup likvidnosti središnje banke, podupirući ponudu kredita gospodarstvu tijekom pandemije, nastavlja Bergsen (2020: 135).

Sve navedeno ukazuje kako je kriza uzrokovana pandemijom dovela do situacije u kojoj je EU trebala prigrliti kejnezijanski pristup koji zagovara aktivnu fiskalnu i monetarnu politiku za ublažavanje krize i upravljanje ekonomskim ciklusima. Navedeno je vidljivo kroz PEPP za stabilizaciju financijskih tržišta i omogućavanje likvidnosti banaka kroz program TLTRO III u svrhu povećanja agregatne potražnje. Privremeno odustajanje od fiskalne discipline država članica kroz pokretanje opće klauzule o odstupanju čime se „zamrzava“ Pakt o stabilnosti i rastu također svjedoči o kejnezijanskim principima odgovara na krize. Okretanju prema kejnezijanizmu u prilog idu i opsežne fiskalne mjere Europske unije u vidu instrumenta SURE kojim se državama članicama pružaju zajmovi u ukupnom iznosu do 100 milijardi eura kako

bi se uvelo nove programe za očuvanje radnih mjesta ili proširile postojeće programe (Op.europa.eu, 2022: 4) te uspostava EU sljedeće generacije i Mehanizma za oporavak i otpornost, koji su poliže opisani u sljedećem poglavlju.

Tablica 2 Matrica fiskalnih i monetarnih politika nakon 2008. i 2020. prema odrednicama paradigmi

Velika recesija 2008.	Liberalno	Kejnezijanski	COVID-19 kriza 2020.	Liberalno	Kejnezijanski
Fiskalne mjere	+	-	Fiskalne mjere	-	+
Monetarne mjere	+	+	Monetarne mjere	-	+

Izvor: Autorica prema prethodnoj analizi

Provedena analiza ukazuje kako je oporavak od krize iz 2008. bio je sporiji i dugotrajniji, a deficitima i razinama duga trebalo je nekoliko godina da se vrate na održivije razine. Nasuprot tome, oporavak od pandemije COVID-19 bio je mnogo brži što je omogućilo brži početak oporavka, ali je također rezultiralo većim kratkoročnim povećanjem duga i deficita. Brzo smanjenje deficita nakon krize uzrokovane pandemijom ukazuje na veću učinkovitost kriznih mjera i brzinu gospodarskog oporavka. Fiskalni odgovor EU-a na krize uključivao je značajno zaduživanje i potrošnju za stabilizaciju gospodarstava, nakon čega je uslijedila postupna konsolidacija. Opisani pristup odražava ravnotežu između podržavanja rasta tijekom krize i osiguravanja dugoročne fiskalne održivosti.

5. Mehanizam za oporavak i otpornost

Nakon izbijanja pandemije „Dosad nezabilježene mjere koje su poduzete kao odgovor na tu iznimnu situaciju uzrokovanu bolešću COVID-19 [...] izazvale su znatne poremećaje gospodarskih aktivnosti koji se očituju u naglom padu bruto domaćeg proizvoda i znatnom učinku na zaposlenost, socijalne uvjete, siromaštvo i nejednakosti“ (Vijeće Europske unije, 2020: 23). Uslijed toga se javila potreba za odgovorom na razini cijele Europske unije, ali i nužnost zajedničkog djelovanja članica Unije na novonastale izazove. S time na umu je donesen paket mjera pod nazivom EU sljedeće generacije (NextGenerationEU; NGEU), privremeni instrument kojim se osiguravaju znatna sredstva kako bi se ponovno uspostavila zapošljavanja i otvaranje radnih mjesta, potaknule reforme i ulaganja za održivi rast, omogućila potpora malim i srednjim poduzećima (MSP-ovima), potaknulo istraživanje i inovacije, povećala razina pripravnosti za krize, osigurala pravedne tranzicije prema klimatski neutralnom gospodarstvu te pružila podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju (Vijeće Europske unije, 2020: 3). NGEU se financira privremenim povećanjem proračuna EU-a za razdoblje od 2021. do 2027. „[...] do iznosa od 750 000 milijuna EUR u cijenama iz 2018. na temelju ovlaštenja predviđenog u članku 5. Odluke o vlastitim sredstvima“ (Vijeće Europske unije, 2020: 23; Afman i dr., 2021: 7).

U okviru tog paketa, Mehanizam za oporavak i otpornost predstavlja ključni element odgovora Europske unije na gospodarski i društveni učinak pandemije COVID-19. Prema uredbi kojom se uspostavlja „Specifični cilj Mehanizma trebao bi biti pružanje financijske potpore s ciljem postizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti reformi i ulaganja utvrđenih u planovima za oporavak i otpornost. Taj bi cilj trebalo nastojati ostvarivati u bliskoj suradnji s dotičnim državama članicama“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 6). Opći ciljevi Mehanizma za oporavak i otpornost su promicanje gospodarskog oporavka, podrška održivom i uključivom rastu i jačanje otpornosti gospodarstava EU-a, ističu Corti i dr. (2021: 1). Prema tome, Mehanizma za oporavak i otpornost predstavlja transformacijski napor EU-a ne samo da se oporavi od pandemije, već i da izgradi otpornije, održivije i digitalno naprednije europsko gospodarstvo, naglašava Bergsen (2020:136).

