

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, 7.10.2009
KOM(2009) 527 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU
REGIONÓW ORAZ
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

Roczny przegląd sytuacji w strefie euro w 2009 r.

{SEK(2009) 1313}

1. GOSPODARKA W STREFIE EURO W 2009 R.

Po wstrząsach wywołanych najpoważniejszym kryzysem od lat 30-tych XX w. pojawiają się sygnały stabilizacji gospodarczej. Na całym świecie dzięki istotnym politycznym działaniom interwencyjnym udało się osiągnąć pewien stopień stabilności systemu finansowego. W okresie letnim polepszyły się warunki finansowe, a kilka wskaźników finansowych wróciło do poziomów sprzed kryzysu. W ciągu ostatnich miesięcy polepszyły się też wskaźniki zaufania przedsiębiorców i konsumentów. Handel światowy ustabilizował się i pojawiają się sygnały, że etap zmniejszania zapasów zbliża się do końca. Stosunkowa odporność konsumpcji na kryzys okazała się być czynnikiem stabilizującym podczas recesji, gdyż dezinflacja i środki zaradcze w ramach pakietów bodźców fiskalnych stanowiły wsparcie dla dochodów gospodarstw domowych.

Zgodnie z ostatnią śródkresową prognozą opublikowaną przez służby Komisji we wrześniu 2009 r. szacuje się, że PKB w strefie euro obniży się w 2009 r. o 4 %, tak jak przewidywano również w prognozie z wiosny 2009 r. Silniejsze od przewidywanego zmniejszenie działalności gospodarczej w pierwszym kwartale zostało wyrównane przez szybszą od spodziewanej stabilizację w drugim kwartale, szczególnie w Niemczech i Francji.

Jednakże siła i odporność ożywienia koniunktury nie zostały jeszcze w pełni poddane próbie. Podczas gdy banki są w trakcie wzmacniania swoich wskaźników wypłacalności, przy wsparciu ekspansywnej polityki pieniężnej i pakietów ratunkowych, stabilizacja na rynkach finansowych musi jeszcze przynieść konkretne rezultaty w zakresie przyznawania kredytów na działalność gospodarczą, które znacznie spadło w pierwszej połowie 2009 r. Pogarszające się perspektywy zatrudnienia są kolejnym źródłem niepewności i niepokoju. Wśród aspektów pozytywnych należy pamiętać o istotnej liczbie środków stymulacyjnych w ramach prowadzonej polityki, których efekty będą dopiero widoczne. Ogólnie rzecz biorąc, trwałość ożywienia gospodarczego musi się dopiero potwierdzić.

W okresie kryzysu waluta euro zadziałała jako skuteczna ochrona. Euro skutecznie ochroniło strefę euro przed zakłóceniami wynikającymi ze zmian kursu wymiany walut i stóp procentowych, które w przeszłości miały bardzo negatywne skutki dla państw członkowskich podczas okresów napięcia na rynkach finansowych. Euro odegrało również istotną rolę jako gwarancja rozsądnej polityki makroekonomicznej w państwach członkowskich aktywnie dążących do przyjęcia euro lub których waluty są powiązane z euro. Co więcej, zdolność strefy euro do sprawnego działania w koordynacji z innymi bankami centralnymi przyczyniła się do stabilności całego międzynarodowego systemu walutowego.

Kryzys finansowy zwiększył atrakcyjność waluty euro dla państw członkowskich spoza strefy euro. W szczególności uwidocznili on dwie potencjalne korzyści płynące z członkostwa w strefie euro: po pierwsze, wyeliminowanie ryzyka nagłych i znacznych zmian kursu wymiany walut; oraz, po drugie, umożliwienie krajowym instytucjom dostępu do płynności w euro zapewnianej przez Europejski Bank Centralny. Jednocześnie kryzys pokazał jednak, że euro nie rozwiązuje wszystkich problemów gospodarczych – w szczególności w przypadku wyzwań związanych z nierównowagą wewnętrzną i zewnętrzną, o czym świadczy fakt, że kryzys silnie uderzył w niektóre kraje strefy euro odnotowujące nierównowagę. Doświadczenie to potwierdza argumenty przemawiające za koniecznością osiągnięcia wysokiego poziomu trwałej konwergencji przed przyjęciem euro, zgodnie z wymogami Traktatu. Kraje kandydujące do strefy euro powinny przygotować swoje gospodarki do przyjęcia waluty euro poprzez politykę zwiększającą dyscyplinę fiskalną, przeciwdziałającą

nierównowadze makrofinansowej oraz przyczyniającą się do wzrostu wydajności, konkurencyjności i zdolności adaptacyjnych w ramach unii gospodarczej i walutowej.

