

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИАЛНИ И СИНДИКАЛНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ
КЪМ КНСБ

СОЦИАЛНА ЕВРОПА

Брой 4

декември, 2011
София

СЪДЪРЖАНИЕ НА БРОЯ

Валутен съюз, икономическа координация и демократична легитимност	стр. 3
Социалните корени на кризата	стр. 12

Изготвил броя: Даринка Кирчева

ВАЛУТЕН СЪЮЗ, ИКОНОМИЧЕСКА КООРДИНАЦИЯ И ДЕМОКРАТИЧНА ЛЕГИТИМНОСТ

Политически предизвикателства

От избухването на финансовата, икономическа и бюджетна криза се правят опити за радикална промяна на начина на управление на еврозоната. Под натиска на финансовите пазари европейските и национални политици предприемат редица институционални, политически, процедурни и други нововъведения. При тези действия под натиск все още не е поставен въпросът за демократичната легитимност на предприетите мерки. Именно този въпрос обаче е от решаващо значение и ще определи доколко европейските граждани ще приемат антикризисните мерки и колко дългосрочна ще бъде подкрепата им за тях. Следователно засиленото управление на еврозоната не може да се постига за сметка на демократичната му легитимност.

Икономическа и валутна интеграция

Дълбоката криза, разтърсила еврозоната от 2009 г. насам, ясно очерта липсата на подходящи институции за постигане на хармонична и трайна икономическа и валутна интеграция. Сам по себе си, този факт изобщо не е изненадващ. Още в началото на 90-те години в политическите и академичните дебати се изтъкваше незавършеността и небалансираността на европейската конструкция, очертана в Маастрихт - единна валута, но толкова икономически и социални политики, колкото и държави, възприели тази валута.

Днес обаче, в условията на криза и при необходимостта от спешни мерки, се наблюдават редица нововъведения не само по отношение на правилата (приемане на нови регламенти във връзка с пакта за стабилност и растеж) и процедурите (предварителен анализ на националните бюджетни политики, “европейски семестър” и др.), но и по отношение на практиките (купуване на облигации на вторичния пазар от Европейската централна банка) и институциите (създаване на Европейския фонд за финансова стабилизация). Този набор от нововъведения съвсем не е устойчиво закрепен и дори възниква въпросът доколко уместни в дългосрочен план са тези ответни мерки за излизане от кризата на валутната интеграция.. Държавите-членки, водени от Германия и Франция, заедно с ЕЦБ бяха главните двигатели на тези промени. Европейската комисия и, в по-малка степен, Европейският парламент изиграха само второстепенна роля. Парадоксално обаче истинската причина за тази

засилена икономическа и политическа интеграция се оказаха финансовите пазари и рейтинговите агенции.

При необходимостта от спешни мерки за излизане от кризата вниманието бе насочено към краткосрочните решения. Как да се спаси валутният съюз? Как да се избегне непосредствената заплаха от “заразяване” и ефектът на доминото, който ще повлече и други страни? Дългосрочната устойчивост на европейското обединение в процес на консолидация мина на втори план. Несъмнено има спешна необходимост от действия, но следва да се припомни, че именно първоначалните недостатъци на европейската конструкция направиха толкова застрашителна сегашната криза.

Няма валута без политическа интеграция

В основата на дебатите за паричния съюз стои идеята, че не може да съществува трайна валута – особено при липса на оптимална валутна зона – без някакво държавно образувание. Историята предоставя примери, които потвърждават тази взаимовръзка – провалът на такива проекти като германския митнически съюз Цолферайн или в по-ново време провалената долларизация на Аржентина през 2001-2002 г. При това положение основният въпрос е какво трябва да се разбира под “държава”.

Ясно е, че в Европа възникването на европейска държава по образеца на националните държави е невъзможен сценарий в краткосрочен и средносрочен план. Все пак, за европейската валутна интеграция са необходими поне два елемента:

- от една страна, определена форма на колективно наднационално действие, която да притежава силна легитимност, за да може да налага политически решения на национално ниво и следователно да ограничава националния суверенитет;
- от друга страна, инструменти за солидарно и равномерно разпределение в случаи на асиметрични шокове. Това може да се постигне с увеличаване на бюджета на ЕС (като предложения в доклада от 1977 г. европейски бюджет от порядъка на 5-7 % от БВП за осигуряване на стабилизационен ефект) или със своеобразна “осигуровка за безработица” в регионите или страните, изпаднали в криза.

С други думи, въпросът е да се засили легитимността *на входа* (формалните демократични правила), но и *на изхода* (резултатите от политиките от гледна точка на общото повишаване на

благосъстоянието, което изисква поне чувството, че е налице балансиран набор от политики).

а) Политическа интеграция

В края на 80-те и началото на 90-те години, при подготовката на икономическия и паричен съюз (ИПС), дебатите не доведоха до промяна в проектираното устройство на този съюз и в този вид той бе приет с договора от Маастрихт (1992). Това устройство по същество се основава на технократична легитимност – независимост на ЕЦБ, пакт за стабилност и растеж, Основни насоки за икономическа политика – и (наивна) вяра в естествената конвергенция на реалните икономики поради приемането на ограничен брой формални критерии за публичен дефицит/дълг и инфлация, успоредно с доизграждането на единния пазар. Днес е ясно колко илюзорно е естественото протичане на този процес. Посоченият аспект заслужава особено внимание – освен сегашните драматични събития, именно липсата на реална конвергенция подкопава устоите на икономическия и паричен съюз и затова е необходимо да се намери структурно решение.