Kao najznačajniji dio EU sljedeće generacije, Mehanizam za oporavak i otpornost omogućuje financijsku potporu u ukupnom iznosu od 672.500.000.000 EUR u cijenama iz 2018., a dijeli se na bespovratna sredstva od 312.500.000.000 EUR te zajmove državama članicama od 360.000.000.000 EUR (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 16). Mehanizam za

oporavak i otpornost je strukturiran oko šest stupova koji se odnose na 1) zelenu tranziciju, 2) digitalnu transformaciju, 3) pametan, održiv i uključiv rast uključujući gospodarsku koheziju, radna mjesta, produktivnost, konkurentnost, istraživanje, razvoj i inovacije te unutarnje tržište koje dobro funkcionira, s jakim MSP-ovima, 4) socijalnu i teritorijalnu koheziju, 5) zdravlje te gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost s ciljem, među ostalim, povećanja pripravnosti za krize i kapaciteta za odgovor na krize te 6) politike za sljedeću generaciju, djecu i mlade, kao što su obrazovanje i vještine (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 15).

Pandemija je produbila ekonomske razlike unutar EU, pri čemu su neke zemlje bile ozbiljnije pogođene zbog ranijeg početka pandemije, oslanjanja na jako pogođene sektore poput turizma i različitih fiskalnih kapaciteta ističu Camous i Claeys (2020: 2). Iz toga se javila potreba za intervencijom na razini EU, ali uzimajući u obzir specifični kontekst pojedinih država članica. Prema tome, provedba Mehanizma za oporavak i otpornost uključuje podnošenje nacionalnih planova oporavka i otpornosti od strane država članica EU-a, s detaljima o reformama i projektima javnih ulaganja koje namjeravaju poduzeti. Ti planovi moraju biti usklađeni s političkim prioritetima EU-a, specifičnim smjernicama za pojedinu zemlju prema Europskom semestru te prijelazima na zeleno i digitalno gospodarstvo (Vijeće Europske unije, 2021: 38). Corti i dr. (2021: 3) ističu kako Europska komisija ocjenjuje i odobrava te planove, osiguravajući da ispunjavaju kriterije koji se odnose na učinkovitost, koherentnost i usklađenost s ciljevima Europske unije. Planirani odgovor na pandemiju podrazumijeva uspostavu sveobuhvatnih instrumenata kako bi se odgovorilo na izazove uzorkovane pandemijom, ali i ojačalo i transformiralo gospodarstva država članica, a time i čitavu Europsku uniju. U tom kontekstu Afman i dr. (2021: 7) navode da ekonomski modeli sugeriraju da će Mehanizam za oporavak i otpornost značajno povećati ukupni BDP EU-a i poticati konvergenciju, imati otvorene koristi od efekata prelijevanja, a rast će ostvariti pomoći smanjenju dugova, posebno dugoročno.

6. Analiza sadržaja

Povezivanja ključnih koncepata svake od paradigmi s konkretnim politikama i dokumentima Mehanizma za oporavak i otpornost podrazumijeva strukturalni metodološki pristup koji će osigurati valjanu operacionalizaciju varijabli za potrebe analize. U ovom koraku provest će se operacionalizacija na temelju operativnih varijabli te pregleda literature i dokumenata Mehanizma za oporavak i otpornost i povezanih instrumenata za identificiranje obilježja liberalne i neoliberalne te kejnezijanske i neokejnezijanske paradigme.

Analiza u kontekstu ovoga rada započinje detaljnim pregledom izričaja, ciljeva i željenih ishoda navedenih u Uredbi o 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. kao središnjeg dokumenta kojim se uspostavlja Mehanizam za oporavak i otpornost i u kojem se navode praktična i teorijska pozadina na temelju kojih se oblikuje smjer kretanja EU. U dokumentu se navode sljedeće rečenice koje ukazuju na postojanje ujedno liberalnih i kejnezijanskih ideja, sukladno prethodno prikazanoj matrici:

„[...] Pored mjera kojima se jačaju konkurentnost, razvojni potencijal i održive javne financije, trebalo bi uvesti i reforme koje se temelje na solidarnosti, integraciji, socijalnoj pravdi i pravednoj raspodjeli bogatstva s ciljem stvaranja kvalitetnog zapošljavanja i održivog rasta, osiguravanja jednakosti prilika i pristupa prilikama te osiguravanja socijalne zaštite i pristupa socijalnoj zaštiti, zaštite ranjivih skupina i poboljšanja životnog standarda svih građana Unije [...]“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 17).

U navedenom paragrafu se ističu konkurentnost i održive javne financije kao koncepti koje Mehanizam treba slijediti, a koji su u skladu s konceptom minimalne državne intervencije u tržišta i poticanjem slobodnog tržišta liberalne paradigme. Navedeno odražava liberalne zahtjeve za fiskalnom odgovornošću i potrebu za ekonomskom efikasnošću. Ovakav izričaj se oslanja na ideju da je održavanje stabilnih javnih financija ključno za dugoročni ekonomski rast, što je temeljno načelo liberalizma. Navedenim se ovim naglašava važnost fiskalne discipline u okviru Europske monetarne unije, no jednako tako se navode i socijalna pravda, pravedna raspodjela bogatstva i socijalna zaštita što se smatra konceptima koje zagovara kejnezijanski pristup i literatura.

Nadalje, promjena paradigme uvelike u članku 7. je vidljiva koji glasi:

„Dosadašnja nam iskustva govore da se tijekom kriza često drastično smanjuju ulaganja. Međutim, u ovoj je situaciji ključno podržati ulaganja kako bi se ubrzao oporavak i ojačao dugoročni potencijal rasta. Unutarnje tržište koje dobro funkcionira i ulaganje u zelene i digitalne tehnologije, u inovacije i istraživanja, među ostalim i u gospodarstvo utemeljeno na znanju, u prelazak na čistu energiju te u poticanje energetske učinkovitosti u području stanovanja i u drugim ključnim gospodarskim sektorima važni su za postizanje pravednog, uključivog i održivog rasta, potporu otvaranju radnih mjesta i postizanje klimatske neutralnosti EU-a do 2050“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 18).

