



# GOSPODARKA UNII EUROPEJSKIEJ

REAKCJA NA KRYZYS

I PERSPEKTYWY NA NOWE DZIESIĘCIOLECIE

Redakcja

Marcin Koczor, Paweł Tokarski

GOSPODARKA UNII EUROPEJSKIEJ  
REAKCJA NA KRYZYS  
I PERSPEKTYWY NA NOWE DZIESIĘCIOLECIE

Redakcja  
Marcin Koczor, Paweł Tokarski

Publikacja finansowana przez Narodowy Bank Polski

Tłumaczenie: Magdalena Klimowicz, Anna Żukowska-Maziarska

Zdjęcie na okładce: Strajk generalny w Grecji, 24 lutego 2010 r.,  
Milos Bicanski/Stringer/Getty Images News/Flash Press Media

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Warszawa 2011

ISBN 978-83-62453-16-0

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa, Poland  
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99  
e-mail: [pism@pism.pl](mailto:pism@pism.pl), [www.pism.pl](http://www.pism.pl)

# SPIS TREŚCI

Wstęp .....	5
-------------	---

## **Wystąpienie otwierające konferencję**

Paweł Samecki Reakcja Unii Europejskiej na kryzys i recesję: co osiągnięto, a czego brakuje? .....	9
--	---

## **CZĘŚĆ I**

### **Reakcja Unii Europejskiej na globalny kryzys gospodarczy i finansowy: ocena działań**

Christophe Galand Stosowanie reguł pomocy publicznej w sektorze finansowym podczas obecnego kryzysu .....	19
Jan Szczodrowski Polityka konkurencji Unii Europejskiej w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego .....	24
Olga Szczepańska Zmiany regulacyjne i instytucjonalne w systemie finansowym Unii Europejskiej po wybuchu światowego kryzysu .....	33
Benedicta Marzinotto Ocena reakcji Unii Europejskiej na kryzys w Grecji i na sytuację w strefie euro .....	42

## **CZĘŚĆ II**

### **Reforma zarządzania gospodarczego w UE: kolejne etapy i ostateczne rezultaty**

Cinzia Alcidi Makro nierównowaga i makro dostosowanie doświadczenia dwóch peryferii: UE <i>versus</i> strefa euro .....	49
Tomasz Skurzewski Reforma zarządzania gospodarczego w UE – kolejne etapy i ostateczne rezultaty – polski punkt widzenia .....	56

### **CZĘŚĆ III**

#### **Główne dźwignie strategii Europa 2020: perspektywa sukcesu?**

Paweł Tokarski	
Budżet UE jako narzędzie wdrażania strategii Europa 2020 . . . . .	63
Fabian Zuleeg	
Jednolity rynek w nowym dziesięcioleciu w kontekście strategii Europa 2020 . . . . .	69
Philip Whyte	
Polityka handlowa a strategia Europa 2020 . . . . .	74

#### **Wystąpienie zamykające konferencję**

Maciej Witucki	
Jak zwiększyć konkurencyjność Unii Europejskiej? . . . . .	81
Wnioski końcowe . . . . .	85
Autorzy . . . . .	89

## WSTĘP

Niniejsza publikacja składa się z artykułów przygotowanych przez prelegentów uczestniczących w konferencji „The EU economy: response to the crisis and prospects for the new decade”. Konferencja została zorganizowana 18 stycznia 2011 r. przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych przy wsparciu Narodowego Banku Polskiego i Grupy TP S.A. i dotyczyła oceny reakcji UE na globalny kryzys oraz europejskiej strategii na okres po nim. Kryzys finansowy i gospodarczy w dużym stopniu dotknął europejską gospodarkę i zniweczył, według Komisji Europejskiej, średnio cztery lata wzrostu gospodarczego<sup>1</sup>. UE zainicjowała szereg działań antykryzysowych, które zostały skierowane do sektora finansowego i gospodarki realnej. Podczas konferencji PISM położono nacisk na analizę głównych instrumentów służących łagodzeniu skutków obecnego kryzysu oraz zapobieganiu podobnym problemom w przyszłości. W nawiązaniu do dyskusji, publikacja zawiera artykuły dotyczące dwóch podstawowych typów działań antykryzysowych, które zostały przyjęte na poziomie UE, mianowicie:

**działań łagodzących**, koncentrujących się na zapewnieniu wsparcia sektorowi finansowemu i gospodarce realnej, aby zmniejszyć skutki kryzysu. Obejmują głównie pomoc publiczną dla instytucji finansowych, której specjalne ramy zostały przyjęte przez Komisję Europejską, wsparcie płynnościowe dla banków udzielane przez Europejski Bank Centralny oraz działania stymulacyjne w ramach Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej. Do tej kategorii działań może być również zaliczona pomoc finansowa dla sześciu państw UE (ze strefy euro: Grecji, Irlandii, Portugalii, a spoza strefy: Łotwy, Rumunii i Węgier),

**działań prewencyjnych**, koncentrujących się na zapobieganiu kryzysom w UE. Działania te mają charakter systemowy i obejmują m.in. reformy regulacyjne w sektorze finansowym (m.in. wzmocnienie wymogów kapitałowych, uregulowanie działalności agencji ratingowych, wzmocnienie reguł dotyczących zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi oraz zaostrzenie reguł dotyczących wypłat premii w instytucjach finansowych), reformę nadzoru finansowego oraz wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w UE.

Jako że celem konferencji była również analiza perspektyw rozwoju sytuacji w gospodarce UE, niniejsza publikacja zawiera artykuły dotyczące jej pokryzysowej strategii gospodarczej, analizowanej w kontekście trzech

---

<sup>1</sup> European Commission, *Annual Growth Survey: Macroeconomic report*, COM(2011) 11 final ANNEXE 2, s. 6.

dźwigni strategii Europa 2020: budżetu UE, jednolitego rynku oraz polityki handlowej.

Niniejsza publikacja jest tłumaczeniem wersji angielskiej. Jako redaktorzy dokonaliśmy szczegółowej weryfikacji merytorycznej przekładów wszystkich tekstów na język polski i bierzemy pełną odpowiedzialność za jakość tłumaczeń, w tym za ewentualne pomyłki i nieścisłości.

Jako osoby odpowiedzialne za organizację konferencji, a także redakcję niniejszej publikacji, chcielibyśmy podziękować prelegentom za ich udział oraz za przygotowanie tekstów. Realizacja całego projektu nie byłaby możliwa bez wsparcia ze strony Narodowego Banku Polskiego i Grupy TP S.A.

*Marcin Koczor, Paweł Tokarski*

## **Wystąpienie otwierające konferencję**





## REAKCJA UNII EUROPEJSKIEJ NA KRYZYS I RECESJĘ: CO OSIĄGNIĘTO, A CZEGO BRAKUJE?

Analizując dotychczasową reakcję Unii Europejskiej na kryzys finansowy i następującą po nim recesję, należy zwrócić uwagę na cztery zagadnienia. Po pierwsze – przyczyny kryzysu; po drugie – jego przejawy i rozwój wydarzeń; po trzecie – dotychczasową reakcję Unii; po czwarte – kwestie, które nie zostały podjęte lub o których zapomniano. Szczególną uwagę poświęcę dwu ostatnim punktom.

### PRZYCZYNY KRYZYSU FINANSOWEGO

Wydaje się, że trzy główne przyczyny kryzysu wiążą się z: globalną nierównowagą finansową, niewłaściwym funkcjonowaniem niektórych rynków i nieadekwatną polityką pieniężną amerykańskiej Rezerwy Federalnej (Fed) w latach poprzedzających kryzys.

Globalna nierównowaga to dobrze znane zjawisko. Istnieje od wielu lat, jako że główni gracze światowej sceny politycznej powoli zmieniają swoje struktury wewnętrzne, natomiast reguły gry, tzn. światowego ładu gospodarczego, w ostatnim dziesięcioleciu Wielkiej Normalizacji (*Great Moderation*) pozostały niezmiennie. Mówiąc prostym językiem: Stany Zjednoczone miały prawie permanentny deficyt handlowy, Chiny i kraje Dalekiego Wschodu odnotowywały ogromne nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących, podczas gdy w Europie (ujmowanej jako całość) na rachunku tym obserwowano wynik neutralny lub nieznacznie dodatni, głównie dzięki wskaźnikom eksportowym Niemiec. Amerykański deficyt budżetowy finansowały państwa Azji Wschodniej, kupując obligacje emitowane przez Stany Zjednoczone. Olbrzymie wydatki na cele publiczne w USA szły w parze z bardzo wysokimi wskaźnikami konsumpcji obywateli, którą napędzała wieloletnia luźna polityka monetarna Fed.

Dziś, z perspektywy czasu, możemy stwierdzić, że właśnie ta polityka przyczyniła się do wybuchu kryzysu, ponieważ stworzyła nadmierne duże popyt na względnie nisko oprocentowane kredyty hipoteczne. Rynki finansowe postrzegały sytuację jako bezpieczną, świadomie lub nieświadomie ignorując ryzyka. Kiedy w pewnym momencie Fed zaczął podnosić stopy procentowe, aby przeciwdziałać ryzyku wzrostu inflacji, wynikającemu z niezależnych od siebie podwyżek cen ropy naftowej, produktów żywnościowych i surowców, kredytobiorcom z segmentu *sub-prime* coraz trudniej było regulować zobowiązania wobec banków. Pomimo niejasnych starań instytucji finansowych, mających na celu

rozwiązanie problemu przez sekurytyzację złych długów, doszło do wybuchu kryzysu.

#### PRZEJAWY KRYZYSU I ROZWÓJ WYDARZEŃ

Przejawy kryzysu i rozwój wydarzeń nabrały dramatycznego wyrazu. Początkowy kryzys na rynku *sub-prime* rozlał się na pozostałą część sektora bankowego, a w niedługim czasie objął cały sektor finansowy. Poprzez zakup aktywów o obniżonej wartości rynkowej kryzysową chorobą zaraziły się także banki europejskie, a szerzej – instytucje finansowe. Banki bardzo niechętnie pożyczają pieniądze na rynku międzybankowym. Drastycznie spadła dostępność kredytów, co spowodowało poważne problemy związane z płynnością finansową.

Nieuniknione było, że ten kryzys istotnie odbije się na realnej gospodarce. Warto przypomnieć, że w roku 2009 był kwartał lub dwa kwartały, w których wskaźniki międzynarodowego handlu spadły aż o jedną czwartą. W wielu krajach kwartalne wskaźniki PKB kształtowały się na poziomie o 10% niższym niż rok wcześniej. Następstwa kryzysu w Unii Europejskiej okazały się zróżnicowane, bo ich rozkład geograficzny był bardzo nierównomierny. Dobrym przykładem jest porównanie wartości 1,8% tempa wzrostu PKB odnotowanego w Polsce z danymi z krajów leżących w tym samym regionie, tzn. Litwy i Łotwy, w których odnotowano spadek tempa wzrostu gospodarczego o ponad 15%.

Oczekiwano, że rok 2010 przyniesie gospodarce europejskiej trochę wytchnienia. W niektórych państwach strefy euro sytuacja rzeczywiście powoli zaczęła się stabilizować. Niestety jednak, na peryferiach Europy pojawił się kolejny problem – kryzys finansów publicznych. Recesja bezlitośnie obnażyła strukturalną słabość kilku państw członkowskich Unii, w których bodziec fiskalny negatywnie wpłynął na politykę fiskalną. Potrzeby pożyczkowe Grecji, a następnie Irlandii przekroczyły ich możliwości finansowania i po trwających jakiś czas negocjacjach przywódcy państw strefy euro niechętnie zgodzili się na udzielenie pomocy (*bailout*), co zostanie omówione w dalszej części.

#### REAKCJA UNII EUROPEJSKIEJ NA KRYZYS

Już w 2008 r. powąga sytuacji skłoniła banki centralne i rządy do podjęcia ważnych działań, których celem była walka z kryzysem. Zgodnie z rodzajem tych działań reakcje na kryzys i będącą jego następstwem recesję można podzielić na trzy kategorie:

- zwiększanie płynności systemu przez banki centralne;
- zastosowanie bodźca fiskalnego przez rządy, Komisję Europejską i europejskie międzynarodowe instytucje finansowe,

– wprowadzenie zmian regulacyjnych i instytucjonalnych na szczeblu unijnym i narodowym, częściowo wynikających z rozwiązań wprowadzonych w skali globalnej.

Główne punkty koncentracji działań UE będących odpowiedzią na kryzys zmieniały się w miarę rozwoju wydarzeń i obejmowały: stabilizację rynków finansowych, przeciwdziałanie zastożowi w gospodarce realnej przez zastosowanie bodźca fiskalnego, czy wreszcie uzgodnienia mechanizmów pomocowych. Początkowa reakcja polegała na zapewnieniu przez Europejski Bank Centralny i banki centralne spoza strefy euro dodatkowej płynności na nieznaną dotychczas skalę oraz dokonaniu przez rządy zastrzyków kapitału dla mających problemy instytucji finansowych. Z dzisiejszej perspektywy wydaje się, że te działania były właściwe i zostały przeprowadzone w odpowiednim czasie. Na razie ich koszt w postaci wyższej inflacji jeszcze się nie uwidocznił, co jednak nie oznacza, że presje inflacyjne nie wystąpią.

W celu zwalczania recesji wdrożono środki fiskalne. Wartość pomocy ze źródeł publicznych, udzielonej w ramach Europejskiego Planu Naprawy Gospodarczej obejmującego lata 2009 i 2010, wyniosła 400 mld euro, czyli ok. 3,3% PKB całej Unii Europejskiej. Plan został uzgodniony na szczeblu unijnym dość szybko. Chociaż w głównej mierze składał się z narodowych programów poszczególnych państw członkowskich, tempo, w jakim zostały ujęte we wspólną całość, było imponujące. Jednym z ważnych punktów planu było to, że zaplanowane w nim inwestycje miały na celu z jednej strony pobudzenie popytu w perspektywie krótkoterminowej, a z drugiej – pomoc w restrukturyzacji gospodarki europejskiej i przygotowanie jej na wyzwania długoterminowe, jak zmiany klimatyczne czy problemy energetyczne. Budżet UE również został włączony w te działania: wcześniejsza wypłata zaliczek ze środków przewidzianych w polityce spójności była niewielkim, ale konkretnym posunięciem, zwłaszcza dla rządów nowych państw członkowskich pozbawionych gotówki wskutek kurczenia się bazy podatkowej. Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju poszły za tym przykładem i co najmniej podwoiły wartość swoich programów pożyczkowych adresowanych zarówno do administracji publicznej, jak i do sektora prywatnego, pozbawionego części dostępu do kredytów w bankach komercyjnych.

Trzecia kategoria działań, tj. zmiany o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym, wydaje się najważniejsza w perspektywie długoterminowej. Niektóre reformy zostały zapoczątkowane na szczeblu globalnym. Kryzys zainspirował G20 do zaproponowania działań w zakresie poprawy funkcjonowania instytucji systemu Bretton Woods i w najważniejszych obszarach międzynarodowych ram regulacyjnych, np. nowych wymogów Bazylea III dotyczących sektora bankowego. Wzmocnienie bazy kapitałowej przez podwyższenie progu kapitału Tier 1, zastosowanie antycyklicznych mechanizmów

buforowych, czy wprowadzenie nowych minimalnych wymagań dotyczących płynności – wszystkie te nowe działania wydają się sensowne, chociaż ich skutki będą widoczne w dalekiej perspektywie. Bieżące prace nad rozwiązaniami umożliwiającymi kontrolowaną naprawę banków powinny również przyczynić się do poprawy sytuacji.

