

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 48/11)

Sprawozdawca: **Lars NYBERG**

Dnia 18 marca 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 lipca 2010 r.

Na 465. sesji plenarnej w dniach 15–16 września 2010 r. (posiedzenie z 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 45 – 16 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Od czasu II wojny światowej nie było większego kryzysu niż kryzys finansowy z 2008 r. oraz wynikły z niego kryzys gospodarczy. Kiedy na początku 2010 r. pojawiły się oznaki wychodzenia z recesji, rynki obligacji skarbowych pogrążyły się w kryzysie, tym razem o zasięgu europejskim, a nie światowym. Połączenie konieczności odciążenia budżetów publicznych od kosztów związanych ze wspieraniem banków i innymi środkami uznaniowymi, kosztów rosnącego bezrobocia oraz dodatkowych środków oszczędnościowych stanowi w wielu państwach zagrożenie dla wzrostu gospodarczego. W tym kontekście EKES uznaje za niezbędne poszukiwanie rozwiązań politycznych pozwalających nie tylko osiągnąć ożywienie gospodarcze, ale wręcz uchronić Europę od pogrążenia się w kolejnej recesji.

1.2 W 2009 r. UE wykazywała ujemny wzrost w wysokości -4,1 %. Przed wiosennym kryzysem na rynkach obligacji skarbowych prognoza wzrostu na 2010 r. wynosiła 0,7 %. Oczekuje się, że bezrobocie osiągnie poziom ok. 10 % w 2010 r., a współczynnik aktywności zawodowej zmaleje o 2 %. Deficyt budżetowy wynosił średnio 2,3 % w 2008 r., wzrósł do 6,8 % w 2009 r. i szacuje się, że osiągnie 7,5 % w 2010 r. W czasie kryzysu finansowego ogromne środki z budżetów państw pozwoliły utrzymać płynność rynku finansowego. Przed kryzysem odnotowywaliśmy eksplozję kredytów dla sektora prywatnego, potem rozkwit ten zastąpiło ogromne zapotrzebowanie na kredyt publiczny. Jednocześnie sektor prywatny nadal potrzebuje pożyczek, aby zwiększyć popyt. Sytuacja gospodarcza znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Deficyt budżetu publicznego jest największy w Grecji, innych państwach śródziemnomorskich, Wielkiej Brytanii i Irlandii. Bezrobocie jest najwyższe w krajach bałtyckich i Hiszpanii. Przy tym krajom bałtyckim udało się w bardzo krótkim czasie ograniczyć wysoki deficyt publiczny i ujemny wzrost dzięki restrykcyjnej polityce gospodarczej.

1.3 Strategia wejścia

Szeroko zakrojone przemiany, jakie zaszły w gospodarce w ostatnich dziesięcioleciach, sprawiają, że nie jest właściwe

mówienie o strategii wyjścia. Musimy poszukać nowych inicjatyw ekonomicznych i politycznych, aby opracować plan działania dla nowo pojawiającego się społeczeństwa, tzn. strategię wejścia.

1.4 Prywatna konsumpcja jest niezbędna dla zagregowanego popytu

Propozycje związane z ograniczeniem największych deficytów publicznych mają tłumiący wpływ na całość europejskiej gospodarki i oddalają moment, gdy wzrost będzie niezależny od stymulantów. EKES podkreśla znaczenie zagregowanego popytu, a w szczególności prywatnej konsumpcji, dla utrzymania się na drodze wzrostu. Aby wsparcie gospodarcze miało znaczny wpływ na wzrost, musi być skierowane do grup społecznych o niższych dochodach. Ponieważ przeznaczają one większą część swych dochodów na konsumpcję, mniejsza część wsparcia zniknie przekształcona w większe oszczędności. Jeśli uda się odwrócić trwający od dziesięcioleci proces przechodzenia od pracy do kapitału, to będzie to źródło przyszłego wzrostu. Inwestycje i eksport są oczywiście ważne, ale ponieważ prywatna konsumpcja stanowi ok. 60 % PKB, jej rozwój ma kluczowe znaczenie dla wzrostu, zwłaszcza w obecnej sytuacji.

1.4.1 Szacunki dotyczące skutków programów oszczędnościowych

Wysokie bezrobocie, niższy współczynnik aktywności zawodowej, niewielki wzrost płac, cięcia wydatków publicznych, podnoszenie podatków oraz nowe programy oszczędnościowe ograniczą możliwości wzrostu. W tych okolicznościach Komisja powinna jak najszybciej dokonać szacunków dotyczących ograniczających skutków tych zjawisk oraz przedstawić propozycje środków zaradczych, które pozwolą utrzymać wzrost. Wzrost jest niezbędny dla osiągnięcia innych celów polityki gospodarczej. Nie możemy sobie pozwolić na czekanie z założonymi rękami na pojawienie się ograniczających skutków środków oszczędnościowych.

1.5 Mierzenie zmian konkurencyjności

Saldo obrotów bieżących jako jeden z celów polityki gospodarczej nie zostało potraktowane z wystarczającą uwagą. Z uwagi na utrzymujące się od dłuższego czasu w niektórych państwach deficyty i nadwyżki oczywiste było, że unijny kryzys gospodarczy z wiosny 2010 r. wcześniej czy później musiał się pojawić. EKES pragnie zwrócić uwagę na konieczność ograniczenia dużych różnic sald obrotów bieżących. Głównym celem staje się wówczas konkurencyjność mierzona realnymi jednostkowymi kosztami pracy, które odzwierciedlają zmiany płac i wydajności. W ciągu ostatniego dziesięciolecia konkurencyjność Irlandii, Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii spadła średnio o 10 %. Problemy budżetowe po prostu musiały się pojawić.

