

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zalecenie Rady w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro”

COM(2012) 301 final

(2013/C 133/09)

Sprawozdawca: **Thomas DELAPINA**

Dnia 14 sierpnia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Zalecenie Rady w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro”

COM(2012) 301 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 stycznia 2013 r.

Na 487. sesji plenarnej w dniach 13–14 lutego 2013 r. (posiedzenie z 13 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem ustanowienie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro, jako spójnych ram niezbędnej pogłębionej integracji oraz lepszej i skuteczniejszej koordynacji.

1.2 Komitet popiera także sformułowanie zaleceń dostosowanych do poszczególnych krajów oraz środki oceny ich realizacji. Umożliwi to uwzględnienie różnic pod względem możliwości gospodarczych oraz różnych przyczyn kryzysu, w zależności od konkretnego kraju.

1.3 EKES pragnąłby jednakże wykorzystać to zalecenie w sprawie realizacji głównych kierunków polityki gospodarczej jako okazję do podkreślenia potrzeby zreformowania koncepcji polityki gospodarczej, zwłaszcza w związku z oczekiwanym w 2014 r. nowym wydaniem wytycznych. Komitet uważa, że stosowany obecnie zestaw środków polityki makroekonomicznej jest niewłaściwie wyważony, gdyż pomija znaczenie popytu i sprawiedliwego podziału dóbr. Widać, że niektóre wysiłki na rzecz reform prowadzą do stabilizacji rynków finansowych, co przy obecnym podejściu do polityki gospodarczej powinno umożliwić położenie większego nacisku na strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Jednakże nie udało się jeszcze w pełni odbudować skutecznego funkcjonowania sektora bankowego i rynków finansowych. Jednocześnie zaś polityka oszczędnościowa nie pozwala także na żaden wiarygodny program polityki ekspansywnej na rzecz ograniczenia zadłużenia państwa i bezrobocia. Wręcz przeciwnie, kryzys pogłębił się: zamiast wychodzenia z kryzysu, strefa euro ponownie znalazła się w recesji, co miało nie tylko daleko idące konsekwencje gospodarcze, ale także przede wszystkim konsekwencje społeczne. W długim okresie niedoceniając tych konsekwencji społecznych stwarza jeszcze większe zagrożenie dla wzrostu gospodarki europejskiej.

1.4 Wysiłki w ramach polityki krajowej podejmowane na rzecz stabilizacji są skazane na niepowodzenie w sytuacji, gdy wpływają na nie w sposób niekorzystny wydarzenia na rynkach finansowych oraz działania o charakterze spekulacyjnym. Dlatego też Komitet wzywa do – skoordynowanego na poziomie G-20 – bardziej restrykcyjnego uregulowania rynków finansowych, z uwzględnieniem równoległego systemu bankowego, a także do zmniejszenia skali systemu finansowego, tak aby ponownie odpowiadał on potrzebom gospodarki realnej. EKES wzywa do „odnowy gospodarki realnej” w Europie, tak aby jej centralnym elementem stała się ponownie działalność przedsiębiorcza, będąca przeciwieństwem działań prowadzonych w celach spekulacyjnych.

1.5 Wiarygodna sieć bezpieczeństwa oparta na zasadach solidarności i solidnym fundamencie zdobytego zaufania mogłyby zagwarantować, że wszelkie spekulacje prowadzone na niekorzyść krajów przeżywających problemy będą się wydawać niewarte zachodu, co pozwoli obniżyć koszty finansowania tych krajów. Wspólne europejskie obligacje oraz ograniczenie zależności od agencji ratingowych mogą także przyczynić się do obniżenia kosztów finansowania krajów przeżywających kryzys.

1.6 Środki konsolidacji finansów publicznych, które są potrzebne z różnych powodów, między innymi ze względu na koszty wspierania banków, środki ożywiania koniunktury, a w niektórych krajach z uwagi na pęknięcie bańki w mieszkalnictwie i budownictwie, są w różnym stopniu pilne, w związku z czym wymagają szerszej i elastyczniejszej perspektywy czasowej. Ponadto muszą one uwzględniać efekty popytowe i zostać dostosowane do celów strategii „Europa 2020” w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Wzrost gospodarczy i zatrudnienie są bowiem kluczowymi czynnikami pomyślnego konsolidacji. Niski poziom deficytu budżetowego jest przede wszystkim wynikiem pomyślnego rozwoju ogólnogospodarczego i rozsądnego rządzenia, a nie ich warunkiem.

1.7 Trwała konsolidacja budżetowa musi być wyważona i uwzględniać równowagę pomiędzy efektami popytowo-podażowymi z jednej strony oraz pomiędzy wydatkami i dochodami z drugiej strony. Komitet wskazuje z naciskiem, że zintegrowane ramy polityki budżetowej (unia fiskalna) dotyczą nie tylko wydatków publicznych, lecz także dochodów publicznych. Komitet apeluje o ogólne przemyślenie nie tylko systemów wydatków, lecz także systemów podatkowych pod kątem sprawiedliwego podziału. Wskazuje na szereg możliwych środków na rzecz zwiększenia wpływów z podatków, aby zagwarantować pożądaną poziom finansowania systemów socjalnych i przyszłościowych inwestycji sektora publicznego. Pożądana byłaby także harmonizacja podstaw opodatkowania i systemów podatkowych w oparciu o dogłębne analizy różnych systemów gospodarczych w UE. Pozwoliłaby ona uniknąć zakłóceń konkurencji w UE i zapobiegłaby dalszej erozji dochodów publicznych na skutek wyścigu w obniżaniu podatków.