Unia Europejska poczyniła znaczne postępy w reformowaniu swojego systemu nadzoru finansowego, aby był w stanie sprawniej reagować na ryzyka – niedawno utworzono trzy nowe urzędy europejskie. Oprócz harmonizacji standardów nadzoru ich kompetencje będą obejmować prowadzenie mediacji, a może nawet *de facto* rozstrzyganie sporów między narodowymi urzędami nadzoru finansowego. W styczniu 2011 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Jest ona odpowiedzialna za dokonywanie oceny ryzyk systemowych niestabilności finansowej poszczególnych państw członkowskich UE. Można mieć wątpliwości co do potencjału operacyjnego organu złożonego z tak wielu członków, jak również co do tego, czy sygnały formułowane przez to gremium nie będą osłabiane przez ministrów finansów, jednak sama idea powołania tego rodzaju instytucji jest cenna.

Kolejnym rozległym obszarem reform jest Pakt Stabilności i Wzrostu. Pewne elementy reformy zostały już wprowadzone, inne wciąż są przedmiotem rozmów. Ogólnie mówiąc, istnieje potrzeba wzmocnienia prewencyjnego ramienia Paktu. Pogląd, że poprzedni Pakt Stabilności i Wzrostu nie był wystarczająco rygorystyczny, jest wyjątkowo dyplomatycznym stwierdzeniem, bowiem przez lata umożliwiał niektórym państwom członkowskim prowadzenie nieodpowiedzialnej polityki budżetowej. Rozważna polityka budżetowa, oparta na zasadzie wzrostu wydatków na cele publiczne nieprzekraczającego średnioterminowej prognozy tempa wzrostu PKB, połączona z nakładaniem sankcji, gdy ten wymóg nie jest spełniany, w istocie już stanowi jakiś postęp. Mechanizm głosowania nad wprowadzaniem sankcji metodą odwróconej większości ma na celu zapewnienie bardziej rygorystycznego podejścia i zastąpienie słabej metody wzajemnej presji (*peer pressure*), która w ostatnim dziesięcioleciu się nie sprawdziła. Jednak nawet to, że negocjacje nad wprowadzeniem sankcji się przeciągają, pokazuje, jak ten proces jest upolityczniony, a jednocześnie potwierdza, że pełny automatyzm w ich nakładaniu jest mało prawdopodobny. Niestety, oznacza to, że w dalszym ciągu będzie istnieć przestrzeń, w której pojawią się wyjątki.

Proponowane przez Komisję zmiany dotyczące naprawczego ramienia Paktu powinny również zostać przyjęte pozytywnie. Nadanie znaczenia operacyjnego kryterium długu publicznego w ramach procedury nadmiernego deficytu i bardziej zdecydowane działania wobec państw strefy euro egzekwujące spełnianie tego wymogu wydają się sensowne, zwłaszcza teraz, kiedy widać, że w pewnych okolicznościach

dług publiczny może okazać się bombą zegarową, która może wybuchnąć w każdym rejonie Europy.

Analizując problem długu publicznego, trudno nie zrobić małej dygresji i nie wspomnieć o potrzebie uwzględniania konsekwencji reformy systemów emerytalnych przy ocenie ogólnej kondycji i poziomu zrównoważenia finansów publicznych poszczególnych państw członkowskich z ekonomicznego punktu widzenia, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

Kolejnym obszarem wprowadzania zmian jest nadzór nad nierównowagą makroekonomiczną, a w bardziej ogólnym ujęciu – koordynacja różnych elementów polityki gospodarczej. Obiecująco wygląda pakiet działań przewidujący dokonywanie regularnych ocen ryzyka, stosowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania i zasad wprowadzenia działań korygujących w ramach procedury nadmiernej nierównowagi (*Excessive Imbalance Procedure*). Jednak wszystkie te rozwiązania muszą dopiero sprawdzić się w praktyce; dziś trudno ocenić, jak skuteczny będzie ten pakiet, ponieważ obejmie dużą liczbę obszarów, które zostaną poddane monitoringowi. Nie wiemy, w jakim stopniu zalecenia Rady Europejskiej będą wymagać podjęcia konkretnych działań przez rządy itd.

Ostatnim wartym omówienia elementem reformy instytucjonalnej jest oczywiście Europejski Mechanizm Stabilności (ESM), który ma zastąpić tymczasowy Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF). EFSF jest narzędziem, które zostało z trudem opracowane *ad hoc* w czasie greckiej fazy kryzysu finansów publicznych. Kiedy wybuchł kryzys finansowy, instytucje unijne nie były przygotowane do uporania się z nim. Ostatecznie uzgodniono zasady funkcjonowania instrumentu. Od 2013 r. ESM przejmie zadanie udzielania pomocy państwom członkowskim, które nie będą w stanie rolować swojego zadłużenia. Kilka cech Europejskiego Mechanizmu Stabilności sprawia jednak, że jest interesujący, a nawet kontrowersyjny, nie wspominając o tym, że samo utworzenie instrumentu niektórzy ekonomiści uważali za błąd. Twierdzili oni bowiem, że jego funkcjonowanie będzie wiązać się z pokusą nadużycia (*moral hazard*) po stronie rządów. Pomoc finansowa będzie przyznawana indywidualnie, nie na zasadzie automatyzmu. Ważnym sygnałem jest zastosowanie klauzul wspólnego działania (CACs) wobec obligacji emitowanych przez państwa członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), praktykowane w programach ratunkowych MFW dla gospodarek wschodzących i krajów rozwijających się. Sugeruje bowiem, że w razie niewywiązania się emitentów z płatności, inwestorzy prywatni mogą ponieść częściowe straty. Przynajmniej oznacza to, że takie niewywiązanie się może w ogóle nastąpić. To z kolei przekłada się na spadek wiarygodności kredytowej niektórych państw członkowskich i bardziej zróżnicowane traktowanie poszczególnych państw członkowskich UGW przez rynki finansowe.

W ten sposób można postrzegać reformy i zmiany już wprowadzone lub będące na etapie wdrażania. Powstaje jednak kolejne pytanie, dość ważne, zwłaszcza kiedy myślimy o perspektywach na nowe dziesięciolecie: czy w tym pakiecie reform jeszcze czegoś brakuje, jeżeli tak – to czego? Aby stwierdzić, czego brakuje, musimy zrobić krok wstecz i jeszcze raz dokładnie przyjrzeć się strefie euro.

#### JAKIE ZADANIA STOJĄ PRZED NAMI?

Nawet jeśli obecne problemy zostaną w najbliższych miesiącach zażegnane, a tak najprawdopodobniej będzie, trzeba przyznać, że kryzys ujawnił wiele słabości w strefie euro.

Jedną z nich jest duże zróżnicowanie tej strefy, połączone z niskim stopniem strukturalnego przygotowania państw peryferyjnych tego obszaru do funkcjonowania w tym systemie w ramach wspólnej polityki pieniężnej. Dziś okazuje się, że kryteria z Maastricht oraz ramy instytucjonalne i regulacyjne opracowane na początku lat 90. XX wieku nie były wystarczające, aby osiągnąć jednolitość i konwergencję w strefie euro. Reguły zarządzania gospodarczego w państwach strefy euro również były za mało rygorystyczne, by można było zapewnić zdrową politykę gospodarczą i odpowiednie zachowanie instytucji finansowych. Koordynacja polityk gospodarczych państw strefy euro, a w szerszym ujęciu Unii Europejskiej, jest słaba. Brak wspólnej podpory fiskalnej dla wspólnej waluty nie tylko jest widoczny, lecz także, jak się wydaje, w najbliższej przyszłości będzie się utrzymywał. Dziś nic nie wskazuje na takie przyspieszenie integracji politycznej, że preferencje poszczególnych państw członkowskich, dotyczące charakteru czy też skali wydatków budżetowych, znikną – powiedzmy – do końca tego dziesięciolecia.

Jednocześnie nowe państwa członkowskie, które wciąż nie należą do UGW, prawdopodobnie będą kontynuować starania o przyjęcie euro, jednak w różnym tempie. Wielu ekonomistów uważa, że przystąpienie do UGW uchroni te gospodarki przed nadmiernie chwiejnymi kursami walut (dotyczy to krajów, w których obowiązuje zasada płynnych kursów) lub przed zawirowaniami na własnych rynkach finansowych. Jak pokazuje przykład Słowenii, Cypru, Malty, a nawet Słowacji, takie opinie mają solidne podstawy, bowiem w żadnym z tych państw nie doszło do poważnych zaburzeń rynku finansowego, chociaż w niektórych nastąpiły wyraźne spadki.

Tak więc, w ciągu obecnej dekady, czy raczej pod jej koniec, strefa euro prawdopodobnie się poszerzy. Można prognozować, że w 2020 r. obejmie ponad dwadzieścia państw członkowskich, przy czym Wielka Brytania, Dania i Szwecja wciąż będą pozostawać poza jej granicami. Dzięki takiemu rozszerzeniu strefa euro byłaby nawet bardziej zróżnicowana w kategorii realnej konwergencji, niż jest obecnie.

Zwiększone zróżnicowanie rozszerzonej UGW, przy jednoczesnym braku wspólnej polityki fiskalnej na szczeblu unijnym, będzie oznaczać, że strefa euro zostanie narażona na ryzyko jeszcze większe niż obecne, wynikające z nieodpowiedniej polityki pieniężnej, opartej na zasadzie *one size must fit all*. W sytuacji zintegrowania rynków towarów i usług, swobodnego przepływu kapitału krótko- i długoterminowego, ale wobec braku wspólnej polityki fiskalnej i mobilności pracowników, państwa członkowskie Unii Europejskiej będą musiały dysponować innymi silnymi instrumentami. Takimi, które pomogłyby osiągnąć elastyczność umożliwiającą uporanie się z ryzykiem asymetrycznych wstrząsów, którym nie będzie można łatwo zaradzić ze względu na istnienie wspólnej polityki pieniężnej.

To właśnie w tym obszarze znalazłoby się miejsce dla wspólnych europejskich polityk finansowanych z budżetu Unii. Takie polityki można by i powinno się prowadzić w celu zwiększenia elastyczności gospodarki Unii Europejskiej jako całości. Budżet Unii Europejskiej mógłby zrekompensować brak wspólnej unijnej polityki fiskalnej. David Marsh, jeden z najwybitniejszych ekspertów w zakresie polityczno-gospodarczych aspektów funkcjonowania euro, w książce *The Euro* pisze, że wszyscy eksperci związani z projektem UGW od początku wyraźnie twierdzili, iż mechanizmy dobrze funkcjonujących dostosowań gospodarczych powinny zostać wdrożone w państwach członkowskich oraz na szczeblu europejskim. Dodaje jednak, że ten warunek prawdopodobnie nigdy nie zostanie spełniony ze względu na presję ograniczania finansowania i niechęć do wszelkich oznak federalizmu fiskalnego na szczeblu unijnym<sup>2</sup>. Transfery z budżetu Unii do poszczególnych państw członkowskich w wysokości zaledwie 1% unijnego PKB to zdecydowanie za mało, by można było sfinansować wspomniany mechanizm sprawnych działań dostosowawczych. Skala tych płatności prawdopodobnie musiałaby być kilkakrotnie wyższa niż obecnie, a także, oczywiście, mieć inne funkcje niż te, które dziś spełnia budżet unijny.

Ponadto relatywna wielkość rzeczywistych transferów z budżetu unijnego przez ostatnie kilkanaście lat ulega zmniejszeniu. Kilka państw będących płatnikami netto uważa, że dalsze zmniejszenie jest uzasadnione i będzie oznaczać dążenie do ogólnoeuropejskiej konsolidacji fiskalnej. Należy przy tym podkreślić, że nie oznacza to propagowania idei zwiększenia skali funduszy dla nowych państw członkowskich. Krótko mówiąc, projekt UGW nie został zakończony i mimo że budżet unijny mógłby stanowić jego dobre dopełnienie, takie rozwiązanie, ze względu na *realpolitik*, jest mało prawdopodobne.

<sup>2</sup> D. Marsh, *The Euro. The politics of the New Global Currency*, Yale University Press, New Haven-London 2009, s. 242-244.



## WNIOSKI

Ogólny problem reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej polega na tym, że dotychczas miała ona charakter niejednorodnej układanki, a decyzje podejmowane w jej ramach cechowała doraźność. Zmiany dotyczą tylko niektórych jej elementów i są powodowane bieżącym rozwojem wydarzeń. Sposób, w jaki do tej pory reformuje się system zarządzania gospodarczego, można i trzeba ulepszyć. Wdrażane zmiany i reformy są użyteczne, lecz niewystarczające. Z pewnością nie można oczekiwać od przywódców unijnych, że gdy europejski dom płonie, będą kierować się holistyczną wizją niezbędnych zmian, jakie należy wprowadzić w tym domu i sposobie, w jaki został zbudowany. Kryzys jest jednak okazją do opracowania szczegółowego planu ukończenia projektu UGW, kiedy już pożar zostanie ugaszony. Wspólna wizja wymaga jednak woli politycznej, a wśród przywódców Unii obecnie jej brak.

Przedstawiciele banków centralnych często podkreślają znaczenie niepewności sytuacji. Przyszłość jest wielką niewiadomą. Żyjemy w niestabilnym świecie i przyzwyczailiśmy się już do tego, że nic nie jest pewne, jeżeli chodzi o nasze życie i nasz los. Jednak brak jasności naszych zamierzeń i celów jest czymś dziwnym. Kiedyś Unia Europejska funkcjonowała według harmonogramu terminów i celów. W latach 60. XX wieku utworzono unię celną na długo przed określonym dla niej terminem. Jednolity rynek tworzone a euro przyjmowano zgodnie ze szczegółowo opracowanym planem przewidującym harmonogram terminów. Niestety, współcześni przywódcy unijni nie są w stanie jednoznacznie odpowiedzieć na proste pytanie: dokąd zmierzamy? I nie jest to kwestia *finalité* integracji europejskiej. Innymi słowy: czy projekt UGW ukończymy dopiero w trzeciej dekadzie tego wieku?

## BIBLIOGRAFIA

Marsh D., *The Euro. The Politics of the New Global Currency*, Yale University Press, New Haven–London 2009.

\* *Opinie wyrażone w niniejszym tekście są wyłącznie opiniami autora.*

## **CZĘŚĆ I**

### **Reakcja Unii Europejskiej na globalny kryzys gospodarczy i finansowy: ocena działań**



## STOSOWANIE REGUŁ POMOCY PUBLICZNEJ W SEKTORZE FINANSOWYM PODCZAS OBECNEGO KRYZYSU

Art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wprowadza całkowity zakaz pomocy publicznej zakłócającej konkurencję. Dopuszcza jednak pewne wyjątki, zwłaszcza w przypadku pomocy mającej na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego” lub „przeznaczonej na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych [...], o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”. Art. 108 zastrzega, że przed udzieleniem jakiegokolwiek pomocy państwa członkowskie muszą informować o tym Komisję i uzyskać jej zgodę.

