

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Gospodarka UE: przegląd za 2006 r. Wzmocnienie strefy euro: najważniejsze priorytety polityki”

COM(2006) 714 końcowy — SEC(2006) 1490

(2008/C 10/22)

Dnia 11 stycznia 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Gospodarka UE: przegląd za 2006 r. Wzmocnienie strefy euro: najważniejsze priorytety polityki”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 września 2007 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI, a współsprawozdawcą Olivier DERRUINE.

Na 438. sesji plenarnej w dniach 26 i 27 września 2007 (posiedzenie z dnia 26 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 2 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet w dużej mierze podziela treść dokumentu Komisji, jednak pragnie dodać ze swojej strony kilka uwag, które częściowo zgłaszał już w przeszłości, także w czasie przed przyjęciem euro. Komisja wyraża różnego typu zawołowaną krytykę wobec niektórych aspektów polityki państw członkowskich. EKES zgadza się z meritem tych uwag, ale przypomina, że państwa członkowskie są często zmuszone brać pod uwagę nieuniknione wymogi polityki wewnętrznej lub sytuację zewnętrzną (kryzysy energetyczne, wydarzenia wojenne itd.) pozostające poza ich kontrolą.

1.2 Długookresowa stabilność polityki budżetowej staje pod znakiem zapytania, gdy zostaje przerwana kontynuacja realizacji kierunków polityki przez kolejne następujące po sobie rządy. To samo można powiedzieć o reformach strukturalnych, na które w dużym stopniu wpływa subiektywne podejście aktualnego rządu zależne od wyznawanej przez niego opcji. Uwzględniając zatem te wszystkie okoliczności, EKES uważa jednak, tak samo jak Komisja, że istnieje potrzeba zakończenia reform strukturalnych z utrzymaniem obranych kierunków działania.

1.3 Elastyczność rynków towarów i usług to taki aspekt polityki ekonomicznej, w kwestii którego rządy muszą starać się o pozyskanie zgody partnerów społecznych. Liberalizację, która przyniosła różne wyniki w poszczególnych krajach i branżach, należy kontynuować ostrożnie, z uwzględnieniem specyficznych warunków każdego kraju i branży.

1.4 Integracja rynków finansowych, już przeprowadzona w znacznej mierze w odniesieniu do usług dla przedsiębiorstw, jawi się jako bardziej problematyczna w odniesieniu do rynków detalicznych. Większa część przeszkód ma zresztą charakter obiektywny (różnice językowe, właściwości usług itd.). Są to problemy, które można rozwiązać nie przy pomocy przepisów czy uregulowań, ale poprzez sam rynek, tam gdzie jest to możliwe. Istniejące uregulowania powinny wystarczyć do dalszej integracji. Co najwyżej potrzebne byłyby normy zapewniające

optymalną ochronę interesów konsumentów i tam, gdzie to konieczne, nadzór rynkowy.

1.5 Zgodnie z propozycją Komisji w negocjacjach płacowych należy uwzględnić efekty funkcjonowania unii walutowej. Ze swojej strony EKES ma nadzieję, że uda się doprowadzić do konwergencji polityki gospodarczej, walutowej i polityki zatrudnienia dzięki organizacji wspólnych spotkań Eurogrupy i Rady ds. Zatrudnienia. Konwergencja, nawet tylko w ogólnym zarysie, mogłaby przyczynić się z czasem do faktycznej harmonizacji poszczególnych obszarów polityki.

1.6 Zalecenie Komisji, by w większym stopniu uwzględniać perspektywę globalną, pokrywa się z krytyczną uwagą zgłoszoną przez EKES jeszcze przed przyjęciem euro. Rozwój krajów azjatyckich nie powinien być postrzegany jako zagrożenie, ale raczej jako wyzwanie, z którym trzeba się zmierzyć na płaszczyźnie konkurencyjności i innowacji.

1.7 Poszczególne rządy powinny z przekonaniem promować strefę euro. Zaleca się, by nie obciążały euro winą za krajowe problemy gospodarcze, pomijając milczeniem korzyści płynące z przyjęcia wspólnej waluty. Dobrze byłoby również, gdyby państwa, które nie przystąpiły do strefy euro w momencie wprowadzenia w życie wspólnej waluty, wyraźnie przedstawiły swoje zamiary na przyszłość. I to nie tylko w celu poinformowania opinii publicznej w strefie euro, ale również po to, by umożliwić określenie przyszłych kierunków polityki euro zgodnie z tym, które gospodarki przyjmą wspólną walutę i ile ich będzie.

1.8 EKES stwierdza, że zdobyta przez euro silna pozycja jako waluty międzynarodowej powinna pozwolić na ponowne i zdecydowane zgłoszenie kandydatury do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Nie chodziłoby o zastąpienie jednego z obecnych członków, ale raczej o zwiększenie ich liczby o jedno miejsce. Obiekcje, że statuty MFW nie przewidują takiej możliwości, wydają się nie mieć silnych podstaw i jawią się jako pretekst.

1.9 Kontrowersyjnym pomysłem, który zostaje zasygnalizowany tylko w celu wybadania terenu, by w przyszłości ewentualnie poddać go pod rozwałę, jest stworzenie europejskiego funduszu stabilizacyjnego zasilanego przez nadwyżki podatkowe w pomyślnych okresach w celu finansowania projektów o znaczeniu wspólnotowym.

1.10 Ogólnie Komitet uznaje, że raport Komisji jest godny poparcia, ale przy okazji należy wskazać, że w tym raporcie, tak jak w całej obszernej dokumentacji dotyczącej euro, również brakuje uwypuklenia wymiaru politycznego wspólnej waluty. Znaczenie euro, jego konsekwencje i perspektywy wykraczają poza zwykłe skutki gospodarcze, finansowe czy społeczne: prawdziwym spoiwem Unii jest fakt, że zdecydowano się na połączenie interesów poszczególnych krajów w formie wspólnej waluty.

2. Wprowadzenie

2.1 Komisja wydała komunikat na temat rozwoju gospodarczego UE w 2006 r., koncentrując się w szczególności na priorytetach politycznych zmierzających do wzmocnienia strefy euro. Dokument ten oparty jest na innym dokumencie: *Adjustment dynamice in the euro area — experiences and challenges* (1), stanowiącym jak zwykle cenne źródło informacji dla pogłębienia tematu.