1.5.1 Saldo obrotów bieżących w pakcie stabilności i wzrostu

Przy zróżnicowanym rozwoju płac i wydajności w obszarze jednej waluty nie ma innego sposobu rozwiązania problemów niż zmiana płac względnych lub zwiększenie wydajności w krajach pozostających w tyle. Dlatego EKES proponuje, by Komisja przeprowadziła przegląd salda obrotów bieżących w poszczególnych państwach, podobnie jak uczyniła to dla deficytu i długu publicznego. Można nadać temu formalny charakter, dokonując zmiany rozporządzeń dotyczących paktu stabilności i wzrostu. Obroty bieżące oraz wpływające na nie zmiany płac i wydajności należy obserwować we wszystkich 27 państwach członkowskich, ale uprawnienia do podejmowania działań powinny być większe w odniesieniu do państw strefy euro. W ten sposób w pakcie stabilności i wzrostu uwzględnia się gospodarkę realną.

1.5.2 Statystyki dotyczące kredytów prywatnych oraz udziału pożyczek zagranicznych w długu państwowym

W dyskusjach nad paktem stabilności i wzrostu trzeba uwzględnić nowe statystyki dotyczące kredytów prywatnych oraz udziału pożyczek zagranicznych w długu państwowym.

1.6 Skuteczniejsze regulacje i praktyki nadzoru w sektorze finansowym

Jeśli chodzi o sektor finansowy, użyteczne może być pozostawienie pewnej części kapitału banków w rękach publicznych, aby mieć pewien wgląd w sektor bankowy. Doświadczenia z kryzysu finansowego w 2010 r. pokazują, że nadzór finansowy i regulacja sektora finansowego w proponowanym kształcie nie wystarczą. Zwłaszcza w związku z zachowaniem sektora finansowego podczas greckiego kryzysu konieczne są skuteczniejsze regulacje i praktyki nadzoru, by zmienić te zachowania i znaleźć nowe sposoby finansowania długu publicznego.

1.7 Publiczne inwestycje w infrastrukturę i energię

Inwestycje trzeba skoncentrować na ochronie środowiska i środkach na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu. EKES popiera wykorzystanie podatków jako narzędzia wpływania na rynek w celu ograniczenia szkodliwych emisji. W okresie, gdy brak inwestycji ze strony przedsiębiorstw, wkroczyć powinien sektor publiczny, dokonując inwestycji w infrastrukturę i energię. Zgodnie ze zmienionym paktem stabilności i wzrostu, przy obliczaniu nadmiernego deficytu nie trzeba brać pod uwagę inwestycji.

1.8 Aktywna polityka rynku pracy

Polityka w zakresie rynku pracy musi być ukierunkowana na poszukiwanie nowych umiejętności dla nowych miejsc pracy. Konieczne jest też podniesienie ogólnego poziomu wykształcenia. Strategia UE 2020 ma duże znaczenie dla osiągnięcia tego celu. Oczywiście polityką na rzecz zwiększenia stopy zatrudnienia jest utworzenie systemu wysokiej jakości opieki nad dziećmi, w połączeniu z urlopem rodzicielskim, który trwałby dostatecznie długo i był dostatecznie dobrze płatny.

1.9 Strategia wejścia dla polityki rodzinnej i rozwoju umiejętności

Gdy zmniejszy się potrzeba wsparcia finansowego bezrobotnych, te same środki publiczne powinny zostać wykorzystane na politykę rodzinną i rozwój umiejętności. W ten sposób strategię wejścia przekształca się w strategię wejścia. Systemy socjalne muszą być skonstruowane tak, by przyczyniały się do dobrobytu i zatrudnienia, oczywiście w ramach możliwości finansowych.

1.10 Nowe źródła dochodów – podatek od transakcji finansowych i podatek od emisji CO₂

Podatek od transakcji finansowych i podatek od emisji dwutlenku węgla mogą być nowymi źródłami dochodów dla sektora publicznego. Oprócz przynoszenia dochodów mogą także przyczynić się odpowiednio do ograniczenia krótkoterminowych trendów na rynku finansowym oraz do poprawy stanu środowiska.

1.11 Emisja euroobligacji przez EBI

Pozwalając EBI na emisję euroobligacji, czy raczej obligacji UE obejmujących wszystkie 27 państw członkowskich, można zgromadzić nowy kapitał dla sektora publicznego bez konieczności całkowitego uzależnienia od prywatnego sektora finansowego. Zasoby finansowe trzeba pozyskiwać bliżej źródła, np. z instytucji pracowniczych programów emerytalnych (IORP), tak by EBI stał się ogniwem pośrednim między kapitałem a inwestycjami dokonywanymi z jego wykorzystaniem. Euroobligacje mogą być także instrumentami długoterminowego lokowania oszczędności prywatnych.

2. Aktualna sytuacja ⁽¹⁾

2.1 Kryzys finansowy z 2008 r. oraz wynikły z niego kryzys gospodarczy miały skalę niespotykaną od czasu II wojny światowej. Kiedy na początku 2010 r. pojawiły się oznaki wychodzenia z recesji, pojawił się kryzys zadłużenia publicznego, tym razem europejski, a nie światowy. Połączenie konieczności odciążenia budżetów publicznych od wspierania banków i innych sektorów oraz od kosztów innych środków

⁽¹⁾ W oparciu o dokumenty Komisji: sprawozdanie z postępów w realizacji planu naprawy gospodarczej („Progress report on the implementation of the European Economic Recovery Plan”) oraz tymczasową prognozę z lutego 2010 r. („Interim forecast February 2010”).

uznaniowych, rosnącego bezrobocia oraz dodatkowych środków oszczędnościowych w wielu państwach stanowi zagrożenie dla wzrostu gospodarczego. W tym kontekście EKES uznaje za niezbędne poszukiwanie rozwiązań politycznych pozwalających nie tylko osiągnąć ożywienie gospodarcze, ale wręcz uchronić Europę od pograżenia się w kolejnej recesji.

2.2 Ujemny wzrost

2.2.1 Kiedy w grudniu 2008 r. podejmowano decyzję w sprawie Europejskiego planu naprawy gospodarczej, na 2009 r. przewidywano wzrost gospodarczy w wysokości ok. 0 %. Okazało się, że wyniósł on -4,1 %. Plan ten opierał się na nazbyt optymistycznych prognozach, ale bez bodźców fiskalnych sytuacja byłaby jeszcze gorsza.