Kejnezijanska paradigma se reflektira u dijelovima Uredbe koji naglašavaju potrebu za javnim ulaganjima, socijalnom pravdom i ekonomskom kohezijom. U članku 7., isticanje podrške ulaganjima kao ključnog za ubrzavanje oporavka i dostizanje dugoročnog potencijala rasta odražava kejnezijanski pristup koji zagovara državnu intervenciju kako bi se potaknuo ekonomski rast u vremenima krize. Početak članka govori kako postoji konsenzus oko usporavanja ekonomskih aktivnosti, no kako postoji potreba za intervencijom, što je u skladu s kejnezijanskim principima i anticikličkim mjerama. Kako je i prethodno navedeno, kejnezijanska teorija i literatura sugerira da su javna ulaganja ključna za stabilizaciju ekonomije i smanjenje nezaposlenosti.

Članak 10. navodi šest stupova oko kojih su konstruirani ciljevi Mehanizma i Nacionalnih planova oporavka i otpornosti te u krajnjoj mjeri i javni pozivi za financiranje projekata unutar država članica (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19). Šest stupova navedenih u Mehanizmu za oporavak i otpusno su kako slijedi:

„[...] zelena tranzicija; digitalna transformacija; pametan, održiv i uključiv rast, uključujući gospodarsku koheziju, radna mjesta, produktivnost, konkurentnost, istraživanje, razvoj i inovacije te unutarnje tržište koje dobro funkcionira, s jakim malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi); socijalna i teritorijalna kohezija; zdravlje te gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost, s ciljem, među ostalim, povećanja pripravnosti za krize i kapaciteta za odgovor na krize; te politike za sljedeću generaciju, djecu i mlade, kao što su obrazovanje i vještine [...]“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

Sljedeći članci opisuju detaljne ciljeve svakog od šest stupova te će se stoga analiza usmjeriti izričaju i ciljevima svakog od navedenih stupova, s ciljem identifikacije liberalnih i kejnezijanskih elemenata navedenih kroz njih.

Članak 11. ističe važnost javnih ulaganja kako bi se potaknuo zeleni rast i inovacije u tom području. Takva ulaganja mogu biti posljedica javnih ili privatnih ulaganja te u tom smislu uredba ostavlja prostor za kasnije definiranje u kojoj mjeri će navedeno biti ostvareno kroz mehanizme države ili tržišta. Izričaj iz članka 11. naglašava važnost ulaganja u zelene tehnologije i kapacitete, za što se može reći da odgovara objema paradigmama. S jedne strane, ulaganja u zelene tehnologije i kapacitete mogu se promatrati kroz kejnezijansku prizmu jer podrazumijevaju državnu intervenciju i javna ulaganja kako bi se potaknuo održivi rast. S druge strane, liberalna perspektiva vidljiva je kroz naglasak na tržišne mehanizme, inovacije i konkurentnost kao ključne pokretače zelene tranzicije:

„Zelenu tranziciju trebalo bi poduprijeti reformama i ulaganjima u zelene tehnologije i kapacitete, uključujući u biološku raznolikost, energetske učinkovitost, obnovu zgrada i kružno gospodarstvo, uz istodobno doprinošenje klimatskim ciljevima Unije, u poticanje održivog rasta, otvaranje radnih mjesta i očuvanje energetske sigurnosti [...]“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

U članku 12. se ističe konkurentnost europske unije, razvoj malih i srednjih poduzeća (MPS-ova), klastera i centara za digitalne inovacije kao nositelja digitalizacije što naglašava važnost privatnog sektora i prema tome odgovara liberalnoj paradigmi. Dodatno, digitalizacija često ovisi o privatnom sektoru i tržišnim rješenjima, ali također može uključivati i razne vrste potpora, kao što su one za uključivanje ugroženih skupina, ili digitalne tehnologije koje razvijaju institucije države, kao na primjer vojska u slučaju GPS-a kako navodi Mazzucato (2013: 111):

„Reformama i ulaganjima u digitalne tehnologije, infrastrukturu i procese povećat će se konkurentnost Unije na globalnoj razini te će te reforme i ulaganja također doprinijeti većoj otpornosti i inovativnosti te manjoj ovisnosti Unije diversifikacijom ključnih lanaca opskrbe. Reformama i ulaganjima posebno bi se trebali promicati digitalizacija usluga, razvoj digitalne i podatkovne infrastrukture, klastera i centara za digitalne inovacije te otvorenih digitalnih rješenja. Digitalna tranzicija trebala bi potaknuti i digitalizaciju MSP-ova. Ulaganjima u digitalne tehnologije trebalo bi poštovati načela interoperabilnosti, energetske učinkovitosti i zaštite osobnih podataka, omogućiti sudjelovanje MSP-ova i novoosnovanih poduzeća te promicati upotrebu rješenja otvorenog koda“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

Uredba kombinira elemente obje paradigme, što je vidljivo članku 13. koji ističe važnost ulaganja u jačanje unutarnjeg tržišta i gospodarstva, ali i ljudskih znanja i vještina te radnih mjesta te u tom smislu kombinira liberalne principe konkurentnosti i produktivnosti s

kejnezijanskim fokusom na socijalnu koheziju i ekonomski oporavak. Kejnezijanski izričaj se očituje kroz stimuliranje ekonomskog oporavka i održivog razvoja te socijalne i ekonomske uključenosti, dok se liberalni izričaj očituje kroz unaprjeđenje i promicanje produktivnosti, konkurentnosti i poduzetništva:

