

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro

COM(2010) 525 wersja ostateczna – 2010/0279 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania

COM(2010) 527 wersja ostateczna – 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 1 grudnia 2010 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 136 i 121 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro

(COM(2010) 525 wersja ostateczna – 2010/0279 (COD)),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania

(COM(2010) 527 wersja ostateczna – 2010/0281 (COD)).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2011r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 5 maja 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 189 do 2 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska, w ramach wzmocnienia europejskiego zarządzania gospodarczego, uznała potrzebę zwrócenia większej uwagi na traktowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej – podobnie jak deficytów budżetowych – jako czynników niestabilności gospodarczej, finansowej i społecznej gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej (UE).

1.2 EKES uznaje, że obecny kryzys gospodarczy wystawił na ciężką próbę stabilność gospodarczą, społeczną, a także polityczną Unii Europejskiej, a w szczególności unii gospodarczej i walutowej (UGW). Uwzględnienie jedynie ilościowego wymiaru wzrostu gospodarczego danego kraju okazało się niewystarczające do zapobieżenia kryzysowi, ponieważ należało ocenić również jakość tego wzrostu, to znaczy określić czynniki makroekonomiczne leżące u podstaw zrównoważenia takiej dynamiki lub jej braku.

1.3 EKES wyraża życzenie, aby wzmocnienie europejskiego zarządzania gospodarczego było realizowane z uwzględnieniem w równym stopniu potrzeby stabilności i wzrostu, który przynosi nowe zatrudnienie.

1.4 Z tego powodu EKES wyraża życzenie, aby wzmocnienie europejskiego zarządzania gospodarczego stanowiącego

fundament polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki spójności UE faktycznie stanowiło wsparcie dla osiągnięcia celów określonych w strategii „Europa 2020” i w nowej europejskiej polityce spójności.

1.5 EKES zamierza przyczynić się do znalezienia szerokiego konsensusu w sprawie skutecznego wzmocnienia zarządzania gospodarczego, podkreślając, z jednej strony, pewne ograniczenia i ryzyko nierozłącznie związane z podejściem Komisji a, z drugiej strony, znaczące możliwości, jakie z tego wynikają.

1.6 Jeśli – jak podkreśliła Komisja⁽¹⁾ – występowanie i przedłużanie się w czasie zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich należy przypisać czynnikom konkurencyjności i jeśli przez konkurencyjność rozumie się – w oparciu o tę samą definicję, którą podaje Komisja – „zdolność gospodarki do zrównoważonego zagwarantowania ludności wysokiego i rosnącego poziomu życia oraz wysokiego poziomu zatrudnienia”⁽²⁾, wynika z tego – i EKES podkreśla taką potrzebę – że w celu oceny tych zaburzeń równowagi należy uwzględnić pełniejszy wachlarz przyczyn gospodarczych, finansowych i społecznych.

⁽¹⁾ Komisja Europejska – DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nr 1/2010.

⁽²⁾ COM(2002) 714 wersja ostateczna.

1.7 Z tej przyczyny EKES uznaje, że tabela wskaźników oceny zaburzeń równowagi powinna składać się ze wskaźników gospodarczych, finansowych i społecznych. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia zaburzeń równowagi wynikających z wysokich i rosnących nierówności dystrybucyjnych w państwach członkowskich, które stanowią jedną z przyczyn ostatniego kryzysu gospodarczego i finansowego ⁽³⁾.

1.8 Zaburzenia równowagi makroekonomicznej to nie tylko konsekwencja unii walutowej, ale także skutek utworzenia wspólnego rynku wewnętrznego. Transgraniczny podział pracy opiera się na zróżnicowaniu przewag i słabości konkurencyjnych na poszczególnych rynkach. Zamierzone środki nie powinny zatem mieć na celu wyeliminowania wszelkich różnic, jeśli występują one naturalnie na rynku wewnętrznym i nie mają szkodliwego charakteru.

1.9 EKES podkreśla, że przy ocenianiu zaburzeń równowagi makroekonomicznej konieczne jest prawidłowe i sprawiedliwe ocenienie zarówno czynników konkurencyjności związanych z cenami, jak i czynników konkurencyjności niezwiązanych z ceną.

1.10 EKES wyraża życzenie, aby refleksja nad wskaźnikami, które będą należały do przewidzianej przez Komisję tabeli wskaźników, została poszerzona poprzez zaangażowanie – na szczeblu europejskim i krajowym – wielu partnerów instytucjonalnych i wielu organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym samego EKES-u oraz Komitetu Regionów.

1.11 EKES uważa, że tabela wskaźników zaproponowana przez Komisję w ramach mechanizmu ostrzegania zasadniczo powinna zostać uznana za narzędzie początkowej oceny z powodu problemów technicznych nierozzerwalnie związanych z podejściem (wyznaczenie progów ostrzegawczych, „waga”, jaką należy przypisać różnym źródłom zaburzenia równowagi, okres, jaki należy uwzględnić). Po przewidzianej tabeli wskaźników powinna nastąpić bardziej poszerzona i pogłębiona analiza ekonomiczna zaburzeń równowagi w danym państwie członkowskim.

