

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania”**

COM(2008) 238 wersja ostateczna – SEC(2008) 553

(2009/C 228/23)

Dnia 7 maja 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego »10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania«”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 marca 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 452. sesji plenarnej w dniach 24–25 marca 2009 r. (posiedzenie z 24 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 79 do 1 – 17 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i wnioski

1.1 W niniejszym dokumencie EKES przedstawia pewne uwagi na temat komunikatu Komisji, który omawia osiągnięcia unii gospodarczej i walutowej (UGW) po dziesięciu latach jej istnienia oraz stojące przed nami przyszłe wyzwania. Ze względu na to, że komunikat został sporządzony zanim obecny kryzys ujawnił się z pełną siłą, Komitet unika – na ile to możliwe – nawiązywania do obecnych wydarzeń w celu sformułowania uwag na tematy niemające związku z dokumentem Komisji. Aktualne zagadnienia są omówione w innych opiniach.

1.2 Początkowe oczekiwania nie zostały w pełni zrealizowane: optymizm panujący na etapie tworzenia UGW osłabiła koniunktura gospodarcza o niekorzystnych tendencjach, które mają charakter obiektywny i są w dużej mierze niezależne od wspólnej waluty. Nie zawsze dobrze poinformowana opinia publiczna, pozostająca także częściowo pod wpływem wciąż utrzymującej się nieufności wobec Unii Europejskiej, obarczyła euro odpowiedzialnością za zjawiska związane z recesją, które w rzeczywistości nie mają nic wspólnego z pozycją euro.

1.3 Bezspornym sukcesem unii walutowej i gospodarczej było ustabilizowanie długoterminowych oczekiwań inflacyjnych na poziomie bliskim definicji stabilności cen; ponadto ogólne obniżenie stóp procentowych przyczyniło się do wzrostu gospodarczego. Co więcej, integracja rynków finansowych przyczyniła się do wywołania w Europie kryzysu gospodarczego, który zrodził się poza jej terytorium.

1.4 Chociaż euro jest drugą walutą międzynarodową, Eurogrupa i EBC nie występują w roli instytucji na forum międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych, co wynika z różnorodnych przyczyn, lecz jedną z nich jest fakt, że do organizacji tych należą państwa członkowskie ze strefy euro i spoza niej. Lepsze kierowanie gospodarką byłoby teoretycznie możliwe, jeżeli te dwie instytucje mogłyby przemawiać samodzielnie na forum organizacji międzynarodowych.

1.5 W obrębie UE przyszłe wyzwania wiążą się głównie z niewystarczającymi dokonaniem ostatnich dziesięciu lat: z różnicami między krajami UGW pod względem inflacji i kosztów pracy, a także wciąż częściowej integracji rynku towarów i usług. Pierwszy cel powinien zostać uwzględniony w szeregu programów krajowych, które przy poszanowaniu paktu na rzecz stabilności i wzrostu dążą do konwergencji uzgodnionej przez rządy i partnerów społecznych. Natomiast drugi cel powinien zostać uwzględniony w opracowaniu, które ustalałoby naturalne granice integracji, po których przekroczeniu staje się ona niemożliwa lub zbyt uciążliwa.

1.6 Na szczeblu światowym UGW stoi przed wyzwaniami politycznymi i związanymi z konkurencją, którym powinna sprostać za pomocą programów wewnętrznej polityki budżetowej i lepszego zintegrowania reform strukturalnych, poprzez umocnienie międzynarodowej roli euro i, wreszcie, skuteczne kierowanie gospodarką. Jeżeli chodzi o ten ostatni punkt, to należy zwrócić uwagę na wydatki publiczne, konkurencyjność i systemy zabezpieczenia społecznego, czyli trzy dziedziny, w których jednolite działania utrudniają różnice w sytuacji poszczególnych państw członkowskich.

1.7 Co się tyczy kierowania finansami, EKES ma nadzieję, że przeprowadzony zostanie całościowy przegląd kierunków polityki, na których dotychczas opierały się praktyki rynkowe: korzenie kryzysu finansowego wywołanego kredytami typu *subprime*, na który wpływa z kolei kryzys gospodarczy, tkwią w czasach, kiedy wprowadzano do obrotu produkty ze swej natury niewiarygodne. Wynikało to z niewłaściwie pojmowanej gospodarki rynkowej, której nie należy porzucać, lecz która wymaga z pewnością uregulowania za pomocą przepisów.

## 2. Wstęp

2.1 W maju 2008 r. Komisja opublikowała komunikat zawierający podsumowanie dziesięciu pierwszych lat istnienia unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz ogólne wytyczne dla programu politycznego na dziesięć kolejnych lat <sup>(1)</sup>. Dokument ten został opublikowany w drugim zeszycie „European Economy” <sup>(2)</sup> wraz z liczącą ponad 300 stron analizą omawianych zagadnień. EKES został wymieniony pośród adresatów komunikatu, pragnie więc podziękować Komisji za możliwość przedstawienia swojego stanowiska i ma nadzieję, że jego uwagi zostaną uwzględnione jako próba konstruktywnego włączenia się w trwające obecnie rozważania.