2.2 EKES zwyczajowo już wydaje komentarz do rocznego dokumentu Komisji w formie opinii z inicjatywy własnej (2). W niniejszej opinii ma zamiar przywołać i potwierdzić swoje sformułowane poprzednio stanowisko i zalecenia, które zostaną wspomniane w tekście tam, gdzie to konieczne. Ponadto zamierza wnieść wkład do rozważań na temat funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, wprowadzając nowe elementy, takie jak na przykład ideę wspólnej rady ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę i zatrudnienie w Europie lub mającą charakter sondujący propozycję utworzenia europejskiego funduszu stabilizacyjnego.

2.3 Z drugiej strony, patrząc z historycznej perspektywy utworzenia wspólnej waluty, nie można powstrzymać się od zgłoszenia uwagi, że różne środki przyjęte czy zalecane w ostatnich czasach przez Komisję stanowią potwierdzenie uwag EKES-u przedstawionych w opinii z 1997 r. (3) i dotyczących **sztywnego charakteru niektórych koncepcji** leżących u podstaw paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zauważono wówczas, że nie uwzględniono we właściwym stopniu właściwości koniunktury i polityki poszczególnych krajów przy ustalaniu parametrów odniesienia i przy ich wdrażaniu. Uwagi przedstawione przez Komitet nie zostały wtedy wzięte pod uwagę, ale czas pokazał ich zasadność (4).

(1) Dokument prowizoryczny — część serii „The EU Economy Review” wydawanej przez DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

(2) Por. lista ostatnio przyjętych opinii w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej.

(3) Opinia dotycząca postanowień w sprawie trzeciej fazy unii walutowej, Dz.U. C 287 z 22.9.1997, s. 74.

(4) EKES zaproponował m.in., by parametry konwergencji, w szczególności te dotyczące deficytu i zadłużenia publicznego, były przedmiotem „okresowego przeglądu, na przykład w okresach dziesięcioletnich”. Propozycja ta została odrzucona, ale fakty wykazały konieczność przyjęcia „zmodyfikowanego” paktu na rzecz stabilności i wzrostu, jeszcze przed wpływem zaproponowanego przez EKES dziesięcioletniego terminu.

2.4 Brak wstępnego realizmu odzwierciedla się teraz w **krytyce** — uzasadnionej i przewidywalnej już na samym początku — wobec **polityki gospodarczej** państw Eurogrupy: chodzi mianowicie o to, że przy opracowywaniu budżetów krajowych należałoby kierować się **wspólnymi założeniami makroekonomicznymi**. Prezydencja wyraziła takie oczekiwanie na posiedzeniu ministrów Eurogrupy 6 listopada 2006 r., ale nie przełożyło się to na fakty: daleko jeszcze do tego, by budżety krajowe opierały się na niezbędnej **koordynacji polityki gospodarczej**.

2.5 Z drugiej strony trzeba zdać sobie sprawę, że koordynacja polityki gospodarczej okazuje się ogromnie trudna ze względu na różnice w sytuacji społeczno-gospodarczej i na odmienne, a czasami całkiem rozbieżne cele polityczne w poszczególnych krajach. Dużym postępowaniem byłoby, gdyby udało się osiągnąć **konwergencję** samej tej polityki. Konwergencja zależy od licznych czynników, ale głównie od **zatrudnienia**: to czynnik, którego cechy i wielkość są wypadkową zbioru innych obszarów polityki.

2.5.1 Ogólne wytyczne polityki gospodarczej oraz wytyczne strategii europejskiej na rzecz zatrudnienia to dwie **strategie już zintegrowane. Konwergencja w ogólnym zarysie**, przynajmniej w postaci próby doprowadzenia do harmonizacji na przestrzeni czasu, mogłaby zostać osiągnięta dzięki **wspólnym spotkaniom** Eurogrupy i Rady ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych z udziałem wyłącznie ministrów ze strefy euro. Wskazówki sformułowane na tych spotkaniach mogłyby dostarczyć cennych elementów oceny na coroczne wiosenne posiedzenie Rady.

3. Dokument Komisji

3.1 Komunikat zawiera, w trzech częściach o godnej pochwały zwięzłości, podsumowanie doświadczeń, konkretnych uwag i zaleceń Komisji. Uniknięto powtarzania ogólnie przyjętych opinii oraz zasad, które z upływem lat stały się częścią wytycznych polityki gospodarczej.

3.2 Podsumowanie doświadczeń pierwszych lat euro

3.2.1 Komisja odwołuje się do dyskusji poprzedzających wprowadzenie euro w 1999 r. Podstawowa kwestia dotyczyła „sposobu, w jaki kraje **dostosują się do wstrząsów i różnic konkurencyjności** w warunkach małej mobilności siły roboczej, niepełnej integracji rynków produktów i usług oraz zachowania krajowej autonomii budżetowej”. Te pytania pozostają aktualne również obecnie, ale wątpliwości autorów pesymistycznych prognoz „krótkiego życia” unii walutowej nie potwierdziły się.

3.2.2 **Sukcesy** lub przynajmniej pozytywne dowody uzyskane przez euro są niepodważalne: **to waluta silna i stabilna**, która dobrze zareagowała na powszechnie występujące wstrząsy zewnętrzne i wewnętrzne, skutecznie walcząc z inflacją. Państwa członkowskie cieszyły się „korzystnymi jak nigdy wcześniej” warunkami finansowania. Do tych korzyści należy dodać zdaniem EKES-u fakt, że wspólna waluta ochroniła państwa członkowskie ze strefy euro przed inflacją, jaka dotknęłaby z pewnością ich waluty krajowe wskutek pogorszenia warunków gospodarczych i budżetowych. Euro, druga waluta światowa, ochroniła państwa członkowskie przed wstrząsami walutowymi i finansowymi, które zahamowałyby wzrost, spowodowałyby likwidację miejsc pracy i naruszyłyby zaufanie podmiotów gospodarczych.

