

[https://doi.org/10.18485/fpn\\_pz.2023.25.3](https://doi.org/10.18485/fpn_pz.2023.25.3)

UDK 616-03:316.6(339.9:327(4))

# Upravljanje Ekonomske i monetarne unije Evropske unije tokom pandemije Korona virusa - mere i instrumenti

## Sažetak



COVID-19 je velikom brzinom poremetio aktivnosti, od rada, lečenja i obrazovanje, do industrijske proizvodnje. Program EMU dočekan je dvojako. Mnogi finansijski stručnjaci smatraju da su mere stupile na snagu pravovremeno i da su obuhvatne. Određene mere su podrazumevale velike izdatke, te je opravdana sumnja oporavka u srednjem roku. Strategije su se razlikovale po pitanju zaštitnih sredstava, lockdown-a i stila informisanja javnosti. Preopterećenost zdravstvenih sistema bila je zajednička. EMU je predvidela i probleme nezaposlenosti koji će uslediti nakon inicijalnog udara krize. Zato je usvojen poseban paket mera za suzbijanje posledica nezaposlenosti. Posle više od tri godine od izbijanja pandemije, čiji kraj još uvek nije proglašen, nisu sanirani problemi organizacije rada i nastave, načina tretiranja pacijenata, kao i proizvodnje i distribucije dobara. Stepen i oblik ireverzibilnosti posledica tek će biti empirijski ustanovljen. Promene u kognitivnoj obradi informacija udružene sa onlajn radom, učenjem, pa i lečenjem, promenile su i socijalne interakcije i očekivanja.

[1] E-mail adresa autorke: [ninalalevic3@gmail.com](mailto:ninalalevic3@gmail.com)

**Ključne reči**

COVID-19 programi Ekonomske i monetarne unije, upravljanje krizom, ekonomsko-organizacione posledice, psihosocijalne posledice

**Uvodna razmatranja**

Ekonomska i monetarna unija Evropske unije suočavala se sa većim brojem kriza do 2019. godine. Međutim, COVID-19 se ne može direktno porediti sa prethodnim ekonomskim krizama zbog različitih specifičnosti. Te specifičnosti ogledaju se u primarno zdravstvenoj prirodi krize (koja je započela u obliku lokalnih epidemija da bi marta 2020. godine bila proglašena pandemijom od strane Svetske zdravstvene organizacije, koja je momentalno uzrokovala poremećaje u sferi:

- Rada - od smena, broja zaposlenih, teškoća i neprijatnosti u radu sa maskama, rukavicama i uz češta pranja ruku, povećanog rizika od grešaka u radu i povreda na radu, kao i prisustvo straha od kontaminacije. Zaposleni u bazičnim zanimanjima čije su zarade i uslovi rada često neadekvatni, imali su još veći obim posla.
- Saobraćaja - avio saobraćaj je pogođen redukovanim brojem letova, putnika, zaposlenih na aerodromima. Drumski transport u formi nepreglednih kolona kamiona i šlepera na graničnim prelazima. Pomorski saobraćaj u većem broju navrata bio je u kolapsu, a železnički je takođe pretrpeo pad u broju putnika i manje prevoza tereta.
- Prodaje - uvoz robe postao je komplikovaniji i skuplji, potražnja za osnovnim životnim namirnicama bila je u porastu. Čitavi lanci snabdevanja bili su poremećeni.

- Potrošnje – smanjena kupovina goriva i povećana potrošnja vode i struje u domaćinstvima. Rad od kuće predstavljao je uštedu za poslodavce zbog zakupa poslovnog prostora.

U krizi koja nastupa rapidno, poput COVID-19 krize, bez dovoljno preciznih instrukcija o pravilnom postupanju, cela privreda je stala, izuzev određenih postrojenja i zdravstvenog sistema koji je u većini zemalja bio pred kolapsom. Italija i Španija predstavljaju potresne primere nemoći u suočavanju sa pandemijom. Ekonomska i monetarna unija pri EU (u daljem tekstu EMU) izašla je pred javnost marta 2020. godine sa nekoliko instrumenata koji treba da pomognu u rešavanju novonastalog vanrednog stanja. Neki od instrumenata već su bili primenjivani, dok neki predstavljaju njihove unapređene verzije, sa izmenama dozvoljenih iznosa u zaduživanju i iznosa dotacija npr. Pre pregleda mera koje je EMU primenila za borbu protiv COVID-19 krize, kratko ćemo prikazati samu EMU.