„Reforme i ulaganja u pametan, održiv i uključiv rast, uključujući gospodarsku koheziju, radna mjesta, produktivnost, konkurentnost, istraživanje, razvoj i inovacije te unutarnje tržište koje dobro funkcionira sa snažnim MSP-ovima, trebali bi imati za cilj povećanje potencijala rasta i omogućivanje održivog oporavka gospodarstva Unije. Tim reformama i ulaganjima trebali bi se također promicati poduzetništvo, socijalna ekonomija, razvoj održive infrastrukture i održivog prometa te industrijalizacija i reindustrijalizacija kao i ublažiti učinci krize uzrokovane bolešću COVID-19 na gospodarstvo“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

U članku 14. iskazana je potreba za jačanjem teritorijalne kohezije, koja se smatra odrednicom kejnezijanske paradigme, za razliku od prepuštanja aktera različitih regija da konkuriraju na slobodnom tržištu što bi predstavljalo odrednicu liberalne paradigme. Isto tako ističe se siromaštvo i nezaposlenost kao probleme koja je potrebno adresirati te infrastruktura, usluge te socijalna zaštita i skrb kao ciljevi ovog prioriternog područja. Članak 14. naglašava "socijalnu i teritorijalnu koheziju" i potrebu za borbom protiv siromaštva i nezaposlenosti i na taj način upućuje na kejnezijanski fokus na redistributivne politike i socijalnu zaštitu te promicanje ideje da država mora igrati aktivnu ulogu u osiguravanju ekonomske sigurnosti za sve građane, posebno one u nepovoljnom položaju (Piketty, 2017: 480):

„Reforme i ulaganja u socijalnu i teritorijalnu koheziju također bi trebali doprinijeti borbi protiv siromaštva i rješavanju nezaposlenosti kako bi se gospodarstva država članica oporavila, a pritom nitko ne bi bio zapostavljen. Te reforme i ulaganja trebali bi dovesti do otvaranja visokokvalitetnih i stabilnih radnih mjesta, uključivanja i integracije skupina u nepovoljnom položaju te omogućiti jačanje socijalnog dijaloga, infrastrukture i usluga, kao i socijalne zaštite i sustavâ socijalne skrbi“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

Članak 15. orijentiran je na reforme javnih usluga kao što su zdravstvo i sustav skrbi, ali i državne uprave u smislu pravosuđa i birokratskog sustava. Reforme državnih institucija ukazuju na postojanje kejnezijanske ideje koja u ovom slučaju upućuje kako poboljšanje otpornosti institucija nacionalnih država može dugoročno dovesti do ostvarenja ciljeva na razini čitave EU:

„Krizu uzrokovana bolešću COVID-19 također istaknula je važnost reformi i ulaganja u zdravstvo te ekonomsku, socijalnu i institucionalnu otpornost čiji je cilj, među ostalim, povećati pripravnost za krize i kapacitet za odgovor na krize, osobito poboljšanjem kontinuiteta poslovanja i kontinuiteta javnih usluga te dostupnosti i kapaciteta zdravstvenih sustava i sustava skrbi, djelotvornosti javne uprave i nacionalnih sustava, uključujući smanjenje administrativnog opterećenja, te djelotvornosti pravosudnih sustava, kao i sprečavanja prijevара i nadzora sprečavanja pranja novca“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

Posljednji članak se odnosi na poboljšanje obrazovnih institucija i razvoj vještina koje su povezane sa širim konceptom socijalne države što direktno odgovara kejnezijanskoj paradigmi:

„Reforme i ulaganja u sljedeću generaciju, u djecu i mlade, ključni su za promicanje obrazovanja i vještina, među ostalim i digitalnih vještina, usavršavanje i prekvalifikaciju aktivne radne snage, programe integracije nezaposlenih, politike ulaganja u pristup i prilike za djecu i mlade povezane s obrazovanjem, zdravljem, prehranom, radnim mjestima i stanovanjem te politike kojima se premošćuje generacijski jaz u skladu s ciljevima Garancije za djecu i Garancije za mlade. Tim mjerama trebalo bi osigurati da sljedeća generacija Europljana ne trpi trajno posljedice krize uzrokovane bolešću COVID-19 i da se generacijski jaz dodatno ne produbi“ (Europski parlament i Vijeće Europske unije, 2021: 19).

Tablica 3 Matrica izričaja u 6 stupova RRF-a prema odrednicama paradigmi

R.br.	6 stupova Mehanizma za oporavak i otpornost	Liberalno	Kejnezijanski
1.	Zelena tranzicija	+	+
2.	Digitalna transformacija	+	+
3.	Pametna, održiva i uključiva rast, uključujući gospodarsku koheziju, radna mjesta, produktivnost, konkurentnost, istraživanje, razvoj i inovacije te unutarnje tržište koje dobro funkcionira, s jakim malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi)	+	+
4.	Socijalna i teritorijalna kohezija	-	+

5.	Zdravlje te gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost, s ciljem, među ostalim, povećanja pripravnosti za krize i kapaciteta za odgovor na krize	-	+
6.	Politike za sljedeću generaciju, djecu i mlade, kao što su obrazovanje i vještine	-	+