2.2.2 Poziom wsparcia gospodarczego ze strony państw członkowskich był wyższy niż planowane 1,2 % PKB. W 2009 r. i 2010 r. wsparcie to może osiągnąć 2,7 % PKB. Dostrzegane zapotrzebowanie w państwach członkowskich było wyższe niż planowane wsparcie, ale mimo wszystko podjęte działania były niewystarczające, jeśli wziąć pod uwagę rozwój wzrostu.

2.2.3 Bodźce gospodarcze nie pochodziły wyłącznie z budżetów publicznych. EBC i inne banki centralne obniżyły stopy procentowe do poziomu bliskiego zeru i w niespotykanym stopniu zwiększyły płynność w systemie gospodarczym. Niektóre państwa członkowskie przeznaczyły też ogromne sumy publicznych pieniędzy na ratowanie niektórych banków. Niemniej działania te nie zapobiegły pojawieniu się ujemnego wzrostu w 2009 r., co świadczy o skali kryzysu finansowo-gospodarczego.

2.2.4 Przed kryzysem z wiosny 2010 r. na rok 2010 prognozowano wzrost w wysokości 0,7 %. Jest to prognoza niższa niż przewidywania dotyczące naszych głównych światowych konkurentów. Wśród aspektów pozytywnych można odnotować: podniesienie się poziomu wskaźników zaufania, większy wzrost gospodarczy w innych częściach świata oraz fakt, że światowy handel niemalże powrócił do wcześniejszego poziomu. Co do zmian niekorzystnych, to inwestycje przedsiębiorstw nadal malały w czwartym kwartale 2009 r., produkcja przemysłowa nie daje dostrzegalnych oznak poprawy, ostatni wzrost popytu wynikał jedynie z uzupełniania zapasów, niezwykle niski poziom wykorzystania mocy produkcyjnych nie jest bodźcem do inwestowania, stan sektora bankowości nie zapewnia pola manewru do zwiększenia inwestycji, a dodatkowo pojawiły się zawirowania na rynku obligacji skarbowych.

2.3 Handel

Światowy handel załamał się w czwartym kwartale 2008 r. Rok wcześniej wzrósł o 20 %, a teraz zmalał o 12 %. Spadek utrzymywał się też w następnych kwartałach. Największy spadek w porównaniu do tego samego kwartału w roku poprzednim wyniósł ok. 30 %. W czwartym kwartale 2009 r. trend się odwrócił i odnotowano wzrost o 4 %. Dane dla UE były prawie identyczne. Spadek był nieco większy w przypadku handlu wewnątrz UE niż handlu UE z resztą świata.

2.4 Rynek pracy

2.4.1 Oczekuje się, że wpływ na poziom bezrobocia będzie jeszcze większy, gdyż takie skutki zazwyczaj pojawiają się z opóźnieniem w stosunku do zmian w gospodarce realnej. W 2010 r. bezrobocie w UE wyniesie ok. 10 %, co oznacza wzrost o 3 % w ciągu roku, a różnice pomiędzy państwami członkowskimi będą znaczne.

2.4.2 Bezrobocie to tylko jeden ze skutków, innym jest spadek współczynnika aktywności zawodowej o ok. 2 % ludności aktywnej zawodowo. Ponadto wiele osób pracuje w zmniejszonym wymiarze godzin, aby utrzymać swe miejsca pracy, co odpowiada dalszemu spadkowi o 1 %. W przypadku ożywienia koniunktury to ostatnie zjawisko będzie prawdopodobnie pierwszym, które powróci do stanu normalnego. Wzrost musi być wystarczająco wysoki, gdyż w przeciwnym wypadku, będzie to „wzrost bez pracy”.

2.5 Deficyty publiczne

Deficyt budżetowy wynosił średnio 2,3 % PKB w 2008 r., wzrósł do 6,8 % w 2009 r. i szacuje się, że osiągnie 7,5 % w 2010 r. To pogorszenie jest uzależnione nie tylko od aktywnego stosowania środków wsparcia, ale także od wzrostu wydatków i spadku wpływów z podatków w wyniku działania automatycznych stabilizatorów. Zdaniem OECD te rozwiązania z zakresu zabezpieczenia społecznego ocaliły więcej miejsc pracy w Europie niż w innych gospodarkach.

2.6 Rynek finansowy

2.6.1 Nawet w 2010 r. sytuacja na rynku finansowym nie jest jasna. Nie ma dowodów świadczących o tym, czy utrzymujący się niski poziom inwestycji wynika z utrzymującego się braku płynności, unikania ryzyka przez instytucje kredytowe czy braku zapotrzebowania ze strony przemysłu.

2.6.2 Powrót rynku kredytowego do bardziej długoterminowych transakcji zamiast transakcji ekstremalnie krótkoterminowych jest niezbędnym elementem trwałego ożywienia gospodarki. Kwestia ta została szerzej omówiona w opinii EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych⁽²⁾.

⁽²⁾ Zob. opinia w sprawie podatku od transakcji finansowych.

2.6.3 Od 2006 r. aż do pojawienia się kryzysu finansowego występował gwałtowny wzrost popytu na kredyty dla sektora prywatnego⁽³⁾. Zadłużenie prywatne uległo podwojeniu w strefie euro, podobnie jak w USA. Wydatki sektora prywatnego były wysokie i spowodowały w niektórych krajach duże deficyty obrotów bieżących. W 2009 r. koniunktura kredytowa się skończyła, ale została częściowo zastąpiona przez dług publiczny. Duże deficyty publiczne utrzymają się w nadchodzących latach. Jednocześnie konieczne jest zwiększenie popytu sektora prywatnego, aby wejść na drogę ożywienia gospodarczego. W obu przypadkach potrzebne są kredyty.

2.6.4 Fundusze emerytalne ucierpiały z powodu poważnych spadków wartości giełdowych akcji, szacowanych na 24 % w wartościach realnych w roku 2009⁽⁴⁾. Zagrożona jest wysokość dochodów emerytów, co będzie miało wpływ na możliwość zwiększenia się popytu prywatnego. Prawa do świadczeń z funduszy emerytalnych są długoterminowe, natomiast lokowanie aktywów funduszy emerytalnych odbywa się w perspektywie znacznie bardziej krótkofalowej. Na rynku finansowym potrzeba zatem bardziej długoterminowych instrumentów finansowych zarówno dla funduszy emerytalnych, jak i innych podmiotów systemu emerytalno-rentowego, takich jak towarzystwa ubezpieczeniowe.