## Najvažnija određenja EMU

Od početka, EMU je definisala ciljeve i granične vrednosti koje države članice moraju da prate. Osim toga što su to bili kriterijumi za članstvo, to je ujedno značilo i da odstupanje od zadatih nivoa po ključnim parametrima predstavlja rizik od isključenja iz EMU. Određeni su uslovi kojima se propisuje da javni deficit ne prelazi 3% godišnjeg BDP-a i da porezi koji su posebno osetljiva tema u svim društvima, budu usklađeni sa fazama ekonomskog ciklusa (Hiks, 2007).

Hiks (2007) navodi i da su za mehanizme i efikasnost EMU važne socijalna politika i tržište rada država članica. To se ogleda ne samo u podršci koja se pruža stanovništvu i zaposlenima, već i u spremnosti građana da mere i programe vlade dožive kao pozitivne i usmerene na blagostanje. U takvim društvima, veća je verovatnoća posvećenog rada i više privredne produkcije, manje socijalnog stresa uz postojanje prostora za inovacije, čiji se značaj manifestuje upravo u krizama.

## Nastanak evra i dosadašnji pristupi krizi

Evropska unija formirala je evrozonu 1. januara 1999. godine, pokretanjem euro valute. I dok su neke države-članice bile zadovoljne učincima EMU, neke su negodovala, u prvom redu zbog utiska o smanjenju autonomije odricanjem od domaće valute, a nedovoljno izraženim benefitima od članstva u EMU i samog smisla evrozone. U ekonomskim krizama koje se nadovezuju na ekonomske cikluse rasta, stabilizacije i pada, u okviru EMU, javlja se poseban problem fiksnog deviznog kursa i univerzalne veličine kamatnih stopa (Hiks, 2007). Međutim, metode koje bi mogle da budu od pomoći, kao što su mobilnost radne snage, fleksibilnost zarada i kapitala, fiskalni transferi i regulisanje tražnje preko budžetskih suficita u recesiji, nisu se pokazale kao primenljive u EU (Hiks, 2007).

Pored izostanka ovlašćenja fiskalnog usaglašavanja na nivou Unije na nivou pojedinačnih država-članica, prisutan je i socio-psihološki problem u slučaju korekcija zarada i mobilnosti radne snage; naime, ljudi ne poseduju ekonomsku percepciju zarade, u smislu kolektivne štednje koja će rezultirati boljim standardom. Samim tim, postoji strah da umanjene zarade nikada više neće biti povećane, a da će cene verovatno rasti. Drugo, većina ljudi (što nije ograničeno na Evropu) je vezana (pa i zavisna) od posla i primarne zarade, tako da se ne bi upuštala u „društveni eksperiment“ štednje na sopstveni račun. Istovremeno, svako povećanje cena, posebno većeg broja osnovnih namirnica, percipira se kao najava krize i signal za ličnu štednju.

Ideja iza EMU, uz ispunjenje osnovnih uslova članstva, bila je: stabilnost cena, niska inflacija, ustanovljene dugoročne kamatne stope, što niži deficit javnog budžeta uz javni dug do 60% BDP-a i valutu koja nije sklona devalvacijama (Hiks, 2007). Jedan od osnovnih ciljeva bila je trgovinska razmena, te omogućavanje prilika za izvoz pa su manje države imale veći benefit od članstva, iako se smatra da optimalnu valutnu zonu čini pet država - Nemačka, Francuska i zemlje Beneluksa (Hiks, 2007). Nije iznenađujuće što se dominantnije članice često bune zbog koristi manjih država, s obzirom na doprinos Uniji.

COVID-19 kriza različito je pogodila različite članice, što se događa zbog asinhronosti ekonomskih ciklusa, kao i razlika u razvijenosti infrastrukture, npr. zdravstvenog sistema, što je u ovoj krizi bilo ključno. Takođe, prethodna stopa nezaposlenosti i kvalitet rada značajno utiču na način na koji će se država suočiti sa krizom, kao i da li uopšte postoji sistem mehanizama upravljanja u krizi. Zašto je važno za koju strategiju se EMU odlučuje; opredeljenje EMU jeste monetarizam. Monetarizam podrazumeva centralizovano upravljanje novcem. Međutim, kakvo god da je opredeljenje vlada država, za značajan broj građana uloga i funkcija Evropske centralne banke (ECB) je apstraktna. U krizama to predstavlja specifičan problem, zbog sveopšteg pada poverenja. Inflacija je ključna reč za ECB i EMU. Stabilnost cena uz prihvatanje varijacija na nivou +/-2% je parametar koji se prati na dnevnom nivou i predstavlja jednu od najznačajnijih odrednica. Tokom krize, ta tema nije napušтана.

