

W oczekiwaniu na konkluzje Czerwcowej Rady Europejskiej: Czy reforma strefy euro zbliża nas do europejskiej federacji?

*Autor: Paweł Świerk
swierk.pawel@gmail.com*

Nadchodzące dni przyniosą kolejny szczyt głów państw i szefów rządów Unii Europejskiej przypadający na 23-24 czerwca. Tym razem możemy być świadkami politycznej zgody na przypiecztowanie kolejnego kroku zacieśniającego współpracę ekonomiczną pomiędzy państwami unijnymi, w szczególności tymi należącymi do strefy euro. Może to być kolejny krok zbliżający nas do utworzenia europejskiej federacji – projektu, który wielu liderów instytucji unijnych czy europarlamentarzystów otwarcie głosi.

Euro jako projekt polityczny.

Teoria ekonomii zawiera kilka modeli pomagających odpowiedzieć na pytanie, kiedy warto tworzyć unię walutową pomiędzy państwami i przenieść politykę pieniężną na szczebel ponadnarodowy. Za pioniera teorii optymalnych obszarów walutowych uznaje się zdobywcę Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Roberta Mundella. Według jego teorii (1961), która została później rozwinięta przez takich ekonomistów jak Peter Kenen czy Ronald McKinnon, istnieje kilka płaszczyzn, w których należy rozpatrywać opłacalność utworzenia unii walutowej. Za każdym razem oceniamy odporność danego obszaru na tzw. szoki asymetryczne – czyli szoki oddziałujące jedynie na wybrane państwa obszaru walutowego, a nie równomiernie na wszystkie państwa należące do unii walutowej. Przykładem takiego szoku, który dotknął Polskę może być kryzys rosyjski z drugiej połowy 1998 roku. Załamanie na rynku rosyjskim dotknęło nas w znacznie większym stopniu, niż państwa zachodnie, gdyż nasz eksport był bardziej nastawiony na rynek rosyjski, niż miało to miejsce w przypadku eksportu Niemiec, Francji czy Włoch. Naturalnym mechanizmem dostosowawczym i stabilizującym sytuację podczas szoków asymetrycznych jest płynny kurs walutowy. Niestety, w przypadku unii walutowej nie ma tej możliwości, a dodatkowo łagodzenie za pomocą polityki pieniężnej kryzysu dotyczącego tylko wybranych państw jest w dużej mierze ograniczone. Pokazuje to ostatnia kwietniowa decyzja Europejskiego Banku Centralnego o podwyższeniu stóp procentowych w sytuacji, gdy takie państwa jak Grecja, Irlandia czy Portugalia w dalszym ciągu chciałyby korzystać z polityki ekspansywnej.

Najczęściej wymienia się poniższe płaszczyzny oceny wrażliwości danego obszaru na szoki asymetryczne:

- *Mobilność siły roboczej.* Elastyczność w tym względzie pozwala niewykwalifikowanej sile roboczej regionu dotkniętego kryzysem przenieść się do regionu, który nie odczuł kryzysu. Mechanizm ten działa bardzo dobrze w krajach takich jak USA czy Japonia. W Europie nie mamy wystarczającego poziomu mobilności. Ze względu na bariery językowe i kulturowe tylko niewielki odsetek siły roboczej jest w stanie zmienić kraj zamieszkania.
- *Otwartość gospodarek i elastyczność płacowo-cenowa.* Handel między państwami, jak i przepływ kapitału powinien stanowić względnie wysoki odsetek produktu krajowego. Rynkowy mechanizm popytu i podaży będzie wspierał dystrybucję kapitału i dóbr tam gdzie są one najbardziej potrzebne i mogą zostać najefektywniej wykorzystane.

