

Grupa EuroMemorandum

**DEMOKRATYCZNA POLITYKA GOSPODARCZA
JAKO ALTERNATYWA
DLA NEOLIBERALNEJ TRANSFORMACJI EUROPY**

EuroMemorandum 2006

Grudzień 2006

Tytuł oryginału

A Democratic Economic Policy Alternative to the Neo-liberal Transformation of Europe

Przekład: Włodzimierz Dymarski przy współpracy Piotra Lisa

Copyright © for the Polish translation by Włodzimierz Dymarski

Prezentowane opracowanie przygotowano zostało przez Międzynarodową Grupę Roboczą *Ekonomiści Europejscy na Rzecz Alternatywnej Polityki Gospodarczej* (określającą się także jako *Grupa EuroMemorandum*) na podstawie dyskusji w ramach 12. konferencji, która odbyła się w dniach 29 września – 1 października 2006 r. w Brukseli.

Kontakt:

Włodzimierz Dymarski, Poznań (wlodzimierz.dymarski@ae.poznan.pl)

Miren Etxezarreta, Barcelona (metxezarreta@telefonica.net)

Trevor Evans, Berlin (evans@fhw-berlin.de)

Marica Frangakis, Ateny (frangaki@otenet.gr)

Jörg Hufschmid, Brema (Hufschmid@ewig.uni-bremen.de)

Anne Karras, Gotynga (annekarras@web.de)

Jacques Mazier, Paryż (mazier@seg.univ-paris13.fr)

Frieder Otto Wolf, Berlin (fow@snaflu.de).

Spis treści

Streszczenie	4
Wprowadzenie. Kontynuacja neoliberalnej transformacji Europy	6
1. W kierunku bardziej niestabilnej Unii – rozwój gospodarczy i społeczny w ostatnim okresie	9
1.1. Powolny wzrost, trwałe bezrobocie i rozległe obszary nierównowagi – rozwój makroekonomiczny	9
1.2. Więcej niepewności i ubóstwa oraz więcej bogactwa: rosnące nierówności w UE	12
1.3. „Syndrom nowych państw członkowskich”: nadrabianie makroekonomicznych zaległości bez poprawy sytuacji społecznej – przypadek Polski	14
1.4. Daleko od wypełnienia zobowiązań: niewystarczająca ochrona środowiska	18
1.5. Rosnące napięcia finansowe – problemy w sferze europejskich finansów	19
2. Ignorowanie słabych wyników i rosnącej krytyki – polityka gospodarcza i społeczna	21
2.1. Wyższe stopy procentowe i niższe budżety publiczne – duch restrykcji makroekonomicznych	21
2.2. “Bolkestein” w nowej szacie – duch deregulacji w nowej dyrektywie dotyczącej usług	22
2.3. Pożyteczna ocena sytuacji ale nieskuteczna polityka – duch niezdecydowania w walce z ubóstwem	25
2.4. Atak na minimalne standardy – duch kontrreformy w planowanych zmianach dyrektywy dotyczącej czasu pracy	26
2.5. Bezpieczeństwo poprzez działania militarne i powrót do energii atomowej – duch siły i braku odpowiedzialności za środowisko w polityce energetycznej	28
2.6. Nierozważne ambicje kosztem konsumentów – duch ujednolicania w planach Komisji dotyczących finansowania mieszkalnictwa	31
2.7. W kierunku neomerkantylizmu – duch agresywności w europejskiej polityce handlowej	32
3. Demokratyczna polityka gospodarcza podstawą dla zrównoważonej Europy społecznej – propozycje alternatywne w stosunku do transformacji neoliberalnej	34
3.1. Polityka makroekonomiczna dla zrównoważonego wzrostu i pełnego zatrudnienia	34
3.2. Krótszy czas pracy, lepsza ochrona – postępową reformą dyrektywy dotyczącej czasu pracy	37
3.3. Wiążące programy i więcej środków – inicjatywy na rzecz zwalczania ubóstwa	39
3.4. Standardy minimum socjalnego, minimalne stawki płac i solidarystyczna koordynacja wynagrodzeń	40
3.5. Wydajność i wystarczalność energetyczna– polityka bezpieczeństwa energetycznego i równowagi ekologicznej	42
3.6. Stabilność finansowa i postęp społeczny – reorientacja polityk rynku finansowego	44
3.7. Bardziej sprawiedliwa i sprzyjająca rozwojowi polityka handlowa	47

Streszczenie

Bieżący rozwój gospodarczy i społeczny w Unii Europejskiej charakteryzuje się rosnącym ryzykiem i niepewnością. Rok 2006 przyniósł umiarkowany wzrost gospodarczy a ogólny wzrost liczby osób pozostających bez pracy zatrzymał się, przynajmniej tymczasowo. Jednak poziom bezrobocia pozostaje niedopuszczalnie wysoki. W tym samym czasie niestabilność warunków pracy i ubóstwo osób bezrobotnych, jak również 14 milionów zatrudnionych, zwiększyły się, podczas gdy – z drugiej strony – nastąpiła eksplozja zysków firm i dalszy wzrost liczby europejskich milionerów. Ponadprzeciętna stopa ubóstwa wśród dzieci (20%) i wśród osób starszych (18%) w jednym z najbogatszych regionów świata jest skandalem. W nowych krajach członkowskich dynamiczny wzrost produkcji i wydajności nie wiązał się z odpowiednią poprawą sytuacji społecznej. Bardzo duże deficyty na rachunkach bieżących w tych krajach świadczą o znacznej nierównowadze i zagrażają spójności gospodarczej Unii.

Prognozy dalszego rozwoju w UE nie zapowiadają poprawy sytuacji. Ogólnoświatowy wzrost gospodarczy nie będzie w dalszym ciągu wspierany przez niezwyklej ekspansję Stanów Zjednoczonych. Wynikające stąd spowolnienie światowego rozwoju gospodarczego wpłynie szczególnie silnie na UE, ponieważ w ostatnich latach polityka ekonomiczna Unii koncentrowała się w większości na próbach poprawienia jej pozycji na świecie – często kosztem wewnętrznych dochodów i popytu. Kiedy rynki zewnętrzne stają się obecnie mniej dynamiczne, popyt wewnętrzny UE jest zbyt słaby, aby zastąpił je w najbliższej przyszłości. Należy spodziewać się nowej fali wzrostu bezrobocia i dalszego zwiększenia ubóstwa. Dodatkowo pojawia się niepewność związana z rynkami finansowymi. Wielkość obrotu akcjami przewyższyła właśnie poziom z późnych lat 90-tych XX w., liczba i aktywa funduszy hedgingowych podwoiły się od 2000 r. a obrót instrumentami pochodnymi w 2005 r. był ponad trzy razy większy niż w 2000 r. Nawet instytucje takie jak MFW i Bank Rozliczeń Międzynarodowych (BRM) są zaniepokojone potencjalnymi zagrożeniami niestabilności, które ponownie narastają w światowym systemie finansowym.

W tym niepewnym i niestabilnym otoczeniu polityka gospodarcza powinna zapewnić solidne podstawy dla stabilnego rozwoju gospodarczego i społecznego, bezpieczeństwa środowiska naturalnego i globalnej solidarności. Niestety, ani UE ani większość państw członkowskich nie podejmuje tego wyzwania. Zamiast tego:

- *polityka makroekonomiczna* zamyka się w ramach restrykcji monetarnych i fiskalnych na poziomie krajowym, jak i na szczeblu UE;
- Komisja Europejska i Rada Europejska przeforsowały, pomimo ostrej krytyki i sprzeciwu europejskiej opinii publicznej, w zasadzie *niezmienioną dyrektywę w sprawie usług*, która jest oparta na niemalże bezwarunkowym radykalizmie rynkowym;
- w reakcji na niepewne długookresowe perspektywy zaopatrzenia w kopalne surowce energetyczne, zamiast promować wszystkimi możliwymi środkami rozwój nowych źródeł energii i oszczędność energii, UE zastanawia się nad *zwiększeniem wykorzystania energii atomowej* a nawet *użyciem sił zbrojnych w celu zapewnienia dostępu do pól naftowych*;
- w obszarze *ubóstwa i niepewności* reakcja Wspólnoty ograniczała się do tej pory do gromadzenia i upowszechniania danych bez podejmowania jakichkolwiek zdecydowanych działań i angażowania środków finansowych na walkę z ubóstwem;
- po raz pierwszy w historii UE rozpoczęła *atak na jedną z nielicznych istniejących europejskich zasad ochrony praw pracowniczych*. Przewiduje się rozszerzenie elastyczności i sprzeciwienie się orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, o tym że czas dyżurów („on-call”) wlicza się do czasu pracy.

- w swojej polityce wobec *rynków finansowych* UE koncentruje się wyłącznie na otwieraniu rynków, co odbywa się kosztem konsumentów, jak w przypadku nowej inicjatywy związanej z finansowaniem mieszkalnictwa;
- w końcu, w negocjacjach w ramach Światowej Organizacji Handlu (ŚOH) i po ich – przynajmniej tymczasowym niepowodzeniu – również w negocjacjach dwustronnych, UE podejmuje obecnie coraz bardziej *agresywną neomerkantylistyczną politykę handlową*, która jest bardzo szkodliwa dla partnerów i nie przynosi korzyści samej Unii.

Ta coraz bardziej oczywista transformacja Unii Europejskiej i Europy w neoliberalny obszar swobody funkcjonowania korporacji i podrzędności kwestii społecznych nie jest jedynym możliwym kierunkiem rozwoju. Istnieją rozwiązania alternatywne, obejmujące zarówno działania, które można podjąć niezwłocznie jak i dalej sięgające reformy instytucjonalne. Ich podstawą i sednem są: wzmocnienie przejrzystości demokratycznej, publiczna dyskusja i uczestnictwo w decyzjach gospodarczych wszystkich warstw społecznych.

Jako takie alternatywne rozwiązania proponujemy:

- **ogólne ukierunkowanie polityki gospodarczej**, które umożliwia a zarazem zobowiązuje państwa członkowskie i UE do realizacji pełnego zatrudnienia, opieki społecznej i sprawiedliwości, zachowania środowiska naturalnego i pokojowych międzynarodowych stosunków gospodarczych jako celów nadrzędnych;
- **ramy makroekonomiczne**, które nie są skrepowane uznaniowymi ograniczeniami deficytu budżetowego lub tendencyjnymi priorytetami, ale zostawiają przestrzeń dla ekspansywnej polityki pieniężnej i fiskalnej oraz zapewniają instrumenty i środki do realizacji tych polityk. Obejmuje to programy wielkich inwestycji publicznych, zakończenie konkurencji podatkowej, większy budżet UE oraz bardziej demokratyczne i sprawne metody jego finansowania.
- zwrot w kierunku **postępowej reformy dyrektywy dotyczącej czasu pracy**: skrócenie tygodnia pracy i więcej możliwości i społecznej ochrony pracy w niepełnym wymiarze czasu oraz wyeliminowanie możliwości rezygnacji pracownika z obowiązującej normy maksymalnego tygodniowego czasu pracy (opt-outs);
- opracowanie **ogólnych i szczegółowych minimalnych standardów socjalnych** dla całkowitych wydatków społecznych, edukacji, opieki zdrowotnej, itp., które powinny prowadzić do stopniowej konwergencji „w górę”;
- położenie silnego nacisku na **odnawialne źródła energii, bardziej wydajne wykorzystanie energii** i silniejsze promowanie **oszczędności energii** w przemyśle i w gospodarstwach domowych, jako główne priorytety w europejskiej polityce energetycznej, co mogłoby znacząco przyczynić się do trwałego bezpieczeństwa środowiska naturalnego;
- **całkowita reorientacja polityki rynków finansowych**: odejście od dążenia wyłącznie do obniżki kosztów, zwiększenia szybkości transakcji i ochrony akcjonariuszy, a skierowanie uwagi na utrzymanie stabilności systemu finansowego poprzez ograniczenia spekulacji finansowych oraz na osiągnięcie spójności społecznej, poprzez ochronę konsumentów i tworzenie konkretnych możliwości dla małych przedsiębiorstw, i słabszych grup społecznych;
- **reforma polityki handlowej i polityki rozwoju**, skierowana na nawiązywanie pokojowych, uczciwych i sprawiedliwych stosunków handlowych, bezwzględnie zgodnych z uznawanymi w skali międzynarodowej standardami dotyczącymi pracy i ekologii oraz takie traktowanie krajów mniej rozwiniętych, które sprzyjać będzie ich rozwojowi.

Wprowadzenie. Kontynuacja przemian neoliberalnych w Europie

Za kilka tygodni Unia Europejska pod przewodnictwem Niemiec rozpocznie przygotowania do obchodów 50-tej rocznicy Traktatu Rzymskiego, podpisanego w marcu 1957 r., na podstawie którego utworzono Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Oficjalni przedstawiciele UE będą wskazywać z jednej strony, że Wspólnota, którą utworzyło w warunkach zimnej wojny sześć państw zachodnioeuropejskich, po upadku socjalizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, stała się potężną Unią z 27 członkami z krajów Europy zachodniej i wschodniej zdolną stać się „najbardziej konkurencyjnym regionem na świecie”. Z drugiej strony będzie się podkreślać, że gospodarczej i politycznej pozycji Unii Europejskiej w świecie zagraża trwała dominacja Stanów Zjednoczonych, pojawienie się nowych sił, Chin i Indii, oraz zaostrzająca się globalna konkurencja. Prawdopodobnie przyzna się, że UE jest obecnie w sytuacji osłabienia ekonomicznego i kryzysu politycznego, i że konieczne jest podejmowanie zwiększonych wysiłków i wewnętrznych reform, aby sprostać tym wyzwaniom i wzmocnić konkurencyjność UE. W tym celu zaleca się większą wewnętrzną liberalizację i elastyczność, aby zachować i wzmocnić „Europejski Model Społeczny” w UE. Rekomenduje się również wykorzystywanie w większym stopniu potęgi gospodarczej i militarnej w celu upowszechnienia tego modelu na świecie.

Ten pogląd nie jest nowy i z perspektywy gospodarczej, społecznej i politycznej jest nie do zaakceptowania. Ignoruje on i kwestionuje głębokie i destruktywne zmiany Unii Europejskiej od połowy lat 80-tych XX-wieku, przekształcające Wspólnotę w coraz bardziej neoliberalny obszar konkurencji, nierówności społecznych i politycznej agresywności. Ta transformacja nastąpiła i trwa nadal, zarówno wewnątrz UE jak i w odniesieniu do jej pozycji w świecie.

Z wewnętrznego punktu widzenia EWG zaczęła funkcjonować jako Wspólnota zróżnicowanych gospodarek, które wyciągnęły wnioski z głębokiego kryzysu wczesnych lat 30-tych XX-wieku: że postępujący rozwój gospodarczy i społeczny wymaga interwencji makroekonomicznej i strukturalnej, że konkurencja na wspólnym rynku wymaga jednolitych reguł i wspólnej polityki gospodarczej oraz, że postęp społeczny wymaga silnego sektora publicznego w każdym społeczeństwie. Te wnioski, wdrożone w różnorodny sposób, w różnych krajach, stanowiły wspólną – chociaż wywołującą pewne kontrowersje – podstawę dla Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i stworzyły podwaliny niespotykanego wcześniej dynamizmu gospodarczego w latach 50-tych i 60-tych XX w. Jednak począwszy od połowy lat 70-ych były one najpierw stopniowo, później coraz gwałtowniej, odsuwane na bok

i osłabiane przez rosnącą rolę konkurencji jako nadrzędnej zasady całego życia gospodarczego a następnie również znacznej części życia społecznego. Polityka makroekonomiczna została ograniczona do zasad bezwzględnej stabilności cen i zrównoważonego budżetu państwa, natomiast ujednoczenie zasad konkurencji zostało w większości zastąpione przez konkurencję zasad, w tym także tych, które odnoszą się do bezpieczeństwa socjalnego, ochrony pracy oraz równowagi i trwałości środowiska. Ta strategia wycofywania się była sukcesem w tym sensie, że zwiększyła ekonomiczną rentowność i polityczną siłę kapitału. Ale równocześnie była ona bardzo destrukcyjna: fundamentalizm makroekonomiczny i redystrybucja „z dołu do góry” stały się hamulcem wzrostu gospodarczego, wywołały wysokie bezrobocie i osłabiły spójność społeczną w większości państw członkowskich.

Podobna transformacja następuje w odniesieniu do zewnętrznej pozycji UE. Na początku została ona zdefiniowana jako ściślejsza współpraca w ramach globalnego, zakładającego współdziałanie – choć hegemonicznego – kontekstu postanowień z Bretton Woods oraz instytucji stałego kursu walutowego i przyjętych zasad kontroli kapitału. To był globalny parasol dla „złotych lat” okresu powojennego. Jednak w latach 70-tych XX-wieku, w wyniku inicjatywy USA przy aktywnym wsparciu Niemiec, ten zakładający współdziałanie kontekst został zburzony i zastąpiony niczym nieskrępowaną konkurencją międzynarodową za pomocą elastycznych kursów walutowych i stopniowej liberalizacji przepływów kapitału. ŚOH, która miała być instrumentem wprowadzającym w życie globalny wolny handel, nie sprawdziła się z powodu tendencyjnego stanowiska krajów uprzemysłowionych wobec krajów rozwijających się. Obecnie wydaje się, że niezmiennie neomerkantylistyczne stanowisko Niemiec – tymczasowo tylko przerwane przez zawirowania spowodowane zjednoczeniem kraju – zostanie przeniesione na poziom unijny wraz z umowami o dwustronnym handlu i tworzeniem stref wpływu. Niepokojący jest fakt, że tworzenie bloków gospodarczych idzie w parze ze zwiększonymi ambicjami militarnymi. Pierwszą i zarazem główną siłą napędową integracji europejskiej po II Wojnie Światowej było nieodparte pragnienie ludzi, by zapobiec na zawsze nowym awanturom militarnym w krajach europejskich. Obecnie Unia Europejska wszczyną nowe awantury militarne i wzmacnia swoje siły zbrojne, aby dalej iść tą drogą.

W takich warunkach samodestrukcji i polaryzacji nie dziwi, że ostatnie rozszerzenie UE, wydarzenie historyczne wielkiej wagi, spotkało się ze sceptycyzmem ze strony prawie wszystkich zainteresowanych. Integracja ubogich krajów z bogatszym blokiem może wydawać się szansą i postępem. Jednak w tych konkretnych okolicznościach oznacza ona równocześnie dodatkową presję strony silniejszej na słabszą, bez wystarczającego wsparcia politycznego i ekonomicznego. Przewidywalnym tego rezultatem jest to, że mimo doganiania

krajów bogatszych przez kraje biedniejsze pod względem średniego dochodu, polaryzacja w nowych krajach członkowskich zwiększa się.