1.12 EKES przestrzega przed traktowaniem powiązania między rozpoznawaniem zaburzeń równowagi, stosowaniem środków naprawczych a odpowiednio szybkim przywracaniem równowagi jako oczywistego. W tym kontekście na zwiększenie opóźnienia wpłynęły następujące czynniki: a) złożone zależności między celami i narzędziami makroekonomicznymi; b) niebezpośrednia kontrola narzędzi przez decydentów; c) możliwa nieskuteczność systemu sankcji zaproponowanego dla państw UGW.

1.13 EKES podkreśla, że ewentualne środki restrykcyjne służące przywracaniu równowagi mogą sprzyjać polityce procyklicznej, poszerzając i przedłużając obecną fazę spowolnienia gospodarki. Jest nawet możliwe, że kombinacja strategii gospodarczych zalecanych poszczególnym państwom członkowskim

z uwagi na konieczność zaradzenia wewnętrznym zaburzeniom równowagi okaże się w rzeczywistości niewłaściwa dla całej UE.

1.14 EKES uważa, że w ramach środków zapobiegających zaburzeniom równowagi makroekonomicznej powiązanych przede wszystkim z nadmiernym zadłużeniem sektora prywatnego zbagatelizowano zdolność do nadzoru i kontroli, jakie mogą sprawować Europejski Bank Centralny (EBC), Europejski System Banków Centralnych (ESBC), Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Z tego względu EKES wnosi, aby w ramach koordynacji między powyższymi organami stworzono warunki do zagwarantowania skutecznego nadzoru (bezpośredniego lub pośredniego) systemu bankowego, wraz z odpowiednimi działaniami w zakresie uregulowań kredytowych, zaś kryteria (regulacyjne) tych działań zostały odpowiednio określone.

1.15 EKES podkreśla, że w pakiecie przepisów prawnych mających na celu zapobieganie zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie brakuje właściwej refleksji nad budżetem UE. Wystąpienie szoku asymetrycznego w państwach członkowskich strefy euro sprawia, że konieczne jest sięgnięcie po narzędzia przywracania równowagi systemu makroekonomicznego. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na celowość oceny możliwości, jakie stwarzałyby bardziej elastyczny system budżetowy posiadający większe zasoby od obecnego budżetu. Ocena ta umożliwiłaby dokonanie koniecznych przeniesień z obszarów odnoszących korzyści ze skutków szoku na obszary poszkodowane, zarówno za pomocą stabilizatorów automatycznych, jak i za pomocą finansowania ogólnoeuropejskich projektów inwestycyjnych (np. poprzez emisję euroobligacji) ⁽⁴⁾.

1.16 EKES podkreśla, że w skutecznej koordynacji europejskiej polityki gospodarczej, będącej w stanie uzyskać znaczącą legitymację demokratyczną u europejskich obywateli, muszą koniecznie mieć większy udział Parlament Europejski (PE), EKES i Komitet Regionów, czyli instytucje reprezentujące obywateli, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie ⁽⁵⁾.

1.17 EKES uważa, że Parlament Europejski może odegrać decydującą rolę w uzyskaniu konsensusu w sprawie odnośnych ram makroekonomicznych, hierarchii ważności problemów wymagających rozwiązania oraz ram polityki gospodarczej, którą należy wprowadzić w życie. Pod tym względem Parlament

⁽³⁾ MOP-MFW *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Wyzwania związane z wzrostem, zatrudnieniem i spójnością społeczną”), dokument do dyskusji na wspólną konferencję MOP-MFW, Oslo, 13 września 2010 r. (s. 67–73).

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, maj 2010 r. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr 22, luty 2011 r. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, grudzień 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ W punktach 1.15–1.18 przytoczono te same zalecenia jak w opinii ECO/282 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”. (Dz.U. C 107/02 s. 7).

Europejski przyjmuje na siebie najważniejszą rolę jako miejsce, gdzie uzgadnia się – wraz z innymi europejskimi organami instytucjonalnymi – wspólną strategię, która nie ogranicza się do formułowania zasad i procedur formalnych, ale wchodzi szczegółowo w zakres konkretnych polityk w celu pogłębienia zaufania i spełnienia oczekiwań obywateli europejskich.

1.18 EKES przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady Europejskiej z 24–25 marca 2011 r., zgodnie z którymi Komitet ma zostać włączony w „ściśłą współpracę” przy realizacji semestru europejskiego, „aby zapewnić szeroki udział w tym procesie”. Dlatego też EKES deklaruje gotowość wszechstronnej współpracy i pragnąłby jak najszybciej rozpocząć rozmowy z Radą w tej sprawie

1.19 Jako płaszczyzna dialogu obywatelskiego EKES mógłby odbyć specjalną roczną sesję (jesienią), aby omówić zalecenia dla państw członkowskich poprzez wymianę opinii z odnośnymi krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, parlamentami krajowymi i PE, co pozwoliłoby zarówno na ocenę przyjętych strategii, jak i na ich rozpowszechnienie oraz akceptację na szczeblu krajowym.