Izvor: Autorica prema prethodnoj analizi

Kroz analizu izričaja, jasno je da Uredba (EU) 2021/241 povezuje elemente liberalne i kejnezijanske paradigme. Primjena liberalnih principa, kao što su fiskalna disciplina, tržišna efikasnost i konkurentnost, vidljiva je u brojnim odredbama Uredbe. Navedeni aspekti politike EU-a jasno su u skladu s neoliberalnim idejama koje dominiraju europskom ekonomskom politikom posljednjih desetljeća, kako navodi i Streeck (2011: 132). S druge strane, Mehanizam za oporavak i otpornost također uključuje i brojne kejnezijanske elemente, poput naglaska na socijalnoj koheziji, javnim ulaganjima i održivom rastu. Za uvođenje takvih politika se zalaže i Sanchis i Marco (2020: 41) kada naglašava potrebu za fleksibilnijim i inkluzivnijim ekonomskim politikama EU. Uvođenje opisanih elemenata sugerira da se EU, suočena s posljedicama pandemije, djelomično vraća kejnezijanskim rješenjima kako bi stabilizirala ekonomiju i osigurala dugoročni rast.

Opisana situacija uvelike odgovara onome što Streeck (2011: 7-10) navodi kada ističe kako se kapitalistički politički sustavi nerijetko suočavaju s nizom izazova koji ugrožavaju demokratske principe i legitimitet, odnosno kako kapitalizam inherentno dovodi do jačanja ekonomske moći u odnosu na političku. Streeck (2011: 7-8) nastavlja te ističe kako će slobodno tržište povremeno dospjeti u sukob sa socijalnim društvenim potrebama te da je uloga vlada u da djeluju kao medijatori između ta dva pola, odlučujući povremeno u korist jednog pola, a povremeno u korist drugoga. Upravo u tom svjetlu, članci 10. i 14. Uredbe, koji naglašavaju socijalnu koheziju, pravednu raspodjelu bogatstva i borbu protiv siromaštva, pokazuju kejnezijanske elemente koji se trebaju suprotstaviti negativnim posljedicama pretjeranog naglaska na tržišnim mehanizmima.

7. Rasprava

Svaka ekonomska politika se u osnovi suočava s fundamentalnim pitanjem odnosa tržišnih mehanizama i uloge države, a u kontekstu Europske unije ovo pitanje postaje još složenije zbog interesa država članica i nadnacionalnih interesa Europske unije. Ekonomske krize stavljaju dodatan pritisak zbog potrebe da se što bolje odgovori na nju u što kraćem vremenu, bez dovođenja u pitanje političkog vodstva. Nakon krize izazvane pandemijom, pred Europsku uniju je stavljen izazov balansirati između različitih struktura ekonomija, potreba i prioriteta država članica, ali i uspostavljanja koherentne politike na razini cijele Unije. Kroz Mehanizam za oporavak i otpornost, EU je napravila značajan iskorak uvođenjem novih financijskih instrumenata i mehanizama koji su u mnogim aspektima predstavljali odstupanje od dosadašnjih, liberalno usmjerenih, politika. Fiskalni odgovor na pandemiju može se smatrati poukom iz Velike recesije 2008. godine te argumentirati kako je EU prepoznala da stroge mjere štednje, iako učinkovite u smanjenju deficita i duga, imaju visok društveni i ekonomski trošak. Stoga se odgovor EU nakon pandemije može promatrati na način da se poučena posljedicama politika nakon krize 2008. godine odlučila za druge pristupe kako bi se osigurao brži oporavak. U tom kontekstu, teza je potvrđena kroz dokaze postojanja elementa obje paradigme ujedno kroz analizu ekonomskih pokazatelja i analizu izričaja u ključnim dokumentima. No pitanje ostaje koliko je ovakav pristup dugoročno održiv. Iako je kratkoročno smanjenje deficita nakon pandemije pokazalo da su krizne mjere bile učinkovite, još ostaje za vidjeti koje su dugoročne implikacije povećanog duga te na koji način Europska unija planira odgovoriti na taj izazov. Nakon globalne krize 2008. godine je uvelike dominirala liberalna paradigma i fiskalna disciplina, a uvođenje Mehanizma za oporavak i otpornost, koji se financira kroz zaduživanje na tržištu kapitala, ukazuje na pomak prema kejnezijanskom i intervencionističkom pristupu kako bi stabilizirala ekonomija. No postavlja se pitanje li odgovor Europske unije na ovu krizu pokazatelj dugoročne promjene u vođenju ekonomske politike unutar Europske unije ili samo privremena prilagodba izvanrednim okolnostima.

Važno je napomenuti kako uvođenje kejnezijanskih mehanizama nije u potpunosti istisnulo liberalne elemente. Analiza je pokazala postojanje hibridnog modela koji kombinira pojedine instrumente i koncepte obje paradigme. U tom kontekstu se može argumentirati kako spomenuti hibridni model predstavlja ono što Streeck (2014) naziva "kupnjom vrijeme" kroz kombinaciju politika koje ujedno zadovoljavaju ekonomske zahtjeve kapitala i socijalne zahtjeve. Uredba o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (Europski parlament i Vijeće