Kryzys sprawia jednak, że niektóre wyzwania w strefie euro mają bardziej poważny charakter. Kryzys stanowi obciążenie dla stabilności finansów publicznych i potencjalnego wzrostu. Ponadto, mimo że dostosowanie spowodowane kryzysem pomaga ograniczyć nierównowagę w strefie euro, istnieje ryzyko, że różnice pod względem pozycji konkurencyjnej ponownie się zwiększą, jeżeli działania w ramach prowadzonej polityki nie będą odpowiednio koordynowane.

W wyniku gwałtownego spadku dochodów, wprowadzenia bodźców fiskalnych w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej (EERP) oraz działania automatycznych stabilizatorów salda sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie się pogorszyły. Dzięki skutecznym działaniom w ramach polityki realizowanym od jesieni 2008 r. i koordynowanym w kontekście EERP uniknięto całkowitego załamania systemu finansowego i ogólnego zaniku zaufania. Polityka fiskalna była z powodzeniem ukierunkowana na pilną potrzebę wyciągnięcia gospodarki z recesji. Uznaniowe bodźce fiskalne i nieograniczone automatyczne stabilizatory zamortyzowały wstrząsy dla działalności gospodarczej i przyczyniły się do odnotowywanych ostatnio sygnałów poprawy sytuacji, jednakże doprowadziły również do znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych. Wzrastające deficyty budżetowe i niski lub ujemny wzrost, a także wsparcie udzielane sektorowi bankowemu w znacznym stopniu przyczyniają się do wyższych poziomów długu publicznego. Obecnie przewiduje się, że średni deficyt budżetowy w strefie euro wzrośnie z 2 % PKB w 2008 r. do ponad 5 % PKB w 2009 r. Na podstawie aktualnych planów i przewidywań deficyt w strefie euro będzie dalej wzrastał do 6,5 % PKB w 2010 r., podczas gdy dług publiczny może osiągnąć poziom 84 % PKB do 2010 r., wykazując wzrost o 18 punktów procentowych od 2007 r. W 2009 r. prawie wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro, być może z wyjątkiem Cypru i Luksemburga, odnotują wskaźniki deficytu budżetowego powyżej progu wynoszącego 3 % PKB, przy czym niektóre z nich znacznie przekroczą ten próg. W pierwszej połowie 2009 r. z inicjatywy Komisji Rada wszczęła procedury nadmiernego deficytu wobec Grecji, Irlandii, Francji, Malty i Hiszpanii ze względu na przekroczenie w 2008 r. wartości referencyjnej (w 2007 r. w przypadku Grecji)¹. Komisja proponuje, by Rada wszczęła procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do krajów, które według przewidywań przekroczą wartość referencyjną w 2009 r. Elastyczne stosowanie procedury nadmiernego deficytu, możliwe w ramach paktu stabilności i wzrostu, stanowi w tej niełatwej sytuacji istotną pomoc i wskazówkę dla państw członkowskich. W konsekwencji ścieżki konsolidacji budżetowej zalecane w ramach procedur nadmiernego deficytu zostały w znacznej mierze ustalone w perspektywie średnioterminowej i – w zależności od sytuacji poszczególnych państw – zalecono dłuższe terminy przewidziane na korektę nadmiernego deficytu.