1.20 EKES ma nadzieję, że w większym stopniu wykorzystany zostanie dialog makroekonomiczny (MED), tak aby Komisja i rządy państw członkowskich nie były jedynymi instytucjami odpowiedzialnymi za zapobieganie zaburzeniom równowagi i ich korygowanie. MED stałby się narzędziem umożliwiającym rządowi i partnerom społecznym wspólną ocenę sytuacji gospodarczej na szczeblu UE oraz działań, jakie należy podjąć, w ścisłym powiązaniu z procesami dialogu społecznego i konsultacji na szczeblu krajowym, aby dynamika całej UE była spójna z dynamiką państw członkowskich.

2. Działania naprawcze wewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej zaproponowane przez Komisję Europejską w komunikatach COM(2010) 525 i COM(2010) 527 wersja ostateczna

2.1 W dniu 30 czerwca 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”⁽⁶⁾. W komunikacie tym Komisja zamierzała nadal omawiać idee, które przedstawiła już w komunikacie zatytułowanym „Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej”⁽⁷⁾.

2.2 W obliczu międzynarodowego kryzysu finansowego Komisja i grupa zadaniowa przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy uznają, że przestrzeganie ustalonych parametrów paktu stabilności i wzrostu (SGP) – wzmocnionych dodatkowo w ramach reformy zarządzania – nie jest wystarczające do zagwarantowania stabilności UGW. Występowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich może negatywnie wpłynąć na cały europejski

system gospodarczy i przyczynia się zarówno do pogorszenia stanu finansów publicznych, jak i do wzrostu napięć na rynkach finansowych.

2.3 Wobec powyższego dnia 29 września 2010 r. Komisja przedstawiła pakiet legislacyjny złożony z sześciu wniosków⁽⁸⁾ mających na celu przygotowanie ram prawnych, aby zapobiegać w państwach członkowskich zaburzeniom równowagi zarówno budżetowej (w odniesieniu do SGP)⁽⁹⁾, jak i makroekonomicznej i je korygować. Niniejsza opinia dotyczy wniosku Komisji na temat nadzoru zaburzeń równowagi makroekonomicznej, opartego na komunikatach COM(2010) 525 i COM(2010) 527 wersja ostateczna, które zajmują się odpowiednio procedurą nadmiernego zaburzenia równowagi w państwach członkowskich z zastosowaniem sankcji ograniczonych tylko do państw UGW oraz mechanizmem ostrzeżenia, któremu podlegają wszystkie państwa członkowskie.

2.3.1 Mechanizm ostrzegania dla wszystkich państw członkowskich obejmuje następujące działania:

- okresową ocenę ryzyka wynikającego z zaburzeń równowagi makroekonomicznej w każdym państwie członkowskim, w oparciu o odnośne ramy złożone ze wskaźników gospodarczych i z orientacyjnych wartości progowych (tabela wskaźników);
- określenie przez Komisję – w oparciu o ekonomiczne, a nie mechaniczne odczytanie tabeli wskaźników – państw członkowskich, w których istnieje ryzyko zaburzenia równowagi, w celu oceny faktycznej powagi sytuacji;
- pogłębioną analizę ogólnej sytuacji gospodarczej państw członkowskich, w których tabela wskaźników wydaje się szczególnie negatywna;
- w razie zaistnienia ryzyka ewentualne zalecenie ze strony Komisji dla danego państwa członkowskiego, aby skorygowało zaburzenie równowagi, w ramach innych zaleceń politycznych określonych w europejskim semestrze (art. 121 ust. 2 TFUE);
- w razie wystąpienia poważnego ryzyka zaburzenia równowagi lub, w przypadku strefy euro, możliwości jego przeniesienia na inne państwa członkowskie z narażeniem na niebezpieczeństwo dobrego funkcjonowania UGW, ewentualne wszczęcie procedury nadmiernego zaburzenia równowagi (art. 121 ust. 4 TFUE).

2.3.2 Procedura nadmiernego zaburzenia równowagi wymaga, by państwa członkowskie przedstawiły Radzie UE plan działań naprawczych. Jeśli działania naprawcze uznane są za odpowiednie, procedura zostaje zawieszona aż do czasu zastosowania uzgodnionego planu naprawczego, a państwo członkowskie musi okresowo zdawać sprawozdania Radzie Ecofin z poczynionych postępów. Procedura zostaje zakończona dopiero, gdy Rada, w oparciu o zalecenie Komisji, uzna, że zaburzenie równowagi zostało zredukowane w stopniu wystarczającym, by nie uznawać go za nadmierne.

⁽⁶⁾ COM(2010) 367 wersja ostateczna, przedmiot opinii EKES-u w sprawie „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej” (Dz.U. C 107/02 s. 7).

⁽⁷⁾ COM(2010) 250 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Więcej szczegółów można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Zob. str. 46 niniejszego Dziennika Urzędowego).

2.3.3 Tylko odnośnie do państw UGW, w przypadku beczynności wobec nadmiernych zaburzeń równowagi, zostaną nałożone sankcje (maksymalnie w wysokości 0,1 % PKB), jeśli państwo członkowskie po dwóch kolejnych terminach nie przedstawi odpowiedniego planu działań naprawczych lub nie wdroży przewidzianych środków.

