

Paul J. J. Welfens

Brexit aus Versehen: Europäische Union zwischen Desintegration und neuer EU

Springer Verlag, Wiesbaden, 2017., 390 str.

Paul J. J. Welfens je njemački ekonomist i sveučilišni profesor. Težište njegova znanstvenog interesa je makroekonomska teorija i politika. Od 2004. radi na Sveučilištu Wuppertal te predaje kao Jean Monnet profesor europske integracije. Prethodno je radio na sveučilištu u Potsdamu i Münsteru. Osnivač je *Europskog instituta za međunarodne ekonomske odnose* na Sveučilištu Wuppertal. Objavio je stotinjak znanstvenih radova poput *European Monetary Integration*, *Grundlagender Wirtschaftspolitik*, *Innovations in Macroeconomics* i *Digital integration, growth and rational regulation*.

Knjiga *Brexit aus Versehen* analizira odluku građana Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske na referendumu 23. lipnja 2016. o napuštanju Europske unije. Knjiga pruža pregled u samu organizaciju referenduma i ulogu britanske vlade pod premijerom Davidom Cameronom, ekonomske i političke posljedice te odluke za Veliku Britaniju i Europsku uniju te pruža uvid u stajalište Sjedinjenih Američkih Država prema tzv. Brexitu. Knjiga je podijeljena u četiri dijela. U prvom dijelu analizira se sam referendum, kampanja i pozadina Brexita. U drugom dijelu Welfens analizira kratkoročne i dugoročne efekte Brexita, da bi u trećem dijelu analizirao dosadašnji razvoj Europske unije kao i mogućnost njena daljnjeg razvoja i modela socijalnog tržišnog gospodarstva s primjerima konkretnih javnih politika. Četvrti dio knjige donosi pregled četiri scenarija koja su moguća u narednim godinama nakon ishoda britanskog referenduma. U zaključku se iznose ključne teze i ideje u knjizi.

U predgovoru autor tvrdi kako je Europska unija, ishodom referenduma u Velikoj Britaniji, prvi puta ušla u fazu dezintegracije koja ujedno predstavlja ozbiljnu krizu procesa europske integracije. Nedugo nakon same odluke vide se prvi znakovi nesuglasja kao što je prepirka o tome kako će se raspodijeliti teret od 9 milijardi eura koje Britanija uplaćuje u europski proračun te se, kako autor naglašava, javlja mogućnost organizacije novog referenduma u nekoj od država koje su neto uplatitelji u europski proračun, jačanja populističkih stranaka i slabljenje ekonomske moći Unije. Welfens referendum ocjenjuje kao povijesnu pogrešnu kalkulaciju premijera Davida Camerona te ukazuje na udaljenost birača od britanskih elita koja se javila nakon bankarske krize iz 2007./2008. godine.

Welfens u prvom dijelu knjige prilikom analize samog referenduma zaključuje kako su u kampanji dominirale nacionalne teme te rezultat referenduma primarno nije odbijanje Europske unije, na što ukazuju istraživanja o razini znanja i informiranosti građana Britanije o Europskoj uniji i srodnim temama, već iskaz neslaganja s vladom premijera Camerona. Ovakvu tezu, koja je teorijski bliska liberalnim intergovernmentalistima, potvrđuje i istraživanje javnog mnijenja koje je pokazalo da su najvažnije teme za birače bile zdravstveni sustav, ekonomija i plaće, imigracija, siromaštvo, nezaposlenost i obrazovanje, koje većinom pripadaju nacionalnoj domeni. Autor je naglasio da je odluka o rezanju izdvajanja za zdravstvo i školstvo percipirana kao veliki problem, što je utjecalo na birače da glasaju za izlazak iz Europske unije kao iskaz nezadovoljstva.

Zagovornici izlaska su kao glavne argumente isticali oduzimanje moći državama članicama i koncentraciju moći u Bruxellesu, manjak legitimnosti i odgovornosti Unije, birokratiziranost i hiperregulaciju, pretjerana britanska davanja u europski proračun i imigraciju iz istočnoeuropskih država. Najzastupljeniji kontraargumenti u kampanji bili su ekonomska važnost članstva u Uniji (skoro polovica britanskog izvoza ide u EU27), jača međunarodna trgovinska pozicija Britanije, korist od trgovačkih sporazuma koje je sklopio EU te jača vanjskopolitička pozicija. Kao jednu od najvećih zamjerki referendumu i vladi autor ističe nedovoljnu informiranost birača te vladinu nezainteresiranost da biračima pruži kvalitetne i pravovremene informacije. Za manjak informiranosti odgovornost leži i na Europskoj komisiji koja je tijekom kampanje uglavnom šutjela te nije pružila informacije o koristima članstva