2.7 Specyfika poszczególnych państw

2.7.1 Wśród dużych państw członkowskich największy spadek PKB odnotowano w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Wśród najmniejszych państw członkowskich największe spadki w 2009 r. odnotowano we wszystkich trzech krajach bałtyckich. Przyszło to po szeregu lat z bardzo wysokim wzrostem PKB. W tych latach wzrost wynagrodzeń również był bardzo wysoki i przewyższał wzrost wydajności, ale kraje bałtyckie, a zwłaszcza Litwa, bardzo szybko zareagowały na kryzys, obniżając pensje. W 2009 r. największy wzrost pensji bez towarzyszącego mu wzrostu wydajności nastąpił w Grecji. Wyjątkiem pod każdym względem była w 2009 r. Polska, gdzie odnotowano w tymże roku dodatni wzrost w wysokości 1,7 %; między innymi dzięki zwiększeniu inwestycji publicznych i prywatnej konsumpcji oraz raczej dobrym wynikom w zakresie zatrudnienia.

2.7.2 Największy spadek stopy zatrudnienia w 2009 r. pojawił się także w krajach bałtyckich, a po nich w Bułgarii i Hiszpanii. W żadnym państwie stopa zatrudnienia nie utrzymała się na wcześniejszym poziomie, ale w Niemczech spadła jedynie o 0,4 %. Stopa bezrobocia była w 2009 r. najwyższa na Łotwie (21,7 %), a po niej na Litwie, w Estonii, Hiszpanii, Słowacji i Irlandii.

2.7.3 Podczas zawirowań dotyczących obligacji skarbowych w 2010 r. okazało się, że deficyt publiczny w Grecji wynosi ok. 13 % PKB, co spowodowało spekulacyjne ataki na euro. Deficyt o podobnych rozmiarach pojawił się w Wielkiej Brytanii. W Hiszpanii deficyt urósł do niemożliwego do utrzymania poziomu praktycznie „z dnia na dzień”. W państwach tych,

a także m.in. w Portugalii, we Włoszech i Irlandii, na duży deficyt i wysoki poziom długu publicznego zareagowano przyjęciem środków oszczędnościowych.

3. Konkretnie inicjatywy zmierzające do ożywienia gospodarki

3.1 Strategia wejścia – a nie strategia wyjścia

3.1.1 Wiele debatuje się o strategii wyjścia, tzn. wycofaniu wszelkiej dodatkowej pomocy publicznej dla gospodarki. Prawne przyczyny tego to zasada utrzymania deficytu publicznego na poziomie mniejszym niż 3 % oraz granica 60 % PKB dla zadłużenia sektora publicznego. Jak Komisja słusznie zauważyła w komunikacie dotyczącym strategii „Europa 2020”, „nie należy wycofywać środków wsparcia, zanim odbudowana gospodarka nie stanie się samodzielna”⁽⁵⁾. Z uwagi na liczne niewiadome w naszych gospodarkach, bardzo trudno będzie zdecydować, kiedy staną się one „samodzielne”. Propozycje związane z ograniczeniem największych deficytów publicznych mają ograniczający wpływ na całość europejskiej gospodarki i oddalają moment, gdy wzrost będzie niezależny od stymulantów. Ponadto tak rozumiana strategia wyjścia zakłada, że gdy przestaniemy stosować te środki wsparcia, będziemy mogli powrócić do sytuacji sprzed kryzysu. To jednak nie jest możliwe.

3.1.2 Po pierwsze wdrażanych lub przygotowywanych jest wiele zmian dla sektora finansowego. Zgodnie z oczekiwaniami sektor finansowy ma stać się bardziej przejrzysty i odporny na kryzysy. Po drugie trzeba także zmienić sytuację w innych sektorach gospodarki. W przeciwnym razie istnieje wyraźne ryzyko, że problemy, jakie odczuwamy i odczuwaliśmy w ostatnich latach, pojawią się ponownie.

3.1.3 Rozważając przemiany, jakie zaszły w gospodarce w ostatnich dziesięcioleciach, musimy znaleźć nowe inicjatywy ekonomiczne i polityczne, które mogłyby zmniejszyć ryzyko w gospodarce. Nie może to być propozycja dotycząca strategii wyjścia, gdyż ustalając plan działania dla strategii wyjścia, decydujemy także o tym, jakie społeczeństwo ma się pojawić w jej rezultacie, tzn. podejmujemy decyzje dotyczące strategii wejścia.

3.2 Zagregowany popyt

3.2.1 W teorii istnieją dwa sposoby osiągnięcia wzrostu gospodarczego: zwiększenie produkcji przy stosowaniu tej samej technologii lub jej ulepszenie, aby wydajniej wykorzystywać istniejące zasoby produkcyjne. Na co położyć się nacisk, zależy od sytuacji gospodarczej. W okresie wzrostu koniunktury wszystkie zasoby są wykorzystywane i jedynym sposobem zwiększenia wzrostu jest inwestowanie w innowacyjne metody produkcji. W okresie recesji, takim jaki rozpoczął się w 2008 r., wiele zasobów pozostaje niewykorzystanych i trzeba zacząć je wykorzystywać. Zatem przyjętą strategią musi być zwiększanie popytu. Niestety zagregowanego popytu nie uznaje się już za prawdziwą siłę napędową wzrostu gospodarczego.

⁽³⁾ Centrum Studiów nad Polityką Europejską, nr 202 z lutego 2010.

⁽⁴⁾ OECD, „Pensions at a glance”, 2009 r.

⁽⁵⁾ COM(2010) 2020, pkt 4.1.

3.2.2 Aby wdrażane środki spowodowały wzrost popytu, muszą one nie tylko mieć bezpośredni wpływ na konsumpcję, ale także zwiększyć zaufanie konsumentów i inwestorów. Podobnie jak automatyczne stabilizatory działają w okresie dekonjunktury, większe zaufanie może pomóc w okresie wzrostu. Zaufanie może nasilić oddziaływanie publicznych środków na rzecz osiągnięcia samonapędzającego się wzrostu. Aby tak się stało, liczy się nie tylko wysokość wsparcia, ale także to, do których grup jest ono skierowane. Grupy o niskich dochodach przeznaczają większą część swych dochodów na konsumpcję niż grupy o wyższych dochodach. Dlatego też im więcej wsparcia skieruje się do grup o niskich dochodach, tym mniejsza jego część zniknie w postaci zwiększonych oszczędności.