### **Mere EMU za sprečavanje dodatnih negativnih posledica Korona krize**

Predstavićemo ključne i najvažnije pakete pomoći i planove koje je EMU pripremila na samom početku Korona krize, od zvaničnog proglašenja pandemije, marta 2020. godine. Većina autora smatra da je Hitan program kupovine zbog pandemije (*Pandemic Emergency Purchase Programme - PEPP*) u središtu strategije EMU u borbi protiv ekonomskih posledica Korona krize, uz dozu zabrinutosti zbog rekordno niskih kamatnih stopa (Aguilar et al., 2020). Razlog u sve nižim kamatnim stopa-

ma, isti autori (Aguilar et al., 2020) vide u starenju stanovništva, padu privredne produktivnosti i manjku stabilnih finansijskih resursa, a Korona kriza samo je pogoršala ove trendove.

Cilj *PEPP*-a i srodnih programa jeste da se obezbedi bankarska likvidnost, posebno u zajmovima za fizička lica i mala i srednja preduzeća, dok su kamatne stope za korporativne i vladine obveznice snižene (Aguilar et al., 2020). Značajno je da je zatvaranje *SURE* programa (instrument privremene podrške za smanjivanje rizika od nezaposlenosti u vanrednim situacijama) planirano za 31. decembar 2022. godine, sa mogućnošću produženja na po šest meseci (Fabbrini, 2020), što će verovatno biti potrebno zbog specifičnosti Korona krize (kontinuirana zdravstvena pretnja uz postkovid sindrom sa brojnim kognitivnim smetnjama). S obzirom na to da je *SURE* derivat *EU unemployment insurance system*-a, očekuje se da će rezultirati nekim dobrim praksama (Fabbrini, 2020), jer su takvi programi veoma aktivni i moguće je pratiti realne troškove, potencijalne uštede, slabe aspekte i prednosti.

### **Evropski hitni instrument za privremenu podršku u ublažavanju rizika od nezaposlenosti (*SURE*)**

Program je namenjen državama članicama s ciljem ublažavanja posledica COVID-19 pandemije na ekonomiju i socijalnu zaštitu. Program je osmišljen na takav način da državama članicama mogu da se odobre zajmovi u vrednosti do 100 milijardi evra, a kako bi se prevenirao skok nezaposlenosti (European Commission, 2022).

Evropska komisija (European Commission, 2022) navodi da *SURE* program predstavlja potporu drugim primarnim kratkoročnim merama, s fokusom na očuvanju postojećih radnih mesta i zadržavanju prihoda za radno angažovani deo stanovništva. Dodatna podrška odobrena je za sedam država, a u ukupnom iznosu od 94.4 milijarde evra za devetnaest država članica; najveća izdvajanja su namenjena Italiji i Španiji (27.5 milijardi i 21 milijarda evra), koje su katastrofalno pogođene COVID-19 pandemijom, a pored toga, skoro 92 milijarde su predviđene za socijalne obveznice na period od pet do trideset godina otplate što je privuklo investitore (European Commission, 2022).

### **Razlike u reakcijama na krize - EMU 2008. i 2020. godine**

Za članice EU, predviđeno je 500 milijardi evra podrške, dok paket oporavka iznosi 750 milijardi i nazvan je *Next Generation EU*, a istovremeno su razmatrana rešenja za buduće nezaposlene i poboljšanje uslova rada za zaposlene na bazičnim radnim mestima (Pochet, 2022). Za razliku od krize iz 2008. godine, u slučaju Korona krize, EU je brže delovala i ponudila bolje uslove zajmova što se posmatra kao inovativnost u pristupu (Pochet, 2022).

S druge strane, određeni autori tumače politike Evropske centralne banke od 2010. godine kao nedemokratske uz nedovoljne političke kompetencije i sistem donošenja koji odluka štiti male članice (Hogenauer and Howarth, 2019). Ipak, mišljenja su podeljena. Autori (Benigno, Canofari, Di Bartolomeo and Messori, 2022) tvrde da su preduzete mere na početku COVID-19 krize bile adekvatne i efikasne. Na istoj liniji je i cilj da se nakon 2028. godine, a do 2058. uvedu novi EU porezi što će zasigurno izazvati različite reakcije država članica (Fabbrini, 2022).

### Kritike EMU programa u Korona krizi

Fabrizi (Fabbrini, 2020) naglašava da je potencijalni problem EMU mera u borbi protiv posledica Korona krize u onome što je politička ekonomija označila kao institucionalnu zavisnost od navike/iskustva (*path-dependency*) te da stara rešenja možda neće imati efekta u novoj krizi. Iako to nije konkretna smernica kako (ne)treba raditi, način na koji se percipira problem krize i otvorenost ka inovativnim rešenjima u fokusu su donosioca kvalitetnih odluka.