1.8 Komitet apeluje o przeprowadzenie ponownej oceny mnożników fiskalnych w świetle znaczących badań międzynarodowych, które sugerują, że podczas recesji mnożniki te różnią się w poszczególnych krajach i mają o wiele bardziej niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, niż dotychczas sądzono. Polityka powinna w większym stopniu wykorzystywać fakt, że ujemne mnożniki dochodu i zatrudnienia spowodowane czynnikami po stronie dochodów są z reguły mniejsze niż w przypadku czynników związanych z obniżeniem wydatków, zwłaszcza gdy czynniki po stronie dochodów dotyczą grup społecznych o niższej skłonności do konsumpcji. Dzięki temu mogą powstać możliwości tworzenia miejsc pracy i generowania popytu poprzez restrukturyzację mającą neutralny wpływ na budżet, w wyniku której uwolnione zostają zasoby na podejmowanie ekspansywnych środków, np. w programach oświaty i zatrudnienia, a także na inwestycje w przemysł, badania naukowe i usługi socjalne. To zaś z kolei przyczynia się do pilnie potrzebnej poprawy zaspokojenia pilnych potrzeb w zakresie zwiększenia zaufania między przedsiębiorstwami a konsumentami.

1.9 Zwłaszcza w państwach posiadających nadwyżkę takie ekspansywne środki pobudzają także wzrost przywozu. Koordynacja wspomnianych środków na poziomie całej UE byłaby znacznie efektywniejsza, ponieważ wskaźnik importu strefy euro (tzn. wobec krajów trzecich) jest znacząco niższy niż w przypadku każdej gospodarki traktowanej oddzielnie.

1.10 W związku z potrzebą uzyskania niezbędnej symetrii, przy likwidowaniu nierównowagi w handlu zagranicznym państwa posiadające nadwyżkę powinny inwestować zyski ze swojego eksportu w przedsięwzięcia przynoszące korzyści szerokim kręgom społeczeństwa. Taki wzrost efektywnego popytu krajowego przyczyniłby się także do zmniejszenia ich „deficytów importowych”.

1.11 Oprócz niezbędnego nowego zestawu środków polityki makroekonomicznej także reformy strukturalne możliwe do przyjęcia ze społecznego punktu widzenia mogą wzmocnić popyt i poprawić efektywność gospodarki.

1.12 Zasadniczo skoncentrowanie się na konkurencyjności cenowej jako na sposobie zmniejszenia zewnętrznych nierównowag gospodarczych, która w wielu przypadkach jest związana z dążeniem do obniżenia płac, nie prowadzi do celu. Jednoczesne ograniczanie płac we wszystkich krajach strefy euro z myślą o zwiększaniu wywozu wywołuje nie tylko poważne konsekwencje w zakresie redystrybucji, lecz także ogranicza całkowity popyt i prowadzi do spirali spadku, na czym tracą wszystkie kraje.

1.13 Komitet ponawia swój apel o politykę płacową, która w pełni wykorzystuje możliwości w zakresie wydajności i odrzuca wszelkie wymogi nałożone przez państwo oraz ingerowanie w autonomiczną politykę zbiorowych układów pracy jako działania całkowicie niedopuszczalne.

1.14 Pozostałe czynniki kosztów, które często są ważniejsze niż płace, w większości pozostają niedocenione. Nie uwzględnia się nawet znaczenia pozacenowych czynników konkurencyjności. Europa odniesie sukces w globalnym współzawodnictwie tylko wtedy, gdy będzie stosować strategię polegającą na tworzeniu wartości dodanej odznaczającej się wysoką jakością (tzw. *high road strategy*). Strategia polegająca na rywalizowaniu z innymi regionami świata pod względem zmniejszania kosztów (*low road strategy*) byłaby skazana na niepowodzenie.

1.15 Ogólnie rzecz biorąc, europejski model społeczny ułatwił walkę z kryzysem poprzez automatyczne stabilizatory systemu zabezpieczenia społecznego, przyczyniające się do zwiększania popytu i zaufania. Nałożenie ograniczeń na ten system kryje w sobie niebezpieczeństwo wejścia w głęboką depresję, tak jak miało to miejsce w latach trzydziestych ubiegłego wieku.

1.16 Komitet opowiada się ogółem za zwiększeniem roli partnerów społecznych na szczeblu krajowym i europejskim i za ściślejszą ogólnoeuropejską koordynacją polityki płacowej, np. poprzez podniesienie rangi dialogu makroekonomicznego, który także należy wprowadzić do strefy euro. W przeglądzie wytycznych powinno się uwzględnić fakt, że kraje, w których partnerstwo społeczne funkcjonuje prawidłowo, potrafią łagodzić wpływ kryzysu lepiej niż inne kraje.