Kryzys może zwiększyć presję na obniżenie poziomu wzrostu. Komisja przewiduje, że potencjalny wzrost PKB w strefie euro obniży się w perspektywie długoterminowej ze względu na starzenie się społeczeństwa. Szereg czynników związanych z kryzysem może pogłębić to zjawisko. Po pierwsze, bezrobocie, jeżeli ma charakter przedłużający się, może prowadzić do długotrwałej, a nawet stałej utraty cennych umiejętności. Po drugie, zmniejszą się zasoby majątku trwałego i infrastruktury, które mogą również stać się przestarzałe ze

¹ Wszystkie istotne dokumenty dotyczące procedury nadmiernego deficytu są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/netstartsearch/pdfsearch/pdf.cfm?mode=_m2

względu na niższy poziom inwestycji i zmiany strukturalne. Po trzecie, innowacje mogą zostać ograniczone, ponieważ podczas recesji przedsiębiorstwa obniżają w pierwszej kolejności wydatki na badania i rozwój. Wyższe premie za ryzyko mogą sprawić, że finansowanie badań i rozwoju w przyszłości będzie jeszcze droższe. Przewiduje się, że straty potencjalnego wzrostu będą wyższe w państwach doświadczających głębokiej recesji.

Zmniejszenie różnic w strefie euro bezpośrednio po zakończeniu kryzysu należy uznać za element pozytywny. Bezpośrednio po zakończeniu kryzysu finansowego wzrost uległ gwałtownemu zahamowaniu we wszystkich państwach strefy euro, jednakże w różnym stopniu. Śródkresowa prognoza służb Komisji wykazuje, że ścieżki wzrostu w strefie euro zaczynają się rozchodzić. Przykładowo, w stosunku do wcześniejszych prognoz wzrost w 2009 r. zwiększył się w Niemczech i Francji, natomiast Włochy i Hiszpania odnotowały jego spadek. W odniesieniu do różnic na rachunkach obrotów bieżących, trwająca korekta na rynku mieszkaniowym i jej wpływ na popyt krajowy może w pewien sposób wpłynąć na ograniczenie różnic, co stanowić będzie właściwy krok w kierunku bardziej zrównoważonych modeli wzrostu. Jednakże konwergencja ma ograniczony charakter i nie jest spójna między państwami członkowskimi należącymi do strefy euro.

2. SKUMULOWANA W PRZESZŁOŚCI NIERÓWNOWAGA SPRAWIŁA, ŻE W OKRESIE KRYZYSU NIEKTÓRE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NALEŻĄCE DO STREFY EURO ZNALAZŁY SIĘ W TRUDNIEJSZEJ SYTUACJI

Kryzys skierował uwagę na wcześniej występującą nierównowagę. Na poziomie światowym tempo i intensywność efektu domina wywołanego bankrutem banku Lehman Brothers były zaskoczeniem. Spadek popytu i obniżenie PKB w niektórych państwach członkowskich należących do strefy euro były równie głębokie jak w innych, potencjalnie bardziej narażonych gospodarkach. Podczas gdy światowy, wzajemnie powiązany system bankowy i finansowy w znacznej mierze przyczynił się do efektu domina, trudności, których doświadczyły niektóre państwa członkowskie, wykazały również szereg słabości w samej strefie euro.

Skumulowana nierównowaga wewnątrz strefy euro naraziła na zaburzenia niektóre gospodarki bardziej niż inne. Korzystne warunki makroekonomiczne, charakteryzujące się silnym wzrostem makroekonomicznym, niskimi wskaźnikami inflacji, niskimi stopami procentowymi i nieznacznymi wahaniami na rynkach finansowych, sprawiły, iż podmioty gospodarcze w znacznej mierze niedoceniały niektórych zagrożeń właściwych dla systemu finansowego na poziomie światowym i ułatwiły ekspansję akcji kredytowej na całym świecie. W niektórych państwach członkowskich należących do strefy euro te korzystne warunki gospodarcze umożliwiły także finansowanie szybkiego wzrostu kosztem akumulacji znacznych deficytów na rachunku obrotów bieżących (w szczególności w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i na Cyprze, a także w Irlandii, na Malcie, w Słowenii i Słowacji), podczas gdy inne państwa członkowskie osiągały najwyższe w historii nadwyżki na rachunku obrotów bieżących (Niemcy, Luksemburg, Austria, Niderlandy i Finlandia). W strefie euro rozdźwięk między saldami na rachunku obrotów bieżących tych dwóch grup stopniowo wzrastał od połowy lat 90-tych i osiągnął najwyższy dotychczasowy poziom tuż przed kryzysem. Począwszy od zrównoważonego salda w 1999 r. nadwyżki stopniowo rosły i osiągnęły poziom 7,7 % PKB w 2007 r., podczas gdy zagregowane deficyty wzrosły z 3,5 % PKB w 1999 r. do 9,7 % w 2007 r.