Procedurę stosowania tak ogólnych przepisów w razie pomocy firmom będącym w trudnej sytuacji Komisja precyzuje w Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Wytyczne R&R)<sup>3</sup>. W dokumencie tym Komisja przypomina, że „opuszczanie rynku przez przedsiębiorstwa nieefektywne jest zjawiskiem normalnym”. Pomoc przedsiębiorstwom zagrożonym „wywołuje szczególne zagrożenia dla konkurencji, ponieważ może niesprawiedliwie przesunąć ciężar dostosowania strukturalnego i związane z tym problemy społeczne i gospodarcze na innych producentów” i „należy do rodzajów pomocy państwa powodujących największe zakłócenia”. Wytyczne wyjaśniają, że pomoc w celu restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw będzie dozwolona tylko w przypadku spełnienia łącznie trzech warunków: I) beneficjent wprowadzi w życie plan restrukturyzacji przedstawiający okoliczności, które doprowadziły do trudności i przywracający długoterminową rentowność przedsiębiorstwa. Pomocy nie wolno udzielać w celu sztucznego utrzymania przy życiu nierentownych firm; ma ona tylko umożliwić restrukturyzację, w wyniku której przedsiębiorstwo będzie mogło znów stanąć na własnych nogach, bez ciągłego wsparcia; II) aby uniknąć nadmiernego zakłócenia konkurencji, należy zastosować środki wyrównawcze. Środki te mogą polegać na zbyciu aktywów, ograniczeniu zdolności produkcyjnych lub udziału w rynku oraz zmniejszeniu barier wejścia na dane rynki; III) beneficjent i jego właściciele muszą pokryć znaczną część kosztów restrukturyzacji ze środków wewnętrznych (np. sprzedaży aktywów) albo środków pozyskanych na rynku. Pomoc musi

---

<sup>3</sup> Journal of the European Union (OJ) C 244, 1.10.2004, s. 2.

być ponadto ograniczona do minimum kosztów niezbędnych do sfinansowania restrukturyzacji.

Upadek banku Lehman Brothers w połowie września 2008 r. wywołał ogólną erozję zaufania do sektora finansowego. Od końca tego miesiąca informowano o kolejnych wielkich pakietach pomocowych, za którymi poszło wprowadzenie planów gwarancji rządowych, nastawionych na zapewnienie nieprzerwanego dostępu banków do finansowania. Stabilność systemu finansowego została zagrożona, a to mogło mieć dramatyczne skutki dla całej gospodarki.

Jednocześnie pojawiły się apele o czasowe zawieszenie kontroli nad pomocą państwa dla sektora finansowego. Istniał rzeczywiście pogląd, że większość banków będzie w końcu takiej pomocy potrzebowała. W związku z tym kwestionowano sens proszenia wszystkich beneficjentów – w tym kilku banków uważanych za szczególnie zdrowe – o przedkładanie planów restrukturyzacji, w tym zbywania aktywów i ograniczenia obecności na rynkach. „Penalizacja” banków, które do tamtej pory nie wykazywały skłonności do podejmowania nadmiernego ryzyka, wydawała się nieodpowiednim środkiem przeciwdziałania pokusie nadużycia. W dodatku nie widać było nabywcy gotowego kupić bankowy majątek, dlatego żądanie od banków, by szybko wyzbywały się swoich aktywów, mogło tylko nakręcić spiralę cen, zmuszając konkurencyjne firmy do kolejnych przecen rynkowych własnych aktywów. Wzywanie wszystkich banków, którym udzielono pomocy, do zawężania pola działania wydawało się wreszcie niewłaściwe, gdyż zwiększyłyby zapaść na rynku kredytów i osłabiło gospodarkę, co z kolei wygenerowałoby wyższe straty kredytowe w innych bankach. W sumie, w pierwszych miesiącach po upadku Lehman Brothers przeważała opinia, że w szczególnych okolicznościach globalnego kryzysu finansowego i wobec specyfiki sektora bankowego, interwencja Komisji w ramach przepisów dotyczących pomocy publicznej przyniesie skutki odwrotne do zamierzonych.

W ostatnim kwartale 2008 i na początku 2009 r. interwencja Komisji w ramach przepisów dotyczących pomocy publicznej koncentrowała się na próbach zapewnienia tych samych reguł na etapie ratowania; państwa członkowskie miały wprowadzić przynajmniej pewien poziom stawek opłat i oprocentowania – odpowiednio do pomocy przyznanej bankom w formie gwarancji i dokapitalizowania. Komisja wyjaśniła swoje stanowisko w trzech kolejnych dokumentach<sup>4</sup>, które określały wymagania dotyczące modelu i odpłatności za interwencję państwa w instytucjach

---

<sup>4</sup> Communication from the Commission, The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis, OJ C 270, 25.10.2008, s. 8; Commission Communication, Recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of the aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition, OJ C 10, 15.1.2009, s. 2; Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking sector, OJ C 72, 26.03.2009, s. 1.

finansowych. Jeśli interwencja państwa członkowskiego spełniała te wymagania, Komisja wyraziła zgodę, która dla instytucji otrzymujących znaczne kwoty dokapitalizowania albo pomocy związanej z aktywami, była jedynie zgodą tymczasową, na czas oczekiwania na przedłożenie planu restrukturyzacji. W tym czasie Komisja zapowiedziała już wprowadzić, że instytucje otrzymujące dużą pomoc będą musiały przedstawiać plan restrukturyzacji, ale nie wyjaśniła jeszcze, jakie kryteria zastosuje w ocenie przedłożonych planów. Początkowo nie zatwierdzała planów restrukturyzacji. Ostrożność w ustalaniu dokładnych wymagań dotyczących restrukturyzacji w najostrejszej fazie globalnego kryzysu usprawiedliwiał brak jasności co do ewolucji kryzysu i przytoczone powyżej krytyczne opinie.

W pierwszej połowie 2009 r. stawało się coraz bardziej jasne, że – wbrew obawom z pierwszych miesięcy po upadku Lehman Brothers – nie wszystkie banki, tylko te, które podejmowały nadmierne ryzyko lub stosowały nieodpowiednie modele działalności, będą wymagały dużego dokapitalizowania przez państwo oraz pomocy związanej z aktywami. Inaczej mówiąc, chociaż początkowo globalny kryzys finansowy wydawał się raczej czynnikiem zewnętrznym, dotyczącym wszystkie banki w tym samym stopniu, okazało się, że stopień ten ostatecznie w ogromnej mierze zależy od ich własnej polityki podejmowania ryzyka w poprzedzających kryzys latach boomu. Okazało się też, że doszło do pewnych sprzedaży w tym sektorze, co zapowiadało, że w krótkim lub średnim czasie znów możliwe będzie prowadzenie sprzedaży po rozsądnych cenach. W tych okolicznościach nie było już istotnego powodu, by nie stosować reguł pomocy dla firm zagrożonych i nie żądać od beneficjentów restrukturyzacji i ograniczenia obecności na rynku. W lipcu 2009 r. Komisja przyjęła komunikat wyjaśniający, jak będzie oceniać plany restrukturyzacji obowiązkowe dla banków, które otrzymywały duże kwoty dokapitalizowania przez państwo albo pomoc związaną z aktywami (komunikat o restrukturyzacji)<sup>5</sup>. Komunikat określa trzy warunki – wywodzące się z trzech warunków przedstawionych w Wytycznych R&R – które muszą być spełnione łącznie, by Komisja wyraziła ostateczną zgodę na udzielenie pomocy.

Zgodnie z pierwszym warunkiem państwo członkowskie musi przedłożyć i wdrożyć plan restrukturyzacji, który określa przyczyny trudności banku i jego słabe punkty, a także wyjaśnia, w jaki sposób proponowane środki restrukturyzacyjne zaradzą jego podstawowym problemom. Restrukturyzacja, którą należy rozpocząć jak najszybciej, musi być skuteczna i umożliwić wiarygodny powrót banku do rentowności w okresie nie dłuższym niż pięć lat. Zauważmy, że ten pięcioletni okres jest dłuższy

---

<sup>5</sup> Commission communication on the return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules, OJ C 195, 19.08.2009, s. 9.

niż średni czas przewidywany na restrukturyzację przed wybuchem kryzysu. Komisja wzięła jednak pod uwagę, że gdy restrukturyzacji (prowadzonej z pomocą publiczną lub bez) musi się poddać ogromna część sektora finansowego, szybkie jej wdrożenie może okazać się trudne.

W myśl drugiego warunku pomoc należy ograniczyć do minimum, a beneficjent powinien wnieść odpowiedni wkład własny w koszty restrukturyzacji. Oznacza to, że pomoc należy ograniczyć tylko do tych kosztów, które są konieczne do przywrócenia rentowności. W procesie restrukturyzacji banki powinny więc w pierwszej kolejności wykorzystywać środki własne. Może się to wiązać na przykład ze sprzedażą aktywów. Jednak, inaczej niż w Wytycznych R&R, w warunkach globalnego kryzysu finansowego Komisja nie uznała za właściwe ustalanie z góry progów dotyczących podziału obciążeń. I na koniec – banki powinny wypłacić odpowiednie wynagrodzenie za interwencję państwa, nie powinny jednak wykorzystywać pomocy publicznej na wypłacanie wynagrodzenia dla posiadaczy akcji i długów podporządkowanych. Pod tym względem komunikat o restrukturyzacji wprowadza przepisy ostrzejsze niż Wytyczne R&R.

Trzeci warunek nakłada obowiązek zastosowania środków ograniczających zakłócenia konkurencji wywołane udzieloną pomocą. Powinny być one dostosowane do konkretnych zakłóceń występujących na rynkach, na których nadal będzie działał bank będący beneficjentem, a jednocześnie różnić się w zależności od kwoty pomocy. Jednym z najważniejszych środków mających na celu ograniczenie zakłóceń konkurencji jest odpowiednie wynagrodzenie. Wymagane mogą być ponadto środki strukturalne, jak zbycie aktywów czy ograniczenie działalności biznesowej. Komunikat o restrukturyzacji wyraźnie stanowi, że jeżeli znalezienie kupca na aktywa wydaje się obiektywnie trudne, Komisja przedłuży okres przysługujący na wdrożenie środków, nie dłużej jednak, niż do pięciu lat. Konieczne są wreszcie środki, które pozwolą uniknąć wykorzystywania pomocy państwa do finansowania zachowań antykonkurencyjnych, jak zobowiązanie do niedokonywania zakupu konkurencyjnych przedsiębiorstw.

Na podstawie opisanych tu reguł Komisja podjęła dotychczas 108 decyzji w sprawie 45 banków i 125 decyzji w sprawie 42 planów, dotyczących 22 państw członkowskich<sup>6</sup>. Zaaprobowała zastrzyki kapitału w wysokości 546 mld euro, 3485 mld euro gwarancji zobowiązań bankowych, 401 mld euro pomocy związanej z aktywami o obniżonej wartości i 155 mld euro wsparcia płynności<sup>7</sup>.

Szczególne reguły pomocy państwa dla sektora finansowego, jak też ich zastosowanie mają, zdaniem Komisji, posłużyć realizacji kilku celów.

---

<sup>6</sup> Do 14 stycznia 2011 r.

<sup>7</sup> Do 30 września 2010 r.

Po pierwsze, jest rzeczą powszechnie wiadomą, że te wyjątkowo duże pakiety pomocowe mają przyczynić się do osiągnięcia stabilności finansowej, w tym utrzymania przepływu kredytów do gospodarki. Dlatego Komisja starała się zapewnić państwom członkowskim i instytucjom finansowym pewność prawną, precyzując swoje wymagania w szybko przyjmowanych wytycznych i wyrażając w rekordowo krótkim czasie zgodę na indywidualne środki i plany, które spełniają jej wymagania.

Drugim celem jest zapewnienie konkurencyjności i rentowności europejskiego sektora bankowego. Żądanie restrukturyzacji określającej przyczyny problemów banku i eliminującej modele biznesowe uzależnione od podejmowania nadmiernego ryzyka, pozwala uniknąć przyznawania pomocy bankom nierentownym, sztucznie utrzymywanym przy życiu. Przyzwolenie na to, by pomoc utrzymywała płynność banków *zombie*, nie sprzyjałoby długoterminowej konkurencyjności sektora bankowego, nie zapewniłoby gospodarce dopływu trwałych kredytów i w ogromnym stopniu zakłóciłoby działania rentownych banków.

Po trzecie, żądając ograniczenia pomocy do niezbędnego minimum, upewniając się, że banki wypłacą wynagrodzenie za interwencję państwa i przeciwdziałając wykorzystaniu jego pomocy do finansowania antykonkurencyjnych zachowań, Komisja stara się utrzymać równe szanse dla wszystkich banków. Innymi słowy, jej celem jest stworzenie warunków, w których wynik rynkowej konkurencji nadal będzie zależał od jakości i ceny oferowanych usług, a nie od kwoty przyznanej pomocy.

Po czwarte, wymagając od państw członkowskich poniesienia pewnych opłat i zabraniając zbyt obfitego rozdawnictwa środków, Komisja pragnie uniknąć „wyścigu subsydiów”, który poważnie zakłóciłby konkurencję i podwyższył koszty ratowania banków ponoszone przez budżety państwowe i podatników.

I na koniec, pilnując, by w pierwszej kolejności straty zostały pokryte przez istniejący kapitał i by banki, które otrzymały duże kwoty pomocy, musiały przeprowadzić restrukturyzację i ograniczyć swoją wielkość, także przez sprzedaż najważniejszych aktywów, Komisja przeciwdziałała sytuacji, w której banki – beneficjenci dużej pomocy, ich udziałowcy i kierownictwo – byłyby chronione przed stratami wynikającymi z podejmowania nadmiernego ryzyka i ze złego zarządzania w przeszłości. W ten sposób usiłowała ograniczyć pokusę nadużycia – wyeliminować bodźce skłaniające banki do ponownego stosowania nieodpowiednich modeli działalności i wywołujące przekonanie, że państwo otrzyma zgodę, by je ratować i chronić, jeśli te zagrożenia ponownie się zmaterializują.

*\* Autor w tekście przedstawia osobiste poglądy, które nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.*



## POLITYKA KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ W CZASIE KRYZYSU FINANSOWEGO I GOSPODARCZEGO

Głównym celem tego artykułu jest przedstawienie wpływu kryzysu finansowego i gospodarczego na wybrane aspekty unijnej polityki konkurencji. Kryzys był (a może wciąż jest) wydarzeniem bezprecedensowym, które wstrząsnęło gospodarkami prawie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Dotknął nie tylko instytucje finansowe, ale również wiele sektorów gospodarki europejskiej. W tym czasie pojawiały się wezwania do zawieszenia stosowania przepisów prawa konkurencji, podobnie jak to uczyniono w Stanach Zjednoczonych podczas ustalania zasad Nowego Ładu po Wielkim Kryzysie czy też w Japonii podczas kryzysu w latach 90. XX wieku<sup>8</sup>. Na szczęście unijne reguły konkurencji obowiązują bez zmian<sup>9</sup>. Stało się tak być może ze względu na to, że jednym z najważniejszych celów Unii jest utrzymywanie prawidłowej konkurencji w ramach rynku wewnętrznego<sup>10</sup>. Dlatego interesująca może być analiza sposobu, w jaki Unia realizuje swoje zadania dotyczące polityki konkurencji w czasie kryzysu oraz roli, jaką przepisy prawa konkurencji mogą odegrać w tym okresie.

Obszernie dyskutowano, czy Unia Europejska powinna kontrolować pomoc udzielaną przez państwa, a w szczególności stosowanie zasad pomocy państwa dla sektora usług finansowych w czasie obecnego kryzysu<sup>11</sup>. Natomiast znacznie mniej mówiono i pisano na temat pozostałych obszarów unijnej polityki konkurencji, tzn. stosowania artykułów 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz

---

<sup>8</sup> J. Fingleton, *Competition Policy in Troubled Times*, „Office of Fair Trading”, 20.01.2009.

<sup>9</sup> A. Italianer, *Challenged for European Competition Policy*, „International Forum Competition Law for the Studenvereinigung Kartellrecht”, 9.03.2010, s. 3.

<sup>10</sup> Zgodnie z obecnym sformułowaniem zawartym w art. 3 TUE i Protokole nr 27 w sprawie wspólnego rynku i konkurencji.