1.17 Komitet apeluje także ponownie o to, by partnerzy społeczni i inne organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie możliwie wcześniej i możliwie wszechstronnie były angażowane w kształtowanie polityki. Niezbędne zmiany i reformy wróżą powodzenie i zostaną zaakceptowane jedynie wtedy, gdy rozłożenie obciążeń zostanie uznane za sprawiedliwe.

1.18 Podsumowując, Europa potrzebuje nowego modelu wzrostu, który będą charakteryzowały środki na rzecz walki z niedopuszczalnym poziomem bezrobocia oraz wystarczający margines dla inwestycji zorientowanych na przyszłość i inwestycji o charakterze społecznym i ekologicznym, które generują wzrost i popyt. W oparciu o reorganizację polityki budżetowej i poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów uwzględniającego sprawiedliwość podziału, systemy społeczne muszą ulec wzmocnieniu w celu zwiększenia wydajności i ustabilizowania popytu i zaufania. Model wzrostu tego typu umożliwi także trwałą konsolidację finansów publicznych.

2. Kontekst

2.1 Zalecenie Rady z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii zawiera następujące wytyczne, które pozostaną bez zmian do roku 2014, tak aby można było położyć główny nacisk na ich realizację:

- wytyczna 1: zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych;
- wytyczna 2: rozwiązanie problemu nierównowagi makroekonomicznej;
- wytyczna 3: zmniejszenie nierównowagi w strefie euro;
- wytyczna 4: optymalizacja pomocy na rzecz badań i rozwoju oraz innowacji, wzmocnienie trójkąta wiedzy i uwolnienie potencjału gospodarki cyfrowej;
- wytyczna 5: bardziej efektywne korzystanie z zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych;
- wytyczna 6: poprawa otoczenia biznesu i środowiska konsumenckiego oraz modernizacja i rozwój bazy przemysłowej, aby zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w pełnym zakresie.

2.2 W związku z tym w dniu 30 maja 2012 r. Komisja przedstawiła najnowsze „Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro”, zawierające aktualizację zaleceń dotyczących ogólnych kierunków polityki gospodarczej w strefie euro. Ponadto

sporządzono zalecenia dla wszystkich poszczególnych 27 państw członkowskich UE. Rada Unii Europejskiej przyjęła odpowiednie dokumenty w dniu 6 lipca 2012 r.

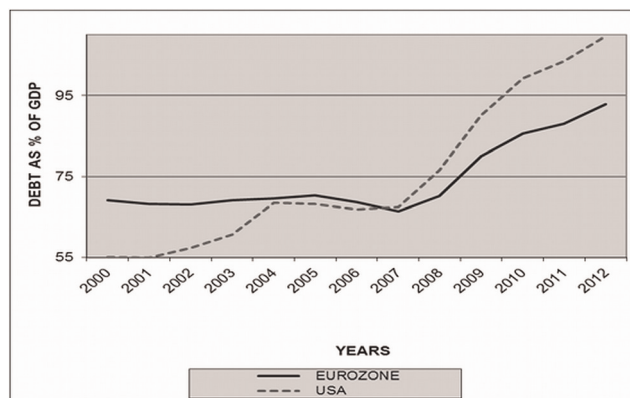
3. Uwagi ogólne

3.1 **EKES przyjmuje z zadowoleniem wysiłki Komisji na rzecz ustanowienia spójnych ram w celu lepszego skoordynowania europejskiej polityki gospodarczej, które jest pilnie potrzebne.** Ma to decydujące znaczenie dla powrotu na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Istnieje niebezpieczeństwo, że środki, które mogą być przydatne w zmniejszaniu nierównowagi w pojedynczym kraju, przyniosą efekty odwrotne od zamierzonych w strefie euro jako całości.

3.2 Dlatego też potrzebne jest ogólnoeuropejskie podejście, europejskie myślenie i proeuropejska mentalność. Komitet podziela zatem stanowisko Komisji, zgodnie z którym autentyczna współpraca gospodarcza, przynajmniej w ramach Eurogrupy, wymaga pogłębionej integracji oraz lepszej i skuteczniejszej koordynacji. Należy przy tym uwzględnić różnice w potencjale gospodarczym państw członkowskich (wielkość i wzrost PKB, stopy bezrobocia i tendencje na rynku pracy, wielkość i struktura deficytu budżetowego i długu publicznego, wydatki na badania i rozwój, wydatki na cele socjalne, bilans obrotów bieżących, zaopatrzenie w energię itp.).

3.3 Trwający od 2008 r. kryzys rozpoczął się w USA i przekształcił się w kryzys ogólnosiwiatowy. W jego konsekwencji stało się oczywiste, że konstrukcja unii walutowej opierała się na nadmiernej wierze w siły rynkowe i nie była w stanie odpowiednio radzić sobie z niebezpieczeństwem wystąpienia nierównowag. Jak wynika z tendencji utrzymujących się w budżetach państw strefy euro do 2008 r., brak dyscypliny budżetowej nie był ogólnie rzecz biorąc przyczyną kryzysu.

