

BIULETYN

Nr 29 (778) • 18 marca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Szczyt szefów państw i rządów strefy euro z 11 marca 2011. Najważniejsze postanowienia i próba oceny

Marcin Menkes, Paweł Tokarski

Podczas posiedzenia przyjęto „pakt na rzecz euro”, wprowadzający ściślejszą koordynację polityk gospodarczych. Oceniono także realizację programów konsolidacji fiskalnej przez Grecję, Irlandię i Portugalię oraz przyjęto wnioski w sprawie przyszłego europejskiego mechanizmu stabilności, który ma zapobiegać ryzyku utraty płynności finansowej przez państwa strefy euro.

Wstęp. Ostatni kryzys finansowy oraz następujący po nim kryzys fiskalny uwidoczniły duże trudności w realizowaniu wspólnej polityki monetarnej bez koordynacji polityk gospodarczych 17 państw strefy euro. Kompleksowe działania naprawcze w państwach korzystających obecnie z finansowego wsparcia pozostałych członków Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) wymagają ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Wzmocnieniu tej współpracy ma służyć pakt na rzecz euro, który wpisuje się w szerszy kontekst działań na rzecz wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w UE, a zwłaszcza w strefie euro, które zostały zainicjowane wiosną 2010 r. Ich kontynuacją jest również porozumienie co do specjalnego pakietu sześciu wniosków legislacyjnych w sprawie m.in. wzmocnienia nadzoru makroekonomicznego i fiskalnego w UE, osiągnięte na ostatnim posiedzeniu Rady ECOFIN 15 marca b.r.

Pakt na rzecz euro. Przyjęty dokument wzorowany jest na pakcie na rzecz konkurencyjności, francusko-niemieckiej propozycji z 4 lutego b.r. przedstawionej na szczycie Rady Europejskiej. Dotyczyła ona wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych państw należących do trzeciego etapu UGW. Pakt zaproponowany przez Merkel i Sarkozy'ego szeroko skrytykowano. Kwestionowano zarówno sposób jego uzgodnienia i prezentacji – jako przejaw „dyktatu niemiecko-francuskiego”, jak i poszczególne postulaty. Państwa spoza strefy euro domagały się możliwości uczestniczenia w pakcie i wpływania na jego kształt. Propozycja spotkała się także z krytyką G. Verhofstadta, J. Delorsa, R. Prodiego, których zdaniem, UE potrzebuje nie kolejnego paktu, w nieefektywnej formule współpracy międzyrządowej, ale kompleksowego programu reform przygotowanego i realizowanego przez Komisję Europejską. Propozycja niemiecko-francuska stała się również przedmiotem zmagania ze sobą głównych frakcji politycznych Parlamentu Europejskiego, które 4 marca zorganizowały szczyty w Atenach i Helsinkach, przedstawiając różne wizje walki z kryzysem i dalszej integracji. Partia Europejskich Socjalistów zaproponowała własny pakt na rzecz wzrostu, nawołujący do większego solidaryzmu społecznego. Natomiast Europejska Partia Ludowa podkreśliła, zgodnie z założeniami propozycji niemiecko-francuskiej, że immanentną cechą gospodarki rynkowej jest konieczność ponoszenia ryzyka finansowego i odpowiedzialności za podejmowane działania.

Mimo że najważniejsze założenia inicjatywy niemiecko-francuskiej zachowano w nowym dokumencie, to zostały one rozmyte i zmodyfikowane – także pod wpływem przedstawionej 25 lutego w formie *non-paper* propozycji J.M. Barroso i H. van Rompuy. Fundamentem nowego paktu jest stwierdzenie, że będzie on realizowany w ramach instrumentarium i z poszanowaniem obecnego modelu zarządzania gospodarczego UE, opartego m.in. na strategii Europa 2020, semestrze europejskim, pakcie stabilności i wzrostu oraz ramach nadzoru makroekonomicznego. Pakt na rzecz euro

powinien umożliwić postęp w następujących obszarach: wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, działania na rzecz stabilności finansów publicznych oraz wzmacnianie stabilności finansowej. Poszczególne państwa-strony paktu mają podejmować konkretne zobowiązania, których realizacja będzie monitorowana podczas dorocznych szczytów szefów państw i rządów strefy euro oraz innych państw uczestniczących w pakcie. Tym samym wzmocniono obecny nadzór unijny w kwestiach zarządzania gospodarczego poprzez dodanie komponentu politycznego na najwyższym szczeblu. Skuteczność tego rozwiązania zależeć będzie jednak od politycznej woli współpracy oraz zgody państw członkowskich na silną pozycję Komisji Europejskiej w procesie nadzoru.