W tej sytuacji, gdy transformacja UE w obszar gospodarki neoliberalnej jest już znacznie zaawansowana a jej przekształcanie w neomerkantylistyczny blok nabiera rozpędu, Niemcy przejmują przewodnictwo w UE w pierwszym półroczu 2007 r. Program prezydencji, przygotowany przez rząd niemiecki, spotkał się z dobrym przyjęciem Komisji Europejskiej. Składa się on głównie z dwóch części:

- kontynuacja i zakończenie procesu pełnego otwarcia rynków,
- ponowne postawienie projektu Konstytucji Europejskiej na porządku dziennym UE i przygotowanie jego przyjęcia podczas prezydentury Francji w 2008 r..

Ten program jest odzwierciedleniem dość dużej arogancji oraz lekceważenia krytyki i sprzeciwu opinii publicznej. Dalsza liberalizacja rynku, w szczególności w obszarze usług, stała się przedmiotem licznej krytyki i protestów społecznych przeciwko burzeniu standardów społecznych i „wyścigowi do dna” z powodu nieuregulowanej konkurencji. Pomimo to niemiecka prezydencja i Komisja Europejska wydają się zdecydowane kontynuować ten kierunek. To samo podejście dominuje w odniesieniu do Konstytucji. Została ona odrzucona we Francji i w Holandii, ponieważ jej przyjęcie mogłoby nadać neoliberalnemu programowi gospodarczemu status imperatywu konstytucyjnego. Komisja i kolejne prezydencje najwyraźniej nie wykorzystywały późniejszego „okresu refleksji” na przeanalizowanie tych przyczyn i opracowanie lepszych konstytucyjnych podstaw dla Europy społecznej. Natomiast wydają się one zdecydowane powtórnie przedstawić ten sam tekst, mając nadzieję, że zostanie on tym razem przyjęty przez wszystkich członków.

W tym memorandum prezentujemy krótki opis i ocenę sytuacji makroekonomicznej i społecznej oraz ostatnie wydarzenia w UE (rozdział 1) a następnie analizę i krytykę głównych kierunków polityki gospodarczej i stosunków politycznych, które są w dużym stopniu odpowiedzialne za niekorzystny rozwój sytuacji (rozdział 2). W stosunku do tej destruktywnej polityki istnieją alternatywne warianty, które mogłyby doprowadzić do silniejszego rozwoju gospodarczego, silniejszej regionalnej i społecznej spójności w całej UE, większego dobrobytu dla większej liczby obywateli w każdym z krajów Unii oraz bardziej partnerskich stosunków z krajami rozwijającymi się (rozdział 3). Wdrożenie takich alternatywnych rozwiązań jest trudne z dwóch powodów. Po pierwsze, mają one złożoną naturę i wymagają skrupulatnego opracowania oraz współdziałania. Po drugie, napotkają one silny opór wpływowych sił związanych z kapitałem finansowym i innymi korporacji, które odnoszą korzyści z obecnej neoliberalnej kontrreformy i które zrobiły wiele, aby nadać jej obecny kierunek.

Dlatego też opracowanie zaleceń dla alternatywnej polityki gospodarczej nie powinno być traktowane wyłącznie jako przedsięwzięcie akademickie, ale powinno być także postrzegane jako wkład do społecznej mobilizacji na rzecz lepszej Europy.

1. W kierunku bardziej niestabilnej Unii – rozwój gospodarczy i społeczny w ostatnim okresie

Makroekonomiczne wyniki Unii Europejskiej w całej obecnej dekadzie były niezadowalające i nie przyczyniły się do rozwiązania dokuczliwych i rosnących problemów społecznych. Stopa bezrobocia jest wciąż niedopuszczalnie wysoka, ubóstwo rośnie, trwa proces niszczenia środowiska naturalnego a poważna nierównowaga osłabia ekonomiczną i społeczną spójność. W kontekście globalnym, kiedy gospodarka USA traci wiodącą rolę we wzroście gospodarczym a spekulacje finansowe przekraczają poziom z późnych lat 90-tych XX w. oczywista słabość Unii Europejskiej zwiększa niestabilność i niepewność.

1.1. Powolny wzrost, trwale bezrobocie i rozległe obszary nierównowagi – rozwój makroekonomiczny

Wzrost gospodarczy w UE był w pierwszych pięciu latach dekady słaby, przeciętnie 1,7% rocznie (a jeszcze gorzej było w strefie euro, bo 1,4% rocznie, zob. tab. 1). Wzrost gospodarczy w 2006 r. na poziomie 2,8% dla UE25 (2,6% w strefie euro), wydaje się być zjawiskiem przejściowym, gdyż większość głównych instytucji przewiduje ponowne spowolnienie gospodarcze od 2007 r.¹ W tym samym czasie wzrost wydajności był ogólnie niski: około 1,2% rocznie (0,9% w strefie euro) w latach 2001-2005 i 1,3% (1,2% w strefie euro) w 2006 r. (W Stanach Zjednoczonych w podanym wyżej pięcioleciu wyniósł on 2,2% rocznie). Znaczący wzrost wydajności nastąpił jedynie w nowych państwach członkowskich (NPC) z Europy Środkowo-Wschodniej. Reasumując, ścieżkę rozwoju makroekonomicznego Europy na początku nowego milenium można ocenić jako mierną, wykazującą się umiarkowanym wzrostem gospodarczym i w rezultacie niskim wzrostem zatrudnienia, z pewnością niewystarczającym do obniżenia bezrobocia, oraz słabym wzrostem wydajności. W niektórych krajach, (Włochy i Hiszpania), wzrost zatrudnienia nastąpił kosztem wzrostu wydajności. Mogło to być spowodowane zwiększeniem zatrudnienia niepełnym wymiarze czasu pracy lub negatywnym wpływem elastyczności rynku pracy na wydajność.

¹ Dane dla 2006 stanowią prognozę Europejskiej Komisji z listopada 2006 r.

Tabela 1. Wyniki makroekonomiczne krajów Unii Europejskiej w latach 2001 - 2006

	PKB	Stopa wzrostu		Wzrost wydajności		Stopa bezrobocia		Rachunek bieżący	
	per capita in PPP (EU25=100)	gospodarczego (w %)		pracy (w %)		(w %)		(w % PKB)	
	2001-05	2001-05	2006	2001-05	2006	2001-05	2006	2001-05	2006
UE (25)	100	1.7	2.8	1.2	1.3	8.8	8.0	0.0	-0.5
Strefa euro	107	1.4	2.6	0.9	1.2	8.5	8.0	0.3	-0.1
Austria	122	1.4	3.1	1.3	2.4	4.4	5.2	-0.1	3.0
Belgia	118	1.4	2.7	0.9	1.8	7.8	8.6	3.5	2.4
Cypr	82	3.2	3.8	1.7	2.3	4.3	5.4	-4.4	-6.0
Czechy	69	3.7	6.0	2.4	5.1	7.9	7.4	-5.1	-3.1
Dania	123	1.4	3.0	1.3	1.8	5.0	3.8	2.9	1.9
Estonia	49	8.3	10.9	6.5	7.5	10.1	5.4	-11.4	-11.5
Finlandia	112	2.5	4.9	1.4	3.4	8.9	7.7	5.3	5.5
Francja	111	1.5	2.2	1.0	1.4	9.2	9.3	0.1	-2.1
Grecja	79	4.4	3.8	3.3	2.3	10.2	9.3	-7.5	-8.5
Hiszpania	96	3.2	3.8	0.4	0.5	10.5	8.1	-4.7	-8.6
Holandia	125	1.2	3.0	1.3	1.3	3.6	3.9	5.1	7.6
Irlandia	134	5.2	5.3	2.2	0.9	4.4	4.3	-0.9	-3.2
Litwa	45	7.6	7.8	6.6	5.8	12.4	5.9	-2.1	-8.9
Łotwa	41	8.1	11.0	6.4	8.2	11.0	7.4	-11.2	-16.1
Luksemburg	230	3.0	5.5	0.3	1.7	3.7	4.6	9.2	11.4
Malta	72	0.3	2.3	-0.5	1.3	7.5	7.0	-2.6	-10.9
Niemcy	109	0.6	2.4	1.5	2.0	8.7	8.9	2.4	4.5
Polska	48	3.0	5.2	3.6	1.8	18.9	13.9	-2.6	-2.3
Portugalia	75	0.7	1.2	0.2	0.6	5.9	7.6	-7.4	-9.0
Słowacja	51	4.6	6.7	4.1	4.0	18.0	14.3	-6.0	-7.8
Słowenia	77	3.5	4.8	2.8	4.0	6.4	6.1	-1.3	-1.9
Szwecja	116	2.2	4.0	1.9	2.4	5.9	7.3	5.6	6.3
W. Brytania	116	2.5	2.7	1.4	1.8	4.9	5.3	-2.0	-2.5
Węgry	59	4.2	4.0	3.8	3.8	6.1	7.3	-7.5	-7.3
Włochy	108	0.6	1.7	-0.0	0.4	8.4	7.1	-0.9	-1.4

Źródło: Eurostat, baza danych AMECO; dane dla 2006 r. zostały zaczerpnięte z opracowania Komisji Europejskiej, *Economic Forecasts*, Jesień 2006 r.

Można zaobserwować istotne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Główne, duże kraje w strefie euro – Francja, Niemcy i Włochy – wykazują się wskaźnikami wzrostu poniżej średniej i podobnymi poziomami i zmianami stopy zatrudnienia. Z drugiej strony kraje skandynawskie notują stopę wzrostu gospodarczego powyżej średniej oraz znacznie zmniejszyły w ostatnim czasie stopy bezrobocia. Ich szczodry system opiekuńczy wydaje się powiązany z niską stopą bezrobocia, na co zwrócono wyraźnie uwagę w tegorocznym *Employment Outlook* opublikowanym przez OECD.

Kraje Europy południowej oraz Irlandia osiągają stosunkowo szybki wzrost gospodarczy, chociaż stopy bezrobocia pozostają wciąż wysokie. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej są regionem o najszybszym wzroście gospodarczym, ale bezrobocie utrzymuje się na bardzo

wysokim poziomie.: Słowacja (14,3%) i Polska (13,9%)*, wykazują najwyższe stopy bezrobocia w Europie. W tych krajach wysoka stopa bezrobocia ma szczególnie drastyczny wpływ na warunki życia, ponieważ wydatki publiczne na opiekę socjalną są niższe niż w UE15 (odpowiednio 27,6% PKB i 18,5% PKB)².

Zróznicowanie wyników ekonomicznych ma również odzwierciedlenie w narastających różnicach w rachunkach bieżących bilansu płatniczego. Podczas gdy niektóre kraje notują znaczną nadwyżkę w rachunku bieżącym, np. Holandia (7,6% PKB), Szwecja (6,3% PKB) i Niemcy (4,5% PKB), inne mają wysokie deficyty. Łotwa i Estonia mają dwucyfrowe procentowe wskaźniki deficytu, w Portugalii deficyt ten wynosi 9,0% PKB, na Słowacji, w Grecji, Hiszpanii i na Węgrzech deficyty przekraczają 7% PKB. Pomimo, że ta sytuacja na rachunku bieżącym jest w niektórych przypadkach produktem ubocznym nieprzeciętnych wyników wzrostu gospodarczego, to jest ona równoznaczna z niebezpieczną nierównowagą, która zagraża spójności ekonomicznej i politycznej Unii Europejskiej. Dla krajów, które jeszcze nie wprowadziły euro może ona wywołać presję na dewaluację, a to z kolei może zwiększyć niestabilność na rynkach walutowych.

Pomimo zróżnicowanych wyników poszczególnych krajów członkowskich w stosunkach z otoczeniem zewnętrznym, pozycja Unii Europejskiej w światowej gospodarce jest silna. Unia jest największym i najważniejszym na świecie ugrupowaniem handlowym. Mimo spektakularnego pojawienia się na globalnej scenie krajów azjatyckich, w szczególności Indii i Chin, Unia Europejska była zdolna zwiększyć swój udział w rynku towarów i utrzymać wiodącą rolę na rynku usług. Jej pozycja rynkowa wzmacniała się od lat 90-tych XX w., kiedy handel zewnętrzny UE znacznie powiększył się zarówno w zakresie towarów jak i usług. Udział zewnętrznego obrotu towarowego (eksport plus import) UE15 w stosunku do PKB wzrósł z 14,92% w 1991 r. do 21,86% w 2004 r. Dla usług wskaźnik ten wzrósł z 5,51% w 1990 r. do 7,12% w 2004 r. Unia zdołała zwiększyć swój udział w światowym eksporcie towarów z 16% w 1991 r. do 20% w 2004 r. W eksporcie usług nastąpiły podobne zmiany. Mimo że udział UE w światowym eksporcie usług zmniejszył się z rekordowo wysokiego poziomu 24,52% w 1990 r. do 20,71% w 1992 r., to zdołała ona utrzymać ten poziom w całym okresie do 2004 r., kiedy to wyniósł on 20,81%. Z drugiej strony, mniej więcej w tym samym okresie udział eksportu USA w światowym eksporcie towarów zmalał o 3 punkty

* Podane wielkości pochodzą z jesiennej Prognozy Ekonomicznej Komisji Europejskiej. Faktyczne stopy bezrobocia w tych krajach w grudniu 2006 wynosiły według Eurostatu; w Polsce 12,8%, na Słowacji 12,0%. Zob. Euro-Indicators News Release 15/2007 z 31 stycznia 2007 r. (przyp. tłumacza).

² Opracowanie na podstawie danych Eurostat, 2005 r.

procentowe, do mniej niż 15%, a w przypadku usług o 1,7 punktu procentowych do 15,3%. Zatem wynik Unii Europejskiej w porównaniu do głównego rywala w handlu międzynarodowym, okazuje się być całkiem korzystny.

Mimo tej silnej zewnętrznej pozycji UE, obecna ścieżka rozwoju i prowadzona polityka są niewystarczające, aby stawić czoło dwóm, głównym problemom: nierównościom standardów życia i masowemu bezrobociu. Postęp w kierunku zbliżania standardów życia jest o wiele za wolny. PKB na 1 mieszkańca w poszczególnych państwach UE jest wciąż ogromnie zróżnicowany (zob. tabela 1) ³. Trwałe masowe bezrobocie stanowi poważną porażkę w sferze dobrobytu społecznego i jest prawdopodobnie największym, ekonomicznym wyzwaniem dla Europy. Obecnie około 18,7 miliona ludzi w Europie jest zaliczanych do bezrobotnych. Umiarkowany spadek bezrobocia w 2006 r. jest znikomy w porównaniu ze skalą problemu. Jak wskazują doświadczenia, obecny kierunek polityki gospodarczej koncentrujący się na liberalizacji rynku pracy jest nieskuteczny w zmniejszaniu bezrobocia.

1.2. Więcej niepewności i ubóstwa oraz więcej bogactwa: rosnące nierówności w UE

Trwałe bezrobocie, niskie płace i deregulacja rynków pracy zwiększyły niepewność społeczną i ryzyko oraz przyczyniły się w dużej mierze do większej nierówności i ubóstwa w UE. Zwiększył się udział umów okresowych, samozatrudnienia i zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy w stosunku do zatrudnionych ogółem i chociaż nie każda umowa o pracę w niepełnym wymiarze czasu oznacza brak stabilności, to udział pracujących niedobrowolnie w niepełnym wymiarze czasu pracy wzrósł z 15,6% w 2002 r. do 20,3% w 2005 r., tj. co piąty zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy chciałby, ale nie może znaleźć zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu. (zob. tabela 2). Szczególnie drastyczny, bo o prawie o trzy punkty procentowe, był wzrost tego udziału w 2005 r.

Oprócz niepewnego zatrudnienia, głównym zagrożeniem dla rosnącej części ludności pozostaje ubóstwo⁴. Nieznaczne pozytywne zmiany, który zaczęły się w połowie lat 90-tych obecnie cofnęły się i stopa ubóstwa, która spadła z 17% do 15% powróciła do poziomu 17% w 2005 r. Około 72 miliony ludzi w Unii Europejskiej (UE25) żyje z dochodów poniżej

³ PKB nie jest idealną miarą dobrobytu. Program Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (*UNDP*) publikuje szacunki Wskaźnika Rozwoju Społecznego (*HDI*), jako szerszą miarę dobrobytu. Warto zauważyć, że krajom z wysokimi wydatkami społecznymi zwykle wiedzie się lepiej pod względem dobrobytu niż pozostałym. Dla przykładu Szwecja znajduje się na czele listy HDI pomimo dopiero siódmego miejsca pod względem PKB per capita (w 2003 r.)

⁴ Zdefiniowane jako dochód indywidualny poniżej 60% mediany dochodu ekwiwalentnego (*equivalised*) w danym kraju.

krajowego proggu ubóstwa. Liczba ta wzrośnie do około 80 milionów osób po wstąpieniu do UE Bułgarii i Rumunii. Ze względu na fakt, że próg ubóstwa mierzony siłą nabywczą jest o wiele wyższy w państwach UE15 niż w państwach UE10 – 15.966 € dla gospodarstw domowych złożonych z dwóch osób dorosłych i dwojga dzieci w pierwszym przypadku i 6.742 € w drugim – różnicowanie warunków życia w całej Unii Europejskiej jest ogromne.

Tabela 2. Niepewność zatrudnienia

	UE-25	UE-15	Wartość maksymalna 2005 r.		Wartość minimalna 2005 r.	
Umowy terminowe w % zatrudnionych ogółem (15-64 lat)	2000: 12.5 2005: 14.2	2000: 13.7 2005: 14.0	Hiszpania Polska	33.3 25.4	Irlandia Estonia	2.5 3.3
Samozatrudnieni* w % zatrudnionych ogółem	2004: 15.9	2004: 14.9	Grecja	40.2	Szwecja	4.9
Zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy w % zatrudnionych ogółem (15-64 lat)	1995: b.d. 2000: 15.9 2005: 18.0	1995: 15.6 2000: 17.5 2005: 19.8	Holandia Wielka Brytania Szwecja	45.8 24.8 24.3	Słowacja Węgry Czechy	2.3 4.1 4.3
Niedobrowolnie zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu w % zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy ogółem	2002: 15.6 2003: 16.7 2004: 17.7 2005: 20.3	2002: 14.6 2003: 15.7 2004: 16.9 2005: 19.7	Grecja Litwa Włochy Łotwa	50.9 48.8 40.2 38.5	Holandia Słowenia Wielka Brytania Austria	4.1 8.2 8.3 11.1

Źródło: baza danych Eurostat; * = Komisja Europejska, *Employment in Europe 2005.*; b.d. = brak danych.