- *Mechanizm fiskalny redystrybuujący dochody do regionów dotkniętych szokiem asymetrycznym.* Tego typu mechanizm jest typowy w obrębie jednego państwa. Jeśli w Polsce jedno województwo będzie szczególnie dotknięte kryzysem i wzrośnie tam bezrobocie to redystrybucja netto z pozostałych obszarów kraju może się odbyć przy pomocy zasiłków dla bezrobotnych. W tym wypadku netto więcej środków przepłynie do danego województwa, niż zostanie tam zebranych w postaci podatków w części zabezpieczenia społecznego.
- *Podobny cykl gospodarczy poszczególnych krajów członkowskich.* Tylko w przypadku, gdy cykl gospodarczy poszczególnych krajów należących do unii walutowej jest zharmonizowany można mówić o adekwatności jednolitej polityki pieniężnej dla całego obszaru.
- *Dywersyfikacja produkcji.* Aby ograniczyć wrażliwość poszczególnych państw na szoki, które dotyczą tylko pojedynczych gałęzi gospodarki, należy mieć zdywersyfikowaną produkcję w każdym z krajów. Wtedy kryzysy dotyczące pojedyncze sektory nie będą miały dużego wpływu na całą gospodarkę.

Architekci strefy euro zdecydowali się przyspieszyć wprowadzenie wspólnej waluty i nie czekać do momentu, w którym bariery w poszczególnych płaszczyznach zostaną zlikwidowane czyniąc projekt euro opłacalnym przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka dla poszczególnych członków strefy. Przyjęto założenie, że ważniejszy od ekonomii jest polityczny impuls kreujący świadomość europejską obywateli. Bynajmniej nie czekano z decyzją na to, by mieć pewność, że stworzenie wspólnej waluty będzie korzystne dla każdego, kto tę walutę przyjmuje.

Ostateczne kryteria z Maastricht miały niewiele wspólnego z wcześniej wypracowaną teorią ekonomiczną dotyczącą optymalnych obszarów walutowych. Elementem zasługującym na uwagę było wprowadzenie reguł fiskalnych ograniczających deficyt i dług publiczny. Procedura nadmiernego deficytu zapisana w Pakcie Stabilności i Wzrostu miała nakładać kary finansowe w wysokości rocznej do 0,5% PKB na państwa, których deficyt przekracza 3% PKB i nie jest on należycie redukowany. Dochodziła do tego także groźba utraty funduszy strukturalnych. Niestety, w momencie gdy wspomniane kary mogły zostać nałożone na największe państwa strefy euro, Francję i Niemcy, głosami tych krajów zdecydowano się w marcu 2005 od owej reguły znacząco odejść. Obecnie brana jest pod uwagę średniokresowa intencja danego kraju w kwestii zwalczania deficytu. Efekt jest taki, że mechanizm zwyczajnie nie działa tak, jak powinien.