W związku z poszczególnymi celami paktu zwrócono uwagę na konieczność monitorowania dynamiki kosztów pracy na podstawie zmian jej wydajności, usuwanie barier na rynku wewnętrznym, podejmowanie działań zmierzających do poprawy otoczenia biznesowego dla sektora MSP. Wskazano na konieczność propagowania modelu *flexicurity*, uczenia się przez całe życie oraz obniżenia opodatkowania pracy. Zwrócono także uwagę na konieczność zwiększenia stabilności finansów publicznych poprzez rewizję systemów ubezpieczeń socjalnych (m.in. dostosowanie systemów emerytalnych do sytuacji demograficznej oraz wprowadzenie zachęt do zatrudniania starszych pracowników) i ustanowienia bardziej rygorystycznych środków dyscypliny budżetowej na szczeblu państw członkowskich.

Inne kwestie. Podczas szczytu pozytywnie oceniono postępy Grecji i Irlandii w realizowaniu programów naprawczych MFW/UE. Grecja zadeklarowała kontynuowanie reform strukturalnych, zobowiązała się do wprowadzenia rygorystycznych ram budżetowych i ogłosiła program prywatyzacji wart 50 mld euro. W związku z trudną sytuacją fiskalną Grecji, a także w celu uspokojenia nastrojów na rynkach finansowych obniżono oprocentowanie pakietu pomocowego dla Grecji o 100 punktów bazowych oraz wydłużono okres spłaty z 4,5 roku do 7,5 roku. Pozytywnie przyjęto program reform w Portugalii, która tuż przed szczytem ogłosiła program cięć budżetowych w sektorze ochrony zdrowia, przedsiębiorstw państwowych oraz opieki społecznej. Nie osiągnięto jednak porozumienia co do obniżki oprocentowania pakietu pomocowego dla Irlandii i ściślejszej koordynacji polityk podatkowych. Dalsza dyskusja na temat harmonizacji jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych w UE będzie się toczyła na podstawie propozycji, którą Komisja Europejska przedstawi w najbliższych tygodniach.

Ogłoszono też, że europejski mechanizm stabilności, tworzony dla ochrony stabilności finansowej strefy euro, będzie miał docelową zdolność udzielania pożyczek w wysokości 500 mld euro, a w wyjątkowych sytuacjach będzie mógł być użyty celem interwencji na pierwotnym rynku długu. Wciąż nie ustalono szczegółowych kwestii jego finansowania. W założeniu ma to być kombinacja kapitału wpłacanego na żądanie i systemu gwarancji, w przeciwieństwie do obecnego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), który opiera się wyłącznie na mechanizmie gwarancji. Do czasu uruchomienia europejskiego mechanizmu stabilności EFSF osiągnie zdolność kredytową w wysokości 440 mld euro.

Próba oceny. Przede wszystkim pozytywnie należy ocenić powiązanie paktu na rzecz euro z istniejącym mechanizmem zarządzania makroekonomicznego, a także otwarcie paktu na państwa spoza strefy euro. Mimo że główne postanowienia paktu są dość ogólne, cele w nim zawarte wyznaczają właściwy kierunek. Ich osiągnięcie będzie jednak zależało od wielu czynników, a przede wszystkim od woli państw członkowskich. Podczas szczytu uzgodniono więcej kwestii, niż oczekiwano, co pomoże odciążyć agendę szczytu Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca.

Tuż przed spotkaniem szefów państw i rządów strefy euro kolejny raz obniżony został *rating* dla Grecji oraz Hiszpanii, wzrosła rentowność ich obligacji. Wywierało to presję na obradujących polityków. W związku z tym ważnym rezultatem szczytu było uspokojenie rynków finansowych poprzez danie jasnego sygnału, że podejmowane są działania na rzecz utrzymania stabilności strefy euro oraz ogłoszenie kolejnych szczegółowych informacji o zasadach pomocy finansowej dla państw członkowskich mających problemy fiskalne. Wydaje się jednak, że mimo zgody na ustępstwa wobec Grecji, perspektywy obsługi długu przez to państwo są dość pesymistyczne. Ponadto jest wątpliwe, czy przyjęte działania są wystarczającą reakcją na trudną sytuację fiskalną niektórych państw członkowskich strefy euro i problemy w ich sektorach bankowych, które wciąż pozostają nierozwiązane. Trwałe ustabilizowanie sektora finansowego w Europie jest warunkiem koniecznym wyjścia z obecnej fazy kryzysu.

Dla Polski niezbędne wydaje się wzmocnienie wysiłków na rzecz przyjęcia wspólnej waluty, co nie tylko wiąże się z korzyściami makroekonomicznymi, ale także niesie wymierne skutki polityczne. Przede wszystkim dałoby możliwość oddziaływania na decyzje podejmowane w gronie szefów państw i rządów strefy euro, takich jak pakt na rzecz euro. Przystąpienie do paktu mogłoby stanowić ważny krok w kierunku przyjęcia wspólnej waluty.