W krajach, w których występował deficyt, tendencja do rozbieżności odzwierciedlała wzrastającą nierównowagę wewnętrzną. O nierównowadze świadczyła nadmierna presja popytu krajowego, gwałtowny wzrost cen mieszkań i zbyt rozwinięty sektor budownictwa. Było to szczególnie widoczne w Irlandii, Hiszpanii i Grecji, które w ostatnim dziesięcioleciu stale odnotowywały wyższe stopy wzrostu i inflacji niż pozostałe kraje strefy euro. Wysokie deficyty na rachunku obrotów bieżących – i związany z tym napływ kapitału zagranicznego – zostały przewidziane w scenariuszu nadrabiania zaległości gospodarczych w zakresie, w jakim umożliwiają one gospodarce zwiększenie zasobów kapitału i przygotowanie podstawy dla trwałego wzrostu w perspektywie średnioterminowej. Jednak w krajach odnotowujących deficyt kapitał nie zawsze wykorzystywany był w najbardziej wydajny sposób. W konsekwencji znaczna część siły roboczej została skierowana do sektorów silnie zależnych od cyklu koniunkturalnego, takich jak budownictwo, co wymaga obecnie znacznego dostosowania.

Z drugiej strony kraje odnotowujące nadwyżki wykorzystały swoje tradycyjne silne strony, opierając model wzrostu na swoich już konkurencyjnych sektorach eksportowych. W krajach tych siła popytu krajowego nigdy nie zastąpiła eksportu. Wpływ kryzysu wykazał podatność tego modelu wzrostu na wahania popytu światowego, z konsekwencjami dla wzrostu całej strefy euro.

Kolejne źródło nierównowagi wynika z szybkiego wzrostu sektora finansowego. Irlandia jest tego podręcznikowym przykładem, ponieważ udział sektora finansowego w łącznej wartości dodanej wynosił w 2007 r. 10,6 %, w porównaniu z poziomem wynoszącym średnio tylko 5 % w całej strefie euro. W wyniku kryzysu ogromna ilość aktywów o obniżonej jakości osłabiła sektor bankowy i doprowadziła do presji na organy publiczne jako na kredytodawcę ostatniej instancji.

Opisane przypadki nierównowagi wyjaśniają, dlaczego kryzys uderzył niektóre państwa członkowskie silniej niż inne. Ponieważ znaczne zadłużenie zagraniczne zwiększyło narażenie na wstrząsy finansowe, kraje odnotowujące deficyt negatywnie odczuły mniejszą tendencję do podejmowania ryzyka na rynkach finansowych. Dostosowanie zbyt rozwiniętych sektorów budownictwa wpłynęło również w znacznym stopniu na wzrost i zatrudnienie od samego początku kryzysu. Równocześnie kraje dysponujące nadwyżkami zostały prawie natychmiast uderzone zmniejszeniem światowego popytu i odnotowały gwałtowny spadek wzrostu. Kraje posiadające rozbudowany sektor bankowy zagrożone są koniecznością poniesienia znacznych zobowiązań finansowych. Ogólnie w państwach członkowskich realizujących niezrównoważone modele wzrostu doszło do szczególnie silnego załamania koniunktury.

Wpływ kryzysu świadczy o konieczności podjęcia działań. Mimo że nierównowaga i związane z nią zagrożenia były znane od lat, przez dłuższy czas nie podejmowano działań celem rozwiązania tych problemów, ponieważ politycy w państwach członkowskich w znacznym stopniu ignorowali nierównowagę w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Jednakże zagrożeń tych nie można dłużej ignorować.

3. NIEDOKOŃCZONY PROCES ZMIAN RÓWNIEŻ OGRANICZAŁ ZDOLNOŚĆ STREFY EURO DO ZAREAGOWANIA NA KRYZYS

Głębsza integracja finansowa w strefie euro nie szła w parze z równoległym wzmacnianiem ustaleń w zakresie nadzoru. W ramach istniejących ustaleń w zakresie nadzoru nie zdołano

stworzyć wspólnej kultury nadzoru, uwzględnić systematycznych powiązań między rynkami finansowymi a gospodarką realną i nie udało się zapewnić elastycznych ram umożliwiających szybką i skoordynowaną reakcję w momencie rozpoczęcia kryzysu. Na początku zareagowano w sposób chaotyczny i w znacznej mierze uwarunkowany względami krajowymi. Przykładowo inicjatywy dotyczące systemów gwarancji depozytów i nadzwyczajna dekonsolidacja dużej transgranicznej instytucji finansowej świadczyły o braku funkcjonujących procedur zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Pierwszy szczyt szefów państw i rządów eurogrupy, który odbył się w Paryżu w październiku 2008 r., pomógł w udzieleniu odpowiedzi przez UE.