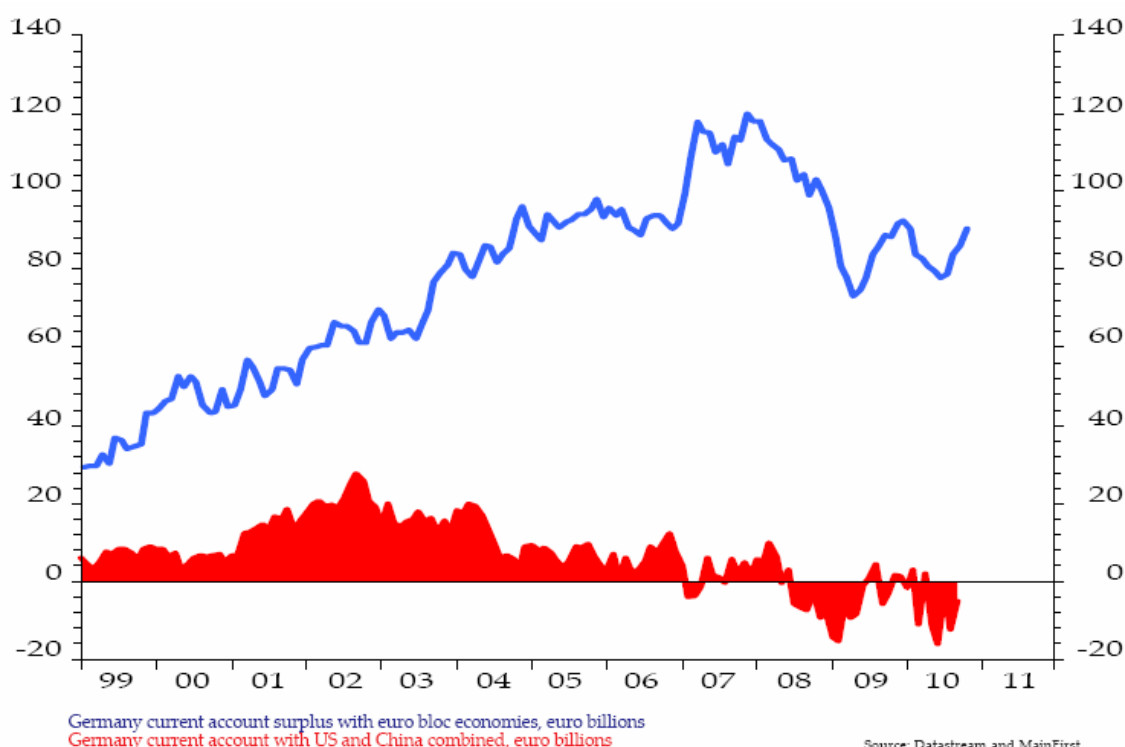
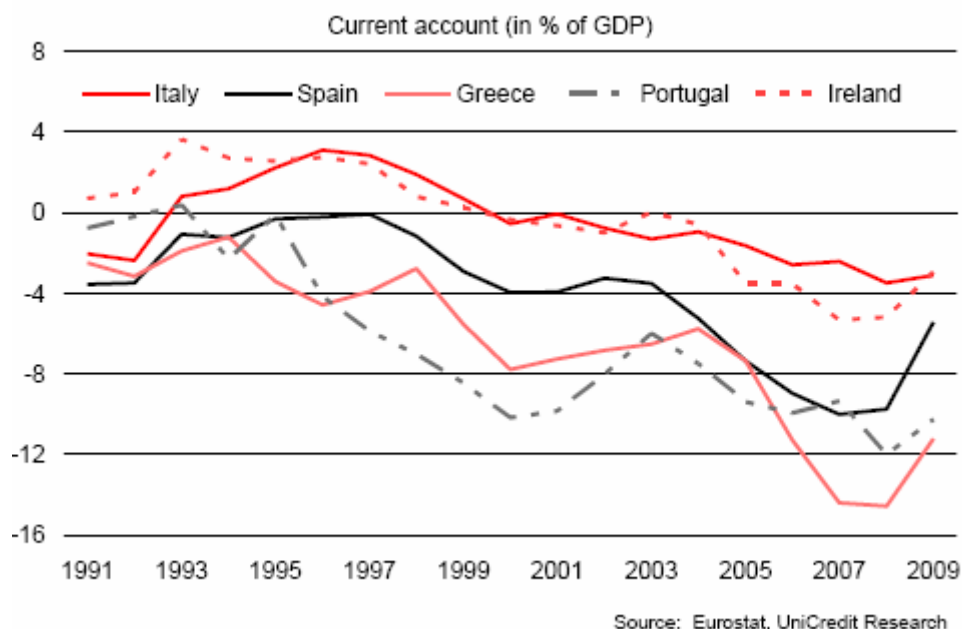
Efekty po upływie dekady.

W momencie utworzenia strefy euro oczekiwano, że bariery na drodze do pełnej konwergencji gospodarek przyjmujących wspólną walutę zostaną zlikwidowane samoczynnie po przyjęciu jednej waluty przez wszystkie państwa. Prognozowano, że szybciej wyrównają się cykle gospodarcze, zwiększy się mobilność siły roboczej, nastąpi dywersyfikacja produkcji w poszczególnych krajach, a mechanizmy rynkowe i przepływ czynników wytwórczych doprowadzi do wyrównania względnej konkurencyjności poszczególnych państw.

Czy aby na pewno to się udało? Nie brak obecnie głosów mówiących, że zamiast konwergencji mieliśmy dywergencję gospodarek w strefie euro. Państwa zamiast zdywersyfikować wewnętrzną strukturę produkcji w jeszcze większym stopniu specjalizowały się w konkretnych gałęziach – przez co stały się bardziej wrażliwe na szoki

asymetryczne. Wszak argumenty przemawiające za specjalizacją w tym, co potrafimy robić najefektywniej znajdujemy już w czasach ekonomii klasycznej.

Jeszcze gorzej wygląda porównanie procesu wyrównywania wzajemnej konkurencyjności gospodarek. Na początek posłużmy się wykresami pokazującym sytuację na rachunku bieżącym bilansu płatniczego. Wykresy pochodzą z raportów włoskiego banku UniCredit i niemieckiego MainFirst.