Europske unije, 2021) se može promatrati ujedno kao odgovor na posljedice izazvane krizom izazvanom pandemijom, ali i preslika širih društvenih i političkih napetosti unutar Europske unije, koje proizlaze napetosti liberalnih i kejnezijanskih principa. Ovakav hibridni pristup otvara pitanja o dugoročnoj održivosti ovakvog pristupa, posebno s obzirom na izazove budućnosti. S jedne strane, može se reći kako odabrani hibridni pristup odražava svjesnost europskih zakonodavaca o potrebi za postizanjem balansom ekonomskih politika kako bi se odgovorilo na trenutne izazove, a ujedno i postiglo društvenu koheziju. S druge strane, može se argumentirati kako postupno uvođenje kejnezijanskih alata odražava povijesnu borbu između paradigmi te prelazak s jedne na drugu u situacijama ekonomske krize. No, s obzirom na hibridnu prirodu mjera i politika koje su implementirane, činjenica je kako je Europska unija napravila značajan korak zaduživanjem na tržištu kapitala. Odluka o zaduživanju na tržištu kapitala, iako nužna u kontekstu trenutnih izazova, znači povećanje javnog duga koji u krajnjoj instanci snose europski državljani. Vraćanje tih sredstava u budućnosti može rezultirati većim poreznim opterećenjem ili smanjenjem drugih oblika javne potrošnje što potencijalno otvara vrata većim zahtjevima za intervencijama EU i socijalnim politikama, odnosno kejnezijanskim principima.

Unatoč nastojanjima da se provede sveobuhvatno istraživanje, prepoznata su ograničenja koja su utjecala na istraživanje. Prvo ograničenje proizlazi iz vremena u kojem je rađeno istraživanje. Zbog nedovoljnog vremenskog odmaka od implementacije mjera nakon krize uzrokovane pandemijom i vremena u kojem je pisan rad, nije moguće analizirati dugoročne učinke i implikacije provedenih mjera. Navedeni nedostatak dugoročne perspektive može ograničiti preciznost u zaključivanju o utjecaju mehanizama korištenih u krizi na političku ekonomiju Europske unije. Sljedeće ograničenje se odnosi opseg samog rada te na odabir jedinice analize. Iako je odabir EU kao jedinica analize omogućio pregled smjera kretanja EU u cijelosti, pojedinačno istraživanje implementiranih mehanizam koji proizlaze iz Mehanizma za oporavak i otpornost na razinama država članica, kao što su nacionalni Planovi oporavka i otpornosti, bi uvelike doprinijeli u analiza sadržaja te odgovoru na pitanje koja paradigma je izraženija. Na to se nadovezuje i ograničenje uslijed nemogućnosti pristupa određenim podacima. Pojedini podaci, osobito oni koji se odnose na stvarne ekonomske učinke mjera na mikro razini, nisu u potpunosti dostupni što je ograničilo donošenje zaključaka o učinkovitosti pojedinih mjera.

Unatoč opisanim ograničenjima, rad značajno doprinosi postojećoj literaturi na polju političke ekonomije EU, povezujući je s javnim politikama i političkom teorijom. Interdisciplinarni pristup omogućuje dublje razumijevanje kompleksnih dinamika unutar EU-a, posebice nakon uvođenja RRF-a. Analiza ekonomskih pokazatelja, točnije iznosa i kretanja deficita i duga, je pokazala da je EU tijekom pandemije prihvatila veće zaduživanje i privremeno suspendirala fiskalna pravila, ali i kako je u periodu nakon prvotnog poboljšanja ekonomskog stanja ponovno stavljen veliki naglasak na konsolidaciju i osiguravanja dugoročne fiskalne održivosti. Jednako tako, izričaj u službenim dokumentima ukazuje na postojanje elemenata obje paradigme, kombinirajući ključne sintagme liberalne i kejnezijanske paradigme. Zaključno, rad pruža temelj za daljnja istraživanja o dugoročnim smjerovima ekonomske politike EU-a i njenoj sposobnosti da odgovori na buduće izazove.

8. Zaključak

Rad se bavi istraživanjem promjena u ekonomskim politikama Europske unije nakon uvođenja Mehanizma za oporavak i otpornost kako bi se doprinijelo razumijevanju smjera kretanja ekonomske politike Europske unije nakon krize izazvane pandemijom. U tom smjeru su za potrebe analize uzete odrednice dvije glavne paradigme političke ekonomije – liberalna i kejnezijanska paradigma. Analiza temeljena na teoriji i empiriji je pokazala kako Mehanizam za oporavak i otpornost, kao ključni instrument u odgovoru na krizu izazvanu pandemijom, predstavlja zaokret u ekonomskoj politici EU, približavajući se elementima kejnezijanske paradigme. Pristup koji uključuje korištenje fiskalnih instrumenata za poticanje oporavka označava promjenu dosadašnjih politika EU-a koje su uvelike bile vođene liberalnim principima i mehanizmima oporavka od kriza. No rezultati istraživanja pokazuju kako je u RRF-u postoji prisutnost hibridnih politika, gdje su određeni elementi liberalne paradigme zadržani, osobito u pogledu tržišne discipline i strukturnih reformi.

Navedena kombinacija pristupa može se protumačiti kao pokušaj Europske unije da balansira između kratkoročnih potreba za oporavkom i dugoročnih ciljeva održivosti i konkurentnosti, ali i kao preslika borbe tih paradigmi u situacijama ekonomske krize kada se pokaže kako dotadašnji instrumenti nisu dostatni. Teza rad, koja postavlja da je kriza uzrokovana pandemijom na Europskom prostoru pokazala potrebu intervencijom države, odnosno EU, i u tom smislu okretanje prema pojedinim kejnezijanskim pristupima i instrumentima, je potvrđena. No ako je rad pokazao sklonost Europske unije prema kejnezijanskoj intervenciji u nošenju s krizom izazivanom pandemijom, vidljivo je kako se Europska unija nije odrekla liberalnih principa na kojima je utemeljena, kao što su tržišne efikasnosti i konkurentnosti. Ovakav pristup može imati dugoročne posljedice na oblikovanje budućih ekonomskih politika unutar EU, a istovremeno može predstavljati i jednokratni odgovor u situaciji kada je bio nužan. Dok liberalna paradigma osigurava stabilnost i dugoročnu disciplinu, kejnezijanski elementi pružaju fleksibilnost i socijalnu pravdu, posebno nužnu u vrijeme krize.

