

z r o z u m i e ć k r y z y s 3

UNIA EUROPEJSKA
WOBEC KRYZYSU
EKONOMICZNEGO

z r o z u m i e ć k r y z y s 3

UNIA EUROPEJSKA WOBEC KRYZYSU EKONOMICZNEGO

w numerze:

J. BARCZ, W. MORAWSKI, A. NOWAK-FAR, L. ORĘZIAK,
J. SZLACHTA, K. ŻUKROWSKA

redakcja naukowa:

J. OSIŃSKI



SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE
WARSZAWA 2009

Recenzent

Sławomir Sztaba

Korekta

Izabela Różańska

© Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydanie I

ISBN 978-83-7378-478-9

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza

02-554 Warszawa, al. Niepodległości 164

tel. 022 564 94 77, 022 564 94 86, fax 022 564 86 86

www.wydawnictwo.waw.pl, www.sgh.waw.pl/wydawnictwo/

e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl

Projekt okładki

Krzysztof Garbaliński

Skład i łamanie

Studio DTP WHITE, Warszawa

white.pl

Druk i oprawa

ESUS Drukarnia cyfrowa

61-855 Poznań, ul. Wierzbicice 35

www.esus.pl

Zamówienie 123/IX/09

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
--------------------	---

Jan Barcz

Reforma ustrojowa Unii Europejskiej a kryzys finansowy	13
1. Trzy kryzysy	13
2. Scenariusze rozwoju ustrojowego Unii	17
3. Zasadnicze wyzwania	20
4. Wnioski	28

Jacek Szlachta

Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu	31
1. Uwagi wstępne	31
2. Zmiana klimatu wobec europejskiej polityki spójności	34
3. Kierunki i strumienie finansowe europejskiej polityki strukturalnej w Polsce	37
4. Skala i zakres działań podejmowanych w ramach europejskiej polityki strukturalnej w latach 2007–2013	39
5. Modyfikacja rozwiązań prawnych i pozaprawnych na lata 2007–2013	41
6. Wnioski i rekomendacje	48
7. Wpływ kryzysu społeczno-gospodarczego na reformę europejskiej politykę spójności	50

Katarzyna Żukrowska

Budżet ogólny Unii Europejskiej w warunkach kryzysu	53
1. Uwagi wstępne	53
2. Pojęcie budżetu ogólnego i zasady systemowe warunkujące jego działanie	54

3. Presje na budżet wynikające z kryzysu	60
4. Możliwe skutki kryzysu i realność zagrożeń z nich wynikających	63
5. Budżet ogólny a kryzys finansowy	71
6. Wnioski	77

Artur Nowak-Far

Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego	79
1. Uwagi wstępne	79
2. Ogólne ramy stosowania narzędzi przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego	80
3. Globalny kryzys finansowy jako wyzwanie dla wydajności prawnoinstytucjonalnej Unii Europejskiej	88
4. Kluczowe inicjatywy Unii Europejskiej w obliczu kryzysu	90
5. Wnioski	99

Wojciech Morawski

Rola nadzoru bankowego w obecnym kryzysie ekonomicznym . . .	103
1. Jak znaleźliśmy się w tym miejscu?	104
2. Co trzeba zrobić, żeby z tego wyjść?	109
3. Na czym polega główny problem?	116

Leokadia Oręziak

Strefa euro wobec kryzysu gospodarczego	119
1. Uwagi wstępne	119
2. Rola polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego	121
3. Działania w ramach polityki budżetowej	123
4. Perspektywy ewolucji sytuacji makroekonomicznej	127
5. Podsumowanie	130
Zakończenie	131

WSTĘP

Opracowanie zawiera pełne teksty wystąpień autorów podczas trzeciego seminarium naukowego organizowanego przez Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH na temat: „Nauki społeczne wobec kryzysu ekonomicznego”. Seminarium odbyło się w dniu 16 czerwca 2009 r. i było zatytułowane: „Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego”. Stanowiło kontynuację cyklu poświęconego współczesnemu kryzysowi finansowemu i gospodarczemu rozpoczętego seminarium naukowym Kolegium Ekonomiczno-Społecznego w dniu 1 grudnia 2008 r. Wszystkie trzy seminaria, a także kolejne planowane w przyszłości mają na celu przedstawienie wszechstronnej wiedzy z zakresu różnych nauk społecznych, dotyczącej analizy genezy, przebiegu, a także różnorodnych skutków oraz rozwiązań teoretycznych i praktycznych, które mogłyby przeciwdziałać ujemnym skutkom kryzysu lub je neutralizować. Służą również dokonywaniu ocen środków zaradczych podejmowanych w poszczególnych państwach, strukturach Unii Europejskiej i organizacjach międzynarodowych oraz podejmują próbę syntezy wniosków płynących z tych działań.

Tematyka trzeciego seminarium dotyczyła Unii Europejskiej ze względu na to, iż z jednej strony stanowi ona bezpośrednie „otoczenie” dla polskiej gospodarki i naszego rozwoju społecznego, a z dru-

giej – Polska jako ważny członek zintegrowanej Europy bierze udział w przedsięwzięciach i decyzjach unijnych, które mają na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu dla gospodarki europejskiej i życia mieszkańców kontynentu. Jednocześnie dane dotyczące gospodarki poszczególnych państw UE po I kwartale 2009 r., odnoszące się do wielkości PKB czy stopy bezrobocia, stawały się alarmujące. Na przykład, PKB Francji w I kwartale 2009 r. zmniejszył się w porównaniu z analogicznym kwartałem 2008 r. o 3,2%, PKB Wielkiej Brytanii w tym samym okresie zmniejszył się o 4,1%, PKB Włoch zmniejszył się o 5,9%, natomiast PKB największej unijnej gospodarki – Niemiec – spadł aż o 6,9%. Jeśli dodamy do tego głęboki kryzys wśród „bałtyckich tygrysów” (np. w omawianym okresie PKB Łotwy zmniejszył się o 18,6%), to sytuacja wygląda poważnie. W sumie PKB państw UE zmniejszył się w omawianym okresie o 4,4%, co w historii procesu integracji europejskiej nigdy nie miało miejsca. Stało się tak mimo podejmowanych na szeroką skalę działań zaradczych zarówno na szczeblu UE, jak i w każdym ze wspomnianych państw.

Wśród dokumentów unijnych związanych z przeciwdziałaniem kryzysowi wymienić należy przedstawiony przez Komisję Europejską komunikat *From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action* z 29 października 2008 r. oraz przedłożony w dniu 26 listopada 2008 r. także w formie komunikatu „plan naprawczy” *A European Economic Recovery Plan*, który został następnie przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej odbywającej się w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Natomiast wśród rządowych (publicznych) planów pomocowych dla gospodarki narodowej wskazuje się na: Wielką Brytanię, gdzie deklarowana wartość pomocy publicznej do końca I kwartału 2009 r. wyniosła 656 mld USD, Niemcy – 643 mld USD, czy Irlandię – 624 mld USD. Dodatkowo jako przykłady interwencji rządu podaje się plany pomocy dla przemysłu samochodowego w Francji czy Niemczech oraz działania zmierzające do wzmocnienia systemu bankowego i poszczególnych banków – nacjonalizację w Wielkiej Brytanii banku Northern Rock (koszt ok. 55 mld GBP), wsparcie finansowe banku Hypo Real Esteta

w Niemczech (koszt ok. 50 mld EUR) czy pomoc dla grupy finansowej Fortis udzieloną przez państwa Beneluksu (koszt ok. 11,2 mld EUR).

Należy jednak podkreślić, że podjęte działania, zwłaszcza w skali poszczególnych państw, wielu specjalistów od finansów, ekonomistów, politologów, prawników, polityków, a także – jak wynika z badań opinii publicznej – wielu obywateli przyjęło jako kontrowersyjne, nieuzasadnione, a nawet niezgodne z prawem. Ten ostatni aspekt wydaje się bardzo interesujący dla analiz naukowych w przyszłości, już dziś bowiem wiadomo, że w wielu przypadkach w poszczególnych państwach europejskich, ale także w USA czy Japonii, środki te zostały przekazane na wspomniane cele bez jakiejkolwiek kontroli, przede wszystkim ze strony parlamentów, a naciski wywierane przez organy wykonawcze, np. w USA na kongresmanów, aby zgodzili się na tego rodzaju działania, były bez precedensu.

Prezentowane w opracowaniu teksty obejmują ważne, w moim przekonaniu, zagadnienia, które mogą mieć istotne znaczenie w warunkach kryzysu gospodarczego, a w przypadku jego pogłębiania się – także kryzysu społecznego. Na pewne symptomy tego ostatniego w skali Europy wskazywano tuż po czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Znalazło to wyraz m.in. we wzroście popularności partii skrajnych (populistycznych) w wyborach i zwiększeniu liczby ich mandatów w parlamencie. Jednakże dopiero kolejne wybory do parlamentów narodowych w II połowie 2009 r. i w 2010 r. dadzą, jak sądzę, wiarygodną i potwierdzoną odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście taka tendencja występuje.

W aspekcie teoretycznym w ramach trzeciego seminarium podjęto próbę szukania odpowiedzi i rozwiązania kilku zasadniczych problemów. Zastanawiano się, na ile dokonywana obecnie reforma instytucjonalna UE związana z Traktatem z Lizbony – jej sukces lub porażka – może wpłynąć na skuteczność i tempo wychodzenia z kryzysu przez państwa UE. Ważne było także dokonanie przeglądu instrumentów („narzędziowych możliwości”), jakie posiada UE, które mogą być wykorzystane w walce z kryzysem. Dość powszechnie, zwłaszcza w nowych

państwach członkowskich, traktuje się fundusze strukturalne UE i ich wykorzystanie jako znaczący element przeciwdziałający obniżaniu się tempa wzrostu gospodarczego, a także sprzyjający zachowaniu pozytywnych tendencji w rozwoju społecznym. Współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych z funduszy europejskich pozwala również na stworzenie materialnych podstaw do rozwoju gospodarczego w przyszłości, kiedy rozpocznie się proces poprawy sytuacji gospodarczej i powróci tendencja wzrostowa. W warunkach kryzysu niezwykle istotnego znaczenia nabiera realizacja budżetu ogólnego UE, choć i w tym zakresie pojawiły się i mogą jeszcze powstać nowe napięcia i problemy, które wypadałoby przewidzieć.

Bardzo istotnym zagadnieniem teoretycznym jest podejmowana niemal przez wszystkich autorów kwestia różnic w rozwoju kryzysu w państwach strefy euro w relacji do pozostałych państw członkowskich UE. Ta ogólna kwestia skłaniała równocześnie do analiz częściowych, zmierzających do sformułowania odpowiedzi na pytanie, na ile przystąpienie Słowacji do strefy euro 1 stycznia 2009 r. uchroniło ją przed niektórymi negatywnymi skutkami kryzysu. Na tym tle pogłębionej teoretycznej analizy i zastanowienia wymaga kwestia polskiej akcesji do strefy euro, jej czasu i tempa oraz ewentualnej daty przystąpienia do ERM II. Stanowiska polityków są w zasadzie znane, choć w sytuacji kryzysu ulegają ewolucji – w kierunku racjonalizacji, a nie dogmatyzacji poszczególnych elementów wspomnianego procesu. Wymagać on będzie realistycznej decyzji politycznej, ale – co ważniejsze – wcześniej wymagać będzie stworzenia systemu współpracy i koordynacji działań wielu współuczestniczących w nim podmiotów, a przede wszystkim Ministerstwa Finansów i NBP.

Wobec tendencji do wzmacniania nadzoru bankowego na szczeblu unijnym, poprzez kontrolę nad EBC, a także stworzenia ponadnarodowych reguł i standardów nadzoru bankowego dla państw członkowskich będących poza strefą euro, również ten problem wymaga istotnych ustaleń teoretycznych. W powszechnej ocenie bowiem słabość nadzoru bankowego (zwłaszcza w USA) była jedną z istotnych przy-

czyn kryzysu finansowego drugiej połowy 2007 r. To zagadnienie także należy zaliczyć do bardzo istotnych w aktualnej sytuacji.

Seminarium stało się jednak forum do wymiany zdań i opinii również w innych kwestiach, co było rezultatem obecności naukowców, praktyków związanych z instytucjami UE, polityków, przedstawiceli administracji centralnej, doktorantów, studentów i przedstawiceli mediów z różnych ośrodków, praktycznie z całej Polski. W głębokim przekonaniu organizatorów właśnie ten fakt powoduje, iż za wcześniej jest obecnie, by mówić o rezultatach trzeciego seminarium. Mamy bowiem nadzieję, że pobudziło ono dyskusje i wymianę poglądów w innych środowiskach i zaowocuje w przyszłości interesującymi badaniami, publikacjami czy rozprawami doktorskimi. Liczymy także na zachęcenie do uczestnictwa w naszych spotkaniach Państwa współpracowników, doktorantów i studentów z różnych ośrodków naukowych i instytucji. Podobnie jak wcześniej, organizatorzy seminarium i autorzy wystąpień, przede wszystkim z Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, wdzięczni będą za uwagi, sugestie i propozycje kierowane pod ich adresem. Będą one wykorzystywane dla doskonalenia formuły organizacyjnej i merytorycznej seminarium, tym bardziej że czwarte spotkanie zaplanowane zostało na listopad 2009 r.

Joachim Osipiński

REFORMA USTROJOWA UNII EUROPEJSKIEJ A KRYZYS FINANSOWY

1. Trzy kryzysy

Mimo niewątpliwych sukcesów procesu integracji europejskiej diagnoza obecnej sytuacji jest jednoznaczna: Unia Europejska znajduje się w głębokim kryzysie. Najbardziej widocznym jego przejawem jest przebieg prac nad reformą ustrojową Unii, trwających od co najmniej 2000 r. Już trudności w procedurze ratyfikacji Traktatu z Nicei zapowiadały, że nie będzie to proces łatwy. Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego (i to w dwóch państwach założycielskich Wspólnot – we Francji i w Niderlandach) tylko potwierdziło taką sytuację. Również procedurze ratyfikacji Traktatu z Lizbony towarzyszą poważne problemy, a jego los – mimo konsekwentnie realizowanego „scenariusza ratunkowego”¹ – nie jest jednoznaczny. Jednocześnie łatwo jest zauważyć, że przyczyny problemów reformy ustrojowej Unii nie leżą przede wszystkim w sprawach instytucjonalnych, lecz sięgają znaczenie głębiej – są wyrazem bezradności wobec zasadniczych wyzwań struktural-

¹ Por. Konkluzje przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 18–19 czerwca 2009 r.

nych, z którymi konfrontowania jest Unia w dobie globalizacji. Chodzi zwłaszcza o następujące problemy:

- **Określenie kierunku dalszego rozwoju wspólnotowego rynku wewnętrznego.** Chodzi zwłaszcza o określenie relacji między europejskim modelem społecznym a dalszą liberalizacją w ramach rynku wewnętrznego. Bez silnego impulsu w dziedzinie liberalizacji zwłaszcza sektorów kreujących koszty (energii, transportu, infrastruktury) oraz sektora usług (przynoszącego znaczącą część dochodu narodowego w państwach członkowskich) trudno będzie uzyskać poważny impuls dla wzrostu gospodarczego. Poważnym wyzwaniem jest utrzymanie efektywności wspólnotowych reguł konkurencji, przede wszystkim w dziedzinie pomocy publicznej. Coraz pilniejszym wyzwaniem staje się reforma wspólnej polityki rolnej.
- **Umocnienie tożsamości politycznej Unii Europejskiej.** Skalę problemu ukazała w latach 90. wojna na Bałkanach, z którą tak potężna gospodarczo struktura jak Unia nie mogła sobie poradzić, a ostatnio ukazuje wymiar tych wyzwań zagrożenie terroryzmem. Należy pamiętać, że zakończenie kryzysu bałkańskiego w latach 90. było możliwe dzięki zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych, a u samych jego źródeł tkwiły po części rozbieżności interesów między najważniejszymi „starymi” państwami członkowskimi UE. Z drugiej strony, Unia aspiruje do uczestniczenia w procesie decyzyjnym w skali globalnej, nie będąc w stanie przejąć stosownej części odpowiedzialności (Zbigniew Brzeziński nie bez racji określił to jako zachowanie „pasożytnicze”²). Postulat „samoograniczenia się” Stanów Zjednoczonych w polityce globalnej, jako jedyne obecnie mocarstwa światowego, również pozostanie pusty dopóty, dopóki Unia nie stanie się wiarygodnym i wydolnym partnerem. Pojawiają się również inni poważni aktorzy w skali globalnej, jak Chiny czy Indie. Unia potrzebuje więc tożsamości politycznej – takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynaro-

² Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004, s. 107.

dowej. Przekształcenie to może odbyć się jedynie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zwłaszcza w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

- **Kontynuacja strategii rozszerzenia.** Wspólnoty i Unia mają wielką siłę przyciągania. Liczba państw członkowskich zwiększyła się z 6 państw założycielskich do (obecnie) 27. Strategia rozszerzenia należy bez wątpienia do największych sukcesów procesu integracji, przynosi bowiem ze sobą rozszerzenie „strefy demokracji i gospodarki rynkowej”, stabilizuje w tym znaczeniu państwa znajdujące się w procesie transformacji, jest efektywnym instrumentem gwarancji bezpieczeństwa (bez wątpienia włączenie do grona państw członkowskich UE państw Bałkanów Zachodnich jest najlepszym stojącym obecnie do dyspozycji mechanizmem, który zagwarantuje w tym regionie trwałą stabilność polityczną). W perspektywie strategicznej przyjęcie Turcji i stworzenie perspektywy dla Ukrainy jest ważnym warunkiem odgrywania przez Unię roli aktora globalnego. Jednocześnie percepcja społeczna strategii rozszerzenia wśród państw członkowskich jest bardzo zróżnicowana. Rozszerzenie w 2004 r. wywołało reakcję społeczną w części „starych” państw członkowskich, która przyczyniła się do odrzucenia Traktatu konstytucyjnego, natomiast akces Bułgarii i Rumunii w 2007 r., słabo przygotowanych do członkostwa w UE, przyczynił się do umocnienia wstrzeźmliwego nastawienia wobec dalszego rozszerzania Unii.

Wymienione problemy strukturalne przenikają wyzwania polityczno-ustrojowe mające zasadnicze znaczenie. Chodzi tu, z jednej strony, o określenie ustrojowego kształtu procesu integracji europejskiej. Problem ten znajduje wyraz w obawach, iż Unia Europejska przekształci się w rodzaj europejskiego superpaństwa kosztem suwerenności państw członkowskich. Obawa ta zdominowała debatę polityczną w ostatnich latach po części za sprawą beztroski europejskich polityków, po części zaś z tego względu, że groźba utraty suwerenności jest zawsze nośnym argumentem dla ugrupowań niechętnych wobec procesu integracji europejskiej. W tle tej dyskusji pozostawały uzgodnienia o zasadniczej

wadze ustrojowej zawarte zarówno w Traktacie konstytucyjnym, jak i w Traktacie z Lizbony, które proponują przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową, a więc w strukturę kreowaną przez państwa członkowskie w umowie międzynarodowej i posiadającą tyle kompetencji, ile państwa te jej powierzają.

Z drugiej strony, chodzi o zasadniczy problem strukturalny dotyczący zachowania spójności procesu integracji europejskiej. Wzrost liczby państw członkowskich połączony z wielkim zróżnicowaniem ich wydolności gospodarczej i politycznej nie tylko w nowym świetle stawia problem przywództwa w Unii Europejskiej, lecz również umacnia pokusę zróżnicowania statusu poszczególnych państw członkowskich. Pewne zróżnicowanie występuje w Unii już obecnie, i to w ważnych dziedzinach (Unii Gospodarczej i Walutowej, przynależności do obszaru Schengen). Jest ono zjawiskiem, które będzie towarzyszyło procesowi integracji europejskiej i nie zagraża jego spójności, o ile przebiega w ramach prawnych tego procesu. Obecnie jednak – również w związku z dyskusją nad kontynuacją strategii rozszerzenia – pojawiają się koncepcję głębszego zróżnicowania różnych grup państw członkowskich.

W sumie Unia konfrontowana jest obecnie z „trzema kryzysami” o różnym ciężarze gatunkowym, niemniej powiązanymi między sobą: z kryzysem ustrojowym, kryzysem substancjalnym i – ostatnio – kryzysem finansowym. Podstawowym wyzwaniem pozostaje określenie strategii dla wyzwań strukturalnych (kryzysu substancjalnego), sama reforma ustrojowa jest bowiem ważna i z pewnością ułatwi realizację takiej strategii, z drugiej jednak strony nie jest w stanie rozwiązać problemów strukturalnych. W tym kontekście kryzys finansowy odegrał istotną rolę w tym sensie, że „wyostrzył kontury”, w pełnym zakresie ukazał istniejące problemy. Nie jest to bez znaczenia, jeśli zważymy, że zasadniczym problemem w toku reformy substancjalnej i ustrojowej Unii pozostaje jej społeczna percepcja, opisywana terminem deficytu legitymacji demokratycznej. Kryzys finansowy może też ułatwić polemikę z argumentami antyintegracyjnymi o charakterze populistycznym.

2. Scenariusze rozwoju ustrojowego Unii

Proces integracji europejskiej znajduje się obecnie w okresie przełomowym. Otwarte są bowiem co najmniej trzy zasadnicze opcje dalszego scenariusza³, przy czym nie można wykluczyć różnego rodzaju rozwiązań pośrednich. Opcje te oscylują między scenariuszem przewyżczenia przez Unię obecnego kryzysu, przekształcenia się Unii w efektywnie działającą organizację międzynarodową o charakterze polityczno-gospodarczym i – w efekcie – zagwarantowania Unii i jej państwom członkowskim ważnego miejsca w procesie decyzyjnym w skali globalnej, a scenariuszem renacjonalizacji i fragmentacji procesu integracji europejskiej. Z kolei ten skrajny scenariusz polegałby nie tyle na likwidacji Unii, ile raczej na takim głębokim zróżnicowaniu wśród państw członkowskich, które prowadziłyby do realizacji wąsko pojmowanych interesów samodzielnie przez różne grupy państw, co skutkowałoby marginalizacją niektórych z nich.

Wariant optymalny. Unia Europejska dysponuje obecnie dobrym punktem wyjścia, aby państwa członkowskie mogły realizować wariant optymalny – efektywnej Unii Europejskiej, która zajmie ważne miejsce w procesie decyzyjnym w skali globalnej. Uwarunkowania prowadzące do realizacji takiego scenariusza są stosunkowo jednoznaczne:

- konsekwentne pogłębianie liberalizacji w ramach wspólnotowego rynku wewnętrznego i wspieranie takich tendencji w skali globalnej (WTO);
- rozwijanie i umacnianie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwłaszcza większe uczestnictwo w zwalczaniu zagrożeń globalnych (terroryzmu i innych form przestępczości zorganizowanej) oraz zarządzaniu kryzysowym w skali międzynarodowej;

³ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 28 i nast.

- umocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, głównie komponentu polityki bezpieczeństwa i obrony (przy solidnej i wiarygodnej współpracy z NATO i Stanami Zjednoczonymi);
- kontynuacja strategii rozszerzania Unii, tak aby stabilizowała ona regiony zagrożone (Bałkany Zachodnie) oraz zyskiwała nowe strefy warunkujące umacnianie jej pozycji jako podmiotu globalnego (Turcja, w dalszej perspektywie Ukraina).

Renacjonalizacja i fragmentacja procesu integracji europejskiej.

Wariantu takiego nie można lekceważyć. W znaczącej części „starych” państw członkowskich dominuje niechęć do Unii, a w każdym razie znacząca rezerwa w stosunku do pogłębiania liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego, wynikająca po części z bezwładu gospodarki socjalnej. Klaustrofobia społeczno-polityczna prowadzi również do wielkiej niechęci wobec dalszego rozszerzania Unii. Można nawet śmiało stwierdzić, że społeczeństwa „starych” państw członkowskich mają trudności z zaakceptowaniem przyjęcia nowych członków w latach 2004 i 2007. Słuszne wydaje się domniemanie, że turbulencje wokół Traktatu konstytucyjnego spowodowała nie tyle perspektywa przyjęcia Turcji, ile brak społecznej akceptacji rozszerzenia z lat 2004 i 2007. Wśród państw członkowskich UE występuje również „rozkojarzenie” w stosunku do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz jakości i sposobu ułożenia relacji ze Stanami Zjednoczonymi.

Jednocześnie w niektórych „nowych” państwach członkowskich wystąpiło zjawisko określane jako „syndrom nowych państw”. Polega ono na tym, że część z nich – po spełnieniu przesłanek akcesyjnych i uzyskaniu członkostwa w Unii – zaczęła się zachowywać tak, jakby nie były państwami członkowskimi Unii; w samej Unii upatrują one zagrożenie dla własnej suwerenności i interesów. Nałożyły się na to procesy wewnątrzpolityczne, budzące wątpliwości w świetle kryteriów państwa demokratycznego⁴. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że o ile Unia za

⁴ Por. P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Toruń 2008, s. 120 i nast.

pomocą ostrych mechanizmów kontroluje spełnianie przez państwa członkowskie wymogów rynku wewnętrznego, o tyle w dziedzinie standardów państwa demokratycznego tego rodzaju mechanizmów w zasadzie brak (w skrajnym przypadku można by sięgnąć do postanowień art. 7 TUE, zezwalającego na zawieszenie w prawach państwa członkowskiego takiego państwa, który w sposób rażący i trwały narusza zasady demokracji).

Niezależnie jednak od źródeł politycznych, połączenie niechęci społecznej w stosunku do reformy Unii w „starych” państwach członkowskich oraz braku mocnego przywództwa politycznego w Unii z niejasnymi koncepcjami na temat znaczenia procesu integracji wśród tzw. elit politycznych w części „nowych” państw członkowskich może stworzyć relatywnie trwałą sytuację blokującą reformę Unii, a nawet prowadzącą do jej fragmentacji. Jeśli nałożyłoby się na to rozkojarzenie woli politycznej w dziedzinie budowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to fragmentacja procesu integracji mogłaby stać się zupełnie realna.

Wariant pośredni – „trwanie”. W takim scenariuszu państwa członkowskie Unii nie byłyby w stanie dokonać jej głębszej reformy ustrojowej. Odstąpiłyby – po ewentualnym odrzuceniu Traktatu z Lizbony – od zawarcia kolejnych traktatów rewizyjnych. Przeprowadzałyby jedynie pewne ograniczone reformy na podstawie wiążących je obecnie traktatów (tzw. reforma w formule „Nicea plus”) i koncentrowałyby się na niewielkich działaniach liberalizacyjnych w ramach rynku wewnętrznego. Strategia rozszerzenia uległaby zastopowaniu i byłaby zastępowana różnymi formami stowarzyszenia (których istotę stanowiłaby liberalizacja handlu). Działania w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa skoncentrowałyby się w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego bądź jakiejś formy „współpracy strukturalnej”, realizowanej przez wybrane grupy państw, względnie ulegałyby stopniowej bilateralizacji.

Konsekwencje takiego scenariusza mogłyby być różne w zależności od rzeczywistych intencji politycznych państw członkowskich UE. O ile u jego podłoża tkwiłaby jedynie czasowa „impotencja polityczna” tych państw, odnosząca się do pogłębiania procesu integracji euro-

pejskiej, czyli brak politycznej woli do przeprowadzenia koniecznych zmian w pewnym okresie, o tyle „zastój” mógłby zostać przezwyciężony w przypadku zmiany nastawienia politycznego. Po przezwyciężeniu kryzysu proces integracji mógłby nabrać nowego tempa. Tego rodzaju okresy „eurosklerozy” występowały już w dziejach integracji europejskiej. Może być jednak również inaczej. Za brakiem woli do pogłębiania tego procesu może się bowiem kryć – w części państw członkowskich – albo rzeczywiste dążenie do jego „renacjonalizacji” i fragmentacji, albo też – w innej grupie krajów – dążenie do „odwrócenia” skutków strategii rozszerzenia, tj. do pozbycia się lub marginalizacji znaczenia „nowych” państw członkowskich (czy też niektórych z nich).

Popatrzmy teraz na przedstawione scenariusze, uwzględniając oddziaływanie obecnego kryzysu finansowego. Jak wspomniano, „wyostrzył” on istniejące problemy. Jednocześnie przyczynił się do mocniejszego politycznego uzasadnienia niezbędności reformy Unii Europejskiej i podniesienia jej efektywności. Jest to okoliczność istotna, daje bowiem politykom legitymację do działań reformatorskich. Z drugiej jednak strony, obecny kryzys finansowy pełniej ujawnił zagrożenia dla spójności Unii, wyartykułował bowiem interesy grupowe czy też ambicje przywódcze poszczególnych państw członkowskich.

3. Zasadnicze wyzwania

3.1. Dlaczego Traktat z Lizbony jest potrzebny

Realizacja optymalnego wariantu rozwoju Unii wymaga przeprowadzenia istotnych reform ustrojowych. Zostały one zaproponowane w Traktacie konstytucyjnym, a obecnie w Traktacie z Lizbony. Jak wspomniano, same reformy ustrojowe nie doprowadzą do zażegnania kryzysu, są jednak niezbędną przesłanką jego przezwyciężenia. W każdym razie ich brak umacniałby pokusę sięgnięcia do scenariusza renacjonalizacji czy nawet fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Traktat z Lizbony proponuje następujące główne reformy:

- przekształcenie Unii ze struktury trójfilarowej w jedną organizację międzynarodową, która spięłaby klamrą obecne trzy filary Unii, co gwarantowałoby koherencję i efektywność działania;
- umocnienie – w ramach takiej jednej organizacji – procesu decyzyjnego (na podstawie obecnej tzw. metody wspólnotowej), co musiałoby polegać przede wszystkim na podniesieniu jego efektywności, m.in. poprzez podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną; bez wątpienia tzw. podwójna większość zaproponowana w Traktacie konstytucyjnym i w nieco zmodyfikowanej formie w Traktacie z Lizbony stanowi w tej mierze dobry punkt odniesienia; „umocnienie” procesu decyzyjnego w Unii polega bowiem na jego większej elastyczności (inaczej trudno byłoby w gronie kilkadziesiątu państw podjąć jakąkolwiek poważniejszą decyzję);
- umocnienie legitymacji demokratycznej Unii poprzez zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym na szczeblu unijnym, czemu służyć ma przede wszystkim podporządkowanie kolejnych obszarów procedurze współdecydowania (w Traktacie z Lizbony – zwykłej procedurze prawodawczej), w której Parlament Europejski staje się współlegislatorem; jednocześnie musi być umacniana rola parlamentów narodowych w monitorowaniu unijnego procesu decyzyjnego, w tym zwłaszcza działanie zasady pomocniczości, co również proponuje Traktat z Lizbony; parlamenty narodowe powinny umacniać swoją funkcję także na szczeblu krajowym – wobec własnego rządu w sprawach dotyczących UE;
- umacnianie wspólnej aksjologii Unii – na szczególną uwagę zasługują tu przewidziane przez Traktat z Lizbony: nadanie Kartie praw podstawowych „mocy prawnej” oraz przystąpienie Unii (już jako organizacji międzynarodowej) do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Kryzys ekonomiczny – nieco paradoksalnie – przyczynił się w pewnej mierze do przewyciężenia problemów, jakie wystąpiły w procedu-

rze ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Po pierwsze, implikacje kryzysu w samej Irlandii uświadomiły tamtejszym wyborcom znaczenie członkostwa w Unii oraz skłoniły do bliższego zapoznania się z proponowanymi przez Traktat reformami (motywy odrzucenia Traktatu w pierwszym referendum niewiele miały wspólnego z jego treścią i koncentrowały się na problemach wewnątrzpolitycznych). Po drugie, na wyborcę w Irlandii bez wątpienia oddziałuje gwałtowne zainteresowanie Islandii członkostwem w UE (w lipcu 2009 r. Islandia zgłosiła wniosek o przyjęcie do UE). Po trzecie, Rada Europejska uzgodniła wiarygodne gwarancje dla zastrzeżeń artykułowanych w Irlandii w związku z pierwszym referendum. Po czwarte, również wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. odgrywa pewną rolę, wyjaśniając charakter prawny Unii po wejściu w życie Traktatu z Lizbony jako organizacji międzynarodowej i reguły podziału kompetencji opierające się na zasadzie kompetencji powierzonych Unii (przez państwa) oraz eksponując istotne dowartościowanie parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Także zastrzeżenia prezydentów czeskiego i polskiego straciły – w świetle implikacji kryzysu finansowego – swoją nośność międzynarodową, świadcząc raczej o egzotyce polityki wewnętrznej tych państw.