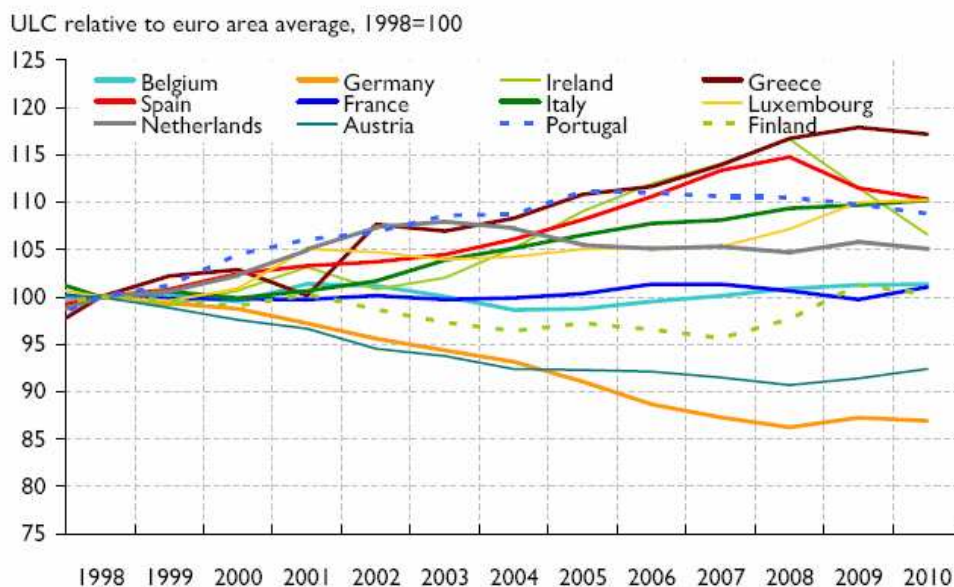
Deficyt na rachunku bieżącym może być efektem utraty konkurencyjności danej gospodarki. W skład rachunku bieżącego wchodzi saldo handlu zagranicznego i deficyt może pokazywać, że dana gospodarka więcej importuje, niż jest w stanie wyeksportować. Bezpieczny poziom deficytu na rachunku bieżącym w sytuacji płynnego kursu i dynamicznie

rosnącej gospodarki to około 5% PKB. Zazwyczaj, gdy ten poziom zostaje przekroczony mamy do czynienia z deprecjacją waluty krajowej. Skutkiem deprecjacji jest wzrost cen towarów importowanych i poprawa konkurencyjności towarów eksportowanych poprzez względny spadek ich cen.

Wszystkie kraje z tzw. grupy PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania) doświadczyły pogorszenia salda na rachunku bieżącym po usztywnieniu kursu wymiany z głównymi partnerami handlowymi w 1999 roku – w momencie utworzenia euro. Gdyby państwa te pozostawały poza strefą euro ich waluty doznałyby deprecjacji i ich względna konkurencyjność by się poprawiła.

Kto więc zarobił na stracie konkurencyjności przez państwa PIIGS? Drugi wykres przedstawia systematyczny wzrost dodatniego salda wymiany na rachunku bieżącym Niemiec z pozostałymi krajami strefy euro. Widać, że to głównie partnerzy ze strefy euro, a nie Chiny przyczynili się do wzrostu niemieckiego eksportu na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia. Gdyby Niemcy nie miały sztywnego kursu z pozostałymi krajami strefy euro ich waluta uległaby aprecjacji, a eksport stałby się względnie mniej konkurencyjny.

Saldo na rachunku bieżącym pokazuje raczej efekt utraty konkurencyjności – przyczyną jest różnica w kosztach wytwórczych w poszczególnych krajach. W tym kontekście szczególna rola przypisywana jest jednostkowym kosztom pracy. Następne dwa wykresy pochodzą z prezentacji Prezesa Europejskiego Banku Centralnego, Jeana-Claude'a Trichet, na wykładzie w London School of Economics z 13. czerwca tego roku.