u Europskoj uniji. Britanska vlada je 18. travnja 2016. izdala brošuru o efektima izlaska, koja je po mišljenju autora bilo prekasno i nije sadržavala važne informacije o efektima na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne prihode britanskih kućanstava i BDP-a po stanovniku. Osim manjka informacija i znanja o Europskoj uniji britanskih građana, autor analizira i poziciju Britanije u Uniji preko Buchananova i Tullockova pristupa javnog izbora i metafore koristi članstva u klubu. Prevedeno na primjer Unije, politička i napose ekonomska korist države raste do određene granice, tj. dok se broj članova ne poveća toliko da troškovi članstva ne nadmaše koristi, što znači da u svakom klubu postoji optimalan broj članova. Kada se on prijeđe, postaje sve teže donositi odluke, napose u situaciji gdje je dohodak po stanovniku razlikuje, kao što je to slučaj u Europskoj uniji. Države s takvim razlikama imaju manje zajedničkih interesa od država gdje je razlika u dohotku manja, pa je proces odlučivanja duži. Također, osim kalkulacije troškova i koristi, važan faktor koji je dominirao u kampanji je i faktor migracija pojačan s migrantskom krizom iz 2015. godine. Welfens odluku o održavanju referendumu tumači i kao posljedicu unutarstranačkog sukoba proeuropcjaca i suverenista u Konzervativnoj stranci te tvrdi kako je Cameron, da bi umirio desno krilo stranke, taj sukob nastojao primiriti referendumom i prebacio ga na građane, pritom poduzimajući jako malo kako bi ishod referendumu bio u skladu s pozicijom koju je zauzeo u kampanji.

Nakon analize pozadine referendumu, Welfens nudi nekoliko mogućnosti odnosa Ujedinjene Kraljevine i Europske unije nakon formalnog izlaska predviđenog za 2019. godinu. Prva mogućnost je postizanje sporazuma prema kojem bi Britanija ostvarila pravo na pristup jedinstvenom tržištu po uzoru na Island, Norvešku ili Švicarsku, gdje bi uplaćivala sredstva u europski proračun i implementirala pravila jedinstvenog tržišta. Drugi scenarij je sklapanje bilateralnog trgovinskog sporazuma kojim bi Britanija ostvarila pristup tržištu te u trećem scenariju se ne postiže sporazum i britanska pozicija se temelji na pravilima Svjetske trgovinske organizacije. Pritom Welfens nudi i kratkoročne i dugoročne numeričke prikaze gubitaka za svaki od scenarija. Zaključno, autor sažima prethodnu argumentaciju u dva objašnjenja za ishod referendumu. Prvo je dominacija neekonomskih tema, a drugo, birači nisu razumjeli ekonomske posljedice Brexita. S obzirom na temeljnu zamjerku autora, nedostatak informacija i znanja o posljedicama odluke te nedorasla i zakašnjela aktivnost vlade da to promijeni, iznosi se teza da se bez drugog

referenduma, na kojem bi birači odlučivali na temelju informacija, ne može znati što građani Ujedinjene Kraljevine žele po pitanju Europske unije. Na kraju prvog dijela autor iznosi povijesnu pozadinu Brexita i čitatelju preko povijesnih odnosa Britanije prema kontinentalnoj Europi, odnosa središnje države i lokalnih vlasti u Britaniji te Cameronova izvješća o ravnoteži nadležnosti,¹ daje dublji uvid u odluku o napuštanju Unije.

U drugom dijelu autor prikazuje nacionalne i međunarodne posljedice Brexita. Na temelju ekonomskih indikatora o uvozu, izvozu, kamatnim stopama i sl. zaključuje kako će kratkoročno u Ujedinjenoj Kraljevini doći do deprecijacije, više volatilnosti cijena dionica, i pada cijena nekretnina što će dovesti u probleme nacionalne mirovinske fondove. U EU27 će doći do aprecijacije valute i pada kamatnih stopa u Njemačkoj, Francuskoj, Nizozemskoj i drugim članicama zbog efekta "sigurne luke". Srednjoročno će u Britaniji doći do gubitaka radnih mjesta i pada dohotka te veće stope inflacije, dok će u EU27 također doći do gubitaka radnih mjesta i umjerene inflacije, migracijski tokovi prema zapadnoeuropskim kontinentalnim državama će se povećati te doći do većih nesuglasica oko raspodjele uplata u europski proračun. G20 će za Britaniju postati sve važniji gremij unutar kojeg će zastupati interese trgovinske liberalizacije. Dugoročno će Britanija izgubiti dio realnog dohotka te će kao posljedica veće nesigurnosti nakon Brexita doći do povećanja izdvajanja za obranu. U EU27 najvjerojatnije neće doći do sklapanja TTIP-a,² ali će se pojaviti zahtjevi za reformom Unije, napose eurozone.