2.2 Wspomniane opracowanie jest bardzo pomocne w zrozumieniu zjawisk opisanych w komunikacie i zawiera klucz do interpretacji deklaracji Komisji. Ponadto dokument ten zawiera analizę ekonometryczną i finansową przeznaczoną dla wąskiego grona specjalistów. EKES zapoznał się z omawianą analizą i odnosi się do niej w kilku kwestiach, które jego zdaniem wymagają uściślenia.

2.3 Przedstawiając swoje uwagi na temat określonych elementów komunikatu, EKES zachował kolejność ich omówienia przez Komisję; ma przy tym nadzieję, że jego uwagi okażą się przydatne i zostaną uznane za konstruktywne wkład reprezentowanych na jego forum partnerów społecznych.

## 3. Komunikat: Historyczny krok

3.1 Dokument rozpoczyna się stwierdzeniem, że UGW skierowała do „europejskich obywateli i reszty świata **bardzo wyraźny sygnał polityczny**, mówiący, że Europa jest w stanie podejmować daleko idące decyzje [...]” oraz że „w ciągu dziesięciu lat swego istnienia euro odniosło **spektakularny sukces**”. Tego rodzaju stwierdzenia wydają się **nieodpowiednie z punktu widzenia komunikatu**; mimo że wyrażenie zadowolenia na zakończenie przedstawiania dowodów wydaje się przekonujące, może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego, jeżeli przyjmie formę z góry przygotowanego stwierdzenia. EKES zgadza się zasadniczo z treścią powyższych stwierdzeń, lecz jego zdaniem byłoby lepiej, gdyby znalazły się one w podsumowaniu, nie zaś w preambule.

<sup>(1)</sup> COM(2008) 238 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> European Economy 2/2008 „EMU@10, Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union”, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych.

3.2 Komisja łagodzi jednak nieco ton swojej wypowiedzi, stwierdzając, że euro „**nie spełniło jednak dotychczas niektórych oczekiwań, jakie początkowo z nim wiązano**”, wśród przyczyn wymieniając: niedostateczny wzrost wydajności, globalizację, niedostatek zasobów naturalnych, zmiany klimatu i starzenie się społeczeństwa, jako problemy, które „nałożą dodatkowe ograniczenia na możliwości wzrostu gospodarczego krajów europejskich”. Na pierwszy rzut oka stwierdzenia te zdają się zakładać – mimo że Komisja nie miała z pewnością takiego zamiaru – istnienie związku między rozwojem światowej sytuacji społeczno-gospodarczej a niespełnionymi oczekiwaniami wobec euro.

3.2.1 W dalszej części (str. 7) Komisja wyraża ubolewanie z powodu faktu, że „euro często wykorzystuje się jako usprawiedliwienie (przez obywateli, przyp. red.) złych wyników gospodarczych, które w rzeczywistości są skutkiem niewłaściwej polityki gospodarczej na szczeblu krajowym”, a tym samym słusznie oddziela sytuację gospodarczą od pozycji euro. Z punktu widzenia promowania euro byłoby jednak lepiej, gdyby Komisja wyjaśniła, że wspólna waluta ponosi uszczerbek – podobnie jak w mniejszym lub większym stopniu większość innych walut – z powodu **światowej koniunktury gospodarczej wpływającej na kształt polityki pieniężnej**.

3.2.2 W ramach samej polityki pieniężnej, w tym zwłaszcza polityki UGW, nie można rozwiązać problemów **zglobalizowanych i zintegrowanych rynków**, których trudności przenikają z jednego rynku do drugiego w czasie rzeczywistym, dając efekt domina. Zbyt długo już rynki pozaeuropejskie kierowały się w swym funkcjonowaniu zbyt swobodną interpretacją gospodarki rynkowej, zarówno w kwestiach gospodarczych, jak i finansowych. Wolny rynek potrzebuje **reguł** wyznaczających nieprzekraczalne granice oraz skutecznej **kontroli**, która gwarantowałaby ich przestrzeganie; państwa europejskie w dużej mierze spełniają oba kryteria, w odróżnieniu niestety od innych krajów.

## 4. Główne sukcesy pierwszych dziesięciu lat

4.1 Komisja słusznie podkreśla, że polityka pieniężna „**przyniosła się do ustabilizowania długoterminowych oczekiwań inflacyjnych** na poziomie bliskim stabilności cen zdefiniowanej przez EBC”. Uznała ponadto, że inflacja wzrosła ostatnio „zwłaszcza z powodu gwałtownie rosnących cen ropy i innych surowców”, przewidziała jednak „powrót do niskiej inflacji” „po ustąpieniu presji ze strony tych czynników zewnętrznych”, co stało się niedawno. Odnosząc się do kwestii **stóp procentowych** Komisja stwierdziła, że **wprowadzenie bardziej rygorystycznych warunków udzielania kredytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw** może wynikać z zawirowań na rynkach finansowych, choć „spodziewany jest jednak powrót do [...] normalniejszych warunków udzielania kredytów, nawet jeśli ceny ropy i innych surowców nadal będą miały tendencję zwyżkową [...]”.