Следователно, от самото начало вместо наднационална политическа легитимност и инструменти за солидарност (които биха допринесли за процес на реална конвергенция) се налагат формални критерии и технократически процеси.

Дебатите продължават през 2000 г. с оглед засилването на демократичната легитимност на ЕС (приемането на конвенция за изработване на европейска конституция, провъзгласяване в Ница на Хартата на основните социални права), но замират с провала на проекта за конституционен договор. Според класическото виждане за европейски федерализъм политическата интеграция се изразява преди всичко в засилване на Европейската комисия като зачатък на европейско правителство за защита на общия интерес. От институционална гледна точка обаче Европейският съвет (с вече стабилно председателство) и Европейският парламент получават по-големи правомощия с Лисабонския договор от 2009 г., за сметка на Комисията. Тя все повече се отдалечава от представата за правителство на ЕС и като че ли се превръща вече в секретариат на Съвета. Тази тенденция се засилва с дублирането на работни групи, например за управление на еврото.

б) Избор на икономически и социални политики

Покрай дебатите за политическата легитимност е постигнат незначителен напредък по отношение на ефективността на икономическите и социалните политики. Правилата от пакта за стабилност и растеж бяха принизени още от 2003 г., но и дебатите за социалното измерение на ЕС и за по-разгърнати форми на солидарност бяха ловко извъртани през изминалото десетилетие. Особено в условията на разширяването на ЕС с присъединяването на страните от Централна и Източна Европа.

По същество, икономическите и социални политики бяха пазарно ориентирани, насочени към негативна интеграция (т.е. по-малко правила и повече конкуренция), а не към положителна интеграция (т.е. разработване на общи европейски правила). Критиката отляво на конституционния договор беше насочена именно срещу утвърждаването на този икономически модел – правилата, закрепени в европейската конституция, нямаше да позволяват вече свободен избор на икономически и социални политики.

Освен това, от избухването на кризата, националните планове за строги икономии и наложените от ЕС и МВФ са ориентирани повече към намаляване на разходите, отколкото към увеличаване на приходите. Изглежда естествено да се изискват масови програми за приватизация в Гърция и други страни, докато всъщност европейските договори изразяват неутрално отношение към режима на собственост в държавите-членки. От друг страна, предложените алтернативни решения вместо автоматичното орязване на разходите не намират отзвук. Такъв беше случаят с предложението на двама членове на германския Икономически съвет за договаряне на европейски пакт за консолидация с оглед постигането на балансиран публични финанси чрез автоматично увеличаване на данъците при дефицит над приетия лимит.

В крайна сметка, сегашният провал на процеса на политическа интеграция и на предимно негативната интеграция създаде предпоставки за други сценарии, при които въпросът за демократичната легитимност на ЕС и особено на икономическото управление на еврозоната се поставя с по-голяма острота.

Каква легитимност за европейско “икономическо правителство”?

Немско-френското предложение на Ангела Меркел и Франсоа Саркози за създаване, според използвания от тях израз, на истинско “европейско икономическо правителство” представлява новост в институционалната област. Според това предложение Европейският

съвет ще се превърне в правителство на еврозоната, подкрепено с националните конституционни разпоредби (вписването в основния закон на държавите-членки на “златното правило”, т.е. на изискването за балансиран бюджет)¹.

Тъй като промените в основните разпоредби трябва да се приемат с квалифицирани мнозинства в повечето държави-членки, този процес може да се разглежда като засилване на демократичната легитимност, след като в държавите от еврозоната следва да се проведат открити дебати (както например в Испания през август-септември 2011 г., но също така националните дебати в Италия, Австрия, Полша и др.). Това предложение дава отговор и на критиците, които твърдят, че залогът е не толкова да се засили европейската демокрация, а да не се изпразни от съдържание националната демокрация.

Въпреки това, възниква въпросът дали конституционното закрепване на правилата за балансиран бюджет действително е резултат от демократично проведен национален дебат, или по-скоро се дължи на натиска на рейтинговите агенции, както и на особен исторически момент, в който Германия е в състояние да налага собствени правила на всички под заплахата да ограничи, намали или оттегли финансовата си подкрепа.

В немско-френското предложение националното ниво на конституционно закрепване ще бъде допълнено от второто (косвено) ниво - решенията на държавните и правителствени ръководители, а не само на министрите на икономиката. Това е моделът от Лисабонската стратегия, която през 2000 г. повери на Европейския съвет, а не на финансовите министри, политическото управление. Това означава, че управлението няма да се ограничи до икономическите предизвикателства, а ще обхване съвкупността от политически предизвикателства.

Така или иначе, немско-френското предложение изхожда от необходимостта да се подновят националните дебати относно необходимите условия (национални и европейски) за дългосрочно стабилизиране на тази хибридна и многостепенна конструкция, каквато е икономическият и паричен съюз. Всъщност именно такива дебати се проведоха в повечето страни-членки във връзка с нужните промени за влизане в еврозоната (в повечето случаи чрез социални пактове).