3.2.3 Tym sukcesom należy przeciwstawić jednak pewne aspekty, która pozostają problematyczne. W wielu przypadkach poszczególne gospodarki z trudem i z bardzo różnymi wynikami dostosowały się do wewnętrznego rozwoju poszczególnych krajów. Różnice te odzwierciedlały się w **stopach inflacji i wzroście**. Dostosowania wynikające ze spowolnienia gospodarek powinny być pozwolone na przyspieszenie średniookresowej tendencji wzrostowej, po początkowej utracie konkurencyjności. Tak się nie stało, lub przynajmniej stało się tak tylko w części. „Mówiąc bardziej ogólnie — podsumowuje Komisja — gospodarka strefy euro nie była jeszcze w stanie utrzymać dużego wzrostu i zatrudnienia przez dłuższy okres”. EKES pozwolił sobie skomentować to stwierdzenie w dalszej części opinii.

3.2.4 Z drugiej strony Komisja uznaje, że trudności dostosowawcze nie są głównie wynikiem opóźnień we wdrażaniu reform podatkowych i strukturalnych, ale są spowodowane także dyscypliną narzuconą przez reguły unii walutowej.

3.2.5 W pierwszych latach istnienia unii gospodarczej i walutowej wystąpiły zakłócenia równowagi i wahania **realnych efektywnych kursów walut**; w niektórych krajach doszedł do tego gwałtowny spadek stóp procentowych oraz „zmniejszenie ograniczeń kredytowych dla gospodarstw domowych w wyniku lepszej dostępności kredytów na bardziej zintegrowanym rynku finansowym”, co bezpośrednio wpłynęło na konsumpcję dóbr trwałych i nietrwałych. W szczególności w odniesieniu do dóbr trwałych (nieruchomości) niektóre gospodarki odczuły masowy napływ inwestycji z zagranicy, co powiększyło jeszcze bardziej deficyt rachunków obrotów bieżących.

3.2.6 Uwaga Komisji mająca charakter ogólny, mimo że opiera się na przykładzie Holandii, dotyczy „ryzyka związanego z planowaniem **polityki fiskalnej w okresach dobrej koniunktury**”. W Holandii bardzo sprzyjająca koniunktura na początku dziesięciolecia wywołała efekty procykliczne na rynku pracy i rynkach finansowych, a w konsekwencji również w polityce fiskalnej. Zewnętrzne warunki gospodarcze spowodowałyby nagły spadek, co zmusiło do podjęcia drastycznych oszczędnościowych środków zaradczych.

3.2.7 **Ceny i płace** również odegrały swoją rolę w całości tych problemów: na szczeblu krajowym zbyt wolno dostosowały się do zmian cyklu, pomimo zastosowania bardzo umiarkowanej polityki w dziedzinie płac, co między innymi przyczyniło się do zmniejszenia bezrobocia. Słaby wzrost produktywności spowodował, że realna deprecjacja znacząco obciążała ceny i płace, ale szczególnie te ostatnie. Te zjawiska wpływały na siebie wzajemnie w skali międzynarodowej, powodując przesunięcia popytu i odbijając się na konkurencyjności.

3.2.8 Ponadto w zakresie **konwergencji nominalnej i realnej** odnotowano różne wyniki, które mogą być również pouczające, jeżeli zadać sobie trud przeanalizowania faktów w sposób krytyczny i obiektywny. Komisja mówi, że różny jej przebieg był „częściowo” odbiciem różnic w polityce poszczególnych krajów. EKES stwierdza tutaj na marginesie, że koniunktura światowa i europejska wpłynęły *zasadniczo* w jednakowy sposób na wszystkie kraje, a jeżeli pojawiły się różnice, to „w dużej mierze” były one spowodowane polityką krajową. Przykłady podane przez Komisję, takie jak Hiszpania, Włochy, Portugalia i Irlandia, są ewidentnym dowodem, że przy sprzyjającej koniunkturze polityka budżetowa cechująca się w pewnych wypadkach oszczędnością, w innych zaś rozrzutnością — przyniosła zupełnie odmienne rezultaty.

3.3 Konieczne działania dla płynnego funkcjonowania strefy euro

3.3.1 Tej części dokumentu należy poświęcić szczególną uwagę, ponieważ przytoczone poniżej „**pięć konkretnych przesłanek politycznych**” stanowi — lub dokładniej „pokrywa się” z **priorytetami Komisji na najbliższe lata**.

3.3.2 **Przesłanka 1. Polityki budżetowe należy realizować w jeszcze bardziej rozważny sposób.** W zasadzie środki, jakie należy podjąć, pokrywają się ze środkami przyjętymi w ramach przeglądu paktu na rzecz stabilności i wzrostu, zatem obecnie powinny one już być dobrze przyswojone przez rządy nie tylko strefy euro. Wszystko to przekłada się na zalecenie — oczywiście, ale widocznie nie zawsze przestrzegane w momencie opracowania planów rocznych — dotyczące uwzględnienia **długoterminowej stabilności polityki budżetowej**.

3.3.3 **Przesłanka 2. Rynki dóbr i usług muszą stać się bardziej elastyczne.** Komisja mówi o osiągnięciu „większej elastyczności, jeżeli chodzi o obniżanie cen”, czego nie można uzyskać, gdy ceny są sztywne. W takiej sytuacji pojawiają się opory przed dostosowaniem płac nominalnych, ponieważ spowodowałyby to wyraźniejsze straty płac realnych. Należy zachęcać do **realokacji zasobów pomiędzy przedsiębiorstwami i sektorami**. Elastyczność cen i realokacja zasobów zależą od utworzenia otwartych i konkurencyjnych rynków. Może okazać się konieczny przegląd polityki fiskalnej i wydatków (lub niektórych ich aspektów) zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym czy regionalnym.

3.3.4 **Przesłanka 3. Należy przyspieszyć proces integracji rynków finansowych.** W tej dziedzinie osiągnięto znaczne postępy, ale według Komisji należy uczynić jeszcze więcej, by wykorzystać potencjał rynków finansowych strefy euro: silniejsza integracja może złagodzić wpływ wstrząsów ekonomicznych na dochody i na krajowe rynki kredytowe. Plan działania w zakresie usług finansowych oraz działania już podjęte powinny przynieść znaczące rezultaty.