<sup>11</sup> Tę problematykę podejmuje kilka niedawno wydanych publikacji: B. Lyons, *Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis*, „CCP Working Paper” 09-04; D. Gerard, *EC Competition Law Enforcement at Grips with the Financial Crisis: Flexibility on the means, consistency in the principle*, „Concurrences”, 1-2009; P. Anestis, S. Jordan, *State Aid after the Financial Crisis: restructuring Measures to Restore Viability and Minimise Competitive Distortion*, „Global Competition Law Review”, 2011; A. Mateus, *The Current Financial Crisis and State Aid in the EU*, „European Competition Journal”, April 2009, E. Carletti, G. Spagnolo, S. Caiazza, C. Giannetti, *Banking Competition in Europe: Antitrust Authorities at Work in the Wake of the Financial Crisis*, „World Competition”, 33 no. 4, 2010; D. Gerard, *L'Union européenne au chevet de la crise financière: un état des lieux*, „Reflets & Perspectives de la Vie Economique”, 2010; B. Brancoli Busdraghi, *European Commission and Antitrust: Changing Patterns in times of crisis*, „Italian Journal of Public Law”, nr 1, 2010, s. 178–191.

zapisów dotyczących kontroli koncentracji<sup>12</sup>. Dlatego też w niniejszym artykule zostaną omówione te ostatnie kwestie.

Po pierwsze, zostaną przedstawione zagadnienia dotyczące stosowania artykułu 101 TFUE. W tym kontekście zostaną omówione zachowania rynkowe przedsiębiorstw w czasie kryzysu. Następnie kilka słów zostanie poświęcone priorytetom stosowania przepisów prawa konkurencji przez Komisję Europejską oraz zastosowaniu tzw. doktryny niewypłacalności (*Inability to Pay*). Po drugie, krótko omówione zostanie stosowanie artykułu 102 TFUE. Po trzecie, scharakteryzowany zostanie system kontroli koncentracji obowiązujący w Unii Europejskiej. W tym kontekście omówiony zostanie wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na liczbę i rodzaj fuzji badanych przez Komisję Europejską. W podsumowaniu dokonana zostanie ocena tego, która z obecnych unijnych inicjatyw realizowanych w obszarze polityki konkurencji może stać się częścią strategii płynnego wychodzenia z kryzysu oraz procesu realizacji celów Strategii Europa 2020<sup>13</sup>.

#### STOSOWANIE ARTYKUŁÓW 101 TFUE I 102 TFUE

Na mocy artykułu 101 TFUE Komisja Europejska stoi na straży stosowania zasad konkurencji w odniesieniu do wszelkich porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw oraz uzgodnionych praktyk, wobec których istnieje podejrzenie, że stanowią naruszenie zasad konkurencji i negatywnie wpłyną na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Komisja posiada szereg uprawnień do podejmowania decyzji, prowadzenia postępowań i nakładania kar.

W okresie spowolnienia gospodarczego stosowanie artykułu 101 TFUE wiąże się z dwoma najważniejszymi problemami. Po pierwsze, w czasie kryzysu wraz ze spadkiem popytu rośnie ryzyko pojawienia się karteli. Przy spadku zainteresowania konsumentów danym towarem lub usługą zachodzi prawdopodobieństwo, że mniej efektywne ekonomicznie firmy zostaną wyeliminowane z rynku. Dlatego też ich jedyną szansą na przetrwanie może się stać wejście w znowę z podmiotami z nimi konkurującymi<sup>14</sup>. Negatywny wpływ tego rodzaju działań na konkurencję może być dwójaki: pogorszenie sytuacji konsumentów oraz pozostanie na rynku nieefektywnie działających podmiotów.

---

<sup>12</sup> Jak to określono w Rozporządzeniu Rady nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, OJ L 24, 29.1.2004, s. 1–22.

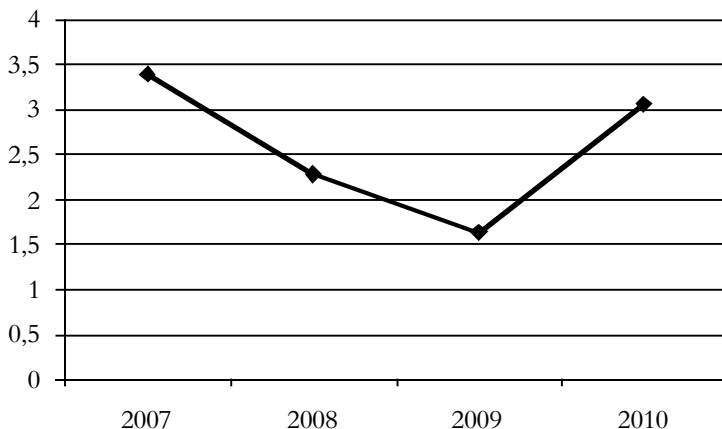
<sup>13</sup> Cele Strategii sformułowano w Komunikacie Komisji, *EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

<sup>14</sup> B. Lyons, *Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis*, „CCP Working Paper”, 09-04, s. 21.

Po drugie, należy pamiętać, że kary, do nakładania których jest uprawniona Komisja, jeżeli stwierdzi naruszenie artykułu 101 TFUE, mogą w czasie kryzysu mieć nieoczekiwany skutek w postaci spowodowania upadłości przedsiębiorstwa, na które je nałożono<sup>15</sup>. Ostatecznym skutkiem takich kar może więc być wyeliminowanie z rynku firm, które choć znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, są konkurencyjne. Należy tego unikać, ponieważ taka sytuacja może prowadzić do negatywnych następstw społecznych i gospodarczych<sup>16</sup>.

Stosując omawiane zapisy Traktatu Komisja wzięła pod uwagę dwie powyższe kwestie. Po pierwsze, dzięki współpracy z krajowymi organami ochrony konkurencji miała możliwość bardziej szczegółowego analizowania rynków, na których wystąpiły określone problemy. Dając wyraz powadze swojego podejścia Komisja nie zmieniła metodologii postępowań prowadzonych na podstawie artykułu 101 TFUE i nadała priorytetowe znaczenie wykrywaniu karteli, prowadzeniu dochodzeń w ich sprawie i nakładaniu odpowiednich sankcji<sup>17</sup>.

Wykres 1. Łączna kwota kar nałożonych przez Komisję Europejską w latach 2007–2010 w mld euro



Źródło: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

Poziom kar nakładanych przez Komisję Europejską również wydaje się potwierdzać słuszność tego podejścia. Podczas gdy w 2007 r. łączna kwota kar wyniosła 3,38 mld euro, w latach 2008 i 2009 nastąpił jej spadek

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> „Niewypłacalność w rozumieniu punktu 35 Wytucznych w sprawie metody ustalania grzywien z 2006 r.” Informacja Komisarzy Almunii i Lewandowskiego, SEC(2010) 737/2, 12.06.2010, s. 3.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, *Raport w sprawie polityki konkurencji za 2009 r.*, COM(2010)282 wersja ostateczna, 03/0/2010; zob. też: A. Italianer, *Challenged for European Competition Policy*, „International Forum Competition Law for the Studenvereinigung Kartellrecht”, 9.03.2010, s. 12.

odpowiednio do 2,27 mld euro i 1,62 mld euro. Po dwóch latach spadku Komisja powróciła do nakładania wyższych kar, których łączna kwota w 2010 r. sięgnęła imponującego poziomu 3,05 mld euro<sup>18</sup>. Ta ostatnia wartość może być wynikiem poprawy sytuacji gospodarczej, jednak równocześnie należy pamiętać, że postępowanie prowadzone przez Komisję, kończące się podjęciem decyzji o ukaraniu przedsiębiorstw, które stosują niedozwolone praktyki, trwa zazwyczaj kilka lat. Dlatego też większość przypadków naruszenia prawa miała miejsce na długo przed kryzysem.

Ta kwestia przybliży nas do kolejnej kategorii zagadnień związanych ze stosowaniem artykułu 101 TFUE w czasie kryzysu finansowego i gospodarczego, tzn. elastyczności kar. Jak już wspomniano, biorąc pod uwagę fakt, że kary, które otrzymały przedsiębiorstwa, odnoszą się do praktyk z przeszłości, nie można wykluczyć, że w związku z tym sytuacja finansowa tych spółek może znacznie się pogorszyć<sup>19</sup>. Wytyczne Komisji Europejskiej z 2006 r. w sprawie metody ustalania grzywien, w bardzo ograniczonym zakresie odwołują się do możliwości zmniejszenia wymiaru kary w przypadku niewypłacalności firmy nimi objętej<sup>20</sup>. W związku z tym Komisja przedstawiła propozycję zestawu kryteriów oceny tego, czy nałożona przez nią kara „nieodwracalnie zagraża rentowności danego przedsiębiorstwa”. Przeanalizuje ona w szczególności wskaźniki określające zyskowność firmy, jej kapitalizację, wypłacalność i płynność finansową<sup>21</sup>, korzystając z następujących źródeł informacji: sprawozdania finansowego za ostatni rok, wstępnego aktualnego sprawozdania rocznego i prognozy finansowej, wskaźników mierzących stabilność finansową firmy, jej rentowność, poziom wypłacalności i płynności finansowej, jej relacje z bankami i udziałowcami, a także roszczenia z tytułu znaczącej utraty wartości aktywów firmy w razie, gdyby musiałaby ona zostać zlikwidowana w efekcie nałożenia na nią kary<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Źródło: Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>.

<sup>19</sup> A. Italianer, *op. cit.*, s. 12.

<sup>20</sup> Punkt 35 Wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 1/2003 (Dziennik Urzędowy C 210, 01/09/2006 P. 0002 – 0005), mówi, że: „W wyjątkowych okolicznościach Komisja może, na prośbę stron, uwzględnić niewypłacalność danego przedsiębiorstwa w szczególnym kontekście społeczno-gospodarczym. Komisja nie obniży jednak grzywny jedynie w wyniku ustalenia, że sytuacja finansowa przedsiębiorstwa jest niekorzystna lub deficytowa. Obniżenie grzywny może zostać przyznane jedynie na podstawie obiektywnych dowodów, że nałożenie grzywny, na warunkach ustanowionych niniejszymi wytycznymi, zagroziłoby nieodwracalnie rentowności danego przedsiębiorstwa oraz doprowadziłoby do pozbawienia jego aktywów wszelkiej wartości”.

<sup>21</sup> „Niewypłacalność w rozumieniu punktu 35 Wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien z 2006 r.”, *op.cit.*, s. 4.

<sup>22</sup> Komisja nakłada na 17 producentów wyposażenia łazienek karę w wysokości 622 mln euro za udział w zlocie cenowej, Informacja prasowa z dnia 23.06.2010, IIP/10/790; dostępna na stronie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/790&type=HTML>.

Komisja skorzystała już z tej możliwości. W związku z wykryciem kartelu producentów wyposażenia łazienek<sup>23</sup> nałożono kary na 17 spółek, a do Komisji wpłynęło 10 wniosków dotyczących niewypłacalności ukaranych firm. Trzy z nich otrzymały decyzję o zmniejszeniu kary o 50%, a dwie – o 25%. Z kolei 30 czerwca 2010 r. KE podjęła decyzję w sprawie kartelu producentów stali sprężającej, nakładając karę na 17 spółek, po czym otrzymała 13 wniosków dotyczących niewypłacalności kilku z nich, po rozpatrzeniu których zmniejszyła kary nałożone na trzy spółki odpowiednio o 25%, 50% i 75%<sup>24</sup>. Należy pamiętać, że w każdym przypadku odwołanie się do zasady niewypłacalności musi mieć charakter typowy dla danej spółki, być obiektywne i mierzalne, co ma zagwarantować równe traktowanie i odstraszać od łamania zasad unijnej polityki konkurencji<sup>25</sup>.

Analogicznie, na mocy szeregu decyzji podjętych zgodnie z artykułem 102 TFUE Komisja nałożyła, w czasie kryzysu, dużą liczbę kar na przedsiębiorstwa, które nadużyły swojej dominującej pozycji na rynku wewnętrznym. Paradoksalnie najwyższą karę w historii europejskiego prawa konkurencji nałożoną w związku z nadużyciem pozycji dominującej przez jedną firmę Komisja wymierzyła w samym środku kryzysu. W maju 2009 r. firma Intel otrzymała karę w niespotykanej dotychczas kwocie 1,06 mld euro za nadużycie swojej dominującej pozycji rynkowej poprzez oferowanie klientom niezgodnych z prawem rabatów lojalnościowych i dokonywanie płatności na rzecz producentów i sprzedawców sprzętu komputerowego w zamian za ograniczenie sprzedaży produktów firm konkurencyjnych<sup>26</sup>.

#### KONTROLA KONCENTRACJI PRZEDSIĘBIORSTW

Kryzys finansowy i gospodarczy wpłynął na zagadnienie kontroli koncentracji przedsiębiorstw w trzech ważnych obszarach. Po pierwsze, powstało pytanie, czy fuzje ratunkowe, których skutkiem jest nacjonalizacja instytucji finansowych, należy notyfikować zgodnie z normalną procedurą. Doskonałym przykładem jest tu sprawa niemieckiego

---

<sup>23</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 23.06.2010 w sprawie producentów wyposażenia łazienek, nieopublikowana; Informacja prasowa z dnia 23.06.2010, IIP/10/790, dostępna na stronie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/790&type=HTML>.

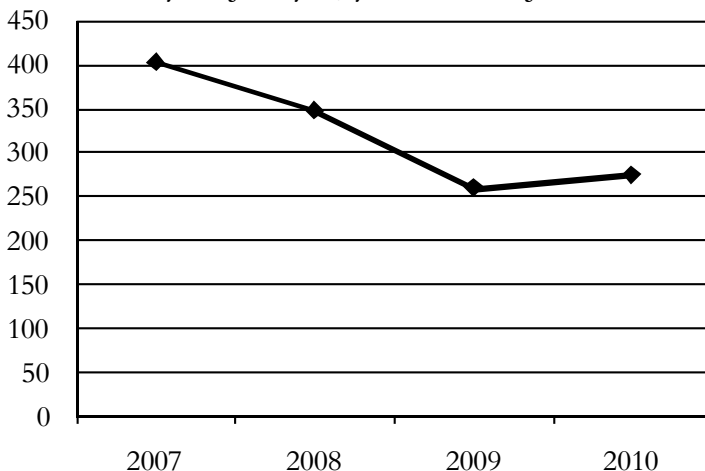
<sup>24</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 30.06.2010 w sprawie kartelu producentów stali sprężającej, nieopublikowana; Commission fines prestressing steel producers € 458 million for two-decades long price-fixing and market-sharing cartel, IP/10/1297, Data: 06.10.2010, dostępna na stronie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1297&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>25</sup> Wypowiedź Joaquína Almunii, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za politykę konkurencji, na temat kartelu producentów wyposażenia łazienek na konferencji prasowej w Brukseli 23.06.2010 r., SPEECH/10/335, Data: 23.06.2010.

<sup>26</sup> Decyzja Komisji z dnia 13 maja 2009 r. dotycząca postępowania zgodnie z art. 82 Traktatu WE i art. 54 Porozumienia EOG (Sprawa COMP/C-3/37.990 – Intel).

holdingu finansowego Hypo Real Estate<sup>27</sup>, który został przejęty przez podmiot będący własnością niemieckiego skarbu państwa. Komisja Europejska stała jasno na stanowisku, że notyfikacja była konieczna<sup>28</sup>. Wynikało to z faktu, że transakcja nie przewidywała żadnych zabezpieczeń mających na celu ochronę autonomii Hypo. Poza tym Komisja była zdania, że podmiot, który miałby powstać w wyniku fuzji, nie będzie stanowił podmiotu gospodarczego z prawem do podejmowania niezależnych decyzji w rozumieniu unijnego prawa konkurencji.

Wykres 2. Liczba notyfikacji dotyczących koncentracji



Źródło: <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>.