¹ Немско-френското предложение включва и въвеждането на данък за финансовите трансакции, както и хармонизиране на ставките за корпоративния данък..

Но това предложение поражда най-малко две критики. Първата, от институционално естество, е, че изборът на Европейския съвет засилва ролята на големите държави, особено на Франция и Германия. Съществува опасност те да налагат своите виждания на по-малките страни и следователно да срещат системна съпротива от тяхна страна.

В този смисъл демократичният дефицит няма да бъде намален, а просто изместен – правилата няма да се налагат от наднационална инстанция на националните власти, а от големите на малките страни. Защото решенията може да се възприемат не като следствие от европейски демократичен дебат, а като налагане на най-силните. Ако сме граждани на друга страна, а не на Германия или Франция (в които могат да дойдат на власт други правителства), каква възможност ни остава да повлияем на решенията, наложени от тези две страни?

Освен това, следва да се види каква ще бъде ролята на Европейския парламент в тази нова архитектура (парламент, чиито правомощия бяха разширени с Лисабонския договор). Ще стане ли той институцията, пред която “европейското икономическо правителство” (съставено само от страните в еврозоната) ще се отчита за своите действия?

Втората съществена критика – включването на “златното правило”¹ в основните национални разпоредби означава да се закрепят конституционно най-малкото спорни, ако не и абсурдни правила, които впрочем предизвикват оживени дискусии в икономическите среди. Нужно ли е да се припомним, че преди кризата Испания и Ирландия спазваха критериите за конвергенция по договора от Маастрихт? През 2005, 2006 и 2007 г. Испания вече спазваше в известен смисъл златното правило (бюджетен излишък), а през 2008 г. се срина поради кризата, а не заради липса на бюджетна дисциплина. Нещо повече, преди кризата Ирландия регистрираше бюджетни излишъци от 1997 г. и само през 2002 г. имаше бюджетен дефицит (-0,4 % от БВП). А ето че през 2010 г. дефицитът ѝ скочи на 32,4 % от БВП.

Нужно ли е да се припомним, че държавите-членки на ЕС намаляваха публичния си дефицит през цялото изминало десетилетие? С изключение на Гърция, не е имало обща тенденция, която евентуално да оправдае въвеждането на прословутото златно правило. Следователно трябва ясно да се разграничи специфичният

¹ Редно е да се уточни, че истинското златно правило (на икономистите) е, че дефицитът може да бъде равен на инвестициите. В немско-френската терминология този израз означава балансиран бюджет.

гръцки проблем от конструктивните недостатъци на икономическия и паричен съюз. Имаше обаче и политическа воля намаляването на дефицитите да се балансира с отчитане на социалните и обществени (както и електорални) предизвикателства и социалната кохезия.

При това положение, конституционното закрепване на златното правило ще се окаже не само безрезултатно в сегашната криза, а ще създаде проблеми и в бъдеще. Очевидно е, че след преодоляване на кризата новото основно предизвикателство ще бъде въпросът с климатичните промени. Това предизвикателство налага масирани инфраструктурни инвестиции. Как ще се възприема тогава златното правило? Има всички основания да се предполага, че в някои страни то ще бъде смятано за нелегитимно.

Връщайки се към примера с Испания, предложението златното правило да се впише в конституцията, макар и подкрепено от двете големи политически формации в страната, изглежда повече като залог и знак към финансовите пазари, а не легитимен избор вследствие на открит публичен дебат. Затова и искането за провеждане на референдум по този въпрос срещна масова подкрепа. Така се създава парадоксална ситуация – страна, спазвала стриктно критериите от Маастрихт от въвеждането на единната валута, се оказва изправена пред социални брожения срещу промяна в конституцията, ако не бъде съпроводена с референдум, докато най-големите партии, социалистическа и консервативна, са против провеждането на референдум.

Това повдига въпроса за легитимността на почти наложените антикризисни мерки и за (липсата на) публичното им обсъждане. Всъщност една от причините от самото начало да не бъде спазван духът на пакта за стабилност и растеж (а дори и буквата му, особено през 2003 г. от Франция и Германия) е липсата на легитимност на национално ниво на включените в него мерки. Към това следва да се прибави липсата на легитимност на Комисията и нейната Генерална дирекция Есfin, за да налагат своето виждане, когато пактът не се спазва. Налице е и недостатък в аргументацията на Комисията, който например накара Ирландия по онова време да не отчете европейските препоръки относно прегряването на икономиката ѝ. Следователно още тогава се поставяше двойко въпросът за легитимността – кой решава и според каква логика?

Заключение – сложни и открити дебати

От избухването на кризата изглежда се очертава радикална промяна в начина на управление на еврозоната. Тази промяна е следствие от констатацията, че създадената в Маастрихт европейска

конструкция не е в състояние да издържи на ударите на финансовите пазари и на рейтинговите агенции. Знаеше се, че тази конструкция е крехка, но тя бе подложена на двойна криза – породената от формалните критерии за конвергенция, онагледена главно от случая с Гърция, и породената от липсата на реална конвергенция (което оправдава въвеждането на нови критерии в новия пакт за стабилност). Първата изисква краткосрочни действия, втората – средносрочни и дългосрочни действия. При това положение всички въпроси за управлението на еврото, завоалирани в по-голяма или по-малка степен след Маастрихт, се поставят отново, но с голяма острота.