3.3.5 **Przesłanka 4. Polityka płacowa musi uwzględniać efekty funkcjonowania unii walutowej.** Partnerzy społeczni uczestniczący w procesie negocjacji płacowych powinni dysponować niezbędnymi informacjami pozwalającymi obliczyć odpowiedni wzrost płac i ocenić jego wpływ na procesy dostosowawcze. Polityka płacowa spójna z planami rozwoju mogłaby pozwolić uniknąć „znacznego przekroczenia zamierzonych realnych efektywnych kursów walut wewnątrz strefy euro”.

3.3.6 **Przesłanka 5. Należy wziąć pod uwagę perspektywę globalną.** Ten aspekt należy uwzględnić „w sposób bardziej systematyczny”. W polityce gospodarczej na szczeblu strefy euro i na szczeblu krajowym często nie docenia się tego aspektu, a ma on duże znaczenie przy ustalaniu polityki gospodarczej. Należy dokładnie ocenić wpływ euro — czy raczej jego kursu wymiany — na innych uczestników gospodarki światowej, ponieważ od tego zależy strategia wymiany handlowej, finansów i polityki gospodarczej.

3.4 Droga do silniejszej strefy euro

3.4.1 W tej części dokumentu Komisja wskazuje **środki niezbędne do wzmocnienia i ukończenia unii walutowej**, priorytet, który w obecnej sytuacji międzynarodowej nabiera pilnego charakteru. Szczególnie warto przytoczyć i zapamiętać jedno zdanie: „obserwowane ostatnio rozbieżności w pewnym stopniu odzwierciedlają początkowe zjawiska, jakie wpływały na gospodarkę państw członkowskich w okresie poprzedzającym utworzenie strefy euro w 1999 r.”. W tym zdaniu zawarte jest, przynajmniej częściowo, wytłumaczenie różnic we wzroście i w prowadzonej polityce, które charakteryzowały ostatnie dziewięć lat.

3.4.2 **„Drogi” wskazane przez Komisję** są przytoczone poniżej tylko skrótowo tytułami, ponieważ ich zawartość można w dużej części wydedukować z samych tytułów i z licznych istniejących dokumentów na poszczególne tematy. Wskazano następujące drogi:

- a) przyspieszenie reform strukturalnych i sprzyjanie integracji,
- b) dalsza poprawa sytuacji fiskalnej i poprawa jakości budżetów krajowych,
- c) wzmocnienie koordynacji w strefie euro i poza nią,

d) promowanie rozszerzenia strefy euro,

e) zbliżenie się do obywateli.

EKES skomentuje poszczególne punkty w dalszej części opinii.

4. Uwagi EKES-u

4.1 Przesłanka 1. Polityki budżetowe należy realizować w jeszcze bardziej rozważny sposób

4.1.1 Komitet zgadza się z krytycznymi uwagami Komisji, czasami domyślnymi, ale zawsze przejrzystymi, dotyczącymi polityki niektórych państw członkowskich, często kierujących się bardziej pragnieniem przedstawienia rocznych planów zgodnych z kryteriami konwergencji niż koniecznością obrania strategii na rzecz wzmocnienia stabilności budżetu. Na te uwagi krytyczne należy jednak spojrzeć w perspektywie nakreślonej przez Komitet jeszcze przed przyjęciem wspólnej waluty ⁽⁵⁾: **żaden rząd nie jest w pełni władny obrać własną** — i stosowną — **politykę budżetową**, niezależnie od ograniczeń i uwarunkowań.

4.1.2 Oprócz **ograniczeń** narzuconych przez kryteria konwergencji, które z założenia powinny być uwzględnione we „właściwej” polityce budżetowej, istnieją również inne ograniczenia o **charakterze wewnętrznymi i zewnętrznymi**. Wśród ograniczeń o charakterze wewnętrznym wystarczy wymienić ograniczenia typu strukturalnego lub wynikające z faktu, że nie zrealizowano jeszcze reform strukturalnych. Wśród ograniczeń o charakterze zewnętrznym trzeba wspomnieć o ogólnym rozwoju gospodarki światowej, a w szczególności o **„fakturze energetycznej”**, stanowiącej czynnik o **dogłębnie innych** właściwościach w zależności od kraju, a który nigdy nie zostaje uwzględniony jako przyczyna różnic w polityce gospodarczej. Z drugiej strony należy przyznać, że zupełnie inna jest sytuacja państw w pełni lub prawie w pełni zależnych od dostaw z zagranicy i innych, które mają mniej negatywny bilans lub które w niektórych wypadkach są wręcz eksporterami.

4.1.3 Komitet zauważa, że w przeszłości reformy strukturalne, rozumiane tak jak w poniższym punkcie 4.1.6, nie zawsze przynosiły oczekiwane rezultaty, a zatem należy zadbać o lepszą koordynację tych obszarów polityki wewnątrz kraju lub na szczeblu wspólnotowym oraz o ich większą spójność z polityką makroekonomiczną wspierającą konkurencyjność i zatrudnienie. W przeszłości nie zawsze tak było. W istocie niezadowolający wzrost, dość podobny jako tendencja we wszystkich krajach, pokazuje, że sam wzrost w niektórych krajach stanowił prawie „niezależną zmienną” w stosunku do reform.

⁽⁵⁾ „Nie zawsze rządy są w stanie prowadzić według własnego uznania politykę gospodarczą w swoim kraju i [...] prognozy, nawet najbardziej poważane, mogą okazać się błędne” — opinia z 1997, cytowana w przypisie 3.

4.1.4 Na osobny komentarz zasługuje zalecenie (por. 3.3.2) mówiące o **uwzględnieniu długookresowej stabilności polityki budżetowej**. Polityka ta jest zawsze wynikiem kombinacji różnych względów o charakterze gospodarczym i społecznym oraz wytycznych politycznych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę historię państw strefy euro w ciągu ostatnich dziesięciu lat, to zobaczymy, że niewiele z nich utrzymało „stabilność polityczną”: rządy różnych opcji wymieniały się u steru poszczególnych krajów, co zresztą jest rzeczą normalną i właściwą w systemie demokratycznym. Niemniej jednak właśnie te zmiany utrudniają opracowanie planów dotyczących długookresowej stabilności (6): ich wiarygodność zależy bowiem od stabilności rządów na przestrzeni czasu, oprócz wielu innych zewnętrznych czynników.

