



BIULETYN

Nr 68 (1044), 28 czerwca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Unia Gospodarcza i Walutowa 2.0 w zawieszeniu

Paweł Tokarski, Patryk Toporowski

Szczyt Rady Europejskiej, mimo wcześniejszych deklaracji, nie przyniósł większego postępu w tworzeniu „prawdziwej” Unii Gospodarczej i Walutowej, zapowiedzianym przez Przewodniczącego Rady Europejskiej. Względny spokój na rynku obligacji dał politykom europejskim chwilę wytchnienia przed wyborami do Bundestagu. Jednak słabe dane makroekonomiczne oraz niestabilna sytuacja polityczna w państwach południa strefy euro wskazują, że problemy UE-17 są dalekie od rozwiązania. Polska powinna wykorzystać uspokojenie się sytuacji do budowy politycznego poparcia przed spodziewanym przyspieszeniem dyskusji na jesieni.

We wrześniu 2012 r. Europejski Bank Centralny ogłosił szeroki program interwencji na wtórnym rynku długu (tzw. bezwarunkowe transakcje monetarne – Outright Monetary Transactions), co wpłynęło na załagodzenie napięć w strefie euro. Aby zwiększyć jej wiarygodność, instytucje UE wykorzystują również medialnie fakt przystąpienia kolejnego państwa – Łotwy – do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) w styczniu 2014 r. Pod koniec maja wszedł w życie również tzw. dwupak, który przewiduje wzmocnienie koordynacji polityk fiskalnych w ramach UE-17.

Mimo tych pozytywnych sygnałów sytuacja w strefie euro jest daleka od stabilizacji. Niebezpiecznie niski poziom inflacji, rekordowo duże bezrobocie (z wyjątkiem Niemiec i kilku innych państw UE) oraz wątpliwe perspektywy na trwałą poprawę sytuacji w południowych państwach strefy euro składają się na dość niepokojący obraz sytuacji. Wyniki reform strukturalnych na Cyprze, w Grecji, we Włoszech, w Portugalii i Hiszpanii są niezadowolające – potrzeba jeszcze wielu lat lub raczej dekad, aby trwale poprawić funkcjonowanie gospodarki w tych krajach. Poza tym w strefie euro nie widać jeszcze sygnałów ożywienia. Indeks PMI (Purchasing Managers Index) utrzymuje się poniżej 50, co wskazuje na kurczenie się produkcji. Względny spokój w strefie euro jest więc tylko przerwą przed wyborami w Niemczech.

W kierunku „prawdziwej” Unii Gospodarczej i Walutowej. Chwilowe uspokojenie sytuacji nie sprzyja budowie „prawdziwej” UGW. W czerwcu 2012 r. stały przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy ogłosił plan reform UGW w celu jej wzmocnienia. Debata nad jej kształtem przyspieszyła po opublikowaniu propozycji Komisji Europejskiej z 28 listopada 2012 r. oraz planu ogłoszonego 5 grudnia 2012 r. przez przewodniczących Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego.

Od tego czasu propozycje stały się jednak mniej ambitne, a dyskusja zwolniła. Zamiast tego Berlin skoncentrował się na wysokiej stopie bezrobocia wśród młodzieży w południowej Europie. Kwestia ta jest bliższa wyborcom, a politycy podczas kampanii wyborczej niechętnie podejmują rozmowy o jakimkolwiek stałym mechanizmie transferowym. W rezultacie dwa główne projekty – instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności (IKK) oraz w pewnym stopniu unii bankowej – wydają się grzęznąć w ciągłych dyskusjach.

Unia bankowa to sztandarowy projekt UGW 2.0. Jego celem jest przerwanie błędnego koła łączącego sektor finansów publicznych i banki. Od kilku miesięcy projekt ten jest przedmiotem dyskusji. Przyjęto porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzoru, a ostatnio osiągnięto pewien postęp w zakresie zasad restrukturyzacji i kontrolowanej upadłości banków. Opóźniają się jednak niektóre kluczowe elementy, zwłaszcza wspólny fundusz naprawczy banków. Ten instrument mógłby prowadzić do dużych transferów fiskalnych między członkami strefy euro, co jest niechętnie widziane w Niemczech. Wspólny francusko-niemiecki dokument z 30 maja br. nie przyniósł większego postępu w tej sprawie.

Tymczasem w komunikacie Komisji z 20 marca 2013 r. przedstawiono kwestie związane z IKK. Proponuje on wprowadzenie tzw. umów kontraktowych między zainteresowanymi państwami członkowskimi a UE, w połączeniu z mechanizmem solidarności (tj. bodźcami finansowymi). Umowy te byłyby wykorzystywane w celu dotrzymania realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów zawartych w raporcie KE w ramach Semestru Europejskiego lub w ramach Procedury Nadmiernej Nierównowagi makroekonomicznej. Nierozwiązaną kwestią jest, czy w tym instrumencie będą mogły uczestniczyć tylko kraje strefy euro, czy również te, które chcą się przyłączyć do obszaru wspólnej waluty. Odpowiedź jest o tyle istotna, że określi grupę państw wnoszącą wkład finansowy do IKK. Powstaje także pytanie, kiedy nowy instrument zostałby uruchomiony. Nie jest też jasne, w jakim zakresie zainteresowane państwo członkowskie (oraz pozostali członkowie Rady Europejskiej) będzie mogło wpływać na treść kontraktów dotyczących reform. Kolejne ważne pytanie dotyczy tego, w jaki sposób zainteresowany parlament narodowy może być zaangażowany w negocjacje. Szczyt Rady Europejskiej 27–28 czerwca skupił się jednak na innych, pilniejszych kwestiach, takich jak ukończenie negocjacji w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020.