Niektóre grupy społeczne są szczególnie zagrożone ubóstwem (patrz tabela 3): co piąte dziecko w Unii Europejskiej jest biedne a ludzie starsi są bardziej narażeni na ubóstwo niż dorośli w wieku od 15 do 64 lat. Gospodarstwa domowe z dziećmi a zwłaszcza gospodarstwa domowe z jednym rodzicem są znacznie bardziej zagrożone ubóstwem niż gospodarstwa bez dzieci. Stopa ubóstwa osób bezrobotnych (40%) jest pięć razy wyższa niż zatrudnionych (8%). Jednak liczba absolutna osób zatrudnionych i równocześnie biednych – około 14 milionów tzw. „biednych pracujących” – jest dwukrotnie wyższa niż liczba biednych bezrobotnych (około 7 milionów). Wynika to ze zmian na rynkach pracy: wzrostu udziału niskopłatnych prac i wzrostu ryzyka niedobrowolnego zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz zatrudnienia krótkookresowego.

Przedstawione dane statystyczne dają jednak ciągle zbyt korzystne wyobrażenie o ubóstwie i wykluczeniu społecznym w UE. Nie obejmują one tych grup, które są szczególnie podatne i narażone na ubóstwo – na przykład bezdomni, ofiary handlu ludźmi, (nielegalni) imigranci, ludzie w zakładach opieki społecznej – a które często nie są nawet policzone.

Bezdiskusyjny fakt rosnącego ubóstwa „dołów społecznych” pozostaje w rażącym i skandalicznym kontraście z rosnącym bogactwem górnych warstw społeczeństw europejskich, dla których jednak oficjalne dane są jeszcze mniej dostępne. Ostatnie dane dotyczące redystrybucji dochodu odnoszą się do 2001 r. Ujawniają one, że najniższy decyl dochodowy

miał 3% udział w dochodzie narodowym, około jedną ósmą tego co górny decyl dochodowy, który otrzymuje prawie jedną czwartą dochodu narodowego (23%). Według Światowego Raportu nt. Bogactwa z 2006 r., opublikowanego przez Merrill Lynch i Capgemini, w ostatnich latach liczba milionerów (majątek liczony w dolarach) w Europie stale się zwiększała (o 2.4% w 2003 r., 4.1% w 2004 r. i o 4.5% w 2005 r.), i osiągnęła liczbę 2,5 miliona osób. Aktywa finansowe tej grupy osób, stanowiącej 0,6% europejskiej populacji, wyniosły 9,4 bilionów dolarów czyli 60% wszystkich aktywów finansowych zarządzanych przez inwestorów instytucjonalnych (15,6 bilionów dolarów)⁵.

Tabela 3. Stopa ubóstwa w Unii Europejskiej w 2004 r. (w %)

	UE25	UE15	UE10	Wartość maksymalna	Wartość minimalna
Wszystkie grupy wiekowe	16	17	16	Portugalia, Słowacja, Irlandia (21)	Czechy (8) Słowenia (10)
Dzieci (poniżej 16 lat)	20	20	22	Słowacja (30) Włochy (26)	Słowenia, Dania (9)
Dorośli (16-64 lata)	15	15	15	Słowacja (20) Portugalia, Grecja, Włochy (18)	Dania, Cypr, Finlandia, Szwecja (10)
Kobiety (powyżej 16 lat)	17	17	14	Irlandia (23) Grecja (22) Portugalia, Hiszpania (21)	Czechy (8) Luksemburg (10)
Mężczyźni (powyżej 16 lat)	14	14	15	Słowacja (21) Portugalia (20)	Czechy (6), Węgry, Szwecja, Luksemburg (10)
Starsi ludzie (powyżej 65 lat)	18	19	9	Cypr (52) Irlandia (40) Hiszpania (30)	Czechy (4) Luksemburg, Polska (6)
Zatrudnieni (powyżej 16 lat), łącznie z samozatrudnionymi	8	8	10 (2003)	Słowacja (15) Portugalia, Grecja (13)	Czechy (3) Słowenia, Finlandia (4)
Bezrobotni (powyżej 16 lat)	40	40	38 (2003)	Wielka Brytania (54) Łotwa (51) Słowacja (50)	Cypr (22) Szwecja (26)
Gospodarstwa domowe bez dzieci na utrzymaniu	15	15	10 (2003)	Cypr (28) Irlandia (24) Portugalia (21)	Czechy (4) Luksemburg (8)
Gospodarstwa domowe z dziećmi na utrzymaniu	18	18	13 (2003)	Słowacja (25) Włochy (24) Hiszpania (23)	Dania (7) Słowenia, Finlandia (8)
Samotny rodzic z dziećmi na utrzymaniu	34	34	24 (2003)	Malta (59) Irlandia (56) Słowacja (41)	Dania, Węgry, Finlandia (16) Szwecja (19)

Źródło: Opracowane na podstawie danych Eurostat z października 2006 r.

1.3. „Syndrom nowych państw członkowskich”: nadrabianie makroekonomicznych zaległości bez poprawy sytuacji społecznej – przypadek Polski

Wstąpienie do struktur UE miało w końcu pozytywny wpływ na rozwój makroekonomiczny nowych krajów członkowskich. Wzrost PKB był w ciągu ostatnich lat znacznie wyższy niż w starych krajach Unii (UE15). Jednakże ta różnica wzrostu w stosunku do gospodarek zachodnioeuropejskich, mimo że niezbędna dla procesu zmniejszania różnic w poziomie

⁵ *Financial Markets Trends, Europe vs. USA*, International Financial Services, (www.ifsl.org.uk), X 2006 r., s. 5.

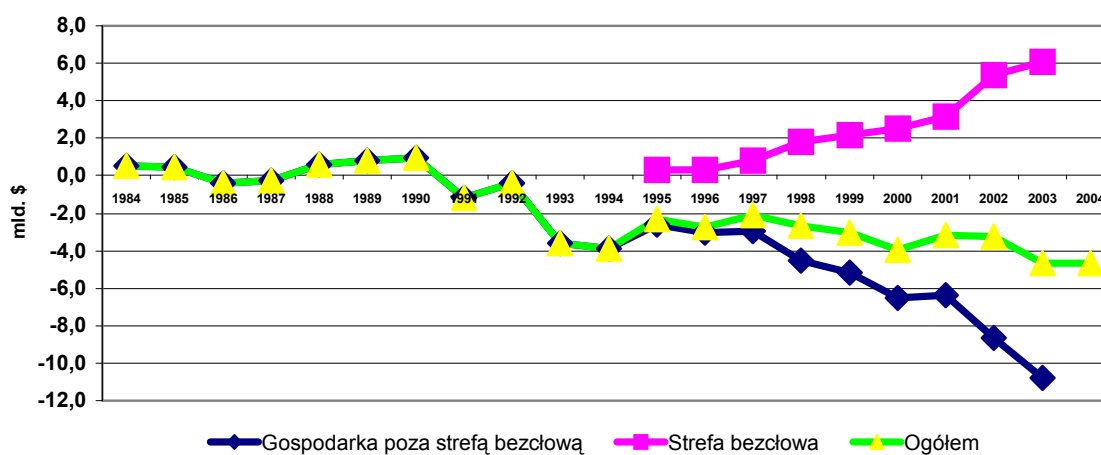
rozwoju, jest jedną z przyczyn innego, bardzo poważnego problemu krajów Europy Środkowo-Wschodniej: ogromnego i trwałego deficytu na rachunku bieżącym w większości krajów. Obiektywna ocena tego stanu rzeczy prowadzi do wniosku, że jeżeli obecne tendencje utrzymają się, ujemny rachunek bieżący i zadłużenie większości NPC będą się pogłębiać, aż państwa te staną się niewypłacalne i będą musiały renegocjować swoje długi. Wyłania się więc latynoamerykański typ rozwoju i wygląda na to że nie ma sił lub ruchów chcących i zdolnych zmienić tę tendencję. Pakiety stabilizacyjne tego typu, jakie zaleca Międzynarodowy Fundusz Walutowy, próbujące rozwiązać problem nierównowagi poprzez redukcję wydatków na służbę zdrowia i edukację lub poprzez reformy finansów publicznych – co jest eufemistycznym określeniem prywatyzacji usług publicznych – nie są raczej w stanie polepszyć konkurencyjności przemysłów przetwórczych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a tym bardziej ich sald rachunku bieżącego (nawet gdyby „polepszyły” one sytuację w zakresie deficytu budżetowego).

Koncepcja neoliberalna mówiąca, że liberalizacja i deregulacja zwiększyłaby wyniki ekonomiczne kraju, ponieważ zasoby mogłyby być alokowane wydajniej i każdy mógłby produkować to, co jest najbardziej odpowiednie i zyskowne, w praktyce prowadziła do poważnych nierównowag zarówno w handlu zagranicznym, jak i na rachunku bieżącym z powodu znaczących różnic w wydajności w porównaniu do zachodnich konkurentów. Kolejne fale prywatyzacji w krajach Europy Środkowowschodniej były równoznaczne z wyprzedaniem krajowych firm kapitałowi zagranicznemu, czego konsekwencją jest powstanie dualnej gospodarki. W tej podwójnej strukturze firmy stanowiące własność kapitału zagranicznego generują wzrost, ale równocześnie transferują swój dochód za granicę (repatriacja zysków), podczas gdy krajowe firmy trwają w stagnacji i popadają w bardzo poważną nierównowagę z powodu olbrzymich strat udziału w rynku od czasu, gdy rozpoczęto reformę ustrojową. Ten dualny charakter gospodarki tłumaczy, dlaczego budżet i rachunek bieżący w tych krajach pogarsza się, mimo ich relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego i wzrostu eksportu. Import kapitału zagranicznego do tych krajów w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) umożliwił założenie konkurencyjnych w skali międzynarodowej fabryk i stworzenie bardzo potrzebnych miejsc pracy, chociaż niekoniecznie występuje pozytywna korelacja pomiędzy BIZ i wzrostem gospodarczym.

Dobrym przykładem omawianych problemów są Węgry. Masowy napływ bezpośrednich i portfelowych inwestycji zagranicznych przyniósł jedynie tymczasowe rozwiązanie problemów gospodarki węgierskiej. Gdy oddzieli się wyniki działalności przedsiębiorstw zagranicznych, działających w strefie bezcłowej, od reszty gospodarki, to nierównowaga

gospodarki węgierskiej staje się łatwo dostrzegalna. Rysunek 1 pokazuje, że po wyłączeniu nadwyżki w handlu zagranicznym osiągananej przez strefę bezcłową, bilans handlu zagranicznego węgierskiej gospodarki ulegał pogorszeniu od czasu zmian systemowych, z przerwą spowodowaną wprowadzeniem pakietu stabilizacyjnego w 1995 r. Z pewnym przybliżeniem ujemny bilans handlowy węgierskiej gospodarki (nie należącej do strefy wolnocłowej) może być potraktowany jako strata rynkowa, którą Węgry poniosły wskutek liberalizacji, prywatyzacji, deregulacji i – w znacznym stopniu – polityki gospodarczej prowadzonej od czasu zmian systemowych. W 2003 r. roczna strata wyniosła 11 miliardów dolarów i, jak pokazuje rysunek 1, rosła ona w szybkim tempie.

Rysunek 1. Węgierski bilans handlu zagranicznego



Problemy w Polsce: Nawet gdy pozycja zewnętrzna danego kraju nie pogorszyła się, to wzrost gospodarczy nie miał zwykle znaczącego, pozytywnego efektu na rozwój społeczny nowych krajów członkowskich. Tą tezę można zaprezentować na przykładzie Polski, największego z tych krajów, który ma najlepszą w tej grupie i poprawiającą się pozycję zewnętrzną. W ostatnich dwóch latach Polska doświadczyła znacznego przyspieszenia wzrostu gospodarczego z 1,2% rocznie w 2001 r. i w 2002 r. do 4,1% w latach 2003-2005 i przynajmniej do 5% w 2006 r. Po 14% spadku nakładów inwestycyjnych brutto w latach 2001-2002 w ostatnich dwóch latach zwiększały się one średnio o 6,5% rocznie a w pierwszej połowie 2006 r. aż o 11,4%. Ponadto, po pięciu latach systematycznego wzrostu bezrobocia, czego rezultatem była stopa bezrobocia wynosząca około 20% w 2003 r., trend ten uległ obecnie odwróceniu. Stopa bezrobocia w drugim kwartale 2006 r. spadła do około 15,5%. Spadek ten wynikał przede wszystkim ze zwiększenia popytu na pracę na rynku krajowym. Wraz ze zwiększeniem zatrudnienia zanotowano znaczący wzrost wydajności pracy. Ponadto,

z wyjątkiem relatywnie krótkiego okresu (około jednego roku) po akcesji Polski do UE, inflacja pozostawała tak niska, że Polska była od 2003 r. jednym z trzech krajów obecnej UE-25 z najbardziej stabilnymi cenami⁶.

Pozycja zewnętrzna Polski jest również korzystna. Począwszy od 2003 r. dochody z eksportu, denominowane w euro, rosły o prawie 20% rocznie w wyniku ogromnej poprawy międzynarodowej konkurencyjności cenowej. Pozytywna luka pomiędzy dynamiką eksportu i importu doprowadziła do znaczącego zmniejszenia deficytu w zagranicznym handlu towarami (z 7,7 mld € w 2002 r. do 2,2 mld € w 2005 r.) i przyczyniło się do istotnego zmniejszenia deficytu w rachunku bieżącym (z 4,3% PKB w 2004 r. do 1,5% w 2005 r.).

Pomimo bardzo dobrego rozwoju ekonomicznego kraju, ostre problemy społeczne nadal utrzymują się. Stopa bezrobocia pozostaje najwyższa ze wszystkich krajów UE. Co gorsza, stopa bezrobocia długoterminowego (zdefiniowana jako bezrobocie powyżej 12 miesięcy) pozostaje na stabilnym poziomie powyżej 10%, a stopa bezrobocia powyżej dwóch lat zwiększyła się z 5% w 2004 r. do 5,3% w 2005 r. Te dane sugerują dalszą petryfikację składu osobowego bezrobotnych długoterminowo. Tej sytuacji towarzyszą bardzo niskie wydatki publiczne na politykę rynku pracy (poniżej 1% PKB) i niezmiernie restrykcyjna polityka w zakresie zasiłków dla bezrobotnych (jedynie jedna ósma do jednej siódmej wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych ma prawo do otrzymania tego zasiłku).

Wzrostowi zatrudnienia towarzyszy pogarszanie się warunków pracy. Odzwierciedleniem tego jest większa niepewność zatrudnienia (liczba osób tymczasowo zatrudnionych podwoiła się od 2002 r.), zwiększenie udziału osób zatrudnionych z najniższymi wynagrodzeniami, zmniejszający się wskaźnik płacy minimalnej do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce i liczne przypadki naruszania prawa pracy przez pracodawców.

Dystrybucja dochodu pozostaje bardzo nierówna. stosunek dochodu uzyskiwanego przez górny kwintyl ludności do dochodu uzyskiwanego przez dolny kwintyl wyniósł 6,6 w 2005 r. Prawie trzy piąte ludności nie osiągnęło dostatecznego standardu życia, tzw. minimum socjalnego. Około jedna trzecia tej grupy, (tj. 18% populacji ogółem), wydawała na konsumpcję mniej niż połowę średnich wydatków gospodarstw domowych, a jedna piąta, (tj. 12% populacji ogółem), żyła w skrajnym ubóstwie, co oznacza, że ich wydatki konsumpcyjne nie były wystarczające do zapewnienia egzystencji biologicznej i rozwoju psychofizycznego.

⁶ Przypadek Polski potwierdza, że przy sprzyjających uwarunkowaniach (niewykorzystanej zdolności produkcyjnej i wysokim bezrobociu) rozsądna ekspansywna polityka monetarna nie przekłada się na zwiększenie inflacji, a wręcz przeciwnie: impuls inflacyjny pochodzący ze strony popytowej gospodarki jest rekompensowany z nadwyżką poprzez impuls deflacyjny wynikający ze spadających jednostkowych kosztów produkcji.

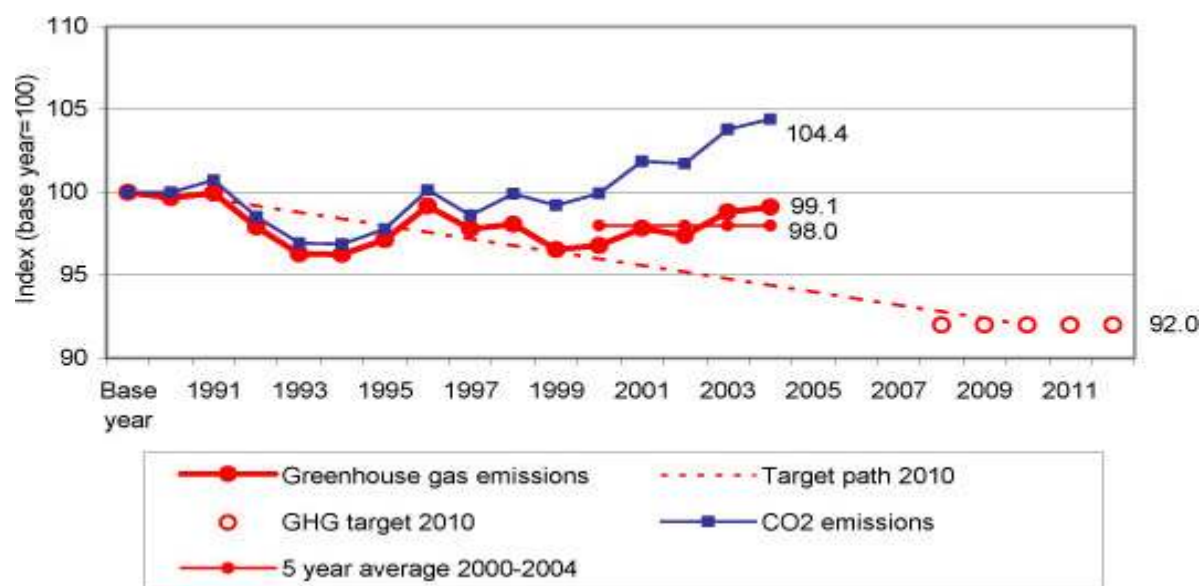
W 1996 r. ten udział wynosił 4,3%, a więc od tego czasu zwiększył się prawie trzykrotnie! Pomimo tych rażących patologii polityka gospodarcza i społeczna rządu pozostaje w przeważającej części bierna.

1.4. Daleko od wypełnienia zobowiązań: niewystarczająca ochrona środowiska

W głównych obszarach zagrożeń środowiska naturalnego sytuacja pozostaje krytyczna lub nawet pogarsza się, tak na poziomie globalnym, jak i wewnątrz samej UE, a niezmiernie niebezpieczne dla tego środowiska tendencje trwają, pozostając poza kontrolą. Odnosi się to do zmian klimatycznych powodowanych działalnością człowieka, malejącej różnorodności biologicznej, niedoboru surowców i pogarszania się środowiska człowieka.