4.1.1 Przeważająca większość obserwatorów przewiduje długotrwały kryzys i powstrzymuje się od prognoz na temat tego, kiedy nastąpi powrót dobrej koniunktury gospodarczej, zwłaszcza w krajach zachodnich; niestety z powodu niestabilności światowej sceny geopolitycznej prognozy ekonometryczne sprowadzają się do wymiany opinii. EKES pragnie przede wszystkim zwrócić uwagę na jeden określony aspekt komunikatu: Komisja wyraża ubolewanie z powodu wywołanego inflacją zaostrzenia warunków udzielania kredytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, **lecz nie wspomina o tym, że gospodarstwa domowe nie są jedynie kredytobiorcami, lecz również oszczędzającymi**, którzy poprzez swe inwestycje przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, a w ostatecznym rozrachunku – do finansowania długu publicznego i przedsiębiorstw.

4.1.2 **Stopa oprocentowania oszczędności**, czy to w formie depozytów bankowych, czy też inwestycji w papiery wartościowe, **wzrosła w mniejszym stopniu niż stopa inflacji**, więc po odliczeniu należności podatkowych wiąże się to ze znacznym **zmniejszeniem siły nabywczej zysków kapitałowych**, równoległe do spadku wartości zainwestowanego kapitału. Jednakże olbrzymie straty na giełdach skłoniły gospodarstwa domowe do poszukiwania bezpieczniejszych inwestycji w tradycyjne wkłady oszczędnościowe, pomimo niewielkich zysków i erozji kapitału.

4.2 EKES popiera Komisję, gdy podkreśla ona korzyści związane z wprowadzeniem euro – zreformowany w 2005 r. pakt na rzecz stabilności i wzrostu skłonił państwa członkowskie do przyjęcia polityki podatkowej zgodnej z celem, którym jest stabilność makroekonomiczna UGW, co ułatwiło integrację gospodarki i rynku oraz odegrało **rolę „katalizatora integracji rynku finansowego”**. Integracja, dzięki której „wzrosła odporność strefy euro na niekorzystne wpływy zewnętrzne”, wymaga jednak refleksji.

4.2.1 Choć prawdą jest, że UGW umożliwiła stworzenie silnego i zintegrowanego rynku finansowego, z pewnością lepiej opierającego się wpływom niekorzystnych wydarzeń zewnętrznych niż poszczególne rynki krajowe, to należy wziąć pod uwagę fakt, że razem z integracją wewnętrzną UGW ma również miejsce ściśle **powiązanie z rynkami światowymi**. Komisja stwierdziła, że najwyraźniej „w czasie obecnego niepokoju na światowych rynkach finansowych, strefie euro [...] udało się uniknąć najgorszego”, jednakże te zawirowania, szczególnie związane z kredytami hipotecznymi typu *subprime*, zostały przeniesione z rynków zewnętrznych, a wywołane przez wydarzenia, w których UGW nie miała udziału.

4.2.2 W związku z powyższym pojawia się kwestia, którą Komisja poruszyła w dalszej części komunikatu, a mianowicie wpływ **zewnętrzny Eurogrupy, nie tylko na kierowanie**

**gospodarką, lecz również na instytucje regulujące rynki finansowe**. Kryzys na rynku kredytów typu *subprime* został wywołany przez nieprawidłowe zasady kredytowania i kontrowersyjne systemy sekurytyzacji, częściowo nieznanne w systemie europejskim; uzasadnione wydaje się zatem pytanie, czy nie można było uniknąć lub zmniejszyć powstałych szkód, gdyby **Eurogrupa (wraz z EBC) była obecna jako instytucja w międzynarodowych organizacjach gospodarczych i finansowych**.

4.2.3 Słuszność tego przekonania potwierdzają działania polityczne zapewniające wsparcie oraz upadłość dużych amerykańskich grup finansowych mających oddziały w Europie, co wiąże się z delikatnymi kwestiami konkurencji i kontroli. EKES nie jest zresztą odosobniony w swoim stanowisku: Komisja również wyraziła ubolewanie z powodu braku „mocnej pozycji na forach międzynarodowych”, lecz nie mówi, co Rada zrobiła, czy też jak mało zrobiła, aby **w praktyce zapewnić Unii Europejskiej tę mocną pozycję** ani tym bardziej tego nie komentuje.