Polska perspektywa. Dla Polski kluczowy jest sposób, w jaki państwa spoza strefy euro, zamierzające przyjąć wspólną walutę, będą partycypować w tych mechanizmach. Polski rząd chciałby także mieć możliwość korzystania z zasobów IKK. Wynika to nie tylko z konieczności przeprowadzenia reform strukturalnych. Jeśli nowy instrument zostanie oparty na odrębnym budżecie strefy euro, może powodować dalszą fragmentację UE. W przypadku Unii Bankowej najważniejszą kwestią pozostaje kontrola transgranicznych przepływów finansowych, gdyż 60% polskiego sektora bankowego jest własnością dużych grup bankowych ulokowanych w strefie euro. W razie kolejnego kryzysu na rynku bankowym mogłaby powstać pokusa ratowania się kosztem spółek córek.

Ponadto Polska ma oczywisty interes w skutecznym funkcjonowaniu tych mechanizmów, ponieważ jej zdolność do wywierania wpływu na wewnętrzne sprawy krajów strefy euro jest bardzo ograniczona. Doświadczenie pokazuje, że Komisja Europejska ma problemy z dyscyplinowaniem państw strefy euro. Na przykład zalecenia fiskalne wydane w ramach Semestru Europejskiego pozwoliły Francji, Hiszpanii, Słowenii, Holandii i Portugalii na wydłużenie terminu na poprawę finansów publicznych. Jest jeszcze inny problem ze skutecznością narzędzi UE – dyskusja o procesie reform strukturalnych jest często uproszczona do sporu między polityką zwiększania wydatków a polityką zaciskania pasa, z pominięciem szerszego kontekstu społecznego i regulacyjnego. Bez szerszej perspektywy projekt architektury UGW będzie niedoskonały.

Problemy te potęguje wzrost liczby mechanizmów w strefie euro, zmniejszający ich skuteczność i mogący utrudnić Polsce dołączenie do tego bloku. Obecny względny spokój daje czas na przeanalizowanie skuteczności reform dotyczących zarządzania gospodarczego, takich jak wprowadzenie Semestru Europejskiego, tzw. sześciopaku oraz dwupaku, paktu euro plus i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. Paktu Fiskalnego). Rozporządzenie w sprawie nowych unijnych Wieloletnich Ram Finansowych 2014–2020 obejmie również mechanizm warunkowości makroekonomicznej, umożliwiając zawieszenie niektórych płatności w przypadku, gdy polityka makroekonomiczna danego kraju jest niewłaściwa. Instrument ten może silnie dyscyplinować, silniej nawet niż zachęty w ramach IKK. Wszystko to, rodzi pytanie o sens powielania dotychczasowych mechanizmów.

Wnioski i rekomendacje. Celem Polski jest, aby nowe projekty w strefie euro były dostępne dla państw spoza tej strefy i nie wpływały negatywnie na spójność całej UE. Na tym polu Polska odniosła do tej pory pewne sukcesy – np. przepisy z 2012 r. dotyczące tzw. paktu fiskalnego gwarantują Polsce dostęp do szczytów strefy euro. Jednak w dłuższej perspektywie Polska, pozostając poza strefą euro, może napotkać większe trudności w realizacji swoich interesów gospodarczych i politycznych. Pojawiają się jeszcze pytania o to, jak polska gospodarka będzie funkcjonować w unii walutowej – a ani sytuacja w strefie euro, ani polska polityka wewnętrzna nie sprzyjają zbliżaniu się do euro. Wcześniej czy później trzeba będzie rozwiązać ten problem.

Polska powinna przyjąć za priorytet wzmocnienie swej konkurencyjności, inaczej wejście do strefy euro może stać się dla niej pułapką. Ostatni projekt gospodarczych rekomendacji Rady w ramach Semestru Europejskiego należy więc przeanalizować i realizować z wielką uwagą. Ponadto plany Polski dotyczące zreformowania obszarów wpływających na gospodarkę, np. edukacji, rynku pracy, regulacji i kilka innych, powinny być realizowane nawet niezależnie od Semestru Europejskiego. Bez gruntownych reform przystąpienie do strefy euro nie tylko byłoby utrudnione, ale mogłoby znacznie zmniejszyć wpływy polityczne Polski.

Dyskusja o UGW 2.0 opóźni się do czasu ogłoszenia wyników wyborów w Niemczech. Jednak już teraz względny spokój umożliwi Polsce zdobycie szerszego wsparcia ze strony innych państw członkowskich. W rozmowach o UGW 2.0 Polska powinna podkreślić szerszy kontekst reform strukturalnych, wykraczających daleko poza płytka debatę prowadzącą się do sporu pomiędzy polityką oszczędności a zwiększaniem wydatków. W debacie tej należy uwzględnić aspekt pro-wzrostowy, zwłaszcza dla sektora MŚP, który wypracowuje dużą część unijnego PKB i jest głównym motorem wzrostu w Polsce (wytworząc 71% PKB). Dlatego Polska powinna podkreślać, że ważne jest nie tylko planowanie architektury UGW, ale także skuteczna realizacja tych planów. Wymaga to także zwiększenia roli Komisji Europejskiej jako strażnika nowych zasad. Polska musi więc zabiegać o właściwe wykorzystanie istniejących mechanizmów, zanim wprowadzone zostaną nowe.