3.2.3 Skutki pierwotnego planu naprawy gospodarczej mogą być mniejsze niż oczekiwano, gdyż wiele działań państw członkowskich zostało zaplanowanych już wcześniej i nie przyniosło dodatkowego bodźca do wzrostu. Wiosną 2010 r. Komisja słusznie podkreśliła, że środki na rzecz zwiększenia wzrostu muszą przynosić odpowiednie rezultaty w dziedzinie społecznej. Na 2010 r. prognozuje się wzrost w wysokości poniżej 1,5 % i zdaniem wielu ekonomistów odpowiada to potencjalnemu wzrostowi dla UE. Jednak nawet przy wroście wynoszącym 1,5 % bezrobocie i deficyty budżetowe nie zostaną zredukowane wystarczająco szybko.

3.2.4 EKES pragnie podkreślić znaczenie zagregowanego popytu dla wejścia na drogę wzrostu i zwraca uwagę w szczególności na znaczenie prywatnej konsumpcji.

3.2.5 Ważne jest zwiększenie inwestycji. Zgodnie ze zmienionym paktem stabilności i wzrostu możliwe jest odłożenie redukcji nadmiernego deficytu budżetowego, jeśli dodatkowe wydatki przeznaczane są na inwestycje. Jednak inwestycje nie zawsze są jedynym instrumentem pozwalającym osiągnąć większy wzrost.

3.2.6 Większy eksport też nie jest wystarczający. Handel unijny odbywa się głównie między państwami członkowskimi UE. Handel zewnętrzny – eksport do innych części światowej gospodarki – od długiego już czasu utrzymuje się na poziomie 10 % PKB UE. Handel UE stanowi jedną trzecią światowego handlu. Jeśli jednak wyliczyć z tego handel wewnątrzunijny, udział UE w światowym handlu spada do 16 %. Handel jest ważny i jest też wskaźnikiem konkurencyjności w skali światowej. Pojawiają się oznaki wzrostu eksportu do innych części świata. Jest to oczywiście pozytywne, ale nie przynosi większego pocieszenia w sytuacji niewystarczających inwestycji i pogarszającej się sytuacji na rynku pracy.

3.2.7 Zdaniem MOP⁽⁶⁾ już od ponad dziesięciu lat zachodzi ogólnoswiatowe przejście od pracy do kapitału. W latach 1999–2007 udział zysków w PKB UE 27 wzrósł z 37 do 39 %. W drugiej połowie 2008 r. dramatycznie spadł do

36 %, ale w 2009 r. wzrósł do 37 %⁽⁷⁾. Można dostrzec symptomy rosnących nierówności w dystrybucji dochodów.

3.2.8 Największą część PKB stanowi prywatna konsumpcja. Jej udział jest różny w zależności od tego, jakie działania podejmują podmioty publiczne, a jakie prywatne, zgodnie z systemem politycznym każdego państwa. Niemniej zmiany wysokości jej udziału również mogą być wskaźnikiem zmian w dystrybucji dochodów. Konsumpcja zmalała do 58 % PKB UE w 2008 r. z 60 % w 2005 r. i 61 % w 2000 r. Choć jest to jedynie mała zmiana na przestrzeni długiego okresu, to jednak oznacza to, że możliwe jest zwiększenie prywatnej konsumpcji jako sposób na zwiększenie zagregowanego popytu⁽⁸⁾, który jest szczególnie ważny w obecnej sytuacji gospodarczej.

3.2.9 Jednak w 2010 r. wysokie bezrobocie i spadek współczynnika aktywności zawodowej w połączeniu z bardzo niewielkim wzrostem płac nie sugerują jakiegokolwiek wzrostu konsumpcji, ale raczej jej spadek. Ograniczenie środków wsparcia publicznego nie jest zatem obecnie właściwym podejściem. W kontekście tego stwierdzenia obecna sytuacja (w 2010 r.), ze znacznymi cięciami wydatków publicznych i wzrostem wpływów z podatków, jawi się jako szczególnie problematyczna z punktu widzenia polityki gospodarczej. Te nieuniknione ograniczenia zagregowanego popytu z budżetów publicznych są zdecydowanie procykliczne, ponieważ ograniczą możliwości wzrostu. Ich wpływ na obniżenie przede wszystkim dochodów pracowników sektora publicznego rozprzestrzeni się na całą gospodarkę w formie niższego popytu. Wzrost nie będzie mógł osiągnąć swej potencjalnej wysokości.

3.2.9.1 Posiadanie szacunków dotyczących potencjalnych ograniczających skutków nowych cięć w budżetach publicznych leży w żywotnym interesie UE. Przedsięwzięte środki są radykalne. UE powinna być w podobnym stopniu zainteresowana tym, by kraje niebędące w tak ekstremalnie trudnej sytuacji podejmowały działania równoważące, tzn. podnosiły poziom zagregowanego popytu. Komisja powinna jak najszybciej dokonać szacunków dotyczących ich zakresu i następnie przedstawić odpowiednie propozycje. Komisja planuje dokonać tego w ramach prognozy gospodarczej w listopadzie 2010 r. To za późno. Wzrost w pierwszym kwartale 2010 r. był blisko prognozowanych 0,7 %, ale było to przed wprowadzeniem środków oszczędnościowych. Nie możemy sobie pozwolić na czekanie z założonymi rękami na pojawienie się ograniczających skutków tych środków.

⁽⁶⁾ MOP, „Global Wage Report 2009 Update”, listopad 2009 r.

⁽⁷⁾ Eurostat, komunikat o europejskich wskaźnikach (*Euroindicators*) 61/2010, 30 kwietnia 2010 r.