Най-съществени са два от тях:

- Вземите спешно мерки ще имат дълбоки социални последици и отражения върху демокрацията в редица страни. Те ще се проявят с особена сила в областите, в които ЕС няма никакви формални компетенции (формирането на заплатите) или има ограничени правомощия (социалната защита), както и в областите, изрично изключени от европейска намеса (въпреки че “договорите изобщо не засягат режима на собственост в държавите-членки”, спасителният план за Гърция изрично предвижда продажбата – приватизацията – на държавните активи). Тези последици ще бъдат още по-значими, тъй като при липсата на класическа федералистка структура (с истински европейски бюджет от порядъка на 5-7 % от БВП и роля на Комисията като своеобразно правителство, контролирано от Европейския парламент) ще се наложи непременно развитието на правила и процедури, така че всички да следват една и съща насока в национален мащаб. Следователно засилен контрол и по-малко национална автономия. Възприетият подход от европейските политически фактори за спасяването на икономическия и паричен съюз поставя комплексно въпроса за демократичната легитимност на задаващото се управление на еврозоната, както и за последиците в областта на социалната политика.
- Новите правила ще предотвратят ли една следваща криза? Както справедливо отбелязаха някои анализатори, въвеждането на противопожарни норми не означава, че вече не трябва пожарникари. С други думи, това, че съществуват противопожарни норми, не значи, че вече няма да има пожари, тъй като действащите лица не спазват винаги нормите (както често става, ако не са се допитали

до тях, или ги смятат за абсурдни, или мислят, че тези правила не важат за тях). Освен това тези норми не могат да предвидят всички възможни казуси. За да бъдат приети и прилагани, правилата следва да бъдат възприемани като легитимни и балансирани (а не като “лъвският пай за победителя”). За целта е необходимо връщане към идеята за компромис, при който всеки може да получи компенсация за направените отстъпки, и към идеята за политически алтернативи. Действително е необходимо изборът на политически решения да може да се променя според мнозинствата. Блокирането на всякаква възможност за алтернатива крие опасност, както показва движението на “възмутените”, от гневна съпротива, социален взрив или от обществен разпад.

Дебатът за правилата и спазването на формални критерии ще промени устойчивото управление на еврото само ако се проведе в рамките на публично обсъждане за избора на икономическа и социална политика и във връзка с перспективата за политическа интеграция. Нужно е мерките за надзор и солидарност на европейско равнище да бъдат съпроводени от национални дебати с оглед справянето с изискванията на паричния съюз и постигането на действителна конвергенция. Подобни дебати бяха проведени през 90-те години пред перспективата за влизане в еврозоната. Само при това условие управлението на еврозоната ще получи легитимност и опасността от нови кризи може да бъде намалена. Това е твърде обхватна програма. Но при липсата на такава легитимност и при наличието на непрекъснати кризи съществува риск европейските народи да се надигнат срещу Европа.

СОЦИАЛНИТЕ КОРЕНИ НА КРИЗАТА

Увод

Съществуват две конвенционални обяснения на най-тежката финансова криза след Голямата депресия през 30-те години на миналия век. От една страна, сригът на ипотеките subprime; от друга страна, неспазването или липсата на финансово регулиране. Необходимо е да се изследват социалните корени на кризата, като се започне с масовата задлъжнялост на домакинствата. Поради голямото подоходно и имотно неравенство високата задлъжнялост се превърна в обичайно състояние на повечето семейства през последните десетилетия и същевременно в условие за икономическия растеж на САЩ.

Сред причините за голямото неравенство следва да се посочат спадът в синдикалното влияние и слабостта на социалните политики. При това положение финансовата система създаде един паралелен, виртуален свят, откъснат от реалната икономика. Обръщането към структурните източници на кризата позволява да се открият две взаимосвързани причини на сегашната криза – от една страна, отражението на растящото неравенство в американското общество, от друга страна, несъстоятелността на идеологическата постановка за ефективността на пазара. Необходима е неконвенционална диагноза, за да се анализират погрешните политики след кризата.

Обяснението на кризата

Разглежданият въпрос – социалните корени на кризата – не се вписва в конвенционалното определение и обяснение, според което кризата, разтърсила през 2007-2008 г. финансовата система на САЩ с последици в целия свят, е основно финансова криза. Поставянето на акцент върху социалните корени на кризата не означава, че се омаловажават нейните финансови причини. Не е случаен фактът, че повратният момент в кризата настъпи със срина на Леман Бродърс през есента на 2008 г., докато други банки и застрахователни компании бяха фалирали без масираната намеса на американското правителство.

Тогава възниква един въпрос. Къде е грешката? Коя беше причината за най-тежката финансова криза след голямата депресия

през 30-те години на миналия век? Конвенционалният отговор е известен. Причината е в ипотеките “subprime” – отпуснати заеми на лица с нисък кредитен рейтинг, на които се налагат по-високи лихви. Когато домакинствата престанаха да обслужват ипотечните си кредити поради покачването на лихвените проценти, последва срив в цената на облигациите с ипотечни обезпечения. При този сценарий, белязан от огромния размер на ипотечните кредити (общо 11 трилиона долара, от които поне един на десет беше високорисков) и от обезценяването на жилищата, банките, издали трилиони облигации с ипотечно обезпечение, стигнаха до срив с тежки последици за световните финансови пазари. Така, според това обяснение, нискокачествените ипотeki subprime са предизвикали световния финансов срив и икономическата криза.