4.3 Jeżeli chodzi o „znaczące korzyści”, jakie UGW przyniosła „państwu członkowskiemu zaangażowanemu w proces nadrobienia zaległości”, nie ma potrzeby omawiać tej kwestii w niniejszej opinii; została ona omówiona przez Komisję we wcześniejszym komunikacie<sup>(1)</sup>, na którego temat Komitet wypowiedział się w jednej z opinii<sup>(2)</sup>.

4.4 Euro „**ustabilizowało się na pozycji drugiej międzynarodowej waluty świata**” i w tej walucie utrzymywana jest jedna czwarta światowych rezerw, przy czym pożyczki udzielane podmiotom zewnętrznym przez banki strefy euro stanowią 36 % ogółu, zaś 45 % pożyczek udzielanych jest w dolarach amerykańskich. Radość z tego powodu nie powinna jednak przesłaniać faktu, że pozycja euro, która według wszelkich przewidywań będzie się umacniać, powinna przekładać się na **konkretne wyniki i zyski**, przede wszystkim w zakresie **cen ropy naftowej**. Uzależnienie od tego źródła energii jest jednym z hamulców spowalniających rozwój gospodarczy strefy euro, szczególnie dotkliwym w przypadku niektórych jej członków. Wahania cen ropy nie wynikają wyłącznie z monopolistycznej polityki krajów ją produkujących, lecz są one również efektem spekulacji i wahań kursu dolara, który nie jest już wiarygodny ze względu na swoją niestabilność. Należałoby więc zacząć przygotowywać strategię zmierzającą do **wyceny ropy w euro**, przynajmniej jeśli chodzi o transakcje z krajami UGW; trzeba jednak przyznać, że rozwiązanie to nie jest pozbawione niedogodności i wymaga ostrożnego podejścia. W każdym razie jego powodzenie zależałoby nie tylko od pozycji euro, lecz również od siły negocjacyjnej całej Unii Europejskiej.

(1) Patrz: komunikat Komisji: „Gospodarka UE: przegląd za 2006 r. Wzmocnienie strefy euro: najważniejsze priorytety polityki”, COM(2006) 714 wersja ostateczna.

(2) Patrz: opinia Komitetu w sprawie: „Gospodarka UE: przegląd za 2006 r. Wzmocnienie strefy euro: najważniejsze priorytety polityki”, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 88.

4.5 Komisja omówiła następnie kwestię **kierowania gospodarką**, możliwego obecnie dzięki działalności Eurogrupy, która zyskała większą skuteczność, gdyż może liczyć na **stałe przewodnictwo**. Wewnętrzne zarządzanie walutą nie wystarczy jednak do zapewnienia stabilności i prestiżu euro – powyższe uwagi wskazują na potrzebę zarządzania zewnętrznego, które będzie możliwe (patrz pkt. 4.2.2 i 4.4 powyżej) wyłącznie w wypadku, gdy **Eurogrupa i EBC będą mogły odgrywać rolę instytucji na forum organizacji międzynarodowych**, w szczególności Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Trudno akceptować dłuższą sytuację, w której władze reprezentujące łącznie wspólną walutę nie mają prawa głosu.

## 5. UGW nadal stoi w obliczu wyzwań

5.1 Gospodarka strefy euro znajduje się w fazie recesji, podobnie jak gospodarka Stanów Zjednoczonych i innych państw europejskich spoza UGW: sytuacja ta występuje w całym świecie zachodnim, a zatem przypisywanie euro bezpośredniego lub pośredniego na nią wpływu byłoby w tej sytuacji błędem. Pogłębiona analiza wykazuje jednak, że **„między poszczególnymi krajami istniały [...] znaczne i trwałe różnice** pod względem inflacji i jednostkowych kosztów pracy”. Aby wyjaśnić to zjawisko, Komisja przywołuje przyczyny, które są obecnie dobrze znane: brak elastyczności cen i wynagrodzeń, niedostateczne reformy strukturalne, zbyt słabą integrację rynków oraz niedostateczny rozwój transgranicznego świadczenia usług.

5.1.1 EKES jest zdania, że możliwości interwencji w każdej z wymienionych dziedzin zależą w dużej mierze od państw członkowskich i od ich partnerów społecznych. Równocześnie Komitet zachęca Komisję do przeprowadzenia analizy w celu zbadania, **w jakim stopniu możliwe będzie zintegrowanie w dłuższej perspektywie rynków towarów i usług** zarówno w strefie euro, jak i w całej Unii. Niezależnie od zasadniczych stwierdzeń istnieje pewna **naturalna granica integracji**, której nie będzie można nigdy przekroczyć: pomimo niezbędnych działań na rzecz harmonizacji i zniesienia barier w zakresie konkurencji i przepisów prawa, pozostaną niemożliwe do zniwelowania różnice w postaci uwarunkowań społecznych, systemów podatkowych, rynków pracy i języka.