Izlaskom Velike Britanije iz Unije, mijenja se i geopolitička situacija u Europi jer je Britanija nuklearna vojna sila sa stalnim mjestom u Vijeću sigurnosti UN-a. Njemačka time dobiva veću težinu u Uniji, što u nekim državama članicama izaziva oprez.

Welfens s geopolitičkih i međunarodnih razmatranja posljedica Brexita prelazi na sustavno razlaganje njegovih posljedica na Ujedinjenu Kraljevinu. Najjače posljedice će ostaviti ograničen pristup jedinstvenom tržištu. Banka za međunarodna poravnanja u Baselu, Brexit vidi kao veliki izazov za Britaniju i Europu te smatra da se on mora staviti unutar šire slike međunarodnih ekonomskih problema, napo-

1 Ravnoteži nadležnosti Europske unije i država članica

2 Transatlantsko trgovinsko i investicijsko partnerstvo EU-a i SAD-a. Velika Britanija je bila među najvećim zagovornicima njegovog sklapanja.

se daljnjeg porasta zaduživanja državnog i privatnog sektora dok ekonomska politika ima ograničen trgovinski prostor. Bank of England kao najveće posljedice i rizike Brexita vidi financiranje visokog deficita proračuna koji se do sada bazirao na priljevima od direktnih investicija, zatim tržište nekretnina bi moglo doći pod veliki pritisak, visoka zaduženost britanskih kućanstava i povećana nezaposlenost bi mogla dovesti do problema otplate kredita i time povećati probleme na tržištu nekretnina. Britanija će se zasigurno nastojati repositionirati u svjetskoj ekonomiji s većim oslanjanjem na SAD, brzorastuće azijske države i Australiju. Unatoč tome, Britanija će ući u recesiju te dugoročno izgubiti 3-10 % realnog dohotka. Welfens, razmatrajući efekte Brexita na imigraciju, tvrdi kako je priljev stanovništva iz kontinentalne Europe u Britaniju bio nizak, navodeći podatak od 0,2 % ukupnog stanovništva Britanije, te kako se ni u kojem slučaju ne može reći da je imigracija bila opterećenje za Britaniju te da je stopa zaposlenosti među imigrantima iz europskih država bila veća nego među britanskim državljanima a efekti imigracije su bili pozitivni. Welfens navodi kako će, ako dođe do sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini s azijskim državama, povećati broj useljenika iz Azije a globalizacija se neće zaustaviti kako su to tvrdili zagovornici Brexita, već naprotiv, ona će se povećati ako se najave vlade premijerke May o sklapanju niza trgovinskih sporazuma ostvare.

Autor nije propustio analizirati ni učinke Brexita na Njemačku, kao najjaču ekonomiju Europske unije. Osim ekonomskih problema, njemački godišnji izvoz u Britaniju iznosi 90 milijardi eura i Njemačka s Britanijom bilježi trgovinski suficit, javljaju se i politički problemi. Autor je u analizi izdvojio brojne ekonomske i političke probleme poput gotovo izvjesne propasti TTIP-a koji je u ekonomskom interesu Njemačke, politička i ekonomska težina Njemačke će porasti što dovodi do straha od njemačke dominacije, bez Britanije će se morati smanjiti transferi prema Istočnoj Europi za 4 milijarde eura, a Njemačka će morati jače ovisiti o Francuskoj kao partneru i podnositi teret stabilizacije eurozone.

Posljednji dio drugog dijela knjige bavi se Brexitom iz perspektive Sjedinjenih Država. Autor ističe potporu SAD-a europskoj integraciji te navodi stajališta predsjednika Baracka Obame koji je i pred sam kraj drugog mandata davao podršku Europskoj uniji te u svom govoru u Londonu savjetovao Britancima da ostanu dio Unije. Welfens ističe

kako SAD strahuje da bi pobjednik Brexita mogla biti Rusija. Zabrinutost SAD-a zbog Brexita proizašla je i zbog mogućnosti ponovnog izbivanja napetosti na granici Irske i Sjeverne Irske te izbivanja rata u najgorem scenariju, a upravo je SAD bio posrednik pri smirivanju situacije u 1990-ima. SAD kao potencijalnu opasnost vidi i škotsko pitanje te ponovne zahtjeve za neovisnošću. Imajući na umu da je većina novoizgrađenih vojnih luka s nuklearnim naoružanjem u Škotskoj, SAD ima jasan interes da Škotska ostane dio Ujedinjene Kraljevine, a time i NATO-a. S druge strane, kaže autor, SAD bi mogao ekonomski profitirati na tržištu kapitala ako ga kapital prepozna kao sigurnu luku te bi moglo doći do priljeva kapitala, što bi olakšalo konsolidaciju proračuna i potaknulo ekonomski rast.