3.2. Strategia rozszerzenia

Kontynuowanie strategii rozszerzenia uzależnione jest w znacznym stopniu od przygotowania instytucjonalnego Unii Europejskiej⁵. Jednakże zasadnicze problemy „zdolności absorpcyjnej” Unii związane są – z jednej strony – ze słabnącą wraz z jej kolejnymi rozszerzeniami gotowością samej Unii do przyjmowania nowych państw członkowskich,

⁵ Szczegółowo: J. Barcz, *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 87 i nast.

z drugiej zaś – z generalnie bardzo słabym (choć zróżnicowanym) przygotowaniem potencjalnych kandydatów do spełnienia kryteriów członkostwa. W większości z nich występują problemy ze spełnieniem fundamentalnych przesłanek działania państwa demokratycznego.

Traktat z Nicei ograniczył reformę instytucjonalną Unii do dostosowań niezbędnych do przyjęcia 12 nowych państw. Umożliwiło to szybką finalizację „dużego” rozszerzenia z lat 2004 i 2007. Jednocześnie zaprogramowana w związku z Traktatem z Nicei głęboka reforma ustrojowa Unii jak dotychczas nie powiodła się: Traktat konstytucyjny został odrzucony, natomiast proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony napotkał przeszkody i jego los nie jest jasny. Bez wątplenia dopełnienie reformy ustrojowej Unii i wejście w życie Traktatu z Lizbony ułatwiłoby kontynuację strategii rozszerzenia. Z drugiej strony, jej kontynuowanie jest możliwe również na podstawie „pakietu nicejskiego”, choć może być znacznie utrudnione. Podstawowy problem polega na tym, że „pakiet nicejski” ma charakter „zamknięty” (uwzględnia członkostwo w Unii 27 państw). Każdy dalszy akces wymaga „rozsnuwania” tego pakietu i może prowadzić do trudnych negocjacji obejmujących węzłowe elementy reformy ustrojowej Unii.

Obecny kryzys finansowy potwierdził atrakcyjność Unii i wspólnotowego rynku wewnętrznego jako mechanizmu, w którym państwa widzą gwarancję bezpieczeństwa finansowego i gospodarczego. Wniosek o członkostwo w Unii złożony przez Islandię jest ważnym sygnałem. Oddziaływanie kryzysu finansowego na strategię rozszerzenia będzie zapewne zróżnicowane. Z jednej strony, jeszcze większa uwaga przypisywana będzie spełnieniu przez kandydatów kryteriów członkostwa (tym bardziej że doświadczenia z Bułgarią i Rumunią nie są najlepsze), z drugiej zaś strony, kryzys finansowy uświadomił zarazem wagę politycznego aspektu strategii rozszerzenia. Jest to szczególnie jednoznaczne w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich. Objęcie tych państw członkostwem w Unii jest najbardziej efektywnym (i chyba jedynym) scenariuszem, który na trwałe może zagwarantować bezpieczeństwo i stabilność polityczną regionu.

3.3. Spójność Unii

W związku z gwałtownym wzrostem liczby państw członkowskich UE oraz ich dyferencjacji gospodarczej i politycznej, a także jednoczesnym „rozchwianiem instytucjonalnym” coraz wyraźniej zaczęła się rysować tendencja do określenia grupy państw członkowskich UE zdefiniowanych, aby realizować wspólne interesy, wykraczające poza wąsko rozumiany (w kategoriach wyłącznie ekonomicznych) proces integracji, i jednocześnie do sprecyzowania obszarów ewentualnego współdziałania. Rozpoczął się zatem proces wyłaniania spośród państw członkowskich i państw bliżej powiązanych z Unią kręgów decyzyjnych, które w przyszłości będą w różnym zakresie oddziaływały na relacje w skali globalnej, kontynentalnej lub regionalnej, a tym samym w niejednakowym stopniu będą brały udział w procesie decyzyjnym w ramach Unii.

Wydaje się, na co zwrócono już uwagę, że sam proces zróżnicowania (elastyczności) w ramach integracji europejskiej ma charakter obiektywny. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak to, czy elastyczność będzie prowadziła do wzrostu efektywności procesu integracji europejskiej, czy wręcz przeciwnie – do osłabienia efektywności tego procesu i fragmentacji strukturalnej Unii.

Sama bowiem elastyczność procesu integracji, która przecież istnieje już obecnie (i to w tak ważnych dziedzinach jak obszar Schengen czy Unia Gospodarcza i Walutowa), nie stoi w sprzeczności z realizacją optymalnego wariantu rozwoju Unii. Wręcz przeciwnie, można zakładać, że elastyczność jest konieczną przesłanką efektywnego modelu Unii, zwłaszcza wobec wzrostu liczby państw członkowskich oraz ich głębokiego zróżnicowania. Musi ona jednak być realizowana w ramach prawnych i strukturalnych Unii Europejskiej, aby nie doszło do osłabienia, a nawet fragmentacji procesu integracji.

Można zakładać, że elastyczność procesu integracji europejskiej będzie się pogłębiać również w grupie obecnych państw członkowskich,

zwłaszcza po przystąpieniu państw Bałkanów Zachodnich. Ponieważ obecnie tzw. trwałe derogacje nie wchodzi już w rachubę, mechanizmy, które zostaną zapewne wykorzystane w tym celu, będą się koncentrować wokół wzmocnionej współpracy eurogrupy (państwa mające status pełnego członka w Unii Gospodarczej i Walutowej) oraz – w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – tzw. stałej współpracy strukturalnej (którą przewiduje Traktat z Lizbony). Mechanizm wzmocnionej współpracy może działać we wszystkich trzech filarach UE (w II filarze jedynie na płaszczyźnie wykonawczej) i być użyteczny zwłaszcza w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBiS). Z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich otwarte pozostaje jednak pytanie, do jakiego kręgu decyzyjnego dane państwo będzie należeć.

Elastyczność w ramach procesu integracji europejskiej może być również cennym mechanizmem w kontekście kontynuacji strategii rozszerzenia – przyjęcia w dalszej perspektywie takich państw, jak Turcja, Ukraina, Białoruś, Mołdawia czy państwa kaukaskie. Jak wiadomo, ich kandydatura (zwłaszcza Turcji) wzbudza wielkie kontrowersje. Ze względu na małe szanse akceptacji członkostwa tych państw na obecnych warunkach wysuwane są różne propozycje, przede wszystkim zastrzeżenia kryteriów członkostwa (tzw. zdolności integracyjnej Unii), co prowadziłoby do praktycznego wykluczenia możliwości ubiegania się przez nie o status członka Unii. Towarzyszą temu propozycje zacieśnienia współpracy z takimi państwami na innej podstawie niż członkostwo, np. w ramach tzw. wzmocnionego partnerstwa, czy też w ramach modelu podobnego do Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁶. Te z kolei będą dla tych państw raczej nie do zaakceptowania (nawet ze względów prestiżowych). Stąd też można się zastanawiać nad zwiększeniem elastyczności w ramach statusu członkowskiego dla tej grupy

⁶ Por. A. Łazowski, *Zdolność absorpcji a przyszłe rozszerzenie Unii Europejskiej, w: Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, prawne i ekonomiczne procesu akcesyjnego*, IWEP, Warszawa 2009.

państw. Negocjacje akcesyjne mogłyby prowadzić do uzyskania statusu państwa członkowskiego, lecz objętego w dziedzinach wrażliwych bezterminowymi derogacjami – ale elastycznymi, tj. uchylanymi przez poszczególne „stare” państwa członkowskie na mocy własnych decyzji, w zależności od uwarunkowań indywidualnych. Rozwiązanie takie dawałoby państwu przystępującemu status członka Unii: państwo takie podlegałoby ekonomicznym, prawnym, politycznym i demokratycznym wymogom członkostwa, zarazem jednak dziedziny budzące kontrowersje mogłyby być objęte derogacjami – elastycznymi co do czasu ich trwania oraz co do zakresu przedmiotowego (w relacjach z tymi „starymi” państwami członkowskimi, w których występują określone problemy). Tego rodzaju elastyczne derogacje (choć ograniczone czasowo) występują obecnie i ich działanie nie wywołuje większych problemów.

Omówione scenariusze zasadzają się na zachowaniu spójności Unii Europejskiej. Natomiast coraz częściej rozważane są również scenariusze prowadzące do fragmentacji Unii. Bez wątplenia odrzucenie Traktatu z Lizbony stworzyłoby sprzyjającą atmosferę dla precyzowania takich scenariuszy. Następstwem odrzucenia Traktatu byłoby zmniejszenie wydolności reformatorskiej Unii i zahamowanie procesu rozszerzenia, którego kontynuowanie bez reformy ustrojowej Unii byłoby bardzo utrudnione. Jednocześnie podgrupy państw członkowskich zaczęłyby poszukiwać dróg intensyfikacji współpracy w pewnych dziedzinach (dla nich istotnych), nie oglądając się na pozostałe państwa członkowskie. Z formalnego punktu widzenia możliwe są dwie zasadnicze drogie realizacji takiego scenariusza:

1. Doprowadzenie do formalnego zróżnicowania wśród państw członkowskich. Koncepcje takie pojawiły się w początkowej fazie prac Konwentu UE, który przygotował projekt Traktatu konstytucyjnego. Zakładały one – jak można obecnie domniemywać – że trudności z jego ratyfikacją wystąpią w „nowych” państwach członkowskich. Według tych koncepcji państwa, które by Traktat ratyfikowały, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś albo byłyby nadal związane traktatami w obecnym brzmieniu (czyli działałaby

- w ramach obecnego prawnego *status quo*), albo też musiałyby wystąpić z Unii, zachowując z nią związek w postaci jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia. Ponieważ trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego wystąpiły po stronie „starych” i do tego założycielskich państw członkowskich, koncepcja taka stała się politycznie bezprzedmiotowa. Niemniej jednak opisane podejście nabiera nowej dynamiki politycznej. Gdyby Traktat z Lizbony podzielił los Traktatu konstytucyjnego, w przyszłości trudno byłoby uzasadnić celowość negocjowania kolejnego traktatu rewizyjnego na dotychczasowych zasadach. Trzeba będzie zapewne sięgnąć do nowego typu traktatu rewizyjnego z jakąś formułą klauzuli wyłączającej państwa, które nie będą chciały się nim związać. Unia nie może sobie bowiem pozwolić na sytuację, w której państwa członkowskie nie są w stanie przyjąć traktatu rewizyjnego reformującego jej ustrój w zakresie koniecznym do utrzymania jej efektywnego działania.
2. Pierwszy wariant byłby jednak o tyle trudny do zrealizowania, że zakładałby uprzednie uzgodnienie pomiędzy państwami członkowskimi co do następstw nieratyfikowania przez niektóre z nich nowego traktatu rewizyjnego. Jest wątpliwe, czy państwa członkowskie przystąpiłyby na takie rozwiązanie. Z tego względu bardziej realistyczny byłby inny wariant, polegający na sięgnięciu do tzw. metody szengenskiej, tj. zawieraniu przez pewną grupę państw członkowskich Unii umów w sprawie ściślejszej współpracy w dziedzinach szczególnie te państwa interesujących, objętych kompetencją Unii, ale na którą to współpracę inne państwa członkowskie nie wyrażają zgody. Metoda ta balansuje na krawędzi niezgodności z zasadą lojalności (wynikającą z postanowień art. 10 TWE), niemniej jednak występowała ona w praktyce – ostatnio w 2005 r., kiedy to grupa państw członkowskich podpisała tzw. konwencję z Prüm⁷. Metoda szengenska jest o tyle łatwiejsza do realizacji,

⁷ Por. *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w UE*, „Kozminski Law School Papers” 2007, no. 3.

że zawiera w sobie znaczącą elastyczność: pozostałe państwa mogą „przyłączyć się” do umów zewnętrznych, wyrażając zgodę na ich włączenie do *acquis* unijnego (tak było w przypadku umów z Schengen, tak stało się też w przypadku konwencji z Prüm). Możliwy jest jednak inny scenariusz, prowadzący do wyobcowania się grupy państw członkowskich z Unii.

Obecny kryzys ekonomiczny w pełnym wymiarze ukazał omówione problemy. Znalazły one wyraz w próbie usamodzielnienia „grupy euro” i oderwania jej od prezydencji w Radzie UE, na progu prezydencji czeskiej, oraz w próbie zarządzania kryzysem finansowym w ramach tylko pewnej grupy państw członkowskich UE. Notabene należy zwrócić uwagę na „grupę euro” (obecnie o charakterze nieformalnym), wokół której coraz wyraźniej koncentruje się proces decyzyjny dotyczący istotnej części spraw unijnych. Traktat z Lizbony umocowuje tę grupę traktatowo oraz wprowadza do jej składu przedstawiciela Komisji Europejskiej (czyli umacnia jej status w ramach prawnych Unii, przeciwdziałając „wyobcowaniu” tej grupy). Z drugiej strony – jak już wskazano – kryzys finansowy sprawił, że państwa, które z różnych względów utrzymywały dystans do Unii (Islandia) podjęły starania o uzyskanie członkostwa, widząc w tym gwarancję stabilności finansowej i gospodarczej w przyszłości. Jest to ważny sygnał polityczny, wskazujący na znaczenie Unii jako spójnego i efektywnego mechanizmu.

4. Wnioski

Obecny kryzys finansowy przypadł na okres głębokiego przesilenia ustrojowego i substancjalnego (kierunek rozwoju rynku wewnętrznego, umocnienie tożsamości politycznej UE, kontynuowanie strategii rozszerzenia) w Unii Europejskiej. Jego oddziaływanie na dalszy rozwój Unii jest trudne do przewidzenia. Z pewnością jednak ukazał on w pełnym wymiarze wyzwania, jakie stoją przed Unią, zarówno o charakterze ustrojowym jak i substancjalnym. W tym kontekście może

mieć on o tyle pozytywne oddziaływanie, że bez wątpienia daje ważne argumenty przeciwko zarzutom populistycznym i antyintegracyjnym oraz otwiera drogę do podjęcia działań umacniających reguły rynku wewnętrznego i odważnego kontynuowania strategii rozszerzenia. Szybkie rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Islandią oraz ich finalizacja z Chorwacją będą ważnym sygnałem.

Najpoważniejszym wyzwaniem pozostaje bez wątpienia zachowanie spójności procesu integracji europejskiej. Kryzys finansowy z jednej strony ujawnił skłonność części państw członkowskich do działania w węższych grupach, być może kosztem spójności Unii. Z drugiej jednak strony wykazał również atrakcyjność Unii oraz to, że państwa członkowskie właśnie w regułach rynku wewnętrznego dostrzegają efektywny mechanizm gwarantujący ich bezpieczeństwo finansowe, gospodarcze i polityczne.

Kryzys finansowy bez wątpienia uświadomił społeczeństwom państw członkowskich wagę podniesienia efektywności działania Unii, a tym samym sfinalizowania diskutowanej od lat reformy ustrojowej i wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Mimo że „plan ratunkowy” nakierowany na ratyfikowanie Traktat przebiega do tej pory pomyślnie, los Traktatu nie jest jednak przesądzony (lipiec 2009 r.). W przypadku jego ponownego odrzucenia w Irlandii kryzys ustrojowy pogłębi się. Konsekwencją będzie również to, że umocnią się pokusy fragmentacji Unii, a tym samym niepewność dalszego rozwoju. W takiej sytuacji najmniej szkodliwy scenariusz polegałby na przedłużeniu okresu „nowej eurosclerozy”.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony da Unii nowy impet, wcale jednak nie przesądzi o powodzeniu wariantu optymalnego – umocnienia efektywności Unii. Wiele będzie zależało od treści tzw. działań implementacyjnych w stosunku do reform zawartych w Traktacie. Ich główne zadanie polega bowiem na sprecyzowaniu relacji między Unią a państwami członkowskimi w zarządzaniu wspólnymi sprawami. Rozstrzygająca jednak będzie wola polityczna państw członkowskich wykorzystania nowych możliwości, jakie przynosi Traktat z Lizbony w dziedzinie podniesienia efektywności i spójności Unii.

Dla Polski zasadnicze znaczenie ma podniesienie spójności i efektywności Unii. Jest to istotne dla wszystkich nowych państw członkowskich, zwłaszcza tych, które są mniej wydolne gospodarczo i ustrojowo. Spójna i efektywna Unia jest bowiem gwarantem zasady solidarności, a co ważniejsze – zapobiega dyferencjacji państw członkowskich, która groziłaby trwałym zróżnicowaniem statusu między nimi w Unii. Elastyczność procesu integracji w jej ramach prawnych (w ramach Unii) jest obiektywnym zjawiskiem, warunkującym jej rozwój. Granica w stosunku do fragmentacji Unii może być jednak płynna. Obecny kryzys finansowy ukazał w tej mierze również niepokojące tendencje. Należałoby to brać pod uwagę w dyskusji nad tempem włączenia się Polski do „grupy euro”. W grę wchodzi bowiem nie tylko spełnienie kryteriów konwergencji oraz uwzględnienie uwarunkowań gospodarczych; członkostwo w „grupie euro” oznacza przynależność do konstelacji, wokół której zaczyna się koncentrować proces decyzyjny w Unii.

FUNDUSZE STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ A OGRANICZANIE SKUTKÓW KRYZYSU

1. Uwagi wstępne

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności są podstawowymi instrumentami europejskiej polityki strukturalnej¹. Od czasu reformy Delorsa wprowadzonej w 1989 r. polityka ta stała się drugą co do

¹ Ta sfera interwencji Unii Europejskiej w przebieg procesów gospodarczych występuje przynajmniej pod trzema różnymi nazwami. Najstarsze jest pojęcie „polityka strukturalna”, które pojawiło się już w traktacie rzymskim, konstytuującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą w 1957 r. Oznaczało ono gotowość podjęcia interwencji finansowej i oddziaływania na zmiany strukturalne w ramach Wspólnoty Europejskiej. Ponieważ podstawowa część funduszy strukturalnych Unii Europejskiej została ukierunkowana regionalnie, a przesłanki wyboru obszarów wsparcia także zdefiniowano w układzie regionalnym, pojawiło się także drugie określenie – „polityka regionalna”. W ostatnich latach uzupełniono to trzecim terminem – „polityka spójności”, będącym odpowiednikiem terminu *cohesion policy*. Oznacza to dążenie do zmniejszenia różnicowań w układzie gospodarczym i społecznym w całej Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu pojęcia te są najczęściej używane niemal zamiennie, co uważa się za dopuszczalne.

znaczenia sferą interwencji Wspólnoty Europejskiej, koncentrując ok. 30% wydatków budżetowych tej organizacji. Polityki Wspólnoty, w tym polityka strukturalna, są programowane w wieloletnim horyzoncie czasowym, dotychczasowe okresy dotyczyły lat: 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006, a obecny obejmuje lata 2007–2013. W ramach dwóch funduszy strukturalnych, jakimi są obecnie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny, oraz w obszarze finansowania Funduszu Spójności wyróżnia się trzy podstawowe kierunki interwencji: 1) infrastrukturę techniczną (przede wszystkim transportową, środowiskową oraz energetyczną), 2) kapitał ludzki, obejmujący także kwestie administracji publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, oraz 3) wspieranie sektora produkcyjnego, w tym przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw oraz środowiska biznesowego. Średnioroczna skala transferów na rzecz konkretnego kraju-beneficjenta nie może przekraczać ekwiwalentu 4% produktu krajowego brutto, co uzasadniane jest ograniczonym potencjałem absorpcyjnym państw będących największymi beneficjentami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Ze względu na niekorzystny stan finansów publicznych państw postkomunistycznych oraz skalę transferów finansowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych dla biedniejszych państw członkowskich Wspólnoty środki Unii Europejskiej stanowiły nawet 30% całkowitych wydatków strukturalnych. W Polsce w latach 2004–2007 środki UE wynosiły 17,8% całkowitych wydatków strukturalnych, a w roku 2007 już ponad 25% ogółu tych nakładów. W nadchodzących latach udział ten może stanowić nawet połowę całkowitych wydatków strukturalnych w naszym kraju². Dokumentuje to wiodące znaczenie Unii Europejskiej dla wprowadzania zmian strukturalnych w Polsce. Innym, często niedocenianym, wymiarem koniunkturalnym europejskiej polityki spójności są zamówienia publiczne i konkursy, związane z reali-

² Patrz: *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2009, s. 168.

zaczają priorytetów i działań określonych w Narodowych strategicznych ramach odniesienia dla Polski na lata 2007–2013 i odpowiednich programach operacyjnych.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności pozwalają na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych za pomocą bezzwrotnych dotacji (grantów). Montaż finansowy oznacza, że środki te są współfinansowane ze środków publicznych kraju-beneficjenta, w latach 2007–2013 przynajmniej na poziomie 15% całości nakładów, co dodatkowo zwiększa skalę przedsięwzięć i wydatków strukturalnych. Jedną z zasad wdrażania funduszy jest dodatkowość, co oznacza, że nie można ograniczać własnych wydatków strukturalnych w państwach członkowskich w sferze interwencji funduszy.

Potrzeba krytycznej oceny efektów europejskiej polityki strukturalnej doprowadziła do wprowadzenia we wszystkich krajach będących beneficjentami funduszy strukturalnych modelowania makroekonomicznego, umożliwiającego wyszacowanie czystego efektu netto funduszy Unii Europejskiej w tych państwach. Jako podstawowy instrument takiej analizy został zastosowany model HERMIN, w ujęciu *ex ante*, czyli oceny (prognozy) efektu społeczno-gospodarczego realizacji przygotowanych dokumentów programowych, oraz *ex post*, czyli po zakończeniu wdrażania określonego programu³. Według założeń Narodowych strategicznych ram odniesienia dla Polski na lata 2007–2013, dzięki funduszom strukturalnym i Funduszowi Spójności w roku 2013 produkt krajowy brutto Polski powinien być większy o 11,7% w porównaniu ze scenariuszem bez funduszy, a bezrobocie powinno się obniżyć w tym samym okresie dodatkowo o ponad 5 pkt proc.⁴

³ J. Bradley, J. Zaleski, *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 7–8.

⁴ *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności. Dokument zatwierdzony Decyzją Komisji Europejskiej z dnia 7 maja 2007 roku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007, s. 35–41.

Jak wynika z tych analiz makroekonomicznych, fundusze strukturalne i Fundusz Spójności są ważnym instrumentem pobudzania koniunktury w krajach członkowskich Wspólnoty.

2. Zmiana klimatu wobec europejskiej polityki spójności

Ukierunkowanie interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na regiony mające problemy prowadziło do koncentracji środków funduszy strukturalnych w regionach najbiedniejszych oraz poddawanych restrukturyzacji. W regionach tych dominowały potrzeby wyjścia z tzw. zakłętego kręgu zacofania, co było realizowane za pomocą pakietu przedsięwzięć tworzących elementarne podstawy dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego. Mimo to w ostatnich dwu dekadach udokumentowano dywergencję poziomów rozwoju regionalnego w większości państw członkowskich Unii Europejskiej oraz stabilizację wysokich różnicowań regionalnych w całej Wspólnocie, znacznie większych niż te, które mają miejsce w USA czy Japonii⁵. Prowadziło to do krytycznej oceny efektywności europejskiej polityki spójności, przede wszystkim ze względu na: finansowanie tradycyjnych elementów struktur społeczno-gospodarczych, podejmowanie wielkiej liczby małych i izolowanych projektów, rozproszenie kierunków oddziaływania oraz niską wartość dodaną (mnożnikową) wielu kierunków interwencji. Wskazywano, że znacznie większe efekty społeczno-ekonomiczne można byłoby osiągnąć, przeznaczając te środki na badania naukowe i rozwój technologiczny oraz przesuwać je do najwyższej rozwiniętych państw i regionów Wspólnoty, które decydują o konkurencyjności Unii Europejskiej w relacji do USA i Japonii.

⁵ *Investing for Growth: Building Innovative Regions, Background Report and Appendix*, Meeting of Territorial Development Policy Committee at Ministerial Level, OECD, Paris, 31 March 2009.

W roku 2000 na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie została przyjęta strategia zakładająca, że w ciągu zaledwie 10 lat Unia Europejska stanie się najbardziej konkurencyjną gospodarką światową. W roku 2001 na szczycie w Göteborgu oryginalna strategia została uzupełniona o założenia trwałego i zrównoważonego (*sustainable*) rozwoju, ze względu na oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. W roku 2005 dokonano przeglądu procesu wdrażania strategii lizbońskiej, wskazując, że w latach 2000–2005 nie nastąpił zasadniczy przełom w poziomie innowacyjności oraz budowaniu społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Przyczyną był przede wszystkim brak skuteczności wdrażania oryginalnej strategii za pomocą tzw. otwartej metody koordynacji, która pozostawiała krajom członkowskim dużo swobody w tym zakresie. Dlatego zdecydowano o przygotowaniu nowego dokumentu, zakładającego podporządkowanie całości interwencji Wspólnoty w procesy gospodarcze, w tym także polityki spójności, odnowionej strategii lizbońskiej⁶. Wyrazem tego było m.in. przyjęcie indykatywnego założenia, że w krajach i regionach celu „konwergencja”, dotyczącego regionów i państw Unii Europejskiej o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, przynajmniej 60% środków Wspólnoty powinno zostać przeznaczone na priorytety lizbońskie. Jako jeden z kierunków interwencji o wysokiej wartości mnożnikowej wymieniono także współpracę transgraniczną.

Mimo to klimat wokół europejskiej polityki spójności był w ostatnich kilku latach bardzo niekorzystny, kształtowany m.in. przez niektórych płatników netto do budżetu Wspólnoty. W raportach Banku Światowego potraktowano europejską politykę spójności podobnie jak wspólną politykę rolną, czyli jako nieefektywną alokację rzeczową i przestrzenną ograniczonych środków publicznych⁷. Proponowa-

⁶ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 2.02.2005, COM (2005) 24 końcowy.

⁷ Patrz m.in. tzw. raport Sapira kwestionujący podstawy tej polityki Wspólnoty. Ostatni raport Banku Światowego w tej dziedzinie to: *Reshaping Economic Geography. World development report 2009*, The World Bank, Washington 2009.

no m.in. renacjonalizację europejskiej polityki spójności (przeniesienie środków i odpowiedzialności na poziom państw członkowskich), jej ograniczenie terytorialne wyłącznie do regionów najbiedniejszych, a w układzie rzeczowym zawężenie pola interwencji do projektów infrastruktury transportowej oraz ewentualnie infrastruktury środowiskowej. Bardzo szeroko były eksponowane różne nieprawidłowości wdrażania funduszy, występujące zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Wskazywano m.in. na: korupcję, absorpcję rozumianą jako jakiegokolwiek wydanie dostępnych środków europejskich, wypieranie przedsięwzięć sektora prywatnego działaniami finansowanymi przez Wspólnotę, często występującą kolizję funduszy z zasadami pomocy publicznej obowiązującymi we Wspólnocie. Postulowano alokowanie środków Wspólnoty na zasadzie paneuropejskich konkursów, zamiast określania tzw. kopert krajowych.

Kryzys społeczno-gospodarczy spowodował zasadniczą zmianę percepcji europejskiej polityki strukturalnej. Wiele studiów i analiz dokumentuje jednoznacznie, że procedury uruchamiania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w zakresie zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów pozwalają na uzyskanie wysokiej jakości interwencji publicznej w przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Europejska polityka strukturalna dysponuje bogatym katalogiem sprawdzonych technik oddziaływania w sferze gospodarki. Dlatego w warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego nastąpiło wyciszenie krytyki tej polityki, dokonywanej z pozycji ortodoksyjnej doktryny neoklasycznej.

Dla zasadniczej poprawy klimatu wobec europejskiej polityki spójności istotne znaczenie miało udokumentowanie wspólnotowej wartości europejskiej polityki spójności, czego wyrazem było pokazanie znaczenia tych wydatków dla pobudzania koniunktury w całej Unii Europejskiej. Ponad 30% alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności uruchamianych w najbiedniejszych państwach i regionach Wspólnoty wraca do najbogatszych państw i regionów Unii Europejskiej, dysponują one bowiem wysokiej jakości towarami i usługami

niezbędnymi w procesie wdrażania funduszy⁸. Dlatego fundusze strukturalne oddziałują pozytywnie nie tylko na sytuację państw i regionów będących bezpośrednimi ich beneficjentami, ale wywierają istotny wpływ na procesy społeczno-gospodarcze w całej Wspólnocie.

3. Kierunki i strumienie finansowe europejskiej polityki strukturalnej w Polsce

W latach 1990–1999 Polska korzystała ze środków programu Phare ze wsparciem na poziomie ok. 200 mld ECU (EUR) średniorocznie, uzupełnionego w latach 2000–2003 dwoma kolejnymi funduszami przedakcesyjnymi – ISPA i SAPARD. Średnioroczna skala transferów tych trzech funduszy na rzecz naszego kraju nie przekraczała w sumie miliarda euro. Początkowo podstawową misją Phare było wspieranie transformacji ustrojowej oraz budowania podstaw gospodarki rynkowej. Od roku 2000 fundusze przedakcesyjne zostały ukierunkowane na stymulowanie procesu dostosowywania gospodarki Polski do członkostwa we Wspólnocie związanego z wdrażaniem unijnego *acquis* oraz tworzenie infrastruktury instytucjonalnej *quasi* funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Po 1 maja 2004 r. Polska stała się znaczącym beneficjentem europejskiej polityki strukturalnej. W latach 2004–2006 transfery na rzecz Polski w ramach czterech funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności sięgnęły 12,8 mld EUR w cenach z 2004 r., stanowiąc ok. 2% produktu krajowego brutto naszego kraju. Środki te były wdrażane w ramach sektorowych programów operacyjnych, programu operacyjnego pomocy technicznej, programów operacyjnych współpracy transgranicznej oraz zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego, zawierającego 16 segmentów wojewódzkich.

⁸ *The Economic Return of Cohesion Expenditure for Member States*, European Commission, Directorate General for Internal Policy, Brussels 2009.

W latach 2007–2013 Polska stała się największym beneficjentem europejskiej polityki strukturalnej, a transfery na rzecz naszego kraju w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności wyniosą 59,5 mld EUR w cenach z 2004 r., czyli ok. 67,3 mld EUR w cenach bieżących. Uwzględniając także dwa fundusze, które w poprzednich okresach programowania stanowiły instrumenty polityki strukturalnej: Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (11,8 mld EUR w cenach stałych z 2004 r., 13,2 mld EUR w cenach bieżących) oraz Europejski Fundusz Rybacki (0,7 mld EUR w cenach stałych z 2004 r. i w cenach bieżących), średnioroczne alokacje finansowe w tym okresie zbliżą się do poziomu 4% produktu krajowego brutto Polski.

Uwarunkowania społeczno-polityczne sprawiły, że Polska nie wykorzystwała możliwości przystąpienia do strefy euro od 1 stycznia 2009 r. W warunkach głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego przystąpienie naszego kraju do strefy euro jeszcze w tym okresie programowania budżetu i polityki nie wydaje się możliwe i znacząco przesuwa się w czasie. Oznacza to najprawdopodobniej, że w całym tym okresie, obejmującym lata 2007–2013, złoty pozostanie obiegowym środkiem płatniczym w Polsce.

Jak już wspomniano wcześniej, zobowiązania Komisji Europejskiej w zakresie transferów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rzecz Polski w latach 2007–2013 sięgają 67,3 mld EUR w cenach bieżących. Kryzys społeczno-ekonomiczny doprowadził do znaczącej deprecjacji kursów wymiennych walut krajów peryferyjnych, m.in. takich jak węgierski forint, czeska korona i polski złoty. Oznacza to, że w sumie w warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego trafi do Polski znacznie więcej środków strukturalnych Unii Europejskiej, niż było to wcześniej zakładane. Kurs 3,30 PLN za 1 EUR daje w sumie 221 mld PLN funduszy, natomiast kurs 4,50 PLN oznacza 301 mld PLN funduszy w Polsce. Trudno jest oczywiście stwierdzić obecnie, jak trwałe będzie osłabienie kursu złotego względem euro, jednak niewątpliwie oznacza to potencjalnie znaczne zwiększenie skali publicznych wydat-

ków strukturalnych w Polsce w okresie trwania kryzysu społeczno-gospodarczego. Jest to oczywiście jeszcze jeden argument na rzecz zasadniczego przyspieszenia wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, z wykorzystaniem także alokacji z dwu poprzednich lat – 2007 i 2008. Inną konsekwencją wysokiej zmienności kursów walutowych jest niepewność co do zakresu finansowanych w Polsce w najbliższych latach projektów wykorzystujących fundusze strukturalne i Fundusz Spójności.

4. Skala i zakres działań podejmowanych w ramach europejskiej polityki strukturalnej w latach 2007–2013

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, w ramach europejskiej polityki spójności występują dwie kategorie finansowe. Pierwszą z nich są zobowiązania, które dotyczą poszczególnych lat danego okresu programowania. Drugą są płatności, które są podejmowane zgodnie z zasadą $n+$. Dla zobowiązań dotyczących lat 2007, 2008, 2009 i 2010 przyjęto model $n+3$, natomiast dla kolejnych trzech lat model $n+2$. Oznacza to, że zobowiązania z roku 2007 muszą stać się płatnościami w latach 2007–2010, a zobowiązania z roku 2008 muszą stać się płatnościami w latach 2008–2011. Ponieważ w Polsce, tak jak i w innych państwach Wspólnoty, skala płatności w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w dwóch pierwszych latach nowego okresu była śladowa, oznacza to możliwość zasadniczego zwiększenia poziomu płatności w latach 2009 i 2010, przy wykorzystaniu środków z lat 2007 i 2008.