Komisja aktywnie działała w celu wypełnienia tej luki. Zapewniła ona wspólne ramy służące wdrożeniu krajowych planów ratunkowych dla sektora bankowego zgodnie z przepisami w dziedzinie pomocy państwa, korzystając również ze wsparcia EBC. Następnie, opierając się na zaleceniach grupy pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrè'a, Komisja przedstawiła formalne wnioski legislacyjne w sprawie nowej europejskiej struktury nadzoru finansowego. Wnioski te mają na celu wzmocnienie nadzoru ostrożnościowego zarówno poszczególnych instytucji finansowych, jak i całego systemu finansowego. Jednocześnie UE pełni wiodącą rolę w zakresie reformy regulacyjnej rynków finansowych, nadając kształt inicjatywom i zobowiązaniom grupy G-20.

Mimo że w momencie rozpoczęcia kryzysu finanse publiczne większości państw członkowskich były w dobrej sytuacji, niektóre z nich miały jednak ograniczony margines działania, by zareagować na kryzys. Po kilku latach przeprowadzanej ogólnie z powodzeniem konsolidacji fiskalnej zgodnie z zaleceniami paktu stabilności i wzrostu, większość państw członkowskich należących do strefy euro była w znacznie lepszej sytuacji niż wcześniej, by stawić czoło kryzysowi. W niektórych państwach strefy euro, mimo korzystnej sytuacji gospodarczej, konsolidacja fiskalna nie została jednak przeprowadzona do końca. Poziomy dług publiczny pozostały wysokie w Grecji, Włoszech i Belgii, natomiast we Francji, Grecji i Portugalii konsolidacja fiskalna przeprowadzana była wolno i w sposób mało zdecydowany. W innych krajach finanse publiczne stały się zależne od wpływów z podatków z sektora finansowego lub z boomu sektora nieruchomości, których upadek dodatkowo przyczynił się do pogorszenia sytuacji finansów publicznych i znacznie ograniczył margines podejmowania środków fiskalnych celem zwalczania skutków kryzysu. W konsekwencji kilka państw członkowskich musiało ograniczyć lub wstrzymać swój wkład do wspólnych bodźców fiskalnych w ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej. Jeżeli doprowadzono by konsolidację do końca, odpowiedź strefy euro pod względem fiskalnym mogłaby być jeszcze bardziej zdecydowana.

Ogólnie rządy krajów strefy euro wniosły odpowiedni wkład we wspólne starania na rzecz utrzymania popytu uzgodnione w ogólnounijnych ramach Europejskiego planu naprawy gospodarczej. Wprowadziły one całą gamę istotnych środków fiskalnych i strukturalnych. Łączny bodziec fiskalny wynosi około 4,6 % PKB w strefie euro (około 5 % całej UE); obejmuje on skutki działania automatycznych stabilizatorów i połączone uznaniowe bodźce fiskalne państw członkowskich w latach 2009 i 2010 w wysokości 1,8 % PKB strefy euro. Spośród 590 krajowych środków zgłoszonych przez państwa członkowskie należące do strefy euro 22 % ukierunkowanych jest na zwiększenie siły nabywczej gospodarstw domowych, w tym tych najbardziej narażonych; 25 % - na wspieranie inwestycji; 32 % - na udzielenie wsparcia dla poszczególnych sektorów lub przedsiębiorstw; i 21 % - na polepszenie funkcjonowania rynków pracy. Zgodnie z oceną Komisji z czerwca 2009 r., większość środków została wprowadzona terminowo i jest dobrze ukierunkowana, zgodnie z zasadami Europejskiego planu naprawy gospodarczej. Zaniepokojenie budzą jednak wątpliwości co do

możliwości uchylenia niektórych środków, ponieważ sprawiają one, że ekspansywna polityka jest mniej efektywna.