Stosunek długu publicznego do PKB w % (źródło: AMECO 2012/11)



3.4 Zwykle w strefie euro wzrost poziomu deficytu lub długu miał miejsce dopiero w następstwie intensywnego zastosowania środków publicznych w celu ratowania systemu finansowego oraz stymulowania popytu i rynku pracy, które załamały się z powodu kryzysu finansowego ⁽¹⁾, oraz w następstwie malejących dochodów państwa, głównie z uwagi na spadek zatrudnienia. Aspekt ten ma szczególne znaczenie dla rozwoju strategii polityki gospodarczej, gdyż niewłaściwa diagnoza doprowadzi do niewłaściwej terapii. **Dlatego też EKES przyjmuje zasadniczo z zadowoleniem rozróżnienie pomiędzy wytycznymi krajami, gdy chodzi o ocenę realizacji wytycznych.** Nie można stosować „jednej miary dla wszystkich”, gdyż przyczyny kryzysu są także bardzo zróżnicowane w zależności od kraju.

3.5 Jednakże EKES chciałby wykorzystać tę okazję do podkreślenia **koniczności zmiany koncepcji polityki gospodarczej.** Dotyczy to nie tylko corocznych przeglądów, lecz ma także szczególne znaczenie dla następnej wersji wytycznych dla polityki gospodarczej w 2014 r.

3.6 W 2012 r. kryzys w Europie trwał już piąty rok. Krótko po określeniu obecnych wytycznych Komisja Europejska w prognozie dla strefy euro z jesieni 2010 r. nadal przewidywała, że PKB w 2012 r. wzrośnie o 1,6 %, a stopa bezrobocia wyniesie 9,6 %. W rzeczywistości w 2012 r. strefa euro znajdowała się w recesji, zaś stopa bezrobocia wzrosła do ponad 11 %, a w niektórych krajach osiągnęła nawet poziom ok. 25 %.

3.7 Natomiast gospodarka amerykańska odnotowuje umiarkowany, lecz nieustanny wzrost, którego stopa wynosi ok. 2 %. Przyczynia się do tego kontynuacja silnie ekspansywnej polityki pieniężnej oraz społeczna i fiskalna polityka rządu. Ma miejsce silny wzrost konsumpcji, inwestycji i produkcji przemysłowej, w następstwie czego stopa bezrobocia znajduje się obecnie wyraźnie poniżej najwyższego poziomu odnotowanego w październiku 2009 r. ⁽²⁾

3.8 Podczas gdy „Europejski plan naprawy gospodarczej” z 2008 r., na którym silne piętno odcisnęło gwałtowne załamanie koniunktury po bankructwie banku Lehman Brothers, uznawał potrzebę aktywnych działań na rzecz wzmocnienia popytu wewnętrznego i regulacji rynków, polityka gospodarcza szybko wróciła do swojego tradycyjnego podejścia. Wielokrotnie powtarzane, także przez EKES, ostrzeżenia wskazujące, że Europa musi wyjść z kryzysu i uniknąć kolejnego załamania koniunktury, pozostały bez odzewu, przez co ponowna recesja stała się rzeczywistością.

⁽¹⁾ Bardziej szczegółowa i zróżnicowana prezentacja genezy kryzysu finansowo-gospodarczego znajduje się także w opinii EKES-u „Europejski plan naprawy gospodarczej”, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 71, punkt 2, zatytułowany: „Od kryzysu kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku (subprime) do globalnej recesji”.

⁽²⁾ Por. prognozę Komisji Europejskiej z jesieni 2012 r.

3.9 Po pierwsze, niepowodzenie europejskiej polityki gospodarczej dotyczy nieudanych prób stabilizacji rynków finansowych. Wysoka niestabilność, wysokie spready oraz zbyt wysoki poziom długoterminowych stóp procentowych i wysoki poziom płynności banków wskazują, że pomimo istotnych wstępnych kroków podjętych w kierunku unii bankowej system finansowy nadal nie powrócił do pełnej zdolności operacyjnej. Na możliwości wzrostu wciąż niekorzystnie wpływa niepewność panująca wśród przedsiębiorstw i konsumentów.

3.10 Po drugie, polityka gospodarcza nie zdołała przezwyciężyć problemu niedostatku popytu wewnętrznego i zewnętrznego. Znaczne zaostrzenie założeń polityki budżetowej państw członkowskich, a także przejście do restrykcyjnej polityki fiskalnej – które nastąpiło dużo za wcześniej, było zbyt radykalne i objęło jednocześnie wszystkie kraje – zadziało tłumiająco na wszystkie zasadnicze składniki popytu wewnętrznego. Uwzględniając fakt, że najważniejsi partnerzy handlowi, tzn. inne państwa członkowskie, prowadzą w tym samym czasie politykę nastawioną na oszczędności, staje się zrozumiałe, że możliwości wzrostu związane z popytem zewnętrznym będą także mocno ograniczone. Oznacza to, że tłumieniu popytu wewnętrznego towarzyszą obopólne ograniczenia możliwości eksportowych.