W poprzednich wieloletnich perspektywach finansowych europejskiej polityki spójności programowano zagospodarowanie w krajowych dokumentach strategicznych całości dostępnych środków Wspólnoty, co powodowało brak możliwości reakcji na pojawiające się wyzwania i zasadnicze zmiany uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Dlatego

w negocjacjach na temat regulacji prawnych na lata 2007–2013 postulowano uelastyczenie systemu, poprzez zablokowanie części funduszy strukturalnych do późniejszego rozdysponowania. Nowym rozwiązaniem zaproponowanym w regulacjach na ten okres stała się możliwość utworzenia przez poszczególne państwa, będące beneficjentami funduszy, dwóch rezerw:

- krajowej rezerwy wykonania, która wynosi 3% alokacji funduszy strukturalnych i umożliwia zwiększenie elastyczności wdrażania polityki strukturalnej,
- krajowej rezerwy interwencyjnej, która wynosi 1% wartości Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, a przeznaczona jest na podjęcie działań w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych kryzysów lokalnych lub sektorowych.

Obydwie te rezerwy mają charakter opcjonalny, czyli państwo członkowskie decyduje o ich ewentualnym utworzeniu. Zgodnie z regulacjami, w przypadku pierwszej rezerwy kraj członkowski proponuje jej wykorzystanie, a Komisja Europejska dokonana alokacji na podstawie tego wniosku nie później niż do końca roku 2011. W przypadku drugiej rezerwy wystarczającą przesłanką, aby podjąć stosowne działania, jest wystąpienie nieprzewidzianego kryzysu lokalnego lub sektorowego.

Polska zdecydowała o utworzeniu jedynie pierwszej z tych rezerw, co oznacza, że dopiero w roku 2011 pojawią się ewentualne możliwości uruchomienia specjalnego antykryzysowego pakietu interwencyjnego funduszy strukturalnych o wartości ok. 1,4 mld EUR.

Konsekwencją kryzysu społeczno-gospodarczego jest także zasadnicze obniżenie poziomu cen uzyskiwanych w przetargach na kontrakty współfinansowane z funduszy Unii Europejskiej, średnio nawet o 20–30%. Dlatego przetargi na projekty finansowane w ramach europejskiej polityki spójności są doskonałym instrumentem pobudzania koniunktury, a równocześnie pojawia się możliwość znaczącego zwiększenia liczby podejmowanych przedsięwzięć rozwojowych. Oznacza to

w warunkach kryzysu dodatkowy impuls rozwojowy w całej gospodarce, m.in. w budownictwie, przemyśle oraz usługach, w tym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

5. Modyfikacja rozwiązań prawnych i pozaprawnych na lata 2007–2013

Jak już stwierdzono wcześniej, od czasu reformy Delorsa Unia Europejska programuje swoją politykę i budżet w wieloletnim horyzoncie czasowym. W związku z tym pakiet rozwiązań prawnych dotyczących danego okresu programowania był przedmiotem trwających około dwóch lat negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi, z aktywnym udziałem Komisji Europejskiej. Na kilka miesięcy przed wejściem Wspólnoty Europejskiej w kolejny wieloletni okres budżetowy przyjmowano zestaw odpowiednich rozporządzeń. Taka praktyka oznaczała, że wszyscy aktorzy europejskiej polityki strukturalnej mogli się przygotować z odpowiednim wyprzedzeniem do sprawnego wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Utrwaliła się także praktyka przyjmowania jednego rozporządzenia ogólnego i kilku rozporządzeń szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy.

Podobna sytuacja miała także miejsce w trakcie prac nad regulacjami prawnymi na obecny siedmioletni okres programowania, obejmujący lata 2007–2013. Projekty rozporządzeń zostały przedstawione przez Komisję Europejską już w lipcu 2004 r. Zostały przyjęte jako rozporządzenia po dwuletnich negocjacjach, na około pół roku przed rozpoczęciem kolejnej wieloletniej perspektywy budżetowej.

Prawne podstawy wdrażania europejskiej polityki spójności obejmują w latach 2007–2013 pięć regulacji⁹:

⁹ *Zbiór aktów prawnych WE w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994;
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

Pewne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, ze względu na położenie wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej, ma także rozporządzenie dotyczące instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa, niebędące jednak elementem europejskiej polityki strukturalnej.

Dotychczasową praktyką normowania sfery wdrażania funduszy było stabilizowanie rozwiązań prawnych na cały wieloletni okres programowania. Jednakże ze względu na głębokość, zasięg i charakter kryzysu, jaki dotknął gospodarkę światową w roku 2008, zdecydowano, po raz pierwszy w historii europejskiej polityki strukturalnej, o modyfikacji rozwiązań prawnych w trakcie wdrażania funduszy. Podstawowym celem wprowadzanych zmian jest przyspieszenie uruchamiania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zasadnicze uproszczenie procedur ich wdrażania.

Modyfikacje te wynikały z zapisów dwu dokumentów Unii Europejskiej przyjętych jesienią 2008 r., które były bezpośrednią reak-

cją na kryzys¹⁰. Są to: 1) *From Financial Crisis to Recovery: A European Framework for Action* oraz 2) *A European Recovery Plan*. Pierwszy z nich wskazuje na znaczenie podjęcia solidarnej akcji na poziomie całej organizacji. Identyfikuje trzy kluczowe pola oddziaływania Unii Europejskiej na kryzys, jakimi są: 1) nowa architektura rynku finansowego UE, 2) podjęcie działań wpływających na realną gospodarkę, 3) globalna odpowiedź na kryzys finansowy. Drugi dokument zakłada jako pierwszy filar wprowadzenie do gospodarki europejskiej nowej siły nabywczej zbliżonej do ok. 200 mld EUR, czyli ekwiwalentu 1,5% produktu krajowego brutto Wspólnoty, z czego ok. 30 mld EUR ma pochodzić ze środków budżetowych Wspólnoty. Jako drugi filar określono działania polegające na przekierowaniu krótkookresowych akcji na budowanie potencjału konkurencyjnego Unii Europejskiej w długim horyzoncie czasowym. Podstawową zasadą tego planu jest solidarność i sprawiedliwość społeczna. Dokument ten zakłada podjęcie szerokiej palety działań służących ograniczeniu negatywnych konsekwencji kryzysu społeczno-gospodarczego dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Wszystkie działania antykryzysowe Unii Europejskiej zostały podsumowane w dokumencie *Driving European Recovery*, przygotowanym na wiosenne posiedzenie Rady w 2009 r.¹¹

Ważną rolę bezpośrednią i pośrednią w działaniach antykryzysowych Wspólnoty odgrywa też europejska polityka spójności, co wynika przede wszystkim ze skali środków finansowych, jakimi ona dysponuje. Odpowiednie instrumenty obejmują: zalecenia dla państw człon-

¹⁰ *From Financial Crisis to Recovery. A European Framework for Action*, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM (2008) 706 final, Brussels, 29.10.2008 oraz *A European Recovery Plan*, Communication from the Commission to the European Council, Commission of the European Communities, COM (2008) 800 final, Brussels 26.11.2008.

¹¹ *Driving European Recovery*, Communication for the spring European Council, Commission of the European Communities, COM (2009) 114 final, Brussels, 4.03.2009.

kowskich, działania legislacyjne oraz działania nielegislacyjne, służące przyspieszeniu realizacji inwestycji oraz uproszczeniu wdrażania programów polityki spójności¹². Polega to przede wszystkim na wprowadzeniu większej elastyczności, dostosowaniu pomocy do warunków regionalnych oraz stymulowaniu inteligentnych inwestycji.

W sferze elastyczności zakłada się: dostosowanie programów wdrażanych w ramach polityki spójności do nowej sytuacji, tak aby odpowiedzieć na wyzwania, przed jakimi stoją europejskie regiony, uproszczenie realizacji programów oraz przyspieszenie ich wdrażania, a także wydłużenie kwalifikowalności kosztów z okresu programowania 2000–2006 do końca czerwca 2009 r., tak aby wykorzystać w państwach Wspólnoty wszystkie dostępne z tych lat zobowiązania finansowe funduszy strukturalnych.

W zakresie dostosowania funduszy strukturalnych do warunków regionalnych założono, że podstawowym instrumentem jest przyspieszenie uruchamiania środków europejskiej polityki spójności oraz zasadnicze uproszczenie procedur finansowych. Dlatego zaproponowano m.in.:

- Zwiększenie wysokości zaliczek dla państw-beneficjentów na programy operacyjne w roku 2009 z 2% do 4% wkładu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności do programu operacyjnego. Umożliwia to znaczące poszerzenie zakresu prefinansowania projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej. Ma to istotne znaczenie dla wielu podmiotów korzystających z funduszy, takich jak przede wszystkim: małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe oraz słabsze ekonomicznie samorządy terytorialne.
- Przyspieszenie płatności dla dużych projektów. Wprowadzona zmiana pozwala na umieszczenie w deklaracji wydatków przedstawianych Komisji Europejskiej wydatków związanych z dużymi

¹² *Kryzys gospodarczy – odpowiedź europejskiej polityki spójności*, Polityka Regionalna – Inforegio, Brussels 2009.

projektami, jeszcze zanim zostały one zatwierdzone przez Komisję Europejską. Oczywiście w przypadku gdy Komisja Europejska nie zatwierdzi konkretnego projektu, niezbędne jest skorygowanie deklaracji wydatków. Pozwala to na przyspieszenie procesu obiegu pieniędzy wydatkowanych w ramach dużych projektów. W Polsce jednym z trudniejszych problemów jest bardzo wolny proces odzyskiwania przez beneficjentów takich przedsięwzięć poniesionych wcześniej nakładów.

- Zwiększenie o 25% środków przyznanych Inicjatywie Wspólnoty JASPERS, w celu pomocy państwom członkowskim w jak najszybszym przygotowaniu i wdrożeniu dużych projektów już od roku 2009. Ze względu na złożoność i skalę takich przedsięwzięć ich sprawne uruchomienie jest problemem występującym w większości nowych państw członkowskich, w tym także w Polsce.
- Usprawnienie wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, które są ważnymi beneficjentami funduszy strukturalnych. Kwestia ta dotyczy deklaracji wydatków ponoszonych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, rozliczanych za pomocą ryczałtów. Wprowadza się możliwość ujmowania w deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej zaliczki, stanowiącej nawet 100% całkowitej kwoty pomocy publicznej udzielonej beneficjentowi, zamiast 35% jak dotychczas. Ponieważ małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce są najczęściej bardzo słabe kapitałowo, poszerza to ich możliwości korzystania z funduszy strukturalnych.
- Ułatwienie zarządzania instrumentami inżynierii finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Wprowadza się możliwość bezpośredniego udzielenia zamówienia przez te instytucje, bez konieczności przeprowadzania konkursu lub postępowania, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Powinno to się przyczynić do szerszego stosowania tych instrumentów, a zarazem zasadniczo przyspieszyć proces uruchamiania takich projektów.

- Uproszczenie zarządzania projektami generującymi dochody, których całościowy koszt nie przekracza 1 mln EUR. Ma to znaczenie dla sprawnego przebiegu wdrażania takich projektów, które dotychczas były często blokowane ze względu na wątpliwości dotyczące zasad pomocy publicznej.
- Rozszerzenie zakresu interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w obszarze wydajności energetycznej w sferze mieszkalnictwa. Możliwość finansowania mieszkalnictwa ze środków EFRR pojawiła się dopiero w roku 2007, pod presją nowych państw członkowskich, a stało się to możliwe przy równoczesnym spełnieniu trzech warunków¹³. Projekty w tym zakresie są bardzo korzystne dla poprawy stanu środowiska przyrodniczego, a zarazem są także relatywnie proste w realizacji i finansowaniu. Po tych zmianach legislacyjnych nawet do 5% alokacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego można będzie przeznaczyć na poprawę wydajności energetycznej oraz na termomodernizację.
- Uproszczenie zasad kwalifikowalności wydatków. Zmiana wprowadza możliwość traktowania wkładu niepieniężnego, amortyzacji i kosztów ogólnych według uproszczonych zasad dzięki:
 - traktowaniu wkładu niepieniężnego jako wydatków kwalifikowalnych przy tworzeniu funduszy holdingowych w ramach instrumentów inżynierii finansowej,

¹³ Są one następujące: a) wydatki są programowane w ramach operacji dotyczącej zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich lub osi priorytetowej dla obszarów dotkniętych lub zagrożonych degradacją społeczną, fizyczną i wykluczeniem społecznym; b) środki przyznane na mieszkalnictwo wynoszą nie więcej niż 3% alokacji EFRR na dane programy operacyjne albo 2% całkowitej alokacji EFRR; c) wydatki są ograniczone do budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego lub budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów o celach niezarobkowych, wykorzystywanych dla gospodarstw o niskich dochodach. Rozporządzenie 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

- możliwości rozliczania kosztów ogólnych na podstawie stałej stawki ryczałtowej.

Istotne znaczenie ma zmiana pułapów wydatków, jakie można rozliczać ryczałtowo. Dotychczas ryczałtem mogły być objęte koszty pośrednie do wysokości 20% kosztów bezpośrednich projektu. Obecnie kwota ryczałtowa może wynosić do 50 tys. EUR. Towarzyszy temu wprowadzenie standardowych skal kosztów rozliczanych ryczałtowo.

- Zwiększenie potencjału absorpcyjnego w państwach-beneficjentach funduszy. Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny mogą być wykorzystywane w ramach pomocy technicznej z zakresu przygotowania, zarządzania, monitorowania, ewaluacji, informacji i kontroli programu operacyjnego oraz w działaniach mających na celu zwiększenie zdolności administracyjnych wdrażania funduszy. Jednym z problemów Polski i innych nowych państw członkowskich pozostaje niedostateczny potencjał absorpcyjny, co spowalnia proces zagospodarowywania funduszy strukturalnych.
- Uproszczenie zasad regulujących pomoc państwa. Komisja wprowadziła tymczasowe rozwiązania obowiązujące do końca 2010 r., które pozwalają m.in. na: zryczałtowaną pomoc w maksymalnej kwocie 500 tys. EUR na przedsiębiorstwo, aby pomóc w przewyżczeniu okresowych trudności, gwarancje państwa dla pożyczek premiovych udzielanych w ramach funduszy oraz pożyczki subsydiowane, szczególnie na wytwarzanie produktów ekologicznych, oraz pomoc w formie kapitału podwyższonego ryzyka mogącego sięgnąć 2,5 mln EUR zamiast jak dotąd 1,5 mln EUR na przedsiębiorstwo, pod warunkiem że przynajmniej 30% kosztów (poprzednio było to 50%) zostanie pokryte przez inwestorów prywatnych.

Kierunek interwencji Unii Europejskiej zorientowany na inteligentne inwestycje zakłada ewentualne skorygowanie programów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych w celu zwiększenia inwestycji w dziedziny o silnym potencjale wzrostu, utrzymanie skali realizowanych w państwach członkowskich inwestycji publicznych

oraz zwiększenie inwestycji poprawiających efektywność energetyczną. Komisja Europejska wspomaga kraje i regiony Wspólnoty w szerszym korzystaniu z Inicjatywy Wspólnoty JEREMIE, będącej podstawą instrumentów gwarancyjnych i finansowych pożyczek dla MSP oraz poprawy środowiska gospodarczego dla mikro kredytów. Zdecydowano także o powołaniu nowej Inicjatywy Wspólnoty JASMINE (Joint Action to Support Microfinance Institutions in Europe, czyli Wspólne działania na rzecz wspierania instytucji mikro kredytowych w Europie), która połączy różne formy wsparcia technicznego i finansowego mikro kredytodawców niebędących instytucjami bankowymi w celu polepszenia dostępu przedsiębiorstw do mikro kredytów.

Oczywiście to, w jakim stopniu zostaną wykorzystane te wszystkie nowe możliwości, zależy przede wszystkim od gotowości i sprawności adaptowania tych bardziej przyjaznych dla beneficjentów rozwiązań przez poszczególne kraje członkowskie. Problem dotyczy zarówno sfery legislacyjnej, sprawnego wprowadzania odpowiednich korekt w krajowych regulacjach prawnych dotyczących funduszy, jak i sfery bieżącego zarządzania i finansowania, w postaci gotowości do zaakceptowania wyższego poziomu ryzyka w sferze finansów publicznych. Bariera może być także konserwatyzm urzędniczy, znajdujący wyraz w niechęci do modyfikowania dotychczasowych procedur.

6. Wnioski i rekomendacje

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności są najważniejszymi instrumentami polityki strukturalnej Unii Europejskiej, co oznacza, że interwencja dokonywana za ich pomocą ma na celu osiągnięcie długookresowych zmian strukturalnych w państwach i regionach Wspólnoty Europejskiej. Przykładem może być zobowiązanie państw-beneficjentów celu „konwergencja” do alokowania przynajmniej 60% środków funduszy na działania i priorytety strategii lizbońskiej. Dlatego pojawia się problem, w jaki sposób zapewnić zgodność pomiędzy interwencją

bieżącą o charakterze koniunkturalnym a strukturalnym charakterem funduszy Unii Europejskiej. Oczywiście jest, że nie każde zwiększenie wydatków Unii Europejskiej sprzyja zmianom strukturalnym. Także przyspieszenie wydatkowania funduszy nie może się wiązać z rezygnacją ze stymulowania niezbędnych zmian strukturalnych. Ogólnie rzecz biorąc, uproszczenie i przyspieszenie wdrażania funduszy strukturalnych jest korzystne zarówno dla wymiaru strukturalnego, jak i dla wymiaru koniunkturalnego polityki społeczno-ekonomicznej.

Przyjęta w aktualnym modelu europejskiej polityki spójności jednofunduszowość oznacza, że konkretny program operacyjny nie może być równocześnie finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Oznacza to, że *hardware* i *software* działań antykryzysowych są zlokalizowane w różnych programach operacyjnych, a w krajach o niskiej kulturze administracyjnej ich wzajemne uzgodnienie może być istotną barierą podejmowania kompleksowych działań antykryzysowych.

Bardzo pozytywnie należy oceniać przewidzianą w okresie programowania 2007–2013 możliwość tworzenia dwóch rezerw funduszy strukturalnych, a kraje, które zdecydowały się na takie rozwiązanie, znajdują się w zdecydowanie korzystniejszej sytuacji.

Jak już wspomniano wcześniej, dla wdrażania funduszy strukturalnych kluczowe znaczenie ma wymiar regionalny. Jednakże dane statystyczne w układzie regionalnym są zestawiane ze znaczącym opóźnieniem, np. informacje dotyczące tworzenia i podziału dochodu narodowego w układzie wojewódzkim są publikowane z ponaddwuletnim opóźnieniem. Rozpoznanie struktury terytorialnej kryzysu w układzie państw członkowskich pokazuje, że kraje o otwartej gospodarce są bardziej niż inne państwa narażone na różne negatywne przejawy kryzysu społeczno-gospodarczego, natomiast państwa peryferyjne, słabiej włączone we współpracę międzynarodową, a także o większej skali rynku wewnętrznego, okazały się bardziej odporne na globalne zjawiska kryzysowe. Wstępne analizy struktury przestrzennej kryzysu w Polsce wskazują, że miejscami koncentracji negatywnych zjawisk i procesów

pozostają przede wszystkim regiony koncentracji przemysłu, przede wszystkim produkującego na eksport, oraz ośrodki monokulturowe, gdzie problemy jednego pracodawcy prowadzą czasami do głębokiego załamania gospodarczego w mieście czy nawet subregionie¹⁴. W sumie należy się spodziewać, że miejsca i sposoby interwencji antykrzysowej funduszy strukturalnych ze względu na deficyty i opóźnienia informacji będą określane metodą prób i błędów.

7. Wpływ kryzysu społeczno-gospodarczego na reformę europejskiej politykę spójności

Kryzys społeczno-gospodarczy, jaki rozpoczął się w roku 2008, będzie podstawowym wyzwaniem i obszarem dialogu prowadzonego w ramach debaty europejskiej w nadchodzących miesiącach i latach. Widać już wyraźnie, że aktualny kryzys będzie głębszy i dłuższy niż wszystkie załamania gospodarcze, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich 80 lat, o zasięgu porównywalnym do wielkiego kryzysu z lat 1929–1933. Tak głębokie załamanie gospodarcze oznacza zasadnicze zakwestionowanie trafności doktryny neoklasycznej, będącej podstawą polityki ekonomicznej krajów OECD i Wspólnoty Europejskiej od lat 70. ubiegłego wieku. Jednakże powrót do doktryny Keynesa w klasycznej lub tylko nieco zmodyfikowanej postaci także nie byłby rozsądny, kryzys ten bowiem ma zasadniczo inny charakter niż załamanie w latach 1929–1933. Warto także przypomnieć, że polityka regionalna i będąca jej rozwinięciem polityka spójności pojawiła się w wyniku wielkiego kryzysu lat 1929–1933 i w stopniowo doskonalonej formie stała się ważnym segmentem interwencji państw gospodarki rynkowej w terytorialne aspekty procesów rozwojowych w kolejnych dekadach.

¹⁴ *Geografia polskiego kryzysu. Kryzys peryferii czy peryferie kryzysu?*, red. G. Gozdelak, Regional Studies Association. Sekcja Polska, Warszawa 2009.

Oznacza to, że należy odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób powinniśmy zmieniać politykę spójności Unii Europejskiej, tak aby zachować jej strukturalny charakter, a zarazem potraktować jako kluczowy element publicznej działalności interwencyjnej Wspólnoty i państw członkowskich, w zasadniczo niekorzystnych warunkach społeczno-ekonomicznych. Przewidywana długość i głębokość tego załamania społeczno-gospodarczego spowoduje najprawdopodobniej, że rozwiązania europejskiej polityki spójności na kolejny okres programowania, rozpoczynający się po roku 2013, będą przyjmowane pod przemożnym wpływem negatywnych doświadczeń związanych z kryzysem społeczno-ekonomicznym. Teoria ekonomii kompleksowo oceni ten kryzys dopiero za kilka lat, co będzie najprawdopodobniej podstawą kształtowania nowego paradygmatu polityki spójności w Unii Europejskiej w dalszej przyszłości.

Istotne znaczenie ma to, kiedy wejdzie w życie Traktat z Lizbony, co zasadniczo zwiększy możliwości walki z kryzysem za pomocą europejskiej polityki spójności. W traktacie tym zapisano, że Unia Europejska wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Oznacza to nadanie także spójności terytorialnej wymiaru traktatowego, co umożliwiło lepsze dopasowanie działań antykryzysowych do regionalnego i lokalnego kontekstu rozwojowego poprzez wprowadzenie do europejskiej polityki strukturalnej tzw. ekonomii miejsc, a następnie ekonomii przepływów.

Niski poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej podwyższa koszty transakcyjne, dlatego polityka spójności będzie ważnym elementem pakietów antykryzysowych podejmowanych w nadchodzących latach. Wspólnotowa wartość dodana tej polityki wymagać będzie także szerszego wyeksponowania. Wydaje się, że kryzys ten paradoksalnie będzie miał pozytywne konsekwencje dla percepcji znaczenia europejskiej polityki spójności i potrzeby jej modyfikacji. Oczywiście istotną będzie relacja celów bieżących (krótkookresowych) i strukturalnych (długookresowych) oraz wysoka i rosnąca jakość tej interwencji publicznej.

Podstawowe znaczenie dla kierunków modyfikacji europejskiej polityki spójności po roku 2013 mają cztery procesy: zmiany klimatyczne, niekorzystny przebieg procesów demograficznych, rosnące ceny energii oraz globalizacja gospodarki. Ich uwzględnienie w ramach priorytetów funduszy strukturalnych wymaga podjęcia także wymiaru antykryzysowego finansowanych działań strukturalnych.

Unia Europejska jako struktura instytucjonalna znajduje się od kilku lat w głębokim kryzysie politycznym, a jego wyrazem są trudności przyjęcia nowej podstawy prawnej uwzględniającej zmieniony kontekst rozwoju Europy; początkowo miał to być traktat konstytucyjny, a następnie traktat reformujący. Kryzys polityczny Wspólnoty może powodować paraliż decyzyjny i powrót do rozwiązań suboptymalnych, kształtowanych w układzie poszczególnych państw narodowych. Innym szkodliwym rozwiązaniem może być Unia Europejska dwu prędkości, degradująca część krajów do drugiej kategorii w procesie integracji europejskiej.

Czarny scenariusz to nałożenie się negatywnych konsekwencji kryzysu politycznego i społeczno-gospodarczego, co mogłoby prowadzić nawet do zakwestionowania misji europejskiej polityki spójności i celowości uprawiania tej polityki w dotychczasowej skali.

Katarzyna Żukrowska

BUDŻET OGÓLNY UNII EUROPEJSKIEJ W WARUNKACH KRYZYSU

1. Uwagi wstępne

Niniejsze opracowanie składa się z czterech części merytorycznych. W pierwszej wprowadza się pojęcie budżetu ogólnego i zasady decydujące o jego działaniu. W drugiej wskazuje się na źródła napięć, jakie wywołuje kryzys finansowy 2008/2009 po stronie dochodów i wydatków. Trzecia część traktuje o możliwych skutkach kryzysu, co stanowi podstawę do omówienia realności tych zagrożeń. Czwarta część przedstawia rozwiązania zastosowane w budżetach na lata 2009 i 2010. Przeprowadzona analiza nie ogranicza się wyłącznie do perspektywy unijnej przedstawienia problemu, ale również wprowadza dwa dodatkowe poziomy analizy: narodowy i międzynarodowy wobec poziomu unijnego. Ostatnia część zawiera wnioski końcowe.

Celem opracowania jest odpowiedź na kilka przedstawionych pytań. Czy kryzys finansowy wprowadza napięcia w systemie finansowym Unii Europejskiej, a jeśli tak, to jakie są jego źródła i metody przeciwdziałania możliwym napięciom z tym związanym? Czy budżet ogólny może być uznany za jeden z instrumentów zmian proefektywnościowych w skali rynku wewnętrznego UE, na co składają się zmiany

na poziomie międzynarodowym, unijnym i narodowym? Jeśli tak, to w jakim zakresie, w jakich dziedzinach i jakich zmian można się spodziewać? Czemu mogą te zmiany służyć? Czy budżet ogólny i system jego ustalania wymaga reform, jeśli analizujemy jego działanie w warunkach kryzysowych?

2. Pojęcie budżetu ogólnego i zasady systemowe warunkujące jego działanie

Model finansowania Wspólnot Europejskich opracowano, przewidując skutki integracji europejskiej dla gospodarki państw członkowskich oraz możliwości stosowania przetargów między państwami członkowskimi, a zwłaszcza dwoma największymi – Francją i Niemcami, państw dość zróżnicowanych pod względem rozwoju i struktury gospodarki¹. Dołączyła do nich później Wielka Brytania. Rozwiązaniem, na które warto zwrócić uwagę, jest przeniesienie wsparcia dla rolnictwa na poziom międzynarodowy, co oznaczało potrzebę zgromadzenia na tym poziomie niezbędnych środków umożliwiających stosowanie interwencji rynkowej w tym sektorze. Posunięcie takie spowodowało, że finansowanie wspólnej polityki rolnej urosło do jednego z ważniejszych problemów finansowych budżetu. Z drugiej jednak strony, patrząc na ten problem z perspektywy 50 lat od powołania do życia EWG, dawało to możliwość zgromadzenia środków, które przy zmniejszaniu interwencjonizmu w rolnictwie mogły być wykorzystane na inne, bardziej efektywne cele z ekonomicznego punktu widzenia, których warunkiem jest zmiana struktury wydatków². Ponadto przeniesienie finansowania dopłat do rolnictwa na poziom między-

¹ Przygotowano na podstawie K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Studia Europejskie. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 36.

² Wyraźnie widoczna w perspektywie finansowej 2007–2013.

narodowy, patrząc na to jako na zabieg pozwalający w długim okresie zmniejszyć takie subsydia, jest posunięciem, które taką decyzję ułatwia w porównaniu z odchodzeniem od takich dopłat na poziomie narodowym³. Z politycznego punktu widzenia łatwiej jest zredukować interwencjonizm w jakiejś dziedzinie z poziomu międzynarodowego niż w ramach restrukturyzacji narodowych wydatków budżetowych. Redukcja wydatków na wspólną politykę rolną (WPR) postępowała w praktyce stopniowo. Największą redukcję obciążeń wprowadziła reforma McSharry'ego oraz utworzenie rynku wewnętrznego po pierwszej rewizji traktatu rzymskiego w 1987 r.

Drugim ważnym posunięciem, jeśli chodzi o rozwiązania finansowe, przyjętym przy tworzeniu EWG było utworzenie EDF (Europejskiego Funduszu Rozwoju⁴). Fundusz ten wskazuje na plany zaangażowania się finansowego we współpracę rozwojową WE.

Trzecim posunięciem było utworzenie EIB (Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁵) – międzynarodowej instytucji finansowej, która na zasadach *non-profit* mogła pozyskiwać kredyty na rynku kapitałowym i kredytować programy inwestycyjne podejmowane w krajach członkowskich.

Czwartym posunięciem, ważnym z punktu widzenia zarówno możliwości finansowania przez WE pewnych działań, jak i zakresu przyjmowanych do finansowania zadań było powołanie ESF (Europejskiego Funduszu Społecznego⁶). Miał on szczególne znaczenie ze względu na obawy społeczeństwa przed opacznie szacowanymi skutkami integracji. O takiej opinii decyduje argumentacja o charakterze psychologicznym, mająca duże znaczenie w mobilizowaniu poparcia idei jedno-

³ Dopłaty do rolnictwa są stopniowo redukowane. Podczas rundy urugwajskiej GATT przyjęto, że dopłaty powinny się koncentrować jedynie na wspomaganie innowacyjności i pomocy dla przekwalifikowania się pracowników zmuszonych do odchodzenia od dotychczasowych zajęć zawodowych.

⁴ EDF – European Development Fund.

⁵ EIB – European Investment Bank.

⁶ ESF – European Social Fund.

czącej się Europy. Zastosowane rozwiązania dały początek systemowi umożliwiającemu finansowanie WE, co w praktyce oznaczało stworzenie podstaw pieniężnych dla tego procesu oraz osłabiło argumenty eurosceptyków i eurokrytyków. Należy zwrócić uwagę, że pierwszym posunięciem integracyjnym towarzyszyła świadomość potrzeby przyszłej rozbudowy systemu finansowego WE. Uznano, że nadmierne ekspozowanie tej potrzeby może zahamować integrację. Model systemu finansowego przygotowywano etapami, korzystając z nadarzających się ku temu warunków. Proces ten charakteryzował się pewną wstrzemięźliwością w pokazywaniu kosztów i nakładaniu obciążeń stanowiących wpłaty państw członkowskich. Ostrożność ta wynikała z prawidłowej oceny niechęci polityków i obywateli państw członkowskich do alokowania środków na cele rozwoju tworzących się struktur międzynarodowych. Wzrost możliwości finansowych i zasady obowiązujące przy tworzeniu budżetu ogólnego później zwiększyły transparentność mechanizmu i upowszechniły dostęp do informacji o nim. Stało się to, kiedy powodzenie integracji europejskiej udowodniło jej uczestnikom oraz krajom trzecim rolę tej struktury międzynarodowej w kreowaniu dobrobytu i stabilizowaniu gospodarki.

Piątym krokiem stało się wprowadzenie perspektyw finansowych, co było elementem reform J. Delorsa (pakiet I i II). Pierwszy z pakietów dotyczył lat 1988–1992, a drugi 1993–1999. Po reformach budżetowych J. Delorsa przygotowano kolejne ramy finansowe dla UE: Agendę 2000 (2000–2006) oraz obecnie realizowaną perspektywę finansową (2007–2013).