Това обяснение обаче не е напълно задоволително и повдига два взаимосвързани въпроса. Първо, защо банките и други финансови институции отпускат толкова много нискокачествени ипотечни заеми и други неконвенционални кредити, които в крайна сметка не могат да се обслужват? Второ, как е възможно толкова много собственици да не успеят да изплатят ипотеките си? Има две конкретни и същевременно взаимосвързани обяснения. Първо, липсва регулиране на банковата система; второ, собствениците са постъпили непредпазливо, без да съзнават реалната опасност от неплатежоспособност.

Аргументът за „правилата”

Нека разгледаме първото обяснение за финансовата система – липсата, несъответствието или неспазването на правилата. Всъщност това обяснение е твърде неубедително. Най-значимата банкова реформа в САЩ през последните десетилетия беше отмяната на закона Глас-Стийгъл, приет през 1933 г. в началото на президентството на Франклин Рузвелт.

Реформата бе извършена през 2000 г. при президентството на Бил Клинтън. Управителят на Федералния резерв беше легендарният Алън Грийнспан, който преди оттеглянето си през 2005 г. е работил по време на мандата на четири президента на САЩ. А финансов министър беше Лари Съмерс, един от най-блестящите американски икономисти, станал впоследствие председател на Харвардския университет и главен икономист в екипа на Барак Обама. На тези първокласни експерти се дължи финансовата реформа, с която се промениха правилата от закона Глас-Стийгъл, който поставяше разграничение между търговска и инвестиционна банка.

Това е ярък пример за коренна промяна на приетите правила с ясно съзнание за обхвата и целите на промяната. Новата уредба може да бъде критикувана затова, че е разчистила пътя за по-голяма спекулация, но не може да се твърди, че последвалата криза се дължи на липсата на регламентиране. Реформата беше широко обсъждана и проведена с убеждението, че са необходими нови по-напредничави и съвременни правила за регулиране на новия финансов свят.

Да вземем друг пример. През последното десетилетие се наблюдава огромно развитие на новаторски финансови продукти. Банките разработиха нов бизнес с превръщането на потребителските кредити в “деривати”. Деривативните инструменти позволяват на инвеститорите да закупуват активи с тридесет пъти по-висока стойност от вложения капитал. Уорън Бъфет, най-изтъкнатият американски икономист, нарече тези нови продукти “финансови оръжия за масово унищожение”.

При тази нова високорискова рамка трябваше да има нови по-силни механизми за контрол и ограничения на финансовата система. Вместо това, най-разпространеното схващане беше, че банките имат свои собствени инструменти за оценка на риска и развити математически модели за контролирането му. С други думи Федералният резерв, Комисията за фондовия пазар и държавният департамент по финансовите въпроси споделяха общото мнение, че големите банки и частните финансови институции могат по-ефективно да управляват и контролират риска чрез доброволно саморегулиране, а не чрез спазване на законодателно наложени специални норми. Този подход е точно обратният на възприетия от Рузвелт, който се е стремил към “замяна на волунтаризма с правото като средство за устройство на икономиката”.

В заключение, трудно е да се приеме просто аргументът, че системата не е била регулирана. Напротив, всички приеха, че системата може да функционира по-успешно. Както признава по-късно Грийнспан, този подход се основава на идеологическа предпоставка, а именно, безрезервната вяра в ефективността на пазара и способността му да се саморегулира. Вътрешно присъщо на пазарите е да са ефективни и да се саморегулират, затова са нужни малко правила, сведени до минимум, и комбинация от дерегулация и ново регулиране. Следователно, трябва да допуснем, че ако е настъпил крах, той не се дължи на липсата на норми, а на философията, на която се основават.

Това повдига друг въпрос. Как е възможно тази постановка да срещне такъв широк консенсус сред банкери, икономисти, масмедии и др.? Може основателно да се предположи, че е било налице

основно съответствие между неолибералната идеология (наричана от Щиглиц “пазарен фундаментализъм”) и водещите интереси на господстващите финансови групировки.

Аргументът за ипотечните кредити

Да разгледаме сега втория въпрос. Откъде изникна проблемът с нискокачествените ипотечни кредити? Защо милиони домакинства затънаха в дългове и изпаднаха в положение, с което не могат да се справят? Обикновено се изтъкват две обстоятелства. Първото е исторически ниският лихвен процент, стигнал през първата половина на миналото десетилетие до 1%, всъщност в реално изражение това е отрицателна лихва. Второто е, че цените на жилищата бързо и масово се покачваха. Критиците на поведението на домакинствата твърдят, че тези два фактора са причина за кризата, тъй като домакинствата са били насърчавани да закупуват жилища или да рефинансират старата ипотека, без да преценяват реалната си платежоспособност. Ипотечната криза, според този аргумент, се дължи на двойна грешка – от една страна, вялата парична политика на федералния резерв, от друга страна, финансовото безразсъдие на домакинствата. По този начин се нарочва изкупителна жертва, а може би едновременно две, върху които да се стовари вината.