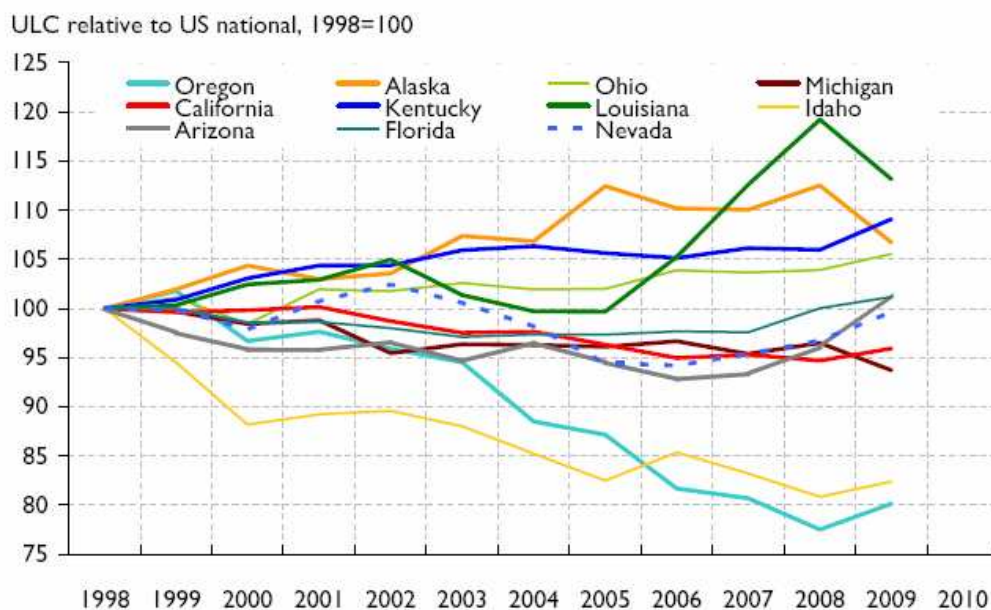
Source: European Commission

Note: ULCs are computed as the ratio between compensation per employee and real GDP per employed person

Patrząc na zależności w strefie euro wyraźnie widzimy, że w takich krajach jak Grecja, Irlandia, Portugalia czy Hiszpania jednostkowe koszty pracy znacznie wzrosły w porównaniu do jednostkowych kosztów pracy w Niemczech czy Austrii. Właśnie tutaj należy upatrywać utraty konkurencyjności tych gospodarek.

Ciekawym jest, że Trichet porównuje dynamikę jednostkowych kosztów pracy w krajach strefy euro do dynamiki kosztów pracy w wybranych stanach USA. Rzeczywiście, patrząc na kolejny wykres nie widzimy znacznych anomalii w tym co się dzieje w strefie euro. Pamiętajmy jednak, że strefa euro nie jest jeszcze federacją tak, jak USA, gdzie nie ma barier

w wielu wspomnianych wcześniej płaszczyznach – jak mobilność siły roboczej, czy możliwość fiskalnej redystrybucji.



Source: US Bureau of Economic Analysis

Note: ULCs are computed as the ratio between compensation per nonfarm employee and real GDP per employed person.

Charakterystyczne jest jednak to, że poprzez samo dokonywanie tego typu porównań strefy euro z USA niejako buduje się swego rodzaju jednolitą świadomość europejską.

Czekające nas zmiany – kolejny krok na drodze do europejskiej federacji?