2.4 Zasadniczym narzędziem służącym do uruchamiania mechanizmu ostrzegania informującego o zaburzeniach równowagi makroekonomicznej jest proponowana przez Komisję tabela wskaźników, której towarzyszy szczegółowa analiza sytuacji gospodarczej państw członkowskich. Na jej właściwości składają się:

- i) ograniczona liczba wskaźników służących do ujawnienia zaburzeń równowagi i problemów konkurencyjności;
- ii) progi alarmowe, po przekroczeniu których uruchamia się stan obserwacji;
- iii) ewentualne zróżnicowanie progów według przynależności bądź braku przynależności do strefy euro;
- iv) „ewolucyjny” charakter ze względu na konieczność dostosowania w czasie wskaźników do zmian różnych źródeł zaburzeń równowagi.

2.4.1 Z pierwszych opracowań Komisji w sprawie wyboru wskaźników dla tabeli wskaźników⁽¹⁰⁾ wynikają następujące wskaźniki, z których pierwsze trzy odnoszą się do sytuacji w zakresie bilansu płatniczego, zaś ostatnie cztery do sytuacji wewnętrznej:

- **saldo obrotów bieżących w stosunku do PKB**, które odzwierciedla sytuację kredytów i zadłużenie netto w stosunku do reszty świata;
- **pozycja finansowa netto z zagranicą w stosunku do PKB**, która stanowi wyrównanie rozumiane jako stock salda na rachunku obrotów bieżących;
- **zmiana kursu przeliczeniowego realnego efektywnego** opartego na koszcie jednostki pracy, który przedstawia syntetycznie konkurencyjność państwa (przy zróżnicowanych wartościach progowych dla strefy euro);
- **zmiana rzeczywistej ceny domów**, celem kontroli powstawania spekulacyjnych baniek lub alternatywnie **zmiana udziału wartości dodanej w sektorze obrotu nieruchomości** odnośnie do całości;
- **zadłużenie sektora prywatnego w stosunku do PKB**, celem oszacowania słabości sektora prywatnego na zmiany cyklu gospodarczego, inflacji oraz stopy procentowej,

⁽¹⁰⁾ Komisja Europejska – DG ECFIN, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism i A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, notatka dla Komitetu Polityki Gospodarczej i dla zastępców w Komitecie Ekonomiczno-Finansowym, 11 listopada 2010 r. (Zob. Centro Europa Ricerche - CER, 2011, *Vincoli Esteri*).

— **zmiana kredytu udzielonego sektorowi prywatnemu**, co stanowi wyrównanie jako przepływ zadłużenia prywatnego;

— **dług publiczny w stosunku do PKB**, jako tradycyjny wskaźnik stanu finansów państw członkowskich.

3. Utrzymywanie się różnic konkurencyjności w strefie euro

3.1 Występowanie wewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich związane jest z utrzymującymi się rozbieżnościami między popytem a podażą zagregowaną w tych państwach, co prowadzi do nadwyżki lub deficytu systemowego w łącznych oszczędnościach gospodarki. Wynika to z wielu czynników, które wpływają na popyt i podaż zagregowaną, oddziałując negatywnie na funkcjonowanie gospodarki państw członkowskich, UGW i całej UE.

3.2 Należy więc przyjąć z zadowoleniem aktualne zainteresowanie, z jakim Komisja traktuje zaburzenia równowagi natury makroekonomicznej w państwach członkowskich – na równi z deficytem budżetowym – widząc w nich czynniki niestabilności ekonomicznej i finansowej dla całej UE.

3.3 Po ponad dziesięciu latach, kiedy Komisja w ramach UGW zrównoważyła bilanse publiczne będące wyłącznym przedmiotem nadzoru, wdrażane jest podejście pozwalające na ocenę wyników krajowych, które jest z pewnością pełniejsze i obejmuje wszystkie państwa członkowskie. Staje się coraz bardziej oczywiste, że nie wystarczy uwzględnić jedynie wymiaru ilościowego wzrostu gospodarczego danego kraju, lecz należałoby oceniać też jakość tego wzrostu, to znaczy określić czynniki makroekonomiczne w oparciu o zrównoważenie przedmiotowej dynamiki lub jego brak.

3.4 Tworząc UGW, błędnie zakładano, że różnice konkurencyjności między państwami członkowskimi mają charakter przejściowy. Doświadczenie w zakresie euro nie tylko ujawniło trwałe charakter tych różnic, ale także pokazało, że zagrażają one samej UGW, ponieważ tworzą pozycje trudne do zrównoważenia, co uwidoczniły kryzysy finansowe ostatnich miesięcy.

3.4.1 Zwłaszcza w ciągu dziesięciu lat poprzedzających kryzys gospodarczy ujawniła się trwała różnica w produktywności – wyrażona jako rzeczywisty efektywny kurs przeliczeniowy (eksport) w państwach należących do strefy euro (wykres 1 i 2 w załączniku)⁽¹¹⁾. Wyjątkowość takiej sytuacji nie tyle polega na jej występowaniu, ile na utrzymywaniu się w czasie, ponieważ w poprzednich przypadkach (lata 70. i 80.) różnice były szybko wyrównywane poprzez uzgadnianie nominalnych kursów przeliczeniowych danych państw.

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska – DG ECFIN, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, nr 1/2010.