Budżet WE powstał z połączenia poszczególnych budżetów instytucji europejskich, które początkowo stanowiły odrębne dziedziny integracji. Droga dochodzenia do budżetu ogólnego może sugerować, że projekt integracyjny przewidziany był od początku jako proces obejmujący większą liczbę państw oraz dziedzin. Można to również odczytywać jako wprowadzanie etapami nowych celów w wyniku pojawiania się perspektyw w tym zakresie, tworzonych przez zmianę uwarunkowań narodowych krajów członkowskich i międzyna-

Tabela 1. Fazy rozwoju systemu finansowania WE

Wyszczególnienie	Dochody	Wydatki
EWWiS (1951)	automatyczne narzuty	budownictwo mieszkaniowe, mobilność i restrukturyzacja
EWG (1958)	wkłady narodowe państw członkowskich	Europejski Fundusz Społeczny
Europejski Fundusz Rozwoju (EDF – 1957)	wkłady narodowe państw członkowskich	współpraca wspierająca rozwój
Europejski Bank Inwestycyjny (EBI – 1958)	zaciąganie kredytów	kredytowanie
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF – 1963)	budżet EWG	wsparcie dla rolnictwa
Traktaty dotyczące kwestii budżetowych (1970 i 1975)	środki własne	budżet ogólny, wydatki
Jednolity akt europejski (1987) – pakiety Delorsa I i II	perspektywa finansowa wprowadzająca dyscyplinę budżetową przez ustalenie pułapów procentowych obciążeń PNB państw WE na podstawie porozumienia międzyinstytucjonalnego	przyjęcie pułapów dla wydatków w okresach 7-letnich

Źródło: zestawienie własne.

dowych w krajach trzecich, ewolucję stosunków międzynarodowych i stanu zaawansowania ich instytucjonalizacji⁷. Proces kształtowania systemu finansów europejskich był trudny, ale przyjęte rozwiązania umożliwiły aprobatę narzuconych obciążeń, wymuszając wprowadzenie zmian wtedy, kiedy były one potrzebne. Procesowi temu towarzyszyły kryzysy i silne napięcia polityczne. Każde takie wydarzenie umacniało Wspólnotę, umożliwiając wprowadzenie nowych rozwiązań oraz integrując współpracujące ze sobą państwa w jedną, dość homogeniczną całość.

⁷ K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 245 i nast.

Budżet ogólny to zestaw dochodów i wydatków WE w okresie rozliczeniowym. Budżet roczny stanowi $\frac{1}{7}$ budżetu skumulowanego siedmioletniej perspektywy finansowej. Budżet ogólny WE czy polityka finansowania szeroko rozumianej integracji europejskiej, obejmującej otoczenie jednolitego rynku wewnętrznego, mogą być uznane za swoiste arcydzieło, jeśli rozpatrywać ten proces z punktu widzenia instrumentalnego sterowania integracją, kreowania wspólnych interesów, a także integracji wokół problemów i skutecznego ich rozwiązywania. Widoczne to jest na etapie tworzenia i konsolidowania budżetu oraz na etapie jego reformowania, co następowało wraz z procesem pogłębiania integracji. Do chwili obecnej budżet WE ma wbudowane mechanizmy, które gwarantują jego elastyczność, umożliwiając jednocześnie wprowadzanie korekt zarówno w poziomie wydatków, jak i w wysokości obciążeń nakładanych na państwa członkowskie⁸. Decydują o tym zasady działania finansów UE, zasady budżetu ogólnego. Zasady te mają źródło w traktatach budżetowych z 1970 i 1975 r. Budżet ogólny podporządkowany jest pięciu zasadom:

- jedności,
- uniwersalności,
- przygotowania budżetów jednorocznych,
- równowagi budżetowej,
- specyfiki wydatków.

Dodatkowo można powiedzieć, że z góry ustala się pułapy transferów dla poszczególnych państw, których one nie mogą przekroczyć. Ogólnie, w przypadku starych państw członkowskich obowiązywała zasada, że transfery z budżetu nie mogły przekraczać 4% ich PNB. Obecnie państwa członkowskie z poszerzenia 2004–2007 mają wyznaczone na ogół niższe pułapy, od 3% (Cypr) przez 3,3% (Malta i Słowenia) po

⁸ K. Żukrowska, *Przyszłość rabatu brytyjskiego – sygnał kryzysu finansów Unii Europejskiej?*, w: *Co dzieli, co integruje Wspólnotę Europejską?*, red. K. Żukrowska, SGH, Warszawa 2007, s. 29–45.

4% (Łotwa, Bułgaria, Rumunia)⁹. Przyjęto również poziom PNB per capita wynoszący 75% średniej dla tego wskaźnika w UE, który eliminuje dany region z możliwości ubiegania się o transfery strukturalne z budżetu ogólnego. Oznacza to eliminację z dotacji regionów bogatszych i wsparcie regionów biedniejszych, z niższymi dochodami per capita. Podobna zasada określania pułapu dotyczy obciążeń odnoszących się do poszczególnych źródeł finansowania w poszczególnych państwach. Przyjmowanie budżetu ułatwia również procedura podziału kompetencji poszczególnych instytucji unijnych zaangażowanych w tworzenie budżetu. Propozycja umowy między Parlamentem a Radą przygotowywana jest przez Komisję Europejską. Parlament decyduje o poziomie wydatków nieobligatoryjnych, a Rada o części obligatoryjnej wydatków budżetowych¹⁰. Instytucje zaangażowane w przygotowanie perspektywy budżetowej i ogólnych budżetów rocznych – Parlament Europejski i Rada – muszą zagwarantować, że porozumienie między nimi zawarte oraz budżet są realizowane zgodnie z zasadą bezpiecznego zarządzania finansami, a to oznacza: 1) ekonomiczne podejście do dostępnych środków i ich rozdysponowania, 2) efektywność, 3) gwarancje realizacji finansowych interesów, 4) proporcjonalność kosztów administracyjnych oraz 5) procedury przyjazne dla użytkowników.

Zasady budżetowe tworzą ramy instytucjonalno-prawne dla konstruowania budżetu oraz ułatwiają kontrolę fazy jego realizacji. Nie uchroniły jednak Wspólnot Europejskich od napięć związanych z trudnościami finansowania działalności WPR czy kryzysu wynikającego z nieuchwalenia budżetu na czas (np. budżety na lata 1980, 1985, 1986, 1988, które uchwalono z opóźnieniem, wprowadzając prowizorium budżetowe na okresy od pięciu do sześciu miesięcy). Napięcia towarzyszące ustalaniu budżetów zmniejszyła wprowadzenie siedmioletnich perspektyw finansowych, które tworzą ramy dla struktur budżetów rocznych oraz opierają się na ustalonych alokacjach i obciążeniach.

⁹ K. Żukrowska, *Budżet ogólny...*, op.cit., s. 285.

¹⁰ Ibidem, s. 42–44.

3. Presje na budżet wynikające z kryzysu

Można wymienić dwa zasadnicze źródła presji, które mogą mieć wpływ na sytuację finansów europejskich w warunkach kryzysu. Z jednej strony, będą to trudności wynikające z ograniczonej dynamiki wzrostu PNB państw członkowskich, zwłaszcza jeśli wartości te weszły w ujemną dynamikę, co oznacza kurczenie się poziomu PNB w stosunku do lat poprzednich. Prowadzi to do niższych dochodów z poszczególnych źródeł własnych, a więc i niższych możliwości finansowych budżetu ogólnego. Z drugiej strony, silna presja na podjęcie wspólnych działań mających na celu stymulację gospodarki UE i gospodarek narodowych ją tworzących jest także źródłem mogących pojawić się napięć w systemie finansowania działań UE. Czy wymienione źródła stanowią jednak realne zagrożenie dla finansów wspólnotowych, czy jest to tylko problem teoretyczny? Jeśli tak, to dlaczego?

W strefie euro dynamika wzrostu PKB w pierwszym kwartale 2009 r. wyniosła $-4,8\%$, podczas gdy w całej UE $-4,5\%$ ¹¹. Na wyniki te składały się wskaźniki cząstkowe poszczególnych państw. Najwyższe spadki odnotowały: Łotwa ($-18,6\%$), Estonia ($-15,6\%$) i Litwa ($-11,8\%$). Wysoka dynamika spadku została odnotowana: w Niemczech ($-6,9\%$), Szwecji i Rumunii ($-6,4\%$), we Włoszech ($-5,9\%$), w Słowacji ($-5,4\%$), na Węgrzech ($-4,7\%$), w Holandii ($-4,5\%$), Wielkiej Brytanii ($-4,1\%$), Czechach ($-3,4\%$), we Francji ($-3,2\%$), w Belgii ($-3,0\%$), Austrii ($-2,9\%$). Gospodarka wykazała tendencję wzrostową w niewielkiej liczbie państw europejskich. Zalicza się do nich Cypr ($1,6\%$), Grecję ($1,1\%$) i Polskę ($1,9\%$)¹². Oznacza to, że gospodarka Polski oceniana jest jako najbardziej stabilna, o czym decyduje najwyższa dynamika wzrostu w Europie. Spadki dynamiki wzrostu PKB oznaczają zmniejszenie wpływów do budżetów narodowych ze wszystkich

¹¹ „Gazeta Wyborcza”, 4.06.2009, s. 26.

¹² „The Economist”, 30.05–5.06.2009, s. 101–102.

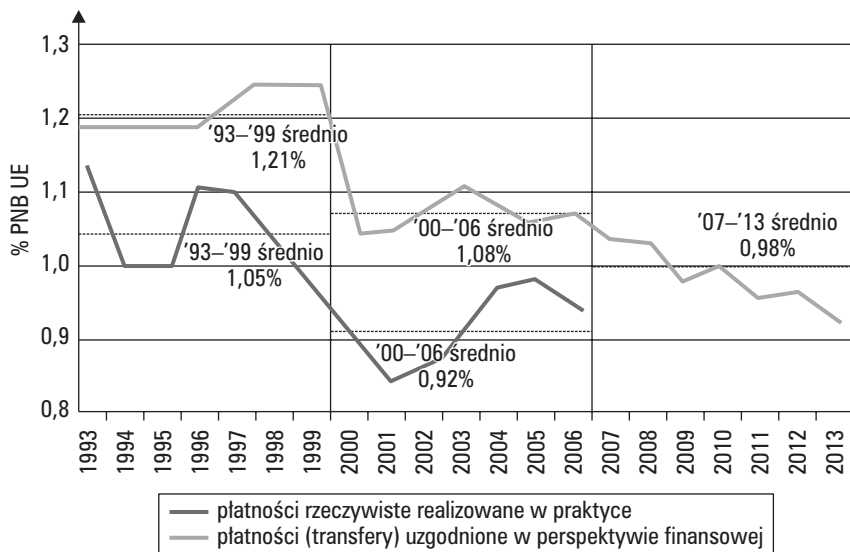
źródeł. Trwałość zobowiązań wynikających z obciążeń na rzecz budżetu ogólnego UE w wielkościach względnych będzie oznaczała faktycznie spadek transferów na rzecz WE w wielkościach bezwzględnych. Strumień napływu dochodów wynikających z obciążeń finansujących źródła własne dochodów budżetu będzie zmniejszony, można jednak zakładać, że nie wpłynie to załamaniu finansów WE.

Twierdzenie to oparte jest na obserwacji, że pułapy wynikające z przyjętych obciążeń są o wiele wyższe niż rzeczywiste obciążenia. Daje to dość duży margines manewru, w ramach którego rzeczywiste obciążenia mogą się przybliżyć do przyjętych pułapów, ale najprawdopodobniej ich nie przekroczą. Zresztą równolegle obserwuje się dodatkowo dwa zjawiska, które mogą mieć wpływ na sytuację finansów WE. Z jednej strony bowiem możemy się spodziewać zmniejszenia pola między pułapem wydatków a rzeczywistymi obciążeniami, co jednak nie powinno oznaczać przecięcia się tych dwóch krzywych, gdyż w ostatnich latach obserwowano różnicę między przyjętymi obciążeniami wynoszącymi 1,27%, rzeczywistymi obciążeniami wynikającymi z przyjętych w budżecie wydatków i ich struktury oraz rzeczywistymi wartościami transferów realizowanych w praktyce. Rzeczywiste transfery kształtowały się poniżej 1,0%, rzeczywiste obciążenia na poziomie 1,05%, a przyjęte i zaakceptowane przez państwa członkowskie obciążenia to nadal 1,27%. Drugie zjawisko, które obserwuje się w gospodarce krajów dotkniętych kryzysem, a na które Polska powinna bacznie zwrócić uwagę, to obniżanie się cen. Dotyczy to czynszów w nieruchomościach przeznaczonych do celów mieszkalnych, produkcyjnych i biurowych, a także cen towarów przemysłowych i usług wytwarzanych na rynkach lokalnych lub importowanych. Zjawisko to określane jest jako deflacja. Obejmuje ona ceny produktów i płace. W sumie podnosi konkurencyjność gospodarki, wywiera wpływ na poziom wskaźnika inflacji, ma wpływ na kształtowanie się stopy procentowej.

Realizacja przez Polskę kryteriów konwergencji przed kryzysem wskazuje, że powrót do wyższej dynamiki wzrostu, przy odpowiednio

zaplanowanej polityce gospodarczej, powinien doprowadzić do realizacji kryteriów konwergencji w relatywnie krótkim czasie¹³.

Rysunek 1 ukazuje możliwości stosowania procyklicznych rozwiązań w budżecie WE.



Rysunek 1. Płatności rzeczywiste i realizowane w budżecie ogólnym w latach 1993–2013

Źródło: www.europa.eu.int

Powrót do poprzedniego (lub wyższego) poziomu dynamiki wzrostu gospodarczego w państwach tworzących rynek wewnętrzny UE będzie oznaczał dalszy spadek udziału transferów rzeczywistych w PNB, a więc wartości względne transferów będą malały, czemu jednak będzie towarzyszył rosnący transfer środków w wielkościach bezwzględnych. Szok wywołany kryzysem finansowym jest bowiem warunkiem przy-

¹³ Raport NBP nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, NBP, Warszawa 2009, s. 46–79.

spieszającym zmiany strukturalne gospodarki krajów, które najbardziej odczuły jego skutki.

4. Możliwe skutki kryzysu i realność zagrożeń z nich wynikających

Skutki napięć, które mogą wystąpić w budżecie ogólnym i budżetach narodowych państw członkowskich UE, można oceniać różnie, o czym decyduje zastosowana strategia konsolidacji budżetów. W warunkach, kiedy w większości państw członkowskich UE obserwuje się wzrost deficytów budżetowych, wywołanych zastosowaną polityką stymulowania wzrostu gospodarczego, wzrost gospodarczy powinien oznaczać próbę eliminacji tych deficytów. Metoda eliminacji może być różna. Od tego, jaką metodę państwo zastosuje, zależy trwałość zmian wprowadzonych do budżetu, a zatem trwałość konsolidacji budżetu takiego państwa¹⁴. Nie wchodząc w szczegóły, warto przypomnieć, że konsolidacja może się opierać na:

- zwiększaniu dochodów, co na ogół oznacza podnoszenie podatków; rozwiązanie takie daje krótkotrwałe efekty ograniczenia deficytu, który po krótkim czasie wraca, jako problem ekonomiczny;
- zmniejszaniu wydatków, co najłatwiej jest przeprowadzać jest w fazie wzrostowej gospodarki; taka polityka konsolidacji przynosi trwałe skutki pozytywne;
- stosowaniu metody mieszanej; skuteczność jej jest niższa niż poprzedniej metody, polegającej na redukcji wydatków;
- specyficznej metodzie mieszanej oznaczającej wzrost wydatków, ale przy ograniczonej ich dynamice w stosunku do dynamiki wzrostu dochodów do budżetu, wynikających z dynamiki wzrostu gospodarki; metoda ta jest najmniej uciążliwa z punktu widzenia społeczeństwa.

¹⁴ *Fiscal, monetary and exchange rate issues of the Eurozone enlargement. A Report*, red. K. Żukrowska, R. Orsi, V. Lavrac, 2004, s. 25–36.

czeństwa danego państwa i w zaplanowanym czasie prowadzi do ograniczenia deficytu.

Są to cztery metody konsolidacji budżetu zastosowane na poziomie państw. Nas jednak interesują wzajemne transfery z państwa do budżetu ogólnego oraz w odwrotnym kierunku. Napięcia pojawiające się w tym zakresie, pogłębione przez kryzys, mogą być związane z dwoma problemami:

- uczestnictwem państwa w UGiW lub pozostawaniem poza UGiW,
- takim wykorzystaniem wzajemnych transferów na rzecz budżetu oraz z budżetu, aby zmienić strukturę swoich wydatków, poprawiając proporcje między wydatkami sztywnymi, obligatoryjnymi, a nieobligatoryjnymi, na rzecz tych ostatnich.

Uczestnictwo w UGiW eliminuje problem stosowania przeliczników kursowych między walutą narodową a euro. W warunkach postępującej aprecjacji waluty narodowej, co ma miejsce w przypadku państw nadganiających opóźnienia rozwojowe, skutki aprecjacji obejmują poziom naliczania obciążeń, w którym uwzględnia się kurs aprecjonującej się waluty, a więc obciążenia są wyższe, niżby to wynikało z wartości średniorocznej kursu branej jako podstawa naliczania obciążeń. Następnie transfery uzyskiwane w euro, w przeliczeniu na walutę krajową, obniżają swoją wartość w wyniku aprecjacji danej waluty w stosunku do kursu euro. Tak dzieje się przy założeniu, że kurs euro jest stały lub jego aprecjacja jest niższa niż stopa aprecjacji waluty danego państwa. Problemu takiego nie było w warunkach, kiedy wprowadzono wspólną walutę euro i zaczęła ona tracić na wartości. Wtedy mieliśmy do czynienia z sytuacją odwrotną, oznaczającą każdorazowo – i przy naliczaniu obciążeń, i przy przeliczaniu transferów z euro na waluty narodowe – korzyść dla państw znajdujących się poza UGiW.

Mechanizm ten wskazuje na naturalny warunek mobilizujący do relatywnie szybkiego dołączenia do UGiW. Ma to szczególne znaczenie w warunkach, kiedy aprecjacja waluty kraju, który próbuje stabilizować swój kurs w mechanizmie ERM II, uniemożliwia utrzymanie kursu w wyznaczonym przez mechanizm paśmie. Pasma to w 1997 r. zostało

rozszerzone do $\pm 15\%$, co stanowi pewne ułatwienie w spełnieniu tego warunku, jednak przy wysokiej dynamice wzrostu gospodarczego oraz skokowym przyroście wydajności, czemu towarzyszy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, inwestycji portfelowych i środków pomocowych, cel ten może się okazać trudny do zrealizowania.

Nie wszystkie państwa członkowskie, mimo dość oczywistych skutków pozostawiania poza strefą euro w przypadku transferów na rzecz budżetu ogólnego i transferów z budżetu, spieszą się z wejściem do UGiW. Dołączenie do UGiW oznacza bowiem również inne konsekwencje, z których najważniejszą jest delegowanie polityki monetarnej na poziom międzynarodowy. Na decyzję taką nie zgodziły się Dania, Szwecja i Wielka Brytania. Nowe państwa członkowskie nie mają takiej możliwości, jak np. Wielka Brytania, która posiada opcję pozostawiania poza UGiW. Nowe państwa członkowskie, podpisując traktaty akcesyjne, przyjęły na siebie zobowiązanie uczestnictwa w procesie pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej. Jednakże traktaty te nie zawierały konkretnej daty ani terminu podanego warunkowo, np. że po dwóch latach od uzyskania członkostwa należy określić termin dołączenia do UGiW czy termin dołączenia do mechanizmu stabilizującego waluty ERM II. Część nowych państw członkowskich dość szybko podjęła decyzję w sprawie stabilizowania swych walut w mechanizmie ERM II (jak np. Słowenia, Estonia, Słowacja czy Litwa), inne zaś, jak Węgry, Czechy, Łotwa czy Polska, zwlekają z taką decyzją. Przyczyn takiego zachowania można wymieni kilka. Jedną z nich jest obawa przed tym, czy jedna stopa procentowa może być właściwym wskaźnikiem nasylenia rynku kapitałem dla krajów reprezentujących tak różne poziomy rozwoju. Relatywnie niska stopa procentowa w krajach nadganiających opóźnienia rozwojowe może bowiem prowadzić w krótkim okresie do szybkiego narastania deficytu budżetowego, jeśli krok ten nie będzie poprzedzony odpowiednimi reformami wydatków budżetowych. Niska stopa procentowa może być również źródłem zwiększonego popytu, a więc i importu z zagranicy, co może powodować pewne napięcia w gospodarce narodowej takiego kraju, jeśli nie będzie ona zrestruktu-

ryzowana, a co za tym idzie – innowacyjna oraz konkurencyjna. Oczywiście można zakładać, że te procesy mogą zostać przyspieszone wraz z włączeniem się do UGiW, a rynek wewnętrzny UE tworzy gwarancje, że okresowe napięcia przy istnieniu odpowiednich rozwiązań instytucjonalno-prawnych w szybkim tempie zostaną pokonane.

Równocześnie jednak można patrzeć z innego punktu widzenia na to, że dane państwo przebywa poza UGiW i się do niej nie spieszy. Aprecjacja waluty narodowej może być w tym przypadku wykorzystywana dla trzech celów. Po pierwsze, jest to warunek pozwalający na kształtowanie stopy procentowej na poziomie wyższym niż w UE, co jest jednym z czynników mobilizujących napływ kapitału na dany rynek. Oznacza to możliwość uzupełnienia niedoborów tego czynnika produkcji i zmiany w polityce inwestycyjnej, co ma szczególne znaczenie na etapach wyższego zaawansowania zmian systemowych, wyznacza bowiem wyraźniejsze priorytety inwestycyjne niż pierwsze etapy, w których skłonność do inwestowania przejawia przede wszystkim kapitał najbardziej wrażliwy.

Po drugie, aprecjacja zgodnie z opisanymi wcześniej mechanizmami oznacza relatywnie wyższe transfery na rzecz budżetu ogólnego i relatywnie niższe transfery z tego budżetu na rzecz danego państwa członkowskiego, które jednak nadal pozostaje beneficjentem netto i daleko mu do pozycji płatnika netto do tego budżetu. Mniejsze transfery przy określonych priorytetach przyspieszają zmiany strukturalne w wydatkach i równocześnie decydują o dynamice redukcji działań interwencyjnych państwa w danej gospodarce. Inaczej mówiąc, mogą być traktowane jako instrument wspomagający zmiany struktury wydatków, ułatwiający redukcję deficytu budżetowego i równocześnie wspierający wydatki na rzecz takich dziedzin, które decydują o długotrwałej innowacyjności czy konkurencyjności. Takie wykorzystanie mechanizmu aprecjacji waluty wymaga czasu i jest tym bardziej skuteczne, im wyższa jest dynamika wzrostu danej gospodarki.

Po trzecie, aprecjacja waluty danego kraju jest warunkiem, który powoduje, że import jest relatywnie tańszy, a eksport droższy od im-

portu i eksportu w walucie, która utrzymuje stały kurs lub deprecjonuje się, czy też stopa jej aprecjacji jest niższa od stopy aprecjacji naszej waluty. Twierdzenie to w pierwszej chwili wydaje się dość trudne w odbiorze. Jednakże zapisane za pomocą wzorów staje się łatwiejsze:

- a) jeśli np. kurs złotego (PLN) aprecjonuje się szybciej od kursu euro (EUR),
lub
- b) jeśli kurs złotego (PLN) aprecjonuje się, a kurs euro (EUR) deprecjonuje się,
lub
- c) jeśli kurs złotego (PLN) aprecjonuje się, a kurs euro (EUR) nie zmienia swej wartości,

co może przybrać formę następującego zapisu, gdzie k oznacza roczną stopę zmiany wartości kursu:

- a) $k \text{ PLN} > k \text{ EUR}$,
lub
- b) $k \text{ PLN} > -k \text{ EUR}$,
lub
- c) $k \text{ PLN} > k \text{ EUR}$ (constans),

to w każdym z przedstawionych przypadków można mówić, że producenci i eksporterzy w gospodarce państwa, w którym mamy do czynienia z aprecjacją waluty, są mobilizowani do poszukiwania rezerw w kosztach produkcji, co umożliwia im utrzymanie konkurencyjności – odnosi się to do eksportu; dodatkowym czynnikiem mobilizującym do podnoszenia konkurencyjności i obniżania kosztów produkcji jest tani import. W obu przypadkach prowadzona polityka może oznaczać przygotowanie gospodarki do wzmożonej konkurencji, po obniżeniu przez UE barier taryfowych i pozataryfowych w handlu z krajami trzecimi. Polityka taka z pewnością stanowi utrudnienie dla rodzimych producentów w krótkim okresie, jednak już w średnim i długim poprawia ich konkurencyjność i sprzyja rozwojowi takiej struktury gałęziowej, w której faworyzowana jest produkcja zawierająca wyższy poziom wartości dodanej w porównaniu z rodzajem produkcji wytwarzanej w warun-

kach np. tej samej waluty. Polska już w pierwszych fazach transformacji stosowała skutecznie politykę stymulowania swej konkurencyjności przy użyciu polityki i reżimu kursowego, tak odmiennych od tych stosowanych przez Czechy i Węgry. Skutki tej polityki były widoczne przy wejściu w fazę, w której polski złoty zaczął zyskiwać na wartości. Polityka taka ma szczególne znaczenie w warunkach, kiedy trudno jest dokonać rozróżnienia między aprecjacją a przewartościowaniem waluty, co wynika z nieprawidłowej oceny jej wartości przez inwestorów.

Przyczyn pozostawania poza UGiW i opóźniania wejścia do niej może być jeszcze kilka. Wystarczy wymienić inną strategię rozwoju, niż przyjęły pozostałe państwa z poszerzenia z lat 2004 i 2007, nacjonalizm monetarny czy obawy przed pewnymi ułatwieniami, które niesie dla gospodarki członkostwo w UGiW. Z pewnością powodem niedołączenia nie może być brak spełnienia kryteriów konwergencji, gdyż te są wymagane po okresie dwuletniej stabilizacji kursu w ERM II. Nie jest też powodem asymetria cyklu, gdyż cykl w skali globalnej uległ dość daleko posuniętej konwergencji. Stwierdza się to raporcie MFW z 2008 r., poświęconym temu zagadnieniu¹⁵. Potwierdza to również komisarz Joaquin Almunia w wywiadzie udzielonym w czerwcowym numerze miesięcznika „Forbes” (polska edycja)¹⁶.

Może to spowodować zwiększenie trudności ze spełnieniem kryteriów konwergencji w takich krajach jak Polska, która przygotowuje się do wprowadzenia swojej waluty do mechanizmu stabilizującego kurs złotego ERM II. Może bowiem doprowadzić do rozjechania się polskich wyników z wynikami trzech najlepszych państw w UE, stanowiących punkt odniesienia przy ocenie stanu konwergencji polskiej gospodarki ze wspólnotową po dwóch latach stabilizowania kursu złotego w ERM II. Rozjechanie się wskaźników oceniających konwergencję może być spowodowane dodatkowo przez obserwowany w polskiej

¹⁵ *World Economic Outlook. Global Inequalities*, IMF, Washington, October 2007, s. 174–175.

¹⁶ G. Cydejko, *20 pytań do Joaquina Almunii*, „Forbes”, czerwiec 2009, s. 26.

gospodarce wzrost cen, wyprzedzający wejście do ERM II, kiedy to bardziej zacznie się kontrolować zachowania cen. Poszukiwanie możliwości zwiększenia konkurencyjności w większości państw objętych kryzysem, przyjęte jako strategia dostosowująca przedsiębiorstwa do nowej sytuacji, nie znajduje u nas naśladowców, co oznacza w Polsce działania odwrotne.

Będzie to miało wpływ na decyzje dotyczące wejścia do ERM II, a następnie opóźnienie dołączenia do UGiW. Będzie to miało również wpływ na kształtowanie się kursu złotego, co odbije się na wartości realnych transferów z budżetu ogólnego na rzecz naszego kraju. Wpływnie też na wartość transferów na rzecz budżetu w ramach polskich obciążeń.

Można się zastanowić, czy te tendencje będą miały bardziej czy mniej korzystny wpływ na polską gospodarkę i dynamikę jej rozwoju. Odpowiedź nie może być jednoznaczna. Powinna być uzależniona od tego, czy uzyska się na odpowiedź twierdzącą, czy przeczącą na następujące pytania:

- Czy dynamika wzrostu polskiej gospodarki zacznie się zwiększać, czy też będzie się zmniejszać w następnych miesiącach? Inaczej, czy obserwowany spadek jest już najniższą dynamiką wzrostu, czy też „dołek” jeszcze przed nami? Można raczej zakładać, że polska gospodarka zacznie rosnać. O takiej opinii decydują wskaźniki makroekonomiczne obserwowane w gospodarce USA, gdzie obroty na giełdzie nie osiągnęły jeszcze swego optymalnego poziomu sprzed kryzysu i brakuje im do niego 40 pkt proc., jednak od stycznia wykazują wzrost. Dynamika wzrostu bezrobocia zaczęła słabnąć. Odwrócił się trend obserwowany od dwóch dekad w gospodarce USA oznaczający wzrost oszczędności. Wreszcie ostatni symptom wychodzenia z załamania koniunktury to spadek zapasów obserwowany w USA. Gospodarka amerykańska wraca na ścieżkę wzrostu, a wraz z tym poprawa koniunktury powinna się pojawić w pozostałych regionach gospodarki światowej, obejmując również i Polskę tym ożywieniem.

- Czy Polska będzie tworzyła nowe miejsca pracy? Czy proces ten ułatwi, czy utrudni realizację kryteriów konwergencji? Informacje o dodatniej dynamice wzrostu gospodarczego w Polsce, jako jednym z nielicznych rynków regionu, decydują o napływie kapitału do polskiej gospodarki. Będzie to miało wpływ na dalszą dynamikę wzrostu gospodarczego, będzie również decydowało o dynamice aprecjacji polskiej waluty. Jednakże silne wahania kursów, obserwowane w ciągu ostatniego roku, spowodują, że Polska wejdzie do mechanizmu ERM II z silnie przewartościowaną walutą, co pozwoli się utrzymać w ramach marginesu wyznaczonego w mechanizmie stabilizacji kursów, oznaczającym wahanie w przedziale ± 15 pkt proc. Gdyby to się nie udało, to – jak wskazuje doświadczenie Słowacji – stabilizując walutę w mechanizmie ERM II, można dokonać korekty swego sztywnego kursu walutowego wobec euro.
- Czy Polska powstrzyma tendencję wzrostu cen obserwowaną na rynku usług i produktów przemysłowych? Można sądzić, że trend ten zostanie zahamowany i odwrócony. Decyduje o tym konkurencja.
- Czy spadek dynamiki wzrostu i zastosowane warunki stymulowania gospodarki są w stanie wpłynąć na zmiany w strukturze wydatków budżetowych państwa, czy podobne reakcje oznaczające zmianę struktury wydatków będzie się obserwoowało w związku z wpłatami na rzecz budżetu ogólnego? Jeśli odpowiedź na te pytania jest przecząca, to Polska może mieć w przyszłości kłopoty z realizacją kryteriów konwergencji, zwłaszcza kryterium deficytu budżetowego. Niespełnienie jednego z kryteriów oznacza kłopoty z pozostałymi, i na odwrót – realizacja jednego sprzyja realizacji pozostałych.
- Czy dekonjunktura w gospodarce światowej będzie właściwie wykorzystana przez Polskę do stymulowania procesów liberalizacyjnych, restrukturyzacyjnych, czy też będzie prowadzić do wzrostu protekcji i zwiększenia barier utrudniających wchodzenie na rynek?
- Czy Polska w swym dążeniu do globalnej waluty światowej i globalnej konkurencji będzie w stanie ustabilizować kurs złotego, przejść przez fazę aprecjacji i poprawić wartość swego zadłużenia,

umożliwiając jego szybszą spłatę? Odpowiedź na to pytanie jest trudna, ponieważ większość ekonomistów zaczęła odsuwać datę wejścia do UGiW. Dołączenie o UGiW wymaga dwuletniego stabilizowania kursu narodowej waluty w ERM II i spełnienia po tym okresie kryteriów konwergencji. Można zakładać, że część zjawisk kryzysowych sprzyja ich spełnieniu, jeśli zastosuje się odpowiednią politykę¹⁷. Jeśli takiego działania się nie podejmie, zwlekając z tą decyzją, to Polska może wejść do grupy krajów z jedną walutą z dużym ciężarem zadłużenia zewnętrznego i ograniczoną konkurencyjnością swojej gospodarki, która obecnie w ramach UE oceniana jest na drugiej pozycji, za Finlandią, jak to przedstawia najnowszy raport KE¹⁸.

5. Budżet ogólny a kryzys finansowy

W warunkach krótkotrwałego kryzysu finansowego, tzn. rozpoczęcia powolnego wychodzenia z załamania w drugiej połowie 2009 r., budżet ogólny nie powinien odnotować specjalnych napięć. Nawet przedłużenie się fazy spadkowej w poszczególnych państwach nie powinno rzutować na załamanie się finansów WE. Tak one zostały skonstruowane po reformach J. Delorsa w latach 1987–1990. Niemniej wzajemne przepływy między budżetem ogólnym i państwami członkowskimi powinny zostać wykorzystane do zmian strukturalnych narodowych budżetów. Wymaga tego przygotowanie do ogólnej liberalizacji w skali globalnej, którego należy się spodziewać wraz z dokończeniem rundy z Doha. Powrót do rundy z Doha może być spodziewany po zaawansowaniu regionalnych procesów liberalizacyjnych. Nie bez znaczenia dla tych procesów jest obecny kryzys, który mobilizuje do podejmowania

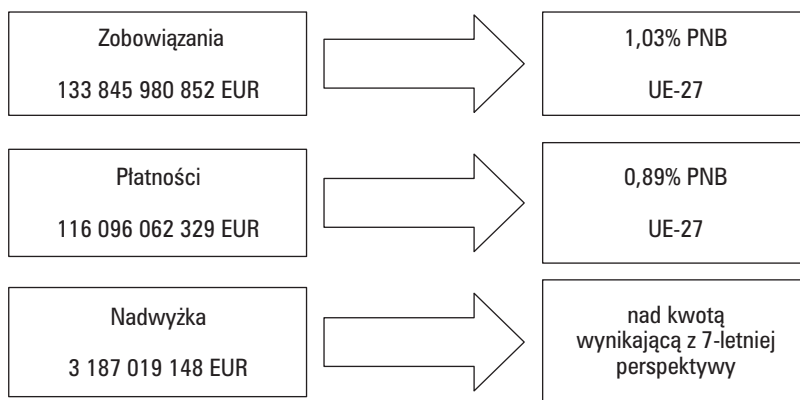
¹⁷ *Raport NBP...*, op.cit.