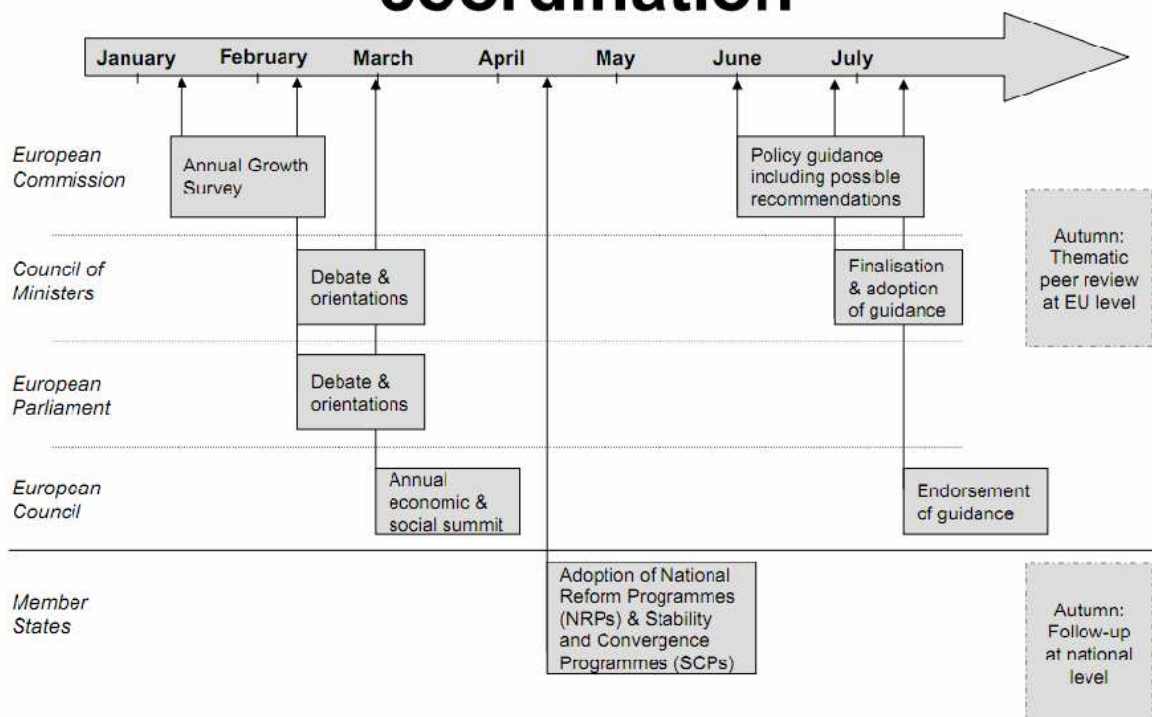
Kryzys finansowy uwidoczniał niedoskonałości strefy euro i pokazał, że nie można w tym wypadku budować tworu, który odstaje od realiów ekonomicznych i w ogromnej mierze ignoruje dotychczasową teorię optymalnych obszarów walutowych. Kraje europejskie przystępując do strefy euro zgodziły się przekazać na szczebel unijny decyzje w ramach polityki pieniężnej. Zostawiły sobie władzę w zakresie polityki fiskalnej. Uważały one, że decydując o podatkach i wydatkach państwowych będą w stanie zachować własną niezależność i dlatego nie chciały oddać decyzji w tym względzie na szczebel unijny.

Najważniejsze reformy mają postać zmian w Pakcie Stabilności i Wzrostu, wprowadzeniu nowej procedury nadmiernej nierównowagi, Semestru Europejskiego i Paktu Euro Plus. Część z nich będzie miała charakter dobrowolny i będzie obowiązująca jedynie dla państw strefy euro. Skorzystano w tym względzie z nowych mechanizmów wprowadzonych przez Traktat Lizboński, a pozwalających na zacieśnianie integracji w węższych grupach państw, które nie obejmują całej Unii. Jednak liberalny *The Economist* trafnie zauważa w swoich komentarzach, że w historii projektu europejskiego mieliśmy już wiele pomysłów, które w założeniu miały obowiązywać jedynie wybrane kraje, a ostatecznie są obowiązujące dla wszystkich – mowa tutaj o wspólnej polityce rolnej, budżecie unijnym czy karcie praw podstawowych.