3.4.2 Różnice te wywołały reperkusje w odniesieniu do sald handlowych państw członkowskich. Bilans handlowy Niemiec i grupy państw „peryferyjnych”, w której skład wchodzi Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania wykazuje odwrotną tendencję, a deficyty zdają się pokrywać z nadwyżkami⁽¹²⁾ (wykres 3 i 4 w załączniku). Dynamika nie wykazuje charakteru tymczasowego, wręcz przeciwnie – rozbieżności rosną od momentu utworzenia UGW, choć kryzys z 2008 r. zdaje się je zmniejszać.

3.4.3 Utrzymywanie się rozbieżności w konkurencyjności i eksporcie znajduje odzwierciedlenie w bilansach płatniczych i w pozycjach majątkowych netto wobec zagranicy (wykres 5 i 6 w załączniku), generując w ten sposób, dla niektórych państw członkowskich strefy euro, sytuacje trudne do zrównoważenia w okresie średnioterminowym.

4. Punkty krytyczne zaproponowanego działania

4.1 Wobec tak bardzo problematycznego kontekstu, który wymaga równie silnych rozwiązań, utrzymują się jednak pewne wątpliwości odnośnie do podejścia ze strony Komisji, a w konsekwencji odnośnie do ryzyka, jakie mogłoby z tego wynikać.

4.2 Jeśli – jak podkreśliła Komisja⁽¹³⁾ – pojawienie się i utrzymywanie wewnętrznych zaburzeń równowagi o charakterze makroekonomicznym należy przypisać czynnikom konkurencyjności i jeśli przez konkurencyjność rozumie się – posługując się tą samą definicją, jaką nadaje jej Komisja – „zdolność gospodarki do zagwarantowania w sposób zrównoważony własnej ludności wysokiego poziomu życia, wzrastającego i wysokiego wskaźnika zatrudnienia”⁽¹⁴⁾, EKES uznaje za potrzebne uwzględnienie szerokiego wachlarza przyczyn gospodarczych, finansowych i społecznych w oparciu o takie zaburzenia równowagi makroekonomicznej, a w konsekwencji wskaźników, które należy wprowadzić do tabeli wskaźników, aby sygnalizowały potencjalne zagrożenia równowagi makroekonomicznej.

4.2.1. Wśród czynników konkurencyjności znajdziemy zarówno czynniki powiązane z cenami (ujęte syntetycznie w rzeczywistym efektywnym kursie przeliczeniowym), jak i równie ważne czynniki niezwiązane z ceną. Te ostatnie czynniki obejmują zróżnicowanie produktu, zawartość technologiczną produkowanych dóbr, jakość oferowanych produktów, jakość usług powiązanych z produktem (serwis) itp. Stanowią one całą serię elementów decydujących przy określaniu konkurencyjności systemu produkcyjnego, które choć są trudne do skwantyfikowania w jednym wskaźniku, wymagają należytego wysiłku celem określenia zmiennych właściwych do oznaczenia jego poziomu i dynamiki w państwach członkowskich UGW.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, notatka dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej Parlamentu Europejskiego, wrzesień 2010 r.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska - DG ECFIN, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nr 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie” (COM(2002) 714 wersja ostateczna).

4.2.2. Z pierwszych opracowań Komisji w sprawie wyboru wskaźników wynika zbagatelizowanie skutków wysokich i rosnących różnic między państwami członkowskimi w zakresie powstawania zaburzeń równowagi, w długim okresie (co najmniej ostatnie dwadzieścia lat) cechującym się silnymi zróżnicowaniami dystrybucyjnymi i redystrybucyjnymi. Komisja odnosi się zwłaszcza do ich roli w wywoływaniu kryzysu gospodarczego i finansowego z powodu zaburzenia równowagi między globalnym wzrostem podaży dóbr i usług a spadkiem siły nabywczej konsumentów⁽¹⁵⁾.

4.2.3. Zestaw wskaźników, jakie należy wprowadzić do tabeli wskaźników powinien umożliwiać określenie czynników generujących zaburzenia równowagi między popytem a podażą zagregowaną, wynikających ze zjawisk natury makroekonomicznej, finansowej i społecznej. Użyteczne mogłoby być na przykład albo wprowadzenie do tabeli współczynnika Giniego, który wykazuje szczególnie wysokie wartości w państwach basenu Morza Śródziemnego i w państwach anglosaskich⁽¹⁶⁾, albo różnicy między produktem rzeczywistym a potencjalnym danego kraju (*output gap*), co umożliwiłoby uwzględnienie cyklu koniunkturalnego tego kraju.

4.2.4. Należy zatem pogłębić refleksję dotyczącą wskaźników przeznaczonych do włączenia do tabeli wskaźników tak, by zaangażować (na szczeblu krajowym i europejskim) możliwie jak największą liczbę partnerów instytucjonalnych i zorganizowanych organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w tym również EKES i Komitet Regionów.