3.11 Obecny **dobór środków polityki makroekonomicznej** jest niezrównoważony, gdyż nie uwzględnia odpowiednio kwestii popytu i podziału. Jest to w znacznej mierze ta sama polityka, która doprowadziła do niepowodzenia strategii lizbońskiej, gdyż zostały w niej przeoczone kwestie niedostatecznego popytu wewnętrznego w dużych państwach członkowskich o zasadniczym znaczeniu oraz problem rosnącej nierówności podziału. Jest ona jednostronna, gdy chodzi o koncentrację na konsolidacji polityki budżetowej oraz o strategię obniżania kosztów w celu zwiększenia konkurencyjności cenowej. Komitet przyjmuje z zadowoleniem apel Komisji o sprzyjającą wzrostowi konsolidację budżetową, na którą zwraca się uwagę także w kolejnych dokumentach Komisji oraz w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. ⁽³⁾ Wydaje się jednak, że odpowiednie środki istnieją tylko na papierze, gdyż dane empiryczne nie przedstawiają do tej pory żadnych dowodów na ich zastosowanie.

3.12 Polityce gospodarczej na szczeblu europejskim nie udało się wprowadzić środków na rzecz jednoczesnego zmniejszenia długu publicznego i bezrobocia w ramach wiarygodnego programu ożywienia gospodarki. Głębokie cięcia w wydatkach publicznych, zwłaszcza na opiekę społeczną, a także wzrost głównych podatków, miały katastrofalne skutki dla gospodarek, które i tak przeżywały regres. Dochód rozporządzalny spada, a w ślad za nim spadają popyt konsumpcyjny, produkcja i zatrudnienie. Oznacza to, że polityka oszczędnościowa działa

⁽³⁾ COM(2012) 750 z 28 listopada 2012 r.

znacznie bardziej hamująco na wpływy z podatków, niż pierwotnie przypuszczano, co MFW musiał przyznać w swojej najnowszej prognozie ⁽⁴⁾. Prowadzi to do dalszego pogłębienia recesji, co w ostatecznym rozrachunku przynosi jeszcze wyższe deficyty budżetowe, a więc jest to błędne koło, którego końca nie widać. Wysokie koszty gospodarcze i społeczne tego stanu rzeczy znajdują odzwierciedlenie w silnym wzroście bezrobocia.

3.13 Jest oczywiste, że – zwłaszcza ze względu na koszty wspierania banków, środki ożywiania koniunktury, a w niektórych krajach z uwagi na pęknięcie bańki w mieszkalnictwie i budownictwie – konieczne są odrębne dla poszczególnych krajów ścieżki konsolidacyjne w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych. Niemniej EKES zwraca uwagę, że programy zmniejszenia długu publicznego powinny zostać wdrożone w sposób sprzyjający ożywieniu gospodarczemu oraz zgodny z wyznaczonymi w strategii „Europa 2020” celami społecznymi i celami dotyczącymi zatrudnienia. Wzrost gospodarczy i zatrudnienie są głównymi czynnikami skutecznej konsolidacji, natomiast radykalne środki oszczędnościowe w połączeniu z ogromnymi problemami społecznymi mogą prowadzić nawet do zwiększenia wskaźnika zadłużenia.

3.14 Chociaż w niniejszej opinii Komitet skupia się przede wszystkim na aspektach polityki makroekonomicznej, nie powinno to osłabiać znaczenia **reform strukturalnych**. Opracowane w sposób akceptowalny dla społeczeństwa reformy strukturalne powinny przyczynić się do zwiększenia popytu i wydajności np. w takich dziedzinach, jak system podatkowy, dostawy energii, administracja, edukacja, opieka zdrowotna, budownictwo mieszkalne, transport i system emerytalny, przy czym należy wziąć pod uwagę różnice pod względem konkurencyjności między poszczególnymi krajami.

3.15 Także polityka regionalna i polityka strukturalna powinny kłaść nacisk na podnoszenie wydajności, by umożliwić modernizację lub tworzenie trwałych sektorów przemysłu i usług. Ogólnie można stwierdzić, że kryzys słabiej dotyka państwa o większym udziale przemysłu w gospodarce, co sugeruje odpowiednie strategie industrializacji.

3.16 Komitet wszakże pragnąłby rozszerzyć dominujący, na ogół nieco zawężony sposób rozumienia pojęcia „reformy strukturalnej”. Nawołując do reform strukturalnych, należy mieć na uwadze również np. strukturę regulacji rynku

finansowego, strukturę koordynacji systemów podatkowych oraz strukturę wydatków i dochodów publicznych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 System finansowy

4.1.1 EKES podziela stanowisko Komisji, która podkreśla znaczenie stabilizacji systemu finansowego i jego sprawnego funkcjonowania. Podstawowym warunkiem skutecznego przezwyciężenia lub uniknięcia jakiegokolwiek kryzysu jest przecież to, by pola manewru w polityce gospodarczej nie ograniczały ani nie udaremniały spekulacje na rynkach finansowych. Wskazuje to na konieczność wprowadzenia jasnej, skutecznej struktury nadzoru oraz ściślejszej regulacji rynków finansowych (w tym i równoległego systemu bankowego), które w większym stopniu niż brak konkurencyjności stanowią źródło zagrożenia destabilizacją. Aby ograniczyć możliwości obchodzenia zasad, odpowiednie działania powinny być koordynowane w ramach G-20. Rozmiary rynków finansowych powinny zostać ograniczone w rozsądnym stopniu. Rynki te muszą na nowo służyć realnej gospodarce i nie można pozwolić, by były dla niej konkurencją ⁽⁵⁾.