Да разгледаме обаче по-внимателно аргумента за ипотеките. За сравнение нека изходим от европейския опит. За да се получи ипотечен кредит, е необходимо да се докаже получаването на достатъчно доходи, да се плати предварителна вноска, обикновено в размер на 20-30% от цената, и да се изплати дългът за определен брой години (обикновено 15-20, в редки случаи повече).

Ипотечните кредити в САЩ обикновено се отпускат за 30 години. През този дълъг период след изплащане на част от главницата ипотеката може да се рефинансира и да се получи заем в брой. По този начин парите могат да се използват за посрещане на текущи разходи или за изплащане на стари, по-скъпи дългове. С други думи, жилището не е само дом за живеене, а и актив, който може да се използва за рефинансиране на ипотеката, своеобразен банкомат, към който може да се прибегне в случай на парична нужда. Данните сочат, че милиони жилищни собственици са използвали тази възможност, като са изтегляли общо около един трилион долара годишно като капитал от недвижими имоти във върховата точка на жилищния бум.

Развитието на САЩ през последните десетилетия се характеризира с масовото нарастване на частната задлъжнялост. В

сравнение със САЩ, в Европа домакинствата имат много повече спестявания. Докато в САЩ средното семейно спестяване през последното десетилетие клони към нула. Общо дългът на домакинствата доближава по размер БВП на САЩ – около 14 трилиона долара. А според проучване на Федералния резерв, ипотечните кредити (около един трилион долара) достигат 82% от общия дълг на жилищните собственици. Тези цифри онагледяват голямото значение на дълга на домакинствата и ключовата роля на ипотечните кредити.

Обикновено американските семейства трябва да посрещат три вида задължения – кредитни карти (средно по 12 на семейство), разходи за здравеопазване, когато нямат здравна осигуровка или тя е недостатъчна за покриване на някои специални грижи, и обслужване на заеми, сключени за плащане на таксите за обучение и издръжката на децата в коледжите. Тези задължения следва да се прибавят към основната ипотека. Несъмнено при много ниски лихвени проценти домакинствата са се насочили към закупуване на жилище или ипотекиране на това, което вече са притежавали, включително и с оглед на очерталото се тогава безкрайно нарастване на стойността на жилищните имоти.

За да се закупи ново жилище или да се рефинансира старата ипотека, се изисква обаче одобрението на кредитната институция. Както беше отбелязано, новаторски финансови инструменти позволяват на банките да отпускат ипотечен кредит, без да поемат голям риск. Банките създадоха, пакетираха и обособиха различни видове заеми с различна степен на риск. Изобретателните финанси позволиха емитирането на ценни книжа с ипотечни обезпечения, които банките превърнаха в широка гама от продукти, като по този начин разпределиха риска между различни деривати, които в дългото си шествие по света претърпяха редица трансформации, докато загубиха всякаква връзка с основния заем.

Важно е да се припомни, че тези сложни финансови инструменти, понякога неразбираеми, получиха най-висока оценка от рейтинговите агенции, избрани (и платени) от емитиращите банки въз основа на работата им по омаловажаване на риска. По този начин свързаните с ипотечните кредити рискове бяха изкусно прехвърлени на други институции (например пенсионни фондове) и широко разпространени на световните финансови пазари.

Но нека се върнем на домакинствата. Брокери на недвижими имоти имаха интерес да сключват ипотечни договори заради щедрите комисионни. Затова усърдно обясняваха на потенциалния кредитополучател колко изгоден и сигурен е този вид договор. Не само защото лихвите по ипотечните заеми бяха много ниски.

Кредитополучателят можеше дори да плаща намалена лихва през първите години, а след това да предоговори ипотеката. Освен това, през първите години може да се плаща само лихвата, без погасяване на главницата. В крайна сметка, ако не е възможно да се изплати или предоговори ипотечният кредит, жилището може да се продаде с печалба, поради покачването на цените. При всички случаи е изгодна сделка, ще твърди убедително финансовият брокер.

С други думи, добра сделка за всички, кредитополучателите и банките, които без да поемат значителен риск, придобиват възможността да умножават и разпределят деривати и други новаторски финансови инструменти по целия свят.

Резултатът от тази хитра уловка е всеизвестен. В периода 2004-2006 г. лихвите се покачиха, за да спрат спада на долара, което оскъпи заемите и предизвика бум в необслужването на ипотечните кредити. При това положение банките изискаха жилищата и семействата в крайна сметка загубиха домовете си. Закупилите жилищни имоти със спекулативни цели ги продадоха. Средната цена на жилищата се срива. Банките не можаха да си възвърнат отпуснатите кредити, нито да продадат жилищата поради колапса на пазара. В резултат на това банките и застрахователните компании не можаха да се справят с огромното количество емитирани и разпространени в световен мащаб финансови инструменти.

Голямото неравенство

След краткото описание на събитията следва да се отговори на един основен и стъписващ въпрос – как е възможно най-богатата страна в света да изпадне в такава висока задлъжнялост на домакинствата? Тук се откроява една ключова характеристика на американската икономика през последните десетилетия – голямото неравенство в обществото, достигнало през първото десетилетие на новия век равнището от двадесетте години на миналия век, в навечерието на кризата от 1929 г.