- Zmiany w Pakcie Stabilności i Wzrostu.* Głównym zamierzeniem jest zwiększenie automatyzmu nakładania kar na państwa strefy euro, które nie stosują się do rekomendacji Komisji Europejskiej w ramach procedury nadmiernego deficytu (gdy deficyt przekracza 3% PKB). Kary nadal obejmują kwoty do 0,5% PKB rocznie i zawieszenie funduszy strukturalnych, ale trudniej będzie przeciwstawić się rekomendacji Komisji na poziomie Rady Unii Europejskiej. W 2005 roku Francji i Niemcom udało się uniknąć kar ponieważ, kary proponowane przez Komisję musiały być zatwierdzone przez Radę UE w zestawieniu ministrów finansów (ECOFIN). Francja i Niemcy miały wystarczająco dużo głosów, żeby zablokować decyzję Rady UE o zatwierdzeniu kary. Obecnie ma to być system odwrotnej większości kwalifikowanej. Oznacza to, że Komisja Europejska będzie proponowała kary, a Rada UE będzie mogła głosować za odrzuceniem propozycji Komisji i w tym celu będzie musiała uzyskać większość kwalifikowaną (docelowo 72% krajów reprezentujących 65% populacji musi być przeciwko rekomendacji Komisji). Dodatkowym elementem będzie zobowiązanie do redukcji długu publicznego poniżej poziomu 60% PKB. Proponowana jest formuła, która zakłada, że średnio w trzyletnim okresie państwa z nadmiernym długiem będą musiały rocznie redukować ten dług o 1/20 różnicy pomiędzy aktualnym poziomem długu a granicą 60%. Przykładowo, jeśli kraj ma dług na poziomie 80% PKB to będzie musiał średniorocznie redukować go o 1 punkt procentowy.
- Procedura nadmiernej nierównowagi.* Jest to zupełna nowość i uzupełnienie procedury nadmiernego deficytu zapisanej w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Faktycznie będzie ona stosowana do wszystkich państw, ale kary będą możliwe tylko dla członków strefy euro. Procedura nadmiernej nierównowagi będzie (jeśli zostanie przyjęta w proponowanej formie) ogromną ingerencją organów europejskich w politykę fiskalną (i nie tylko fiskalną) państw członkowskich. Podobnie do obecnego nadmiernego deficytu będą definiowane inne nierównowagi w każdej z gospodarek. Nierównowagi zewnętrzne będą dotyczyć rachunku bieżącego bilansu płatniczego, finansowej pozycji netto i konkurencyjności kraju mierzonej realnym efektywnym kursem wymiany, jednostkowymi kosztami pracy i inflacją HICP. Nierównowagi wewnętrzne mierzone będą wskaźnikami dotyczącymi sektora nieruchomości (wartość dodana budownictwa, ceny domów) i zadłużenia zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. W każdej z tych dziedzin Komisja będzie mogła wydawać rekomendacje do wdrożenia przez kraje. Tutaj będą obowiązywały kary w wysokości do 0,1% PKB rocznie. Podobnie, jak w przypadku procedury nadmiernego deficytu będzie możliwość odrzucenia tych kar jedynie poprzez odwrotną większość kwalifikowaną.
- Semestr Europejski.* Po kryzysie zdecydowano się przyjąć mechanizm Semestru Europejskiego, który obowiązuje wszystkie państwa Unii Europejskiej. Pierwszy Semestr Europejski właśnie dobiega końca – konkluzje zostaną zatwierdzone na lipcowym szczycie Rady Europejskiej. Celem jest koordynacja praktycznie wszelkich polityk rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej – z naciskiem na sprawy mające wpływ na gospodarkę. Nazwa pochodzi od tego, że koordynacja będzie miała miejsce w pierwszej połowie każdego roku, a zakończyć ma się w lipcu - po to, by można było wdrożyć ustalenia do projektów budżetów narodowych na następny rok. Budżety te są uchwalane zazwyczaj w drugiej połowie roku bieżącego, więc koordynacja następuje na etapie często poprzedzającym pisanie projektów budżetów.

Przykładowo, w roku 2011 mieliśmy w styczniu badanie Annual Growth Survey, które analizowało sytuację gospodarczą w poszczególnych krajach do końca roku 2010 i miało na celu identyfikację najważniejszych wyzwań dla UE i strefy euro. Marcowy szczyt Rady Europejskiej dał strategiczne wskazówki do wzięcia pod uwagę przez państwa członkowskie przy formułowaniu Programów Stabilności i Konwergencji oraz Narodowych Programów Reform (element strategii Europa 2020), które zostały wysłane przez rządy państw do Komisji przed końcem kwietnia. Następnie, na początku czerwca Komisja opublikowała wskazówki i rekomendacje dla poszczególnych krajów i wskazała miejsca, gdzie plany powinny zostać poprawione i zweryfikowane. Na lipcowym szczycie będziemy mieć ostateczne odniesienie się Rady Europejskiej do wersji, która powinna być wprowadzona w budżetach na rok 2012. Na szczęście wszystko jest jak na razie w formie rekomendacji, ale mają one dużą siłę polityczną – szczególnie jeśli w przypadku danego państwa są one w koordynacji z procedurą nadmiernej nierównowagi.