4.1.5 Szczególny aspekt reform strukturalnych dotyczy niektórych państw o poziomie zadłużenia publicznego w dużym stopniu przekraczającym parametr ustalony przez kryterium z Maastricht (60 % PKB) i niewykazującym widocznej tendencji pozytywnej w kolejnych latach. Według Komitetu nie wystarczy ograniczyć zadłużenia przy pomocy nadwyżek budżetowych w pewnych korzystnych latach czy poprzez tzw. korekty jednorazowe. Należy raczej dążyć do poprawy efektywności wydatków publicznych lub — gdyby takie działanie okazuje się niewystarczające — przeprowadzić radykalną rewizję ich struktury.

4.1.6 „Droga” wskazana przez Komisję w punkcie 3.4.2 lit. a) (przyspieszenie reform strukturalnych) jest zatem najeżona przeszkodami i **w dużym stopniu zależna od subiektywnego podejścia** aktualnego rządu w zależności od jego opcji politycznej. Reformy strukturalne (emerytury, opieka zdrowotna, administracja, liberalizacja, energia) mają silny wydźwięk społeczny i w dużym stopniu uczestniczą w nich partnerzy społeczni, w różny sposób w zależności od kraju. Żaden rząd nie może przyjąć środków — racjonalnych czy też nie — bez poparcia obywateli. Najnowsza historia wykazała, że reformy strukturalne są często wynikiem **kompromisu między różnymi wymogami**, czasami rozbieżnymi: reformy teoretycznie „racjonalne” muszą uwzględniać realne i nieuniknione wymogi.

4.1.7 Komitet zgadza się z potrzebą doprowadzenia do końca reform strukturalnych dobrze zaplanowanych i koordynowanych między państwami członkowskimi. Niemniej jednak pewna liczba środków tego rodzaju może wywołać niepokój obywateli, skłaniając ich, dla przeczności, do zwiększania poziomu oszczędności. Do dzisiaj zmiany poziomu oszczędności wyrażone w punktach procentowych wydają się niewiele znaczące, ale kiedy wyrazimy je w wartościach absolutnych, sytuacja wygląda zupełnie inaczej. Na przykład między rokiem 2001 a 2005 poziom oszczędności wzrósł procentowo mniej niż o jeden punkt, co jednak oznacza kwotę około 50 miliardów euro, o którą obniżyły się wydatki na konsumpcję (7). Według niektórych sygnał ten mógłby mieć zresztą pozytywne znaczenie: wzrost konsumpcji niższy od wzrostu oszczędności

(6) „Ze względu na zmienność sceny politycznej i społeczno-gospodarczej w Europie, ale przede wszystkim na świecie — bardziej niż o programach należałoby mówić o deklaracjach programowych, wiążących w stopniu, w jakim będą odpowiadać realnemu kształtowaniu się koniunktury” — por. opinia, o której mowa w przypisie 3.

(7) Źródło: AMECO, baza danych DG ECFIN.

mógłby również oznaczać wzrost zaufania obywateli do przyszłości gospodarki. Inni zwracają natomiast uwagę na inwestycje za granicą, ubolewając, że są one wyższe od inwestycji przeznaczonych dla Europy. Są to odmienne perspektywy, które powinna pogodzić refleksja, że wzrost inwestycji zagranicznych w Europie stanowi w końcu pozytywny efekt globalizacji.

4.2 Przesłanka 2. Rynki towarów i usług muszą stać się bardziej elastyczne

4.2.1 Komisja podkreśla, że „budżety w większym stopniu powinny sprzyjać aktywnym działaniom dostosowawczym” w zakresie **elastyczności rynków towarów i usług**. Elastyczność jest rozumiana jako „**elastyczność w obniżaniu**”, przeciwstawiona doświadczeniom pierwszych lat istnienia strefy euro. Sposobem na osiągnięcie takiego rezultatu jest mniejsza sztywność cen i wsparcie lepszej realokacji zasobów między przedsiębiorstwami i sektorami: w ten sposób powstałyby korzystne warunki dla **polityki płacowej** bardziej spójnej z wymogiem utrzymania odpowiedniego poziomu płac i ograniczenia kosztów społecznych w cyklicznych procesach dostosowawczych.

4.2.2 Rozumowanie Komisji jest prawdopodobnie poprawne, ale EKES zastanawia się, czy jest realistyczne, a zatem aktualne w każdej sytuacji i w każdym kraju. Integracji rynków krajowych (druga część punktu 3.4.2 lit.a) może po części sprzyjać polityka zachęt prowadzona przez rząd, **ale polityka płacowa w dużym stopniu zależy od konsultacji i negocjacji między partnerami społecznymi**. *Elastyczność cen w systemie wolnego rynku nie jest zatem zawsze i wszędzie niezależna od działań rządu. W praktyce zależy od osiągnięcia porozumienia między różnymi stronami, rządem, przedsiębiorcami i pracownikami. To samo można w pewnym stopniu powiedzieć o realokacji zasobów między przedsiębiorstwami i sektorami, której mogą sprzyjać instrumenty podatkowe lub prawne, ale w końcowym rozrachunku zależy ona od możliwości rynkowych i porozumienia między partnerami społecznymi.*

4.2.3 Osobno należy wspomnieć o liberalizacji, która może wywołać również efekt redystrybucji zasobów między przedsiębiorstwami. Pomimo formalnego zaakceptowania zasady, w praktyce widać, że liberalizacja jest pojmowana i prowadzona w różny sposób i przy pomocy różnych środków w zależności od kraju, krajowych orientacji politycznych, często różnych, a niekiedy rozbieżnych. Skutek tych działań dla cen (osobna rzecz to jakość) i dla konkurencji jest sprawą do dyskusji i prowadzi do wniosku, że nie zawsze i nie wszędzie doprowadziły one do oczekiwanych wyników. W konsekwencji elastyczność cen i dostosowanie polityki płacowej zależy również od możliwości przeprowadzenia liberalizacji, pod warunkiem że jest przeprowadzana wtedy, kiedy rynek na to pozwala, i że konkurencja, która powinna być jej skutkiem, przynosi realne korzyści dla konsumentów.