4.3 Ponadto w podejściu Komisji paralele między zarządzaniem podatkami a zarządzaniem makroekonomicznym wydają się słabe i mało uzasadnione z naukowego punktu widzenia. Istnieją uzasadnione powody, aby kontrolować politykę fiskalną państw członkowskich UGW⁽¹⁷⁾, odnośnie do wewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej, natomiast motywy i sposoby koordynacji wydają się dużo bardziej kontrowersyjne, chociaż procedura nadzoru rodzi się z konkretnych potrzeb⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Ze względu na różne przyczyny zaburzenia równowagi, jest wiele czynników, które należy wspólnie monitorować (wymiana z zagranicą, koszty produkcji, zróżnicowania dystrybucyjne, czynniki produktywności związane i niezwiązane z ceną, spekulacyjne bańki na rynku nieruchomości i spekulacje finansowe itp.). Czynniki te współdziałają także z elementami kulturalnymi i społecznymi spoza systemu produkcyjnego (na przykład preferencje i zachowania konsumentów oraz osób oszczędzających). Oprócz problemów

⁽¹⁵⁾ MOP-MFW *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* („Wyzwania związane z wzrostem, zatrudnieniem i spójnością społeczną”), dokument do dyskusji na wspólnej konferencji MOP-MFW, Oslo, 13 września 2010 r. (s. 67–73).

⁽¹⁶⁾ OECD, „Nierównomierny rozwój? Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD”, październik 2008 r.

⁽¹⁷⁾ Związane z negatywnym „rozszerzeniem się” (spillover), które w obrębie unii walutowej powodowane jest przez kraje wysoce zadłużone w porównaniu z krajami o niskim zadłużeniu, poprzez wspólną stopę oprocentowania. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, rozdział 10 („Gospodarka unii walutowej”, Il Mulino, 2009 r.).

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, październik 2010 r., na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

związanych z ustalaniem i wyborem tych czynników, pojawia się zarówno problem wyznaczania progów alarmowych, jak i problem „ważenia” różnych źródeł zaburzenia równowagi⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Należy również dodać, że relacja między ustalaniem zaburzeń równowagi (za pomocą progów alarmowych), działaniami naprawczymi a późniejszym cofnięciem tych zaburzeń w rozsądnym czasie nie jest kwestią oczywistą. Nie jest pewne, czy działania mające na celu zagwarantowanie przywrócenia równowagi makroekonomicznej pozwolą określić najważniejsze reakcje polityki gospodarczej. Błędne decyzje mogłyby sprzyjać polityce procyklicznej poprzez poszerzenie i przedłużenie aktualnej dekonunktury gospodarczej oraz zastosowanie działań restrykcyjnych zamiast działań rozwojowych na rzecz popytu. Jest nawet możliwe, że kombinacja polityk gospodarczych zalecanych dla poszczególnych państw członkowskich, koniecznych w związku z wewnętrznymi zaburzeniami równowagi, w rzeczywistości okaże się niewłaściwa dla całej UE.

4.3.3 Czynniki, za którymi wydaje się optować Komisja dla celów nadzoru – przede wszystkim cen i płac, a zatem konkurencyjności – zależą zwłaszcza od partnerów spoza sfery publicznej (przedsiębiorstwa i związki zawodowe). Są więc kontrolowane tylko pośrednio i z opóźnieniem przez politykę gospodarczą poprzez zachęty, regulowanie konkurencji i dialog społeczny. W konsekwencji zmienne te nie są zdolne do automatycznych i szybkich działań i nieprzypadkowo wniosek Komisji zwraca uwagę na konieczność elastyczności w stosowaniu nowych reguł i ich stałej ewolucji.

4.4 Składnąd w zaproponowanym pakiecie legislacyjnym brakuje właściwej refleksji na temat polityki pieniężnej i kredytowej. To żyzny teren, na którym można szukać większej koordynacji w ramach nadzoru finansowego i kontroli nadmiernego gromadzenia długów (i równoległe kredytów) w sektorze prywatnym⁽²⁰⁾, na którego temat Komisja przedstawiła już kilka wniosków⁽²¹⁾. W pakiecie pominięto rolę w dążeniu do stabilizacji gospodarczej, jaką – przestrzegając niezależności statutowej, z której słusnie korzysta – mógłby pełnić Europejski Bank Centralny razem z systemem centralnych banków krajowych oraz z nowymi instytucjami: Europejską Radą ds. Ryzyka Systemowego i Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego.

4.4.1 Wydaje się, że powyższe instytucje przynajmniej potencjalnie są w stanie stworzyć europejską politykę nadzoru kredytowego, która będzie bardziej ostrożna i uważna niż

w przeszłości, kiedy brak umiaru przy zastosowaniu niewłaściwych zasad i praktyk doprowadził niektóre państwa członkowskie do kryzysu wystawiając na ryzyko stabilność całej UGW. Należy przypomnieć, że państwa borykające się dzisiaj z trudnościami, takie jak Irlandia i Hiszpania, do roku 2007 przestrzegały zasad SGP. Przy zrównoważonym budżecie i niskim długu publicznym państwa zwiększały podaż po stronie kredytu, zasilając *boom* budowlany, a organy Unii Europejskiej ds. polityki pieniężnej nie zajmowały się tym nadmiernym wzrostem kredytów. Problemy te są również związane z rolą agencji ratingowych, a zwłaszcza z wpływem ich decyzji na finanse publiczne państw członkowskich, w których sprawie EKES wyraził już swoje zaniepokojenie⁽²²⁾.