5.1.2 Wyżej wspomniana analiza powinna służyć ukierunkowaniu prac Komisji i państw członkowskich na określenie polityki opartej na **stałej ocenie kosztów i korzyści harmonizacji**: urzeczywistnienie rynku wewnętrznego i konkurencyjność nie mogą być jedynym celem. Należy wziąć pod uwagę konsekwencje gospodarcze i społeczne w poszczególnych krajach i ich zdolność dostosowania się.

5.2 Oprócz inflacji pozostałe czynniki przyczyniające się do niskiego wzrostu gospodarczego znajdują się **jedynie pod pośrednim wpływem polityki pieniężnej**, w każdym razie wykraczają poza możliwości działania Eurogrupy. Zdaniem EKES-u niesprawiedliwe byłoby zatem przypisywanie euro odpowiedzialności za **jednakową sytuację gospodarczą w krajach należących i nienależących do strefy euro**; zresztą w żadnym z państw spoza strefy euro opinia publiczna nie przypisuje walucie krajowej błędów, które spora część opinii publicznej w strefie euro zarzuca wspólnej walucie.

5.3 Na tle ogółem pozytywnych i optymistycznych uwag jedno zdanie Komisji wzbudza pewien niepokój<sup>(1)</sup>: „poza wypełnieniem początkowych oczekiwań agenda polityczna UGW na następne dziesięciolecie naznaczona będzie pojawieniem się **nowych problemów na skalę światową, które będą miały jeszcze bardziej potęgujący wpływ na wspomnianą wyżej słabość UGW**”. Wydaje się, że zamiast o „słabości UGW” należałoby mówić o stojących przed krajami strefy euro wyzwaniach w zakresie konkurencyjności, takich jak zastępowanie podupadających sektorów, badania naukowe, innowacje, zasoby ludzkie, do czego dochodzi wzrost cen artykułów spożywczych, energii i niektórych surowców, a to wszystko na tle zmian klimatu, starzenia się społeczeństwa i imigracji. Problem ma więc charakter przede wszystkim społeczno-gospodarczy.

5.3.1 Wymienione wyżej czynniki przekładają się, używając sformułowania Komisji, na **„wyzwania polityczne szczególnie istotne dla strefy euro**”. Mimo że EKES zgadza się z analizą Komisji, interpretuje powyższe stwierdzenie w następujący sposób: o ile prawdą jest, że wspomniane wyżej problemy wpływają na politykę UGW, powinny one zostać rozwiązane na szczeblu wspólnotowym, nie zaś samej Eurogrupy. Innymi słowy, właściwa polityka powinna mieć charakter „europejski”, natomiast zadania Eurogrupy powinny ograniczać się do działań bezpośrednich (i skoordynowanych) dotyczących wyłącznie spraw pieniężnych związanych z euro.

## 6. Program polityczny na drugie dziesięciolecie

6.1 W dokumencie przedstawiającym omawiany program Komisja stwierdza, że „doświadczenia pierwszej dekady UGW, nawet jeśli ogólnie bardzo pozytywne, ukazują szereg niedociągnięć, które należy usunąć”. Należy nie tylko starać się **wzmocnić stabilność makroekonomiczną**, lecz również „zwiększyć potencjał wzrostu” i podnieść „poziomą opiekę społeczną dla obywateli”, bronić interesów strefy euro w gospodarce światowej oraz zapewnić „płynne zdolności dostosowawcze” w miarę rozszerzania UGW.

<sup>(1)</sup> COM(2008) 238 wersja ostateczna: „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania”, rozdział: „Problemy, jakie nadal stoją przed UGW, spotęgowane przez nowe tendencje światowe”, zakończenie akapitu piątego.

6.2 Aby osiągnąć te cele, Komisja proponuje agendę opierającą się na **trzech filarach**:

- **agendzie wewnętrznej**, której celem jest między innymi pogłębienie koordynacji polityki fiskalnej i nadzoru nad nią oraz skuteczniejsze wcielenie reformy strukturalnej w ogólną strategię polityki koordynacji w ramach UGW;
- **agendzie zewnętrznej**, której celem jest wzmocnienie roli euro w kierowaniu gospodarką na szczeblu światowym;
- **systemie kierowania gospodarką**, który jest niezbędnym warunkiem wdrożenia obu powyższych programów.

6.3 W dziedzinie **polityki wewnętrznej** nie wspomniano o prawdziwie nowych zasadach, lecz potwierdzono wymieniane wielokrotnie w przeszłości kryteria dobrego zarządzania, takie jak trwałość finansów publicznych i poprawa ich jakości poprzez zrjonalizowanie wydatków i systemu podatkowego, ze szczególnym uprzywilejowaniem działalności korzystnej dla wzrostu i konkurencyjności. Ponadto Komisja przywołuje konieczność „**rozszerzenia nadzoru w celu zaradzenia kwestii nierównowagi makroekonomicznej**” w postaci wzrostu deficytu na rachunku bieżącym oraz zwiększenia różnic w stopie inflacji. Komisja podkreśla, że integracja – szczególnie w sektorze rynków finansowych – wzmocniła stabilność UGW, lecz jeśli nie zostanie uzupełniona o odpowiednią politykę, może doprowadzić do pogłębienia rozbieżności między jej członkami.