Łączny wpływ środków polityki gospodarczej wprowadzonych przez kraje należące do strefy euro w odpowiedzi na kryzys mógłby być szybszy i być może silniejszy, jeżeli koordynacja rozpoczęłaby się wcześniej i byłaby bardziej wszechstronna. Koordynacja jest wprawdzie ważna dla całej UE, ma ona jednak szczególne znaczenie dla państw członkowskich należących do strefy euro, biorąc pod uwagę ich bliskie powiązania gospodarcze i finansowe, a także fakt, że mają one wspólną walutę i politykę pieniężną. Ogólnie ustanowiony mechanizm koordynacji polityki w strefie euro nie zadziałał prawidłowo w czasie kryzysu. W świetle tego eurogrupa zobowiązała się do polepszenia koordynacji wprowadzania krajowych środków naprawczych w celu uniknięcia niezamierzonych ubocznych negatywnych skutków oraz celem pełnego wdrożenia ram nadzorczych określonych w pakcie stabilności i wzrostu. Zwłaszcza obecnie, w momencie próby, strefa euro powinna zająć pozycję lidera.

4. KOLEJNY ETAP: ZAPEWNIENIE SKUTECZNEGO DOSTOSOWANIA WEWNĘTRZNEGO I TRWAŁEGO WZROSTU W PEŁNYM WYZWAŃ OTOCZENIU

Kryzys w jasny sposób wykazał pilną konieczność poczynienia szybkich postępów przez państwa członkowskie należące do strefy euro w zakresie programu reform unii gospodarczej i walutowej po 10 latach jej funkcjonowania, tj. w zakresie poszerzenia i pogłębienia nadzoru makroekonomicznego. Właściwie funkcjonująca unia gospodarcza i walutowa jest istotnym atutem całej UE. W komunikacie z okazji 10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej² opublikowanym w maju 2008 r. Komisja zaproponowała trzyfilarową agendę celem polepszenia funkcjonowania UGW w obliczu szybko zmieniającego się globalnego otoczenia, starzejącego się społeczeństwa i wzrastających obaw dotyczących kwestii energii i zmian klimatu. W ramach agendy wewnętrznej wezwano do rozszerzenia w UGW nadzoru makroekonomicznego poza politykę fiskalną w celu włączenia aspektów stabilności makrofinansowej i tendencji w zakresie konkurencyjności, jak określono w kontekście strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, oraz celem skuteczniejszej integracji reformy strukturalnej w ogólną koordynację polityki w ramach UGW. Wezwano również do pogłębienia koordynacji polityki fiskalnej i zwiększenia nadzoru. Zgodnie z agendą zewnętrzną zaproponowaną w komunikacie strefa euro powinna odgrywać bardziej istotną rolę w formułowaniu polityki gospodarczej na szczeblu światowym. Kryzys podkreślił potrzebę zdecydowanego wdrożenia tej agendy reform.

Rozszerzony nadzór makroekonomiczny jest pilnie potrzebny w celu uzyskania skoordynowanej odpowiedzi politycznej na wyzwania w zakresie konkurencyjności. Konieczne jest podjęcie stanowczych i pilnych działań w ramach prowadzonej polityki, ponieważ rozbieżności strukturalne potencjalnie mogą zagrozić spójności strefy euro. Pomimo wielokrotnych ostrzeżeń nie podjęto odpowiednich kroków w celu zaradzenia nierównowadze, kiedy warunki gospodarcze były ku temu sprzyjające. Obecnie kryzys wymusza w bolesny sposób, poprzez spadek popytu krajowego i gwałtownie rosnące bezrobocie, dostosowanie sald na rachunkach obrotów bieżących. Jest tak szczególnie, choć nie tylko, w przypadku krajów odnotowujących deficyt, takich jak Hiszpania i Irlandia. Ponadto istnieje ryzyko, że zbliżanie tendencji w zakresie konkurencyjności będzie bardziej

² „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej – sukcesy i wyzwania”, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego – COM(2008) 238 z 7.5.2008 r.