⁽⁸⁾ Dane opierają się na statystykach Eurostatu. Różnice między państwami członkowskimi są zaskakująco duże, od np. 46% w Szwecji do 75% w Grecji. Większość państw odczuło niewielkie spadki w udziale konsumpcji w PKB, ale w niektórych zmiany były spektakularne. Jego spadek z 72 do 60% w ciągu ośmiu lat w Wielkiej Brytanii trudno jest wytłumaczyć.

3.2.9.2 EKES sądzi, że obecna sytuacja gospodarcza wymaga ponownego podjęcia dyskusji. Limit 3 % dla deficytu publicznego powinien być utrzymany, ale trzeba go połączyć z dyskusjami nad ogromnymi różnicami w wysokości deficytów, gdyż państwa o bardzo dużym deficycie muszą definitywnie skonsolidować swe budżety publiczne. Wymogi dotyczące innych krajów, które spełniają lub nieznacznie tylko przekraczają granicę 3 % powinny być łagodniejsze. Tam gdzie nadal możliwe jest finansowanie deficytu po stosunkowo niskiej stopie procentowej, użyteczne będzie tymczasowe powstrzymanie się od nadmiernie restrykcyjnych działań dotyczących budżetu. Ponownie czytając zmieniony pakt stabilności i wzrostu z 2005 r., można zauważyć, że jest to jak najbardziej zgodne ze zmianami, jakie wówczas wprowadzono, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje publiczne i okresy presji recesyjnej.

3.3 Powrót salda obrotów bieżących na agendę polityczną

3.3.1 Stabilne ceny, wzrost gospodarczy i pełne zatrudnienie od dawna są głównymi celami polityki gospodarczej zmierzającej do zamożności i dobrobytu. Celami pośrednimi, których realizacja ma zapewnić osiągnięcie celów głównych, są równowaga budżetowa i poziom długu publicznego. Od dawna nie bierze się już pod uwagę dwóch innych celów: sprawiedliwego podziału dochodów oraz salda obrotów bieżących. O wadze tego drugiego zapomniano i był to błąd. Na jednolitym rynku z jedną walutą cel ten ma podstawowe znaczenie.

3.3.2 Biorąc pod uwagę saldo obrotów bieżących, tzn. bilans handlu z innymi krajami, rozwój sytuacji w strefie euro był oczywisty. W Grecji, obecnie i w przeszłości, wystąpił duży deficyt obrotów bieżących. Niemcy, Holandia i Szwecja przez długi czas notowały nadwyżki. Z kolei większość krajów śródziemnomorskich ma deficyt, jednak największy występuje w Bułgarii.

3.3.3 Nawet znaczne deficyty lub nadwyżki obrotów bieżących nie stanowią problemu, jeżeli są zjawiskiem krótkoterminowym. Problem powstaje, jeżeli utrzymują się przez wiele lat lub jeśli kapitał pochodzący z zagranicy nie jest właściwie inwestowany, co oznacza, że nie osiąga się potencjalnego wzrostu wydajności. W strefie euro Grecja, Portugalia, Hiszpania, Włochy i Irlandia miały dość duże deficyty praktycznie od czasu wprowadzenia tej waluty. Poza strefą euro bardzo wysokie deficyty wykazywały kraje nadbałtyckie oraz Bułgaria. Dużym deficytom można zaradzić tylko prowadząc radykalnie twardą politykę gospodarczą, tak jak miało to miejsce w 2009 r. w Estonii, na Łotwie i na Litwie.

3.3.4 EKES zauważa skalę różnicowania między państwami członkowskimi i pragnie podkreślić potrzebę zmniejszenia większości tych różnic. W związku z tym wskazuje, że głównym celem powinna być konkurencyjność. Konkurencyjność mierzy się realnymi jednostkowymi kosztami pracy, które odzwierciedlają skutki zarówno zmian płac, jak i zmian wydajności. W strefie euro szczególnie Niemcy i Austria zwiększyły swą konkurencyjność dzięki niższym realnym jednostkowym kosztom pracy. Z drugiej strony jednak od 2008 r.

poziom płac w Niemczech rośnie szybciej niż wydajność, co pogarsza ich pozycję konkurencyjną. W ciągu ostatniego dziesięciolecia konkurencyjność Irlandii, Grecji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii spadła średnio o 10 %⁽⁹⁾. Długotrwałe pogorszenie konkurencyjności może prowadzić do trudności budżetowych, co uwidoczniło się bardzo wyraźnie w 2010 r. Nie zwrócono należytej uwagi na podstawową przyczynę, którą były zmiany konkurencyjności.

3.3.5 Jako że zmiana kursów walutowych nie wchodzi już w skład „zestawu narzędzi” dla strefy euro, zmianę konkurencyjności względnej, wraz z wyższym poziomem cen w porównaniu z innymi krajami, trzeba postrzegać w związku z „realnymi kursami walutowymi”. Przy zróżnicowanym rozwoju płac i wydajności w obszarze jednej waluty nie ma innego sposobu rozwiązania problemów niż zmiana płac względnych w poszczególnych krajach lub zwiększenie wydajności poprzez inwestycje w krajach pozostających w tyle. Nonsensem byłoby oczekiwanie od krajów, w których wydajność rośnie, by zatrzymały tę tendencję.

3.3.6 Doświadczenia, które płyną z wiosennego kryzysu 2010 r. pokazują, że Eurostat powinien otrzymać uprawnienia do kontroli krajowych urzędów statystycznych. Dokładne statystyki będą tym bardziej istotne, jeżeli dane dotyczące salda obrotów bieżących oraz zmian płac i wydajności staną się podstawą do nowych dyskusji politycznych na szczeblu europejskim.

3.3.7 EKES proponuje, by cele dotyczące równowagi budżetowej i długu publicznego uzupełnić o saldo obrotów bieżących. Nie jest możliwe posłużenie się w takim przypadku jedną liczbą. Równocześnie z dodatnim saldem obrotów bieżących w niektórych krajach zawsze występuje ujemne saldo w innych. Problem powstaje, gdy różnice są zbyt duże lub zbyt nagle albo gdy kapitał pochodzący z zagranicy nie jest wykorzystywany na produktywnie inwestycje.