6.3.1 EKES w pełni zgadza się z tą analizą, lecz zwraca uwagę, że warto byłoby wykazać się większą ostrożnością w ocenie sytuacji; inaczej rzecz ujmując, należy wziąć pod uwagę trudność polegającą na pogodzeniu formułowania pewnych zasad z ich stosowaniem w praktyce.

6.3.2 **Wydatki publiczne** stanowią jedną z najważniejszych kwestii; Komisja zaleca przygotowanie „dobrze opracowanych zasad dotyczących wydatków, co umożliwiłoby funkcjonowanie w ramach paktu na rzecz stabilności i wzrostu automatycznych stabilizatorów fiskalnych, dostosowujących skład wydatków publicznych do strukturalnych i koniunkturalnych potrzeb gospodarki”. Zalecenie to jest trudne do praktycznej realizacji w okresie zawirowań, których czas trwania trudno w tej chwili przewidzieć. **Presja inflacyjna** odbiła się silnie na dystrybucji dochodów, na wynagrodzeniach i inwestycjach, a w ostatecznym rozrachunku również na **konkurencyjności i systemach zabezpieczenia społecznego**, choć skutki te wyraźnie różnią się od siebie w poszczególnych krajach UGW. Struktura deficytu pierwotnego różni się bowiem w zależności od kraju, bilans handlowy jest w coraz większym stopniu uzależniony od wyższych lub niższych kosztów energii, a ponadto istotne różnice strukturalne – trudne do skorygo-

wania w normalnych warunkach, a tym bardziej w okolicznościach wyjątkowych – związane są z systemami emerytalnymi.

6.3.3 W tej sytuacji pożądana **konwergencja** powinna być postrzegana jako **cel średnio- lub długoterminowy**. EKES dostrzega oczywistą konieczność „**rozszerzenia nadzoru w celu zaradzenia kwestii nierównowagi makroekonomicznej**” z wykorzystaniem istniejących narzędzi, lecz ostrzega przed popadaniem w nadmierny optymizm w kwestii ich skuteczności krótkoterminowej.

6.3.4 Jeżeli chodzi o **kraje kandydujące do strefy euro**, Komisja proponuje sprawowanie szerszego nadzoru nad zachodzącymi w nich wydarzeniami gospodarczymi, zwłaszcza w przypadku krajów uczestniczących w europejskim mechanizmie kursowym (ERM II); nie chodzi tu o wprowadzanie jakichkolwiek innowacji, lecz o poprawę skuteczności istniejących już mechanizmów. Co do jednej kwestii nie ma wątpliwości: z chwilą, gdy jedno z państw spełni kryteria przystąpienia do UGW, jego przystąpienie nie jest już fakultatywne, lecz przewidziane w traktacie akcesyjnym. Obecny kryzys może zresztą opóźnić o pewien czas spełnienie tych kryteriów; ze względu na to, że pierwszoplanowym celem jest wprowadzenie w Europie wspólnej waluty, wskazane byłoby zachowanie pewnej elastyczności w ocenie kryteriów i ich realizacji.

6.3.5 W kwestii **integracji rynku produktów, usług i rynku pracy** Komisja wspomina o utrzymujących się przeszkodach regulacyjnych oraz o niejednakowych postępkach w poszczególnych krajach. Kwestie te nie są zresztą wyłączną cechą UGW i powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście całej Unii. Jak zauważono w pkt. 5.1.1, istnieją naturalne granice integracji, a także granice **innego rodzaju, będące wypadkową uwarunkowań gospodarczych i społecznych** panujących w poszczególnych krajach; granice te powinny być analizowane indywidualnie i jeżeli to konieczne – przestrzegane.

6.3.6 Jeżeli chodzi o **rynki finansowe**, Komisja stwierdza, że „stosunkowo duże korzyści wynikają dla strefy euro ze wspierania integracji finansowej UE” oraz że „konieczne są [...] dalsze wysiłki na rzecz poprawienia wydajności i płynności rynków finansowych w strefie euro”. Zdaniem Komitetu polityka EBC w tym zakresie jest wzorcowa i pozwala wierzyć, że zdoła on stawić czoła – tak jak dotychczas – nawet głębokiemu kryzysowi. Rozprzestrzenianie się kryzysu amerykańskiego mogłoby mieć poważniejsze skutki, gdyby do jego powstrzymania nie przyczyniła się **polityka polegająca na obronie stabilności i płynności rynków**; jeżeli chodzi o organy kontroli, które – jak się wydaje – nie przewidziały upadku wielu dużych instytucji, a tym bardziej mu nie zapobiegły, EKES powstrzymuje się obecnie od formułowania sądów w oczekiwaniu na więcej informacji, do których ma prawo rynek i opinia publiczna.