4.1.2 Aby ograniczyć sztucznie zwiększane wskutek spekulacji koszty finansowania państw pogrążonych w kryzysie, należy z jednej strony dążyć do zmniejszenia zależności od prywatnych agencji ratingowych. Z drugiej strony wiarygodna, funkcjonująca na zasadzie solidarności siatka bezpieczeństwa oparta na solidnym fundamencie zdobytego zaufania mogłaby zagwarantować, że spekulacje wymierzone w kraje doświadczające trudności okażą się bezcelowe, a tym samym je powstrzymać. Ostatnio poczyniono pewne znaczące kroki w tym kierunku (niedawny program EBC dotyczący wykupu obligacji rządowych, ostateczne wejście w życie i pełna operacyjność EMS itd.). Także wspólne obligacje europejskie mogą, o ile zostaną stworzone odpowiednie warunki ramowe, przyczynić się do odciążenia budżetów państw dotkniętych kryzysem ⁽⁶⁾.

4.1.3 Komitet podkreśla, że należy położyć kres powiązaniu istniejącemu między bankowością komercyjną a długiem państwowym. Ponadto trzeba znowu odwrócić proces rozdrobnienia i renekalizacji rynków finansowych poprzez stabilizację tego sektora. Stabilizacji mogłoby sprzyjać również wzmoczenie wysiłków z myślą o utworzeniu unii bankowej, idące w parze ze skutecznymi instrumentami służącymi prowadzeniu działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych na poziomie europejskim i krajowym ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ W prognozie MFW opublikowanej 9 października stwierdza się, że wielkości mnożników wydatków mogły wynosić w kryzysie od 0,9 do 1,7, podczas gdy pierwotnie szacunki mówiły o poziomie ok. 0,5 (zob. IMF 2012: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 34.

⁽⁶⁾ W kwestii obligacji stabilnościowych, euroobligacji, obligacji projektowych itp. zob. Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 60 oraz Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

4.2 Budżety publiczne

4.2.1 Trwała konsolidacja budżetowa powinna nie tylko uwzględniać równowagę pomiędzy efektami popytowo-podażowymi, lecz także wprowadzać równowagę między wydatkami i dochodami. W wielu krajach nadmiernie obciążona jest także praca jako czynnik produkcji. Wskazana jest zatem ogólna refleksja nie tylko nad systemami wydatków, lecz nad całym systemem podatkowym, przy czym należy uwzględnić kwestie sprawiedliwego podziału między różnymi rodzajami dochodów i majątku. W tym kontekście należy też domagać się odpowiedniego wkładu ze strony tych, którzy w szczególnym stopniu skorzystali na niedociągnięciach rynków finansowych i na finansowanych z pieniędzy podatników pakietach służących ratowaniu banków.

4.2.2 Po stronie dochodów istnieje szereg możliwości działania w związku z koniecznością zwiększenia wpływów podatkowych: podatek od transakcji finansowych (o który Komitet wielokrotnie apelował⁽⁸⁾), podatki energetyczne i środowiskowe, likwidacja rajów podatkowych⁽⁹⁾, stanowcza walka ze zjawiskiem uchylania się od opodatkowania, opodatkowanie dużych majątków, nieruchomości i spadków, opodatkowanie banków z myślą o internalizacji kosztów zewnętrznych⁽¹⁰⁾, harmonizacja podstaw i systemów obliczania podatków w celu wyeliminowania zakłóceń konkurencji w UE, a wszystko to zamiast dotychczasowego wysiłku w obniżaniu podatków, pogłębiającego erozję dochodów publicznych. Często zapomina się, że zintegrowane ramy polityki budżetowej (unia fiskalna) obejmują także dochody publiczne i nie dotyczą tylko wydatków publicznych.

4.2.3 W wielu państwach członkowskich trzeba także wyraźnie zwiększyć skuteczność systemu poboru podatków.

4.2.4 Tradycyjne podejście do konsolidacji budżetowej polega na ograniczeniu wydatków publicznych. Jednak przekonanie, jakoby cięcia wydatków dawały większe szanse sukcesu niż zwiększenie dochodów, to dogmat, którego nie potwierdzają żadne dowody. Empiryczne doświadczenia krajów dotkniętych kryzysem, takich jak Grecja, pokazują, że płonna była nadzieja na tzw. efekty niekeynesowskie. Cięcia wydatków publicznych nie doprowadzą przecież do przyciągnięcia inwestycji prywatnych dzięki wzrostowi zaufania, w sytuacji gdy w całej unii walutowej popyt wewnętrzny jest osłabiony na skutek polityki oszczędnościowej. Co więcej, redukcja wydatków, jak choćby w przypadku systemów opieki socjalnej czy usług publicznych, wywołuje zwykle skutek regresywny – pogłębia tym samym nierówności w podziale różnych rodzajów dochodu i majątku oraz hamuje konsumpcję. Niemniej istnieją również możliwości ograniczenia pewnych bezproduktywnych wydatków, np. w dziedzinie zbrojeń.

⁽⁸⁾ Ostatnio w Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 7.

⁽¹⁰⁾ Tj. aby zagwarantować, iż kosztów kryzysów bankowych w przyszłości nie trzeba będzie finansować z pieniędzy podatników.