3.3.8 Dlatego EKES proponuje, by Komisja przeprowadziła przegląd salda obrotów bieżących, podobnie jak uczyniła to dla deficytu i długu publicznego. Koncepcję taką przyjęła niedawno także Komisja w swoich wytycznych polityki gospodarczej oraz w dokumencie na temat wzmocnienia odnowy gospodarczej. Zagadnienia te są także tematem dyskusji specjalnej grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego działającej pod kierownictwem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a.

⁽⁹⁾ „Crisis in the euro area and how to deal with it” (Kryzys w strefie euro i jak sobie z nim radzić), Centrum Studiów nad Polityką Europejską, luty 2010.

3.3.9 EKES pragnie nadać tym propozycjom bardziej zdecydowany charakter. Nowy cel dotyczący salda obrotów bieżących powinien być traktowany tak samo jak dwa cele już wyznaczone w ramach paktu stabilności i wzrostu. Komisja powinna obserwować saldo obrotów bieżących we wszystkich 27 państwach członkowskich, a także wpływające na nie zmiany płac i wydajności. Uprawnienia do podejmowania działań w stosunku do państw o ujemnym saldzie powinny być większe w odniesieniu do państw wchodzących w skład strefy euro, podobnie jak ma to miejsce w przypadku deficytu i długu publicznego. Działania UE powinny dotyczyć kierunku zmian polityki, nie zaś ich konkretnego wdrażania, które – zgodnie z zasadą pomocniczości – pozostaje w kompetencji krajowej. Dokonując po prostu zmiany rozporządzeń dotyczących paktu stabilności i wzrostu można byłoby uwzględnić w tym pakcie gospodarkę realną – lub innymi słowy aspekty makroekonomiczne.

3.3.10 Kryzys pokazał, że także inne aspekty paktu stabilności i wzrostu wymagają rozwinięcia. Razem ze standardowymi danymi statystycznymi wymaganymi zgodnie z paktem stabilności i wzrostu powinno się publikować także statystyki dotyczące kredytów prywatnych oraz udziału pożyczek zagranicznych w długu państwowym. Te nowe dane mogłyby posłużyć jako mechanizm wczesnego ostrzegania oraz metoda nacisku na kraje znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarczej.

3.4 Inne ważne dziedziny budowy nowej europejskiej gospodarki

3.4.1 Pomoc finansowa ze środków publicznych, regulacje finansowe

3.4.1.1 Aby zapobiec katastrofalnym zmianom w całych sektorach gospodarki, przede wszystkim w przemyśle motoryzacyjnym, udzielono im znacznego wsparcia finansowego ze środków publicznych. Nie zastosowano zasad „tradycyjnej” europejskiej polityki dotyczącej pomocy państwa, by w obecnej sytuacji wsparcie to wstrzymać.

3.4.1.2 Największej pomocy udzielono sektorowi finansowemu. W niektórych krajach europejskich, a także w USA, niektóre banki częściowo znacjonalizowano. Z pewnością nastąpi zwrot w tej polityce, jednak może to zająć kilka lat. Pozostawienie pewnej części kapitału banków w rękach publicznych może w dłuższym okresie być nawet skutecznym elementem polityki finansowej państwa umożliwiającym wgląd w sektor bankowy.

3.4.1.3 Niektóre podmioty sektora finansowego, które otrzymały bezprecedensową pomoc ze strony rządów, brały później, w czasie kryzysu w Grecji, udział w atakach spekulacyjnych na rynku obligacji skarbowych w strefie euro. Rynek finansowy próbował przejść władzę decyzyjną z rąk polityków. Po tym, jak rozwinął się niezwykle poważny kryzys, politycy odzyskali swą pozycję. Można krytykować polityków za to, że nie podejmowali działań aż do czasu, kiedy kryzys był już poważny – zarówno w przypadku kryzysu finansowego, jak i kryzysu na rynkach obligacji skarbowych. Pokazuje to, że regulacja sektora finansowego i nadzór finansowy w proponowanym kształcie nie wystarczą. Konieczne są skuteczniejsze regulacje i praktyki

nadzoru, by zmienić zachowania instytucji finansowych i znaleźć nowe sposoby finansowania długu publicznego.

3.4.2 Bardziej ekologiczna gospodarka

W perspektywie długoterminowej trzeba skoncentrować inwestycje na ochronie środowiska i środkach na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu. Zmiany w strukturze inwestycji muszą zacząć się już teraz. Zdaniem Komisji bardziej skłonni do ich przeprowadzenia są nasi międzynarodowi konkurenci. Zmiana struktury inwestycji ma kluczowe znaczenie, nie tylko ze względu na środowisko, ale także z punktu widzenia konkurencyjności Europy na arenie światowej. Aby zastąpić miejsca pracy, które znikną, można tworzyć nowe. W ten sposób można połączyć zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce ze zrównoważeniem ekologicznym i społecznym. Podobnie jak czyni to Komisja w zaproponowanych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, EKES popiera wykorzystanie podatków jako narzędzia wpływającego na rynek w celu ograniczenia szkodliwych emisji.

3.4.3 Infrastruktura i energia

W okresie, gdy brak inwestycji ze strony przedsiębiorstw, wkroczyć powinien sektor publiczny i zwiększyć inwestycje publiczne. Jest to konieczne nie tylko w celu stymulacji wzrostu, ale także ze względu na ogromną potrzebę inwestycji w infrastrukturę i energetykę. Nowa postawa banków, niechętna wobec podejmowania ryzyka związanego z udzielaniem kredytów dla przedsiębiorstw, stwarza trudności szczególnie przedsiębiorstwom małym i średnim. Mimo obecnych problemów związanych z obligacjami rządowymi, nadal w większości krajów są one oprocentowane preferencyjnie, co sprzyja inwestycjom publicznym. Zgodnie ze zmienionym paktem stabilności i wzrostu, inwestycje nie muszą być uwzględniane przy obliczaniu nadmiernego deficytu.