6.3.6.1 W tym względzie EKES odnotowuje, mając na uwadze pkt ... powyżej, że kryzys amerykański jest skutkiem niedostatecznego uregulowania i kontroli rynku. Paradoks tej sytuacji polega na tym, że **gospodarka, która jest doskonałym ucieśnieniem liberalizmu**, w obliczu kryzysu **potrzebowała wsparcia władz publicznych** – pomocy państwa i potężnego zastrzyku gotówki. Była to nie tylko porażka gospodarki, budżetu państwa i obywateli amerykańskich, lecz przede wszystkim cios dla wiarygodności systemu.

6.4 W kwestii **polityki zewnętrznej** Komisja ogłosiła program, w ramach którego strefa euro powinna **wzmocnić swoją rolę na arenie międzynarodowej** poprzez opracowanie strategii, „która byłaby wspólna do międzynarodowego statusu jej waluty”. Komisja przypomniła ponadto o swoim postulatcie, wielokrotnie już wspomnianym w przeszłości, by strefa euro **przemawiała „jednym głosem”** na forum wszystkich międzynarodowych organizacji walutowych. EKES po raz kolejny potwierdza swoje pełne poparcie dla tego programu: nieobecność organów nadzorujących euro w światowych instytucjach walutowych stanowi **niedopuszczalną nieprawidłowość**, zarówno pod względem operacyjnym, jak i politycznym.

6.4.1 Komisja przypomina o oporze ze strony „innych krajów”, których zdaniem UE i strefa euro są „nadreprezentowane w organizacjach międzynarodowych (pod względem zarówno miejsc, jak i ciężaru głosu)”. Skąpe i niechętnie udzielane informacje wskazują, że opór ten rzeczywiście istnieje oraz że naciski na większą reprezentację wywierane przez państwa członkowskie UE – zarówno te będące, jak i niebędące członkami UGW – nie brzmią przekonująco i brakuje im koordynacji. **Eurogrupa powinna przemawiać zdecydowanie, przede wszystkim na forum Rady.**

6.4.2 Zdaniem Komitetu, aby zmniejszyć opór ze strony państw spoza UE, państwa członkowskie UGW mogłyby poczynić  **krok o dużym znaczeniu symbolicznym, zrzekając się nie swoich miejsc, lecz indywidualnego prawa głosu**. Zgodnie z wszelką logiką, biorąc pod uwagę, że euro jako waluta podlega wspólnemu organowi nadzoru, **powinien on mieć zagwarantowane wyłączne prawo głosu**. Partnerzy społeczni również mają prawo do informacji na ten temat. Opór, o którym mowa, wynika z pewnością z delikatnych problemów politycznych, lecz przemilczenia i brak przejrzystości nie sprzyjają poparciu dla Europy, a tym bardziej dla euro.

6.5 W części końcowej dokument Komisji zawiera rozdział być może najbardziej obfitujący w treść i omawiający najwięcej ewentualnych następstw, a mianowicie rozdział dotyczący **kierowania UGW**. Chodzi tu o „silne zaangażowanie ze strony wszystkich państw członkowskich UE w Radzie ECOFIN” w dziedzinie polityki gospodarczej, o „włączenie w większym stopniu zagadnień UGW” oraz o „spójniejsze podejście” w dziedzinach leżących w kompetencji Rady ECOFIN, tj. w polityce makroekonomicznej, w dziedzinie rynków finansowych i opodatkowania.

6.5.1 Trudno nie zgodzić się z takim podejściem. EKES zauważa jednak, że w decyzjach Rady ECOFIN niezwykle rzadko jest mowa o UGW jako o podmiocie bezpośrednio lub pośrednio zainteresowanym decyzjami. Polityka gospodarcza jest wzajemnie powiązana z polityką pieniężną: w obrębie Unii euro nie jest jedyną walutą, lecz jest walutą najważniejszą, i to nie tylko dlatego, że występuje w wielu krajach, lecz również z uwagi na perspektywę jego przyjęcia przez inne państwa członkowskie.

6.5.2 Komisja odgrywa zasadniczą rolę w kierowaniu UGW, nie tylko ze względu na wsparcie dla jej należytego funkcjonowania, lecz również z uwagi na jej znaczenie dla nadzoru budżetowego i makroekonomicznego. Komisja zamierza wzmocnić swoje działania i zwiększyć ich skuteczność, a ponadto będzie się starała odgrywać aktywniejszą rolę na forach międzynarodowych. Funkcje te mają zostać rozszerzone i zyskać większą skuteczność wraz z **nowym traktatem**, który umożliwi Komisji **„przyjęcie środków”** w odniesieniu do państw członkowskich UGW w zakresie dyscypliny budżetowej oraz wytycznych w dziedzinie polityki gospodarczej, a także powierza jej zadania w zakresie kontroli i nadzoru. Art. 121 nowego traktatu stanowi ponadto, że Komisja może udzielić ostrzeżenia państwu członkowskiemu, które nie zachowują zgodności z ogólnymi wytycznymi.