4.3 Przesłanka 3. Należy przyspieszyć proces integracji rynków finansowych

4.3.1 **Plan działania w zakresie usług finansowych** zainicjowany trzy lata temu przyniósł dobre wyniki (Komisja mówi o „znaczących postępach”), zarówno jeżeli chodzi o systemy płatności, jak i o rynki finansowe, ruchomości i usługi bankowe dla przedsiębiorstw. Można powiedzieć, że w tych sektorach integracja finansowa jest już na zaawansowanym etapie realizacji. Pozostają jeszcze do przeprowadzenia działania z zakresu środków ochrony, wykonywania prawa do głosowania, łączenia przedsiębiorstw, które wszystkie są konieczne, ale nie stanowią prawdziwej przeszkody na drodze trwającej integracji.

4.3.2 Osobna kwestia to problem zasygnalizowany przez Komisję, dotyczący **detalicznego rynku kredytowego i ogółem usług finansowych**. Mówi się, że „silniejsza integracja finansowa może złagodzić wpływ wstrząsów ekonomicznych na dochody i na krajowe rynki kredytowe”. Jest to stwierdzenie z pewnością uzasadnione, ale pozostaje do dyskusji, czy jest to faktycznie wykonalne. W odniesieniu do **produktów finansowych** integracja na szczeblu wspólnotowym jest już faktem dokonanym: nic nie stoi na przeszkodzie, by obywatel jakiegokolwiek kraju mógł zakupić lub sprzedać papiery wartościowe w jakimkolwiek innym kraju. Jeżeli chodzi o **usługi finansowe** — w szczególności **kredyty** — sytuacja jest bardziej złożona: **integracja na szczeblu europejskim nie jest łatwo osiągalnym celem w perspektywie krótkoterminowej**.

4.3.3 Usługi finansowe pociągają za sobą — sytuacja nietypowa, ale tak samo dzieje się w przypadku usług ubezpieczeniowych — **ryzyko dla sprzedawcy**, bowiem wykonalność transakcji zależy od wiarygodności klienta. Wiąże się z tym konieczność zebrania informacji w innym kraju niż kraj sprzedawcy, a następnie sporządzenia umowy przewidującej między innymi sposób rozwiązywania ewentualnych sporów lub przypadków niewypłacalności. Te kwestie nie stwarzają problemów na rynku krajowym, ale integracja na szczeblu wspólnotowym na takich samych zasadach zakłada posługiwanie się różnymi językami oraz przestrzeganie przepisów — ewentualnie właściwości sądu — kraju nabywcy. Taka sytuacja pociąga za sobą koszty, komplikacje i przeszkody trudne do pokonania przy pomocy przepisów prawnych czy uregulowań. Możliwym rozwiązaniem, i to często stosowanym, jest otwarcie filii sprzedawcy w danym kraju (danych krajach) nabywcy. W tym przypadku nie można mówić jednak o integracji rynków, ale raczej o poszerzeniu rynku wewnętrznego zgodnie z zasadami swobody przedsiębiorczości. Płynącą z tego korzyścią jest wzmocnienie konkurencji na rynkach krajowych oraz większa możliwość wyboru dla konsumenta.

4.3.4 Dalsza integracja **detalicznych** rynków finansowych nie może zatem być realizowana w perspektywie krótkoterminowej

za pomocą inicjatyw prawodawczych czy nakazów. Wysiłki Komisji i państw członkowskich powinny zostać ukierunkowane na cele, które według rozsądnej oceny są osiągalne, a należałoby zapomnieć o tych trudnych do zrealizowania.

4.3.5 Podsumowując, EKES zgadza się z zaleceniami Komisji, jeżeli chodzi o konieczność **przyspieszenia** integracji rynków finansowych jako środka pozwalającego na lepszą dystrybucję zasobów finansowych, czyli skierowanie ich tam, gdzie są najbardziej potrzebne. Podkreśla jednak, że istniejące reguły (oraz te uzupełniające, obecnie analizowane) są wystarczające do zapewnienia integracji opartej na prawach rynku, co najwyżej byłyby konieczne przepisy zapewniające lepszą i bardziej jednolitą ochronę interesów konsumentów.

4.4 Przesłanka 4. Polityka płacowa musi uwzględnić efekty funkcjonowania unii walutowej

4.4.1 Komitet jest nieco zdziwiony stwierdzeniem Komisji, że partnerzy społeczni „nie dysponują niezbędnymi informacjami na temat zakresu i konsekwencji różnych kierunków działania” i w związku z tym prowadzą nieodpowiedzialną politykę płacową. Stanowisko to wydaje się niezgodne ze zdaniem samej Komisji zawartym w jednym z jej opracowań⁽⁸⁾: „w okresie 1999-2005 kształtowanie się płac nominalnych w strefie euro było zgodne z celem dotyczącym stabilności cen [...], a jednak odnotowano dla jednostkowego kosztu pracy w wartościach realnych negatywny wzrost rzędu - 0,4 %. Ponadto wyraźnie zaobserwowano, że poprawa warunków gospodarczych nie przełożyła się do tej pory na przyspieszenie wzrostu płac, co oznacza, że kształtowanie się jednostkowego kosztu pracy przebiegało zgodnie z zasadami stabilności cen i wzrostu sprzyjającego zatrudnieniu. Jednak w zasadzie producentom udało się zachować swoją marżę zysku pomimo nacisku czynników kosztowych innych od kosztu pracy i pomimo zaostrzenia się konkurencji międzynarodowej”.