Treći dio knjige započinje pregledom dinamike razvoja Europske unije. Razlažu se korijeni ideje o ujedinjenju Europe od 1920-ih i Aristidea de Brianda i Gustava Stresemanna, preko Jeana Monneta i Roberta Schumanna pa sve do nastanka Europske unije kakva je danas. Osim razvoj same ideje, Welfens opisuje i institucionalni, politički i ekonomski razvoj Unije od 1950-ih godina. Čitateljima koji nisu upoznati s funkcioniranjem, institucijama, praksama i ovlastima autor daje temeljni uvid u politički sustav Europske unije te jedan dio posvećuje europskom proračunu i posljedicama koje će Brexit imati na proračun i raspodjelu javnih sredstava Unije. Od institucija, posebna pažnja se posvećuje Europskoj komisiji i njenoj ulozi u političkom sustavu Unije. Pritom se raspravlja o njenu djelovanju i nedjelovanju po pitanju britanskog referenduma, kao i drugim zadaćama, napose njenu djelovanju u sferi ekonomije i regulacije.

U središtu trećeg dijela autor izlaže integracijske perspektive nakon Brexita. Navodi kako je Europska unija u potrazi za reformskim modelom te zaključuje kako Europi treba model socijalne tržišne ekonomije s jasnom odgovornošću i pravilima na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini. Uz sva dosadašnja postignuća Unije, ističe potrebu sklapanja sporazuma o slobodnoj trgovini s trećim državama i integracijama kao što je ASEAN. Zatim širiti digitalnu tehnologiju i inovacije te dugoročno uspostaviti ministra za digitalnu tehnologiju. Tome dodaje i prihvaćanje inovacijske dinamike i globalizacije uz stvaranje smislenog sustava socijalne zaštite. Autor dobar dio poglavlja posvećuje ideji izgradnje sustava socijalne zaštite koji je sada u domeni država članica, ali navodi i neka postignuća Unije u domeni socijalne politike.

Posljednji dio poglavlja posvećen je provjeri istinitosti tvrdnje premijerke Therese May da napuštanje Europske unije ne znači napuštanje Europe. Welfens ističe kako će Ujedinjena Kraljevina i nakon formalnog izlaska iz Europske unije biti donekle institucionalno povezana s Europom, primjerice preko Vijeća Europe i NATO-a. No autor ističe kako će Ujedinjena Kraljevina napustiti brojne institucije Europske unije te da će time njen institucionalni kapital nakon 45 godina članstva biti znatno oslabljen. Britanija će 2035. biti udaljenija od Unije nego je to bila prije ulaska 1973. jer će trgovinske i političke veze s Azijom, SAD-om i Australijom oslabiti njene veze s Unijom nakon čega zaključuje da je izjava premijerke May samo djelomično točna.

Četvrti i posljednji dio knjige donosi tri scenarija koja se mogu očekivati u vezi odnosa Velike Britanije i Europske unije. Prvi scenarij koji Welfens iznosi je scenarij u kojem se raspisuje drugi referendum o ostanku ili izlasku iz Europske unije. S obzirom na nedovoljnu informiranost i manjkavu legitimnost referenduma od 23. lipnja 2016., postoji mogućnost i potreba ponoviti referendum kako bi birači dobili relevantne i pravovremene informacije. Welfens navodi da bi većina od 52 % izabrala ostanak u Uniji da je imala pravovremene i relevantne informacije o efektima izlaska i Europskoj uniji općenito. U slučaju ostanka u Uniji posljedice bi bile aprecijacija funte za 10-15 % i snižavanje stope inflacije s 2 na -1 %. Cijene dionica bi porasle, Britanija bi privukla značajno više direktnih stranih investicija te bi porasle cijene nekretnina a porasla bi i aktivnost građevinskog sektora s posljedicom stvaranja novih radnih mjesta. Konačno, pala bi nezaposlenost i u Britaniji i u EU27.