6.5.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie Komisji i ma nadzieję, że dzięki nowemu traktatowi będzie ona mogła pełnić swoje funkcje – zarówno tradycyjne, jak i nowe – z jak największą skutecznością i należnym jej prestiżem. Komitet ma jednak przede wszystkim nadzieję, że wszystkie organy gospodarcze i pieniężne wyciągną wnioski z amerykańskiego kryzysu na rynku kredytów typu *subprime* i zdecydują o podjęciu **gruntownego przeglądu polityki, która jak dotąd wyznaczała kierunek rozwoju rynków finansowych**.

6.5.4 Wydarzenia w Stanach Zjednoczonych doprowadziły do **kryzysu systemowego** na skalę ogólnoswiatową; jak dotąd Europa została nim poważnie dotknięta i nie można wykluczyć kolejnych wstrząsów. Aby przeanalizować ten kryzys, warto byłoby dołączyć do podejścia makroekonomicznego **analizę historyczną przeprowadzoną z perspektywy mikroekonomicznej**: dzięki podejściu dwutorowemu możliwe stałoby się ujawnienie głębokich i od dawna istniejących przyczyn tego zjawiska.

6.5.5 W Stanach Zjednoczonych **kredyty hipoteczne** zawsze **udzielane były w wysokości 100 %** wartości nieruchomości, która to wartość wyraźnie rośnie wraz z dodatkowymi wydatkami. Natomiast w Europie jeszcze kilkadziesiąt lat temu większość państw przestrzegała kryteriów podyktowanych zasadą ostrożności, a niekiedy również przepisami prawa bankowego: kredyty udzielane były w ramach pułapu 70–80 %. Powód tego był oczywisty: ewentualny spadek cen nieruchomości spowodowałby obniżenie wartości zabezpieczenia.

6.5.6 Pod presją liberalizacji rynków, a zwłaszcza konkurencji związanej z ich integracją, również w Europie porzucono „zasadę 70 %”, co do tej pory zresztą nie powodowało większych kłopotów. Niemniej jednak **„zasada 100 %” jest dość wątpliwa z punktu widzenia ostrożności, a także etyki branżowej**. System polegający na łatwym dostępie do kredytu zachęca każdego do kupna nieruchomości. W przypadku nadchodzącego kryzysu niepewni dłużnicy przestają dokonywać spłaty kredytu, co prowadzi do **ogólnego nadmiernego zadłużenia**. Z kolei wierzyciel znajduje się w posiadaniu obciążonej hipoteką nieruchomości, której wartość często nie pokrywa pożyczonej kwoty, i w efekcie postanawia ją zbyć. Jednakże wystawienie takiej nieruchomości na sprzedaż dodatkowo zwiększa nacisk na obniżenie cen na rynku.

6.5.7 **Interakcje między kryzysem gospodarczym a kryzysem na rynku nieruchomości są oczywiste**, lecz wraz z upowszechnieniem się metody sekurytyzacji, pakietów pożyczkowych i kredytów typu *subprime*, **rozprzestrzenia się ona na cały rynek finansowy, prowadząc do kryzysu międzysystemowego** na niespotykaną wcześniej skalę. Istnieją także uzasadnione obawy, że nie jest to koniec problemów: wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych wynikający z kredytów konsumpcyjnych i kart kredytowych wzbudza

obawy o pęknięcie kolejnej „bańki”, której rozmiary trudno przewidzieć.

6.5.8 Organy polityczne i pieniężne w Europie zrobiły wszystko, co możliwe, aby uniknąć poważniejszej katastrofy, i udzieliły **dofinansowania** oraz przystąpiły do **wykupu instytucji finansowych**, mamy bowiem do czynienia z kryzysem, który wymaga zapewnienia **pomocy państwa** i który stoi w sprzeczności z doktryną liberalną opierającą się na braku regul i rzadkich kontrolach.

6.5.9 W obecnej chwili należy nie tylko stawić czoła sytuacji bieżącej, lecz również pilnie **zastanowić się nad korzeniami kryzysu tkwiącymi w przeszłości**. Należałoby określić konkretne zasady udzielania pożyczek hipotecznych oraz wydawania kart kredytowych, ustanowić skuteczniejszy system nadzoru mający zastosowanie również do sektora różnorodnych i mało przejrzystych podmiotów pozabankowych, a także ponownie przeanalizować dopuszczalność na rynku nieruchomości pewnych mało przejrzystych produktów, których charakteru i wiarygodności nie są w stanie określić nawet eksperci. Nie chodzi więc o to, by porzucić gospodarkę rynkową, lecz aby wykorzystać tę okazję do nadania jej pewnych ram.

Bruksela, 24 marca 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---