4.4.2 Komitet wypowiedział się już na ten temat w swojej opinii⁽⁹⁾ opracowanej w 2003 r., która nie straciła na aktualności. Stwierdzono, że płace są nie tylko czynnikiem konkurencyjności, ale również stymulują popyt na rynku wewnętrznym. Komitet podkreślił konieczność zapewnienia średniookresowej dynamiki płac zgodnej ze wzrostem produktywności w poszczególnych krajach w celu zapewnienia równowagi pomiędzy odpowiednim kształtowaniem się popytu a ochroną konkurencyjności cen.

4.4.3 W tym względzie Komitet przypomina konkluzje Rady ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych ze stycznia 2007 r., jak również wnioski Eurogrupy z lutego 2007 r. w sprawie konieczności stworzenia godnych warunków płacowych i lepszego podziału owoców wzrostu.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska, *The contribution of labour cost development to price stability and competitiveness adjustment in the euro area*, „Quarterly Report on the Euro Area”, t. 6, nr 1, 2007 (dokument istnieje tylko po angielsku, tłumaczenie robocze).

⁽⁹⁾ Por. opinia EKES-u w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na lata 2003-2005, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 120.

4.4.4 Komitet powtarza swój pogląd, który przyjął już dawno, dotyczący konieczności wzmocnienia makroekonomicznego dialogu w celu poprawy koordynacji i synergii pomiędzy różnymi sferami (walutową, budżetową, płacową) polityki płacowej. Obecny brak koordynacji wzmocnia ponadto przekonanie EKES-u, że przyjęcie systemu przewidującego organizację wspólnych spotkań Eurogrupy i Rady ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (patrz punkt 2.5.1) stało się nie tyle celowe, ile konieczne.

4.4.5 Komisja wyraża wprawdzie niezadowolenie w związku z tendencją wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, jednak — co dziwne — nie skłania jej to do ponownego przemyślenia stosowności dotychczasowego ukierunkowania polityki makroekonomicznej i zalecanych strategii. Podczas gdy struktura polityki budżetowej i pieniężnej pozostaje niezmienną, polityka płacowa nie powinna być jedyną, od której wymaga się spełniania wymagań unii walutowej. Polityka taka przeniosłaby na partnerów społecznych odpowiedzialność za naprawianie błędów popełnianych w innych dziedzinach polityki.

4.5 Przesłanka 5. Należy wziąć pod uwagę perspektywę globalną

4.5.1 Uwagi Komisji na temat konieczności uwzględniania **perspektywy globalnej** są w pełni godne poparcia i wręcz aż nazbyt oczywiste. Jeżeli można dodać do tego jakiś komentarz, to taki, że Komisja i Rada nie doceniły znaczenia tego czynnika, opracowując pierwotny tekst paktu na rzecz stabilności i wzrostu, i to pomimo zaleceń EKES-u, który podkreślił **niepewność związaną z planami długookresowymi** ze względu na nieprzewidywalny **rozwoj wydarzeń politycznych** na arenie międzynarodowej. Nie trzeba przypominać, że wydarzenia ostatniego dziesięciolecia w pełni potwierdziły tę tezę. Dzisiaj jeszcze trudniej przewidzieć rozwój sytuacji w ciągu następnych dziesięciu lat. „Uwzględnienie wymiaru globalnego” przy formułowaniu planów średnio- i długookresowych ma zatem wartość raczej teoretyczną.

4.5.2 Jeżeli chodzi o plany roczne, to oczywiste jest, że wszystkie państwa członkowskie należące lub nienależące do strefy euro odczuwają skutki rozwoju handlu światowego, w szczególności pod dwoma względami: sytuacji dotyczącej **ropy naftowej** oraz wzrostu **konkurencji ze strony potęg azjatyckich**. Grupa krajów stosunkowo mniej zależnych od ropy w mniejszym stopniu odczuwa cykliczne zmiany cen, natomiast druga grupa w dużym stopniu podlega wstrząsom koniunkturalnym, które wpływają na ceny wewnętrzne i na konkurencyjność.

4.5.3 Analogicznie rozwój państw azjatyckich otwiera **nowe rynki dla bardziej konkurencyjnych krajów europejskich**, natomiast pogarsza sytuację tych, które położyły mniejszy nacisk na konkurencyjność i innowację. Zdaniem Komitetu zbyt dużo uwagi poświęcono tezie, według której mniejsza konkurencyjność jest spowodowana **kursem euro** wobec walut azjatyckich i dolara, bowiem problem ma w dużej części charakter strukturalny i powinien skłonić rządy i partnerów społecznych do radykalnego przemyślenia prowadzonej polityki.

5. Inne działania

5.1 Komentarze do niektórych „dróg działania” już zostały podane przy okazji omawiania poszczególnych „przesłanek”, w uzupełnieniu do nich poniżej zostają przedstawione pewne kwestie dotyczące innych aspektów omawianych przez Komisję.

5.2 Komitet uważa, że Komisja nie powinna ograniczać się do aspektu czysto ekonomicznego unii gospodarczej i walutowej, zapominając o jej wymiarze politycznym. Strefa wspólnej waluty nie jest celem samym w sobie, ale jest to element szerszego projektu społeczeństwa obywatelskiego wyrażający „chęć bycia razem”. W historii nie brakuje pouczających przykładów, że unie walutowe między krajami, które nie zacieśniły integracji, w ostateczności zostały skazane na implozję⁽¹⁰⁾. „Proces przejścia na euro nie powinien być traktowany i planowany jako zwykła, techniczna wymiana waluty, lecz jako istotne przekształcenie o znaczących skutkach gospodarczych, walutowych i społecznych”⁽¹¹⁾. Warto przypomnieć to przesłanie w momencie, gdy dwadzieścia siedem państw Unii zobowiązało się do przegładu traktatu w celu rozwiązania kryzysu instytucjonalnego, który ma liczne przyczyny, między innymi powszechne niezadowolenie z sytuacji gospodarczej i społecznej.