Po drugie, w czasie kryzysu odnotowano spadek liczby koncentracji notyfikowanych Komisji. Podczas gdy w 2007 r., tzn. przed wybuchem kryzysu finansowego i gospodarczego, liczba fuzji sięgnęła imponującej wartości 402, w latach 2008 i 2009 wyraźnie spadła i wynosiła odpowiednio 347 i 259. W 2010 r. była zaledwie nieznacznie wyższa niż w 2009 r. i wynosiła 274, co jest wynikiem porównywalnym z liczbą połączeń przeprowadzonych w roku 2004<sup>29</sup>. Warto podkreślić, że wpływ kryzysu na liczbę koncentracji jest różny zależnie od sektora gospodarki. Nie zaobserwowano na przykład zmian w ich liczbie w sektorach energetycznym i farmaceutycznym, (które, jak się uważa, nie ucierpiały

<sup>27</sup> Sprawa M.5508 SOFFIN/Hypo Real Estate.

<sup>28</sup> Decyzja Komisji z dnia 14 maja 2009 r. o niewyrażaniu sprzeciwu wobec zgłoszonej koncentracji i uznaniu jej za zgodną ze wspólnym rynkiem (Sprawa COMP/M.5508 – SOFFIN / HYPO REAL ESTATE) zgodna z rozporządzeniem Rady (WE) nr 139/2004, OJ C 147, 27.06.2009.

<sup>29</sup> Źródło: Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>, należy zauważyć, że do 30.04.2004 w skład Unii wchodziło 15 państw członkowskich, w związku z czym liczby podane za ten rok tylko częściowo odzwierciedlają sytuację, która dotyczy Unii złożonej z 25, a następnie 27 państw.

bardzo w wyniku kryzysu), natomiast wyraźne pogorszenie wskaźników odnotowano w sektorze transportu lotniczego<sup>30</sup>.

Po trzecie, kryzys w pewnym stopniu wpłynął na rodzaj i przyczyny koncentracji notyfikowanych Komisji. Zaobserwowano mniejszą liczbę fuzji motywowanych chęcią realizacji inwestycji finansowych, natomiast znacznie więcej było konsolidacji branżowych. Oznacza to, że spółki łączyły się nie z zamiarem zdobycia nowych rynków zbytu, ale raczej w celu zachowania dotychczasowych rynków (więcej koncentracji o charakterze defensywnym)<sup>31</sup>.

Co ciekawe jednak, mimo trudnych warunków rynkowych i wysokiego prawdopodobieństwa upadłości, czego odbiciem była większa liczba połączeń defensywnych, doktrynę upadającej firmy (*failing firm defence*) stosowano w bardzo ograniczonym zakresie<sup>32</sup>. Zgodnie z tą doktryną Komisja może zadecydować, że koncentracja, która w innych okolicznościach mogłaby budzić wątpliwości, jest jednak zgodna ze wspólnym rynkiem, jeżeli jeden z uczestniczących w niej podmiotów jest firmą upadającą<sup>33</sup>. Panuje przekonanie, że tę zasadę należy stosować rygorystycznie. W czasie kryzysu finansowego i gospodarczego mniej sprawnie działające podmioty są eliminowane z rynku, na którym zostają firmy silniejsze i sprawniejsze. Może to w dalszej perspektywie ułatwiać szybki rozwój firm w okresie po kryzysie. Dlatego też zbyt łagodna polityka w tym zakresie może skutkować tym, że na rynku zostaną słabsze firmy, które mogą spowolnić proces odbudowy gospodarczej<sup>34</sup>.

#### WNIOSKI: JAKĄ ROLE ODGRYWA POLITYKA KONKURENCJI W WYCHODZENIU Z KRYZYSU?

Unia Europejska ostatnio przyjęła szereg instrumentów z zakresu polityki konkurencji, które mogą się przyczynić do bardziej płynnego wyjścia z kryzysu. Jak powszechnie wiadomo, skuteczna polityka konkurencji jest warunkiem innowacji i efektywności w gospodarce. Wydaje się, że dwa nowo przyjęte instrumenty mogą być odpowiednimi narzędziami do osiągnięcia tego celu.

Pierwszym instrumentem, o którym należy wspomnieć w tym kontekście, jest nowe rozporządzenie o wyłączeniach grupowych dotyczące

---

<sup>30</sup> N. Calvino, *Recent developments in EU merger control*, prezentacja wygłoszona na Międzynarodowym Forum Europejskiego Prawa Konkurencji w Brukseli, 10.03.2010.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Wytoczne w sprawie oceny horyzontalnego połączenia przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, punkt 89, Dziennik Urzędowy C 031, 05/02/2004 P. 0005 – 0018. Koncepcja została wypracowana w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, połączone sprawy C-68/94 i C-30/95, Kali & Salz.

<sup>34</sup> J. Fingelton, *Competition Policy in Troubled Times*, OFT, 20.01.2009, s. 5.

porozumień wertykalnych<sup>35</sup>. Zawiera ono szczególnie interesujące nowe zapisy, które obejmują wymogiem 30% udziału w rynku także nabywców. To rozwiązanie ma na celu ochronę producentów towarów lub usług przed noszącym cechy wyzysku działaniem potężnych nabywców, którzy mogą narzucić im niezgodne z zasadami konkurencji warunki kupna. Poza tym nowe rozporządzenie o wyłączeniach grupowych zawiera zapisy dotyczące handlu internetowego, które pomogą w jego popularyzacji i mogą przyczynić się do poprawy jego jakości<sup>36</sup>. Nie ulega wątpliwości, że większa przejrzystość w tym obszarze może się przyczynić do wzrostu dynamiki handlu transgranicznego, a w efekcie – pomóc osiągnąć założenia gospodarki innowacyjnej i opartej na wiedzy<sup>37</sup>.

Drugim ważnym z nowych instrumentów są wytyczne w sprawie horyzontalnych porozumień kooperacyjnych<sup>38</sup>. Zawierają one zapisy dotyczące wymiany informacji i standaryzacji. Te pierwsze ujednolicają wytyczne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, a także precyzują definicję wymiany informacji i zasady jej oceny w kontekście horyzontalnych porozumień kooperacyjnych. Z kolei te drugie dotyczą procesu ustalania standardów w tym pojęcia uczciwych, rozsądnych i niedyskryminujących warunków (Fair, Reasonable and Non-discriminatory, FRAND) licencjonowania technologii<sup>39</sup>.

Z pewnością powyższe instrumenty pomogą osiągnąć cele rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, przez co w oczywisty sposób mogą być przydatne w osiągnięciu założeń agendy Europa 2020.

We współczesnej, trudnej rzeczywistości polityka konkurencji odgrywa ważną rolę. Sprawne wdrażanie odpowiednich postanowień prawa unijnego nie tylko jest niezbędne do zachowania integralności wspólnego rynku<sup>40</sup>, ale także może się przyczynić do zwiększenia tempa odbudowy gospodarki po kryzysie. Zawieszenie stosowania zasad konkurencji mogłoby wręcz w niektórych przypadkach przyczynić się do wydłużenia czasu trwania kryzysu<sup>41</sup>. Dlatego też Komisji Europejskiej należy się pochwała za niedopuszczenie do tego. Ciągłość stosowania artykułów 101 i 102 TFUE oraz skuteczna kontrola koncentracji są dowodem na to, że rygorystyczne podejście do kwestii stosowania unijnej polityki konkurencji było właściwe. Pewien zakres elastyczności, który widać

---

<sup>35</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 330/2010 z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień wertykalnych i praktyk uzgodnionych. Dziennik Urzędowy L 102, 23.4.2010, s. 1–7.

<sup>36</sup> A. Italianer, *op. cit.*, s. 6.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>38</sup> Komunikat Komisji, Wytyczne w sprawie stosowania art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do horyzontalnych porozumień kooperacyjnych, Dziennik Urzędowy C11, 14.1.2011, s. 1.

<sup>39</sup> A. Italianer, *op. cit.*, s. 7.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>41</sup> J. Fingelton, *Competition Policy in Troubled Times*, OFT, 20/01/2009, s. 4



zwłaszcza w zasadach stosowania artykułu 101 TFUE (niewypłacalność), potwierdza, że Unia wiedziała jak należy reagować na ryzyko upadłości spółek mających trudności finansowe, wynikające z nałożonych na nie kar. Na koniec warto wspomnieć, że nowo przyjęte przez Unię instrumenty w zakresie polityki konkurencji mogą pomóc Europie uporać się z kryzysem, a jednocześnie przyczynić się do osiągnięcia założeń agendy Europa 2020.

## ZMIANY REGULACYJNE I INSTYTUCJONALNE W SYSTEMIE FINANSOWYM UNII EUROPEJSKIEJ PO WYBUCHU ŚWIATOWEGO KRYZYSU

### WSTĘP

Nauka płynąca z ostatniego kryzysu finansowego była impulsem dla przeprowadzenia rozległych reform regulacyjnych i instytucjonalnych w europejskim systemie finansowym. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie krótkiej charakterystyki tych reform ze szczególnym uwzględnieniem trzech obszarów priorytetowych: nadzoru finansowego, systemów gwarantowania depozytów i działań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego. Omówiono ogólne cele reformy regulacyjnej przeprowadzonej w Unii Europejskiej, wskazując przeszkody na drodze do dalszego wzmacniania rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych w kontekście stabilności finansowej w Europie.

### DIAGNOZA

Ostatni kryzys finansowy przyczynił się do powstania wyjątkowo trudnych wyzwań. W ich obliczu stanęły zarówno instytucje europejskie, jak i lokalne, których zadaniem jest dbanie o stabilność finansową. Podczas pierwszej fazy kryzysu władze publiczne w Europie musiały reagować bezpośrednio na wstrząs na rynkach finansowych przez wdrożenie niekonwencjonalnych działań pomocowych, które były niezbędne, aby przywrócić zaufanie w systemie finansowym. Europejski Bank Centralny (EBC) przeprowadził standardowe i niestandardowe operacje mające na celu poprawę płynności, a także interwencje na rynku obligacji, które objęły również zakup listów zastawnych<sup>42</sup>. Kiedy kryzys wszedł w ostrą fazę, a wysokie straty na działalności kredytowej zaczęły negatywnie wpływać na wypłacalność banków, do akcji wkroczyły rządy, aby ustabilizować sytuację i przywrócić zaufanie. W 2009 roku całkowita wielkość pomocy udzielonej przez państwa członkowskie sektorowi finansowemu w związku z kryzysem finansowym, sięgnęła 351,7 mld euro, czyli 2,98% PKB UE-27<sup>43</sup>. Kryzys miał także skutki wtórne – prowadzące do

---

<sup>42</sup> J.C. Trichet, *Lessons from the crisis*, European American Press Club, Paryż, 3 grudnia 2010 r.

<sup>43</sup> Komisja Europejska, *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE - Aktualizacja z jesieni 2010 r.*, SEC(2010) 1462 wersja ostateczna, s. 10.

spowolnienia gospodarki i do wzrostu ryzyka zadłużenia finansów publicznych.

Kiedy sytuacja w systemie finansowym zaczęła się nieco stabilizować, rozpoczęto debatę o wnioskach, jakie można wyciągnąć z tej lekcji. W tej dyskusji przeważała opinia, że pod względem instytucjonalnym Unia Europejska nie była przygotowana na skuteczne radzenie sobie z kryzysem<sup>44</sup>. Zazwyczaj wskazuje się następujące słabe punkty:

- brak skutecznych mechanizmów dotyczących zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego,
- brak przewodniej instytucji szczebla unijnego, której zadaniem byłaby koordynacja polityki i działań władz narodowych – podczas gdy instytucje finansowe działają ponad granicami,
- brak jasnych rozwiązań dotyczących podejmowania działań naprawczych w odniesieniu do transgranicznych banków,
- brak mechanizmu podziału obciążeń,
- brak jasnych wytycznych dotyczących roli Unii Europejskiej jako „pożyczkodawcy ostatniej szansy”.

Powyższa diagnoza zmotywowała unijne władze i polityków do opracowania rozwiązań mających na celu poprawę sfery regulacyjnej i instytucjonalnej w Europie, aby zabezpieczyć stabilność finansową w przyszłości.

#### REFORMY REGULACYJNE I INSTYTUCJONALNE

Szczegółowa analiza najważniejszych przyczyn niedawnego kryzysu finansowego doprowadziła do przyjęcia rozległego pakietu reform dotyczących rozwiązań regulacyjnych i instytucjonalnych w systemie finansowym Unii Europejskiej. Na początku Komisja Europejska skupiła się na następujących priorytetach:

- 1) architekturze nadzoru finansowego,
- 2) systemach gwarantowania depozytów,
- 3) mechanizmach dotyczących zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego.

#### ARCHITEKTURA NADZORU FINANSOWEGO

W strukturze nadzoru finansowego określono następujące luki, które przyczyniły się do rozwoju niedawnego kryzysu:

- skupianie się regulatorów i nadzorców na poszczególnych instytucjach finansowych (nadzór mikroostrożnościowy), a w niewystarczającym stopniu na ryzykach systemowych w skali makro;

---

<sup>44</sup> J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Banking crisis management in the EU: An interim assessment*, „Bruegel Working Paper”, 2009, nr 7.

– nieskuteczna współpraca transgraniczna narodowych organów nadzoru między krajem macierzystym i przyjmującym.

W listopadzie 2008 r. Komisja Europejska powołała grupę ekspertów wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacquesa de Larosiere'a, której zadaniem miało być opracowanie rekomendacji w zakresie sposobów wzmocnienia systemu nadzoru finansowego w Unii Europejskiej. W lutym 2009 r. grupa przedstawiła raport z konkluzjami. Po sfinalizowaniu koniecznych procedur legislacyjnych, w styczniu 2011 r. zaczął funkcjonować nowy Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (ESFS). Jego działalność opiera się na dwóch filarach:

– filarze nadzoru makroostrożnościowego, za który odpowiedzialny jest nowo powołany urząd, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB),

– filarze nadzoru mikroostrożnościowego, który prowadzi 27 narodowych organów nadzoru finansowego i trzy nowe Europejskie Urzędy Nadzoru (ESAs), odpowiedzialne za różne sektory unijnego systemu finansowego:

- Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA),
- Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA),
- Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA).

Ta reforma zdecydowanie nie ma rewolucyjnego charakteru, może jednak istotnie przyczynić się do poprawy jakości i harmonizacji systemu nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej.

#### *Filar 1 – nadzór makroostrożnościowy*

Najważniejszym elementem reformy było utworzenie nowego urzędu odpowiedzialnego za nadzór makroostrożnościowy unijnego systemu finansowego – Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB). Główna wartość dodana tego filara polega na tym, że skupia się on na wykrywaniu i analizowaniu słabych stron – wynikających z powiązań między instytucjami finansowymi i rynkami oraz z uwarunkowań makroekonomicznych i strukturalnych, w tym innowacji finansowych – i reagowaniu na nie<sup>45</sup>.

