



BIULETYN

Nr 74 (1311), 28 sierpnia 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kałan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Reforma strefy euro po greckim kryzysie: konkurencyjność na bocznym torze

Patryk Toporowski

Trudna sytuacja Grecji przyspieszyła reformę strefy euro w stronę rozwiązań oszczędnościowych, takich jak koordynowana polityka fiskalna na poziomie eurolandu i wzmocnienie Paktu stabilności i wzrostu. Dotychczasowe zmiany w zbyt małym jednak zakresie obejmują promocję reform strukturalnych. Rząd RP jako kandydat na członka wspólnego obszaru walutowego powinien wspierać rozwiązania budujące konkurencyjność Unii Gospodarczej i Walutowej.

Po pięciu latach wspierania Grecji, architekturę strefy euro zmieniło powstanie funduszy pomocowych, nacisk na zarządzanie gospodarcze, wzmocnienie Paktu stabilności i wzrostu (PSW), czy zinstytucjonalizowanie zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym. Kryzys w południowych państwach strefy, spowodowany nadmiernym długiem i brakiem reform strukturalnych, uwidoczniał istnienie podobnych (choć w mniejszej skali) problemów w całym eurolandzie. Wskazał też na niewielką jego stabilność, spowodowaną niezrównoważoną polityką makroekonomiczną członków, na podatność na zmiany w globalnej gospodarce oraz na wysoką współzależność ekonomiczną państw. Kryzys w Grecji, Portugalii, Włoszech i Hiszpanii przyspieszył w konsekwencji realizację promowanej przez Niemcy wizji oszczędnościowego zarządzania gospodarczego. Dotychczasowe reformy nie wystarczą jednak do prawidłowego funkcjonowania strefy i konieczne jest wzmocnienie jej kompetencji w zakresie konkurencyjności.

Korekta kierunku reform. W odpowiedzi na kryzys, najważniejszą zmianą w funkcjonowaniu strefy euro było instytucjonalne wzmocnienie PSW i połączony z tym nacisk na politykę oszczędnościową. Jednocześnie instytucje unijne wprowadziły znacznie ściślejszą koordynację polityki makroekonomicznej za pomocą wspólnotowego mechanizmu procedury nadmiernych nierównowag (element tzw. sześciopaku), który wpisuje się w roczny cykl koordynowania krajowych polityk gospodarczych (tzw. Semestr Europejski).

Zinstytucjonalizowana koordynacja polityki makroekonomicznej państw eurolandu nie wystarczyłaby do utrzymania jego stabilności, z powodu rosnącego ryzyka niewypłacalności niektórych państw. Dlatego potrzebne było ustanowienie mechanizmu finansowania kryzysowego – Europejskiego Mechanizmu Stabilności, gwarantującego wypłacalność państw zagrożonych bankructwem.

Jednak nawet dotychczasowe reformy oszczędnościowe, wraz z przebudową instytucjonalną systemu bankowego, nie pomogły wyjść z kryzysu. Fakt, że dług publiczny (ponad 90% w 2016 r.) oraz stopa bezrobocia (ponad 11%) utrzymują się na wysokim poziomie, wskazuje, że dotychczasowy kierunek zmian instytucjonalnych nie sprawdza się. Umiarkowane wyniki są częściowo efektem niewielkiej koncentracji reform na problemie podnoszenia konkurencyjności państw eurolandu.

Reformy strukturalne. Obecnie istnieją dwie propozycje zmian w eurolandzie promujące poprawę zdolności konkurowania. Pierwszą jest istniejący już Pakt Euro Plus. Choć założenia dokumentu są ambitne, jego rzeczywiste znacznie jest niewielkie. Wynika to przede wszystkim z braku poczucia odpowiedzialności sygnatariuszy za jego przestrzeganie. W ramach porozumienia państwa zobowiązały się reformować krajową politykę gospodarczą postępując się metodą koordynacji i współpracy w zakresie zmian strukturalnych.

W praktyce nieliczne państwa prowadzą trudne reformy strukturalne, a wpływ Paktu na nie jest niewielki (przykładowo zmiany w Portugalii są głównie konsekwencją otrzymania pakietu pomocowego, nie zaś Paktu). Małe zainteresowanie reformami, do których zachęca Pakt, wynika przede wszystkim z ich niewielkiej popularności, a także

z braku zachęt dla państw podejmujących ten wysiłek. Inną słabością Paktu jest pokrywanie się rozwiązań dotyczących koordynacji polityki gospodarczej ze stosowanymi w innych mechanizmach wspólnotowych (na przykład w procedurze nadmiernych nierównowag), co dodatkowo zmniejsza zainteresowanie państw postanowieniami Paktu. Poważną luką jest również brak instytucji nadzorującej.

Drugą propozycję – zawartą w tzw. Raporcie pięciu prezydentów – firmują instytucje UE. Kładzie ona również nacisk na konkurencyjność, jednak zmiany, które proponuje – w dużym zakresie podobne do postanowień Paktu – będą możliwe jedynie po zmianie traktatów (i z tego powodu Pakt pozostał umową międzyrządową, a nie stał się częścią prawa unijnego). Bez tych zmian poszerzenie kompetencji instytucji unijnych w zakresie koordynacji polityki gospodarczej państw eurolandu nie będzie miało miejsca.