Emisja gazów cieplarnianych stanowi wymowny przykład tego ogólnego trendu. Pomimo wyraźnych międzynarodowych zobowiązań i rosnącej świadomości tego problemu wśród mieszkańców Europy, Unia Europejska nawet nie zbliża się do aktywnego wypełniania celów ustalonych w Kyoto (zob.. rys. 2).

Rysunek 2. Emisja gazów cieplarnianych w krajach Unii Europejskiej (UE-15) w stosunku do celów zawartych w porozumieniu z Kyoto



Źródło: European Environment Agency, 2006 r.

Pełen nadziei optymizm prezentowany przez Komisję Europejską w tej kwestii nie jest oparty na dostrzegalnym, faktycznym rozwoju. Twierdzenie Komisji Europejskiej (w jej *Zielonej Księdze nt. Wydajności Energetycznej, 2005*), że do 2020 r. można by zaoszczędzić 20% obecnie wykorzystywanej w UE energii bez ponoszenia żadnych kosztów (co oznaczałoby realizację połowy zobowiązań Europy przyjętych w Protokole z Kyoto), stanowi raczej dekla-

rację w sprawie wysokiego potencjału alternatywnych strategii niż faktycznego kierunku obecnego rozwoju sytuacji.

1.5. Rosnące napięcia finansowe – problemy sferze w europejskich finansów

Niesatysfakcjonujący rozwój gospodarczy i społeczny Unii Europejskiej jest „osadzony” w otoczeniu rosnących napięć finansowych, zarówno na poziomie globalnym, jak i europejskim. Niezwykle jest to, że główne instytucje finansowe, IMF i BIS, potwierdziły ostatnio ten fakt i alarmują o zagrożeniach ze strony nierównowagi i niestabilności finansowej, które mogą spowodować „chaotyczne dostosowania” a nawet kryzys finansowy. Wymienić można różnorodne czynniki, które przyczynić się mogą do takiego stanu rzeczy i chociaż wynik jest trudny do przewidzenia, konieczne są środki ostrożnościowe i zapobiegawcze.

Kryzys dolara? Głównym źródłem niepewności finansowej pozostaje amerykański deficyt rachunku bieżącego, słabość dolara i jego podatność na nagłą i dużą deprecjację. W takim przypadku konsekwencją może być ucieczka od aktywów denominowanych w dolarach do aktywów denominowanych w euro, co może spowodować wzrost kursu euro do poziomu zagrażającego równowadze, wywołując dwa niekorzystne skutki. Po pierwsze, niektóre sektory i niektóre kraje w obszarze euro musiałyby poradzić sobie z drastyczną utratą konkurencyjności. Po drugie, aprecjacja euro zakłóciłaby prawdopodobnie powiązanie euro z innymi walutami w Unii Europejskiej, co oznaczałoby szok inflacyjny w Wielkiej Brytanii, krajach skandynawskich i nowych krajach członkowskich w tym samym czasie, gdy strefa euro będzie próbowała poradzić sobie ze spadkiem koniunktury.

Ceny mieszkań. Wewnątrz Unii Europejskiej również występują niepokojące tendencje – w szczególności gwałtowne nasilenie i historycznie wysoki poziom cen mieszkań w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Międzynarodowy Fundusz Walutowy stwierdził ostatnio, że przejście do bardziej zorientowanego rynkowo systemu finansowego, jakie nastąpiło w tych krajach, czyni gospodarkę bardziej podatną na wahania cen aktywów⁷. Nie jest zwykle możliwe powierzenie ogólnej polityce monetarnej kontroli nad tego rodzaju nierównowagami⁸. Zamiast tego, niezbędne są ukierunkowane działania interwencyjne w sektorze mieszkani-

⁷ *Economic Outlook*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, wrzesień 2006 r.

⁸ Chociaż ceny aktywów są zwykle jednym z istotnych czynników determinujących politykę pieniężną, niektóre obecne dyskusje na temat wykorzystania polityki pieniężnej do poradzenia sobie z inflacją cen aktywów wskazują na powrót do katastrofalnych eksperymentów monetarystycznych z lat 80-tych XX w.

wym w celu zachowania stabilności i ograniczenia niekorzystnego efektu dystrybucyjnego inflacji cen mieszkań. Takie interwencje nie są jednak podejmowane.

Paskarstwo bankowe. Innym niepokojącym zjawiskiem w sferze finansów są ogromne zyski wypracowywane przez pewne grupy finansowe. W szczególności, największe brytyjskie banki (tzw. „wielka piątka”) osiągnęły właśnie ogromne zyski w ostatnim roku finansowym. Suma 33,5 mld £ stanowi 2,7% PKB Wielkiej Brytanii. Oczywiście nie cały zysk został wytworzony w Wielkiej Brytanii (stanowiłoby to 460 £ od każdego z 25 milionów brytyjskich gospodarstw domowych⁹), ale nawet uznając globalny zasięg niektórych banków wielkiej piątki, kwoty te nie mogą zostać racjonalnie wytłumaczone w kategoriach wydajności –wynikają one z siły rynkowej i faktu, że banki mają akurat dobrą pozycję w niektórych szybko rosnących sektorach¹⁰. Te nieuzasadnione zyski są również podstawową przyczyną ciągłej inflacji wynagrodzeń kierownictw korporacji, w szczególności w sektorze finansowym, która tworzy społeczne podziały i jest przejawem ekonomicznej rozrzutności. Ponieważ Europejczycy są znani z małej skłonności do zmiany swoich banków, to nie ma sensu oczekiwać, że konkurencja powstrzyma ten wyzysk. Potrzebny tu jest w krótkim okresie podatek od nadmiernych zysków osiąganym przez banki (administracja Pani Thatcher we wczesnych latach 80-tych XX w. była pionierem pod tym względem), natomiast w długim okresie konieczne są bardziej intensywne regulacje usług bankowości komercyjnej.

Fundusze zabezpieczeniowe (hedgingowe) Ciągły rozwój działalności funduszy zabezpieczeniowych, chociaż w ostatnim czasie rozwój ten stracił pierwotną dynamikę, jest kolejną przyczyną obaw. Instytucje te są celowo nieprzejrzyste, aby nie uświadamiać innym inwestorom swojej strategii, co wywołuje problemy zarówno w zakresie stabilności finansowej i funkcjonowania rynku. Wiadomo, że fundusze zabezpieczeniowe przyjmują szczególnie spekulacyjne pozycje, w tym krótkie pozycje w pewnych aktywach, które mogą prowadzić do nieograniczonych strat, jak i pozycje wysoko lewarowane, które pociągają za sobą podwyższone ryzyko niewywiązania się z płatności, w przypadku popełnienia błędu. Ponadto, inwestują one w szeroki wachlarz aktywów angażując się daleko poza zorganizowanymi rynkami papierów wartościowych. Na niektórych tych „peryferyjnych” rynkach płynność jest ograniczona i może nawet zupełnie zniknąć w wyniku szoków, pozostawiając inwestorów z niesprzedawalnymi aktywami. Dlatego też te fundusze powinny dostarczać instytucjom

⁹ Witryna internetowa Motley Fool.

¹⁰ Siła rynkowa największej piątki banków w Wielkiej Brytanii została w pełni potwierdzona przez Raport Cruikshank. Zob. *Review of Banking Services in the UK*, HM Treasury, 2000.

nadzorującym pełnych i częstych informacji o swojej sytuacji finansowej¹¹. Fundusze zabezpieczające zapoczątkowały również ostatnio – w odpowiedzi na malejące zyski ze spekulacji – nowy i nie mniej szkodliwy strategiczny kierunek działań: samodzielnie lub w porozumieniu z innymi funduszami kupują udziały w wielkich korporacjach i rozwijają silną „aktywność akcjonariatu” z zamiarem wywindowania cen akcji i wymuszenia wysokich dywidend. Takie zachowanie wywołuje zgubny efekt rozprzestrzeniania się na tradycyjnych inwestorów instytucjonalnych, którzy coraz częściej angażują się w podobne krótkoterminowe naciski na zarządy firm, w których zainwestowali wiele miliardów w postaci składek do funduszy emerytalnych i firm ubezpieczeniowych. To ma konsekwencje nie tylko dla bezpieczeństwa dochodu przyszłych emerytów, ale również ma bezpośredni i wysoce szkodliwy wpływ na sytuację pracowników korporacji, które zostały poddane takim spotęgowanym naciskom.

2. Ignorowanie słabych wyników i rosnącej krytyki – polityka gospodarcza i społeczna

2.1. Wyższe stopy procentowe i niższe budżety publiczne – duch restrykcji makroekonomicznych

W obszarze polityki makroekonomicznej w ostatnim roku nie wydarzyło się nic nowego, podczas gdy sytuacja uzasadniałaby wsparcie i umocnienie trwającego, umiarkowanego ożywienia europejskiej gospodarki i skierowanie jej na ścieżkę zrównoważonego i trwałego rozwoju. To jednak nie nastąpiło. Zamiast tego dano zielone światło dla zmian w przeciwnym kierunku, co czyni gospodarkę bardziej wrażliwą na skutki zbliżającego się globalnego spowolnienia produkcji i rosnącej niestabilności finansowej.

Polityka pieniężna kontynuowała i nawet wzmocniła swój destrukcyjny kurs restrykcji monetarnej. Chociaż EBC nie widzi nieuchronnego niebezpieczeństwa inflacji a wzrost płac – nawet w ocenie władz monetarnych – był bardzo umiarkowany, podstawowa stopa procentowa została podwyższona dwa razy, aby zapobiec wszelkim potencjalnym oczekiwaniom inflacyjnym. Nie pomogło to z pewnością w podtrzymaniu wzrostu gospodarczego w większych i słabszych gospodarkach Niemiec i Francji, od których w dużej mierze zależy ogólny kierunek rozwoju gospodarczego. Przyczyniło się to także do zakończenia ożywienia w budownictwie na przykład w Niemczech, gdzie przez wiele lat znajdowało się ono w głębokim kryzysie. Z drugiej strony, znaczne podniesienie stóp procentowych zwiększyło napięcia finansowe na przykład w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, które doświadczyły spekulacji

¹¹ Zob: *Hedge Funds: developments and policy implications*, ECB Monthly Bulletin, styczeń 2006 r.

cyjnego boomu na rynku mieszkaniowym. Powoduje to wstrząsy w działalności finansowej wysoko wspomaganej kapitałem obcym i w ten sposób przyczynia się do globalnych finansowych napięć, które mogą prowadzić do pęknięcia spekulacyjnej bańki i szerokiego rozprzestrzenienia się szkodliwych tego skutków. Choć powstrzymanie nadmiernej spekulacji finansowej jest z pewnością właściwe, to zwykle podniesienie stóp procentowych bez użycia środków zapobiegających kryzysowi finansowemu jest niebezpieczne i może przynieść skutki odwrotne do zamierzonych.

W *polityce fiskalnej* również nie pojawiły się żadne zmiany a dominujący kierunek został utrzymany. Potwierdzeniem tego może być poprawiona wersja Paktu na rzecz Stabilizacji i Wzrostu (PSW). W poprzednich latach ten instrument fundamentalizmu fiskalnego został zepchnięty na drugi plan, odgrywając niewielką rolę w oficjalnych deklaracjach nt. polityki fiskalnej. Poprzedni przewodniczący Komisji nazwał go nawet „głupim” paktem. To częściowe zlekceważenie zbiegło się z okresem, w którym Niemcy naruszyły po raz trzeci i czwarty klauzule PSW dotyczące deficytu publicznego i uniemożliwiły przeprowadzenie procedury prawnej, którą przeciwko temu państwu powinna zainicjować Komisja. Teraz, gdy Niemcy są znów na dobrej drodze [do utrzymania deficytu w dopuszczalnych granicach – dop. tłum.], status PSW wzmocnił się a równowaga budżetowa ponownie jest podkreślana jako główna wytyczna dla zdrowej polityki fiskalnej. Po stronie dochodowej kontynuowana jest konkurencja podatkowa, która doprowadzi do fatalnych skutków dla budżetach publicznych, jak tylko zakończy się obecny okres wysokich zysków przedsiębiorstw. Na szczeblu unijnym zostały wdrożone decyzje Rady o szczuplejszym budżecie UE na lata 2007-2013, co ograniczy w przyszłości pole manewru UE w zakresie rozwiązywania naglących problemów społecznych i środowiskowych.

2.2. „Bolkestein” w nowej odsłonie– deregulacja w nowej dyrektywie dotyczącej usług

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii w unijnej polityce gospodarczej w ostatnich dwóch latach był projekt dyrektywy w sprawie „usług na rynku wewnętrznym”. Sednem konfliktu była zasada „kraju pochodzenia”, która stanowiła, że każda firma świadcząca usługi w jednym kraju UE może dostarczać usługi we wszystkich krajach członkowskich Wspólnoty według reguł obowiązujących w kraju pochodzenia danej firmy. W lutym 2006 r. około 100 tysięcy Europejczyków zmobilizowanych przez związki zawodowe i ruchy społeczne uczestniczyło w dużych demonstracjach przeciwko druzgocącym konsekwencjom tego rodzaju regulacji dla instytucji społecznych, porozumień i osiągnięć większości krajów członkowskich.

Ta masowa presja ze strony protestujących spowodowała pewne zmiany w początkowym tekście. Niektóre sektory usługowe zostały wyłączone z podporządkowania dyrektywie, np. usługi audiowizualne, usługi portowe i transportowe, usługi związane z ochroną mienia i osób, usługi związane z agencjami pracy tymczasowej, usługi zdrowotne i niektóre usługi społeczne, takie jak społeczne mieszkalnictwo, opieka nad dziećmi oraz rodzinami i osobami potrzebującymi pomocy. Artykuły z projektu dyrektywy, odnoszące się do usług zdrowotnych, mobilności pacjentów w skali UE i specjalnych warunków dotyczących delegowania pracowników za granicę, zostały z dyrektywy wyłączone. Tak więc pewien postęp w stosunku do pierwotnego projektu poprzedniego Komisarza – Fritsa Bolkesteina został osiągnięty.

W listopadzie 2006 r. Parlament Europejski zatwierdził Wspólne Stanowisko Rady dotyczące Dyrektywy Usługowej bez dalszych poprawek. Zatem Dyrektywa może wejść w życie. Unijne instytucje twierdzą, że teraz został osiągnięty „zrównoważony kompromis” który otwierając z jednej strony rynki dla przepływu usług w całej UE, z drugiej strony zabezpiecza i umacnia Europejski Model Społeczny. Naszym zdaniem tak nie jest.. „Bolkestein” nie został „rozbrojony” bowiem większa część strategicznego jądra pierwotnego projektu pozostała nietknięta. Są różne powody takiej oceny.

Zasada kraju pochodzenia. Prawdą jest, że wyrażenie „zasada kraju pochodzenia” zostało wykreślone z tekstu Dyrektywy. Zamiast tego, artykuł 16 Dyrektywy stanowi teraz, że „państwo członkowskie, w którym usługa jest świadczona, powinno zapewnić swobodny dostęp do i swobodne wykonywanie działalności usługowej na jego terytorium”. Z następujących postanowień wynika jasno, że zmiana słów nie niesie ze sobą zmiany treści i że duch liberalizacji i deregulacji stanowi ciągle sedno Dyrektywy w sprawie usług. Zobowiązuje ona bowiem państwa członkowskie do niezwłocznego usunięcia 31 i poddania krytycznej ocenie 60 szczegółowych wymagań, których spełnienia państwa członkowskie żądają od usługodawców z innych państw członkowskich – oraz do przedstawiania regularnych sprawozdań o postępie w tym zakresie. Na przykład, zgodnie z artykułem 14 Dyrektywy, państwa członkowskie nie powinny dłużej mieć prawa określania formy zakładu. Nie mogą nadal wymagać, żeby usługodawca działał przez jakiś minimalny okres na ich terytorium ani nawet, żeby był zarejestrowany. Co więcej, nie będzie dłużej możliwe zapobieganie często czysto formalnym rejestracjom wielokrotnym. Tymi zakazami Dyrektywa tworzy zachętę dla usługodawców do wykorzystywania różnic w regulacjach normatywnych w Unii Europejskiej poprzez realokację. To nie tylko ułatwia uchylanie się od płacenia podatków, ale również omijanie wyższych

wymagań ekologicznych, zatrudnieniowych i zdrowotnych a także wymagań kwalifikacyjnych i umów zbiorowych obowiązujących w ich poprzednim kraju pochodzenia.

Wylączenia z zakresu dyrektywy. W wyniku krytycznej dyskusji i protestu społecznego Parlament Europejski zażądał przy pierwszym czytaniu projektu dyrektywy wyłączenia pewnej liczby obszarów z zakresu dyrektywy. Wiele z istotnych żądań nie znalazło odzwierciedlenia w Wspólnym Stanowisku Rady, inne zostały poważnie złagodzone:

- Parlament chciał wyłączyć wszystkie „*usługi realizujące cel dobrobytu społecznego*” – wśród nich edukację, usługi kulturalne i socjalne. Teraz wyłączone są jedynie „mieszkania socjalne, opieka nad dziećmi oraz usługi dla rodzin i osób będących trwale w potrzebie” – pod warunkiem, że są one świadczone „przez państwo, instytucje upoważnione przez państwo lub przez organizacje charytatywne uznane za takie przez państwo”.

- Parlament domagał się, by *usługi powszechnego zainteresowania* były wyłączone z zakresu dyrektywy. Obecnie wyłączone są tylko *niekomercyjne (non-economic)* usługi powszechnego zainteresowania. Dyrektywa podkreśla zasadę odpłatności jako podstawę definicji co stanowi usługę w rozumieniu dyrektywy. W rezultacie wszystkie usługi edukacyjne, kulturalne lub socjalne świadczone odpłatnie – również te opłacane poprzez transfery i honoraria a nie „opłacane zasadniczo z funduszy publicznych” – mogą wchodzić w zakres dyrektywy, jeśli nie zostały wyraźnie z niego wyłączone.¹²

- Osłabione zostało również wyłączenie prawa pracy z zakresu Dyrektywy.

- Mimo że artykuły z pierwotnego projektu Bolkesteina dotyczące oddelegowania pracowników za granicę i opieki zdrowotnej zostały usunięte z dyrektywy, to Komisja po prostu przeniosła walkę na inne pole. Wydała ona komunikat o *Wytycznych w sprawie delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, w którym żąda od państw członkowskich zniesienia pewnych wymagań wobec przedsiębiorstw delegujących pracowników do innych państw członkowskich. Jeśli chodzi o ochronę zdrowia, Komisja zapowiedziała przygotowanie projektu specjalnej dyrektywy wychodzącej nawet poza kwestie poruszane w pierwotnym projekcie Bolkesteina.