¹⁸ *European Growth and Job Monitor. Indicators for Success in the Knowledge Economy*, The Lisbon Council, Frankfurt am Main, April 2009, s. 35.

działań sprzyjających pogłębianiu integracji regionalnej. Najlepiej działania te są widoczne w przyspieszeniu liberalizacji transregionalnej oraz regionalnej w Azji (ASEAN, ASEAN+3, ASEAN+5).

Aktualnie realizowana perspektywa budżetowa przyniosła dość duże zmiany strukturalne w wydatkach budżetowych. Ich nowy profil, jeśli będzie dobrze wykorzystany przez państwa członkowskie, można uznać za sprzyjający podnoszeniu konkurencyjności jednolitego rynku wewnętrznego oraz pogłębianiu integracji przez rozbudowę sieci komunikacyjnych, przybliżających peryferie do centrów, a także stymulujący wzrost gospodarczy przez rozwijanie infrastruktury, badań naukowych i usług. Wydatki z budżetu ogólnego powinny znaleźć odzwierciedlenie w zmianach strukturalnych wydatków każdego państwa. Im szybciej politycy zaczną się kierować zmienionymi priorytetami, tym szybciej dana gospodarka będzie zyskiwała na utrwalaniu podstaw do podnoszenia jej konkurencyjności.

Budżet na 2010 r. wykazuje wzrost w stosunku do 2009 r. Uzyskano to przez podniesienie płatności, które nadal kształtują się dużo poniżej granicy dopuszczalnych obciążeń PNB państw członkowskich. Mar-



Rysunek 2. Wyniki finansowe budżetu 2009 r. w stosunku do PNB w zobowiązaniach i płatnościach

Źródło: zestawienie własne na podstawie: www://ec.europa.eu.budget

gines w tym zakresie wynosi 0,38% PNB UE-27 dla płatności i 0,24% PNB UE-27 dla zobowiązań.

Tabela 2. Budżet ogólny WE na 2009 r. (w EUR)

Wyszczególnienie		Zobowiązania	Płatności	Nadwyżka
1a	Wzrost i zatrudnienie: konkurencyjność	11 768 997 000	11 024 385 513	3 003 000
1b	Wzrost i zatrudnienie: spójność	48 426 884 669	34 975 134 166	1 115 331
2	Zasoby naturalne (środowisko, rybołówstwo, rozwój obszarów wiejskich)	56 121 437 011	52 566 129 680	3 517 562 989
3a	Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	863 925 000	617 440 000	8 075 000
3b	Obywatelstwo	650 963 000	678 960 000	37 000
4	UE jako aktor globalny	8 103 930 360	8 324 169 158	-419 930 360
5	Administracja	7 700 730 900	7 700 730 900	76 269 100
6	Kompensaty dla Bułgarii i Rumunii	209 112 912	209 112 912	887 088

Źródło: ec.europa.eu/budget/img/budget_detail/2010_apb_where_money_goes_eng.gif, 12.06.2009.

Siim Kallas, wiceprzewodniczący komisji ds. administracji, audytu i zwalczania nadużyć finansowych, odpowiedzialny także za programowanie finansowe i budżet, powiedział, przedstawiając budżet, że stanowi on instrument ograniczający możliwość pogłębienia recesji. Decyduje o tym struktura wydatków i ich wartość. „6 mld EUR zostanie przeznaczony na badania naukowe i innowacje, a ok. 9 mln obywateli otrzyma wsparcie z Europejskiego Funduszu Społecznego”, powiedział Kallas. Wyjaśnił również, że „na 2010 r. planuje się drugi etap udzielania wsparcia z budżetu UE na rzecz planu wyjścia z kryzysu, w związku z czym całkowita wielkość dodatkowych środków przeznaczonych na zwalczanie kryzysu wyniesie ponad 6 mld EUR w latach 2008–2010”¹⁹.

¹⁹ www.ec.europa.eu/budget/budget_detail/next_year_en.htm, 11.06.2009.

Tabela 3. Zobowiązania i alokacje na 2010 r.

Zobowiązania i alokacje zgodnie z tytułami		Mld EUR	% całego budżetu	Zmiana w stosunku do 2009 r.
1	Wzrost zrównoważony:	62,2	44,9	+3,2
	Konkurencyjność	12,8	9,2	+8,4
	Spójność	49,4	35,6	+2,0
2	Zasoby naturalne (utrzymanie stanu i zarządzanie)	59,0	42,6	+5,1
	Płatności bezpośrednie i wydatki związane z rynkiem	43,8	31,6	+6,4
	Rozwój obszarów wiejskich, środowisko, rybołówstwo	15,2	11,0	+2,1
3	Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1,6	1,2	+7,6
	Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1,0	0,7	+13,5
	Obywatelstwo	0,6	0,5	-0,3
4	UE jako aktor globalny	7,9	5,7	+2,1
5	Administracja, z czego	7,9	5,7	+2,1
	Komisja	3,6	2,6	+0,9
6	Całkowite zobowiązania	138,6	100,0	+3,8
7	W % PNB UE-27	1,18		

Źródło: ibidem.

Badania rozwojowe, a w szczególności poszukiwania rozwiązań w zakresie inteligentnych energii, wzrosną o ponad 12%, alokacje na politykę spójności – również. Większość środków w ramach polityki spójności (52%) przeznaczona jest na nowe państwa członkowskie. Wzrosną wszystkie pozycje w budżecie, który osiągnie poziom 138,6 mld EUR w zobowiązaniach (1,18% PNB) i 122,3 mld EUR w płatnościach (1,04% PNB).

Trzon wydatków stanowią środki przeznaczone na ochronę i tworzenie miejsc pracy, wspomaganie przedsiębiorstw i konkurencyjność. Transeuropejskie sieci transportowe i energetyczne pozyskają o 12,7% więcej środków niż w 2009 r. (1,08 mld EUR), a na finansowanie działań związanych z poprawą konkurencyjności i innowacje będzie

o 3,3% więcej (0,5 mld EUR). Budżet przyszłoroczny jest stworzony pod wspólnym hasłem Europejskiego Roku Zwalczania Ubóstwa i Wykluczenia Społecznego. Budżet sięgający 20 mln EUR przeznaczony będzie na działania planowane w tej sferze we wszystkich państwach członkowskich. Projekt systemu nawigacji satelitarnej Galileo w drugim roku realizacji otrzyma większe o 8% finansowanie niż w 2009 r. (0,9 mld EUR).

62 mld EUR to środki na podniesienie zatrudnienia i poprawę konkurencyjności, 49 mld EUR przeznacza się na podniesienie spójności między państwami członkowskimi UE-27. Rok 2010 jest kolejnym, w którym utrzymuje się rosnącą dynamikę funduszy dla nowych państw członkowskich. W 2010 r. nowe państwa członkowskie (poszerzenie z lat 2004 i 2007) otrzymają ponad połowę funduszy strukturalnych (52%). Rośnie również pomoc dla rolnictwa w tych państwach. Nowe państwa członkowskie uzyskają ok. 20% środków przeznaczonych dla rolnictwa państw członkowskich UE, co daje 11 mld EUR. W praktyce transfery w ramach WPR, podwyższenie cen sprzedaży i eksport podniosły dochody rolników o prawie 50% w stosunku do ich poziomu sprzed 2004 r. Ochrona zasobów naturalnych w budżecie ogólnym to kolejne 59 mld EUR. W ramach tej kwoty alokacje na ochronę środowiska i obszary wiejskie wzrosły o 2,5%, co oznacza 15 mld EUR. Dodatkowe 5 mld EUR Parlament Europejski i Rada przeznaczyły na sfinansowanie projektów rozwijających technologie energetyczne i infrastrukturę szerokopasmową. Środki te mają sprzyjać rozwojowi obszarów wiejskich. Pierwsza transza środków na ten cel zostanie rozdysponowana w 2009 r., druga transza, 2,4 mld EUR, będzie przekazana w 2010 r.

Wysoką dynamiką charakteryzować się będą środki przeznaczone na projekty poprawiające skuteczność zwalczania przestępczości, terroryzmu i zarządzanie przepływami migracyjnymi. Kwota przeznaczona na ten cel wzrasta o 13,5%, co daje w sumie 1 mld EUR. Taka dynamika przewidziana jest w perspektywie finansowej 2007–2013.

Koszty administracyjne, wbrew powszechnym odczuciom w tej kwestii, nie wykazują zbyt wysokiej dynamiki wzrostu. Całość wydat-

ków wzrosnie o 2,1%, a wydatki Komisji Europejskiej wzrosną mniej niż o 0,9%, co da poziom 3,6 mld EUR.

Pomoc zewnętrzna UE wzrosnie z różną dynamiką w zależności od programu, na który środki unijne są alokowane. Pomoc dla państw rozwijających się w ramach instrumentu współpracy w zakresie rozwoju oraz współpracy gospodarczej wzrosnie o 1,7%, osiągając wartość łączną 2,4 mld EUR. Pomoc przedakcesyjna (IPA) wzrosnie o 5%, co da kwotę 1,6 mld EUR. 1 mld EUR przeznaczony jest na finansowanie ostatniej transzy przekazywanej krajom rozwijającym się w ramach instrumentu pomocy żywnościowej.

W 2010 r. UE będzie kontynuowała działania mające na celu pomoc biedniejszym krajom oraz utrzymanie silnej pozycji na arenie międzynarodowej, tak aby mogła sprostać globalnym wyzwaniom, takim jak zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo żywnościowe i globalizacja. Jak już wspomniano, pomoc przedakcesyjna (IPA) zwiększy się o prawie 5% do 1,6 mld EUR. Środki na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZB) wzrosną o 16% (do 282 mln EUR)²⁰.

W sumie alokacje planowane na lata 2009–2010 nie maleją, lecz rosną. Ich wzrost można określić jako działanie o charakterze antycyklicznym. Transfery z budżetu ogólnego powinny być wykorzystane przez państwa członkowskie tak, aby jednocześnie można było zrealizować kilka celów: zwiększyć spójność terytorialną, poprawić konkurencyjność, poprawić strukturę gospodarki, rozbudować infrastrukturę, poprawić skłonność do innowacyjności i zmienić strukturę wydatków, zmniejszając w niej udział elementów sztywnych. Umożliwia to rozwiązanie wynikające z tego, że 1/3 budżetu każdego państwa członkowskiego określana jest przez Parlament Europejski, o czym decydują priorytety finansowe ustalone w Brukseli.

²⁰ Ibidem.

6. Wnioski

Budżet unijny w świetle przedstawionych informacji i przeprowadzonej na ich podstawie analizy można uznać za instrument z jednej strony narażony w okresie kryzysu na napięcia, jednak równocześnie, przez stworzone w ramach reform z lat 1988–1999 zmiany, dobrze przygotowany do elastycznego reagowania na zagrożenia wynikające z dekonunktury. Decyduje o tym margines pozostawiony między zobowiązaniami a płatnościami i możliwości pozwalające go zawęzić w okresach spadku dynamiki wzrostu gospodarczego.

Drugim ważnym wnioskiem jest takie ustawienie priorytetów polityki budżetowej UE, które wpływa na wzrost spójności całego rynku wewnętrznego UE i państw członkowskich, oddziałując równocześnie na poprawę konkurencyjności przez rozwój infrastruktury, badań naukowych, wyznaczenie kierunków tych badań, mobilizowanie do współpracy międzynarodowej w zakresie badań rozwojowych, co wpływa na efektywność wykorzystania przeznaczanych na ten cel środków oraz upowszechnienie wyników.

Trzecim ważnym wnioskiem jest to, że budżet ogólny UE może być wykorzystany przez każde państwo członkowskie do restrukturyzacji jego wydatków. Działanie takie może sprzyjać konsolidacji budżetu po wyjściu z okresu interwencyjnego wzrostu wydatków w czasie załamania koniunktury.

Czwartym wnioskiem jest to, że budżet ogólny w okresach dekonunktury urasta do skutecznego instrumentu interwencyjnego. Decyduje o tym wielkość środków, jakimi się tu rozporządza, a także stworzona przez mechanizmy zreformowanej polityki budżetowej zdolność wycofywania się z raz podniesionych wydatków, których celem jest stymulowanie gospodarki w okresie dekonunktury. Zdolność taka jest mniejsza na poziomie państwa i jego budżetu, o czym decyduje mechanizm podejmowania decyzji o poziomie i strukturze dochodów oraz wydat-

ków. Pewne rozwiązania przyjęte w UE mogą zostać skutecznie przeniesione na poziom państwowy.

Piątym wnioskiem jest twierdzenie, że budżet, czy raczej polityka budżetowa, wymaga drobnych retuszy, nie wymaga jednak głębszych reform, po reformach J. Delorsa. Świadczy o tym równowaga budżetu, która występuje mimo spadku dynamiki wzrostu gospodarczego. Inaczej mówiąc, dyskusje na temat potrzeby wprowadzenia nowych źródeł własnych, umożliwiających finansowanie dochodów budżetu, wydają się przedwczesne. Nie ma bowiem na razie takiej potrzeby.

Artur Nowak-Far

NARZĘDZIA UNII EUROPEJSKIEJ W PRZECIWDZIAŁANIU SKUTKOM ŚWIATOWEGO KRYZYSU FINANSOWEGO

1. Uwagi wstępne

Światowe przesilenie gospodarcze, uznane w drugiej połowie 2008 r. za mające wręcz naturę kryzysu finansowego, wywołało oczywistą potrzebę reakcji władz publicznych. Owa reakcja ma formę wielopoziomą – przyjmuje najczęściej postać międzynarodowych uzgodnień wielostronnych (w tym w ramach organizacji międzynarodowych), uzgodnień regionalnych oraz środków czysto krajowych. W takich wymiarach można także rozpatrywać reakcje na światowy kryzys finansowy, z którymi mamy do czynienia w Unii Europejskiej.

Celem tego opracowania jest przedstawienie wykorzystanych i możliwych do wykorzystania narzędzi, które mają państwa członkowskie UE na tym poziomie instytucjonalnym, określonym zasadami funkcjonowania Unii, na którym podejmują one decyzje wspólnie – który to poziom określa się właśnie jako „unijny” (często nie wnikając w to, co w konkretnym układzie to znaczy). Rozważenie tej kwestii jest bardzo

istotne, przesądza bowiem o odpowiedzi na pytanie, jaką rolę w przypadku rozleglejszego przesilenia gospodarczego może w ogóle Unia Europejska odgrywać. Odpowiedź ta jest jednocześnie komentarzem ekonomicznym i politycznym odnoszącym się do obecnej praktyki prawnej i instytucjonalnej wykonywania w ramach UE zasady subsydiarności.

2. Ogólne ramy stosowania narzędzi przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego

2.1. Działanie Unii Europejskiej w ramach przyznanych kompetencji

Unia Europejska funkcjonuje w ramach zasady kompetencji przyznanych (*conferred powers principle*), wyrażonej w obecnym Traktacie (TWE) w art. 5 zdanie 1. Przewiduje ona, że Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej na mocy przepisów Traktatu oraz celów w nim wyznaczonych. Dalsze postanowienia art. 5 TWE formułują zasadę pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z pierwszą zasadą, Wspólnota jest uprawniona do podejmowania działań jedynie wtedy i jedynie w takim zakresie, w jakim ich cele „nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający” przez same państwa członkowskie, a przy tym rozmiary lub skutki tych działań są takie, że możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Przestrzeganie zasady proporcjonalności (w szczególnym ujęciu kompetencyjnym odnoszącym się jedynie do wykonywania tzw. kompetencji wspólnych; zasada ta funkcjonuje także w ujęciu ogólnej ekonomiki prawodawczej) wymaga, by działania Wspólnoty nie wkraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych¹.

¹ Zob. bliżej *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 169–220.

2.2. Działanie Unii Europejskiej w ramach zasobów własnych

Budżet jakiegokolwiek organu władzy publicznej jest narzędziem politycznym, w szczególności umożliwia realizację określonej polityki gospodarczej. Z tego powodu – w ujęciu klasycznym – przypisuje się mu możliwość realizacji funkcji redystrybucyjnej, alokacyjnej i – co w kontekście tematu tego opracowania należy szczególnie podkreślić – stabilizacyjnej, ujmowanej jako aktywna reakcja i wpływanie za pomocą polityki na kształtowanie *ex ante* i *ex post* (tj. już po jego przyjęciu) cyklu koniunkturalnego².

Na podstawie swojego budżetu Unia Europejska nie może jednak realizować żadnej z trzech wspomnianych funkcji budżetowych analogicznie do państw członkowskich. Podstawowym jej ograniczeniem w tym wymiarze jest przede wszystkim wielkość tego budżetu, który wynosi ok. 1% PKB i dla którego obecnie obowiązująca decyzja w sprawie zasobów własnych Wspólnoty przewiduje – w perspektywie wieloletniej – limit 1,24% DNB dla środków na płatności i 1,31% dla środków na zobowiązania³. Dla porównania, wielkość budżetu federalnego Stanów Zjednoczonych czy budżetu Kanady wynosi w obu przypadkach ok. 20% PKB tych krajów. Dysproporcja pomiędzy UE a tymi krajami jest rażąca, ale wynika stąd, że UE nie jest państwem, a zastępowalność przez nią funkcji jej państw członkowskich jest ograniczona zasadami korzystania przez nią z kompetencji. Oceniając wspomnianą dysproporcję, trzeba jednocześnie pamiętać, że UE ma znaczny wpływ na strukturę i funkcjonowanie budżetów narodowych (w bardzo rozległym zakresie, dotyczącym finansowania

² Zob. np. takie klasyczne ujęcie w: R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989, s. 7–14.

³ Zob. bliższą analizę w: European Commission, *European Union Public Finance*, OOEPC, Luxembourg 2008, s. 109–114.

całego sektora finansów publicznych) poprzez swoją zdolność tworzenia prawa.

Realizacja poprzez budżet ogólny UE funkcji stabilizacyjnej jest ograniczona także regulacjami traktatowymi, które wymagają zachowania zasady zrównoważenia dochodów i wydatków (w odniesieniu do samej konstrukcji), co także oznacza niemożność finansowania wydatków Unii z deficytu (art. 268 TWE tiret ostatni). Jest już natomiast kwestią praktyki to, że *ex post* (po wykonaniu) corocznie budżet UE wykazuje nadwyżkę, co wynika z niemożności pełnej absorpcji przez państwa członkowskie środków w nim przewidzianych⁴. Drugą zasadą ograniczającą ekspansję Unii w odniesieniu do funkcji stabilizacyjnej jest wyrażona w art. 270 zasada dyscypliny budżetowej, która zakazuje Komisji przedkładania takich projektów prawa lub środków wykonawczych, dla których (choćby poprzez dokonanie odpowiednich przesunięć budżetowych) nie zapewniono finansowania z środków własnych.

Funkcja stabilizacyjna nie może być w pełni (analogicznie do państw członkowskich) realizowana na podstawie budżetu Unii Europejskiej (oraz jej środków pozabudżetowych) także ze względu na bardzo wąski zakres uznaniowości w korzystaniu z narzędzi finansowych, które *de iure* znajdują się w jej dyspozycji. Wydatki są przez UE dokonywane w zasadzie zgodnie z zapisami budżetowymi. Uznaniowość interwencji finansowej Unii (w tym i alokacji środków budżetowych) jest możliwa tylko na podstawie dwu postanowień traktatowych: art. 100 oraz 119 TWE (z zastrzeżeniem wszakże, że w przypadku drugiego z tych przepisów Wspólnota jedynie inicjuje interwencję, która zasadniczo ma postać międzypaństwową, a nie unijną; pod drugie taka pomoc może dotyczyć jedynie państw objętych derogacją art. 122 TWE).

⁴ G. Cipriani, *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*, CEPS, Brussels 2007, s. 12–28.

2.3. Ograniczona możliwość działania Unii Europejskiej na gospodarczych forach międzynarodowych

Unia Europejska jest ważnym uczestnikiem szeroko pojętych światowych forów uzgadniania działań i podejmowania decyzji. Jej aktywność w tym zakresie jest jednak ograniczona, przede wszystkim doktryną kompetencji powierzonych. Zgodnie z jej podstawowymi regułami, UE może działać i w tej mierze jedynie w zakresie posiadanych uprawnień i jedynie przestrzegając obowiązujących reguł korzystania z nich (np. w odniesieniu do kompetencji wspólnych zgodnie z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, art. 5 TWE)⁵.

2.4. Unijne ramy ograniczające: reguły dyscypliny budżetowej

Poważnym ograniczeniem stosowania polityki stabilizacyjnej w Unii Europejskiej są także adresowane do państw członkowskich reguły zarządzania makro gospodarczego w Unii Europejskiej, opierające się w szczególności na zasadzie utrzymywania dyscypliny budżetowej. W konkretnym ujęciu legislacyjnym ramy te wynikają z pakietu regulacyjnego Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW). Kluczowe dla jego treści znaczenie mają dwa rozporządzenia: jedno dotyczy – ogólnie rzecz ujmując – monitorowania programów stabilizacyjnych przez Radę⁶, drugi zaś korygowania przez Radę ewentualnych błędów w polity-

⁵ Zob. bardziej szczegółowo: I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford University Press, Oxford 1998; *Pozycja Unii Europejskiej w świecie – aspekty prawne i polityczne*, red. C. Mik, TNOiK, Toruń 2005.

⁶ Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (DzU WE L 209, s. 1) ze zm.

ce gospodarczej państw UE⁷. Pierwszy z wymienionych aktów ma na celu zapobieżenie powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych oraz ułatwianie wzajemnego zapoznawania się państw Unii Europejskiej z przyjętymi w nich politykami gospodarczymi oraz ich koordynacji. Zakłada, że państwa te będą się starać o równoważenie budżetu oraz o zapewnienie innych elementów modelu stabilizacji/konwergencji. Ponadto, istotnym składnikiem tego obszaru regulacji PSW jest mechanizm umożliwiający Radzie interwencję w treść polityki gospodarczej państw UE. Owa interwencja może mieć postać „miękką” (np. w tej formie, że Rada może prosić dane państwo o korektę programu stabilizacji/konwergencji lub skierować do państwa żądanie korekty jego polityki gospodarczej) albo twardą (w formie władczej ingerencji w treść programu oraz podjęcia środków perswazji – także w postaci nałożenia sankcji natury finansowej). Warto zauważyć, że w praktyce Rada i Komisja w szczególny sposób oceniają, czy średniookresowy budżetowy cel danego państwa członkowskiego faktycznie zmierza do uzyskania pozycji bliskiej równowadze lub nadwyżki. W tej mierze w UE wykorzystuje się przyjęty dla procedury wzajemnego monitorowania (PWM) model tzw. strukturalnej (lub, innymi słowy, skorygowanej w odniesieniu do cyklu gospodarczego) równowagi. Stąd nie uwzględnia ona po prostu bieżącego deficytu (lub nadwyżki), lecz ocenia, czy zarządzanie finansami publicznymi w danym państwie pozwala na ich odpowiednie działanie (dostosowanie) wtedy, gdy nastąpią zmiany aktywności gospodarczej – bez uciekania się w niektórych sytuacjach do kreowania nadmiernego, przekraczającego poziom 3% PKB, deficytu. Problemem jest więc dokładne określenie, jaki poziom strukturalnej równowagi jest właściwy dla poszczególnych krajów członkowskich. W kontekście rozporządzenia 1467/97/WE Komisja rozwiązuje go w ten sposób, że bierze pod uwagę poziom stabilności gospodarki poszczególnych państw (dla którego wskaźnikiem jest rozbieżność po-

⁷ Rozporządzenie Rady 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (DzU WE L 209, s. 6) ze zm.

między faktyczną a możliwą do uzyskania produktywnością) oraz wrażliwość wielkości i struktury budżetu na zmiany cyklu gospodarczego. Komisja stara się o ustalenie dla danego państwa członkowskiego tym niższego poziomu deficytu, im jego gospodarka jest mniej stabilna i im budżet wykazuje większą wrażliwość. Praktyka wskazuje, że to ustalenie jest osią programów stabilizacyjnych i konwergencji⁸.

Drugim rozporządzeniem decydującym o treści Paktu Stabilności i Wzrostu jest to dotyczące kompetencji Rady do podejmowania działań korygujących nieprawidłową w kontekście przyjętych programów stabilizacji/konwergencji politykę budżetową państw członkowskich. Kompetencje te obejmują zarówno środki władczego oddziaływania Rady na realizację owych programów, jak i zastosowanie sankcji natury finansowej (w tym takich, które mogą mieć postać grzywny). Zasady te są jednak w pewnym sensie zmiękczone – sam Traktat wyłącza stosowanie tych środków (zwłaszcza zaś sankcji) za nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej w przypadku, gdy nadmierny deficyt ma charakter wyjątkowy i przejściowy. W myśl art. 2 rozporządzenia 1467/97 tego rodzaju okoliczność musi być udokumentowana w prognozach sporządzonych przez Komisję, a ponadto musi być stwierdzona na samym końcu niezwyklego wydarzenia lub poważnego załamania koniunktury gospodarczej, któremu państwo członkowskie nie mogło zapobiec. Aby organ ten mógł uznać deficyt budżetowy danego kraju za przejściowy, musi dodatkowo stwierdzić, że wskutek wspomnianych niekorzystnych okoliczności nastąpiło obniżenie jego realnego produktu krajowego brutto o co najmniej 2%. Nawet jednak wtedy, gdy spadek PKB jest mniejszy, Komisja jest uprawniona do uznania przejściowości deficytu, jeżeli na podstawie dostępnych danych makroekonomicznych państwo członkowskie wykaże, że zjawisko obniżenia produktu krajowego brutto ma charakter nadzwyczajny. Musi ono wtedy wyka-

⁸ A. Nowak-Far, *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 55–63.

zać np., że spadek PKB był bardzo zaskakujący lub że nastąpił w wyniku gwałtownego zmniejszenia się produkcji⁹.

Pakt Stabilności i Wzrostu został nieco „rozmiękczony” w wyniku jego reformy w 2005 r. Została ona przeprowadzona w ten sposób, że do stanowiących wiążącą prawnie podstawę PSW rozporządzeń 1466/97/WE oraz 1467/97/WE wprowadzono zmiany. Najważniejsze z nich polegały na tym, że w zakresie zapobiegawczego składnika Paktu:

- wprowadzono do tej procedury zróżnicowane średniookresowe krajowe cele makroekonomiczne (odnoszące się do ogólnych wskazówek polityki gospodarczej), z uwzględnieniem możliwości ich ustalenia w taki sposób, że mogłyby one odbiegać od wymogu pozycji budżetowej bliskiej równowadze lub wykazującej nadwyżkę,
- utrzymano dotychczasowy dopuszczalny poziom deficytu budżetowego państw strefy euro (3% PKB), ale przy uwzględnieniu bezpiecznego marginesu możliwego jego przekroczenia,
- w ocenie realizacji przez państwa członkowskie ich programów konwergencji albo stabilizacji uwzględniono reformy strukturalne, które te kraje przeprowadzają w celu osiągnięcia długookresowego obniżenia wydatków budżetowych (tj. np. wtedy, gdy wprowadzają reformy systemu emerytalnego).

W odniesieniu do korygującego składnika Paktu Stabilności i Wzrostu, a więc procedury nadmiernego deficytu (PND), zmiany polegały na dookreśleniu istniejącego jej mechanizmu. W szczególności istotna okoliczność egzoneracyjna przewidziana w art. 104 ust. 2 lit. (a) tiret drugi, jaką jest – zgodnie z TWE – „wyjątkowość oraz tymczasowość” przekroczenia przez deficyt publiczny wartości odniesienia, została w zmieniającym rozporządzeniu dookreślona jako taka, która jest „następstwem ujemnego rocznego tempa wzrostu PKB lub skumulowanego spadku produkcji podczas przedłużającego się okresu bardzo niskiego wzrostu w stosunku do potencjalnego wzrostu”. Jeżeli prze-

⁹ Ibidem, s. 62–63.

kroczenie nie jest znaczne, to zgodnie z nowymi regułami także Rada powinna tę okoliczność brać pod uwagę, decydując o stwierdzeniu, czy w danym kraju występuje nadmierny deficyt (i to – co ciekawe – jeszcze przed uwzględnieniem szczegółowo opisanych czynników go powodujących, które powinny się znaleźć w analizie Komisji sporządzonej na podstawie art. 104 ust. 3 TWE). Ta zaś także powinna uwzględniać uwarunkowania makroekonomiczne sytuacji budżetowej, w tym również te, które mają charakter heterogeniczny.

2.5. Ograniczenia jednolitej polityki pieniężnej i decentralizacja nadzoru ostrożnościowego

Jednolita polityka pieniężna prowadzona w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych także nie pozwala w pełni na realizację celów stabilizacyjnych (procyklicznych). Fundamentalnym ograniczeniem jest tu sam zakres polityki, do której prowadzenia ESBC jest uprawniony – zgodnie z art. 105 TWE ust. 2, jest to przecież jedynie polityka pieniężna. Drugim ograniczeniem jest wymóg sformułowany w ust. 1 tego postanowienia Traktatu, wymagający od ESBC, by jego głównym celem było „utrzymanie stabilności cen”. Jedynie wtedy, gdy osiągnięcie tego celu nie jest sprzeczne ze wspieraniem przez ten System ogólnej polityki gospodarczej we Wspólnocie (a więc i WE, i państwach członkowskich), takie poszerzenie celu jest dopuszczalne.

Drugim poważnym czynnikiem, który ogranicza ESBC (a więc i sam Europejski Bank Centralny, stanowiący jego składnik) w formułowaniu i realizacji zadań z zakresu antykryzysowej stabilizacji, jest nieposiadanie przez tę strukturę jakichś „unijnych” kompetencji w zakresie nadzoru ostrożnościowego. Możliwość zmiany tej sytuacji przewiduje jednak art. 105 ust. 6, który uprawnia Radę (stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji, po konsultacji z EBC i za zgodą Parlamentu Europejskiego – co jest wręcz rzadko spotykaną koniunkcją proceduralnych pułapek) do powierzenia EBC szczególnych „zadań dotyczących

polityki w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i innymi instytucjami finansowymi”. Przepis ten wyłącza jednak z zakresu ewentualnych uprawnień nadzorczych EBC instytucje ubezpieczeniowe.

3. Globalny kryzys finansowy jako wyzwanie dla wydajności prawnoinstytucjonalnej Unii Europejskiej

Kryzys finansowy o zasięgu globalnym stanowi znaczący test prawidłowości przyjętych reguł oddziaływania Unii Europejskiej w dziedzinie polityki gospodarczej – zarówno w zakresie, w jakim to oddziaływanie jest bezpośrednio inicjowane i realizowane na poziomie unijnym, jak i w zakresie, w jakim regulacje unijne jedynie pośrednio oddziałują na politykę tworzoną i realizowaną w samych państwach członkowskich. Warto zwrócić uwagę, że światowy kryzys finansowy zmienił warunki i wyniki gospodarcze tak znacząco, iż spowodował także modyfikację kryteriów oceny efektywności wszystkich reguł mających na celu stabilizację gospodarczą UE. Zarówno skala kryzysu, jak i skala reakcji na niego jest bezprecedensowa – wystarczy wspomnieć, że w ramach działań interwencyjnych państwa UE razem wzięte zdecydowały o alokacji ponad 20% ich PKB na programy antykryzysowe, co – przy znacznym spowolnieniu gospodarczym – istotnie wpływa na ogólny poziom deficytów sektora finansów publicznych w Unii. Rodzi to oczywiste wątpliwości co do przyszłej wiarygodności Paktu Stabilności i Wzrostu oraz pytanie o sposób finansowania tych deficytów w samych państwach członkowskich w dłuższym okresie. Ponownie aktualne staje się także pytanie o sprawność instytucjonalną Europejskiego Systemu Banków Centralnych (z jego trzonem – Europejskim Bankiem Centralnym) w warunkach szczególnego ograniczenia płynności oraz o prawidłowość działania bardzo zdecentralizowanego systemu nadzoru ostrożnościowego w UE. Braki odpowiedniego porządku nadzoru

ostrożnościowego oraz regulacyjnego biorą się ze zdecentralizowanego modelu tego nadzoru, w którym jedynie standardy są zharmonizowane, ale już nie sam model nadzorczy – także w jego wymiarze proceduralnym. W odniesieniu do niewystarczającej regulacji prawnej trzeba za Lamfalussy'ego zauważyć, że – w swoim stosunkowo liberalnym modelu tworzenia i stosowania – jest ona wręcz skazana na opóźnienie w reagowaniu na zjawiska występujące na rynku finansowym, w tym szczególności na jego bardzo dynamiczną innowacyjność produktową¹⁰. Giovannini z kolei zauważył w swoich dwu raportach skierowanych do Komisji Europejskiej, że mimo integracji rynku finansowego w UE jego prawna regulacja oraz wiele praktyk funkcjonowania wykazuje wręcz zdumiewające niespójności, wynikające w szczególności z przyjętych procedur i reguł krajowych¹¹. Do czasu wybuchu globalnego kryzysu Unia Europejska w zasadzie nie zdołała zmienić modelu tworzenia legislacji finansowej, co najpewniej musiałoby się także wiązać ze zwiększeniem kompetencji instytucji unijnych w tym zakresie.