Zadaniem ESRB jest określanie ryzyka dla stabilności finansowej w Unii Europejskiej, a następnie jego ocena i kategoryzacja według priorytetów. ESRB dysponuje również instrumentami umożliwiającymi w razie potrzeby reakcję na te ryzyka. Wśród tych instrumentów są ostrzeżenia i rekomendacje dotyczące ryzyka – ESRB może je kierować do Unii jako całości, do jednego lub kilku państw członkowskich, do jednego

<sup>45</sup> V. Constancio, *The establishment of the European Systemic Risk Board – challenges and opportunities*, 2010.

lub kilku Europejskich Urzędów Nadzoru, bądź też do jednego lub kilku narodowych urzędów nadzoru. Ważnym mechanizmem jest zasada „działaj lub wyjaśnij” (*act-or-explain principle*): adresat, do której zostało skierowanie ostrzeżenie lub rekomendacja, musi zastosować się do zaleceń ESRB lub udzielić odpowiedniego wyjaśnienia niepodjęcia działań. Pewnym ograniczeniem skuteczności działań ESRB jest charakter instrumentów, jakimi dysponuje. Rekomendacje i ostrzeżenia są instrumentami raczej pośrednimi. Poza tym ESRB prawdopodobnie próbowałaby unikać formułowania rekomendacji skierowanych do konkretnego kraju lub urzędu. Dlatego budowanie jej reputacji i wiarygodności od samego początku jest warunkiem skuteczności podejmowania decyzji w przyszłości. Wyłącznie wiarygodna instytucja będzie w stanie osiągnąć swoje cele, nie dysponując żadnymi bezpośrednimi narzędziami administracyjnymi.

W polityce makroostrożnościowej pierwszorzędne znaczenie nadano bankom centralnym. Jest to związane z ich zapleczem eksperckim oraz obecnymi obowiązkami dotyczącymi stabilności finansowej. W ujęciu historycznym można stwierdzić, że banki centralne zawsze odgrywały ważną rolę w analizowaniu stabilności systemu finansowego i jego interakcji z gospodarką realną.

Europejski Bank Centralny i banki centralne poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej odgrywają bardzo ważną rolę w organizacji funkcjonowania ESRB. Prezes i wiceprezes EBC oraz prezesi narodowych banków centralnych są członkami ESRB z prawem głosu. Przewodniczącym ESRB jest prezes EBC, a zadaniem EBC jest prowadzenie Sekretariatu ESRB.

#### *Filar 2 – nadzór mikroostrożnościowy*

Jeżeli chodzi o nadzór mikroostrożnościowy, warto zauważyć, że odpowiedzialność za sprawowanie nadzoru nad systemami finansowymi w państwach Unii Europejskiej i za kontrolę ryzyka w tych systemach wciąż należy do kompetentnych władz krajowych. Poza tym szefowie narodowych urzędów nadzoru uczestniczą w pracach Rady Organów Nadzoru, głównego organu decyzyjnego Europejskich Urzędów Nadzoru. Oznacza to, że narodowe urzędy nadzoru zachowują duży wpływ na procesy nadzoru w całej Unii Europejskiej.

Oczekuje się jednak znaczącej poprawy współpracy między krajem macierzystym a krajem przyjmującym. Będzie ona wynikać ze wzmocnienia odpowiednich kompetencji nowych Europejskich Urzędów Nadzoru dotyczących koordynacji. Głównymi zadaniami Europejskich Urzędów Nadzoru są:

– przyczynianie się do ustanowienia wysokiej jakości i spójnych standardów regulacyjnych i nadzorczych (przez wydawanie wytycznych, rekomendacji, przygotowywania standardów regulacyjnych i wykonawczych),

- tworzenie „jednolitego zbioru przepisów dla Europy” w celu ograniczania niespójności regulacji obowiązujących w poszczególnych krajach i wspierania współpracy transgranicznej w Europie,
- przyczynianie się do spójnego stosowania prawa unijnego (podejmowanie mediacji w przypadku braku zgody między urzędami nadzoru w krajach macierzystym i przyjmującym),
- współpraca z ESRB.

#### SYSTEMY GWARANTOWANIA DEPOZYTÓW

Niedawny kryzys ujawnił wszystkie niedociągnięcia systemu ochrony depozytów w Unii Europejskiej. Chociaż Dyrektywa 94/19/WE ustalała minimalny poziom harmonizacji, harmonizacja systemów gwarantowania depozytów w poszczególnych krajach Unii Europejskiej była luźna pod względem poziomu gwarancji, terminów wypłaty i procedur służących zapewnieniu ciągłości świadczenia usług bankowych. Wskutek tego klientom banków w całej Europie oferowano niewystarczający poziom ochrony depozytów i jej nierówny zakres.

Dopóki system finansowy był stabilny, nie istniała potrzeba wprowadzania jakichkolwiek zmian. Jednak w drugiej połowie 2008 r., niedługo po upadku banku Lehman Brothers, wiarygodność systemów finansowych bardzo wyraźnie spadła. Wzrosło ryzyko masowego wycofywania depozytów, a także niebezpieczeństwo wystąpienia efektu domina w całym systemie bankowym. Reakcja na kłopoty brytyjskiego banku Northern Rock w 2007 r. pokazała, że panika bankowa może być realnym zagrożeniem. W tych nadzwyczajnych okolicznościach niektóre państwa postanowiły podjąć nadzwyczajne działania, aby chronić właścicieli depozytów i zapobiec ich wycofaniu z banków na swoim terytorium. We wrześniu 2008 r. Irlandia, jako pierwsze państwo członkowskie Unii Europejskiej, wprowadziła ogólne gwarancje dotyczące zobowiązań banków. To posunięcie spotkało się z ostrą krytyką, zwłaszcza ze strony Wielkiej Brytanii, z powodu możliwości odpływu depozytów z banków brytyjskich do banków irlandzkich. Inne kraje poszły za przykładem Irlandii i wkrótce Dania, Islandia, Niemcy, Austria, Słowacja i Słowenia ogłosiły objęcie zobowiązań banków pełnymi gwarancjami.

W odpowiedzi na nieskoordynowane działania kilku krajów, Rada ECOFIN podjęła szybką decyzję o tymczasowym zwiększeniu minimalnego poziomu gwarancji z 20 000 euro do 50 000 euro. Następnie wniesiono poprawki do Dyrektywy 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji depozytów. Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- stałego podwyższenia poziomu gwarancji: z 20 000 euro do 100 000 euro,

- zniesienia zasady współubezpieczenia<sup>46</sup>,
- skrócenia terminu wypłaty z 3 miesięcy do 20 dni roboczych (z możliwością wydłużenia o kolejne 10 dni).

Głównym celem reformy systemów gwarantowania depozytów w Unii Europejskiej było zwiększenie zaufania deponentów we wszystkich państwach członkowskich, przeprowadzenie harmonizacji warunków ochrony depozytów i zapewnienie równych poziomów ochrony w tym zakresie.

#### MECHANIZMY W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA W SYTUACJI KRYZYSU FINANSOWEGO

Jedną z cech charakterystycznych europejskiego krajobrazu finansowego jest obecność w nim dużych paneuropejskich instytucji i grup finansowych. W 2006 r. EBC zidentyfikował 46 grup bankowych o znaczeniu systemowym, w których zgromadzonych było 68% europejskich aktywów bankowych, a blisko połowa prowadziła znaczącą działalność transgraniczną<sup>47</sup>. Jednocześnie warto zauważyć, że główna odpowiedzialność za zapewnienie stabilności finansowej w Unii Europejskiej spoczywa na władzach krajowych. Polityka fiskalna również leży w kompetencjach narodowych, co oznacza, że każdy przypadek wykorzystania pieniędzy podatników będzie analizowany z perspektywy rynków krajowych. W kontekście zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego w Unii Europejskiej ta cecha strukturalna stanowi duże wyzwanie. Powstaje pytanie: kto byłby odpowiedzialny za takowe zarządzanie w odniesieniu do grupy bankowej prowadzącej działalność transgraniczną – kraj macierzysty, w którym siedzibę ma spółka-matka, czy kraj przyjmujący, w którym funkcjonują spółki zależne lub oddziały danej grupy bankowej? Jakie mechanizmy współpracy powinny się zastosować w sytuacji wystąpienia takiego kryzysu w grupie prowadzącej działalność transgraniczną? Kto powinien ponieść koszty operacji ratunkowej? W latach poprzedzających kryzys trwała długa dyskusja nad podziałem obciążeń, jednak nie doprowadziła ona do żadnych konkretnych wniosków. Obecny kryzys ujawnił trudności we współpracy i w koordynacji procesów decyzyjnych, gdy międzynarodowy bank staje przed groźbą upadku. Brak mechanizmów koordynacji i podziału obciążeń stwarza ryzyko niemożności podjęcia decyzji lub podjęcia decyzji nieoptymalnej.

W odpowiedzi na te niedociągnięcia Komisja Europejska wprowadziła rozległy pakiet reform służących zarządzaniu w sytuacji kryzysu finansowego w Unii Europejskiej. Cele pakietu były następujące:

---

<sup>46</sup> Oznacza to, że właściciel rachunku bankowego nie otrzymuje wypłaty w pełnej kwocie i traci pewną część sumy, nawet gdyby utracona suma była niższa niż poziom gwarancji.

<sup>47</sup> J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *op.cit.*

- zapewnić wdrożenie w każdym państwie członkowskim rzetelnych ram zarządzania w sytuacji kryzysowej,
- zharmonizować, do możliwie największego stopnia, krajowe ramy wewnątrz UE,
- zapewnić skuteczne mechanizmy koordynacji działań i transgranicznej współpracy między krajowymi jurysdykcjami.

### *Mechanizm naprawczy*

Na szczelbu unijnym istnieje potrzeba opracowania ram zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego, dotyczących szczególnie grup bankowych prowadzących działalność transgraniczną. W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej wielkość aktywów zgromadzonych w sektorze bankowym przewyższa wartość PKB danego kraju 3–5 razy. Aktywa trzech największych grup bankowych są wyższe niż PKB takich krajów, jak Niemcy, Francja, Irlandia, Hiszpania, Wielka Brytania, Belgia i Holandia. Te banki są nie tylko zbyt duże, by upaść, ale również zbyt duże, by mogły zostać uratowane przez rządy danych państw. Koncepcja banku „zbyt dużego, by upaść” zaburza konkurencję, tworzy pokusę nadużycia i zagraża finansom publicznym. Właśnie dlatego podjęto znaczące wysiłki mające na celu rozwiązanie tego problemu<sup>48</sup>.

Dlatego też Unia Europejska poświęciła wiele uwagi stworzeniu ram naprawczych, których propozycję Komisja Europejska przedstawiła w maju 2010 r. Najważniejszym celem proponowanego mechanizmu jest umożliwienie upadłości wszystkich niewypłacalnych instytucji finansowych, która jednak musi przebiegać w taki sposób, aby nie osłabiła stabilności systemu finansowego Unii Europejskiej jako całości, przy minimalnych kosztach publicznych, gwarancji ciągłości świadczenia najważniejszych usług bankowych i uniknięciu ryzyka zaburzeń w gospodarce. Takie rozwiązanie umożliwiłoby rządowi dokonywanie szybkiej naprawy instytucji bez konieczności sięgania do środków podatkników, a jednocześnie minimalizowanie problemów społecznych, jakie mogłyby wynikać z masowych zakłóceń funkcjonowania rachunków depozytowych, ubezpieczeniowych i/lub rachunków papierów wartościowych<sup>49</sup>.

Zgodnie z propozycją Komisji, na terytorium każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej należy powołać organy naprawcze (fundusze naprawcze)<sup>50</sup>. Ich zadaniem byłoby organizowanie i finansowanie procesu naprawy. Powinny zostać wyposażone w instrumenty

<sup>48</sup> P. Tucker, *Developing an EU cross-border crisis management framework*, „Forum Finansowe Eurofi”, Bruksela, 30.09.2010 r.

<sup>49</sup> T. Huertas, *The road to better resolution: From bail-out to bail-in*, wystąpienie na konferencji „The Euro and the Financial Crisis” zorganizowanej przez Narodowy Bank Słowacji 6 września 2010 r.

<sup>50</sup> Komisja Europejska, *Bankowe fundusze naprawcze*, KOM(2010) 254.



naprawcze, takie jak: (i) możliwość transferu niektórych aktywów lub zobowiązań do banku pomostowego; lub (ii) do nabywcy wywodzącego się z sektora prywatnego; lub (iii) możliwość częściowego transferu aktywów do „złego banku” lub do „dobrego banku”. Aby można było stosować te instrumenty, konieczne jest przeprowadzenie rozległych dostosowań prawnych. Fundusze naprawcze powinny być finansowane na zasadzie *ex ante* z opłat nakładanych na banki. Aby ograniczyć pokusę nadużycia, korzystanie z funduszy naprawczych i ich instrumentów nie powinno przewidywać jakiegokolwiek formy *bailoutu* udziałowców, natomiast powinno przebiegać na jasnych, rygorystycznych i odpowiednio komunikowanych warunkach. Narodowe fundusze naprawcze powinny podlegać harmonizacji, tworząc sieć w ramach Unii.

#### WNIOSKI

Niedawny kryzys finansowy ujawnił wiele niedociągnięć w unijnym systemie zapobiegania kryzysowi i zarządzaniu w sytuacji kryzysu. W zakresie instytucjonalnym i regulacyjnym reakcja na kryzys była szybka i wielopłaszczyznowa. Objęła cały proces zabezpieczania stabilności finansowej. Na etapie przeciwdziałania za najważniejszy i najbardziej obiecujący element reformy systemu nadzoru finansowego należy uznać utworzenie ESRB. Jest to zupełnie nowy organ z kompetencjami umożliwiającymi sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego w całej Unii Europejskiej. Największym wyzwaniem dla ESRB od samego początku działalności będzie najprawdopodobniej budowanie swojej wiarygodności.

Na etapie działań służących pokonaniu kryzysu największym wyzwaniem jest reakcja na problem banków „zbyt dużych, by upaść”. Aby można było stosować mechanizm naprawczy, niezbędne jest wprowadzenie szczegółowych i rozległych zmian prawnych na szczeblu krajowym i transgranicznym. Przedmiotem szczególnie głębokich zmian powinny być regulacje likwidacyjne w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej.

Mimo że w Unii rozpoczęto lub przeprowadzono już szeroko zakrojone reformy, nie wszystkie przeszkody we współpracy transgranicznej zostały usunięte. Dopóki będzie się utrzymywać sytuacja, że banki prowadzą działalność transgraniczną, a odpowiedzialność za stabilność finansową i politykę fiskalną spoczywa w rękach władz krajowych, nie uda się uniknąć konfliktu interesów między poszczególnymi jurysdykcjami. Trzeba jednak mieć świadomość, że rozwiązanie tego dylematu będzie wymagało pogłębienia integracji europejskiej. Dopóki te cele nie staną się obecne na agendzie na najwyższym szczeblu, w Unii Europejskiej nie będzie można uniknąć konfliktów interesów między urzędami odpowiedzialnymi za stabilność finansową w kraju macierzystym a ich odpowiednikami w kraju przyjmującym. Ustanowienie rzetelnych reguł

podziału obciążeń na zasadzie *ex ante* nie jest możliwe do osiągnięcia na obecnym etapie integracji europejskiej. Jedyнным możliwym sposobem procedowania jest wzmocnienie współpracy i harmonizacja zasad przeciwdziałania kryzysowi i zarządzania kryzysowego w Unii Europejskiej. Taki właśnie jest cel reformy regulacyjnej sektora finansowego prowadzonej w Unii Europejskiej.

#### BIBLIOGRAFIA

- Constancio V., *The establishment of the European Systemic Risk Board – challenges and opportunities*, 2010.
- Huertas T., *The road to better resolution: From bail-out to bail-in*, wystąpienie na konferencji „The Euro and the Financial Crisis” zorganizowanej przez Narodowy Bank Słowacji 6 września 2010 r.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Banking crisis management in the EU: An interim assessment*, „Bruegel Working Paper” 2009, nr 7.
- Komisja Europejska, *Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie z pomocy państwa przyznanej przez państwa członkowskie UE – aktualizacja z jesieni 2010 r.*, SEK(2010) 1462 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Bankowe fundusze naprawcze*, KOM(2010) 254.
- Trichet J.C., *Lessons from the crisis*, European American Press Club, Paris, 3 December 2010.
- Tucker P., *Developing an EU cross-border crisis management framework*, Forum Finansowe Eurofi, Bruksela, 30 września 2010 r.