4.4.2 Z tego powodu uważamy, iż należy przyznać UE specjalne uprawnienia w zakresie nadzoru i regulacji, które zapobiegą nadmiernym wzrostom kredytów w państwach członkowskich, zwłaszcza przy udzielaniu kredytów hipotecznych⁽²³⁾. W zintegrowanym obszarze finansowym, takim jak obszar UGW, wskazane byłoby, aby uprawnienia w zakresie nadzoru i regulacji zostały powierzone nie władzom krajowym, ale organowi trzeciemu. To właśnie nowym europejskim organom finansowym mogłyby zostać przyznane kompetencje i uprawnienia, tak by organy te mogły skutecznie wykonywać nadzór – bezpośredni lub pośredni – systemu bankowego, oraz działania w zakresie regulowania kredytu, których kryteria (regulacyjne) należy odpowiednio określić.

4.5 W zaproponowanym pakiecie legislacyjnym brakuje również refleksji w sprawie budżetu UE. Możliwe wystąpienie szoku asymetrycznego w państwach członkowskich strefy euro (czyli zmian popytu i podaży w niektórych państwach o charakterze pozytywnym, w innych o charakterze negatywnym) w sytuacji, kiedy nie można „manewrować” ani kursem, ani stopą procentową⁽²⁴⁾, sprawia, że konieczne jest używanie innych narzędzi korekty systemu gospodarczego. Oprócz cen i pensji, które ogólnie rzecz ujmując są mało elastyczne, teoria ekonomii uznaje, że jedynym skutecznym narzędziem w takiej sytuacji jest bardziej elastyczny system budżetowy mający większe zasoby w stosunku do obecnego systemu. Pozwoliłoby to dokonywać transferów z obszarów odnoszących korzyści ze skutków szoku na obszary poszkodowane, zarówno poprzez automatyczne stabilizatory, jak i poprzez finansowanie ogólnoeuropejskich projektów inwestycyjnych (np. poprzez emisję euroobligacji)⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Opinie EKES-u w sprawie agencji ratingowych (Dz.U. 2009/C 277/25 s. 117 i Dz.U. 2011/C 54/12 s. 37).

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, wrzesień 2010 r., dostępne na stronie internetowej: http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Jeżeli pozytywne i negatywne zmiany będą się wyrównywać na poziomie unii walutowej, to bank centralny UE nie będzie miał powodu, by interweniować w sprawie polityki pieniężnej (zob. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., rozdział 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, maj 2010 r. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nr 22, luty 2011 r. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, grudzień 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, materiały do dyskusji, Berlin, listopad 2010 r.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, październik 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, październik 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, październik 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie konsekwencji kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE (Dz.U. 2011/C 51/03 s. 15).

4.6 Aby przyczynić się do osiągnięcia równowagi między zachętami a sankcjami w korygowaniu nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, EKES opowiada się za tym, by nakładane grzywny nie były rozdzielane między państwa członkowskie proporcjonalnie do wielkości ich DNB, jak proponuje Komisja, lecz by były przeznaczane na europejski mechanizm stabilności.

4.7 Również w niniejszej opinii EKES podkreśla⁽²⁶⁾, że reguły i samoczynne działania nie tylko mogą być mało skuteczne dla celów zapobiegania poważnym kryzysom, ponieważ kryzysy są niemal zawsze wywołane wydarzeniami nadzwyczajnymi i nieprzewidywalnymi, ale mogą również pogorszyć sytuację. Z jednej strony mogą zmniejszyć zaufanie do instytucji UE, które w oczach obywateli europejskich wycofują się z wyborów politycznych, aby zdać się na „technokratów z Brukseli” – jak wykazały sondaże Eurobarometru⁽²⁷⁾ – z drugiej strony, stosują tradycyjne podejście do rozwiązywania problemów, które pozostawia na drugim planie zagadnienia wzrostu, sprawiedliwości społecznej i degradacji środowiska, ryzykując zniweczenie u samego zarania ambicji strategii „Europa 2020”.

4.8 Wydaje się, że ta sama optyka krótkoterminowa, która warunkuje działalność finansową i którą określono jako utajony czynnik kryzysu, teraz staje się wytyczną polityki europejskiej⁽²⁸⁾. Dominują działania „ad hoc” – zarówno w instytucjach UE, jak i na szczeblu międzyrządowym⁽²⁹⁾ – w reakcji na sytuację krytyczną. Działania te wymagają szybkich decyzji lub decyzji zgodnych ze zmianami opinii publicznej głównych państw członkowskich, które to zmiany z niepokojem śledzą politycy, zwłaszcza przed wyborami.

5. Działania, które przyczyniają się do zwalczania zaburzeń równowagi makroekonomicznej

5.1 W skutecznej koordynacji europejskiej polityki gospodarczej, która nie ulega wpływowi dynamiki wyborczej i gwałtownym zmianom opinii publicznej, Parlament Europejski (PE), Komitet Regionów i EKES, czyli instytucje reprezentujące obywateli i społeczeństwo obywatelskie, powinny mieć bardziej wyrazisty udział. To w nich określona przez Komisję koordynacja może znaleźć silną legitymację demokratyczną na rzecz procedur zapobiegających i naprawczych, a zatem może zyskać znaczne poparcie konieczne do ich skutecznego egzekwowania.