5.3 Kolejny punkt zasługujący na komentarz to **„promowanie rozszerzenia strefy euro”** (por. 3.4.2 d). Komisja wymienia korzyści, które odniosłyby kraje już należące do Eurogrupy i nowi członkowie. Niemniej jednak, jeżeli chodzi o tych ostatnich, zdaje się ona mieć na myśli tylko te państwa, które „zamierzają wprowadzić euro”, czyli nowe państwa członkowskie. Nie poświęca natomiast ani jednego słowa na skomentowanie **trwałej nieobecności** państw, które należały już do Unii w momencie wprowadzenia euro i które skorzystały z możliwości indywidualnego wyłączenia, nad którym warto byłoby ponownie się zastanowić. EKES, gorąco życząc sobie, by państwa te przemyślały ponownie swoje decyzje, uważa, że Komisja mogłaby wyjaśnić w jakimś komentarzu, czy należy **zupełnie odrzucić możliwość przystąpienia krajów, które skorzystały z indywidualnego wyłączenia**. Również ta informacja należy do elementów, które wpływają na decyzje dotyczące przyszłych strategii związanych z euro. Z drugiej strony nie widać, w jaki sposób plany średnioterminowe krajów spoza Eurogrupy mogłyby nie uwzględniać możliwości czy zamiaru przyjęcia wspólnej waluty.

5.4 Komitet zamierza skierować zdecydowane przesłanie do państw unii gospodarczej i walutowej, by kontynuowały wysiłki na rzecz przestrzegania kryteriów z Maastricht oraz na rzecz konwergencji polityki w celu osiągnięcia konwergencji realnej. Całkowicie niedopuszczalne jest to, że niektóre państwa otwarcie prowadzą zupełnie swobodną w tym względzie politykę, która nie jest usprawiedliwiona okolicznościami nadzwyczajnymi. Tego typu zachowanie przynosi ujmę ich wiarygodności wobec innych państw członkowskich, a na koniec również wiarygodności całej Europy.

⁽¹⁰⁾ Łacińska unia walutowa (1861-1920) skończyła się porażką ze względu na brak dyscypliny podatkowej wśród jej członków (Włochy, Francja, Szwajcaria, Belgia i Grecja). Unia walutowa z 1873 r., która łączyła Szwecję (ówcześnie związaną z Norwegią) z Danią, upadła, kiedy zmieniła się sytuacja polityczna. Odwrotnie, niemiecka unia celna z XIX w., która przekształciła się w unię walutową, odniosła sukces dzięki politycznemu zjednoczeniu kraju w 1871 r. Sukces unii walutowej i integracja polityczna są ze sobą ściśle związane, gdyż unia opiera się na zaawansowanej koordynacji polityki gospodarczej, a zatem na pewnym stopniu centralizacji.

⁽¹¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie rozszerzenia strefy euro, 2006/2103(INI), 1 czerwca 2006 r.

5.5 Na końcu dokumentu pojawia się przesłanie dotyczące „zbliżania się obywateli”, zbyt często powtarzane, do tego stopnia, że stało się „motywy przewodnim”. A przecież temat ten ma podstawowe znaczenie i odwołuje się do **bezpośredniej odpowiedzialności poszczególnych rządów**. Korzyści płynące z przyjęcia euro są oczywiste dla wszystkich, jeżeli tylko zechcą oni je dostrzec. Faktem jest, że na arenie krajowej stabilność cen, łatwiejszy dostęp do kredytów itp. są często wymieniane przez rządy jako ich własne zasługi, a kiedy mowa jest o „winach” (prawdziwych czy rzekomych), w szczególności o wzroście cen, odpowiedzialnością obarcza się euro, także w tych przypadkach, gdy zmiana waluty nie była tego przyczyną. W polityce nikt nie jest zainteresowany tym, by oddawać zasługi innym, wszyscy zaś starają się zrzucić na kogoś czy coś innego odpowiedzialność za niepowodzenia.

6. Dalsze uwagi EKES-u

6.1 W uzupełnieniu do uwag dotyczących dokumentu Komisji EKES zwraca uwagę na dwa zagadnienia z zamiarem przyczynienia się do dalszego pogłębienia tych rozważań.

6.2 **Dynamika kursu** euro została przywołana jako przyczyna zaburzeń konkurencyjności Europy wobec innych państw, w szczególności azjatyckich. O ile ten aspekt może zostać uznany za jedną z przyczyn (a nie główną, jak twierdzi się w

punkcie 4.5.3), Komitet uważa, że należałoby jeszcze raz z większym zdecydowaniem zgłosić wniosek o **przyznanie strefie euro miejsca w Międzynarodowym Funduszu Walutowym**. W przeszłości zastanawiano się nad możliwością wymiany z jednym z państw członkowskich należących do MFW, ale żadne z nich nie wydaje się rzeczywiście zainteresowane wyjściem z Funduszu, by zrobić miejsce dla euro. Najlepszym rozwiązaniem byłoby zgłoszenie wniosku o przyznanie **dodatkowego miejsca dla euro** w MFW, ale w perspektywie krótkoterminowej bardziej realistyczne wydaje się postawienie na koordynację działań przedstawicieli państw członkowskich. Nie wiadomo, dlaczego waluta odgrywająca zasadniczą rolę w handlu międzynarodowym miałaby nie być reprezentowana. Zastrzeżenie, że statut Funduszu na to nie pozwala, wydaje się słabym argumentem, bowiem zmiana statutu to drobiazg w porównaniu z jaskrawą nieprawidłowością, jaką jest fakt, że jedna z głównych walut na świecie nie może uczestniczyć w prowadzeniu światowej polityki walutowej.

6.3 Komitet bardzo sceptycznie zapatruje się na ideę utworzenia europejskiego funduszu stabilizacyjnego służącego zmniejszaniu różnic w stopach wzrostu pomiędzy państwami członkowskimi ⁽¹²⁾. Aby umożliwić poważną dyskusję, trzeba by w każdym razie jeszcze dopracować ten pomysł.

Bruksela, 26 września 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹²⁾ Fundusz ten będzie finansowany przez wszystkie państwa członkowskie z części nadwyżki fiskalnej zakumulowanej podczas dobrej koniunktury gospodarczej i będzie przeznaczony na finansowanie przedsięwzięć, które Rada i Parlament Europejski określili jako priorytetowe i sprzyjające interesom Wspólnoty. Główne zastrzeżenie polega na tym, że wiąże się to karceniem dyscypliny fiskalnej i tworzeniem w ten sposób negatywnej zachęty.