★ Niniejszy artykuł przedstawia poglądy autorki i niekoniecznie odzwierciedla opinie instytucji, w której jest zatrudniona. Nie należy ich zatem łączyć ze stanowiskiem NBP lub jego organów.

## OCENA REAKCJI UNII EUROPEJSKIEJ NA KRYZYS W GRECJI I NA SYTUACJĘ W STREFIE EURO

Celem tego krótkiego artykułu jest ocena reakcji Unii Europejskiej na kryzys w Grecji i próba zarysowania aktualnego stanu rzeczy. Głównym tematem tej analizy jest pakiet ratunkowy przyjęty 9 maja 2010 r. Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej kolejności przeanalizowano przypadek Grecji i wyjaśniono, pod jakim względem kryzys w Grecji był inny niż kryzys w pozostałych państwach na południu Europy. Następnie przedstawiono cele makroekonomiczne uchwalonego w maju pakietu ratunkowego wraz z ich uzasadnieniem. Wreszcie zajęto się oceną stopnia, w jakim cele te zostały osiągnięte.

Unijny pakiet pomocowy przyjęto 9 maja 2010 r. w wyjątkowych okolicznościach. Sytuacja pogarszała się z dnia na dzień. Greckie spready były coraz większe. Poza tym Grecja stała przed pilną potrzebą zrefinansowania swojego ogromnego zadłużenia, którego termin przypadał na 19 maja 2010. Przyjęty pakiet składał się z czterech głównych części. Pierwsza z nich, Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM), dotyczy rozszerzenia na kraje strefy euro już istniejącego instrumentu kredytowego, zwanego mechanizmem średnioterminowej pomocy finansowej (MTFA), który służył do pomocy krajom spoza strefy euro w radzeniu sobie z kryzysem bilansu płatniczego. Oryginalna koncepcja MTFA zakłada, że Komisja Europejska zgromadzi na rynkach finansowych kapitał o wartości do 60 mld euro, który będzie gwarantowany przez budżet Unii Europejskiej. Kolejnym instrumentem kredytowym przewidzianym w pakiecie ratunkowym jest Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), w ramach którego specjalna spółka jest uprawniona do zebrania kapitału o wartości do 440 mld euro, z wykorzystaniem gwarancji państw strefy euro. Trzecim elementem majowego pakietu jest umowa o pożyczce w kwocie 110 mld euro, jakiej Grecji udzieliła Unia Europejska i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, z przeznaczeniem głównie na pokrycie potrzeb państwa w zakresie refinansowania. Udzielona Grecji pożyczka jest obwarowana wieloma warunkami. Kraj ten zobowiązał się do przeprowadzenia znaczącej konsolidacji budżetowej, której celem jest zmniejszenie deficytu sektora publicznego z 13,6% w 2009 r. do 2,6% PKB w 2014 r. Plan reform budżetowych w Grecji przewiduje podjęcie szybkich działań, co wiąże się z wystąpieniem znaczącego i natychmiastowego potencjału recesyjnego w gospodarce. Tak rozległe reformy fiskalne nie są niczym nowym w historii gospodarczej. W latach 80. XX wieku w Szwecji przeprowadzono podobny eksperyment, jednak w tym przypadku możliwe było złagodzenie

ryzyka recesji związanej z konsolidacją budżetową poprzez prowadzenie polityki kursowej i zwiększenie dynamiki eksportu przez deprecjację waluty. Tego rodzaju działania nie są jednak możliwe do przeprowadzenia w Grecji. Czwarty element pakietu ratunkowego dotyczy działań Europejskiego Banku Centralnego (EBC). EBC wszedł bowiem do gry i zaczął kupować obligacje krajów objętych kryzysem pod warunkiem podtrzymania przez te państwa zobowiązań dotyczących konsolidacji budżetowej. Zamierzenia te realizował, stosując tzw. operacje sterylizacyjne, mianowicie poprzez utrzymanie założeń polityki pieniężnej w strefie euro. Obecnie szacuje się, że EBC skupił obligacje warte około 74 mld euro, z których 55% stanowią papiery dłużne Grecji. Interwencja przeprowadzona przez EBC jest ważna z jednego istotnego powodu. Decydenci polityczni zawsze reagują z opóźnieniem, a rynki finansowe są kilka kroków przed politykami. Jest to problem strukturalny, którego nie da się łatwo rozwiązać. W tym kontekście znaczenie posunięcia EBC potwierdza fakt, że zaowocowały one pewnym zmniejszeniem kosztów wynikających z braku synchronizacji reakcji rynków finansowych z decyzjami politycznymi.

Pakiet ratunkowy miał trzy główne cele makroekonomiczne. Po pierwsze, odsunięcie w czasie możliwości bankructwa Grecji. Po drugie, pokrycie potrzeb finansowania w sektorze bankowym, który był wierzycielem dużej części długu publicznego Grecji i innych państw znajdujących się w kryzysie. Po trzecie, podjęcie próby kontroli ryzyka wystąpienia podobnego kryzysu w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii.

Skala problemów z zadłużeniem w krajach Europy południowej jest ogromna. W przypadku Grecji zadłużenie dotyczy sektora publicznego, a wierzycielami dużej części długu publicznego są banki krajowe i zagraniczne. Jednocześnie ekspozycja na ryzyko w rozliczeniach międzybankowych jest bardzo niewielka. Irlandia plasuje się na drugim końcu skali, ponieważ największym problemem tego państwa jest właśnie ten rodzaj ekspozycji na ryzyko. Kłopoty budżetowe Grecji nie są konsekwencją kryzysu finansowego czy gospodarczego, ale generowanego przez lata coraz większego deficytu budżetowego przy jednoczesnym wygórowanym poziomie wydatków i słabych strategiach planowania budżetowego. Natomiast Hiszpania nie miała problemów budżetowych; wręcz przeciwnie – przez ostatnie lata gromadziła nadwyżki budżetowe. Przeprowadziła też ważne reformy instytucjonalne w zakresie polityki budżetowej i utrzymywała dyscyplinę budżetową przynajmniej do czasu, kiedy w reakcji na kryzys rząd przyjął pakiet działań mających pobudzić gospodarkę. Nie oznacza to jednak, że rynki finansowe nie miały podstaw do tego, żeby obawiać się kryzysu w takich państwach jak Hiszpania czy Portugalia. Niepokój rynków wynikał z wysokiego poziomu zadłużenia sektora prywatnego. Zarówno firmy, jak i gospodarstwa domowe w tych państwach zaciągały kredyty na finansowanie potrzeb, odpowiednio – inwestycyjnych i konsumpcyjnych. W Hiszpanii dużym problemem jest

przeinwestowanie w sektorach o niskiej produktywności, na przykład w budownictwie. Oznacza to, że aby wyjść z zadłużenia Hiszpania musi przesunąć zasoby z sektorów dóbr niepodlegających wymianie międzynarodowej do sektorów dóbr podlegających tej wymianie, co powinno prowadzić do zwiększenia produktywności gospodarki i spłacania istniejącego zadłużenia poprzez eksport. Aby to było możliwe, Hiszpania i Portugalia muszą przeprowadzić dogłębne reformy strukturalne. W Irlandii natomiast, jak już wspomniano, główne problemy mają charakter finansowy i dotyczą ekspozycji na ryzyko w rozliczeniach międzybankowych. Zagraniczne banki podlegają ekspozycji na ryzyko ze strony banków irlandzkich szacowane na kwotę 140 mld euro. Ze względu na to, przypadek Irlandii jest szczególnie problematyczny z punktu widzenia systemowego. Z uwagi na silne powiązania Irlandii na rynku finansowym, bankructwo tego kraju miałoby poważne konsekwencje dla europejskiego systemu bankowego.

W poszczególnych państwach kryzys miał różne przyczyny i w różny sposób się przejawiał. Dlatego też, dla ścisłości, należałoby raczej mówić o kryzysach europejskich. Odpowiednio do charakterystyki i różnych problemów występujących w poszczególnych państwach wdrożone rozwiązania muszą mieć także zindywidualizowany charakter.

Irlandia jest pierwszym państwem, które skorzystało z nowych instrumentów pomocowych. Otrzymała ona pożyczki z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej i z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Pozytywnym akcentem jest to, że umowa pożyczkowa z Irlandią zawiera konkretne wskaźniki dotyczące sposobu wykorzystania przyznanych środków. Na przykład część środków należy przeznaczyć na naprawę sektora bankowego. Takie zindywidualizowane podejście, dostosowane do charakterystyki danego kraju lub danego przypadku, było często przedmiotem krytyki, jednak w rzeczywistości oznacza ono umiejętność rozpoznawania konkretnych problemów.

Największe wyzwania będą dotyczyć Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. W perspektywie krótkoterminowej najważniejszą kwestią będzie to, czy płynność, jaką zapewnia ten instrument, jest wystarczająca, aby można było w odpowiedni sposób reagować na różne problemy pojawiające się w innych państwach (np. w Portugalii czy Hiszpanii). Kolejna kwestia wiąże się z określeniem najbardziej odpowiedniego sposobu zarządzania Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej po 2013 r., kiedy będzie mieć on już stały charakter. Dopóki nie będzie pewności co do kształtu nowych ram instytucjonalnych, unijne instytucje i nowo powoływane urzędy nie mają innego wyjścia niż wspomaganie płynności państw będących w takiej potrzebie. Trzeci rodzaj wyzwań może się pojawić w sektorze bankowym. Powołanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego jest pożądaną zmianą instytucjonalną. Trudno przewidzieć, czy nowa Rada będzie funkcjonować sprawnie. Niezależnie od tego najważniejszą kwestią będzie opracowanie nowego

testu warunków skrajnych (*stress test*), który pomoże stworzyć mapę ukazującą kondycję europejskich systemów bankowych. Czwarty rodzaj wyzwań to kwestie makroekonomiczne dotyczące konsolidacji budżetowej. Istnieje niepewność co do tego, czy państwa objęte warunkowością będą w stanie przeprowadzić wskazane dostosowania fiskalne. Czekają je długi okres wyrzeczeń i zmian. W tym kontekście ważną rolę odgrywa budżet Unii Europejskiej, ponieważ może on wspierać przeprowadzanie reform strukturalnych, ale także łagodzić efekt recesyjny, który wynika z przeprowadzenia dostosowania fiskalnego.



## **CZĘŚĆ II**

**Reforma zarządzania gospodarczego w UE:  
kolejne etapy i ostateczne rezultaty**





## MAKRO NIERÓWNOWAGA I MAKRO DOSTOSOWANIE DOŚWIADCZENIA DWÓCH PERYFERII: UE VERSUS STREFA EURO

### WSTĘP

Kryzys w strefie euro jest kryzysem zadłużenia, który wynika przede wszystkim z kombinacji i dynamiki czynników natury makroekonomicznej, regulacyjnej i instytucjonalnej. Jednakże jeden czynnik szczególnie pomaga wyjaśnić, w jaki sposób kryzys, który rozpoczął się w małym państwie członkowskim, jak Grecja, mógł rozlać się na Irlandię i Portugalię i stać się kryzysem systemowym całej strefy euro. Systemowa natura kryzysu mogła tylko powstać z powodu istnienia słabych punktów w wysoce zintegrowanym europejskim rynku finansowym. Gdyby do załamania w Grecji i Irlandii doszło wtedy, gdy banki w strefie euro były silne i/albo nie tak bardzo wzajemnie powiązane, kryzys dotykający całą strefę euro mógłby się nie wydarzyć. Europejski system finansowy był (i wciąż jest) słaby, co wynika m.in. z nadmiernego wykorzystywania dźwigni finansowej (*leverage*) w Europie w okresie boomu kredytowego w minionej dekadzie<sup>51</sup>. Nadmierne wykorzystywanie dźwigni finansowej jest stałym czynnikiem każdego większego kryzysu finansowego i obecnie nie stanowi w tym względzie wyjątku. Dane dotyczące długu wskazują, że w minionej dekadzie poziom zadłużenia prywatnego w stosunku do PKB wzrósł o ponad 100 p.p. w strefie euro (więcej niż w USA), a w sektorze finansowym wzrost ten był większy niż w innych segmentach gospodarki<sup>52</sup>. Pierwsze pytanie więc brzmi, jak do czegoś takiego mogło dojść.

Nadmierne wykorzystywanie dźwigni finansowej było w jakimś sensie ułatwione przez niewystarczający poziom regulacji. Główny czynnik miał jednak charakter ekonomiczny i był trwale powiązany z dużymi przepływami kapitału z głównych państw strefy euro do państw peryferyjnych, które nastąpiły po utworzeniu wspólnej waluty. Główne państwa strefy euro z nadwyżkami i niewielkimi perspektywami w zakresie inwes-

---

<sup>51</sup> W artykule nie poddaję analizie przyczyn ignorowania powstałego boomu kredytowego. Wskazać jednak można, że głównym czynnikiem były cele inflacyjne wyznaczone przez banki centralne. Według Borio i Lowe'a środowisko niskiej inflacji zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia nadmiernych presji popytowych, co ujawnia się we wzroście kredytów i narastaniu bańki cenowej dotyczącej aktywów zamiast we wzroście cen towarów. Jeśli tak jest, to cele inflacyjne banków centralnych były krótkowzroczne i mogły przyczynić do zwiększenia niestabilności.

<sup>52</sup> Zob. więcej w C. Alcidi i D. Gros, *Euro Zone crisis' The New Palgrave Dictionary of economics on line* (w przygotowaniu).

tycji wewnętrznych zaczęły postrzegać państwa strefy będące w fazie doganiania, (przede wszystkim Irlandia, Grecja, Hiszpania), jako dobre miejsce do inwestowania: wydawały się one bowiem oferować równie dobre możliwości inwestycyjne jak gospodarki rozwijające się, przy braku ryzyka kursowego.

Przepływy kapitału szybko stworzyły fundamenty pod duży wzrost gospodarczy napędzany przez silną konsumpcję i wysoki poziom inwestycji w sektorze budowlanym, dzięki łatwemu dostępowi do kredytów z zewnątrz. Główną rolę w tym procesie odgrywał system finansowy i oczywiście banki, które zwiększały dostępność kredytów przez wykorzystywanie dźwigni finansowej, co wygenerowało gęstą sieć wewnątrzsektorowej ekspozycji. W tym kontekście przepływy kapitału (oraz dźwignia) były „finansowym przejawem” problemu nierównowagi makroekonomicznej.

Podobne trendy miały miejsce w peryferyjnych północnych państwach członkowskich UE. W latach 2003–2007 nastąpił duży napływ kapitału z państw z nadwyżkami, szczególnie krajów nordyckich (jak Szwecja) do nadbałtyckich. Kiedy w 2007 r. rozpoczął się kryzys finansowy, dramatycznie zmieniło się postrzeganie ryzyka przez inwestorów, co w rezultacie spowodowało „nagłe zatrzymanie” (*sudden stop*) przepływów prywatnego kapitału do państw nadbałtyckich oraz peryferyjnych państw strefy euro.