Mimo istotnych ograniczeń, które już w tym opracowaniu zidentyfikowano, uprawnione jest stwierdzenie, że poważnym atutem Unii w walce z kryzysem są jej wiarygodne ramy instytucjonalno-regulacyjne. Po pierwsze, obowiązują w niej zasady koordynacji polityki makroekonomicznej w postaci rozległej, ale i dostatecznie elastycznej regulacji Paktu Stabilności i Wzrostu. Po drugie, także metodologia i ukierunkowanie tej koordynacji jest czytelne – jest nią utrzymanie we względniej równowadze modelu gospodarczego wyłączającego możliwość finansowania sektora publicznego z nadmiernego deficytu i długu finansów publicznych oraz konwergencja i – w końcu – stabilizacja w warunkach funkcjonowania jednolitej waluty. Po trzecie wreszcie, istotnym

¹⁰ A. Lamfalussy, *Reflections on the Regulation of European Securities Markets*, „SUERF Studies” 2001, no. 14, zwłaszcza s. 13–22.

¹¹ Zob. analizę raportów Giovanniniego w: P. Norman, *Plumbers and Visionaries: Securities Settlement and Europe's Financial Market*, John Wiley & Sons, Chichester 2007, s. 196–200.

składnikiem tego modelu jest również sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny, o największych w świecie rozmiarach. W tych warunkach nie jest nadmiernie trudno uzyskać – przynajmniej na poziomie regionalnym – znaczną komplementarność działań państw członkowskich oraz zapewnić subsydiarną interwencję samej Unii Europejskiej.

4. Kluczowe inicjatywy Unii Europejskiej w obliczu kryzysu

4.1. Zarys inicjatyw

Unia Europejska zainicjowała lub przyjęła szereg zróżnicowanych rozwiązań dotyczących zapobiegania kryzysowi finansowemu w przyszłości oraz walki z jego niekorzystnymi następstwami. Dokumentem, który określa najszerze ramy działań, zwłaszcza w tym drugim zakresie, jest przyjęty przez Komisję 26 listopada 2008 r. (i zaaprobowany przez Radę Europejską w maju 2009 r.) Europejski plan naprawy gospodarczej (*European Economic Recovery Plan*) – EPNG¹². W obszarze planów regulacyjnych istotne informacje o ukierunkowaniu działań znajdują się z dokumentach kolejnych – czeskiej i szwedzkiej – prezydencji¹³, przy czym należy pamiętać, że wynikają one najpewniej z politycznej akceptacji koncepcji regulacji rynku finansowego przedstawionej w tzw. raporcie de Larosière. Także instytucjonalne ramy Unii Europejskiej umożliwiają czynny jej udział w procesie decyzyjnym na poziomie międzynarodowym, tj. w G20 i G8, oraz w układzie bilate-

¹² *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final.

¹³ *Work Programme of the Czech Presidency: Europe without Barriers, 1 January – 30 June 2009*, www.eu2009.cz; *Work Programme for the Swedish Presidency of the European Union, 1 July – 31 December 2009*, Regeringen, Stockholm 2009.

ralnym czy multilateralnym, obejmującym główne gospodarki świata (tj. w szczególności USA, Chiny i Japonię).

4.2. Europejski plan naprawy gospodarczej

Europejski plan naprawy gospodarczej ma dwa filary. Pierwszym są działania zmierzające do zwiększenia siły nabywczej w UE. W pierwotnej wersji planu przewidywano zwiększenie płynności o 200 mld EUR – obecnie jest to już wielokrotność tej kwoty (600 mld EUR). Istotnym rozwiązaniem w zakresie finansowania tej kwoty jest uzgodnienie, że jej większość będzie pochodziła od państw członkowskich, które w krótkim okresie zwiększą wydatki publiczne, w długim okresie zaś będą oddziaływać na gospodarkę poprzez politykę zwolnień podatkowych (co odzwierciedla klasyczne badania w zakresie krótkoterminowej i długoterminowej skuteczności tych środków polityki zwiększenia płynności dla wzrostu gospodarczego). Jedyne nieznaczna część pakietu pobudzającego wzrost ma pochodzić z budżetu UE (dla którego kanałem oddziaływania byłby przede wszystkim „przyspieszony” mechanizm wydatków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz nowy Europejski Fundusz Dostosowania Globalnego). Drugim filarem planu odbudowy byłyby działania wspierające konkurencyjność gospodarki europejskiej w długim okresie. Składałyby się na nie, po pierwsze, tzw. *smart investments*, tj. inwestycje w podstawy innowacyjności: nowe umiejętności ludzkie, energetykę, „czyste” technologie i infrastrukturę wspierającą innowacyjność branż, a po drugie, ułatwienia dla przedsiębiorczości, obejmujące nowe formy finansowania małych i średnich przedsiębiorstw, ograniczenia ciężarów administracyjnych oraz ułatwienia w zakresie administracyjnych ram inwestowania.

Dodatkowo pakiet EPNG przewiduje wzmocnienie aktywności kredytowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego (poprzez jego dokapitalizowanie i zaprogramowanie zwiększonej akcji kredytowej) oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (na podobnej zasadzie).

Dodatkowo EPNG przewiduje zastosowanie wydatków publicznych i udogodnień fiskalnych. Program zapowiada w tym zakresie przejściowe zwiększenie transferów do tych gospodarstw domowych, które ucierpiały bądź ucierpią z powodu bezrobocia oraz obniżenia dochodów z innych przyczyn, a także prefinansowanie projektów inwestycyjnych, w których pojawia się największy potencjał wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. Zapowiada także rozpoczęcie akcji udzielania na podobne projekty gwarancji rządowych i subsydiów kredytowych. W odniesieniu do udogodnień fiskalnych EPNG przewiduje zmniejszenie podatków i opłat o charakterze podatkowym, które obciążają pracę. Zapowiada również możliwość tymczasowego zmniejszenia przez państwa członkowskie stawki podatku od wartości dodanej.

Europejski plan naprawy gospodarczej przewiduje, że „ogólnymi ramami strategicznymi” wysiłku fiskalnego wynikającego z jego realizacji będzie Pakt Stabilności i Wzrostu. Zwłaszcza od reformy w 2005 r. postanowienia jego kluczowych rozporządzeń pozwalają bowiem na skoordynowane rozluźnienie dyscypliny budżetowej, polegające nawet na przekroczeniu wartości referencyjnej deficytu 3% PKB. Owo rozluźnienie będzie mieć jednak postać ogólną – reguły będą ustalone dla całej UE, natomiast ewentualne przekroczenie wartości referencyjnej dla deficytu będzie miało postać zobowiązania państwa, a więc jego podstawą będzie nadal mechanizm PWM art. 99 TWE z szerokimi wskazówkami dla polityki gospodarczej – BEPGs. Dodatkowo, odejście od rygorów PSW będzie mieć postać tymczasową – państwa członkowskie UE nadal będą musiały zagwarantować korektę nadmiernego deficytu w odpowiednim czasie, w ramach średnioterminowych strategii fiskalnych. Zgodnie z wymogiem sformułowanym w EPNG, państwa członkowskie powinny realizować wychodzący poza jedynie bodźce fiskalne i monetarne program reformy strukturalnej. Jego celem powinno być wspieranie siły nabywczej konsumentów poprzez poprawę funkcjonowania rynku, prowadzenie polityki sprzyjającej konkurencji, wspieranie zatrudnienia, ułatwianie przemian na rynku pracy oraz zmniejszanie obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw.

4.3. Raport Komitetu de Larosièrè'a

Plan Komitetu de Larosièrè'a został sformułowany na zlecenie przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso. Owo zlecenie, sformułowane w październiku 2008 r., zasadniczo dotyczyło identyfikacji przyczyn światowego kryzysu finansowego oraz jego podstawowych skutków dla Unii Europejskiej, a także propozycji przebudowy istniejącego systemu instytucjonalnego i regulacyjnego tak, by zminimalizować ryzyko pojawienia się takich negatywnych zjawisk w przyszłości.

Komitet de Larosièrè'a przedstawił raport już w lutym 2009 r. Zawierał on diagnozę sytuacji, w której m.in. uznał za nieadekwatny istniejący system regulacji działalności szeroko pojętego sektora finansowego (obejmującego w tym ujęciu np. także agencje ratingowe czy reguły księgowe w tym sektorze stosowane) oraz niesprawny system nadzoru. Istotną konkluzją raportu było stwierdzenie, że istniejące ramy funkcjonowania sektora mają zasadniczo (i inherentnie) funkcję procykliczną i są sformułowane przy założeniu braku jakichkolwiek problemów z płynnością rynku (co w warunkach kryzysu jest założeniem nieadekwatnym do rzeczywistości), przy czym te dwie wady dotyczą nawet, skądinąd idących w prawidłowym kierunku, rozwiązań porozumienia bazylejskiego II. Jest to symptom głębszego problemu tych ram, polegającego na niezapewnieniu dostatecznie silnego powiązania pomiędzy polityką makroekonomiczną a regulacyjną w zakresie, w którym dotyczy to funkcjonowania sektora finansowego.

Zasadnicze propozycje Komitetu de Larosièrè'a dotyczyły więc takich inicjatyw, które zwiększyłyby elastyczność oddziaływania narzędzi regulacyjnych na funkcjonowanie sektora (poprzez odejście od ich inherentnej procykliczności), zapewniły lepsze zarządzanie ryzykiem sektora (zarówno w skali makro-, jak i mikro), zwiększyły porównywalność standardów nadzorczych (a przez to zwiększyły poziom wzajemnego zaufania poszczególnych krajowych instytucji nadzoru) oraz usprawniły istniejący system nadzoru ostrożnościowego.

W tym ostatnim zakresie propozycje Komitetu de Larosière'a są równoznaczne z wezwaniem do znaczącej modyfikacji istniejących struktur nadzoru ostrożnościowego. Raport Komitetu przewiduje bowiem stworzenie nowej struktury instytucjonalnej: Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Council) – ERRS. Rada ta składałaby się z członków Rady Ogólnej EBC (tj. prezesów banków centralnych wszystkich państw UE), przewodniczących CEBS (Komitetu Europejskich Nadzorów Bankowych, Committee of European Banking Supervisors), CEIOPS (Komitetu Europejskich Nadzorów Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) oraz CESR (Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Papierów Wartościowych, Committee of European Securities Regulators), a także przedstawiciela Komisji Europejskiej. Na jej czele stanąłby prezes Europejskiego Banku Centralnego. W razie konieczności na obrady ERRS byłiby zapraszani przedstawiciele krajowych organów nadzoru ubezpieczeniowego i nadzoru rynku papierów wartościowych. Misją Rady byłoby zbieranie i analizowanie informacji dotyczących stabilności finansowej we wszystkich częściach składowych rynku finansowego, przy czym realizując to zadanie, należałoby zapewnić właściwy przepływ informacji pomiędzy ERRS a – jak to określa raport – „organami nadzoru mikroostrożnościowego”. Oznaczałoby to więc zapewnienie Radzie także „właściwego” dostępu do danych zbieranych przez krajowe organy nadzoru.

Drugą propozycją Komitetu de Larosière'a jest zaprowadzenie efektywnego systemu wczesnego ostrzegania. System taki miałby zostać utworzony po auspicjami ERRS oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (KES, tj. organu pomocniczego Wspólnoty działającego na podstawie art. 257–262 TWE). Kierunki rozwoju oraz zakres działania systemu wyznaczałaby sama Europejska Rada Ryzyka Systemowego, która miałaby również uprawnienie do wydawania ostrzeżeń dotyczących ryzyka na poziomie makro, z którymi mógłby być związany obowiązek podjęcia określonych działań (także w odniesieniu do włas-

ciwych instytucji krajowych, wobec których istniałyby środki nacisku w przypadku niezastosowania się do tego obowiązku)¹⁴. W przypadkach większej wagi (tzn. poważnego zagrożenia systemowego) ERRS miałyby obowiązek informowania przewodniczącego KES. Ten z kolei miałby, współdziałając z Komisją Europejską, wdrożyć strategię zapewniającą właściwe działania dotyczące stwierdzonego ryzyka (pozostaje w tym zakresie tajemnicą Komitetu de Larosière'a, jak dokładnie miałyby wyglądać to wdrożenie, zważywszy na swoisty, zasadniczo doradczy, charakter KES). W przypadku zakłóceń wykraczających poza granicę UE Rada miałyby obowiązek zainicjowania właściwej wspólnej reakcji z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Forum Stabilności Finansowej (FSF) oraz Bankiem Rozliczeń Międzynarodowych (BIS).

W odniesieniu do nadzoru ostrożnościowego na poziomie mikro (odnoszącym się do zapewnienia przestrzegania istniejących reguł zarządzania instytucji kredytowych, finansowych i ubezpieczeniowych) raport Komitetu de Larosière'a sformułował propozycję utworzenia Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision) – ESNF, który składałby się z istniejących, właściwych krajowych instytucji nadzorczych, wykonujących swoje kompetencje na obecnych zasadach (a więc utworzenie ESNF byłoby obojętne z punktu widzenia istniejących struktur). Nowa struktura wzmocniłaby jednak ponadnarodowy wymiar nadzoru ostrożnościowego poprzez uprawnienie do zlecania wykonania określonych zadań, które – ze względu na charakter nadzorowanej działalności – mogą być efektywnie koordynowane lub wykonane jedynie na poziomie unijnym. Na tym poziomie ESNF zapewniłaby koordynację w stosowa-

¹⁴ Środki te zostały w raporcie nierealistycznie pomyślane – najpierw bowiem ERRS konsultowałyby sprawę z właściwym krajowym organem nadzoru, a w przypadku braku właściwej reakcji informowałyby o tym Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który miałby podjąć bliżej nieokreślone działania przeciwko takiemu organowi. Brak realizmu polega tu na nieefektywności takiej procedury, przede wszystkim z uwagi na to, że KES nie ma uprzywilejowanej legitymacji procesowej przed ETS ani nie dysponuje autonomicznymi, efektywnymi środkami nacisku.

niu wspólnych standardów nadzoru (przy poszanowaniu interesów instytucji nadzorczych krajów, w których nadzorowana działalność jest wykonywana). Zakłada to również, że w ramach ESNF takie wspólne, zharmonizowane reguły byłyby opracowywane.

Utworzenie ESNF musiałyby się wiązać z zastąpieniem CEBS, CEIOPS oraz CESR przez nowo utworzone europejskie urzędy do spraw nadzoru nad instytucjami bankowymi, ubezpieczeniowymi i papierów wartościowych. Ich zadaniem byłoby zapewnianie koordynacji w stosowaniu standardów nadzoru oraz właściwej współpracy pomiędzy krajowymi instytucjami nadzoru. Urzędy te działałyby w formule agencji – posiadałyby własną stałą strukturę organizacyjną i budżety, miałyby funkcje doradcze wobec Komisji Europejskiej i dysponowałyby samodzielnymi uprawnieniami m.in. do określania standardów nadzoru, funkcjonowania instytucji nadzorczych, monitorowania stabilności systemu finansowego oraz jakości funkcjonowania ponadnarodowych kolegiów nadzorczych.

Realizacja propozycji Komitetu de Larosière'a przebiegałaby w dwu etapach:

- etap pierwszy (realizowany w latach 2009–2010) służyłby przygotowaniu Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego; w trakcie tej fazy nastąpiłoby przekształcenie istniejących komitetów nadzoru (CEBS, CEIOPS, CESR) w trzy europejskie urzędy nadzoru (bankowego, ubezpieczeniowego oraz papierów wartościowych), a także zwiększenie jakości istniejących form nadzoru oraz zbliżenie standardów pracy krajowych instytucji nadzorczych (w tym także ich standardów niezależności od innych władz publicznych oraz kontrolowanych przez nie branż); na tym etapie instytucje Wspólnoty Europejskiej (korzystając ze wsparcia istniejących komitetów nadzoru) musiałyby przyjąć harmonizujący pakiet regulacyjny dotyczący standardów nadzorczych, a także innych reguł funkcjonowania sektora finansowego i odpowiednich sankcji za nieprzestrzeganie prawa; w ramach realizacji tego etapu należałoby także zachęcić do szerszego korzystania ze skoordynowanych postaci postępowań

- nadzorczych (w formie tzw. kolegiów) odnoszących się do działalności mającej miejsce w dwu lub więcej krajach UE;
- etap drugi (realizowany w latach 2011–2012), w którym zostałyby utworzony Europejski System Nadzoru Finansowego, a trzy komitety nadzorcze (CEBS, CEIOPS i CESR) zostałyby przekształcone w urzędy nadzoru.

4.4. Programy czeskiej i szwedzkiej prezydencji

Dokumenty przyjęte przez czeską prezydencję (a więc na okres od 1 stycznia do 30 lipca 2009 r.) wskazują, że – w odniesieniu do przeciwdziałania kryzysowi finansowemu – zamierzała ona przede wszystkim podjąć działania zapewniające większą adekwatność regulacji działalności sektora finansowego do jego specyfiki. Nowe ramy regulacyjne przewidziane w dokumentach prezydencji obejmują dokonanie istotnych zmian w prawodawstwie dotyczącym następujących kwestii:

- adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych,
- funkcjonowania sektora ubezpieczeniowego,
- funkcjonowania agencji ratingowych,
- funkcjonowania instytucji pieniądza elektronicznego,
- funkcjonowania systemu płatności ponadgranicznych,
- nadzoru ostrożnościowego.

Przyjęte rozwiązania odzwierciedlają podstawowe założenia reformy regulacyjnej przedstawione we wspomnianym już raporcie Komitetu de Larosièrè'a. Z tego powodu nie należało się spodziewać znaczącego odejścia od filozofii obecnej harmonizującej regulacji rynku finansowego. Innymi słowy, prezydencja czeska proponowała i zrealizowała działania raczej zachowawcze, które są „zależne od ścieżki” (*path dependent*) w tym sensie, że mają reformować istniejące regulacje, nie zmieniając w żadnej mierze ani metody legislacyjnej, ani podejścia systemowego do poszczególnych obszarów regulacji. Nowym elemen-

tem propozycji była jednak istotna (acz ostrożna) modyfikacja zasad rozdziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię Europejską (co musiałyby się i tak wiązać z zapoczątkowaniem przez Czechów procesu prowadzącego do konferencji międzyrządowej albo przynajmniej wykorzystania traktatowej formuły *passerelle*, umożliwiającej „małą” zmianę Traktatu).

Program czeskiej prezydencji przewidywał podjęcie wysiłku dalszej harmonizacji reguł prawnych oraz zapewnienie lepszej wymiany informacji i koordynacji działań krajowych instytucji nadzoru. Ten kierunek zmian ma istotne reperkusje w zakresie wykorzystania możliwości takiej przebudowy infrastruktury nadzoru ostrożnościowego, która zwiększyłaby rolę w tym zakresie Europejskiego Banku Centralnego (co jest możliwe na podstawie art. 105 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Nie wydaje się jednak, by było to ambicją Czechów, przede wszystkim zważywszy na to, że takiej propozycji nie dałoby się zrealizować w półrocznej perspektywie ich przewodnictwa w Radzie. Możliwe do zrealizowania były natomiast przesunięcia budżetowe: czeska prezydencja zdołała skłonić Radę Europejską (19–20 marca 2009 r.) do zwiększenia wsparcia finansowego dla państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej (z derogacją art. 122 TWE) w ramach tzw. mechanizmu pomocy – z 20 do 50 mld EUR.

Priorytetowym celem prezydencji szwedzkiej jest natomiast kontynuacja działań na rzecz złagodzenia społecznych i gospodarczych skutków kryzysu (w tym zwiększającego się deficytu sektora finansów publicznych), a także przyjęcia nowych rozwiązań, które przywróciłyby pełne zaufanie do sektora finansowego. Stąd w dokumentach programowych prezydencji zapowiedź kontynuowania prac nad systemem programu gwarancyjnego dla banków oraz ogólna zapowiedź rozwiązania sprzyjającego lepszemu zarządzaniu aktywami. W odniesieniu do finansów publicznych prezydencja zapowiada natomiast podjęcie dyskusji nad oceną środków stymulujących oraz strategią przywracania finansów publicznych w krajach UE do stanu równowagi. Ponadto prezydencja zapowiada zaktywizowanie działań koordynacyjnych w ra-

mach G20, przy czym jej zamiarem jest także zapewnienie wspólnego stanowiska Unii w tym gremium. Ta ostatnia kwestia jest bardzo ważna – w trakcie czeskiej prezydencji państwa UE nie zdołały sformułować wspólnego stanowiska na tym ważnym forum.

Konkretnym celem legislacyjnym szwedzkiej prezydencji jest intensyfikacja prac nad ulepszeniem nadzoru ostrożnościowego, w tym – w szerszej perspektywie – stworzenie efektywnego systemu zapobiegającego kryzysowi na rynku finansowym w przyszłości. Najpewniej cel ten należy interpretować tak, że prezydencja będzie się starała wprowadzić w życie podstawowe założenia raportu Komitetu de Larosièrè’a – zapowiada przecież złożenie propozycji nowej struktury nadzoru sektora finansowego i polepszenie koordynacji, współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za nadzór ostrożnościowy na poziomie mikro- i makroekonomicznym.

W odniesieniu do palącej obecnie kwestii dyscypliny budżetowej szwedzka prezydencja nie przewiduje jakiegokolwiek odejścia od Paktu Stabilności i Wzrostu. Proponuje natomiast przyjęcie strategii przywracania finansów sektora publicznego do stanu równowagi. Działania te powinny dodatkowo uwzględniać aspekt demograficzny planowania finansowego, a mianowicie proces starzenia się społeczeństw UE.

5. Wnioski

Globalny kryzys finansowy wprowadza Unię Europejską na rozstajne drogi: może się okazać ważnym impulsem wzmacniającym proces integracji europejskiej, może także stać się powodem marginalizacji Unii Europejskiej. Wkrótce będziemy mogli się przekonać, który z tych dwu trendów przeważy.

Kryzys na światowym rynku finansowym spowodował konieczność podjęcia działań naprawczych na poziomie krajowym i unijnym. Obecnie jednak istnieje znaczna dysproporcja tych działań: państwa członkowskie przeznaczyły (co nie oznacza, że faktycznie alokowały) na róż-

narodne formy wsparcia ponad 20% ich PKB. Unia Europejska ma zaś do dyspozycji budżet wynoszący ok. 1% PKB państw członkowskich. Możliwości alokacji tego budżetu są przy tym ograniczone i zasadniczo nie mają charakteru uznaniowego (nawet pomoc doraźna z art. 100 czy 119 TWE takiego charakteru też nie ma) – środki są alokowane w ramach perspektyw finansowych i mają charakter celowy. W takich ramach także możliwość absorpcji tych funduszy jest ograniczona – realizacja haseł McDougalla (z końca lat 70. o zwiększeniu budżetu UE) jest w tym kontekście nierealna. Realizacja tych haseł wymagałaby zwiększenia zadań UE, uelastycznienia jej finansowego funkcjonowania, a więc i zwiększenia jej pozycji politycznej. To z kolei wymagałoby znaczącej reformy traktatowej wykraczającej poza ramy obecnych inicjatyw (w tym i ramy samego Traktatu z Lizbony).

Niewielki obecnie udział finansowy UE w działaniach na rzecz przeciwdziałania skutkom globalnego zawirowania na rynkach finansowych może być postrzegany jako istotna i trwała słabość UE, która w szczególności pokazuje, że w tym wymiarze realizowana przez UE zasada pomocniczości nie daje pożądaných rezultatów. Unia może to postrzeżenie zmienić jedynie poprzez działania w zakresie pozabudżetowym – korzystając z narzędzi „ekspansji administracyjnej” („ekspansji regulacyjnej”), poprzez wprowadzenie ulepszeń *safety net* w szerokim rozumieniu (oczywiście w zakresie, w którym UE w ogóle może oddziaływać). Unii udało się propozycje w tym zakresie dobrze „sprzedać”, przy czym należy się spodziewać podjęcia przez nią realizacji pakietu istotnych zmian sformułowanych w raporcie Komitetu de Larosièrè’a, dotyczących utworzenia zupełnie nowego Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego oraz – w dalszej perspektywie – wytworzenia wręcz europejskiej kultury nadzoru sektora finansowego. Sygnałami politycznej gotowości do podjęcia starań w tym zakresie są programy tych prezydentów, które były sprawowane już w warunkach kryzysu, tj. prezydentów czeskiej i szwedzkiej.

Działania państw członkowskich znacznie zwiększające zakres dystrybucyjnej funkcji budżetów narodowych będą stale podważać wia-

rygodność funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu, a – pośrednio – także jednolitej polityki pieniężnej. W tym drugim przypadku bowiem Europejski Bank Centralny znacznie ryzykuje, że narzędzia polityki pieniężnej przestaną wpływać na gospodarkę realną, a przynajmniej spowodują przejście mechanizmu transmisji do obszaru znacznej niepewności. Stąd zapowiadana przez szwedzką prezydentkę strategię na rzecz równowagi finansów publicznych należy traktować jako poważną próbę przywrócenia pełnej wiarygodności UE na światowym rynku finansowym.

Wojciech Morawski

ROLA NADZORU BANKOWEGO W OBECNYM KRYZYSIE EKONOMICZNYM

Pytanie, które chcemy w tym szkicu postawić, brzmi: czy i w jakiej mierze historyczne doświadczenia nadzoru bankowego mogą być przydatne w obecnym kryzysie gospodarczym? W tej kwestii ścierają się dwa sposoby myślenia. Zgodnie z jednym z nich – *nihil novi sub sole*. Wszystko już było, wystarczy zatem sięgnąć do zasobów wiedzy z historii finansów i odgrzebać stosowne recepty. Zgodnie z drugim – postęp w sferze informatyki w połączeniu z nowymi, skomplikowanymi instrumentami finansowymi stworzył jakoś na tyle nową, że doświadczenia historyczne są co najwyżej zbiorem ciekawych anegdot, a ich użyteczność jest bliska zeru. Obie te postawy w skrajnej postaci są błędne i prowadzą na manowce. Zanim jednak spróbujemy uporządkować tę problematykę, przeprowadźmy małe ćwiczenie.

Wyobraźmy sobie taką sekwencję zdarzeń medialnych. Dowiadujemy się, że rozbił się samolot pasażerski. Kolejna informacja – pilot ocalał. Okazało się, że jego fotel, jako jedyny, był katapultowany i pilot skorzystał z tkwiących w tym możliwości. Po kilku godzinach uratowany pilot pojawia się na ekranach telewizorów i zaczyna udzielać

wywiadów. I cóż ma nam do powiedzenia? Otóż mówi, że jest mu bardzo przykro, iż doszło do katastrofy, i jest wstrząśnięty rozmiarami tragedii. Osobiście jednak nie ma sobie nic w tej sprawie do zarzucenia. Na bieżąco korzystał bowiem z radiowych porad agencji wyspecjalizowanej w ocenie ryzyka manewrów lotniczych i postępował zgodnie z jej wskazówkami. Od dawna korzystał z porad tej agencji i nigdy się na nich nie zawiódł. Nie było zatem żadnych podstaw, by nie mieć do nich zaufania. Dlatego właśnie nie ma sobie nic do zarzucenia, choć – jak już wspomniał – jest mu bardzo przykro.

Gdybyśmy zetknęli się z taką sytuacją, z całą pewnością uznalibyśmy, że coś w niej jest zasadniczo nie w porządku. Coś złego się stało, przede wszystkim w sferze odpowiedzialności. Pilot nie może się tak zachować. Tymczasem w świecie dzisiejszych finansów takie zachowanie jest nieomal powszechne. W tej sytuacji powinniśmy postawić sobie trzy pytania:

1. Jak znaleźliśmy się w tym miejscu?
2. Co trzeba zrobić, żeby z tego wyjść?
3. Co będzie stanowić główny problem na tej drodze?

1. Jak znaleźliśmy się w tym miejscu?

W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci dokonała się deregulacja i liberalizacja rynków finansowych. Prawo bankowe tradycyjnie było bardziej restrykcyjne od normalnego prawa handlowego. W większości krajów uważano, że banki, jako instytucje zaufania publicznego, powinny spełniać wyższe od innych firm standardy. W XIX stuleciu ukształtowały się dwa typy bankowości komercyjnej: brytyjski i niemiecki. Brytyjski polegał na tym, że banki komercyjne zajmowały się udzielaniem kredytu dyskontowego, natomiast kapitały na cele inwestycyjne były mobilizowane na giełdzie. Bankom brytyjskim nie wolno było uczestniczyć w zakładaniu przedsiębiorstw i posiadać akcji. Banki niemieckie miały charakter, jak to wówczas określano, „grynderski”.

Uczestniczyły w zakładaniu przedsiębiorstw i mogły posiadać akcje. Zaletą brytyjskiego typu bankowości był znacznie wyższy stopień bezpieczeństwa. Argumentem na rzecz banków niemieckich był niedostatek kapitału w krajach biedniejszych od Wielkiej Brytanii. Zwolennicy bankowości niemieckiej mówili, że w kraju takim jak Wielka Brytania, gdzie jest dużo kapitału na giełdzie, można sobie pozwolić na luksus w postaci banków dyskontowych. Ale w krajach uboższych w kapitał bez pośrednictwa banków nie da się go zmobilizować w stopniu dostatecznym. Wielki kryzys lat 30. ujawnił, że banki typu niemieckiego są znacznie mniej bezpieczne. Wydawało się, że ostatecznie zatriumfował typ brytyjski. W wielu państwach w tym właśnie kierunku zmieniano prawo bankowe. W Stanach Zjednoczonych taki był sens ustawy Glassa–Steagalla z 1933 r., dzielącej banki na komercyjne i inwestycyjne. Triumf ten okazał się jednak krótkotrwały. Po II wojnie światowej zaczęła się ekspansja bankowości typu niemieckiego, zwanej teraz uniwersalną¹. Pod koniec lat 50. sami Brytyjczycy zwrócili się ku bankowości uniwersalnej, a w Stanach Zjednoczonych w 1999 r. uchylono ustawę Glassa–Steagalla. Zwyciężył zatem mniej bezpieczny typ bankowości, a argument, że może to być groźne, zbywano formułką, że współczesne banki są „zbyt wielkie, by upaść”. Formuła ta sama w sobie zawierała silną pokusę nadużyć.

Wyższe standardy stawiane bankom były możliwe do egzekwowania tylko w sytuacji, kiedy wykonywanie czynności bankowych było zastrzeżone wyłącznie dla banków. Od tej strony system okazał się jednak nieszczelny. Przykład przyszedł ze Stanów Zjednoczonych. W 1956 r. przyjęto tam Multi Bank Holding Company Act, a w 1960 r. One Bank Holding Company Act. Określały one ramy ekspansji banków, zarazem jednak milcząco pozwalały na prowadzenie czynności bankowych przez instytucje finansowe niebędące bankami. Przykład ten stał się zaraźliwy. W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z ekspansją

¹ Po 1945 r. nazwa „bankowość niemiecka” budziła zbyt wiele negatywnych skojarzeń.

wielkich niebankowych instytucji finansowych, przy których tradycyjna bankowość wyglądała jak skansen. Równocześnie instytucje te działały poza zasięgiem prawa bankowego i poza zasięgiem nadzoru.