Ono što odlikuje pristup Korona krizi jeste *komunitarizam*, tako da sredstvo finansiranja predstavljaju evroobveznice, a Fabrizio (2020) dovodi u pitanje i demokratičnost u opštem procesu odlučivanja u EU. O stvarnoj razvijenosti demokratskog procesa donošenja odluka u EU razmišljaju i drugi autori; efikasnost alokacije resursa, inflacija i nedovoljna preciznost u delu instrukcija, problemi su koji se, uz relativnu zastarelost nekih pogleda na ekonomske procese (ponovo *path-dependency*) moraju revidirati (Klooster, n.d.).

U prethodnoj velikoj ekonomskoj krizi, nezaposlenost u Španiji i Grčkoj dostigla je rekordnih 40% među mladima, a ponašanje kompanija koje su se jeftino zaduživale kako bi kupovale sopstvene akcije i isplatile zaostale zarade doprinele su težem oporavku (Klooster, n.d.). Nekoliko godina od uvođenja evra bila je primetna izvesna tendencija sinhronizacije ekonomskih ciklusa među državama članicama (Gehring and König, 2021).

Istovremeno, instaliranje evrozone uticalo je na države koje nisu njen deo, ali uz rizik od preliivanja inflacije koja potiče iz zone i padom domaće privrede (Plumper and Troeger, 2006). Dodatna komplikacija, inače specifične Korona krize, jeste i činjenica da klimatske promene dobijaju svoju manifestaciju (2015. godine zabeležen je početak perioda vrlo visokih i nestabilnih temperatura), a pitanje je kakve zdravstvene posledice će to imati na čovečanstvo; eksperti već beleže slabljenje kardiovaskularnog sistema, a ako govorimo o radu, to znači skraćenje radnog veka te dodatni teret na penzione fondove.

Negativni efekti COVID-19 pandemije bili su momentalni i odrazili su se kao fragmentacija tržišta, pa je zato odgovor Evropske centralne banke bio rapidan kako bi se zaustavilo širenje krize (Momirović, Simo-

nović i Kostić, 2021). U skladu s tim, smatra se da je pokrenut „šta god da je potrebno“ paket mera, dok istovremeno nije sasvim poznato da li su koronaobveznice usklađene s pojedinačnim državnim zakonima, što može da destabilizuje evrozonu (Herzog, 2020). Recesija do koje je došlo 2020. godine jedna je od rekordnih, a Budžet za obnovu je predvideo 750 milijardi evra za sanaciju uz predviđanja da će doći do (privremenog) porasta nezaposlenosti i zatvaranja firmi (BNP Paribas, 2020). Pored toga, COVID je jače pogodio južne delove EMU, što je odraz strukturalnih razlika (Mayer and Schnabl, 2020) koje predstavlja opterećenje za stabilne članice Unije.

Za kraj, i *Projekat Digitalni euro* koji predstavlja „evropsku verziju“ bitkoina, gde se transakcije vrše od strane samih korisnika, a softveri vrše glavnu autentifikaciju, pa je potreba za zaposlenima u poslovnicama sve manja (Fernandez, Alonso, Jorge-Vazquez and Forradellas, 2021), može da doprinese povećanju stope nezaposlenosti, a ukoliko kompanije finansijskog sektora simultano odluče da sprovedu digitalizaciju, privreda neće biti u mogućnosti da apsorbuje njihov oslobođeni kadar, što povećava isplate za nezaposlene i povećava javne troškove prekvalifikacije.

