



# BIULETYN

Nr 40 (1152), 28 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

## Problemy Parlamentu Europejskiego z oceną działań trojki podczas kryzysu w strefie euro

**Paweł Tokarski**

*Parlament Europejski (PE) 13 marca 2014 r. ostatecznie zatwierdził rezolucję oceniającą rolę i działania trojki, instytucji ad hoc złożonej z ekspertów Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), stworzonej w celu nadzorowania wypełniania warunków pomocy finansowej dla państw południa strefy euro. Ocena decyzji związanych z pomocą finansową jest konieczna i może dostarczyć ciekawych wniosków dla innych państw, także dla Ukrainy, gdzie systematyczna, ścisła kontrola warunkowości pomocy finansowej USA, UE i MFW będzie niezbędna. Jednak koniec cyklu politycznego i przyspieszająca kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie były najlepszym momentem do dokonania takiej oceny.*

Trojka powstała na podstawie deklaracji szefów państw strefy euro i rządów z 25 marca 2010 r. Jest nieformalnym ciałem do kontaktów z reprezentantami państw strefy euro otrzymujących pomoc finansową: Grecji, Irlandii, Portugalii i Cypru. Jednym z jej głównych zadań jest zapewnienie ścisłej realizacji warunków tej pomocy. Ponieważ spełnienie ich okazało się niezwykle trudne, trojka zaczęła być utożsamiana z ogromnymi kosztami społecznymi. Powrót zaufania do strefy euro i zakończenie europejskiego cyklu politycznego były czynnikami sprzyjającymi dokonaniu oceny efektywności trojki i mandatu, na podstawie którego wykonywała swoje zadania. Dochodzenie zostało przeprowadzone przez Komisję Spraw Gospodarczych i Monetarnych Parlamentu Europejskiego (ECON).

**Dochodzenie w sprawie trojki.** Procedowanie w sprawie oceny roli i działań trojki rozpoczęło się w listopadzie 2013 r. od wysłania specjalnego kwestionariusza do osób piastujących najważniejsze funkcje w instytucjach UE, które podejmowały decyzje o pomocy finansowej, i do państw członkowskich uczestniczących w czterech programach pomocowych. Następnie na początku 2014 r. odbyły się w Parlamencie Europejskim przesłuchania reprezentantów trzech instytucji składających się na trojkę. Delegacja PE odwiedziła też wszystkie cztery państwa członkowskie objęte pakietami pomocowymi, spotykając się z przedstawicielami rządu, opozycji i społeczeństwa. Dochodzeniem kierowało dwóch członków Parlamentu Europejskiego z dwóch największych, rywalizujących frakcji – konserwatywny poseł Othmar Karas z Austrii (EPL – grupa Europejskiej Partii Ludowej) oraz francuski socjalista Liem Hoang Ngoc (S&D – grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów). Taki układ nie sprzyjał osiągnięciu konsensusu i obciążył politycznie całą ocenę.

Eurodeputowany Liem Hoang Ngoc opowiadał się za demontażem trojki i zastąpieniem jej demokratycznie kontrolowanym mechanizmem. Niestety, nie podał szczegółów, jak taki mechanizm miałby wyglądać. Z kolei Othmar Karas podczas przemówienia w parlamencie greckim skrytykował Alexisa Tsiprasa, lidera lewicowo-populistycznej greckiej partii SYRIZA, co spowodowało konflikt z posłami z tego ugrupowania. Także Martin Schulz, przewodniczący Parlamentu Europejskiego i kandydat PES na przewodniczącego Komisji Europejskiej, podczas wizyty w Atenach w listopadzie 2013 r. powiedział, że trojka zrobiła więcej złego niż dobrego i wezwał do pociągnięcia do odpowiedzialności osób, które decydowały o warunkach pomocy finansowej. Trudno takie wypowiedzi nazwać

odpowiedzialnymi, poza tym trzeba pamiętać, że o warunkach pomocy decydowały udzielające jej państwa strefy euro, przede wszystkim Niemcy.

**Wnioski z rezolucji PE.** Dokument dotyczący roli i działań trojki w odniesieniu do państw objętych programem strefy euro przyjęty został na sesji plenarnej PE 13 marca. Koncentruje się on na pięciu głównych kwestiach: podstawie prawnej powołania trojki, procesie decyzyjnym dotyczącym warunków pomocy, legitymacji demokratycznej, jakości danych i prognoz, na podstawie których podejmowano decyzje, oraz osiągniętych efektach w państwach objętych pomocą. Pomimo czasem kontrowersyjnego zachowania posłów prowadzących dochodzenie, raport jest wyważony i obiektywny. Może stanowić dobry punkt wyjścia do dalszych prac eksperckich i decyzji politycznych w przyszłości. Wskazuje na koszty społeczne polityki zacieśnienia fiskalnego, ale przyznaje też, że programy pomocowe osiągnęły swój krótkoterminowy cel, jakim było zapobieżenie niewypłacalności państw strefy euro. Taki scenariusz mógłby spowodować jeszcze większe koszty gospodarcze i społeczne. Rezolucja potwierdza brak wystarczającej podstawy prawnej dla działań KE i EBC, czyli jeden z głównych zarzutów wobec trojki, oraz brak legitymacji demokratycznej.