Wąskie pole dla stosowania zwolnień z obowiązku podporządkowania usług dyrektywie.

Państwa członkowskie są w zasadzie upoważnione do zwolnienia pewnych usług z obowiąz-

¹² W swoim komunikacie na temat Usług Społecznych Powszechnego Zainteresowania Komisja Europejska prezentuje pogląd, że niemal wszystkie usługi są „natury ekonomicznej”, ponieważ są przeważnie świadczone odpłatnie. Po liberalizacji szerokiego zakresu *usług powszechnego ekonomicznego zainteresowania* (np. usług telekomunikacyjnych, pocztowych, kolejowych, zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz itd.) Dyrektywa w sprawie Usług otwiera obecnie drogę do liberalizacji wielu z pozostałych usług powszechnego zainteresowania.

ku przestrzegania Dyrektywy ze względu na *politykę państwa, bezpieczeństwo publiczne lub ochronę zdrowia i środowiska*. Jednakże pole dla takich zwolnień jest bardzo wąskie, ponieważ muszą one przestrzegać zasad *niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności*. Kwestią w dużej mierze otwartą pozostaje interpretacja tych wymagań.

Szerokie pole działania dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS).

Należy oczekiwać, że w miarę rozwoju transgranicznego świadczenia usług pojawią się liczne sprawy wnoszone do ETS w celu rozstrzygnięcia, czy wymagania państwa członkowskiego wobec usługodawców z innych państw członkowskich spełniają kryteria prawne. Trybunał będzie coraz częściej musiał decydować, czy warunek jest rzeczywiście konieczny dla osiągnięcia określonych celów. A ponieważ ETS jest powszechnie znany z jego proliberalizacyjnych orzeczeń, należy obawiać się, że jego kolejne orzeczenia powodować będą znacznie większą presję na państwa członkowskie by deregulować. „Duch Bolkesteina” nadal wyznacza główny kierunek Dyrektywy Usługowej

2.3. Pożyteczna ocena sytuacji lecz nieskuteczna polityka – Duch wahania w walce z ubóstwem

Choć ubóstwo i wykluczenie są coraz bardziej ujawniane, upubliczniane i uznawane za główne problemy rosnącej liczby ludzi w UE, faktyczne i skuteczne działania polityczne były dotychczas rzadkie i niemal nieobecne. Polityka społeczna na szczeblu UE jest nadal podporządkowana polityce ekonomicznej, co raczej generuje a nie obniża bezrobocie i zaostrza zamiast łagodzić sytuację społeczną w Europie. Skupianie się na ekonomicznych i finansowych „koniecznościach” w celu zwiększenia konkurencyjności przyczynia się do rozmontowania europejskiego systemu opieki społecznej i do wyrównywania w dół społecznych standardów wewnątrz UE. Kolejną przeszkodą dla skutecznej walki z ubóstwem w państwach członkowskich jest to, że na szczeblu europejskim nie udostępniono żadnych środków finansowych dla wspierania poprawy systemów bezpieczeństwa socjalnego w krajach o niskim dochodzie.

Wprowadzenie przez Radę Europejską w Lizbonie w 2000 r. Otwartej Metody Koordynacji (OMK) w kilku obszarach polityki (zatrudnienie, ochrona socjalna i integracja społeczna) zasługuje na uznanie, ponieważ umożliwia to zarówno państwom członkowskim jak i Komisji sformułowanie politycznych stanowisk i opracowanie propozycji dla poszczególnych obszarów polityki nawet bez formalnych upoważnień europejskich. Sprzyja to również rozwojowi debaty politycznej i publicznej. Jednakże OMK została wprowadzona jedynie jako

miękki instrument polityki, zorientowany na proces wzajemnego uczenia się państw członkowskich. W przeciwieństwie do postanowień Paktu na Rzecz Stabilizacji i Wzrostu, cele polityki uzgodnione wspólnie w toku OMK nie są wiążące i nie ma mechanizmu sankcji wobec państw, które tych celów nie realizują. Nie dziwi zatem, że Krajowe Plany Działania państw członkowskich UE stanowią jasny dowód istnienia „luki wdrożeniowej między tym, do czego państwa członkowskie zobowiązują się w ramach wspólnych celów a dążeniem polityki do ich realizacji”.¹³

Chociaż UE uczyniła zdecydowany krok włączając kwestię społecznej integracji do swojego programu politycznego, to w praktyce wspólne osiągnięcia wiążą się jedynie z polepszeniem danych statystycznych na temat zakresu ubóstwa – które jednak koncentrują się tylko na ubóstwie mierzonym poziomem dochodów a nie obejmują wielu informacji o innych aspektach ubóstwa – oraz z wprowadzeniem procesu wzajemnego uczenia się państw członkowskich w ramach OMK. Natomiast sytuacja społeczna ludności Europy nie poprawiła się. Przeciwnie, cztery lata po tym, jak w 2000 r. integrację społeczną uznano za jeden z nowych celów strategicznych UE, poziom ubóstwa wzrósł.

2.4. Atak na minimalne standardy – duch kontrreformy w planowanych zmianach dyrektywy dotyczącej czasu pracy

We wrześniu 2004 r. Komisja Europejska podjęła po raz pierwszy w historii próbę demontażu minimalnych standardów ochrony pracy. Przedstawiła ona propozycję rewizji dyrektywy dotyczącej czasu pracy z 1993 r. Ta dyrektywa ogranicza maksymalny tygodniowy czas pracy do średnio 48 godzin, włączając w to nadgodziny (ta norma została uzgodniona już 87 lat temu na forum międzynarodowym poprzez Porozumienie C1 MOP zawarte w 1919 r.). W praktyce ten limit nie został w UE osiągnięty. Liczba faktycznych godzin pracy w tygodniu jest znacznie niższa. W 2005 r. było to około 38 godzin w UE25, 33 godziny w przypadku kobiet i 42 w przypadku mężczyzn. To jest raczej o wiele mniej niż 48-godzinne maksimum dopuszczalne przez dyrektywę w sprawie czasu pracy.

Propozycja Komisji, która odzwierciedla naciski silnych lobby ze strony korporacji i rządów nie atakuje bezpośrednio 48-godzinnego limitu, ale idzie drogą okrężną, co daje jednak taki sam rezultat. Domaga się ona z jednej strony większej elastyczności, a z drugiej, nowej definicji czasu spędzanego „na dyżurach” („*on call*”).

¹³ European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006* (oficjalna wersja polskojęzyczna: *Wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej 2006*), s. 10. http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/cs2006_7294_pl.pdf

Elastyczność. W istniejącej dyrektywie jest już dostatecznie dużo elastyczności, ale pracodawcy, rządy i Komisja chcą więcej. Dyrektywa przewiduje, że jako norma *przeciętny* tygodniowy czas pracy jest obliczany dla okresu referencyjnego wynoszącego 4 miesiące. Tak więc, faktyczny czas pracy w jakimś *jednym tygodniu* może być obecnie wydłużony nawet do 72 godzin, a pod pewnymi warunkami nawet do 89 godzin. Okres referencyjny również może być wydłużony do 12 miesięcy w drodze umowy zbiorowej. Komisja, Rada i Parlament Europejski chciały zezwolić na wprowadzanie tego 12-miesięcznego okresu także poprzez krajową legislację lub rozporządzenia rządowe. To stworzyłoby dużo większe możliwości dla stosowania wydłużonego i bardziej nieregularnego czasu pracy w interesie przedsiębiorstw. Pracodawcy mogliby unieważniać istniejące umowy zbiorowe w zakresie rocznego czasu pracy a następnie wprowadzać nowe (prawdopodobnie gorsze) warunki na podstawie nowych ustaw i regulacji.

Czas spędzany na dyżurach. Instytucje UE chcą również uwolnić się od jasnego, precedensowego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) z 2000 r., że czas dyżurów w miejscu pracy musi być w całości liczony jako czas pracy i że kompensacyjny czas odpoczynku musi następować niezwłocznie po połączonym okresie czasu pracy i czasu dyżuru. Rada doszła już do porozumienia co do tego, że do dyrektywy powinno być wprowadzone rozróżnienie „aktywnej” i „nieaktywnej” części czasu dyżurów. Ta ostatnia nie powinna być traktowana jako czas pracy i może nie być zaliczana wcale lub być zaliczana tylko częściowo do czasu pracy. Pozostaje to w sprzeczności nie tylko z orzeczeniem ETS, ale także z istniejącą legislacją UE, np. z dyrektywą 2002/15/EC dotyczącą ustalania czasu pracy kierowców w sektorze transportowym. Stanowi to atak na miliony pracowników w sektorze ochrony zdrowia lub w służbach ratowniczych, którzy mieli nadzieję, że orzeczenia ETS stanowiąc będą podstawę ograniczania zbyt długich łącznych okresów czasu pracy i czasu dyżurów. Jak pokazuje podejście Rady, Komisji i większości Parlamentu Europejskiego do Dyrektywy Usługowej, instytucje te wydają się cenić sobie orzeczenie ETS tylko wtedy, kiedy wspiera ono politykę liberalizacyjną.

Dopuszczalność rezygnacji pracownika z obowiązującej normy maksymalnego tygodniowego czasu pracy (opt-outs). Podczas gdy w kwestii uelastyczniania i czasu dyżurów istnieje szeroki konsensus między Radą, Komisją i znaczną większością Parlamentu Europejskiego (konserwatyści, liberałowie, socjaldemokraci i zieloni), rozbieżność stanowisk utrzymuje się w odniesieniu do innej znaczącej kwestii: możliwości obejścia obowiązującego maksymalnego limitu tygodniowego czasu pracy. Obecna dyrektywa dopuszcza np. wyłączenie

pracodawcy z obowiązku podporządkowania się postanowieniu o maksymalnym czasie pracy poprzez indywidualne, „dobrowolne”, pisemne oświadczenia poszczególnych pracowników. Pracownicy mogą zrzec się minimalnej ochrony, jaką daje dyrektywa ograniczająca maksymalny przeciętny tygodniowy czas pracy do 48 godzin i zaakceptować dłuższy tydzień pracy zaproponowany przez pracodawcę. Opierając się na licznych badaniach empirycznych nawet Komisja Europejska oskarża, szczególnie Wielką Brytanię, o nadużywanie tej procedury w celu umożliwienia pracodawcom narzucania tygodniowego czasu pracy w wymiarze ponad 60 godzin. Dlatego Parlament Europejski poprosił, aby klauzula o dopuszczalności rezygnacji pracownika z obowiązującej normy czasu pracy została stopniowo wycofana po okresie 36 miesięcy od daty wejścia w życie zrewidowanej dyrektywy w sprawie czasu pracy. Jednakże większość państw członkowskich – np. Austria, Niemcy, Wielka Brytania i wschodnioeuropejskie państwa członkowskie – opowiedziały się za dalszym utrzymaniem tej klauzuli, w większości bez jakichkolwiek ograniczeń. Komisja Europejska, Finlandia przewodnicząca UE i inne państwa członkowskie zaproponowały pewne ograniczenia, ale również utrzymanie procedury rezygnacji jako powszechnego narzędzia służącego pozbawianiu mocy prawnej norm Dyrektywy. Francja, Włochy, Hiszpania, Cypr i Grecja żądały wyeliminowania możliwości stosowania wyłączeń.

Żadna z tych propozycji nie osiągnęła kwalifikowanej większości w czasie ostatniego spotkania Rady do Spraw Społecznych. Ponieważ nadchodząca prezydencja niemiecka nie ma zamiaru zająć się sprawą, pierwotnie planowana niekorzystna rewizja dyrektywy w sprawie czasu pracy nie powiodła się, przynajmniej tymczasowo. Daje to chwilę wytchnienia związkom zawodowym i ruchom społecznym na podjęcie kontrofensywy na rzecz postępowej reformy Dyrektywy.

2.5. Bezpieczeństwo poprzez działania militarne i powrót do energii atomowej – duch siły i braku odpowiedzialności za środowisko w polityce energetycznej

Koncentracja na ropie naftowej. Europejskie debaty polityczne na temat polityki energetycznej nadal koncentrują się na tanich dostawach ropy z zagranicy – co w obliczu debaty o „szczytowym wydobyciu” bez wątpienia nie jest rozwiązaniem na długą metę – i w zasadzie są ograniczone do kwestii gazu (rosyjskiego) jako alternatywnego źródła energii. Nic dziwnego, że to ukierunkowanie debat doprowadziło do ponownego nacisku na wykorzystanie potęgi militarnej i kontrolę większości najważniejszych krajów produkujących ropę. Podobnie, próby rekomendowania przez energetykę atomową swojego własnego powrotu jako sposobu rozwiązania problemu narastających, wywoływanych przez człowieka zmian

klimatycznych w wyniku emisji CO₂, nie zostały przez politykę europejską wyraźnie odrzucone, a jej rozwój jest nadal subsydiowany.

Strategia energetyczna bezpieczna dla środowiska. Podejmowane przez Komisję UE próby zdefiniowania bezpiecznej dla środowiska strategii energetycznej pozostają bez znaczenia, a nawet częściowo przynoszą skutki odwrotne od zamierzonych. Obszary priorytetowe wymienione w „Zielonej Księdze na temat pewnej, konkurencyjnej i bezpiecznej dla środowiska energii dla Europy” (maj 2006)* – rozwijanie spójnej zewnętrznej polityki energetycznej UE, dalsza integracja rynku w celu zapewnienia dostaw ropy w długim okresie, pobudzenie rozwoju technologicznego, kreowanie miejsc pracy i wzrostu, stawienie czoła zmianom klimatycznym – ujawniają nadmierną wiarę w instrumenty rynkowe i sprawność technologiczną. W tym samym czasie UE nie dystansuje się wyraźnie od potencjalnego wykorzystania i użyteczności instrumentów militarnych w polityce zewnętrznej. Sprowadza ona sprawę długookresowej współpracy z dostawcami energii do kwestii porozumień w sprawie rurociągów i handlu, pomijając zaangażowanie UE na rzecz zmniejszenia uzależnienia od importu zewnętrznego. Ciągłe poświęca ona zbyt mało uwagi dwóm podstawowym obszarom alternatywnego podejścia do polityki energetycznej, tj. zredukowaniu marnotrawstwa energii i wykorzystywaniu w pełni potencjału odnawialnych źródeł energii. Nie zwraca uwagi na sektor transportowy, chociaż ten sektor zużywa obecnie między 70% a 80% całej ropy naftowej importowanej przez UE.

Zielona Księga nie traktuje poważnie ryzyka związanego z energią atomową, która pozostaje najbardziej niebezpieczną formą produkcji energii ze względu na nierozzerwalnie z nią związane skażenie radioaktywne i kwestię rozprzestrzeniania technologii jądrowej. Ponadto – jeśli wziąć pod uwagę jej cały cykl życia – nie jest ona wcale bezodpadowa ani ekonomicznie opłacalna. Jest to tym bardziej zdumiewające, że wyraźna większość obywateli Europy jest niezmiernie krytyczna wobec tej opcji.

Efektywność energetyczna. Należy przyjąć z zadowoleniem, że Zielona Księga podkreśla ekonomiczne i społeczne korzyści wynikające ze zwiększania efektywności energetycznej oraz proponuje uczynić z Europy gospodarkę o najwyższej na świecie efektywności energetycznej. Nie jest to jednak realizowane w bieżącej polityce UE, dla której nie zostały

* W oryginale: *Green Paper on Secure, Competitive and Sustainable Energy for Europe*. Oficjalna nazwa tego dokumentu Komisji Europejskiej [COM(2006) 105 final] jest następująca: *Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy (Zielona Księga: Europejska strategia na rzecz bezpiecznej dla środowiska, konkurencyjnej i pewnej energii)*. W oficjalnym polskim przekładzie tytuł tego dokumentu brzmi: *Zielona Księga: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*. (przyp. tłumacza).

określone obowiązujące ramy, wyznaczające wspólny kierunek działań prowadzących do efektywności energetycznej. Nieliczne rzeczywiste działania podejmowane w tym zakresie nie są jasno ukierunkowane. Dyrektywa na temat efektywnego wykorzystania energii przez finalnych odbiorców, która pierwotnie proponowała obligatoryjne cele w odniesieniu do ograniczenia marnotrawstwa energii, została tak rozwodniona, że obecnie ułatwia ona kontynuowanie dotychczasowej praktyki. Dyrektywa na temat efektywności budownictwa traktuje o jedynie jednej dziesiątej łącznych potencjalnych oszczędności energii w sektorze mieszkaniowym, na który przypada zdumiewająco dużo, bo aż 40% europejskiego zużycia energii. Inna dyrektywa UE, na temat propagowania równoczesnego wytwarzania elektryczności i ciepła, nie ustala ani celów, ani standardów, natomiast od państw członkowskich wymaga niewiele więcej niż badania problemu.

Strategia zrównoważonego rozwoju. W połowie 2004 r. Unia Europejska przystąpiła do aktualizacji tzw. Strategii Geteborskiej przyjętej w 2001 r. „Odświeżona Strategia”, która została przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2006 r., wytycza cele strategiczne do 2010 r. Dokument ten głównie powtarza zobowiązania podjęte gdzie indziej, ale poza tym, po raz pierwszy ujmuje zobowiązania międzynarodowe w jednolite ramy. Jest to niewielki krok naprzód, pominięto tu jednak strategiczną kwestię określenia obszaru wzajemnych oddziaływań długookresowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju (SZR)* i zrewidowanej strategii lizbońskiej występujących w krótkim i średnim okresie.

Jako główne cele zaktualizowana strategia zrównoważonego rozwoju (SZRII UE) wprost wymienia „międzynarodową odpowiedzialność” UE – włączając w to Milenijne Cele Rozwoju ustalone przez Narody Zjednoczone w 2000 r. – oraz wskazuje na ubóstwo i wyzwania zrównoważonego wzrostu jako jedno z siedmiu priorytetowych działań¹⁴. Ogólnym celem jest „aktywnie przyczynić się do zrównoważonego rozwoju na całym świecie i zapewnić, by wewnętrzna i zewnętrzna polityka Unii Europejskiej była zgodna z globalnym

* W tekście angielskim: *Sustainable Development Strategy*. Słowa *sustainable* i *sustainability* nie mają dobrych odpowiedników w języku polskim i w różnych kontekstach powinny być różnie tłumaczone. Termin *sustainable development* oznacza „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnej generacji bez narażania na szwank zdolności przyszłych generacji do zaspokojenia ich potrzeb” (zob. *Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju* /tzw. Raport Brundtlanda/ opublikowany w języku angielskim przez Pergamon Press w 1987 r.). Powszechnie stosowany i użyty także w tym miejscu polski zwrot „rozwój zrównoważony” nie jest zatem w pełni adekwatny (przyp. tłumacza).