długotrwałe ze względu na: (i) światowy charakter kryzysu, który uniemożliwia strategię opartą na eksporcie; (ii) niższy potencjalny wzrost, który ogranicza dostępny margines działania w zakresie zrównoważenia skumulowanych różnic pod względem płac i kosztów; (iii) fakt, że w miarę jak ożywienie gospodarcze będzie się umacniać, państwa odnotowujące niski wzrost mogą zmagać się z wyższymi realnymi stopami procentowymi niż reszta strefy euro. W celu poszerzenia nadzoru makroekonomicznego eurogrupa w 2008 r. osiągnęła porozumienie co do regularnych przeglądów tendencji w zakresie konkurencyjności w ramach strefy euro oraz zachęcania państw członkowskich do podjęcia działań dostosowawczych. Przeciwdziałanie przyczynom szkodliwych zmian konkurencyjności w strefie euro jest przedmiotem wspólnego zainteresowania i musi być integralną częścią strategii strefy euro na rzecz wyjścia z kryzysu.

W ramach rozszerzenia nadzoru należy również odpowiednio uwzględnić sytuację na rynkach finansowych. Nadmierne zadłużenie w sektorze prywatnym doprowadziło do nierównoważonych trendów ekonomicznych. Tego rodzaju sytuacje nierównowagi finansowej należy wykrywać i rozwiązywać na wczesnym etapie. W komunikacie z okazji 10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej Komisja podkreśla, że „o ile integracja rynków, zwłaszcza w przypadku sektora usług finansowych, jest – ogólnie rzecz biorąc – korzystna dla UGW, (...) może ona także, jeśli nie idą z nią w parze odpowiednie strategie polityczne, zwiększyć rozbieżności między uczestniczącymi krajami”. Kryzys wykazał, jak szybko wstrząsy finansowe mogą uderzyć w gospodarkę realną i jak silne są ich skutki. Oprócz rozszerzenia nadzoru makroekonomicznego na zmiany konkurencyjności wewnątrz strefy euro, niezbędne wydaje się wczesne wykrywanie wzrostu cen aktywów, tak aby uniknąć kosztownych korekt nierównowagi fiskalnej i zewnętrznej w późniejszym terminie.

Należy pogłębić nadzór w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych. W następstwie kryzysu niskie stopy wzrostu w połączeniu ze zwiększającym się zadłużeniem zagrażają pojawieniem się niepewnej sytuacji w zakresie finansów publicznych, dokładnie wtedy, gdy wpływ starzenia się społeczeństwa zaczyna być dostrzegalny. Jeżeli polityka nie ulegnie zmianie, przewiduje się, że dług publiczny w strefie euro wyniesie 100 % PKB w 2014 r. W ramach głębszej koordynacji fiskalnej w strefie euro konieczne jest silne zaangażowanie na rzecz strategii fiskalnej, która może odpowiednio zrównoważyć aspekty stabilizacji i trwałości zgodnie z paktem stabilności i wzrostu. W celu zapewnienia spójnego zestawu polityk fiskalnych w strefie euro ministrowie finansów należących do niej krajów uzgodnili w czerwcu 2009 r. zakres uprawnień w celu zapewnienia orientacji w kierunku opracowania budżetów na 2010 r. (średniookresowy przegląd budżetowy). Postanowili oni w szczególności, że kiedy tylko rozpocznie się ożywienie gospodarki, a jednocześnie ryzyko ponownego pogorszenia sytuacji gospodarczej dalej się zmniejszy, politykę fiskalną należy skoncentrować na konsolidacji. Ponadto uzgodniono, że tempo konsolidacji fiskalnej powinno być zróżnicowane dla poszczególnych krajów, przy czym uwzględnić należy nie tylko tempo ożywienia koniunktury, sytuację budżetową i poziom długu publicznego, ale także przewidywane koszty związane ze starzeniem się społeczeństwa, nierównowagę zewnętrzną i zagrożenia w sektorze finansowym.

Konsolidacja powinna również poprawić jakość finansów publicznych i powstrzymać zwiększanie się długu, przyczyniając się jednocześnie do długoterminowego wzrostu gospodarczego poprzez konsolidację nieproduktywnych wydatków i wzmocnienie bodźców do podnoszenia zdolności produkcyjnych gospodarki. Ponadto należy wzmocnić krajowe ramy fiskalne i uczynić je bardziej sprzyjającymi skutecznej konsolidacji w okresie koniunktury. Ogólnie wniosek płynący z przebiegu kryzysu jest taki, że nadzór

makroekonomiczny powinien uwzględniać trwałość jako podstawę do opracowania strategii ekonomicznych.