Istraživanje ukazuje na potrebu za kontinuiranim praćenjem i analizom učinkovitosti Mehanizma za oporavak i otpornost, ne samo u kontekstu neposrednog oporavka, već i u smislu njegovog dugoročnog utjecaja na socijalnu i ekonomsku koheziju unutar Unije. Buduća istraživanja usmjerena prema evaluaciju konkretnih ishoda RRF-a i odnos između liberalnih i kejnezijanskih pristupa bi uvelike doprinijela razumijevanju složene ekonomske politike EU.

Rad doprinosi postavljanju temelja za buduća istraživanja kako EU može uspješno balansirati između različitih ekonomskih paradigmi u suočavanju s budućim izazovima. U tom kontekstu, predstavlja temelje za daljnje analize političke ekonomije Europske unije, njezinog dugoročnog smjera kretanja i sposobnosti da odgovori na buduće ekonomske i političke izazove.

9. Popis literature

- Afman, Emiel i dr. (2021) An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility. *Quarterly Report on the Euro Area (QREA)* 20(3): 7-16.
- Allen, Christopher S. (2005) *Ordo-Liberalism” Trumps Keynesianism: Economic Policy in the Federal Republic of Germany and the EU*. U: Moss, Bernard H. (ur.) *Monetary Union in Crisis*, Palgrave Macmillan Books.
- Barthélemy i dr. (2022) Monetary-fiscal policy interactions: the post-pandemic challenges. Banque de France. <https://www.banque-france.fr/en/publications-and-statistics/publications/monetary-fiscal-policy-interactions-post-pandemic> Pristupljeno 7. kolovoza 2024.
- Bekker, Sonja (2021) The EU’s recovery and resilience facility: A next phase in EU socioeconomic governance? *Politics and Governance* 9(3): 175-185.
- Bekker, Sonja i Klosse, Saskia (2013) EU governance of economic and social policies: Chances and challenges for Social Europe. *European Journal of Social Law* (2), 103–120.
- Bergsen, Pepijn (2020) A new political economy for Europe post-COVID-19. *European View* 19(2): 131-137.
- Blyth, Mark (2013) *Austerity: the history of a dangerous idea*. New York: Oxford University Press.
- Brumec, Dino (2017) *Razlika između klasične i keynesijanske ekonomske doktrine u 20. stoljeću s implikacijama na hrvatsku tranziciju*. Koprivnica: Sveučilište Sjever.
- Brunnermeier i dr. (ur.) *The Euro and the Battle of Ideas* (2016) New Jersey: Princeton University Press.
- Camous, Antoine i Grégory Claeys (2020) The evolution of European economic institutions during the COVID-19 crisis. *European Policy Analysis* 6(2): 1-14.
- Cazcarro, Ignacio i dr. (2022) Energy-socio-economic-environmental modelling for the EU energy and post-COVID-19 transitions. *Science of The Total Environment* 805: 2-8.
- Corti, Francesco i sur. (2021) The recovery and resilience facility: A springboard for a renaissance of public investments in Europe? *EconPol Policy Brief* (5)40: 1-11

- Dyson, Kenneth K. i Featherstone Kevin, K. (1999) *The Road To Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. New York: Oxford University Press.
- Friedman, Milton (2002) *Capitalism and freedom*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Gilbert, Neil (2002) *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Halász, Vendel (2022) *The Next Generation EU Bond as Security and Next Step in EU Integration*. U: Fina, Siegfried i Vogl, Roland (ur.) European Union Law Working Papers No. 57. Stanford Law School.
- Harvey, David (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford i New York: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2011) *Two or three waves of welfare state transformation?*. U: Morel, Nathalie i dr. (ur) *Towards A Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Keynes, John Maynard (2013) *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Cambridge University Press.
- Kivimaa, Paula i dr. (2023) Analysis of COVID-19 recovery and resilience policy in Finland: a transformative policy mix approach. *Science and Public Policy* 50(4): 681–694.
- Krugman, Paul (2009) *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W. W. Norton & Company.
- Mazzucato, Mariana (2013) *Entrepreneurial State: Debunking Public Vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Melmies, Jordan (2010) New Keynesians versus Post Keynesians on the theory of prices. *Journal of Post Keynesian Economics* 32(3):445-465.
- Moss, Bernard H. (ur.) (2005) *Monetary Union in Crisis*, Palgrave Macmillan Books.
- Nozick, Robert (2001) *Anarchy State and Utopia*. New Jersey: Wiley-Blackwell
- Oellerich, Nils i Simons, Jasper P. (2023) Supranational modernisation or national partisanship? Explaining variation in recovery and resilience plans in Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*: 1-27.