4.2.5 W polityce należy raczej wykorzystać znaczne różnice między mnożnikami dochodu a mnożnikami zatrudnienia związanymi z różnymi środkami polityki budżetowej. Niemal wszystkie badania empiryczne pokazują, że mnożniki dotyczące środków podatkowych są niższe od tych związanych ze środkami działania po stronie dochodów. Polityka właściwie ukierunkowanego zwiększania dochodów publicznych umożliwiłaby zatem uwolnienie środków, które są pilnie potrzebne, np. na programy w dziedzinie zatrudnienia, zwłaszcza młodzieży.

4.2.6 Tego rodzaju redystrybucja o neutralnym wpływie na budżet umożliwiłaby bezpośrednio tworzenie miejsc pracy i generowanie popytu, nie obciążając budżetów publicznych. Środki takie nie tylko miałyby pozytywne skutki dla gospodarki danego państwa, lecz także – zwłaszcza w przypadku państw posiadających nadwyżkę – dzięki pobudzeniu importu dostarczyłyby bodźców do ekspansji dla całej unii walutowej.

4.2.7 Jeszcze bardziej efektywna byłaby koordynacja tych ekspansyjnych działań na poziomie całej UE, ponieważ wskaźnik importu strefy euro (tzn. wobec krajów trzecich) jest znacząco niższy niż w przypadku każdej pojedynczej gospodarki.

4.3 Nierównowaga zewnętrzna

4.3.1 Aby można było w porę podjąć działania lub zareagować, ewolucję salda obrotów bieżących i jego składników należy śledzić przede wszystkim na tle słabości danego państwa członkowskiego w zakresie produktywności i wynikających stąd problemów z finansowaniem prywatnym i publicznym. Dążąc do zmniejszenia nierównowagi w bilansie handlowym, należy jednak mieć na uwadze następującą symetrię: eksport jednego kraju oznacza import innego. W związku z tym wspomnianą nierównowagę można zmniejszyć nie tylko poprzez odpowiednią redukcję w krajach deficytowych. Również państwa posiadające nadwyżkę powinny bowiem pobudzać import, a zatem redukować swój „deficyt importowy”, poprzez wzmacnianie swojego popytu wewnętrznego.

4.3.2 W perspektywie ogólnoeuropejskiej szczególny wyjątek stanowi dziedzina energetyki, w której wszystkie państwa członkowskie wykazują *de facto* znaczny deficyt bilansu handlowego⁽¹¹⁾. Ekologiczna transformacja europejskiego rynku wewnętrznego powinna pozwolić na zmniejszenie zależności od importu energii z paliw kopalnych dzięki wykorzystaniu własnych alternatywnych źródeł energii UE. Ponadto sektor energii słonecznej na południowych krańcach Unii oferuje możliwości polepszenia wewnątrz europejskich sald handlowych.

⁽¹¹⁾ UE-27: 2,5 % PKB (2010 r.).

4.3.3 W procesie zwalczania deficytów zewnętrznych kładzie się zazwyczaj nadmierny nacisk na rolę konkurencyjności cenowej. Byłoby rzeczą niebezpieczną skupiać się wyłącznie na konkurencyjności cenowej: „Model niemiecki” (ograniczenie wzrostu płac w celu zwiększenia wywozu lub zmniejszenia przywozu) jako rozwiązanie jednocześnie dla wszystkich krajów może przy wysokim udziale handlu wewnętrznego w strefie euro prowadzić jedynie do spirali spadku (*race to the bottom*).

4.3.4 Zróżnicowane tendencje w zakresie jednostkowych kosztów pracy uważa się na ogół za jedną z głównych przyczyn kryzysu, w związku z czym nawołuje się do ograniczenia kosztów pracy. Poza poważnymi skutkami zmniejszenia wskaźnika wynagrodzeń dla redystrybucji, prowadzącymi do ograniczenia popytu, lekceważy się tym samym inne istotne składniki kosztów (takie jak koszty energii, materiałów i finansowania) ⁽¹²⁾.

4.3.5 Przykładowo przed kryzysem, w latach 2000–2007, realne koszty pracy w Portugalii, Hiszpanii i Grecji malały ⁽¹³⁾. Najwidoczniej nadmierny nominalny wzrost zysków miał taki sam wpływ na wzrost cen jak wzrost płac nominalnych.

4.3.6 Niemal 90 % całkowitego popytu w UE w dalszym ciągu pochodzi z jej państw członkowskich. Dlatego też w kwestii ewolucji płac EKES potwierdza pogląd, który wyraził w opinii w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego w 2011 r.: „Główną rolę w przewyżczeniu kryzysu odgrywa odpowiednia polityka płacowa. Patrząc na całość gospodarki, określenie przyrostu płac według danego przyrostu wydajności gospodarki narodowej zapewni równowagę pomiędzy wystarczającym wzrostem popytu a zachowaniem konkurencyjności cenowej. Partnerzy społeczni muszą się więc starać uniknąć polityki płacowej polegającej na przrzucaniu kosztów na innych (tzw. strategia „zubożania sąsiada” – *beggar-thy-neighbor*) i zamiast tego dostosowywać politykę płacową do wydajności produkcji” ⁽¹⁴⁾.