## Osvrt i zaključak

COVID-19 pandemija imala je rapidan i prodoran efekat na čovečanstvo. Zdravlje najvećeg broja ljudi bilo je ugroženo, bez razrađenih protokola lečenja (podsetimo se da je do sada primarni protokol lečenja COVID-a menjan skoro petnaest puta). Vakcine koje su ponuđene nisu bezrezervno prihvaćene, a učinkovitost i nuspojave dodatno uznemiravaju već anksiozno i preplašeno stanovništvo. Veliki broj ljudi prinuđen je da balansira, neretko i da ulaže enormne napore u nameri da zbrine porodicu, sačuva zdravlje i ispuni očekivanja na radnom mestu i u kolektivu kojem pripada, u situaciji egzistencijalne ugroženosti i rizika od siromaštva. Nažalost, prave – dugoročne posledice Korona krize se još uvek nisu razvile u punoj formi. Rizik od prekomerne nezaposlenosti ili neadekvatne zaposlenosti, kao i nedovoljnih zarada i dalje je visok. Kvalitet rada nakon prvog udara i *lockdown*-a nije dovoljno dobro upoređen sa stanjem do 2019. godine. Evropska unija je brzo odreagovala i donela mere koje su odmah stupile na snagu, od kojih mnoge planiraju buduće faze krize i rešenja za sanaciju posledica. Programi podrške su posebno važni. Iako se ekonomisti i stručnjaci za finansije najčešće fokusiraju na velike organizacije kada razmatraju efikasnost mera, podjednako je važna i socijalna zaštita. Takođe, opšte kognitivno funkcionisanje treba da se istražuje, kako se zabeležile promene i efikasni odgovori na deficite nastale usled COVID-19 infekcije. Ti problemi višestruko su značajni i odražavaju se i na ekonomije država.

## Economic and Monetary Union of the European Union: Governance during COVID-19 pandemic crisis

### Abstract



COVID-19 pandemic momentarily impaired human activities, from the ones of labor, education, and medical treatment to those of complex production. Economic and Monetary Union (EMU) program was welcomed but with reserves. Many financial experts see them as timely and holistic. On the other hand, certain measures require significant spending. Therefore, the question of midterm reparation remains. European countries differ in pandemic response – protection masks, lockdown, media coverage, to name a few. Nevertheless, healthcare system was deeply impacted everywhere. EMU predicted rise in the unemployment rates so special program for unemployment risks was activated. After more than three years of pandemic that is yet to be eradicated, issues in labor, schooling, medical treatment, production and in supply chain are still present. Degree and forms of irreversibility of COVID-19 impairment are continuously researched. Changes in cognitive reasoning joined with online organization of activities changed the very essence of social interaction and expectations.

### Key words



COVID-19 programs of the EMU, crisis management, effects on economy and organization, psychosocial consequences

### Literatura

- Aquilar, P., Arce, O., Hurtado, S., Martinez-Martin, J., Nuno, G., & Thomas, C. (2020). *The ECB Monetary Policy Response to the COVID-19 Crisis 2020*. Madrid: Banco De Espana.
- Benigno, P., Canofari, P., Di Bartolomeo, G., & Messori, M. (2022). The European Monetary Policy Responses During the Pandemic Crisis. *Open Economies Review*.
- BNP Paribas. (2020). Europe: Fiscal Policy in Action. *Eco Conjoncture*, 4.
- European Commission. (2022). *SURE. The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*. Retrieved from: [https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en) on 22.8.2022.
- Fabbrini, F. (2020). *Europe's Economic & Monetary Union Beyond COVID-19*. Dublin: Department of Finance.
- Fabbrini, F. (2022). The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic. *Journal of Common Market Studies*, 60, 1, 186–203.
- Fernandez, M. A. E., Alonso, S. L. N., Jorge-Vazquez, J., & Forradellas, R. F. R. (2021). Central Banks' Monetary Policy in the Face of the COVID-19 Economic Crisis: Monetary Stimulus and the Emergence of CBDCs. *Sustainability*, 13, 4242.
- Gehring, A., & Konig, J. (2021). Recent Patterns of Economic Alignment in the European (Monetary) Union. *Journal of Risk and Financial Management*, 14, 362.
- Herzog, B. (2020). Whither Coronabonds? The Past and Future of the EMU in the Coronavirus Pandemic. *Intereconomics*, 55, 3, 155–159.



- Hiks, S. (2007). *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Hogenauer, A., & Howarth, D. (2019). The democratic deficit and European Central Bank crisis monetary policies. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26, 1, 81-93.
- Klooster, J. van't. (n.d.). *The ECB's Conundrum and 21<sup>st</sup> century Monetary Policy: How Europe Monetary Policy Can be Green, Social, and Democratic*. Berlin: Transformative Responses to the Crisis.
- Mayer, T., & Schnabl, G. (2020). Post-COVID-19 EMU: Economic Distancing by Parallel Currencies. *Intereconomics*, 55, 387-391.
- Momirović, D., Simonović, Z., & Kostić, A. (2021). Monetarna politika ECB u vreme pandemije. *Ekonomika*, 67, 2, 13-22.
- Plumper, T., & Troeger, V. E. (2006). Monetary Policy Autonomy in European Non-Euro Countries, 1980-2005. *European Union Politics*, 7, 2, 213-234.
- Pochet, P. (2022). From one crisis to another: changes in the governance of the Economic and Monetary Union (EMU). *Transfer*, 28, 1, 199-133.