European semester of policy coordination



- Pakt Euro Plus.** Pakt ustalony pomiędzy członkami strefy euro mający na celu wzmocnić filar ekonomiczny Unii Ekonomicznej i Monetarnej. Do projektu ustalonego przez państwa strefy euro dobrowolnie przystąpiły Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Bułgaria i Rumunia. Obejmuje on sfery należące do kompetencji państw członkowskich i zakłada, że w ramach koordynacji polityk w celu zwiększenia konkurencyjności i konwergencji państw należących do Paktu państwa te będą każdego roku podejmowały konkretne zobowiązania, których realizacja będzie monitorowana przez rządy państw członkowskich, jak i organy unijne. Wśród celów Paktu jest *sprzyjanie konkurencyjności* (koncentracja na jednostkowych kosztach

pracy, wyeliminowanie indeksacji płac, redukcja roli związków zawodowych w procesie wyznaczania płac, ograniczenie wzrostu płac w sektorze publicznym, otwieranie zawodów licencjonowanych dla potencjalnych nowych pracowników, zwiększenie wydatków na edukację, badania i rozwój i infrastrukturę oraz usprawnienie prawnego otoczenia dla działalności gospodarczej), *sprzysianie zatrudnieniu* (zmniejszenie klina podatkowego płac, zwiększenie wskaźnika aktywności zawodowej i promocja kształcenia przez całe życie), *wspieranie zrównoważonych finansów publicznych* (dostosowanie systemów emerytalnych do prognozowanej sytuacji demograficznej, wprowadzenie reguły dostosowującej minimalny wiek emerytalny do oczekiwanej długości życia, eliminacja możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę co najmniej przed ukończeniem 55 roku życia, wprowadzenie reguł fiskalnych w konstytucji lub w prawie ramowym w postaci maksymalnego poziomu deficytu lub/i reguł wydatkowych) oraz *wspieranie stabilności finansowej* (dotyczy to sektora finansowego i jest związane ze stworzeniem nowych instytucji nadzorczych na poziomie unijnym, które zaczęły działać z początkiem 2011 roku – ESRB, ESMA, EBA i EIOPA). Dodatkowo porozumiano się w kwestii utworzenia jednolitej podstawy opodatkowania dla podatku dochodowego od dochodów przedsiębiorstw. Ostatni element jest widziany przez krytyków jako pierwszy krok do wprowadzenia jednolitej stawki podatkowej dla przedsiębiorstw.

Analizując reformy, które są przeprowadzane po kryzysie finansowym widzimy, że idą one w kierunku wzmocnienia strefy euro i starają się rozwiązać problemy i niedoskonałości, które wynikają z teorii optymalnych obszarów walutowych i uwidoczniły się w ciągu ostatniej dekady. Z ekonomicznego punktu widzenia powstaje strefa euro, która będzie rzeczywiście solidna i trwała. Jednak z drugiej strony jest to oddanie znacznych kompetencji w zakresie polityki fiskalnej na szczebel unijny i prawdopodobnie pierwszy krok do stworzenia unijnego ministerstwa finansów.

Co reformy te oznaczają dla Polski? Już teraz, pomimo, że nie jesteśmy członkami strefy euro, nasz rząd na poważnie bierze zobowiązania dotyczące redukcji deficytu wynikające z procedury nadmiernego deficytu, która jest na nasz kraj nałożona. W praktyce oznacza to, że nie ważne, czy nadchodzące wybory wygra PO, PiS czy SLD – i tak nowy rząd będzie redukował deficyt, by obniżyć go do poziomu poniżej 3% PKB na koniec roku 2012 (lub z lekkim opóźnieniem na koniec 2013). Jeśli zostanie wprowadzona procedura nadmiernej nierównowagi to możemy się spodziewać ingerencji europejskiej o podobnej sile we wręcz dowolne sfery mające jakiś wpływ na gospodarkę naszego kraju.

Poniżej cytat z wywiadu szefa EBC dla The Times z czerwca tego roku:

“The Aachen speech talked of a common European finance ministry: it seemed this would be an EU27 idea. Do you worry that the likes of Britain would see this as a threat to their sovereignty?”

I mentioned explicitly it would be in a long-term perspective, which calls for changes of the Treaty and which is based on the assumption that, at a certain moment in history, Europeans would decide to create a new kind of confederation of sovereign nations. I said very clearly this is not for today. We know today what we have to do. It would be for the day after tomorrow. For that, we will depend entirely on the people of Europe and on its will.”