- Palley, Thomas (2005) *From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics*. U: Johnston, Deborah i Saad-Filho, Alfredo (ur.) *Neoliberalism: A Critical Reader*. London: Pluto Press.
- Piketty, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge i London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Schelkle, Waltraud (2021) Fiscal Integration in an Experimental Union: How Path-Breaking Was the EU's Response to the COVID-19 Pandemic? *Journal of common market studies* 59(1): 1-12.
- Sayer, Andrew (2014) *Why We Can't Afford the Rich*. Bristol: Bristol University Press.
- Schramm, Lucas i dr. (2022) Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *Journal of Common Market Studies* 60(1):1-11.
- Pfeiffer, Philipp i dr. (2021) Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment. *Discussion Paper 144*: 1-68
- Polanyi, K. (2001) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press.
- Sanchis i Marco, Manuel (2014) *The Economics of the Monetary Union and the Eurozone Crisis*. Springer Cham.
- Smith, Adam (1977) *The Wealth of Nations - An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Yergin, Daniel A. i Stanislaw, Joseph (1998) *Commanding Heights: The Battle for the World Economy*. New York: Simon & Schuster.
- Stiglitz Joseph E. (2001) Foreword. u: Polanyi, Karl, *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *Globalization and its discontents*. York: W. W. Norton & Company.
- Streeck, Wolfgang (2011) The Crises of Democratic Capitalism. *New Left Review* (71): 5-29.
- Streeck, Wolfgang (2014) *Buying time : the delayed crisis of democratic capitalism*. London i New York: Verso.

Shultz, Clifford J. i dr. (ur.) (2022) *Community, Economy and COVID-19: Lessons from Multi-Country Analyses of a Global Pandemic*. Springer International Publishing.

Vassi, Avgi i dr. (2022) The Greek Urban Policy Reform through the Local Urban Plans (LUPs) and the Special Urban Plans (SUPs). *Land* 11(8): 1231.

Watzka, Sebastian i Watt, Andrew (2020) The macroeconomic effects of the EU recovery and resilience facility: A preliminary assessment. *IMK Policy Brief* (98), 1-16.

9.1. Popis dokumenata

Europski parlament i Vijeće Europske unije (2021) UREDBA (EU) 2021/241 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

Official Journal of the European Communities (1992) TREATY ON EUROPEAN UNION (92/C 191 /01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL>

Vijeće Europske unije (2020) ODLUKA VIJEĆA (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>

Vijeće Europske unije (2020) UREDBA VIJEĆA (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094>

9.2. Popis internetske literature

Commission.europa.eu (2024a) Europski semestar. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en. Pristupljeno: 19. srpnja 2024.

Commission.europa.eu (2024b) Mehanizam za oporavak i otpornost. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_hr. Pristupljeno: 19. srpnja 2024.

Op.europa.eu (2022) Tematsko izvješće: Revizija instrumenta EU-a za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE). <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/sure-28-2022/hr/index.html>. Pristupljeno: 24. srpnja 2024.

Delong.typepad.com (2011) Grasping Reality on TypePad, by Brad DeLong.
<https://delong.typepad.com/sdj/2011/04/>. Pristupljeno: 17. srpnja 2024.

Consilium.europa.eu (2024) Europski semestar: pojmovnik pravila i dokumenata.
<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/#six>. Pristupljeno 19. srpnja 2024.

9.3. Baze podataka

Eurostat (2024a) Government deficit/surplus, debt and associated data: Net lending (+)/net borrowing (-)/ Percentage of gross domestic product (GDP).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1_custom_12724281/default/table?lang=en. Pristupljeno 7. kolovoza 2024.

Eurostat (2024b) Government deficit/surplus, debt and associated data: Government consolidated gross debt/ Percentage of gross domestic product (GDP).
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1_custom_12724287/default/table?lang=en. Pristupljeno 7. kolovoza 2024.

Sažetak

U ovom radu analizira se političko-ekonomski trendovi Europske unije (EU) nakon krize izazvane COVID-19, s posebnim osvrtom na Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) koji je donesen unutar plana EU sljedeće generacije (NextGenerationEU). Cilj istraživanja je steći dublji uvid u političke i ekonomske aspekte Mehanizam za oporavak i otpornost te razumjeti kako oblikuje dugoročni smjer EU-a. U tu svrhu rad analizira ključne koncepte i mehanizme liberalizma i kejnezijanizma, kao dvije velike škole političke ekonomije, te promatra njihov utjecaj na ekonomsku politiku Europske unije. Kroz analizu ekonomskih pokazatelja i sadržaja relevantnih dokumenata rad nastoji odgovoriti na pitanje kako Mehanizam za oporavak i otpornost odražava principe liberalne i kejnezijanske političke ekonomije te kakav dugoročni utjecaj imaju ove paradigme na oblikovanje ekonomske politike Europske unije. Analiza dovodi do zaključka da je kriza uzrokovana pandemijom dovela do promjene u dominantnoj ekonomskoj paradigmi unutar EU te da su elementi kejnezijanizma postali značajni u oblikovanju politike ekonomskog oporavka.

Ključne riječi: *Mehanizam za oporavak i otpornost, Europska unija, politička ekonomija, liberalizam, kejnezijanizam*

Abstract

This paper analyses the political and economic trends of the European Union (EU) following the crisis triggered by COVID-19, with a particular focus on the Recovery and Resilience Facility (RRF) adopted within the framework of the NextGenerationEU plan. The research aims to gain deeper insights into the political and economic aspects of the Recovery and Resilience Facility and to understand how it is shaping the long-term direction of the EU. To this end, the paper examines the key concepts and mechanisms of liberalism and Keynesianism, as two major schools of political economy, and their impact on the EU's economic policy. Through the analysis of economic indicators and the content of relevant documents, the paper seeks to address how the Recovery and Resilience Facility reflects the principles of liberal and Keynesian political economy, and what long-term impact these paradigms have on the shaping of EU economic policy. The analysis concludes that the crisis caused by the pandemic has led to a shift in the dominant economic paradigm within the EU, with Keynesian elements becoming significant in shaping the economic recovery policy.

Keywords: Recovery and Resilience Facility, European Union, political economy, liberalism, Keynesianism