W dokumencie słusznie zwrócono uwagę, że skuteczność działań i kontroli trojki zależą także od jakości instytucji wykonawczych i ustawodawczych w stolicach państw strefy euro. Stwierdzono, że trojka została koźłem ofiarnym błędów w polityce gospodarczej na szczeblu państw członkowskich. Dostrzeżono potencjalny konflikt interesów EBC, który jednocześnie działa jako doradca techniczny i zapewnia stabilność systemów finansowych państw strefy euro. Ten sam problem dotyczy KE, niezależnej instytucji unijnej, w ramach trojki będącej agentem państw członkowskich strefy euro. W raporcie europosłowie byli raczej ostrożni w ocenie MFV. Jednak mieli pewne wątpliwości co do słuszności jego zaangażowania w pomoc finansową dla państw z niemożliwym do utrzymania poziomem zadłużenia oraz związanym z tym problemem nacisków dużych państw członkowskich.

W raporcie wezwano do ustanowienia jasnych zasad procedowania trojki i poprawy strategii komunikacyjnej oraz do brania pod uwagę szerszego kontekstu programów pomocy finansowej, w tym ich kosztów społecznych. Bardziej ambitne zalecenia, takie jak restrukturyzacja czy częściowe uwspólnotowienie zadłużenia – nie wspominając o utworzeniu Europejskiego Funduszu Walutowego w ramach strefy euro – są słuszne, ale mało prawdopodobne. Konkluzje płynące z raportu nie są prawnie wiążące, a ich polityczne znaczenie będzie słabo dostrzegalne w ferworze walki politycznej pod koniec kadencji Parlamentu. Jednak warto się nad nimi pochylić, gdyż niektóre z nich mogą pojawić się w dyskusji nad pogłębieniem integracji w strefie euro.

**Ocena.** Trudno zignorować fakt, że moment przyjęcia raportu na temat roli i działań trojki nie jest najlepszy. Pojawił się zbyt późno, aby mieć istotny wpływ na przebieg programów pomocowych. Optymalnym czasem dla dokonania takiej oceny była druga połowa 2011 r., kiedy stało się jasne, że pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji będzie niewystarczający. Teraz upolitycznienie raportu wobec wyborów europejskich jest prawdziwym problemem. Ocena Othmara Karasa była wyważona, ale jego ingerencja w grecką politykę raczej stwarzała problemy niż je próbowała rozwiązać. Z kolei wysiłki Martina Schulza, aby zyskać poparcie wyborców sprzeciwiających się dalszym oszczędnościom, są skazane na porażkę z uwagi na dużo bardziej radykalny przekaz partii politycznych, takich jak grecka SYRIZA. Populistyczny ton przyjmowany w Parlamencie Europejskim spycha południowych członków strefy euro z drogi reform strukturalnych. Problemy w Grecji, Portugalii i na Cyprze będą trwać dłużej niż kadencja następnego Parlamentu, a głosy ze Strasburga, wzywające do złagodzenia reform, osłabiły skuteczność nacisku na państwa z tej grupy. Parlament Europejski również podkopał swoją pozycję przez rozpoczęcie obciążonego politycznie dochodzenia, które choć okazało się rozsądne, nie przyczyniło się do rozwiązania wyjściowych problemów, a wręcz przeciwnie – może je pogłębić.

Główną lekcją, jaką należy z całej sprawy wyciągnąć, także dla państw spoza strefy euro, jest to, że reformy mogą być skuteczne tylko dzięki silnemu zaangażowaniu rządzącej klasy politycznej, gotowej zapłacić cenę za trudne decyzje polityczne w celu pchnięcia gospodarki na właściwe tory. Skupienie się na wskaźnikach fiskalnych nie wystarczy i powinno zostać wsparte poprawą funkcjonowania instytucji rynkowych, a także szeroką kampanią społeczną przeciwko korupcji. Istotne są także środki pozaekonomiczne, takie jak wzmocnienie demokratycznej kontroli przez niezależne media i think tanki. Należy wziąć to pod uwagę przy planowaniu nie tylko szczegółów warunkowości pomocy finansowej dla Ukrainy, lecz także kolejnego pakietu pomocowego dla Grecji, oczekiwanego w drugiej połowie roku.

Dalsza integracja gospodarcza i polityczna w strefie euro zależą będzie od europosłów wybieranych w maju 2014 r. Dlatego polscy kandydaci powinni być gotowi do zaangażowania się w złożone kwestie natury ekonomicznej i prawnej, które rzadko przyciągają uwagę mediów. W przeciwnym razie reprezentacja Polski w głównym organie legislacyjnym UE nie będzie wystarczająca. Takie wrażenie można odnieść z raportu na temat roli i działań trojki, w którym stwierdzono, że fundusze strukturalne UE i polityka spójności „nie przyniosły efektów”. Doświadczenie niektórych nowych państw członkowskich UE dowodzi inaczej, niestety – zabrakło wzmianki o tym w tekście końcowym sprawozdania.