3.4.4 Aktywna polityka w zakresie rynku pracy

Polityka w zakresie rynku pracy musi być aktywna, a nie ograniczać się tylko do wsparcia ekonomicznego dla bezrobotnych. Istnieje wiele systemów rekwalifikacji zarówno osób pracujących, jak i bezrobotnych. Obiecujący wydaje się cel „edukacji dla wszystkich” zawarty w programie trzech kolejnych prezydentów: hiszpańskiej, belgijskiej i węgierskiej. Polityka włączenia społecznego nie oznacza jedynie umożliwienia znalezienia pracy, musi także ułatwiać przyjmowanie bardziej aktywnej roli w społeczeństwie.

3.4.4.1 Nie wystarczy wyznaczyć jako celu zwiększania stopy zatrudnienia, tak jak zrobiono to w strategii „Europa 2020”. Aby poprawić ten wskaźnik, trzeba wdrożyć pewne podstawowe strategie polityczne.

— Do strategii tych należy polityka w zakresie umiejętności. Uczenie się przez całe życie jest niezbędne. Dużym problemem jest jednak ustalenie, kto powinien za to płacić: społeczeństwo, pracodawcy czy pracownicy? Każda z tych trzech stron powinna w pewien sposób uczestniczyć w finansowaniu.

- Podstawą jest ogólny standard edukacji. Trzeba podnieść ogólny poziom wiedzy w Europie.
- Oczywiście polityką na rzecz zwiększenia stopy zatrudnienia jest utworzenie systemu wysokiej jakości, taniej opieki nad dziećmi, w połączeniu z urlopem rodzicielskim, który trwałby dostatecznie długo i był dostatecznie dobrze płatny, tak by stanowiło to zachętę do posiadania dzieci.
- Jest wiele czynników, które sprawiają, że ludzie nie są w stanie ubiegać się o pracę. Każda niekorzystna sytuacja może wymagać szczególnej polityki, by zwiększyć poziom aktywności zawodowej.

3.4.5 Polityka społeczna

3.4.5.1 W sprawozdaniu⁽¹⁰⁾ na temat ochrony socjalnej i włączenia społecznego Komisja uznaje istotną rolę systemów opieki społecznej w łagodzeniu społecznych i gospodarczych skutków kryzysu. Wydatki socjalne w czasie kryzysu podobno wzrosły średnio z 28 % do 31 % PKB państw członkowskich. Gdy zmniejszy się potrzeba wsparcia finansowego bezrobotnych, przeznaczone na to środki publiczne powinny zostać wykorzystane na politykę rodzinną i rozwój umiejętności. To jeden z przykładów, jak „strategia wyjścia” przekształci się w „strategię wejścia”.

3.4.5.2 Jak twierdzi Komisja, znaczenie mają odpowiednie zasiłki, dostęp do rynku pracy i usług socjalnych wysokiej jakości. W sprawach socjalnych działania UE mogą tylko stanowić niewielkie uzupełnienie krajowej polityki społecznej. Wdrażano już szereg instrumentów UE mających na celu zachęcenie państw członkowskich do wzajemnego czerpania ze swych doświadczeń – np. tworzenie wzorcowych punktów odniesienia (benchmarking), wzajemna ocena (peer review) czy otwarta metoda koordynacji. Nie przyniosły one spodziewanych rezultatów. UE nie może zmusić państw członkowskich do tego, by przejmowały najlepsze praktyki. Sposobem na zwiększenie wśród opinii publicznej świadomości tych różnic mogłoby być publiczne wytykanie.

3.4.5.3 Środki oszczędnościowe muszą być wyważone. Nie możemy dopuścić do tego, by na ołtarzu równowagi budżetowej poświęcono systemy opieki społecznej. W kryzysie ujawniły się istniejące jeszcze niedostatki systemów socjalnych. Systemy te muszą być skonstruowane tak, by przyczyniały się do dobrobytu i zatrudnienia. Mają one jednak także ograniczenia; muszą utrzymywać się w ramach możliwości finansowych.

3.4.6 Nowe źródła dochodów⁽¹¹⁾

3.4.6.1 W opinii w sprawie strategii polizbońskiej EKES wymienił jako nowe źródła dochodów publicznych zarówno podatek od transakcji finansowych, jak i podatek od emisji dwutlenku węgla. Podatki te przynoszą podwójne korzyści, tzn. oprócz pozyskiwania dochodów, podatek od transakcji finansowych może także przyczynić się do ograniczenia krótkoterminowych trendów na rynku finansowym, a podatek od emisji CO₂ do poprawy stanu środowiska naturalnego. Obecnie celem poszukiwania nowych źródeł finansowania jest zmniejszenie wysokich deficytów budżetowych. Najlepiej do tego celu wykorzystać podatek od transakcji finansowych i podatek od emisji dwutlenku węgla niż inne podatki, takie jak te związane z zatrudnieniem czy VAT. Skutkiem tych ostatnich byłby spadek ogólnego popytu, co w obecnej sytuacji jest niewskazane.

3.4.6.2 Innym nowym sposobem finansowania publicznego są euroobligacje. Mogą one zasilić sektor publiczny w kapitał bez konieczności całkowitego uzależnienia się od prywatnego sektora finansowego. Euroobligacje pozwoliłyby pozyskać zasoby finansowe wprost ze źródła; np. przyciągnęłyby fundusze emerytalne szukające długoterminowych lokat kapitału. Można także rozważyć umożliwienie długoterminowego lokowania oszczędności prywatnych w EBI, przez co EBI zyskałyby nowe źródła finansowania. EBI stałyby się zatem ogniwem pośrednim między tym nowym kapitałem a inwestycjami dokonywanymi z jego wykorzystaniem. Lokaty długoterminowe można by wtedy wykorzystać na długoterminowe inwestycje publiczne, np. w infrastrukturę. Euroobligacje to „koncepcja”, jednak powinna ona obejmować wszystkie państwa członkowskie UE. Także i w tym przypadku występuje podwójna korzyść – ograniczyłyby się możliwości spekulacji przeciwko obligacjom skarbowym na rynku finansowym.

Bruksela, 16 września 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁰⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wniosek w sprawie wspólnego sprawozdania za rok 2010 na temat ochrony socjalnej i włączenia społecznego” COM(2010) 25 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Zob. opinie EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych oraz w sprawie konsekwencji kryzysu związanego z długiem publicznym dla sprawowania rządów w UE.