Oba rozwiązania zakładają utworzenie systemu niezależnych krajowych urzędów konkurencyjności (istnieją już w Irlandii, Belgii i Holandii), które mają wpływać na regulacje poprawiające produktywność gospodarki. Jest to najprawdopodobniej ukłon w stronę Wielkiej Brytanii, dla której sprawy związane z reformą strefy euro, ważnego partnera gospodarczego, są istotne. Różnicę między tymi propozycjami stanowi kwestia włączenia urzędów konkurencyjności w już istniejący system zarządzania gospodarczego (Semestr Europejski oraz procedura nadmiernych nierównowag). Raport pięciu prezydentów uwzględnia znaczącą rolę KE w synchronizacji działalności urzędów oraz wkomponowanie ich pracy w ramy istniejących mechanizmów koordynacji krajowej polityki gospodarczej, podczas gdy Pakt Euro Plus ze względu czas powstania (marzec 2011 r.) nie mógł tego zakładać, ponieważ mechanizmy takie jak Semestr Europejski czy pakiet legislacyjny wzmacniający dyscyplinę finansową (tzw. sześciopak) powstały później.

Choć wprowadzenie niezależnych urzędów może być krokiem w dobrą stronę, nie rozwiąże problemu niskiej konkurencyjności państw południa strefy euro. Powodem tego jest zakładany przez instytucje unijne nacisk na kontrolę dostosowania płac w gospodarce do zmian produktywności. W efekcie wysiłki tych urzędów na rzecz poprawy konkurencyjności mogą być ograniczone do sfery kosztowej (płac), przy pominięciu innych elementów, jak innowacyjność. Ponadto urzędy najprawdopodobniej będą sugerowały konieczność podnoszenia a nie obniżania płac, co negatywnie będzie odbijać się na konkurencyjności. Nie jest też jasne, w jaki sposób państwa eurolandu – na podstawie sugestii tych urzędów – miałyby podnosić lub obniżać płace, skoro są one ustalane indywidualnie i rynkowo lub na zasadzie uzgodnień pracodawców ze związkami.

Kolejnym problemem związanym z urzędami konkurencyjności jest nieznyany ich wpływ na kierunek polityki gospodarczej poszczególnych państw. Ponadto wprowadzenie takiej instytucji w strefie euro wydaje się niezwykle trudne, ponieważ państwa nie będą zainteresowane utrzymaniem jednostki niezależnej, ingerującej w politykę gospodarczą. Z tego samego powodu szczegóły techniczne tego rozwiązania mogą być tak skonstruowane, że w konsekwencji urzędy te nie będą miały wpływu na funkcjonowanie gospodarki.

Brakujące ogniwa. Proponowane reformy konkurencyjności pomijają jeden z jej kluczowych obszarów, jakim jest przededefiniowanie roli EBC tak, by funkcjonował podobnie do Rezerwy Federalnej w USA. Zmiana ta polegałaby na odejściu od kontroli inflacji na rzecz promowania wzrostu. Choć stopniowo, od czasu ogłoszenia programów skupu obligacji rządowych z rynku wtórnego, rola EBC ewoluuje w stronę bardziej aktywnego wsparcia gospodarki, oficjalnie statut tej instytucji nadal określa jako cel nadrzędny utrzymanie wartości euro. Jednakże zmiany, które już zaszły w polityce EBC, umożliwiają rozpoczęcie dyskusji nad ewolucją w kierunku stymulacji wzrostu gospodarczego.

Należy również zwrócić uwagę na niewykorzystany potencjał już istniejących rozwiązań. Przykładowo, lepiej wkomponowany w istniejące mechanizmy koordynacji gospodarczej, uwzględniony w traktatach i wsparty przez instytucje UE Pakt Euro Plus mógłby wystarczająco dyscyplinować politykę gospodarczą państw na rzecz poprawy ich konkurencyjności. W połączeniu z procedurą Semestru Europejskiego umożliwiłoby to utworzenie stabilnych ram poprawiających zdolność państw eurolandu do konkurowania z resztą świata. Wówczas, zamiast tworzenia nowych rozwiązań proponowanych w Raporcie pięciu prezydentów, strefa euro realizowałaby politykę pro wzrostową poprzez dotychczasowe, poprawione co do efektywności mechanizmy wzmacniające konkurencyjność.

Polska, na obecnym etapie instytucjonalizacji dyscypliny budżetowej w eurolandzie, powinna dystansować się od dalszego wzmacniania koordynacji polityki oszczędzania na rzecz propagowania konkurencyjności. Powinna zatem promować między innymi uelastycznienie rynków pracy (np. przez deregulację zawodów lub zmniejszanie klina podatkowego) lub zmiany w polityce monetarnej (na taką, która w większym stopniu wspiera wzrost gospodarczy). Dobrym pomysłem byłoby przedstawienie propozycji zebrania najlepszych praktyk w zakresie elastyczności rynków pracy w UE oraz porównanie ich z innymi rozwiązaniami oraz analiza wykonalności w państwach eurolandu. Zbiór najlepszych praktyk mógłby być wykorzystany w procedurze Semestru Europejskiego.