4.3.7 Na ogół lekceważy się również znaczenie pozacenowych czynników konkurencyjności ⁽¹⁵⁾. W tym kontekście warto przywołać podaną przez Komisję Europejską definicję konkurencyjności jako „(...) zdolności gospodarki do trwałego zapewnienia ludności wysokiego i stale rosnącego poziomu życia oraz wysokiej stopy zatrudnienia” ⁽¹⁶⁾.

4.3.8 Zwłaszcza wskutek gwałtownego wzrostu krajowych marż kredytowych (spreadów) wzrosło znaczenie rachunku dochodów z tytułu własności w państwach dotkniętych kryzysem. Analizy nierównowagi nie należy zatem ograniczać do śledzenia ewolucji bilansu handlowego.

⁽¹²⁾ Np. w hiszpańskim sektorze eksportu koszt pracy stanowi zaledwie 13 % łącznych kosztów. Źródło: Carlos Gutiérrez Calderón, Fernando Luengo Escalonilla, *Competitividad y costes laborales en España*, Estudios de la Fundación 49 (2011, <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio49.pdf>).

⁽¹³⁾ Por. Statistical Annex of European Economy, jesień 2012 r.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26, pkt 2.3.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26, pkt 2.2.

⁽¹⁶⁾ COM(2002) 714 final (nieдоступne w języku polskim).

4.4 Europejski model społeczny i dialog społeczny

4.4.1 Europejski model społeczny stanowi przewagę komparatywną Europy w globalnej konkurencji. Państwo socjalne przyczynia się bowiem do sukcesu gospodarczego, o ile wydajność gospodarki z jednej strony i równowaga społeczna z drugiej nie są postrzegane jako przeciwieństwa, lecz traktuje się je w taki sposób, że wzajemnie się wspierają.

4.4.2 Automatyczne stabilizatory systemów zabezpieczenia społecznego ułatwiły w Europie walkę z kryzysem, wsparły popyt i uniemożliwiły przejście w fazę depresji, czemu nie udało się zapobiec w latach trzydziestych XX wieku. Systemy te mają istotne znaczenie także pod względem psychologicznym, ponieważ ograniczają ryzyko wystąpienia zjawiska oszczędzania powodowanego lękiem, a tym samym stabilizują konsumpcję.

4.4.3 W niektórych krajach, w których sprawnie funkcjonuje dialog społeczny (np. w Austrii, Niemczech czy Szwecji), partnerzy społeczni wnieśli istotny wkład w zmniejszenie ryzyka wzrostu bezrobocia w związku ze spadkiem produkcji. Obok wsparcia zapewnianego za pomocą środków polityki gospodarczej i społecznej również zawierane na poziomie przedsiębiorstw lub sektorów porozumienia partnerów społecznych znacząco przyczyniły się do zachowania istniejących stosunków pracy (np. dzięki skróceniu wymiaru czasu pracy, eliminowaniu nadgodzin, wykorzystywaniu prawa do urlopu, korzystaniu z urlopow na cele szkoleniowe itd.). Doświadczenia te powinny zostać uwzględnione podczas przeglądu wytycznych oraz w sprawozdaniach rocznych poszczególnych krajów.

4.4.4 Wzywa się rządy europejskie do wzmocnienia roli partnerów społecznych na poziomie europejskim i krajowym. Zarazem należy wspierać partnerów, by intensyfikowali wysiłki na rzecz ogólnoeuropejskiej koordynacji polityki płacowej. Ponadto trzeba dążyć do zwiększania wartości dialogu makroekonomicznego; dialog taki należy wprowadzić również w odniesieniu do strefy euro.

4.4.5 W każdym razie należy, również w okresie kryzysu, zapewnić niezależność w zakresie prowadzenia negocjacji zbiorowych – politykę płacową trzeba kształtować z poszanowaniem niezależności organizacji pracodawców i pracowników upoważnionych do zawierania układów zbiorowych. Wszelkie nałożone przez państwo wymogi czy wręcz jego ingerencje, jak i narzucone przez państwo obniżki wynagrodzeń płac są nie do przyjęcia i należy je odrzucić ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26, pkt 2.4.

4.4.6 Obok stron układów zbiorowych należy uznać również znaczącą rolę pozostałych organizacji przedstawicielskich społeczeństwa obywatelskiego, a więc np. konsumenckich. Szczególnie w czasach kryzysu są one niezbędnym ogniwem jako rzecznik obywateli i partner w dialogu obywatelskim.

4.4.7 Niezbędne zmiany i reformy wróżą powodzenie jedynie wtedy, gdy równowaga między celami gospodarczymi i społecznymi oraz rozłożenie obciążeń zostaną uznane za sprawiedliwe (między państwami, grupami zamożności, kapitałem i siłą roboczą, sektorami, różnymi grupami społecznymi itd.). Sprawiedliwość i równowaga społeczna to warunki konieczne akceptacji działań konsolidacyjnych przez obywateli – w przeciwnym razie zostanie narażona na szwank spójność społeczna i niebezpiecznie nasilą się populizm oraz nastroje antyunijne. W związku z tym Komitet ponawia usilne zalecenie, by partnerzy społeczni i inne organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie były możliwie wcześniej i możliwie wszechstronnie angażowane w kształtowanie polityki.

Bruksela, 13 lutego 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