Jednym z kroków na drodze do globalizacji była utrata kontroli nad bankami komercyjnymi przez banki centralne. Proces ten rozpoczął się w 1966 r., kiedy to prezes Fed Martin McChesney podjął próbę walki z inflacją za pomocą tzw. regulatora Q. Był to instrument pozwalający bankowi centralnemu na reglamentowanie, w sytuacji zagrożenia inflacją, oprocentowania depozytów bankowych. Banki amerykańskie potraktowały pomysł McChesneya jako śmiertelne zagrożenie. Ratowały się w ten sposób, że przenieśli co się dało ze swoich aktywów do Europy Zachodniej i zaczęły robić tam interesy w dolarach. Europejskie banki centralne nie zainteresowały się tą działalnością, kiedy stwierdziły, że odbywa się ona w dolarach, a nie w ich rodzimych walutach, za które były odpowiedzialne. Amerykańska Rezerwa Federalna bardzo chętnie zainteresowałaby się tym, co się działo w Europie, ale okazało się, że jej władza kończy się na granicach Stanów Zjednoczonych. W ten sposób powstał rynek eurodolarowy, którego nie kontrolował żaden bank centralny. Nazwa „rynek eurodolarowy” mogła zresztą być myląca, sugerowała bowiem, że to koniecznie muszą być dolary i koniecznie w Europie. Tymczasem chodziło o każdą taką sytuację, gdy robimy interesy w walucie jakiegoś kraju poza jego granicami, i to na taką skalę, że kształtuje się tam autonomiczna stopa procentowa, na którą macierzysty bank centralny ma ograniczony wpływ. Następnym krokiem było powstanie wielu ośrodków *offshore banking*², z czasem zwanych „rajami podatkowymi”.

² Określenie *offshore* pochodzi z języka żeglarskiego i oznacza bryzę wiejącą od łądu w stronę morza. Dobrze oddawało ono sytuację banków zarejestrowanych w rajach podatkowych, ale nastawionych całkowicie na działalność poza ich granicami. Z kolei nazwa „raje podatkowe” też wprowadza w błąd. Głównym czynnikiem przyciągającym tam instytucje finansowe była dyskrecja, a nie ulgi podatkowe – choć te były też nie do pogardzenia.

Do powstania kryzysu przyczyniły się także nowe instrumenty finansowe. Nie są one w gruncie rzeczy takie nowe. Rynek transakcji terminowych istniał w już XVII-wiecznym Amsterdamie, gdzie znano je pod nazwą *windhandel*, czyli handel wiatrem. Warto wspomnieć, że obowiązywało wówczas ograniczenie – nie można było tam zawierać transakcji terminowych na towary mające bezpośredni wpływ na poziom życia najuboższych. Ale współczesna potrzeba nazwania tych instrumentów nowymi nie była przypadkowa. Chodziło o to, by unie możliwić ich analizę za pomocą tradycyjnych pojęć. Banki tradycyjnie przyjmowały wkłady i udzielały kredytów – oczywiście w różnych formach i pod różnymi nazwami, ale istota rzeczy pozostawała niezmienna. Na przełomie lat 80. i 90. XX w. pojawił się nowy (okropny zresztą) termin: „produkty bankowe”. Pod tą nazwą oferowano klientom coraz bardziej tajemnicze operacje o charakterze spekulacyjnym, obiecując zysk nieco wyższy od tego, jaki można było osiągnąć metodami tradycyjnymi, ale równocześnie utajniając element ryzyka. W służbę tego przedsięwzięcia zaprzęgnięto stopniowo wszystko, łącznie z samym językiem, jakim się posługiwano. Dobrym przykładem nadużycia językowego jest słowo „sekurytyzacja”, które sugerowało zwiększenie bezpieczeństwa, a w rzeczywistości oznaczało coś wręcz przeciwnego.

Finansiści często zabezpieczają się przed wkraczaniem amatorów na obszar ich zainteresowań poprzez posługiwanie się wyjątkowo skomplikowanym i hermetycznym językiem. Jeśli uda im się wytworzyć przekonanie, że sprawy, o których mówią, są niezwykle skomplikowane i konieczna jest ogromna specjalistyczna wiedza, żeby to pojąć – wygrali. Tak naprawdę to, o czym mówią, sprowadza się do kilku prostych mechanizmów, których zrozumienie nie przekracza zakresu percepcji każdego inteligentnego człowieka. Język finansistów pełni jednak funkcję podobną do rytuałów masonskich – ma trzymać na dystans profanów.

Proszę pozwolić mi na podzielenie się osobistym doświadczeniem w tej dziedzinie – subiektywnym, ale znamiennym. Jako człowiek zajmujący się historią bankowości od ponad 20 lat starałem się śledzić

również to, co piszą współcześni bankowcy, by nie utracić kontaktu ze współczesnością. I miałem okazję obserwować ewolucję ich języka. Początkowo rozumiałem wszystko, o czym pisali. Gdzieś około przelotu stuleci zauważyłem, że stopniowo przestaję ich rozumieć. Mogło to oznaczać dwie rzeczy: albo ja doświadczałem pierwszych objawów sklerozy, a moja zdolności pojmowania malała, albo ktoś celowo zaciemniał sprawę, żeby coś ukryć. Z tego punktu widzenia wybuch kryzysu był dla mnie wydarzeniem pozytywnym, przywrócił mi bowiem zaufanie do moich możliwości umysłowych.

Ale mówiąc poważnie: dokonano ogromnej manipulacji na języku finansów. Wprowadzono nowy język, którego cechą było to, że nie dało się na jego gruncie zadać kłopotliwych pytań. Zrobiono to, wmawiając ludziom, że zjawiska, które zachodzą we współczesnych finansach, stanowią na tyle nową jakość, iż stary aparat pojęciowy nie jest przydatny do ich analizy. Rolę zasłony dymnej odegrały modele matematyczne, nadające całemu przedsięwzięciu pozory bardzo wysublimowanej naukowości. Następnie przyszła kolej na instytucje kontrolne. W dużym stopniu udało się wmówić nadzorowi bankowemu, że współczesne operacje stanowią na tyle nową jakość, iż konieczne jest stworzenie na potrzeby ich kontroli zupełnie nowego języka. A ponieważ instytucje nadzoru nie bardzo sobie z tym radziły, uprzejmi finansisiści chętnie podsunęli własny aparat pojęciowy z całym jego pseudonaukowym autorytetem.

W rozgrywce o język kluczową rolę odegrało pojęcie ryzyka. Trzeba było jakoś ukryć fakt, że oferowane klientom „produkty finansowe” obciążone są ogromnym ryzykiem. Trzeba było rozmyć kwestię odpowiedzialności, gdyby to wszystko się zawałiło. Stąd rozwój agencji ratingowych, zawodowo zajmujących się oceną ryzyka, ale nieponoszących z tego tytułu najmniejszej odpowiedzialności. Agencje te bardzo dbały o to, by stwarzać pozory „naukowości”, głównie za sprawą zmatematyzowanego języka. Krył on tymczasem najzwyczajszą ignorancję. Agencje, mocą swego autorytetu, pozornie zdejmowały z menedżerów finansowych odpowiedzialność. Powstawała sytuacja zmuszająca wręcz do

nadużyć, ponieważ menedżer, który nie korzystałby z tkwiących w tym możliwości i nie osiągał krótkoterminowych zysków na takim poziomie, jak jego koledzy, zapewne utraciłby posadę. Co gorsza, w pewnym momencie instytucje nadzorcze zaczęły akceptować oceny agencji ratingowych w swoich własnych kalkulacjach.

Jednym ze skutków deregulacji rynków finansowych było zatarcie klarowności ról, w jakich występują poszczególni gracze rynkowi. Można oczywiście uważać, że obowiązujący do 1986 r. na giełdzie londyńskiej podział na jobberów i brokerów był sztuczny i nikt nic nie stracił na jego zniesieniu, a rynki finansowe uwolnione od tego gorsetu zareagowały ożywieniem. Podział ten jednak nie wynikał ze złośliwości dawniejszych ustawodawców, lecz był przejawem troski o jednoznaczność ról. Tymczasem jednym z efektów deregulacji było odejście od takiej jednoznaczności. Jobberzy i brokerzy to tylko jeden z wielu przykładów. Dziś jest już jasne, że jeśli ta sama agencja ratingowa doradza instytucji finansowej, a potem instytucji, która ma sprawować nadzór nad tą pierwszą, to coś jest nie tak. Podobnie coś jest nie tak, kiedy człowiek pozostający pracownikiem instytucji finansowej występuje publicznie jako niezależny ekspert i rzecznik opinii publicznej.

2. Co trzeba zrobić, żeby z tego wyjść?

Pewne posunięcia niezbędne do przezwyciężenia kryzysu wydają się oczywiste, co nie znaczy wcale, że łatwo będzie je przeprowadzić. Dość oczywiste jest, że należy wszystkie instytucje finansowe zrównać wobec prawa i poddać rygorom prawa bankowego. Czynności bankowe powinny być dozwolone tylko dla takich instytucji (nie upierajmy się koniecznie przy słowie bank), które tym rygorom podlegają. Nadużycia powinny być zagrożone utratą prawa do wykonywania takich czynności. Do takiej sytuacji powinna być dostosowana struktura nadzoru. Zanim jednak przejdziemy do formułowania postulatów, przyjrzyjmy się tradycjom nadzoru bankowego w ważniejszych krajach.

W Stanach Zjednoczonych nadzorem zajmują się trzy instytucje: OCC (Office of Comptroller of Currency), Fed, czyli bank centralny, i FDIC, czyli federalna agencja ubezpieczenia depozytów bankowych. Najstarszą z nich jest OCC, który powstał w 1864 r., a więc w czasach, kiedy w Stanach Zjednoczonych główną formą udzielania kredytu przez banki komercyjne była emisja banknotów³. Od 1966 r. na mocy Financial Institution Supervision Act wszystkie trzy instytucje współdziałają ze sobą. Ponieważ system nadzoru bankowego zaczął powstawać wcześniej, niż powstał bank centralny, w tradycji amerykańskiej leży niezależność nadzoru od banku centralnego. Administracja Baracka Obamy planuje wzmocnienie nadzoru bankowego, a zwłaszcza Fed. Amerykański bank centralny ma zyskać możliwość kontrolowania funduszy hedgingowych i instytucji mających siedziby poza granicami USA. Nową instytucją nadzorczą ma być Consumer Financial Protection Agency (CFPA), nadzorująca rynek kredytów hipotecznych i „nowych produktów bankowych”. Obama zadeklarował ponadto walkę z „kulturą nieodpowiedzialności”.

Z punktu widzenia wzajemnych relacji między bankiem centralnym a nadzorem bankowym Wielka Brytania była zawsze na przeciwnym biegunie. Bank Anglii powstał już w 1694 r. i nadzór bankowy rozwijał się w ramach banku centralnego. Cechą nadzoru brytyjskiego było to, że był on sprawowany poprzez dość restrykcyjne przepisy, a nie poprzez aktywność samej instytucji nadzorczej. Brytyjskie prawo bankowe było restrykcyjne i zabraniało bankom wielu rzeczy, np. nabywania akcji przedsiębiorstw. Dzięki temu brytyjski system bankowy był bezpieczny. Warto pamiętać o tym przykładzie dziś, kiedy wmawia

³ W XIX w. każdy bank komercyjny w USA emitował własne banknoty. Ich przyjmowanie nie było obowiązkowe. W okresie wojny secesyjnej powstała sieć banków narodowych i banknoty tych banków miały charakter prawnego środka płatniczego (*legal tender*), co znaczyło, że nie można odmówić ich przyjęcia. Nadal jednak w obiegu pozostawały banknoty pozostałych banków i to właśnie ich radosną twórczość kontrolował OCC. Sytuacja w dziedzinie emisji banknotów zaczęła przypominać tę, którą znamy dziś, dopiero po powstaniu Systemu Rezerwy Federalnej w 1913 r.

się nam, że alternatywą dla całkowitej swobody jest etatyzacja. Wielka Brytania w XIX w. była państwem liberalnym, z całą pewnością nie zetatyzowanym. Liberalizm nie wyklucza bowiem zakazów prawnych. A egzekwowane one były poprzez świadomość, że naprawę nie opłaca się ich naruszyć, a nie poprzez wścibską i wszędobylską instytucję nadzorczą. Taki model należy, w moim przekonaniu, uznać za najbardziej pożądany. U schyłku poprzedniego stulecia Brytyjczycy odczuli jednak skutki tego, że powstały instytucje finansowe niebędące bankami i niepodlegające prawu bankowemu. Skutkiem tego było wyprowadzenie nadzoru z banku centralnego. Jeszcze Banking Act z 1979 r. potwierdził umiejscowienie nadzoru w Banku Anglii, ale po kilku spektakularnych upadłościach (BCCI w 1991 r. i Barings Banku w 1995 r.) następną regulacja, w 1997 r., przekazała nadzór w ręce Financial Service Authority.

We Francji w 1984 r. oparto nadzór bankowy na współpracy trzech instytucji, powoływanych wspólnie przez rząd i Bank Francji. Komitet Regulacji Bankowych opiniuje koncesje i ustala normy bezpieczeństwa, Komitet Instytucji Finansowych udziela koncesji, a Komisja Bankowa sprawuje bieżący nadzór. W Polsce w okresie II Rzeczypospolitej nadzór był ulokowany przy Ministerstwie Skarbu⁴. W III Rzeczypospolitej nadzór początkowo ulokowany był w NBP, potem został z niego wyprowadzony, a ostatecznie zintegrowany z innymi instytucjami kontrolnymi w Komisji Nadzoru Finansowego.

Na szczeblu europejskim w czasach EWG stopniowemu otwieraniu rynków finansowych towarzyszyły porozumienia regulujące współpracę narodowych nadzorów bankowych. Przybierały one postać kolejnych dyrektyw bankowych, wydawanych sukcesywnie od 1977 r.

⁴ Do 1951 r. Ministerstwo Skarbu odgrywało tę rolę, którą dziś odgrywa Ministerstwo Finansów. O polskim międzywojennym nadzorze bankowym patrz: W. Morawski, *Nadzór bankowy w II Rzeczypospolitej*, „Materiały i Studia Zakładu Naukowo-Badawczego Bankowości i Pieniądza NBP” nr 28, Warszawa, styczeń 1992, s. 13.

Kraje europejskie są również sygnatariuszami porozumienia bazylejskiego z 1988 r., które wprowadziło współczynnik wypłacalności 8%. W świetle późniejszych praktyk wielokrotnych sekurytyzacji zobowiązań współczynnik ten okazał się fikcją. Podczas kryzysu Unia Europejska powołała komisję pod przewodnictwem Jacques'a de Larosièrre de Champfeu⁵, która zaleciła utworzenie Europejskiej Rady Oceny Ryzyka Systemowego, złożonej z 27 prezesów europejskich banków centralnych. Podlegać jej miały trzy instytucje nadzorujące odpowiednio: banki, rynek papierów wartościowych i ubezpieczenia. Sprawą sporną było natomiast rozdzielenie kompetencji instytucji europejskich i narodowych. Ostatecznie zdecydowano się na system złożony z trzech filarów: Europejskiej Rady Oceny Ryzyka Systemowego, trzech europejskich instytucji nadzorczych i nadzorów narodowych. Na szczebel europejski miał zostać przeniesiony nadzór nad wielkimi, ponadnarodowymi instytucjami finansowymi.

Podsumowując ten wątek, można stwierdzić, że wobec rozszerzenia działalności bankowej na instytucje finansowe niebędące bankami konieczne wydaje się:

- 1) objęcie banków i instytucji finansowych niebędących bankami jednakowym prawem regulującym normy bezpieczeństwa; odpowiedź na globalizację rynków finansowych musi być internacjonalizacja nadzoru bankowego; zgodnie z ustaleniami szczytu G20, który odbył się wiosną 2009 r. w Londynie, powinny zostać zlikwidowane raje podatkowe (jak – o tym dalej);
- 2) ujednoclenie instytucji nadzorujących działalność finansową; wobec faktu, że tylko niektóre z nich są bankami, naturalna wydaje się tendencja do wyprowadzania nadzoru z banku centralnego; wyjątek od tej tendencji to rozszerzenie kompetencji Fed; wyjątek ten jest

⁵ Jacques de Larosièrre de Champfeu (ur. w 1929 r.) w latach 1978–1987 był dyrektorem zarządzającym Międzynarodowego Funduszu Walutowego, a w latach 1987–1993 gubernatorem Banku Francji. Potem przeszedł do Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

uzasadniony koniecznością objęcia nadzorem amerykańskim pewnych zjawisk zachodzących poza granicami Stanów Zjednoczonych (czyli naprawienie błędu z 1966 r.);

- 3) podwyższanie standardów instytucji finansowych – raczej w drodze zaostrzania i uszczelniania reguł prawnych niż tworzenia nowych bądź poszerzania kompetencji istniejących instytucji nadzorczych; zrozumiałe są, w świetle doświadczeń XX w., obawy przed nadmierną etatyzacją sfery finansów; liberalizacja, która niosła ze sobą wolność gospodarczą, miała przecież także pozytywne skutki; można przyjąć, że zaostrzenie reguł prawnych w mniejszym stopniu zagrozi temu dorobkowi niż poszerzenie wszechwładzy instytucji kontrolnych; dlatego wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość wyboru między zaostrzeniem reguł prawnych a poszerzeniem kompetencji instytucji nadzorczych, należy optować za zaostrzeniem reguł.

Powstaje oczywiście pytanie, kto i jak ma pilnować przestrzegania zaostrzonych reguł, jeśli równocześnie nie chcemy poszerzyć kompetencji instytucji nadzorczych. Najlepszą drogą wydaje się wykorzystanie mechanizmu, który już kilkakrotnie odegrał w dziejach bankowości pozytywną rolę. Zakazy nie są najlepszą metodą, zazwyczaj bowiem prowokują do tego, aby szukać dróg ich obejścia. Inaczej działa podział banków na dwie kategorie: lepszych i gorszych. W takim wypadku cała energia zostaje skupiona na poprawie standardów, bankom bowiem zależy na reputacji i nikt nie chce być w drugiej kategorii.

Przeanalizujmy dwa historyczne przykłady działania tego mechanizmu. W pierwszej połowie XIX w. w Stanach Zjednoczonych⁶ działały tysiące małych banków, które udzielały kredytu poprzez emisję banknotów. Ówczesne banki amerykańskie słusznie cieszyły się jak najgorszą opinią. Nie istniało też nic, co przypominałoby nadzór bankowy. Zrodziło to reakcję ze strony solidniejszych banków. W 1819 r. powstał tzw. system Suffolk. Zrzeszone w nim banki godziły się na wzajemny,

⁶ Por. B. Hammond, *Banks and Politics in America from the Revolution to the Civil War*, Princeton 1957, s. 251 i nast.

dobrowolny system nadzoru bankowego. System działał w ten sposób, że każdemu ze zrzeszonych banków partnerzy mogli w dowolnym momencie przedstawić do wymiany na kruszec jego banknoty. Tylko ci, którzy sprościli tej próbie, pozostawali w „klubie”. W latach 30. XIX w. system Suffolk objął wszystkie poważniejsze banki w kraju, choć żaden przepis prawny nie zmuszał ich do tego. W 1829 r. w stanie Nowy Jork podobnie oddolnie powstał Safety Fund System. Zrzeszone w nim banki deponowały w skarbie stanowym po 0,5% swojego kapitału rocznie do czasu, kiedy zgromadzone zostanie 3% ich kapitału własnego. Środki te miały być wykorzystane w razie paniki. Pod wpływem takich oddolnych i całkowicie dobrowolnych inicjatyw banków w latach 40. XIX w. zaczęły powstawać w poszczególnych stanach stanowe instytucje nadzorcze. Przykłady te świadczą o tym, że banki nie traktują nadzoru jako opresji ze strony państwa czy też banku centralnego. Im samym zależy na istnieniu takiej instytucji, która może zwiększyć ich wiarygodność. I to zjawisko trzeba umiejętnie wykorzystywać.

Podobna historia miała miejsce w Kanadzie. Kanadyjczycy mają wyjątkowo bezpieczny system bankowy⁷. Szczycą się tym, że od 1923 r. nie upadł w Kanadzie żaden bank. W latach 80. Kanada, jako członek OECD, musiała otworzyć swój rynek dla banków zagranicznych. Kanadyjczycy bardzo się ociągali z tą decyzją. Obawiali się, że zagraniczne banki (głównie amerykańskie) wniosą do kraju niższe standardy i zepsują znakomitą reputację kanadyjskiej bankowości. Ostatecznie, kiedy w 1987 r. musieli to w końcu zrobić, zreformowali swój system bankowy, tworząc dwie kategorie banków. Banki Ceduły A spełniały dotychczasowe standardy. Banki Ceduły B traktowane były bardziej liberalnie i do tej kategorii weszły oddziały banków zagranicznych. Finał tej

⁷ Por. M.D. Bodo, R. Sylla – *North American Financial Institutions and Market: the United States and Canada in the Twentieth Century*, w: *The Evolution of Modern Financial Institutions in the Twentieth Century*, red. G.D. Feldman, Eleven International Economic History Congress, Milano 1994, s. 7–26. Restrykcyjne prawo bankowe wprowadzono w Kanadzie w 1871 r.

historii był zaskakujący. Po kilku latach Ceduła B okazała się zbiorem prawie pustym. Banki stawały na głowie, żeby przejść do lepszej kategorii, i ogromnej większości to się udało. Był to przykład skanalizowania zaradności bankowców w dobrym kierunku.

W obecnej sytuacji doświadczenia te podpowiadają, by posługiwać się nie tyle zakazami, ile stopniowaniem standardów. Resztę można pozostawić zaradności banków. Trzeba oczywiście pogodzić się również z tym, że proces dochodzenia do wyższych standardów będzie rozłożony w czasie. Sankcją w przypadku niedojścia w określonym czasie do określonych standardów powinno być wykluczenie z prestiżowego klubu i degradacja do niższej kategorii, a niekoniecznie utrata koncesji. Samo istnienie dwóch kategorii: lepszej i gorszej, może być pozytywne. Tę samą metodę można by zastosować wobec banków posiadających „złe długi”. Pomysł tworzenia odrębnych „złych banków”, które skupowałyby te długi, rozbijają się o problem wyceny rynkowej tych papierów. Nakaz ich likwidacji pod groźbą degradacji do gorszej kategorii, połączony z dość długą *vacatio legis*, wydaje się lepszą metodą. Tę samą metodę należałoby zastosować w sprawie stopniowego wycofywania aktywności instytucji finansowych z rajów podatkowych.

Kolejna sprawa wymagająca uregulowania to przywrócenie jasnych i jednoznacznych ról graczy rynkowych i – co za tym idzie – odbudowanie odpowiedzialności. Szczególnie ważne jest wyeliminowanie wpływów agencji ratingowych. Nie można zakazać korzystania z ich usług. Bankowcy przed podjęciem decyzji mogą się radzić, kogo chcą. Mogą iść do wróżki, mogą postawić pasjansa lub tarota, mogą zatem korzystać również z usług agencji ratingowych. Ale ich działalność musi być odarta z pseudonaukowego autorytetu. Przekonanie o tym, że naukowe jest tylko to, co jest kwantytatywne, poszło zbyt daleko. Imponujące modele matematyczne świadczą niewątpliwie o biegłości ich twórców, ale to nie oznacza, że wyjaśniają cokolwiek w sferze realnej. Za tym powinna pójść restytucja języka tradycyjnej ekonomii, w którym mogą być artykułowane realne zagrożenia. Korporacyjna nowomowa ponosi sporą część odpowiedzialności za obecny kryzys.

3. Na czym polega główny problem?

Zajmijmy się na koniec tym, co w moim przekonaniu stanowić będzie największy problem w procesie odbudowy zaufania do systemu finansowego. Standardy bezpieczeństwa w polityce monetarnej (i kredytowej) stanowi bowiem element polityki gospodarczej o poważnych konsekwencjach społecznych. Zasadniczy podział w tej kwestii przebiega między tymi, którzy preferują bezpieczeństwo, a tymi, którzy chcą uzyskać szansę nawet kosztem niższych standardów bezpieczeństwa. Nie zawsze bezpieczeństwo stanowi wyraźną preferencję społeczną. Znaczenie tego czynnika rośnie wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa. W społeczeństwach biednych, na dorobku, zbyt bezpieczny system kredytowy byłby luksusem ponad stan. Łatwy dostęp do kredytu uruchamia procesy mobilności społecznej i ułatwia awans. Stabilizacja finansowa petryfikuje istniejące stosunki społeczne i blokuje kanały awansu społecznego. Innymi słowy, utrwała przewagę tych, którzy już są bogaci. Podstawowy podział w tej kwestii przebiega między tymi, którzy już się wzbogacili, a tymi, którzy chcieliby się dorobić nawet kosztem niższych standardów bezpieczeństwa. Tych ostatnich nie należy mylić z biednymi. Dla biednych destabilizacja może być równie dotkliwa jak stabilizacja. Konflikt o politykę monetarną jest raczej konfliktem między nowymi i starymi elitami niż między bogatymi a biednymi. To dlatego w XIX w. amerykański system bankowy był bardzo kiepskiej jakości, a dolar był dość podejrzaną walutą. Próby poprawy tego stanu rzeczy załamywały się pod naciskiem oporu społecznego. Czas na zmiany nadszedł dopiero na przełomie XIX i XX stulecia⁸, kiedy to większość Amerykanów wzbogaciła się już na tyle, że zaczęła doceniać czynnik bezpieczeństwa. Można jednak powiedzieć, że historycznymi

⁸ W 1900 r. Stany Zjednoczone przyjęły system *gold standard*, odchodząc od bimetalizmu, a w 1913 r. wreszcie udało się utworzyć bank centralny, czyli System Rezerwy Federalnej (Fed).

fundamentami amerykańskiej potęgi gospodarczej były: kiepska waluta i byle jakie banki.

Tymczasem odbudowa wiarygodności aparatu kredytowego lub choćby tylko likwidacja „lewarowania” będzie wymagała znacznej redukcji podaży kredytu. Co więcej – globalizacja gospodarki wymusi globalizację standardów bezpieczeństwa. A to w wielu miejscach nie będzie odpowiadało lokalnym potrzebom i oczekiwaniom. Problem będzie miał dwa wymiary: społeczny i międzynarodowy.

Ze społecznego punktu widzenia problem wygląda tak, że ostatnie trzydziestolecie, kiedy to dominującym sposobem myślenia o sprawach ekonomicznych był monetaryzm, podziały społeczne ulegały pogłębieniu, a klasa średnia podlegała destrukcji i pauperyzacji⁹. Wywoływało to frustrację, której przejawem były m.in. ruchy antyglobalistyczne. Póki jednak utrzymywała się dobra koniunktura, korzyści z takiego rozwoju przewyższały koszty i frustracje społeczne były utrzymywane pod kontrolą. Kryzys finansowy, do którego w oczywisty sposób przyczyniła się zachłanność elit finansowych, doprowadził jednak do sytuacji, w której pozycja tych elit została zdelegitymizowana. Zarówno elementarne poczucie sprawiedliwości, jak i konieczność odbudowy popytu konsumpcyjnego wymagać będą posunięć nakierowanych na ożywienie i odbudowę klasy średniej. Tymczasem to, co trzeba będzie zrobić dla odbudowy zaufania do aparatu kredytowego, będzie wymagało posunięć zmierzających w przeciwnym kierunku. Inaczej mówiąc, uzdrowienie systemu finansowego musi obiektywnie doprowadzić do petryfikacji podziałów społecznych, których legalność w miarę rozwoju kryzysu będzie coraz radykalniej kwestionowana. W którymś momencie te tendencje mogą się dramatycznie zderzyć.

W wymiarze międzynarodowym globalizacja standardów bezpieczeństwa również doprowadzi do petryfikacji istniejących podziałów na centrum i peryferie. Doświadczenia historyczne uczą, że w okre-

⁹ Był to proces odwrotny do tego, który zachodził w poprzednim trzydziestoleciu, w epoce interwencjonizmu i Bretton Woods.

sach dobrej koniunktury kapitały płyną z centrum w kierunku peryferii, kryzysy zaś odwracają kierunek tych przepływów. Kraje peryferyjne zostaną zatem wypłukane z kapitału, a standaryzacja kryteriów bezpieczeństwa utrwali ten stan rzeczy również na okres po zakończeniu kryzysu. Już doświadczenia lat 80. pokazują, że możliwa jest sytuacja, w której w krajach najbardziej rozwiniętych powraca dobra koniunktura, a równocześnie kraje peryferyjne tkwią w niemożliwym do przewyciężenia własnymi siłami kryzysie. Zarazem stopy procentowe, ze względu na wymogi polityki monetarnej, będą utrzymywane na dość niskim poziomie. Nie będą zatem mogły odzwierciedlać równowagi między podażą kredytu a popytem na niego. W tej sytuacji kredyt, jako dobro rzadkie, będzie reglamentowany i rozdzielany według kryteriów pozaekonomicznych, co stworzy ogromne możliwości patologii i korupcji politycznej. Wymusi to, wbrew zamiarom tych, którzy doprowadzą do tej sytuacji, etatyzację poszczególnych gospodarek narodowych i uruchomi tendencje protekcyjnistyczne. Dobrym przykładem sytuacji, w jakiej może się znaleźć kraj peryferyjny w obliczu takich okoliczności, była II Rzeczpospolita w drugiej połowie lat 30. Wobec zniszczenia rodzimego kapitału prywatnego i ucieczki kapitału zagranicznego doszło tam (wbrew poglądom większości ekipy rządzącej) do etatyzacji gospodarki na ogromną skalę, ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami.

Posumowując – między tym, co należałoby zrobić dla odbudowy zaufania do aparatu kredytowego, a tym, co należałoby zrobić dla przewyciężenia gospodarczych i społecznych skutków kryzysu, jest niedająca się przewyciężyć sprzeczność. Stanowi ona chyba największe wyzwanie intelektualne, z jakim musi się zmierzyć obecne pokolenie ekonomistów.

STREFA EURO WOBEC KRYZYSU GOSPODARCZEGO

1. Uwagi wstępne

Strefa euro funkcjonuje od stycznia 1999 r. Od tego czasu jej skład członkowski uległ rozszerzeniu z 11 do 16 krajów. Na początku 2009 r. świętowano dziesiątą rocznicę istnienia strefy jako przedsięwzięcia, które okazało się sukcesem, zwłaszcza jeśli chodzi o stabilność cen, rozwój handlu między krajami członkowskimi oraz integrację ich rynków finansowych. Tej pozytywnej ocenie towarzyszą także przewidywania, że najbliższe lata niosą dla strefy szczególnie duże wyzwania.

Trwający od połowy 2007 r. kryzys gospodarczy jest największym kryzysem od lat 30. ubiegłego wieku. Dotknął on także gospodarkę krajów Unii Europejskiej. Intensyfikacja kryzysu finansowego od jesieni 2008 r. pociągnęła za sobą recesję w gospodarce światowej, a w rezultacie dalsze osłabienie sektora finansowego. Kryzys został spowodowany zespołem wielu czynników, w tym w szczególności zbyt ekspansywną polityką pieniężną Systemu Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych, sekurytyzacją, niewystarczającą jakością zarządzania ryzykiem w bankach oraz innych instytucjach finansowych, stosowaniem standardów rachunkowości nieadekwatnych do wystę-

pującego ryzyka oraz niewłaściwym nadzorem nad instytucjami finansowymi.

Ambitne działania podjęte od jesieni 2008 r. przez rządy wielu krajów oraz banki centralne pozwoliły zapobiec systemowemu załamaniu sektora finansowego i umożliwiły osiągnięcie pewnej stabilizacji, choć w 2009 r. rynki finansowe oraz działające na nich instytucje w dalszym ciągu przeżywały poważne problemy.

Kryzys gospodarczy stał się bardzo ważnym sprawdzianem dla skuteczności mechanizmów polityki makroekonomicznej ustanowionych w strefie euro. Można obecnie stwierdzić, że w czasie kryzysu użyteczność istnienia unii walutowej stała się szczególnie widoczna. Zapewne trudności ekonomiczne niektórych krajów byłyby znacznie większe, gdyby nie były one w strefie euro. Nie uczestnicząc w obszarze jednolitym, jakim jest strefa euro, kraje te byłyby narażone na bardzo silną presję spekulacyjną. Potencjalne fluktuacje ich walut mogłyby jedynie spotęgować zjawiska kryzysowe i napięcia w realnej gospodarce.

Kryzys gospodarczy w obecnej skali postawił przed władzami publicznymi, nie tylko strefy euro, wyzwania, z którymi trudno było się zmierzyć, korzystając z doświadczeń z przeszłości. W przypadku krajów strefy euro zastosowanie środków zaradczych okazało się dodatkowo utrudnione ze względu na specyficzną rolę polityki zarówno pieniężnej, jak i budżetowej w mechanizmach polityki makroekonomicznej możliwych w unii walutowej. Zastosowane w strefie euro rozwiązanie jest jedyne w swoim rodzaju i właściwie nie występuje w innych krajach wysoko rozwiniętych. Polityka pieniężna została bowiem ze szczebla krajowego przeniesiona na szczebel Unii – jest to zatem polityka ponadnarodowa, natomiast polityka budżetowa pozostała w gestii władz krajowych. W odniesieniu do tej ostatniej nie mają one jednak pełnej swobody w podejmowaniu decyzji, muszą bowiem uwzględniać ograniczenia wynikające z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, dotyczące relacji deficytu budżetowego oraz długu publicznego do PKB. Kraje te mogą więc kształtować dochody i wydatki publiczne według swego uznania, mu-

szą jednak brać pod uwagę konieczność unikania nadmiernych deficytów budżetowych.