Кои са причините за такова голямо неравенство? Икономическото развитие на една страна зависи от нарастването на населението и техническия прогрес. Най-вече с техническия прогрес се постига повишаване на производителността на труда. Това означава, че се постига растеж с използване на по-малко капитали и човешки ресурси. Ако една страна достигне висок ръст на производителността, както стана в САЩ през последните две десетилетия, може да се допусне, че съвкупното население ще бъде платежоспособно. И би било естествено да се получи известно равенство при подялбата на средствата от повишената

производителност на труда, тоест справедливо разпределение между печалби и заплати. В общи линии такова беше положението от края на втората световна война до седемдесетте години на миналия век, в резултат на своеобразно споразумение между предприятия и синдикати (т.нар. “Детройтско споразумение”), основано на съгласието да се повишават заплатите успоредно с нарастването на печалбите. Поврат настъпи през 80-те години, по времето на неоконсервативната революция на Роналд Рейгън.

От 80-те години насам положението се преобърна. Средствата от повишената производителност на труда не се разпределяха справедливо. Заплатите бяха замразени. Печалбите от нарасналата производителност отиваха в горната част на доходната скала. Настъпи крайна поляризация.

Как се получи това? Тук следва да се изтъкнат някои основни характеристики на социалната политика в САЩ, свързани, от една страна, с условията на труд, а от друга страна, със социалната държава. Нека припомним главните аспекти на този многостранен процес.

На първо място следва да се посочи отслабването на преговорните позиции на синдикатите. През 70-те години синдикатите обхващаха около 30% от наемните работници. Понастоящем синдикализираните работници са около 12% от работната сила. Най-важният компонент на този спад обаче е свързан със състава на членската маса. В публичния сектор синдикатите все още представляват около 35% от работещите. Но в частния сектор синдикалната плътност е спаднала до 7%. Това означава, че 93% от работниците нямат колективен договор и синдикална защита.

Затова не е случаен фактът, че в периода 1979-2009 г. производителността е нараснала с 80%, докато почасовата заплата на средностатистическия работник се е повишила само с 10.1%. Тази разлика разкрива мощната машина на социалното неравенство – значително изоставане на заплатите при все по-несправедливо разпределение на доходите през последните десетилетия, въпреки продължителните периоди на силен икономически растеж.

Сериозният спад в синдикалния обхват е ключов елемент, но не и единствената причина за нарастващото неравенство. Следва да се отчита политическият елемент в този процес. Заплатите зависят не само от колективното договаряне, а особено при липса на такова, зависят и от законоустановената минимална заплата. Федералната минимална заплата бе въведена от Конгреса през 1938 г. и бе актуализирана според покачването на жизненото равнище и

инфлацията. Но през последните десетилетия ситуацията се промени.

През 50-те и 60-те години на миналия век минималната заплата се колебаеше в тесен диапазон на равнище от около 50% от средната заплата. Но през 2006 г., с размер от 5.15 долара на час, минималната заплата се сви до едва 31% от средната заплата и в реално измерение достигна най-ниското си равнище от 50 години насам. Ако федералната минимална заплата беше индексирана според индекса на потребителските цени, размерът ѝ щеше да достигне 8.40 долара на час. През 2011 г. минималната заплата запазва размера си от 7.25 долара на час, но дори и при това равнище минималната почасова ставка поставя всяко второ семейство под официалния праг на бедността.

Нарастващото неравенство ясно личи от някои цифри – най-богатите, представляващи 1% от американците, са получили 56% от прираста на националния доход в периода 1989-2007 г. срещу скромния дял от 16%, получен от 90-те процента най-бедни домакинства.

При това положение твърде безпочвени са оплакванията от техническия прогрес или глобализацията, толкова често сочени като главните причини за смущаващото неравенство в разпределението на дохода и толкова вредния социален дисбаланс. За да се обясни задълбочаването и разпространението на неравенството (с възникването на нова категория – “работещи бедни”), е важно да се изтъкнат, освен неравномерното развитие на заплатите, някои специфични страни на социално-защитната мрежа, позната в Европа като социална държава.

Първо, в САЩ не съществува универсална система на здравеопазване. Правителството отговаря за здравното обслужване на бедните чрез *Medicaid* и на възрастните хора над 65 години чрез *Medicare*. Останалите граждани зависят от частни застраховки, обикновено предоставяни от предприятията. Но не всички компании имат здравна застраховка. И не всички работници могат да получат застрахователна полица, която за четиричленно семейство струва средно 12 хиляди долара годишно. През 2010 г. около 345 милиона души не са имали здравна застраховка. Така че при по-сериозно заболяване домакинствата трябва да прибегват до заеми и да затъват в дългове. Парадоксът е, че в САЩ съвкупният размер на разходите за здравеопазване възлиза на 16% от БВП (включително и след реформата на Барак Обама) срещу половината от тази цифра в повечето европейски страни, където здравеопазването е универсално и безплатно.

Не по-малко важно е това, че осигуряването при безработица исторически е възприемано от консерваторите като насърчаване към леност на работниците, тъй като им спестява необходимостта от адаптиране към реалностите на пазара. Защитата според консервативната идеология е нарушение на свободния трудов пазар, а той е необходимо условие за здрава и динамична икономика. Затова, ако даден работник е уволнен, не е сигурно, че ще получи обезщетения за безработица, тъй като трябва да отговаря на редица изисквания.