Koordinacja pomiędzy politykami i państwami członkowskimi powinna zostać wzmocniona, aby umożliwić rozsądne strategie wyjścia z kryzysu. Wiarygodne i dobrze skoordynowane strategie wyjścia z kryzysu są szczególnie istotne dla strefy euro w celu zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego i uniknięcia rozchodzenia się ścieżek potencjalnego wzrostu, kiedy gospodarka ponownie odzyska siłę. Koordinacja powinna zasadniczo przybrać formę wspólnych stanowisk w sprawie odpowiedniego harmonogramu, tempa i sekwencji normalizacji wymogów politycznych. Ostateczne wycofanie bodźców fiskalnych i środków wsparcia przedsiębiorstw wraz z jednoczesnym opracowaniem wiarygodnych planów konsolidacji fiskalnej i reform strukturalnych przyczyniłoby się do poprawy perspektyw dla stabilności cen, a tym samym ułatwiłoby prowadzenie polityki pieniężnej. Szybki postęp w zakresie naprawy sytuacji w sektorze finansowym jest niezbędny w celu zagwarantowania, że system bankowy nie będzie utrudniał odnowy gospodarczej, a cel polityki pieniężnej polegający na stabilności cen nie będzie sprzeczny z celem stabilności rynku finansowego. Zróżnicowane reakcje polityczne będą musiały zostać włączone do krajowych strategii wyjścia z kryzysu, tak aby osiągnąć jak najlepszy ogólny rezultat. Zgodnie z zaleceniami, które Rada wystosowała dla strefy euro w kontekście strategii lizbońskiej, konieczne są dalsze postępy w realizacji reform zmierzających do zwiększenia potencjalnego wzrostu i ułatwiających dostosowanie się do wstrząsów.

Wnioski dla zarządzania. Kryzys podkreślił potrzebę wzmocnienia ram nadzoru i zarządzania w strefie euro. W komunikacie z okazji 10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej z 2008 r. Komisja, wzywając państwa członkowskie do prawdziwej identyfikacji z eurogrupą jako z organem polityki umożliwiającym szczerą dyskusję i zdecydowane działania, podkreśliła już konieczność, by państwa członkowskie należące do strefy euro zaprezentowały wyraźną wolę polityczną i wolę przywództwa, tak by wspólne stanowiska przełożyły się na wspólne działania polityczne. Traktat lizboński zapewnia konieczny punkt wyjścia dla dalszych udoskonaleń zarządzania gospodarczego w strefie euro. Podkreślając potrzebę coraz bardziej ścisłej koordynacji polityki gospodarczej w ramach strefy euro, w nowym protokole załączonym do traktatu lizbońskiego formalnie uznano eurogrupę i jej przewodniczącego. Traktat lizboński wzmacnia również rolę Komisji w odniesieniu do nadzoru funkcjonowania UGW.

Mówiąca jednym głosem strefa euro może wpłynąć na kwestie o wymiarze ogólnoswiatowym Powstanie grupy G-20 jako forum działającego na rzecz reformy zarządzania światową polityką gospodarczą i finansową stawia strefę euro przed nowymi wyzwaniami. W następstwie kryzysu gospodarka światowa napotyka trudne wyzwania dotyczące zarządzania przejściem w kierunku bardziej zrównoważonego i trwałego modelu wzrostu w największych gospodarkach światowych. Uzasadnione jest w tym celu zwiększenie roli nadzoru na szczeblu globalnym pod egidą MFW. W tym kontekście strefa euro powinna być uważana za pojedynczą jednostkę gospodarczą, której znaczenie będzie rosło w miarę stopniowego przystępowania do niej nowych członków. Aby zwiększyć znaczenie strefy euro na szczeblu światowym, należy wzmocnić rolę UE na szczeblu międzynarodowym, w szczególności w ramach MFW. Obecnie nadszedł na to właściwy moment, gdyż dyskusja na temat reformy zasad dotyczących udziałów i reprezentacji w MFW nabiera tempa. W związku z tym stanowisko Komisji przedstawione w ubiegłorocznym komunikacie z okazji 10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej jest dziś jeszcze bardziej aktualne.