¹⁴ Zmiany klimatyczne i czysta energia; Transport niezagrażający środowisku naturalnemu i zdrowiu ludzkiemu a równocześnie zaspokajający potrzeby wszystkich warstw społeczeństwa (ang.: *Sustainable transport*), Konsumpcja i produkcja zaspokajająca podstawowe potrzeby i podnosząca poziom życia a równocześnie bezpieczna dla środowiska naturalnego i niezagrażająca zaspokojeniu potrzeb przyszłych pokoleń (*Sustainable consumption and production*); Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi; Zdrowie publiczne; Integracja społeczna, demografia i migracja; Globalne ubóstwo i wyzwania trwałego i harmonijnego rozwoju.

zrównoważonym rozwojem i jej międzynarodowymi zobowiązaniami”. Równocześnie i w jawnej z tym sprzeczności, UE rozwija militarny wymiar swojej polityki zagranicznej, w nowy sposób definiuje swoją współpracę w dziedzinie rozwoju w kategoriach krótkookresowego wspierania eksportu przemysłów europejskich oraz rozwija politykę handlową poprzez umowy dwustronne, co nijak się ma do celów SZR UE.

2.6. Nierozważne ambicje kosztem konsumentów – duch ujednolicania w planach Komisji dotyczących finansowania mieszkalnictwa

W finansach, tak jak w większości dziedzin polityki, władze UE pozostają bezgranicznie oddane strategii, która daje absolutny priorytet integracji podporządkowanej mechanizmowi rynkowemu w oderwaniu od jakiegokolwiek programu społecznego, oraz całkowicie lekceważą niekorzystne skutki samej takiej polityki. Na niektórych rynkach hurtowych, szczególnie na międzybankowych rynkach pieniężnych, rynkach długów publicznych itd., osiągnięty został wysoki stopień integracji, co jest pożądane tak długo, jak przyczynia się do wzrostu efektywności europejskiego systemu finansowego. Na innych rynkach jednakże, w szczególności akcji, dążność do integracji została osłabiona przez niestabilność rynku papierów wartościowych i skandale wokół wielkich korporacji zarówno w Europie jak i w USA. Na jeszcze innych obszarach integracja podporządkowana mechanizmowi rynkowemu wyrządziłaby nieuchronnie szkody konsumentom. Finansowanie mieszkalnictwa jest wymownym tego przykładem.

Komisja Europejska, mając praktycznie gotowy program legislacji dotyczącej wielkich hurtowych rynków finansowych, skupia coraz większą uwagę na rynkach detalicznych, gdzie ma ona ambicje doprowadzenia do znaczącej integracji w dziedzinie finansowania mieszkalnictwa¹⁵. Rezultaty takiej inicjatywy byłyby niemal na pewno niekorzystne. Systemy finansowania mieszkalnictwa państw członkowskich powstały się w związku z bardzo różnymi podejściami do mieszkalnictwa, bardzo różnymi formami posiadania mieszkania i różnymi priorytetami w sferze mieszkań socjalnych. Jak podkreśla FIN-USE*, organizacja użytkowników usług finansowych, gospodarstwa domowe nie mają ochoty przenosić się z dobrze znanych krajowych systemów regulacji do jednorodnej struktury i byłyby zdecydowanie

¹⁵ Komisja Europejska, *Zielona Księga: Kredyt hipoteczny w UE*, COM 327, 2005.

* FIN-USE: forum ekspertów w dziedzinie usług finansowych reprezentujące punkt widzenia użytkowników tych usług, powołane do życia przez Komisję Europejską w 2004 r. jako organ opiniodawczy i doradcy Komisji w zakresie unijnej polityki usług finansowych. Forum składa się z ekspertów wybranych przez Komisję w trybie otwartego konkursu spośród kandydatów z krajów członkowskich UE (przyp. tłumacza).

przeciwne stosowaniu przepisów kraju pochodzenia do regulowania działalności zagranicznych dostawców kredytów hipotecznych na krajowym rynku konsumenckim. FIN-USE krytykuje również jako „zbyt optymistyczne” twierdzenia Komisji o korzyściach z pełnej integracji rynku usług finansowych¹⁶.

Liberalizacja usług w zakresie udzielania kredytu hipotecznego przez podmioty z innych państw członkowskich może leżeć w interesie konsumenta, ale niewiele jest na to dowodów. Tak zwane „bariery” rozpoznane przez Komisję to w większości po prostu różnice w przepisach, mające na celu chronić słabszą stronę, czyli gospodarstwa domowe, przed nadmiernie wysokimi stopami procentowymi. Takie środki są odpowiedzią na specyficzne doświadczenia poszczególnych krajów w dziedzinie polityki mieszkaniowej i nic nie usprawiedliwia zrezygnowania z nich. Twierdzenia Komisji o korzyściach z różnorodności produktów w dziedzinie finansowania mieszkalnictwa są również podejrzane: w praktyce zróżnicowanie specyfikacji produktów finansowych jest w dużej części związane jest z pozorną dyferencjacją i nadmiernymi kosztami marketingu. Dlatego też bardzo logiczne byłoby wprowadzenie tu pewnej standaryzacji.

Podobnie jak w wielu innych dziedzinach, postrzeganie finansowania mieszkalnictwa przez Komisję jest czysto ekonomistyczne i całkowicie oderwane od jakiegokolwiek programu społecznego: autentycznym europejskim wkładem w powszechny dobrobyt mogłoby z powodzeniem być zbadanie potrzeb mieszkaniowych i wypracowanie solidarystycznych środków dla rozwiązania najpilniejszych problemów mieszkaniowych. Konstruowanie fałszywych argumentów za integracją finansowania hipotecznego i posługiwanie się nimi dla przepchnięcia szkodliwej – według wszelkiego prawdopodobieństwa – deregulacji krajowych systemów kredytów hipotecznych, jest po prostu kolejnym przypadkiem poświęcania dobrobytu społecznego dla dogmatycznej i coraz bardziej dekadentckiej pogoni za integracją podporządkowaną rynkowi.

2.7. W kierunku neomerkantylizmu – duch agresywności w europejskiej polityce handlowej

Polityka handlowa była zawsze ważnym – choć nie bardzo nagłaśnianym – elementem polityki europejskiej a jej ranga rosła wraz ze wzrostem wagi handlu zewnętrznego. Odzwierciedla to dobrze instytucjonalna struktura kierowania UE. Komisarz ds. Handlu Zewnętrznego

¹⁶ FIN-USE, *Opinion on the European Commission's Green Paper, "Mortgage Credit in the EU"*, listopad 2005 (http://ec.europa.eu/internal_market/fin-use_forum/docs/opinion-mort_cred_gp-en.pdf). Postępująca rezygnacja przez Komisję Europejską z obiektywnych badań i powoływanie uległych konsultantów, jednoznacznie zainteresowanych w popieraniu wcześniej sformułowanych poglądów swojego protektora, jest prawdziwym skandalem w UE i obrazą demokratycznej procedury.

oraz Dyrekcja Generalna ds. Handlu Zewnętrznego należą do najbardziej wpływowych ciał w polityce UE. Tym samym inicjatywa, ustalanie harmonogramu i realizacja polityki handlowej UE spoczywa w przeważającej mierze w rękach Komisji Europejskiej. Państwa członkowskie dysponują znaczącymi uprawnieniami decyzyjnymi poprzez Radę, z tak zwanym Komitetem 133 pełniącym funkcję centralnego forum instytucjonalnego dla bieżącej realizacji polityki¹⁷. Wpływ parlamentów narodowych jest nieustannie ograniczany, natomiast Parlament Europejski zyskał nieco na znaczeniu. Nie uzyskał jednak dotychczas żadnych istotnych uprawnień decyzyjnych w sprawach handlu.

Mimo rosnącego znaczenia, polityka handlowa dopiero ostatnio zyskała szersze społeczne zainteresowanie. W wyniku powszechnych protestów przeciwko projektowi neoliberalnej globalizacji w Seattle (1999), Genewie (2001) i innych poważnych wydarzeń na szczeblu międzynarodowym, główni polityczni aktorzy polityki handlowej UE zepchnięci zostali do defensywy. Komisja UE zareagowała na to otwarciem ograniczonej dyskusji ze społeczeństwem i reprezentującymi je organizacjami pozarządowymi. Choć samo w sobie powinno to być traktowane jako sukces, to wpływ tej dyskusji na strategiczny kierunek europejskiej polityki handlowej należy na razie traktować jako ograniczony. O wiele większe znaczenie miały natomiast masowe kampanie i ogólnoeuropejska mobilizacja przeciwko poszczególnym kwestiom polityki handlowej, np. przeciwko sposobowi prowadzenia przez Komisję UE negocjacji w ramach GATT w roku 2003. Mimo to należy stwierdzić, że ani chaotyczna polityka, ani praktyczny aktywizm nie wskazują na zasadnicze odejście od dominującej proliberalizacyjnej polityki handlowej UE.

UE pozostaje jednym z najbardziej agresywnych bloków handlowych uczestniczących w negocjacjach w ramach tzw. Rundy Doha ŚOH*. Co więcej, równoległe z negocjacjami wielostronnymi wykorzystuje ona dwustronne rozmowy handlowe do przeforsowania rozszerzenia programu negocjacji o nowe kwestie. Są to między innymi liberalizacja inwestycji, otwarcie zamówień państwowych dla przedsiębiorstw z UE oraz egzekwowanie praw własności intelektualnej w zakresie przekraczającym zobowiązania określone w porozumieniu TRIPS* ŚOH. Po zawieszeniu w lipcu 2006 r. rozmów w ramach Rundy Doha ŚOH, UE

¹⁷ Nazwa Komitet 133 pochodzi od artykułu 133 Traktatu Amsterdamskiego, który umożliwia utworzenie specjalnego komitetu mianowanego przez Radę jako organu pomocniczego Komisji Europejskiej.

* Doha Round – negocjacje ŚOH zapoczątkowane IV Konferencją Ministerialną, która odbyła się w listopadzie 2001 r. w stolicy Kataru, Doha (przyp. tłumacza.)

* The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Handlowe Aspekty Praw Własności Intelektualnej) – porozumienie wynegocjowane w latach 1986-1994 w trakcie Urugwajskiej Rundy negocjacji GATT. Stanowi ono załącznik do zawartego w 1994 r. porozumienia o utworzeniu Światowej Organizacji Handlu (ŚOH) (przyp. tłumacza.)

szybko zaczęła zmieniać politykę handlową w kierunku agresywnej bilateralnej strategii handlowej. Jedynym celem Komisji, jaki kryje się pod szyldem „Europa Globalna: konkurowanie w świecie”, jest podnieść konkurencyjność europejską poprzez postępującą liberalizację rynków, usług, zamówień publicznych i inwestycji za granicą. Tak więc, polityka handlowa, która zgodnie z wcześniejszymi dokumentami Komisji, powinna służyć wielu celom – a w szczególności rozwojowi, spójności społecznej, trwałości środowiska naturalnego – jest podporządkowywana nadrzędnemu, jednak z gruntu błędnemu celowi, określone w programie lizbońskim jako uczynienie z Europy najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata. Ponadto UE w coraz większym stopniu posługuje się polityką handlową jako środkiem realizacji interesów geo-strategicznych i bezpieczeństwa, w szczególności poprzez jej bilateralny program polityki handlowej. Ten ostatni osłabia współpracę międzynarodową i pokój.

Jednakże, jeśli na postępującą ewolucję UE ku modelowi wzrostu ciągniętego przez eksport – z internacjonalizacją zastępującą wyższy popyt wewnętrzny – spojrzeć przez pryzmat głównych wskaźników makroekonomicznych, to należy stwierdzić, że najwyraźniej się ona nie opłaca. Wzrost PKB pozostaje niezadowolający, z bezrobociem na trwale wysokim poziomie i poważną redystrybucją dochodu i bogactwa, w większości kosztem ludzi żyjących z pracy najemnej i niższych warstw społecznych.

Obecnie UE odnosi niezmiernie korzyści z napędzanego przez dług i import wzrostu gospodarczego USA oraz z rozkwitu gospodarczego w Chinach. Jeśli bieżące tendencje wzrostowe w tych krajach, a w szczególności w USA, okażą się ostatecznie nietrwałe, gospodarka globalna a wraz z nią handel międzynarodowy dotkliwie to odczują. Radykalizacja obecnej strategii aktywnej ekstrawersji, jak to UE obecnie planuje, spowodowałaby tym samym jeszcze większe narażenie UE na kaprysy globalizującej się gospodarki światowej.

3. Demokratyczna polityka gospodarcza podstawą równowagi społecznej w Europie – propozycje alternatywne w stosunku do transformacji neoliberalnej

3.1. Polityka makroekonomiczna dla trwałego i harmonijnego wzrostu oraz pełnego zatrudnienia

Polityka pieniężna. Chociaż nie da się zaprzeczyć, że *polityka pieniężna* ma wpływ na wzrost i zatrudnienie, europejska polityka pieniężna w obecnym kształcie jest niezdolna do wspierania współpracy, koordynacji oraz – kiedy jest to konieczne – do kompromisu między celami wzrostu, pełnego zatrudnienia a stabilnością cen. Tymczasem powinna ona traktować to ostatnie jako cel nadrzędny, któremu wszystkie inne cele muszą być podporządkowane.

Wsparcie ogólnej polityki ekonomicznej zostało uzależnione do utrzymania stabilności cen. Stabilność cen jest pożądanym celem polityki ekonomicznej, ale tym bardziej są nią stabilność zatrudnienia (na wysokim poziomie), trwały rozwój i osiągnięcie dobrobytu społecznego. Jeśli nie wszystkie cele mogą być w pełni osiągnięte jednocześnie, polityka ekonomiczna musi czynić kompromisy i określać priorytety, którymi należy się kierować. A to wymaga współpracy oraz demokratycznej dyskusji i procedur podejmowania decyzji. Obecne zasady polityki pieniężnej uniemożliwiają taką współpracę przypisując stabilności cen konstytucyjny priorytet. Ta asymetria jest wzmocniona przez klauzulę mówiącą, że EBC działa całkowicie niezależnie i żadna instytucja europejska (łącznie z Parlamentem Europejskim) lub rząd państwa członkowskiego nie powinny próbować wywierać żadnego wpływu na jego politykę. Jest to destrukcyjne i niedemokratyczne. Potrzebne są zatem nowe, bardziej demokratyczne rozwiązania kształtujące politykę pieniężną, jak również włączenie do zestawu jej celów wysokich poziomów aktywności gospodarczej oraz zmiana stosowanych instrumentów. Dalsze zwiększanie stóp procentowych, co – jak się wydaje – nastąpi w najbliższej przyszłości, jest destrukcyjne. Wobec powszechnie spodziewanego zwolnienia światowego wzrostu, my zalecamy coś wręcz przeciwnego: umiarkowane obniżki stóp procentowych.

Polityka fiskalna. Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu (PSW) stanowi, że państwa członkowskie muszą unikać nadmiernych deficytów publicznych, określonych w odpowiednich protokołach jako deficyty ponad 3% PKB. Ta zasada – nawiązująca Traktatu z Maastricht z 1992 r. i potwierdzona a nawet zaostrzona w czasie Szczytu Amsterdamskiego w 1997 r., który dodał wymóg zbilansowania budżetu w ciągu całego cyklu koniunkturalnego – miała szkodliwy wpływ na gospodarkę europejską w minionej dekadzie. W ostatnich latach kilka krajów przekroczyło i nadal przekracza to 3% maksimum deficytu budżetowego. W obliczu sił recesyjnych deficyty budżetowe rosną, lecz PSW ogranicza możliwości aktywnego zareagowania rządów na rosnące bezrobocie.

Zmiany wprowadzone do PSW formalnie przyjęte przez ministrów finansów UE (ECOFIN) a następnie zatwierdzone przez Radę Europejską w marcu 2005 r., wprowadziły pewną elastyczność, lecz nie poświęciły uwagi fundamentalnej kwestii, mianowicie nałożeniu arbitralnych, arytmetycznych limitów na deficyty budżetowe w dążeniu do osiągnięcia zbilansowanych budżetów w ramach cyklu koniunkturalnego. Takie formalne limity są dysfunkcyjne i destrukcyjne, i powinno się z nich zrezygnować. Polityka fiskalna powinna być skierowana na wspieranie wysokich poziomów aktywności gospodarczej i ograniczanie bezrobocia.

Inwestycje publiczne. Wiele krajów UE cierpi nie tylko na brak efektywnego popytu, ale również na brak zdolności produkcyjnej wystarczającej do zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia. Dlatego też UE powinna wspierać szeroko zakrojone inwestycje publiczne w infrastrukturę oraz w badania i rozwój, jak również w restrukturyzację ekologiczną państw członkowskich i UE jako całości. Naszym zdaniem skala takich dodatkowych inwestycji publicznych powinna stanowić 1% PKB. Połowa tej sumy powinna być przeznaczona na ogólną infrastrukturę europejską, a druga połowa na projekty odpowiadające specyficznym priorytetom krajowym. Takie przedsięwzięcia mogłyby być finansowane dzięki złagodzeniu ograniczeń nałożonych na deficyty budżetowe na szczeblu krajowym i unijnym, dzięki zwiększonemu budżet UE oraz poprzez szczególnie tanie pożyczki z EBI, które mogą być refinansowane na rynkach kapitałowych i subsydiowane z budżetu UE.

Konkurencja podatkowa. Jest kilka sił, które służą osłabianiu krajowych systemów podatkowych i ich zdolności do generowania w sprawiedliwy sposób dochodu dla finansowania usług publicznych. Trzeba podjąć zdecydowane działania na szczeblu UE dla przezwyciężenia tych sił. Konkurencja podatkowa oraz stosowanie niskich stawek i subsydiów podatkowych dla przyciągnięcia inwestycji jest powszechne. W odniesieniu do podatku od osób prawnych jednym ze środków przeciwdziałania tej praktyce mogłoby być tu wprowadzenie ujednoliconej podstawy opodatkowania, ustalenie minimalnej stawki podatku w wysokości 40% (z obniżką dla biednych krajów członkowskich) i zastosowanie zasady dochodu światowego polegającej na tym, że zyski osiągnięte na całym świecie są opodatkowywane w kraju, gdzie znajduje się główna baza operacyjna przedsiębiorstwa (co może nie być tożsame z lokalizacją jego formalnej centrali), przy czym wysokość płaconego w tym kraju podatku jest pomniejszana o kwoty podatków zapłaconych w innych krajach. Rozszerzenie porozumienia w sprawie dochodu odsetkowego na dywidendy, renty i zyski z kapitału pomogłoby zmniejszyć oszustwa podatkowe. System VAT stał się podatny na oszustwa, w związku z czym ponownie postulujemy zastąpienie obecnego, skomplikowanego systemu wewnątrz-unijnych kalkulacji transferów, systemem opartym o rachunki narodowe*.