В резултат на това, голям брой безработни не получават никакви обезщетения. При всички случаи, обезщетението обикновено се равнява на 40% от трудовия доход и се получава за не повече от 26 седмици. При наличие на дълготрайна безработица увеличаването на тези обезщетения трябва да бъде одобрено със закон при неизбежната твърда съпротива на консерваторите в Конгреса. Не случайно през 2010 г., за да удължи периода на изплащане на обезщетения за милиони дълготрайно безработни, президентът Обама бе принуден, противно на предишните си обещания, да потвърди изцяло намалените данъци от Буш и да запази допълнителното данъчно облекчение за двата процента най-богати американци.

Това положение е особено жестоко в толкова тежка криза като сегашната, с 14 милиона безработни и 45 милиона американци, зависещи понастоящем от ваучери за храна на стойност 130 долара месечно, недостатъчни за осигуряване на приемлив минимум храна на милиони семейства.

Необходимостта от различна диагноза

Да се върнем към основния въпрос. Поради голямото неравенство в разпределението на богатството и доходите, голямата задлъжнялост се превръща в обичайно социално положение на повечето домакинства. Важно е да се отбележи обаче, че задлъжнялостта се превърна и в необходимо условие за икономически растеж на САЩ. Дълговете на домакинствата са нараснали от 66.1 % на 99.9 % от БВП през десетилетието до 2007 г. Все по-задлъжнелите семейства бяха възприемани като “спасителните потребители” за поддържане на икономиката. Същевременно общият дълг на американската икономика надхвърли 350% от БВП.

От друга страна, има разлика в качеството и функцията на дълга. Банките и други финансови институции, в търсене на лесни печалби чрез разпространението на все по-усложнени и подправени

продукти, задлъжняват помежду си и дори използват непрозрачна вторична банкова система, за да прикрият част от експозицията си. В този смисъл финансовата система изгражда паралелен, виртуален свят, откъснат от реалната икономика. При тази изкривена ситуация дълговете на домакинствата под формата на ипотечни кредитни карти, потребителски заем за лека кола и др. се превърнаха в движеща сила на икономическия растеж. С други думи, без растящата задлъжнялост на домакинствата потребителското търсене щеше непрекъснато да спада и щеше да настъпи застой в икономиката.

Затова не е изненадващо, че Алън Грийнспан след финансовия крах през 2001 г. запази ниски лихвени проценти, убеден, че въпреки нарастването на ипотечните дългове строителният бум е необходимо условие за растежа на икономиката успоредно с нарастващото благосъстояние на американските семейства чрез повишаване стойността на жилищата.

Анализът на тези структурни елементи на икономическия растеж и лошото му разпределение не е опит да се омаловажи отражението на широко възхваляваното финансово обособяване на американската икономика, което стана ключов фактор за бума и последвалия срив през последното десетилетие. Но припомнянето на социалните структурни компоненти на кризата позволява да се открият две взаимосвързани причини за сегашната криза – от една страна, влиянието на нарастващото неравенство в американското общество, от друга страна, вредната несъстоятелност на идеологията за ефективността на пазара, съчетана с ограничаване на политиките и функциите на държавата. В основата на тези два фактора лежи една и съща идеология – неолиберализмът, определял политиката през последните десетилетия.

Тази различна диагноза, целяща да надникне зад финансовите дисфункции на пазара, за да обхване социалните и идеологическите аспекти на кризата, не е само научна разработка. Антикризисните политики на американското и европейските правителства зависят до голяма степен от диагнозата за причината на сегашната криза. Ако се смята, че проблемът изисква някои корекции във финансовата нормативна уредба, добре е да се знае, че това е необходимо, но недостатъчно и измамно.

В последната си публикация Щиглиц отбелязва, че “недостатъците на нашата финансова система са израз на по-мощни недостатъци на нашата икономическа система, а недостатъците на нашата икономическа система отразяват по-дълбоки проблеми в нашето общество”. След това добавя: “Политиките, продиктувани от Вашингтонския консенсус, и

стоящата в основата идеология на пазарен фундаментализъм са мъртви”. Докато първата мисъл е несъмнено добре обоснована, втората звучи по-скоро оптимистично. Старата неоконсервативна идеология изглежда трудно ще излезе от играта. Болезненият опит на президента Обама и мощното завръщане на републиканците показват, че надеждите за нов “*New Deal*” са далеч от действителността.

Така или иначе, за преодоляване на дълбоките социални дисбаланси вследствие на господстващия икономически модел през последните десетилетия наистина е необходима напълно обновена политическа платформа. Ако не сме в състояние да приемем това политическо и интелектуално предизвикателство, рискуваме да станем свидетели на дълбок и вероятно необратим спад на старите западни страни пред възхода на новите икономически сили. Не е чудно, че страни като Китай, Бразилия, Индия и други изглежда ще играят все по-ключова роля в процеса на глобализация през XXI век.

ПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ:

1. Politiques économiques et de l’emploi en Europe, novembre 2011, www.etui.org
2. Lettieri A. El origen social de la crisis, Informe 36, Fundación 1 de Mayo, 2011