5.2 Zwłaszcza w semestrze europejskim, jak go obecnie rozumiemy, dla Parlamentu Europejskiego zastrzeżona zostaje drugorzędna rola ograniczona do rozpoczynania debaty i wstępnego ukierunkowania przebiegu procesu koordynacji. Natomiast Parlament Europejski mógłby odegrać bardziej

pożyteczną i skuteczną rolę, gdyby jego działalność skoordynowana była z działalnością parlamentów krajowych na etapie dyskusji i zatwierdzenia budżetów poszczególnych państw członkowskich. Parlament Europejski może odegrać decydującą rolę w uznawaniu odnośnych ram makroekonomicznych, priorytetów w zakresie problemów, którymi należy się zająć, a także polityki gospodarczej do zrealizowania. Może to być miejsce, w którym uzgadnia się wspólną strategię, która nie ograniczy się do przedstawienia zasad i procedur formalnych, ale zagłębi się w konkretne polityki, by wzmocnić zaufanie i spełnić oczekiwania obywateli europejskich.

5.3 Skierowanie uwagi na zaburzenia równowagi konkurencyjnej sprawia, że większą wagę przykładają się do porozumień między rządami, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza w strefie euro, gdzie państwa członkowskie nie mają już możliwości dostosowywania kursu walutowego. Stosunki między rządami, partnerami dialogu społecznego (związki zawodowe i zrzeszenia przedsiębiorców) i społeczeństwem obywatelskim powinny stanowić integralną część zarysowanej przez Komisję strategii.

5.4 W tych ramach EKES – trzymając się swojej roli organu doradczego instytucji europejskich – może przyczynić się do wzmocnienia zarządzania gospodarczego UE na szczeblu forum ułatwiającego dialog między organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Wartością dodaną EKES-u jest reprezentowanie organizacji, które po szczegółowej analizie mogą podtrzymywać swoją zgodę na politykę gospodarczą w państwach członkowskich. Pozwala to wnieść znaczący wkład w zakresie zaangażowania i obarczenia odpowiedzialnością nie tylko liderów politycznych, ale również, a nawet przede wszystkim, obywateli państw członkowskich i tkanki produkcyjnej, społecznej oraz obywatelskiej, z której składa się UE.

5.4.1 EKES mógłby odbyć specjalną sesję roczną celem omówienia zaleceń i trybu tworzenia porozumienia w sprawie reform na szczeblu krajowym, uwzględniając wpływ przyjętych środków na społeczeństwo⁽³⁰⁾. Taka dyskusja mogłaby się odbyć jesienią po formalnym przyjęciu zaleceń dla państw członkowskich, a wypływające z niej wnioski stanowiłyby podstawę do wymiany opinii z odnośnymi krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim, umożliwiając zarówno ocenę przyjętych strategii, jak ich rozpowszechnianie i akceptację na szczeblu krajowym.

5.5 Ponadto należałoby ułatwić bardziej intensywne i funkcjonalne korzystanie z dialogu makroekonomicznego (MED). Dzięki poprawie jakości dialog ten stałby się narzędziem wspólnej oceny ze strony rządów i partnerów społecznych sytuacji gospodarczej na szczeblu UE, oraz działań, jakie należy podjąć, w ścisłym powiązaniu z procesami dialogu społecznego i uzgodnieniami na szczeblu krajowym, tak aby nadać spójność dynamice UE i dynamikom krajowym w poszanowaniu oczekiwań społecznych.

⁽²⁶⁾ Tak jak stwierdzono w opinii EKES-u „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej” (Dz.U. 2011/C 107/02 s. 7).

⁽²⁷⁾ Chodzi nie tyle o brak zaufania do instytucji UE jako takich, lecz o korzyści z przynależności do UE. Dane Eurobarometru 73 – pierwsze wyniki, pytania QA9a i QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 grudnia 2010 r.

⁽²⁹⁾ Chodzi o pakt w sprawie konkurencyjności przedstawiony przez rządy Francji i Niemiec 4 lutego 2011 r.

⁽³⁰⁾ Tak jak zaproponowano w opinii EKES-u „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej”, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

5.5.1 Zapobieganie zaburzeniom równowagi i ich eliminowanie nie może pozostawać jedynie w gestii Komisji i rządów państw członkowskich⁽³¹⁾. Proces kształtowania płac i cen stanowi decydujący aspekt w szerszym mechanizmie monitorowania zaburzeń równowagi makroekonomicznej, a zatem, każde działanie polityczne musi uwzględniać art. 153 ust 5 Traktatu oraz angażować partnerów społecznych na szczeblu krajowym i europejskim. W tym kontekście MED może zostać wzmocniony na płaszczyźnie europejskiej poprzez stabilną strukturę i organizację, zaś na płaszczyźnie krajowej może

być połączony w najlepszy sposób poprzez dialog społeczny i odpowiednie instytucje. Rządy krajowe powinny popierać i zachęcać do obecności przedsiębiorstw i związków zawodowych w tych organach oraz propagować formy zbiorowego uzgadniania stanowisk. Wobec złożoności i opóźnień w eliminowaniu zaburzeń równowagi w drodze reform krajowych wzmocnienie MED mogłoby stanowić najskuteczniejsze, najszybsze i najlepiej skoordynowane narzędzie mające na celu utrzymywanie spójności zagadnień makroekonomicznych oraz dynamiki rynku pracy.

Bruksela, 5 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 lipca 2010 r., dostępne na stronie internetowej: www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, paper for European Alternatives, 2010, dostępne na stronie internetowej: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.