Budżet europejski. Kolejnym destrukcyjnym elementem, jeśli chodzi o finanse publiczne, jest postanowienie, że *budżet europejski* nie może w ogóle popadać w jakikolwiek deficyt (a nie tylko unikać nadmiernego deficytu, jak w wypadku państw członkowskich). Ta zasada również wyklucza finansową elastyczność UE, która jest niezbędna do kreowania jej

* Bardziej szczegółowy zarys tej propozycji zawiera Euromemorandum 2005, punkt 4.5. (przyp. tłumacza.)

siły i wiarygodności, bez których Unia nie może skutecznie działać jako reprezentant Europejczyków. Nie będzie trwałego, stabilnego rozwiązania bez stworzenia budżetu federalnego, który dostarcza z jednej strony narzędzi dla stabilizacji lub ożywienia na szczeblu europejskim w przypadku wystąpienia powszechnych szoków, a z drugiej strony, narzędzi dla redystrybucji międzyregionalnej w celu uporania się z asymetrami. Wobec istniejącego silnego oporu można obecnie wyobrazić sobie jedynie umiarkowany wzrost tego budżetu do poziomu 5% europejskiego PKB. I nawet to byłoby uzasadnione tylko na gruncie całkowitej demokratyzacji struktur i procedur instytucji europejskich. Oznaczałoby to przełom w stosunku do obecnej blokady. Większy budżet UE mógłby być sfinansowany poprzez reformę własnych środków i poprzez wprowadzenie nowych podatków na szczeblu europejskim. Byłoby to także dobrą reakcją na inne pilne problemy:

- opodatkowanie dochodów z oszczędności i zysków przedsiębiorstw pomogłoby w walce z konkurencją podatkową,
- niestabilność finansowa mogłaby być złagodzona za pomocą podatku Tobina,
- opodatkowanie emisji CO₂ pomogłoby chronić środowisko.

Za pomocą tych dodatkowych środków można by finansować nowe wydatki, na przykład europejski fundusz stabilizacji zatrudnienia (rzędu 1% europejskiego PKB, który powinien być transferowany do krajów dotkniętych ponadprzeciętnym wzrostem bezrobocia), lub powiększenie europejskich funduszy strukturalnych i środków finansowych przewidzianych na powiększenie Unii o kraje wschodnioeuropejskie oraz na współpracę z krajami śródziemnomorskimi, wzmocnienie polityki naukowej i innowacyjnej itd.

3.2. Krótszy czas pracy, lepsza ochrona – postępową reformą dyrektywy dotyczącej czasu pracy

UE powinna przeciwstawić się naciskowi pracodawców i niektórych rządów na osłabienie obecnej dyrektywy dotyczącej czasu pracy. Reforma powinna pójść w przeciwnym kierunku: ku wyraźnemu ograniczeniu maksymalnego tygodnia pracy do poziomu bliższego obecnej przeciętnej liczby 40 godzin oraz okresu referencyjnego, dalszemu działaniu na rzecz skrócenia rzeczywistego czasu pracy, całkowitemu zniesieniu klauzul dopuszczających możliwość rezygnacji pracownika z obowiązującej normy maksymalnego tygodniowego czasu pracy (*opt-outs*), co wystawia zatrudnionych na naciski ze strony pracodawców, oraz ustanowieniu norm dla społecznie chronionej pracy w niepełnym wymiarze czasu dla tych, którzy chcą pracować krócej.

Ostatnie badania empiryczne ukazują wyraźną zbieżność preferencji zatrudnionych w UE15 w odniesieniu do czasu pracy. Duża większość zatrudnionych chce krótszego tygodnia pracy: średnio 34,5 godziny. Doświadczenia ze skróceniem czasu pracy w Niemczech i Francji jasno wykazują, że kreuje to większe zatrudnienie i podnosi wydajność. Obliczenia Federalnej Służby Zatrudnienia i Niemieckiego Instytutu Badań Ekonomicznych (DIW) dla okresu 1985-1998 wykazały, że poprzez skrócenie czasu pracy stworzonych zostało od 700 tysięcy do 1 miliona dodatkowych miejsc pracy. W okresie od 1960 r. do końca lat dziewięćdziesiątych skrócenie tygodnia pracy w Niemczech dało łącznie około 8 milionów miejsc pracy.

Jako argument uzasadniający wydłużenie tygodnia pracy często podaje się przyszłe zmiany demograficzne: do 2050 r. ludność krajów UE będzie się starzeć a równocześnie liczebnie maleć. Ale zmiany demograficzne dostarczają mocnego argumentu za skróceniem liczby godzin pracy. Aby zapewnić i utrzymać dobre wyniki ekonomiczne i zdolność do samodzielnego życia w przyszłości, trzeba by ludzie młodzi i starsi pozostali aktywni i zachowali dobre zdrowie aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. W celu utrzymania ekonomicznie biernej części ludności musi być zwiększona wydajność, w tym efektywność wykorzystania energii i materiałów.

Na tym tle polityka UE musi wspierać proces dalszego zbiorowego ograniczania czasu pracy i redystrybucji pracy w państwach członkowskich jako części strategii na rzecz społecznej równowagi i integracji (*social sustainability*). Zaktualizowana dyrektywa dotycząca czasu pracy powinna zatem opierać się na **pięciu filarach**:

1. Wyraźne ograniczenie maksymalnego tygodnia pracy bez derogacji, doprowadzające w pierwszym etapie do zbliżenia maksymalnego czasu pracy do przeciętnego rzeczywistego tygodniowego czasu pracy (np. 42 lub 40 godzin) z możliwością dalszego ograniczania – aż do standardowego 35 godzinowego tygodnia pracy dla zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu, jak proponowała Grupa EuroMemorandum w poprzednich memorandumach – w następnych latach;
2. Wspieranie rzeczywistej i społecznie chronionej pracy w niepełnym wymiarze czasu (15 – 25 godzin tygodniowo) dla wszystkich osób, które chcą pracować w takim wymiarze czasu;
3. Zlikwidowanie wszelkich zachęt dla niestabilnych form zatrudnienia (np. dotyczących opodatkowania, dodatkowych kosztów pracy, świadczeń i ulg podatkowych uwarunkowanych podjęciem pracy */in-work-benefits/* itd.)

4. Równe traktowanie zatrudnienia w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pod względem godzinowych stawek płac, uprawnień do kształcenia i ustawicznego doksztalcania się, możliwości kariery zawodowej i zabezpieczenia społecznego, oraz
5. Lepsze podstawy dla zrównoważonego cyklu życia zawodowego poprzez zapewnienie pełnego zabezpieczenia społecznego o wysokim standardzie dla przerw w karierze zawodowej i okresów przejściowych (z zatrudnienia do szkolenia i przekwalifikowania, kształcenia, opieki nad osobami pozostającymi na utrzymaniu, urlopów zawodowych */sabbaticals/* itd.).

3.3. Wiążące programy i więcej środków – inicjatywy na rzecz zwalczania ubóstwa

Grupa EuroMemorandum wielokrotnie domagała się wspierania wszechstronnego Europejskiego Modelu Społecznego, który powinien być budowany na podstawie intensywnej dyskusji politycznej.¹⁸ W ramach tego modelu, bezpieczeństwo socjalne traktowane jest jako bezwarunkowe prawo wszystkich mieszkańców do takiego poziomu zabezpieczenia materialnego, który umożliwi im prowadzenie godnego życia i uzyskanie dostępu do wszystkich podstawowych instytucji społecznych i kulturalnych oraz do szerokiego zakresu pozostałych dóbr publicznych. Reorientacja politycznego programu Wspólnoty w tym kierunku mogłaby wzmocnić społeczny wymiar procesu integracji, który był dotychczas przeważnie lekceważony i podporządkowany ekonomicznym „koniecznościom”. Przy politycznej woli, obecne kompetencje na szczeblu Wspólnoty już stwarzają perspektywy dla zrealizowania takiego modelu społecznego.

Walka z ubóstwem i wszelkimi rodzajami niedostatku i wykluczenia społecznego w Europie powinny stać się najwyższym priorytetem europejskiego programu działań politycznych – poza retoryczną dyskusją. Oprócz kontynuacji już istniejących programów, działania Wspólnoty powinny być dalej rozwijane i wyjść poza wymianę informacji i badania nad ubóstwem. W tym celu wszystkie państwa członkowskie powinny przygotować, wdrożyć i dokonać oceny krajowych strategii walki z ubóstwem. Większość kompetencji i narzędzi polityki społecznej mogłaby pozostać w rękach państw członkowskich, ale Wspólnota powinna wspierać opracowywanie obowiązujących minimalnych standardów w tym obszarze. Te minimalne standardy powinny być dostosowywane do tych, które występują w najbardziej zaawansowanych systemach, natomiast już istniejące standardy zaopatrzenia społecznego nie mogą być obniżane. Np. Otwarta Metoda Koordynacji (OMK) mogłaby być wykorzystana do

¹⁸ Szczegółowy zarys podstawowych filarów tego Europejskiego Modelu Społecznego przedstawiony został w naszym Euromemorandum 2004.

opracowania i przedyskutowania na szczeblu europejskim nowych długookresowych celów i koncepcji walki z ubóstwem ludzi starszych. Rzeczywistej poprawy, poza wymianą informacji, nie da się jednak osiągnąć pozostawiając niezobowiązujący charakter OMK. Przyjmując obowiązkowe minimalne standardy jako podstawę projektowania systemów zabezpieczenia ludzi starszych, Wspólnota powinna być zdolna przeciwstawić się tendencjom zmierzającym ku prywatyzacji publicznych systemów *pay-as-you-go* i pomóc ustabilizować, a gdzie trzeba, przywrócić publiczne systemy emerytalne. Ponadto, państwa członkowskie, w których poziom życia jest niższy i słabiej rozwinięte są systemy zabezpieczenia społecznego, powinny uzyskać wsparcie zarówno techniczne jak i finansowe dla stopniowego wzrostu ich standardów, jak również opracowania i wdrożenia strategii poprawy warunków społecznych. Przy znacznym zwiększeniu na szczeblu europejskim środków na walkę z ubóstwem, UE mogłaby przyczynić się do poprawienia warunków życia ubogich, wypłacając zryczałtowane świadczenia (*lump-sum*) każdej osobie w UE. Takie transfery mogłyby ostatecznie wynosić 50 € miesięcznie, zaczynając od 20 € w 2007 r. i wzrastając o 10 € rocznie aż do 2010 r. Przy obecnej 16% stopie ubóstwa i absolutnej liczbie 72 milionów ludzi żyjących w ubóstwie w UE25, w 2007 r. potrzebnych byłoby 17,3 miliarda € dla osiągnięcia znaczącej poprawy warunków życia ludzi ubogich w krajach z niskim poziomem dochodu a także dla częściowej redukcji wykluczenia społecznego w krajach z wysokim dochodem. Koszt ten wzrósłby do 43,2 miliardy € w 2010 r. i wymagałby dodatkowych środków dla UE, co wcześniej postulowaliśmy.

3.4. Standardy minimum socjalnego, minimalne stawki płac i solidarystyczna koordynacja wynagrodzeń

W poprzednich memorandach wnioskowaliśmy, by UE – mimo braku formalnych kompetencji w odniesieniu do większości obszarów polityki społecznej – wykorzystwała OMK do opracowania i upowszechnienia standardów minimum socjalnego. Mogłyby one odnosić się do ogólnego poziomu wydatków socjalnych – np. jako ich minimalnego udziału w PKB – lub do bardziej szczegółowych wskaźników, jak np. liczba lekarzy na 10 tysięcy ludności, nauczycieli na 1000 dzieci w wieku 5-14 lat, poziomu emerytur jako procentu przeciętnego dochodu ludności aktywnej ekonomicznie itd. Na podstawie takich minimalnych standardów UE wspierałaby proces równania w górę. Jednocześnie powinno być jasne, że jeśli gdziekolwiek istnieją wyższe standardy minimalne, to nie powinny one być obniżone pod pretekstem zbliżenia się do średniej europejskiej.

Minimalne standardy powinny odnosić się także do płac. W 18 spośród 25 państw członkowskich takie minimalne płace już występują. W pozostałych 7 krajach powinny one być jak najszybciej wprowadzone. Równocześnie ważne jest, po pierwsze, wymuszenie wdrożenia takich norm, a po drugie, wspieranie szybkiej podwyżki płac minimalnych w krajach, gdzie są one szczególnie niskie, często wskutek niskiej wydajności. Przejście na trwale wyższy poziom dochodów wymaga oczywiście czegoś więcej niż tylko polityki płac, a mianowicie polityki makroekonomicznej i polityki przemysłowej, które muszą być wdrożone na szczeblu krajowym i wspierane przez UE. Ale polityka płac powinna również odgrywać pewną rolę.

Obecny wyścig płac ku dołowi krzywdzi znaczną część siły roboczej zarówno na Zachodzie jak i na Wschodzie: pracownicy w krajach z wyższymi płacami widzą, jak ich płace spadają, natomiast pracownicy w krajach z niskimi płacami widzą, jak znika nadzieja na ich poprawę. I tu jest bez wątpienia pole dla współpracy międzynarodowej. Najbardziej podstawowym jej narzędziem jest koordynowanie zbiorowych negocjacji płacowych w celu uniknięcia polityki „robienia żebraka ze swojego sąsiada”, jak również przeciwstawianie się stosowaniu przez pracodawców groźby realokacji w celu stłumienia żądań związków zawodowych. Ta koordynacja musi obejmować umowy zbiorowe w sprawie wzrostu płac w miarę wzrostu wydajności oraz europejskie ramy dla płac minimalnych, czasu i warunków pracy.

Jednakże, w celu stworzenia solidarystycznej makro-podstawy dla koordynacji płac, potrzebna jest również międzynarodowa koordynacja polityki makroekonomicznej. Fundusze spójności w czasie rozszerzania na Wschód były znacznie bardziej ograniczone niż w czasie rozszerzania na Południe. Nowe państwa członkowskie (NPC), rozbrojone na dodatek z wszelkich narzędzi polityki przemysłowej, postrzegają tę sytuację tak, jak gdyby pozostawiono im jedno tylko wyjście: przyciąganie prywatnych zagranicznych inwestycji bezpośrednich. To są obiektywne warunki, które powodują, że NPC angażują się w konkurencję zarówno płacową jak i podatkową jako sposób uzyskiwania międzynarodowej konkurencyjności.

Te negatywne skutki otwartości i integracji regionalnej są nie tyle nieuchronnym zrzędzeniem losu, co wynikiem obecnych polityk krajowych i międzynarodowej. Otwartość i integracja regionalna mogą być prowadzone także w sposób, który przynosi korzyści zarówno partnerom bogatszym jak i biedniejszym, pod warunkiem, że handel i strumienie inwestycji są pomyślane jako część egalitarystycznej i zorientowanej na wzrost, międzynarodowej polityki ekonomicznej. W kontekście europejskim świat pracy w starych i nowych państwach członkowskich, jak również w krajach kandydujących, łączy więcej wspólnych

kwestii, niż jest on w stanie obecnie rozstrzygnąć na swoją korzyść. Ta wspólna płaszczyzna musi łączyć w sobie wykluczenie destrukcyjnej konkurencji płacowej (i podatkowej) z ogólnoeuropejską, spójną i skoordynowaną polityką na rzecz konwergencji społecznej i ekonomicznej. Choć propozycja skoordynowanej polityki płac musi być kierowana przede wszystkim do związków zawodowych i ich członków, to rządy państw członkowskich i UE powinny udzielać im wsparcia, zapewniając sprzyjające koordynacji ramy, np. poprzez przyjęcie ogólnoeuropejskich standardów minimum społecznego.

3.5. Wydajność i wystarczalność energetyczna – polityka bezpieczeństwa energetycznego i równowagi ekologicznej

Alternatywna polityka energetyczna UE mogłaby być prowadzona dwutorowo. Zamiast koncentrować swoją strategię energetyczną na zapewnieniu podaży czy nawet kontroli nad zewnętrznymi rezerwami ropy i gazu oraz rozważać zwiększenie wykorzystania energii atomowej (lub tylko opóźnienie jej stopniowego wycofywania tam, gdzie już zostało ono zapoczątkowane), UE powinna zmierzać do:

- zapewnienia swoim gospodarkom korzyści pierwszeństwa w dziedzinie odnawialnych zasobów energii, oraz
- oszczędzania energii bez obniżania poziomu dobrobytu.

Nie ma żadnych uzasadnionych wątpliwości, że w niezbyt odległej przyszłości ludzkość będzie potrzebowała systemu energetycznego, który nie jest zależny od kopalnych surowców energetycznych lub energii atomowej. Gospodarki, które poradzą sobie z przestawieniem na niezagrażające środowisku systemy energetyczne, uzyskają znaczące korzyści pierwszeństwa, nawet w perspektywie bardziej opartego na współpracy modelu globalnej gospodarki. Mogłoby to obejmować na początek zmniejszenie emisji przy wykorzystywaniu kopalnych surowców energetycznych istniejących w samej Europie. Finansowanie europejskich i krajowych badań oraz subsydiowanie produkcji energii powinno być skierowane na energie odnawialne i na tymczasowe zasoby energii.

Godne pochwały ukierunkowanie oficjalnej polityki energetycznej UE na sprawność energetyczną, powinno być wcielone w życie poprzez ustalenie obowiązujących ram dla mnogości istotnych polityk niezbędnych dla zwiększenia sprawności finalnego wykorzystania dostarczanej energii oraz poprzez wyznaczenie im wyraźnego horyzontu czasowego w kategoriach wzajemnie wspierających się celów krótko-, średnio- i długookresowych. Ponadto, należałoby poświęcić uwagę i w pełni wykorzystać potencjalne możliwości oszczędzania

energii tkwiącej w relacjach między podażą energii a wielkością produkcji i między wykorzystaniem energii przez finalnych odbiorców a poziomem dobrobytu.. Wymagałoby to w konsekwencji rozszerzenia debaty politycznej poza sprawność energetyczną i objęcia nią wystarczalności energetycznej. Ta debata mogłaby zacząć się od prostego poszerzenia rozważanego horyzontu kosztów, np. przez włączenie kosztów zewnętrznych energii konwencjonalnej, takich jak np. zwiększone koszty opieki zdrowotnej jako skutek zanieczyszczenia powietrza.