Dodatkowo należy podkreślić, że już na samym początku istnienia strefy euro jej kraje członkowskie postawiły sobie za cel nie tylko wyeliminowanie deficytu budżetowego, ale osiągnięcie równowagi budżetowej, a następnie nadwyżki budżetowej. Ten ambitny cel nie został osiągnięty przez wszystkie kraje członkowskie, ale w okresie dobrej koniunktury, mającej miejsce przed obecnym kryzysem, większości z nich udało się odejść od trwającego przez całe lata zjawiska deficytu budżetowego i narastania długu publicznego. Krajom tym obecnie jest dużo łatwiej walczyć z kryzysem gospodarczym niż tym, które w okresie wysokiego wzrostu gospodarczego nie podjęły odpowiednich działań w celu naprawy finansów publicznych.

2. Rola polityki pieniężnej Europejskiego Banku Centralnego

Europejski Bank Centralny, stawiając czoła kryzysowi finansowemu, a także gospodarczemu, nastawił się na podejmowanie skutecznych działań, które z jednej strony mogłyby realnie wesprzeć gospodarkę krajów członkowskich oraz działające tam instytucje finansowe, a z drugiej strony nie podważyły długoterminowych podstaw dla zdrowej polityki pieniężnej i wiarygodności Banku. EBC kształtuje politykę pieniężną 16 krajów członkowskich strefy euro. Jest to polityka jednolita, jednakowa w całej strefie. Nie uwzględnia się w niej zatem specyficznej sytuacji poszczególnych krajów. W praktyce może to oznaczać, że dla części z nich może ona czasami być zbyt restrykcyjna, a dla części zbyt łagodna. Zjawisko to występowało dotychczas stosunkowo wyraźnie w niektórych okresach, co oznaczało na ogół, że polityka EBC była relatywnie surowa dla krajów mających tradycyjnie niską inflację, jak np. Niemcy, oraz dość łagodna dla krajów o wyższej skłonności do inflacji, jak Hiszpania czy Portugalia.

W czasie obecnego kryzysu sytuacja, w której EBC kształtuje swą politykę, uległa dalszemu zróżnicowaniu ze względu na takie dodatkowe czynniki, jak poziom zadłużenia gospodarstw domowych, sytuacja finansowa banków czy zależność gospodarki od eksportu. Tworzenie jednolitej polityki pieniężnej w tych warunkach jest zadaniem trudnym i stawia przed EBC poważne wyzwania. Wyzwania te okazały się tym większe, że zawężeniu uległo pole do dalszej obniżki stóp procentowych.

Praktyka pokazała, że możliwości oddziaływania EBC na banki, by skłonić je do rozszerzenia akcji kredytowej, są stosunkowo ograniczone. Pogłębianie się recesji wpływa bowiem na zmniejszenie liczby przedsiębiorstw chętnych do zaciągania kredytów, te zaś firmy, które są zainteresowane kredytami bankowymi, charakteryzują się coraz słabszą wiarygodnością. W rezultacie działalność kredytowa banków uległa ograniczeniu z jednej strony z powodu malejącego popytu przedsiębiorstw, a także innych podmiotów, a z drugiej strony z powodu mniejszych możliwości banków, jeśli chodzi o środki przeznaczone na tę działalność.

Antykryzysowe działania EBC są m.in. następujące:

- od sierpnia 2007 r., gdy kryzys finansowy zaczął być wyraźnie odczuwany, EBC stabilizował rynek pieniężny, zapewniając na nim łatwy dostęp banków do swoich środków, w szczególności umożliwiając bankom sprostanie wymogom co do poziomu rezerw obowiązkowych;
- od połowy września 2008 r., wraz z intensyfikacją kryzysu na rynkach finansowych, EBC podjął dalsze kroki, by złagodzić problemy z płynnością, z jakimi spotkały się banki; od października 2008 r. Rada Zarządzająca EBC radykalnie obniżyła swą główną stopę procentową; z 4,25% do 1%¹.

¹ Por. A.A. Weber, *Reflections on the financial crisis*, Deutsche Bundesbank, „Auszüge aus Presseartikeln” Nr. 21, 19.05.2009.

EBC zastosował pewne niekonwencjonalne działania, by wesprzeć akcję kredytową banków, m.in. zapewniając im nielimitowany dostęp do swych środków, oprocentowanych według jego głównej stopy procentowej (*main rate*), a także rozszerzając gamę aktywów akceptowanych przezeń jako zabezpieczenie udzielanych bankom pożyczek².

Do specyficznych działań podjętych przez EBC w odpowiedzi na kryzys należy też zaliczyć decyzję o realizacji bezpośrednich zakupów obligacji na łączną kwotę 60 mld EUR. Te niestandardowe działania EBC w ramach polityki pieniężnej sytuują tę instytucję wśród innych banków centralnych poważnie zaangażowanych w walkę z kryzysem. Ogólnie rzecz biorąc, działania te, w tym działania dotyczące ratowania banków, pozwoliły na ustabilizowanie systemu finansowego i zmniejszenie ryzyka jego załamania. Z drugiej strony, polityka pieniężna, nie tylko w strefie euro, ale także w wielu innych regionach świata, stworzyła ogromny bodziec dla ekspansji pieniężnej. O ile obecnie ten bodziec nie stanowi zagrożenia, o tyle wiadomo, że będzie on musiał być zredukowany, a nawet zniwelowany, natychmiast po tym, jak ogólna sytuacja makroekonomiczna się poprawi. W przeciwnym razie może nastąpić szybki wzrost inflacji.

3. Działania w ramach polityki budżetowej

Sytuacja budżetowa większości krajów strefy euro uległa w ostatnich dwóch latach poważnemu pogorszeniu (zob. tabela 1).

Zwiększyła się zarówno relacja deficytu budżetowego do PKB (z 0,7% do 1,9%), jak i długu publicznego do PKB (z 58,7% do 61,5%). Jeśli chodzi o tę pierwszą relację, to w 2008 r. najwyższy poziom osiągnęła ona w Irlandii (7,1%) oraz w Grecji (5,0%). W najlepszej sytuacji zaś była Finlandia, gdzie utrzymała się stosunkowo wysoka nadwyżka (4,2%).

² Por. *Fighting recession in the eurozone*, „Financial Times”, 8.05.2009.

Tabela 1. Saldo sektora finansów publicznych i dług publiczny w krajach strefy euro

Kraj	Deficyt (-) lub nadwyżka (+) (% PKB)					Dług publiczny (% PKB)				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Belgia	-0,2	-2,6	0,3	-0,3	-1,2	94,3	92,1	87,8	83,9	89,6
Niemcy	-3,8	-3,3	-1,5	-0,2	-0,1	65,6	67,8	67,6	65,1	65,9
Irlandia	1,4	1,7	3,0	0,2	-7,1	29,4	27,3	24,7	24,8	43,2
Grecja	-7,5	-5,1	-2,8	-3,5	-5,0	98,6	98,8	95,9	94,8	97,6
Hiszpania	-0,3	1,0	2,0	2,2	-3,8	46,2	43,0	39,6	36,2	39,5
Francja	-3,6	-2,9	-2,4	-2,7	-3,4	64,9	66,4	63,6	63,9	68,0
Włochy	-3,5	-4,3	-3,4	-1,6	-2,7	103,8	105,8	106,9	104,1	105,8
Cypr	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	70,2	69,1	64,6	59,5	49,1
Luksemburg	-1,2	-0,1	1,3	3,2	2,6	6,3	6,1	6,6	7,0	14,7
Malta	-4,7	-2,8	-2,3	-1,8	-4,7	72,1	69,9	63,8	62,2	64,1
Holandia	-1,7	-0,3	0,6	0,3	1,0	52,4	51,8	47,4	45,7	58,2
Austria	-4,4	-1,5	-1,5	-0,4	-0,4	64,8	63,5	62,0	59,5	62,5
Portugalia	-3,4	-6,1	-3,9	-2,6	-2,6	58,3	63,6	64,7	63,6	66,4
Słowenia	-2,2	-1,4	-1,2	0,5	-0,9	27,2	27,0	26,7	23,4	22,8
Słowacja	-2,3	-2,8	-3,5	-1,9	-2,2	41,4	34,2	30,4	29,4	27,6
Finlandia	2,4	2,9	4,1	5,3	4,2	44,1	41,3	39,2	35,1	33,4
Strefa euro	-3,0	-2,6	-1,3	-0,7	-1,9	69,6	70,2	68,5	66,3	69,3
UE	-2,9	-2,4	-1,4	-0,9	-2,3	62,2	62,7	61,3	58,7	-61,5

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Statistics Pocket Book, European Central Bank, April 2009, s. 45, 46 oraz, June 2009, s. 45, 46

Z kolei zadłużenie publiczne na najwyższym poziomie kształtowało się we Włoszech (105,8%) oraz w Grecji (97,6%).

Wśród głównych przyczyn pogorszenia się sytuacji budżetowej krajów strefy euro, poza osłabieniem wzrostu gospodarczego, było wsparcie finansowe udzielone instytucjom finansowym. Pomoc publiczna dla banków stanowiła kluczowy czynnik ustabilizowania sektora finansowego w większości krajów strefy euro. Rządy krajów strefy euro podjęły skoordynowane działania na podstawie przyjętego w dniu 12 października 2008 r. wspólnego planu. Objęły one różne środki, w tym rządowe gwarancje dla pożyczek międzybankowych, dokapitalizowanie banków przeżywających trudności, zwiększenie gwarancji w ramach systemu ochrony depozytów. Łącznie kraje strefy euro przeznaczyły środki rów-

ne ok. 23% PKB strefy na wsparcie sektora finansowego. Jak wskazał Jürgen Stark, członek zarządu EBC, pomoc dla sektora bankowego była konieczna, choć oznaczała poważne obciążenie dla budżetów poszczególnych krajów, obciążenie, które ostatecznie poniosą podatnicy³.

Jeśli chodzi o działania podjęte przez poszczególne kraje członkowskie, to np. w Niemczech na lata 2009–2010 przewidziano zastosowanie różnych działań finansowanych ze środków publicznych na kwotę odpowiadającą 2% PKB tego kraju. Według szacunków Komisji Europejskiej deficyt budżetowy w Niemczech w 2010 r. przekroczy 6% PKB. W dniu 27 stycznia 2009 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel oświadczyła, że w 2009 r. deficyt budżetowy w tym kraju może osiągnąć poziom najwyższy od czasu II wojny światowej. Oświadczenie to zostało wydane w dniu, w którym rząd zaakceptował pakiet fiskalny na kwotę 50 mld EUR do realizacji w latach 2009–2010. Rząd nie zdecydował się jednak na utworzenie specjalnej instytucji (tzw. *bad bank*), która miałaby za kwotę kilkuset miliardów euro zakupić nie płynne aktywa sektora bankowego⁴. Wprowadzenie w życie tego pakietu, w połączeniu ze skutkami recesji, uniemożliwi osiągnięcie zakładanej uprzednio na 2011 r. równowagi budżetowej, ale daje szansę na złagodzenie skutków recesji.

Spośród krajów strefy euro do najpoważniej dotkniętych kryzysem finansowym i gospodarczym należy Irlandia. W wyniku tego kryzysu Irlandia została dotknięta także ogromnym kryzysem finansów publicznych, który należy do najpoważniejszych wśród krajów wysoko rozwiniętych. Jeszcze w 2006 r. kraj ten miał nadwyżkę budżetową w wysokości 3% PKB, a w 2008 r. wystąpił deficyt szacowany na poziomie 7,1% PKB (zob. tabela 1). Warto tu zauważyć, że w ciągu 10 lat istnienia strefy euro jest to najbardziej znaczące pogorszenie salda bud-

³ Por. J. Stark, *The economic crisis and the response of fiscal and monetary policy*, <http://www.ecb.int/press/key/date/2009/html/sp090608.en.html>, 8.06.2009.

⁴ Por. B. Benoit, *Germany braced for rekord postwar deficit*, „Financial Times”, 28.01.2009.

żetowego w tak krótkim okresie spośród wszystkich krajów, które do tej strefy należą.

Przewiduje się, że polityka makroekonomiczna w Irlandii w latach 2009–2010 będzie silnie związana z sytuacją kryzysową w gospodarce. Wśród istotnych działań antykryzysowych podjętych w 2008 r. było udzielenie przez państwo nieograniczonych gwarancji o wartości 440 mld EUR na depozyty w sześciu bankach irlandzkich na okres dwóch lat⁵. Krok ten podjęto, by zapobiec zjawisku masowego wycofywania depozytów w sytuacji narastającego, zwłaszcza w pierwszej połowie 2008 r., zaniepokojenia społecznego co do bezpieczeństwa środków powierzonych bankom. Gwarancje te pozwoliły złagodzić istotnie problemy z płynnością w sektorze bankowym. Po to jednak, by nie wystąpiła potrzeba wywiązania się z zobowiązań finansowych, które wzięła na siebie rząd w związku z tymi gwarancjami, musi on bardzo starannie nadzorować banki, w porę identyfikować możliwe zagrożenia i podejmować niezbędne środki zaradcze. Zważywszy na fakt, że banki te w minionych latach silnie zaangażowały się w kredytowanie rynku nieruchomości, jednym z najważniejszych działań instytucji nadzorczych jest i będzie ocena tego, jakie jest ryzyko, że niespłacalne kredyty przyczynią się do niewypłacalności poszczególnych banków. Według danych z grudnia 2008 r. ryzyko pojawienia się w Irlandii niewypłacalnych banków oceniano jako duże z uwagi na rosnący poziom złych kredytów w ogólnej masie kredytów udzielonych. Wtedy konieczne mogłoby się okazać podjęcie poważniejszych działań interwencyjnych.

Przedstawione w lutym 2009 r. szacunki dokonane przez Bank Irlandii co do koniunktury w 2009 r. wskazywały, że może nastąpić spadek PKB o 4%. Biorąc po uwagę rysującą się recesję, premier irlandzkiego rządu zapowiedział cięcie wydatków budżetowych na kwotę ponad 2 mld EUR⁶.

⁵ Por. J.M. Brown, *Dublin's dilemma*, „Financial Times”, 16.01.2009.

⁶ Por. Ch. Forelle, *Ireland's glass now stands half empty*, „The Wall Street Journal”, 9.02.2009.

Warto podkreślić, że na początku 2009 r. spośród 16 krajów strefy euro jedynie Grecja miała niższą niż Irlandia wiarygodność kredytową na międzynarodowych rynkach finansowych i płaciła wyższe odsetki od obligacji. Agencja Standard&Poor's w styczniu 2009 r. zmieniła prognozę kredytową dla Irlandii ze stabilnej na negatywną i ostrzegła, że może dokonać kolejnych zmian prognozy. Z szacunków, które były dostępne w tym miesiącu, wynika, że w 2009 r. deficyt budżetowy w Irlandii może wynieść 9,5%, o ile uda się poczynić oszczędności na kwotę 2 mld EUR po przeprowadzeniu planowanych reform. Bez tych oszczędności deficyt ten może wynieść 10,5% PKB w 2009 r., w 2013 r. zaś może osiągnąć nawet 11–12% PKB. Taka ewolucja stanu budżetu może spowodować gwałtowny wzrost zadłużenia publicznego: z 24,7% w 2007 r. do 80% PKB w 2013 r.⁷

Gdyby ten negatywny scenariusz zrealizował się w praktyce, to ten ogromny wzrost zadłużenia publicznego nie tylko oznaczałby wyższe koszty obsługi długu oraz cięcia wydatków publicznych, ale mogłoby poważnie podważyć wizerunek Irlandii wśród inwestorów.

Na początku listopada 2008 r. Komisja Europejska wszczęła wobec Irlandii procedurę nadmiernego deficytu. Główne działania podjęte dotychczas w celu zmniejszenia tempa narastania deficytu to redukcja wydatków w sektorze publicznym.

4. Perspektywy ewolucji sytuacji makroekonomicznej

Już w pierwszej połowie 2009 r. zaczęły się pojawiać pewne sygnały ożywienia w gospodarce światowej, które może nastąpić od 2010 r., zwłaszcza w gospodarce Stanów Zjednoczonych. Potwierdziły to także prognozy opublikowane przez Komisję Europejską w maju 2009 r. wskazujące, że⁸:

⁷ Por. J.M. Brown, *Dublin's dilemma*, op.cit.

⁸ *Economic Forecast Spring 2009*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „European Economy” 2009, no. 3.

- w 2009 r. światowy PKB zmniejszy się o 1,5%, przy czym w krajach najbardziej rozwiniętych spadek ten ma być poważniejszy: w Stanach Zjednoczonych o ok. 3%, a w Japonii 5,25%; spadek koniunktury dotknie poważnie także kraje wschodzące i rozwijające się (oczekiwany wzrost PKB w Chinach to ok. 6%); w 2010 r. światowy PKB może wzrosnąć o ok. 2%, o ile działania stymulacyjne podejmowane przez różne kraje przyniosą oczekiwane efekty;
- w 2009 r. PKB UE zmniejszy się o 4% (w 2008 r. wzrost PKB wyniósł 0,8%); niemal wszystkie kraje UE zostały silnie dotknięte kryzysem finansowym, gwałtownym spadkiem popytu w gospodarce światowej, a niektóre dodatkowo także kryzysem na rynku nieruchomości;
- w 2009 r. PKB w Niemczech obniży się o 5,5%, we Francji i Hiszpanii o ok. 3%; w 2010 r. aktywność gospodarcza w dużych krajach strefy euro ustabilizuje się, z wyjątkiem Hiszpanii, gdzie w dalszym ciągu PKB będzie spadać (o 1%);
- dzięki działaniom podjętym w ramach polityki pieniężnej i budżetowej PKB zacznie rosnąć pod koniec 2010 r. (w całym 2010 r. PKB spadnie o 0,1%);
- inflacja spadła znacznie w ostatnich miesiącach; w 2009 r. może ona spaść poniżej 1% w całej Unii, w strefie euro zaś poniżej 0,5%, przy czym przez część roku możliwa jest też deflacja; w 2010 r. inflacja może dojść do 1,25%.
- w 2009 r. zatrudnienie zarówno w całej UE, jak i w strefie euro zmniejszy się o 2,5%, a w 2010 r. o dalsze 1,5%; w latach 2009–2010 w całej Unii utraconych zostanie 8,5 mln miejsc pracy (w latach 2006–2008 utworzono 9,5 mln nowych miejsc pracy); w rezultacie tych zmian stopa bezrobocia w całej Unii w 2010 r. osiągnie poziom 11%, w strefie euro zaś 11,5%; najbardziej znaczący wzrost bezrobocia może mieć miejsce w krajach, gdzie recesja będzie najgłębsza; spośród krajów strefy euro dotyczy to głównie Irlandii i Hiszpanii;
- finanse publiczne także silnie odczują skutki kryzysu; deficyty budżetów narodowych w całej Unii ulegną w 2009 r. podwojeniu (z 2,3%

w 2008 r. do 6% w 2009 r. oraz 7,25 w 2010 r.); taka ewolucja stanu budżetów krajów członkowskich jest efektem zarówno spadających wpływów podatkowych, jak i zwiększonych wydatków na rzecz pobudzania wzrostu gospodarczego oraz ratowania i dokapitalizowania banków i innych instytucji finansowych; relacja wydatków do PKB w całej UE w 2009 r. wzrosła o 3 pkt proc., a w 2010 r. o dalszy 1 pkt proc.; wzrost ten będzie skutkiem zarówno większych wydatków socjalnych i na cele konsumpcji zbiorowej, jak i spadku nominalnego PKB; z kolei relacja dochodów budżetowych do PKB ulegnie obniżeniu w wyniku postępującej erozji bazy podatkowej; w rezultacie tych zmian 21 z 27 krajów Unii w 2009 r. będzie się odznaczać deficytem budżetowym wyższym niż 3% PKB; dalsze pogorszenie stanu finansów publicznych wystąpi w 2010 r., co może doprowadzić do tego, że łączny deficyt budżetów krajów Unii będzie stanowił ponad 7% jej PKB;

- w całej Unii znacznie wzrosła relacja długu publicznego do PKB: do 72,1% w 2009 r. oraz do 79,1% PKB w 2010 r. (w 2008 r. relacja ta wynosiła 61,2%), w strefie euro zaś do 84% w 2010 r. (69% w 2008 r.).

Sytuacja ekonomiczna poszczególnych krajów Unii Europejskiej, w tym krajów strefy euro, jest i pozostanie zróżnicowana. Spadkiem popytu na rynku światowym zostały dotknięte zwłaszcza te kraje strefy euro, które są silnie uzależnione od eksportu (głównie Niemcy). Część krajów mocniej niż inne odczuła skutki kryzysu w instytucjach finansowych oraz załamania na rynku nieruchomości (głównie Irlandia i Hiszpania).

W swej prognozie z maja 2009 r. Komisja Europejska wskazała dodatkowo, że rządowe pakiety stymulacyjne będą istotnym czynnikiem przeciwdziałającym głębszemu pogarszaniu koniunktury, a następnie przyczyniającym się do jej poprawy. Komisja oszacowała, że w latach 2009–2010 łączne wsparcie z budżetu w ramach tych pakietów zwiększy deficyt budżetowy (w relacji do PKB) o 5 pkt proc. UE jako całości, ale bez tego wsparcia wzrost gospodarczy byłby niższy od oczekiwanego o 1 pkt proc. w 2009 r. oraz o $\frac{2}{3}$ pkt proc. w 2010 r.

5. Podsumowanie

Obecny kryzys pokazał, jak wielkie znaczenie mają zdrowe finanse publiczne, a w rezultacie unaoczniał to, jak potrzebna jest skuteczna konsolidacja tych finansów w okresie dobrej koniunktury oraz stworzenie swego rodzaju rezerwy fiskalnej, z której można korzystać w okresie, gdy koniunktura znacznie się pogorszy. Część krajów strefy euro nie zdołała takiej rezerwy stworzyć. W sytuacji kryzysowej kraje te odczuły silnie problemy związane z rosnącym deficytem i długiem publicznym oraz kosztami jego obsługi. Ich pole manewru do realizacji aktywnej polityki budżetowej, niezbędnej dla łagodzenia kryzysu i pobudzania koniunktury, uległo znacznemu ograniczeniu. Ponadto wzrost różnic w oprocentowaniu obligacji skarbowych poszczególnych krajów, wyraźny od jesieni 2008 r., pokazał, że w czasie kryzysu na rynkach finansowych występuje wyraźne rozróżnienie między krajami-pożyczkobiorcami ze względu na ich wiarygodność kredytową. Istotnym elementem oceny tej wiarygodności jest obecny i przewidywany stan finansów publicznych.

Jeśli chodzi o politykę pieniężną, to ważne jest wycofanie się w odpowiednim czasie banków centralnych z podjętych działań nadzwyczajnych, które przy poprawiającej się koniunkturze mogłyby generować presję inflacyjną. EBC zapowiada, że zgodnie z realizowaną strategią przejrzystości polityki pieniężnej wszelkie nadchodzące zmiany w tej polityce ogłoszą z odpowiednim wyprzedzeniem. Sektor bankowy nie może bez końca być uzależniony od nadzwyczajnego finansowania udzielanego przez tę instytucję. Bank centralny strefy euro powinien tak zmodyfikować swą politykę, by być w stanie w sposób trwały zapewniać stabilność cen.

ZAKOŃCZENIE

Dyskusja w trakcie seminarium podzielona została na dwie części, które tematycznie również dotyczyły innych zagadnień, co wynikało z programu seminarium. Pierwszą część zdominowała problematyka Traktatu z Lizbony oraz wykorzystania funduszy strukturalnych UE do pobudzania gospodarki. Oczywiście, oba te tematy odnoszono przede wszystkim do sytuacji Polski i ewentualnych korzyści, jakie mogliśmy odnieść w przypadku przyjęcia takiego lub innego rozwiązania. Nie wszyscy uczestnicy seminarium podzielali poglądy autorów wystąpień, co uznać należy za naturalną sytuację w przypadku tego rodzaju spotkania. Jako przykład może posłużyć stosunek uczestników do Traktatu z Lizbony, który – w przeważającej opinii – powinien zostać zaaprobowany przez Prezydenta RP. Wskazywano na korzyści płynące z jego ratyfikacji, które pozwolą na poprawę skuteczności i sprawności funkcjonowania instytucji europejskich. Wydaje się to niezwykle ważne w kontekście wychodzenia z obecnego kryzysu, ponieważ Unia Europejska uzyskałaby nowe impulsy rozwojowe zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, stając się podmiotem stosunków międzynarodowych i posiadając jednolity organ odpowiadający za prowadzenie polityki zagranicznej. W ujęciu wewnętrznym np. traktatowy zapis o tym, że Unia Europejska wspiera spójność gospodarczą, społecz-

ną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi, także wzmacnia argumenty jego zwolenników. Nadanie „spójności terytorialnej” wymiaru traktatowego może spowodować lepsze dostosowanie działań antykryzysowych do wymiarów regionalnego i lokalnego oraz poprawę mikroekonomicznych cech polityki strukturalnej.

Jednakże z drugiej strony, należy podkreślić, że pogląd, iż nie należy tego czynić w pośpiechu i bez uwzględnienia czy zabezpieczenia polskich interesów, znajduje coraz większe zrozumienie i uznanie. Argumentów dostarczają nasi najbliżsi zachodni sąsiedzi. Na wniosek Prezydenta Niemiec H. Köhlera, który podobnie jak Prezydent RP wstrzymał się z podpisem pod dokumentem (polskie stroniczne media i politycy wspominali najczęściej tylko V. Klause, Prezydenta Republiki Czeskiej, jako tego, który nie chce złożyć swojego podpisu pod traktatem mimo pozytywnej decyzji parlamentu i który wraz z Prezydentem RP jest „wrogiem” lub – łagodniej – „hamulcowym” Europy), Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe wydał orzeczenie w sprawie zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą zasadniczą RFN. Mimo ogólnie pozytywnej konkluzji orzeczenia, uznającego zgodność Traktatu z niemiecką Ustawą zasadniczą, Trybunał Konstytucyjny wskazał na zawarte w nim niekorzystne z punktu widzenia Niemiec sformułowania i rozwiązania. Uogólniając, można stwierdzić, że sędziowie Trybunału nie zgodzili się, aby deficyt demokracji, będący grzechem pierworodnym UE, zaczął się „rozprzestrzeniać” także na instytucje narodowe Niemiec, a zwłaszcza parlament, jako najwyższy organ przedstawicielski. Uznali tym samym, iż sposób określenia w Traktacie zależności i relacji pomiędzy instytucjami unijnymi a organami państwa niemieckiego, w szczególności parlamentem, są zbyt ogólne i nieprecyzyjne, a parlament nie będzie miał kontroli nad najważniejszymi rozstrzygnięciami dotyczącymi obywateli niemieckich (przyjmuje się, że Unia przejęłaby ok. 80% kompetencji ustawodawczych Bundestagu, co zasadniczo zdeprecjonowałoby jego znaczenie w tej dziedzinie). Dodatkowo podkreślono konieczność zagwarantowania Trybunałowi Konstytucyjnemu nadrzędnej pozycji w rozstrzyganiu kontrowersji wokół decyzji instytucji wspólnoty, któ-

re nie byłyby aprobowane przez Niemcy i ich obywateli. W praktyce oznacza to, że „ostatnie słowo” w przypadku zastrzeżeń i skarg wobec decyzji instytucji UE należeć będzie do Trybunału Konstytucyjnego, nie zaś do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Orzeczenie odnosi się także do przyszłości UE i wskazuje, że gdyby miała ona w przyszłości stać się państwem federalnym, a państwa wspólnoty jego częściami składowymi – podmiotami, to w Niemczech zgoda na to musi zostać wyrażona w ogólnonarodowym referendum. Mówiąc wprost, odrzucono możliwość narzucania przez biurokrację unijną zasadniczego kierunku przemian integracyjnych w Europie i ograniczenia w tym względzie suwerenności narodów.

Z powyższego rozstrzygnięcia wynikają ewidentne sugestie dla polskiej klasy politycznej, choć obawy o to, że pozostaną one jedynie teoretyczne, nie są nieuzasadnione. Wynikają one przede wszystkim z charakterystycznego dla niej „kadencyjnego” sposobu myślenia. Natomiast konstrukcje teoretyczne i sposób myślenia polityków za naszą zachodnią granicą z pewnością można określić jako perspektywiczny i związany z racją stanu. Paradoksalnie, w tym kontekście realistyczne poglądy niektórych teoretyków i polityczne stanowisko w tej sprawie polskiej głowy państwa, acz pozbawionej innowacyjnego wsparcia doradców, jawią się jako zbieżne.

W drugiej części seminarium problemem, który w największym stopniu interesował zebranych, była kwestia wspólnej waluty i polskiego przestąpienia do strefy euro. Nie może to budzić zdziwienia, ponieważ w tym samym czasie swoje stanowiska polityczne w tej sprawie wyrazili przedstawiciele wszystkich najważniejszych instytucji i kompetentnych organów, łącznie z Prezesem RM RP. Kryzys ekonomiczny okazał się bardzo istotnym kryterium oceny skuteczności mechanizmów makroekonomicznych ustanowionych w Eurolandzie, skupiającym 16 państw członkowskich. W ogólnej ocenie przeważał pogląd, iż użyteczność unii walutowej została w ramach obecnego kryzysu potwierdzona, a problemy gospodarcze państw, gdyby nie znajdowały się w unii, byłyby jeszcze większe, niż są, co odnoszono przede wszystkim

do Słowacji. Największe obawy budził los walut niewielkich państw członkowskich UE. Polska doświadczyła ataków spekulacyjnych na swoją walutę, co przez niekorzystne zmiany kursowe mogło się odbić na stanie realnej gospodarki. Sytuacja taka jeszcze bardziej zdeterminowała niektórych finansistów, ekonomistów czy polityków, by zachęcać do podjęcia działań przybliżających Polskę do euro.

Ci, którzy odnoszą się sceptycznie do przyspieszenia działań mających umożliwić Polsce jak najszybsze wejście do strefy euro, także zostali „wyposażeni” przez obecny kryzys w ważne argumenty konserwujące ich sceptycyzm. Okazało się, że w strefie euro kryzys najbardziej dał się we znaki tym państwom, w których stan finansów publicznych nie był zadowalający, a relacja długu publicznego do PKB była zbyt wysoka (w Portugalii 66,4%, Francji 68,0%, Belgii 89,6%, Grecji 97,6%, a we Włoszech aż 105,8%). Stan polskich finansów publicznych nie napawa optymizmem, co potwierdziła dokonana 17 lipca nowelizacja budżetu na 2009 r.

Nawet jeśli pominiemy wspomniane problemy i uznamy, że strefa euro gwarantuje w warunkach kryzysu pewną stabilność makroekonomiczną, to zasadnicze pytanie i tak należy postawić, a mianowicie: czy wejście Polski do strefy euro pozwoli na szybszy rozwój polskiej gospodarki? Odpowiedź oparta na założeniach teoretycznych optymalnego obszaru walutowego jest stosunkowo łatwa i dość jednoznaczna. Powinny przeważać korzyści, a więc i szybszy rozwój gospodarczy. Jednakże warunki kryzysu nakazują pewną ostrożność, a być może i modyfikację takiego pozytywnego stanowiska. Skrajną opinię w tym względzie wyraża francuski ekonomista Christian Saint-Étienne, stwierdzając, że na krótką metę chroni ono m.in. przed kryzysami finansowymi, jednak na dłuższą jest nieopłacalne, o czym świadczą wyniki gospodarcze od 1999 r., które były lepsze w państwach pozostających poza strefą. Przewiduje on, że gdy skończy się już kryzys światowy, państwa, które nie mają euro, będą wręcz zachwycone sytuacją, że go nie mają – zwłaszcza jeśli euro nadal będzie zbyt silne w stosunku do dolara. „Ta waluta jest jak cukierek z trucizną; **broni przed wielkimi wstrząsami, ale**

za cenę stagnacji [wyróżnienie moje]. Poza tym, gdyby kraje takie jak Polska weszły jutro do strefy euro, wywołałoby to w nich szok płacowy – zarobki musiałyby zostać stopniowo wyrównane do tego samego poziomu, co w strefie euro, a to całkowicie unicestwiłoby ich konkurencyjność”¹.

Nawet jeśli podobne poglądy potraktować z należnym naukowym rozważaniem sceptycyzmem, to jednak wyrażają one istotne obawy co do możliwości rozwojowych całej strefy euro i tym bardziej powinny skłaniać do pogłębionej refleksji na temat polskiej akcesji do tej strefy. Niestety, decyzja w tej kwestii będzie podejmowana przez polityków, których wspomniana już krótkookresowa perspektywa widzenia wielu spraw nie rokuje najlepiej. Jeśli w 2011 r., kiedy świat wyjdzie z kryzysu i ożywienie gospodarcze będzie faktem, euro będzie kosztowało ponad 2 USD, będzie to oznaczać, że przed Unią Europejską piętrzą się dopiero problemy, a obecną fazę kryzysu wspominać będziemy z nostalgią.

Joachim Osipiński

¹ Za: „Europa. Magazyn Idei Dziennika” nr 276 (29/2009), 17–18.07.2009.