Drugi scenarij koji Welfens iznosi pred čitatelje je onaj u kojem je Brexit polazna točka dezintegracijske spirale. Autor je u nekoliko navrata u knjizi spomenuo kako je razvoj zajedničkih institucija gradnja kapitala zajednice ili društvenog kapitala koji se narušava samim odlaskom britanskih suradnika iz Bruxellesa te to može biti prvi dezintegracijski korak koji bi mogle učiniti i druge države članice. Kada bi Britaniju slijedila nekolicina drugih članica, postojala bi mogućnost stvaranja EFTA-e II, što bi zbog političke i ekonomske nesigurnosti dovelo do deprecijacije eura prema drugim valutama. Nakon samog referenduma porastao je strah od francusko-njemačke dominacije Unijom među istočnoeuropskim članicama, no ne može se isključiti ni konflikt unutar eurozone gdje bi države poput Grčke, Portugala i Italije mogle biti uzrok problema ako vlade tih država ne bi bolje kombinirale politiku rasta i fiskalne

konsolidacije. Kao posebno osjetljivo područje Welfens vidi stvaranje bankarske unije, tj. zajedničkog osiguranja depozita bez većih kontrola i odgovornosti. Bez stvaranja fiskalne unije s pravom oporezivanja i ograničenjem zaduživanja za Bruxelles, teško će biti dovršena bankarska unija sa zajedničkim osiguranjem depozita. Stoga je unutar ovoga scenarija moguće daljnja dezintegracija zbog navedenih problema te bi Irska, Danska ili Švedska mogle krenuti stopama Velike Britanije, dok bi na jugu vladala ekonomska kriza a Francuska bi nastojala smekšati pravila Pakta o stabilnosti i rastu. Nadalje, predviđa Welfens, populisti poput Nacionalne fronte preuzimaju vlast u Francuskoj, Njemačka se vraća nacionalnoj valuti, Unija gubi mogućnost prihvaćanja novih članica a države kandidatkinje u Jugoistočnoj Europi gube perspektivu članstva te nastaju nove nestabilnosti. Tome bi pridonijele i treće države koje imaju interesa od dezintegracije Unije. Stoga, kako navodi Welfens, valja izabrati stabilizaciju Europske unije ili upasti u dezintegracijsku spiralu koja bi Europu gurnula u kasno 19. stoljeće. Ako države članice ostvare reforme i ako se Europska komisija probudi iz vlastite samozadovoljnosti, smatra autor, nova Europska unija ima priliku preživjeti kao uspješan primjer integracije.

Treći scenarij je stvaranje nove Europske unije koja je prijeko potrebna zbog visoke nestabilnosti. Autor raspravlja ulogu Europske komisije na globalnoj sceni i politekonomskim nestabilnostima koje otvaraju debatu o reformi Unije. Autor ocrtava Uniju ne samo kao tržište već kao svojevrsan politički sustav koji se tiče i ekonomije, ali i kulture i prava. Napominje kako je potrebno misliti i govoriti europski u svim tim područjima uvažavajući razlike. Zatim se ističe potreba utvrditi minimalne radnje nadnacionalne razine u interesu efikasnosti i stabilnosti monetarne unije. Konačno, integracija zahtjeva političku uniju, što znači puna parlamentarna prava, veći proračun i svojevrsnu transformaciju Vijeća Europske unije u Europski senat kao drugi dom Kongresa po uzoru na SAD. Na tragu toga potrebno je stvoriti prave europske stranke i stvaranje europske javnosti.

Kako bi neki oblik nove Europske unije zaživio, autor navodi 15 reformskih prijedloga koje bi trebalo implementirati od kojih su deregulacija, bolja socijalna politika i politika poticanja rasta, ulaganja u infrastrukturu, novi mehanizam raspodjele mjesta u parlamentu samo neki. Na kraju četvrtog dijela, autor koristi alate Alberta O. Hirschmana, izlazak, glas, i lojalnost te ih primjenjuje u analizi reforme Unije.

Pitanje europske javnosti Welfens ostavlja za sam kraj te pruža uvid u probleme nepostojanja europske javnosti i prijedloge za njeno stvaranje. Besplatan pristup svim javnim televizijskim programima država članica je jedan korak. Drugi korak bi bilo stvaranje pravih europskih političkih stranaka koje bi pridonijele stvaranju europskog javnog mišljenja. Welfens zaključuje četvrti dio knjige s tezom o postojanju europske i globalne odgovornosti Europske unije. Brexit je pobudio brojna pitanja i opasnosti za budućnost Europske unije, ali i priliku za daljnje razvojne mogućnosti Europe, priliku koju, smatra autor, nerazumna politika i neinformirani birači ne smiju greškom prokockati.

Florijan Bašić