Taki proces mógłby być rozpoczęty na podstawie istniejących technologii. Na przykład, w nowych państwach członkowskich wskaźnik podaży energii w relacji do wielkości produkcji jest ciągle trzy razy większy niż w UE15. Na tej podstawie można osiągnąć znaczne oszczędności we wszystkich sektorach. Niemcy pokazały, że dzięki lepszej termoizolacji można zaoszczędzić 50% energii zużywanej w budynkach – wyższe początkowo koszty budowy dają z czasem oszczędności netto właścicielom domów.

Najtańszy, najszybszy i najbardziej skuteczny sposób zapewnienia dostaw energii zaczyna się od zmniejszenia obecnego wysokiego popytu na energię, czego bezpośrednim skutkiem jest obniżenie również kosztów energii dla gospodarstw domowych i przemysłu, jak również ograniczenie emisji gazów wywołujących efekt cieplarniany. Strategia oszczędzania energii na tej podstawie powinna jednak obejmować nie tylko debatę technologiczną na temat relacji między podażą energii i jej efektywnym wykorzystywaniem, ale także debatę polityczną o związku między wykorzystaniem energii a rzeczywistym dobrobytem. W celu zdynamizowania obu debat Europa powinna ustanowić, jako powszechnie obowiązujący cel, ograniczenie konsumpcji energii o co najmniej 20% do 2020 r.

Jako pierwszy krok do pogłębienia i skutecznego wdrożenia Strategii Zrównoważonego Rozwoju (SZR) UE, sprawozdania z realizacji zaktualizowanej strategii lizbońskiej wytyczającej kierunek rozwoju w krótkim okresie, powinny być regularnie oceniane przez pryzmat kryteriów SZR w celu uzyskania przesłanek do odpowiedzi na podstawowe pytanie długookresowej strategii rozwoju SZR UE: czy zbliżamy się do celu? Równocześnie sprawozdania z realizacji SZR UE powinny wyraźnie traktować o roli UE w wymiarze globalnym i w stosunku do jej regionalnego otoczenia, jak również odnosić się do wszystkich istniejących wymiarów niestabilności i ich dynamiki. Taka skorygowana procedura sprawozdawcza powinna być zsynchronizowana z europejskim procesem politycznym, np. poprzez formułowanie kompleksowego programu wdrażania strategii europejskich i poprzez dostarczanie wszechstronnego raportu o stanie i perspektywach Unii na koniec każdej kadencji władz ustawodawczych.

3.6. Stabilność finansowa i postęp społeczny – reorientacja polityk rynku finansowego

Stabilność. Obecne mechanizmy mające zaradzić niestabilności finansowej w UE obejmują wymianę informacji między władzami państw członkowskich i nieformalne procedury skoordynowanej interwencji w razie nagłej potrzeby. Powinny one być wzmocnione w trojaki sposób:

Po pierwsze, utrzymanie stabilności powinno przestać być jedynie domniemanym przedmiotem troski EBC i stać się wyraźnie określonym jego obowiązkiem, usprawiedliwiającym, w razie poważnej nadzwyczajnej sytuacji, nawet zmianę w generalnej polityce pieniężnej. Tej rozszerzonej odpowiedzialności powinny odpowiadać nowe uprawnienia regulacyjne w stosunku do banków i korporacji finansowych, mające na celu uniknięcie powstawania niebezpiecznych zagrożeń. Te uprawnienia powinny obejmować prawo wymagania od instytucji finansowej, by wycofały się z pozycji, która zagraża stabilności jej samej lub innych.

Po drugie, EBC powinien przyjąć pewną odpowiedzialność za stabilność globalnego systemu finansowego. Na EBC powinna być wyraźnie nałożona odpowiedzialność za regulacje ostrożnościowe w skali makro, związane z ryzykiem systemowym, skoro kierownicy banków i Komitet Bazylejski* są odpowiedzialni za regulacje ostrożnościowe na poziomie mikro, dotyczące ryzyk indywidualnych. W coraz większym stopniu kontekst finansów globalnych będzie wielobiegunowym międzynarodowym systemem ekonomicznym. To może powiększyć problemy koordynacji, ale jednocześnie stworzyć szansę szerszej reprezentacji interesów ekonomicznych i jednocześnie dać wyższy priorytet potrzebom krajów rozwijających się. Kierownictwo UE powinno działać na rzecz reformy instytucjonalnej, która polepszyłaby zarządzanie finansami międzynarodowymi i zredukowała zagrożenia stabilności.

Po trzecie, potrzebne jest skuteczne międzynarodowe opodatkowanie kapitału. Ostrożnościowe instrumenty nadzoru, takie jak np. wytyczne bazylejskie, nie wystarczają, ponieważ dotyczą one tylko instytucji bankowych a nie odnoszą się do rajów podatkowych, które stanowią główną lukę w regulacji międzynarodowego systemu finansowego.

Nowe państwa członkowskie. Sposób, w jaki integracja finansowa przeprowadzona została w wielu nowych państwach członkowskich okrywa proces integracji niesławą.

* Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego jest międzynarodowym forum stałej współpracy w zakresie nadzoru bankowego, powołaną do życia w 1974 r. przez kraje należące do grupy G10 i Luksemburg. Obecnie w skład Komitetu wchodzi przedstawiciele banków centralnych i państwowych organów nadzoru bankowego 13 państw. Sekretariat Komitetu działa przy Banku Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei. Komitet nie jest organem legislacyjnym, ale państwa uczestniczące stosują się do jego wytycznych i zalecanych standardów. (przyp. tłumacza)

Z jednej strony, kraje, które wyłoniły się z bloku radzieckiego, nie miały efektywnej struktury bankowości komercyjnej, co umożliwiło gwałtowną i niemal całkowitą penetrację ich sektorów finansowych przez banki zachodnie. Jedną z konsekwencji jest transfer zysków banków z tych krajów; inną mogą być straty w efektywności alokacji kredytów, ponieważ lokalna wiedza, a w szczególności lokalne poglądy na priorytety publiczne, nie mają dostatecznie dużego wpływu na decyzje kredytowe. Te kraje powinny uzyskać nie tylko przyzwolenie na rozwijanie publicznego i spółdzielczego sektora bankowego w celu poprawienia funkcjonowania swoich systemów finansowych, ale także aktywne wsparcie w tej dziedzinie, wzorowane na przykład w pewnym stopniu na rozwiązaniach niemieckich.

Równocześnie EBC stawia tym krajom ostre warunki przed wejściem do strefy euro. To podejście, które utrwała niedemokratyczną kuratelę, jakiej poddane zostały te kraje przed ich przyjęciem do UE, nie ma jasnego racjonalnego uzasadnienia. Nie ma absolutnie żadnego zagrożenia destabilizacją strefy euro jako całości w wyniku włączenia do niej tych krajów o niskim dochodzie. Dlatego ich wprowadzenie do tej strefy powinno następować w wyniku ich wolnego wyboru dokonywanego wtedy, gdy będzie to najbardziej korzystne dla ich rozwoju ekonomicznego.

W międzyczasie, jak podkreślano wyżej, waluty tych krajów mogą być przedmiotem bardzo silnej presji w kontekście słabnącego dolara. Najbardziej skutecznym sposobem postępowania w razie wystąpienia takiego niebezpieczeństwa, byłoby wsparcie ze strony EBC. Wobec braku takiego wsparcia, zastosowanie kontroli kapitału byłoby logicznym krokiem tych krajów, który powinien zostać z góry usankcjonowany przez kierownictwo UE.

Nadzór korporacyjny. (Corporate governance). Co się tyczy natury systemu finansowego, to priorytet powinien być przesunięty z prostego dążenia do zintegrowanych rynków na cele społeczne. Wspieranie wielkich, płynnych rynków obligacji i akcji przedsiębiorstw w Europie nie jest samo w sobie błędną polityką: niezrobienie tego popchnęłoby inwestorów i emitentów z całego świata do przejścia na rynki północnoamerykańskie. Jednakże integracja finansowa została powiązana z fundamentalistycznym dążeniem Komisji do wzmocnienia interesów akcjonariuszy, co nie może prowadzić do zadowalającego czy właściwego kodeksu zachowania przedsiębiorstwa.

Ostatnie dyskusje o „społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw” (SOP) pozwalają na dwie, całkowicie różne interpretacje. Z jednej strony, cała rozprawa o SOP może być postrzegana jako krok ku dalszej prywatyzacji prawa i regulacji dotyczących przedsiębiorstw, jako posunięcie, które ma przekazać te zadania legislacyjne samym przedsiębiorstwom.

Według bardziej optymistycznej interpretacji można by dopatrywać się w SOP uznania, że neoliberalna polityka z towarzyszącym jej wzrostem siły przedsiębiorstw, pozostają całkowicie nieuzasadnione i że dlatego konieczne jest ponowne osadzenie przedsiębiorstwa w obiektywnej strukturze obowiązków oraz zwiększenie jego społecznej odpowiedzialności¹⁹.

Niestety, wygląda na to, że Komisja opowiada się za pierwszą interpretacją i wydaje się wierzyć, że z większością kwestii nadzoru korporacyjnego można się uporać poprzez wzmocnienie pozycji akcjonariuszy. W tej sferze ważne jest przyznanie, że nie jest możliwe, by akcjonariusze lub inwestorzy instytucjonalni mogli stać się rzeczywistymi zarządcami współczesnych przedsiębiorstw²⁰. Z drugiej strony, wszyscy akcjonariusze muszą mieć skuteczny wpływ na zachowania przedsiębiorstw, jeśli mają one zachowywać się w sposób społecznie odpowiedzialny. Potrzebne są także wiążące międzynarodowe standardy dotyczące celów etycznych, społecznych i ochrony środowiska, aby wyeliminować z SOP woluntaryzm. Z tego względu potrzebne są europejskie ramy prawne, które wymuszają nadzór nad i odpowiedzialność za ogólne skutki zachowania przedsiębiorstw.

Spójność społeczna oraz dostęp do kredytu i usług finansowych. Chociaż większa konkurencja może rozszerzyć finansowe pole wyboru dla oszczędzających i pożyczkobiorców, to raczej nie poprawi ona dostępu małych firm i społecznie upośledzonych grup ludności do kredytu i usług finansowych²¹. Dlatego integracja finansowa musi być połączona z działaniami zaspokajającymi potrzeby finansowe małych przedsiębiorstw i ludzi ubogich²². Jest to szczególnie ważne w świetle galopującej prywatyzacji banków publicznych we wszystkich państwach członkowskich UE. Sektor publiczny i banki spółdzielcze mogą zapewnić kredyt tym, którzy są zagrożeni wykluczeniem a także wspierać finansowanie innych dóbr publicznych. Ich rola w finansach europejskich wymaga wzmocnienia i wsparcia. Od takich banków nie powinno się wymagać konkurowania na takich samych warunkach, jakie odnoszą się do banków realizujących czysto prywatne cele.

Ochrona konsumentów. W unijnym programie integracji finansowej celowi ochrony

¹⁹ Dominique Plihon, "Financing Social Protection and Social Equity in Europe", University Paris 13, opracowanie powielone.

²⁰ Zob. np. dyskusję w: M. Aglietta, A. Rébérioux, *Corporate Governance Adrift: a critique of shareholder value*, 2005.

²¹ Należy tu jednak znaleźć kompromis między, z jednej strony, zapewnieniem gospodarstwom domowym z niskim dochodem i małym przedsiębiorstwom dostępu do kredytu bez zabezpieczenia a uniknięciem narastania zadłużenia tych grup z drugiej strony. Pogodzeniu tych celów mogą służyć interwencje publiczne, na przykład eliminujące stosowanie nadzwyczajnych stóp oprocentowania dla tych pożyczkobiorców.

²² P. Arestis, A. Caner, "Financial Liberalisation and Poverty: w: P. Arestis, M. Sawyer (red.), *Financial Liberalisation: Beyond Orthodox Concerns*, Palgrave Macmillan 2005.

konsumenta poświęcono pewną uwagę, choć jest ona dalece niewystarczająca w porównaniu ze stopniem wprowadzonej deregulacji rynku²³. Na ogół konsumenci detalicznych usług finansowych są nieufni w stosunku do przedsiębiorstw tego sektora. Ta nieufność jest usprawiedliwiona przez występujące na przemian okresy rozkwitu i załamania rynków finansowych pod koniec lat dziewięćdziesiątych i na początku obecnej dekady, zarówno w UE jak i w skali globalnej. Dlatego, jeśli cel UE, jakim jest zintegrowany sektor finansowy, ma być osiągnięty, to zaufanie konsumentów musi być umocnione. Jednym z kroków prowadzących do tego celu jest wprowadzenie ostrych (*strong*) minimalnych standardów wymuszających na dostawcach usług finansowych staranne badanie interesów ich klientów. Pewna standaryzacja europejska dla podstawowych produktów finansowych jest zalecana również ze względu na obecne strategie marketingowe przedsiębiorstw, które nastawione są bardziej na wprowadzanie niejasności niż rzetelne informowanie.

3.7. Bardziej sprawiedliwa i sprzyjająca rozwojowi polityka handlowa

Polityka handlu zewnętrznego Unii Europejskiej powinna być skierowana przede wszystkim na promowanie stosunków ekonomicznych, które są pokojowe, uczciwe i oparte na równych prawach. Strategia handlu, która daje priorytet przerzucaniu na otoczenie (*externalizing*) wewnętrznych problemów UE poprzez lekkomyślną konkurencję na rynkach globalnych, nie daje się pogodzić z odpowiedzialnością UE – największego gospodarczego bloku na świecie – za globalny system ekonomiczny oparty na współpracy. Dlatego uważamy, że polityka handlowa UE powinna kierować się następującymi celami:

- ***Rosnącą przejrzystością i demokratycznym uczestnictwem*** wszystkich znaczących interesariuszy (*stakeholders*) w dyskusji o polityce handlowej prowadzonej w ramach UE i w instytucjach międzynarodowych takich jak ŚOH.
- ***Wspieraniem uczciwych i sprawiedliwych międzynarodowych stosunków handlowych***, w szczególności poprzez włączenie standardów społecznych i ekologicznych do globalnego ustroju handlowego. Wzywamy więc do całkowitej eliminacji ceł na produkty, które są wytwarzane i sprzedawane uczciwie. Ulepszenie produktów wytwarzanych w ten sposób stwarza z jednej strony bodziec do przestrzegania i rozszerzania kryteriów społecznych i ekologicznych w krajach rozwijających się. Z drugiej strony, dostarczyłoby to konsumentom

²³ Wpływ lobby przedsiębiorstw na podejmowanie decyzji w UE jest powszechnie znany. W przypadku integracji finansowej jedynie z korporacjami finansowymi i regulatorami finansowi prowadzono konsultacje do ostatniej chwili. Zanim przeprowadzono konsultacje z grupami klientów (małymi przedsiębiorstwami i konsumentami) strategia integracji była już w większości wdrożona.

bodźca do przestawienia się na produkty spełniające kryteria sprawiedliwego handlu*.

- **Ochroną pracy w procesie globalizacji.** Przyjmujemy z zadowoleniem przedstawiony przez Komisję projekt ustanowienia funduszu wspierania pracowników (Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji)*, którzy dotknięci zostali skutkami procesów podzlecania (*outsourcing*) i przenoszenia działalności poza granice kraju (*off-shoring*). Uważamy jednak, że przeznaczony dotychczas na ten cel środki finansowe – 500 milionów euro w okresie 2007-2013 – są dalece za małe a warunki, które muszą być spełnione, by je otrzymać, są zbyt restrykcyjne. Dlatego apelujemy do Komisji, by zwiększyła środki finansowe i ponownie rozważyła warunki korzystania z nich.

- **Stosowaniem instrumentów ochrony handlu przeciwko nieuczciwej konkurencji.** Wobec produktów i usług pochodzących z krajów, w których są wytwarzane z umyślnym obchodzeniem uznawanych w skali międzynarodowej standardów pracy i ochrony środowiska powinny być stosowane instrumenty polityki handlowej UE.

- **Preferencyjnym traktowaniem krajów słabiej rozwiniętych (KSR)** zarówno w ramach ŚOH jak i w negocjacjach dwustronnych. Wszystkie szkodliwe formy subsydiów eksportowych, wspieranie krajowe, jak również wszelkie formy eskalacji cel przez UE powinny być zlikwidowane. Uprzywilejowany dostęp do rynków europejskich powinien być gwarantowany na szerszą skalę. Należy też unikać wnioskowania o dostęp do rynku KSR w negocjacjach dotyczących dostępu do rynku produktów nierolniczych, szczególnie w bieżących negocjacjach z krajami ACP♦. Europejskie Porozumienia o Partnerstwie• są wielkim wyzwaniem dla odpowiedzialnych reform i UE powinna być zachęcana do przedstawienia swojej Strategii wobec Afryki oraz zobowiązań wynikających z Milenijnych Celów Rozwoju. Ważne jest także uznanie praw KSR do regulowania ich własnych spraw; wymaga to zaniechania przez UE prób wykorzystywania negocjacji handlowych dla narzucenia krajom rozwijającym się warunków odnośnie do inwestycji zagranicznych, praw własności intelektualnej i otwierania zamówień państwowych.

* Kryteria te, odnoszące się zarówno do wytwarzania produktów jak i handlu nimi, określone zostały w rezolucji A6-0207/2006 Parlamentu Europejskiego z 6 czerwca 2006 r. w sprawie sprawiedliwego handlu i rozwoju. W oficjalnym przekładzie tego dokumentu na język polski angielski termin *fair trade products* przetłumaczony został jako *produkty sprawiedliwego handlu*. (przyp. tłumacza).

* Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji funkcjonuje od stycznia 2007 r. na mocy Rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. (przyp. tłumacza)

♦ ACP (African, Caribbean and Pacific Group of States) jest organizacją zrzeszającą 79 państw afrykańskich, karaibskich i obszaru Pacyfiku. Organizacja utworzona została w 1975 r. (przyp. tłumacza)

• European Partnership Agreements (EPA) – porozumienia handlowe między UE a regionami ACP mające na celu usunięcie barier dla handlu i wzmocnienie współpracy w każdej dziedzinie związanej z handlem międzynarodowym. Porozumienia te są zgodne z zasadami ŚOH. (przyp. tłumacza)

Fax to: +49-(0)231-755-2415

**European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe
(EuroMemorandum Group)**

Declaration of support

I support the general direction, main arguments and proposals in the
EuroMemorandum 2006:

**“A Democratic Economic Policy Alternative to the Neo-liberal
Transformation of Europe”**

Yes

No

Name:

Institution

Street:

City/Country:

Phone:

Fax:

e-mail:

Signature: _____

I would like to be informed about the regular work of the working group and be invited to
their meetings.

Yes

No

Please return this form by e-mail to Jacqueline Runje:
Jacqueline.Runje@uni-dortmund.de or by fax to: +49-(0)231-755-2415.