Nasuwa się zatem drugie pytanie: dlaczego negatywny potencjalny skutek tych przepływów kapitału nie został wcześniej dostrzeżony. Należy podkreślić, że kiedy euro powstało pod koniec lat 90. XX w., jednym z celów posiadania wspólnej waluty było stymulowanie przepływów kapitału i środków z państw z nadmiernymi oszczędnościami do państw z ograniczonymi zasobami finansowymi, aby promować szybszy wzrost. Ten proces rzeczywiście nastąpił na dużą skalę. Do wybuchu obecnego kryzysu finansowego dominował pogląd, że w ramach unii monetarnej takie przepływy oraz nierównowaga makroekonomiczna nie mają znaczenia. Kryzys wytworzył jednak nową rzeczywistość. Odkryliśmy, że nierównowaga ma znaczenie z dwóch głównych powodów. Pierwszym jest to, że duże i stałe napływy kapitału powodują akumulację zewnętrznego długu w państwach otrzymujących; drugim – że takie napływy kapitału niekoniecznie finansują inwestycje o dużym stopniu produktywności, zdolne do zapewnienia przyszłego wzrostu, generującego nowe zasoby na spłatę długu. W niektórych przypadkach napływy kapitału finansowały konsumpcję i przyczyniły się na napompowanie bańki spekulacyjnej, która co prawda wytworzyła nominalny wzrost PKB, ale nie był on trwały.

Przezwyciężenie kryzysu zdecydowanie wymaga dostosowania wydatków sektora publicznego i/albo prywatnego, w zależności od tego, gdzie leży problem nadmiernego zadłużenia. W Grecji problem ten dotyczył prawie wyłącznie sektora publicznego i dokonywane tam

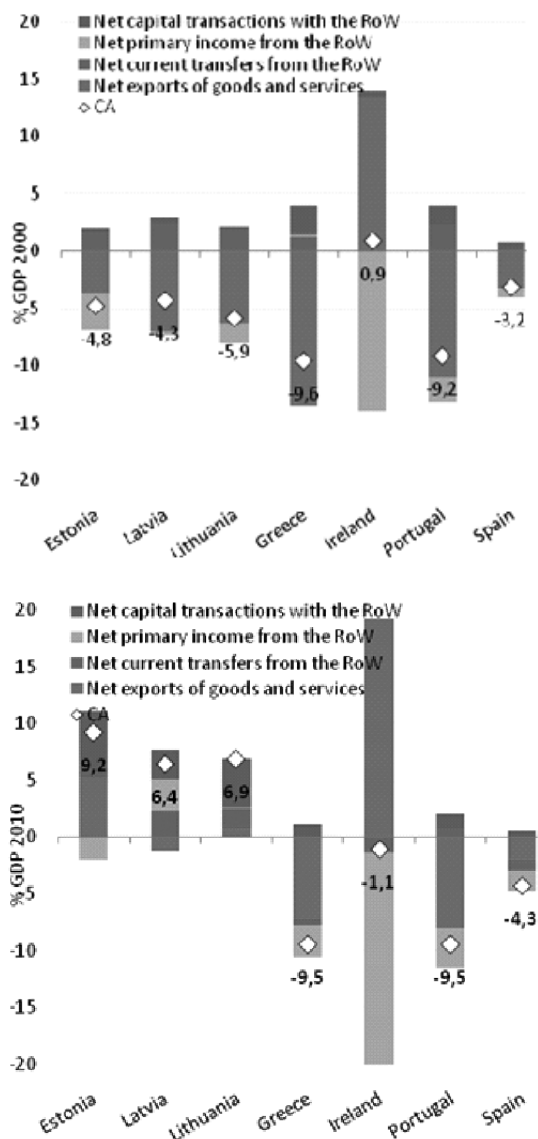
dostosowanie fiskalne jest pierwszym koniecznym krokiem. W innych państwach borykających się z trudnościami, koniecznym wyjściem jest jednak przeprowadzenie zewnętrznego dostosowania (*external adjustment*). W ujęciu ogólnym, takie dostosowanie powinno odbyć się przez zmniejszenie lub wyeliminowanie napływu kredytów zewnętrznych, tzn. osiągnięcie zrównoważonego lub dodatniego salda na rachunku obrotów bieżących oraz zmniejszenie uzależnienia od dźwigni finansowej (*deleveraging*).

#### DOSTOSOWANIE

Państwa z dużymi poziomami zewnętrznego zadłużenia i deficytów, potrzebują głębokich dostosowań po stronie popytu oraz – jeżeli dług jest głównie prywatny – także konsumpcji. Jak na razie takie działania przeprowadzono w Europie jedynie częściowo i są bardzo różnorodne. W tym kontekście doświadczenie państw nadbałtyckich jest wyjątkowe. Pod koniec roku 2007 roku duże przepływy kapitału, które napędzały tam wzrost gospodarczy przez pięć poprzednich lat, zatrzymały się. Przełożyło się to oczywiście na wzrost gospodarczy i spowodowało radykalną zmianę w analizach dotyczących ich pozycji zewnętrznej (*external position*). Międzynarodowi inwestorzy, którzy finansowali konsumpcję oraz inwestycje budowlane w tych państwach (podobnie jak w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Irlandii), nagle ocenili ryzyko związane z dalszymi pożyczkami jako zbyt duże i zaprzestali tych działań. Od kiedy państwa nadbałtyckie zdecydowały się usztywnić kurs swoich walut wobec euro, jedynym możliwym dla nich rozwiązaniem było przeprowadzenie wewnętrznej dewaluacji: obniżenie cen i płac. W konsekwencji płace obniżyły się o 50% i nastąpił ogromny spadek wydatków. Wykres nr 1 pokazuje drastyczne zmiany salda na rachunku obrotów bieżących w latach 2007–2010 w państwach ELL (Estonia, Litwa, Łotwa) w porównaniu z państwami GIPS (Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania). Dane wydają się sugerować, że w państwach GIPS dostosowanie wydatków nastąpiło w małej skali: z wyjątkiem Irlandii, w pozostałych państwach tej grupy saldo na rachunku obrotów bieżących jest ujemne i takie będzie również w przyszłym roku. Jak wyjaśnić tę różnicę?

Należy wskazać, że saldo na rachunku obrotów bieżących zawiera więcej elementów, nie tylko saldo wydatków danego państwa w kontaktach z resztą świata (bilans handlowy). Dlatego też państwo, które poprawiło swoją pozycję, jeżeli chodzi o wydatki (w zakresie towarów i usług), niekoniecznie wykazuje lepsze saldo na rachunku obrotów bieżących. Z rozkładu na wykresie nr 1 można wnioskować, że wypłaty odsetek od krajowych papierów wartościowych (ujemne dochody pierwotne netto od reszty świata) stanowią istotną część deficytów w państwach GIPS. Co ciekawe, jest to także miernik transferu dokonanego przez dane państwo do nierezydentów posiadających jego dług.

Wykres 1. Saldo na rachunku obrotów bieżących w państwach i jego rozkład w latach 2000 i 2010 w % PKB



Źródło: Komisja Europejska (AMECO).

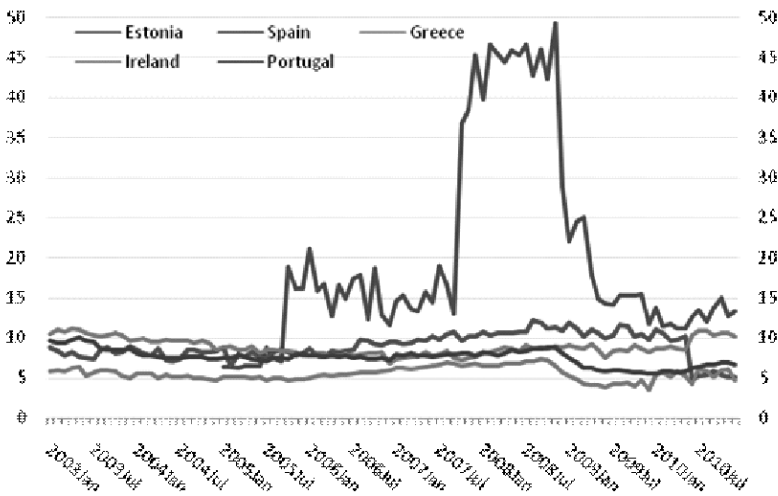
Powyższy rozkład pokazuje również, że w państwach GIPS, z wyjątkiem Irlandii, import wciąż przewyższa eksport, pomimo zmniejszenia jego rozmiaru.

Do wyjaśnienia różnicy w dostosowaniu wydatków między peryferiami strefy euro i UE niezbędne jest wzięcie pod uwagę działalności EBC. Banki w państwach należących do unii monetarnej, w szczególności

Grecji i Irlandii, w mniejszym stopniu w Hiszpanii i Portugalii, w dużym stopniu zwracały się o pożyczki do EBC, co pozwalało im obniżyć lub pozostawiać na niezmiennym poziomie oprocentowanie, zamiast zwiększania go, co mogłoby być implikowane przez działanie mechanizmów rynkowych. To pomaga wyjaśnić, dlaczego prywatny popyt i w szczególności konsumpcja nie zostały znacząco dostosowane w tych państwach pomimo wielkości kryzysu. Wykres nr 2 pokazuje skutek „nagle zatrzymania” napływów kapitału do państw GIPS i Estonii, która nie była do 2011 r. członkiem strefy euro, na oprocentowanie kredytów konsumpcyjnych.

„Nagle zatrzymanie” jest widoczne tylko w przypadku danych z Estonii, w której oprocentowanie pożyczek w latach 2007–2010 wzrosło do horrendalnego poziomu: jest to jasny dowód na zapaść kredytową, mającą istotny wpływ na konsumpcję, która w tym okresie spadła o 20%.

Wykres nr 2. Oprocentowanie pożyczek dla konsumentów

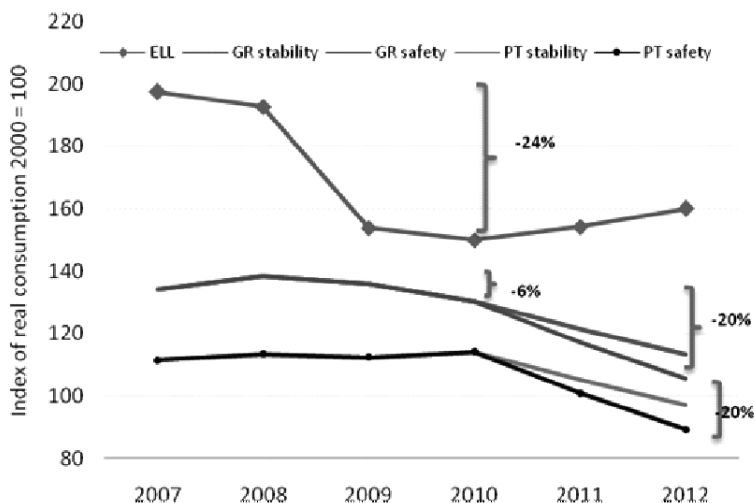


Źródło: ECB statistical warehouse, [A21-A2Z], Pożyczki nie obejmują pożyczek odnawialnych, kredytów w rachunku bieżącym, zadłużenia z tytułu kart kredytowych z opcją kredytu nieoprocentowanego (do jednego roku) dla gospodarstw domowych i instytucji non-profit (nowy biznes).

Podobne dostosowania jak w Estonii miały miejsce na Łotwie i Litwie. Na wykresie nr 3 pokazano średni poziom korekty w poziomie konsumpcji w państwach nadbałtyckich w porównaniu z sytuacją w Grecji i Portugalii, wskazując na poziom dostosowania po roku 2010, który mógłby zapewnić bezpieczeństwo i stabilność finansową. Stabilność jest definiowana jako poziom konsumpcji związany ze zrównoważonym saldem na rachunku obrotów bieżących, natomiast bezpieczeństwo

oznacza stan, w którym konsumpcja dokonuje się w warunkach nadwyżki na rachunku obrotów bieżących.

Wykres nr 3. Dostosowanie konsumpcji



Potrzeby Grecji są skalkulowane: potrzeba stabilności – jako realna konsumpcja powiązana ze zrównoważonym saldem na rachunku obrotów bieżących, a potrzeba bezpieczeństwa – jako poziom realnej konsumpcji powiązanej z nadwyżką na rachunku obrotów bieżących na poziomie 2,5%.  
Źródło: Służby Komisji Europejskiej (Ameco) i obliczenia własne

Wykres nr 3 pokazuje, że Portugalia i Grecja powinny przeprowadzić głęboką korektę konsumpcji (o 20%) porównywalnej do tej, jakiej dokonały państwa nadbałtyckie. Te szacunki mogą być przesadzone i nieakceptowane politycznie w tych państwach. Zauważyć można, że gdyby EBC zmienił swoją politykę i zdecydował się wycofać nadzwyczajne środki pomocowe, załamanie na rynku kredytów podobne do tego w północnych peryferiach UE, mogło się zmaterializować w państwach GIPS, ze wszystkimi bolesnymi konsekwencjami dla PKB. Zakładając nawet, że przepływy środków prywatnych mogłyby być w dalszym ciągu zastępowane przez przepływy środków publicznych, istnieje wątpliwość jak brak dostosowania może być połączony ze zrównoważeniem długu: aż do momentu, kiedy saldo na rachunku obrotów bieżących nie stanie się zerowe, następować będzie akumulacja długu i codziennie będzie on coraz bardziej niestabilny.

## IMPLIKACJE POLITYCZNE I WNIOSKI

Najważniejszą obecnie kwestią dla peryferii strefy euro jest zatrzymanie się dużych napływów kapitału, które nastąpiły w pierwszej dekadzie funkcjonowania EMU. To one napędziły boom konsumpcyjny w Grecji i Portugalii i boom na rynku nieruchomości w Irlandii i Hiszpanii. Z przedstawionej analizy wynika, że chociaż w niektórych państwach konsolidacja fiskalna jest konieczna, jeśli nie będzie uzupełniona przez inne działania, może nie wystarczyć, by przywrócony tam został dostęp do finansowania rynkowego. Konieczne dostosowanie zewnętrzne jest bolesne, ponieważ „nagłe zatrzymanie” napływu kapitału wymaga ostatecznie radykalnej redukcji konsumpcji (należy zauważyć, że poziom inwestycji w tych państwach jest słaby).

Duża debata nad utratą konkurencyjności w państwach peryferii strefy euro, która doprowadziła do przyjęcia przez Komisję Europejską pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego oraz uzgodnienia paktu euro (plus), wydaje się nie dostarczać rozwiązania tego problemu, lecz koncentruje się raczej na jego symptomach. Wzrost jednostkowych kosztów pracy w peryferiach strefy euro jest niczym innym, jak tylko odzwierciedleniem stałego do 2007 r. wzrostu gospodarczego i popytu, który był napędzany przez przepływy kapitału. Zajmowanie się symptomami nie wyleczy jednak choroby i nie rozwiąże kryzysu.

## BIBLIOGRAFIA

- Alcidi C., Gros D., *Adjustment difficulties and debt overhang in the periphery of the euro zone*, CEPS working Document, 2011.
- Alcidi C., Gros D., *Euro Zone crisis* *The New Palgrave Dictionary of economics on line* (w przygotowaniu).
- Borio C., Lowe P., *Asset Prices, Financial and Monetary Stability: exploring the Nexus*, „Bank for International Settlements Working Paper”, 2002, 114.

\* Tekst jest oparty na prezentacji wygłoszonej podczas konferencji „The EU economy: Response to the crisis and prospects for the new decade”, 18 stycznia 2011 r. w Warszawie i bazuje na dłuższym artykule, który autorka napisała z Danielem Grosem, „Adjustment difficulties and debt overhang in the periphery of the euro zone”, CEPS Working Paper 2011.



## REFORMA ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UE – KOLEJNE ETAPY I OSTATECZNE REZULTATY – POLSKI PUNKT WIDZENIA

Mówiąc o zarządzaniu gospodarczym, trzeba się cofnąć w czasie i pokazać ciąg wydarzeń, które nastąpiły po ostatnim kryzysie gospodarczym i finansowym. Kryzys ten nie tylko zniszczył efekty dekady wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, ale także obnażył bardzo poważne słabości europejskiej gospodarki. Do jego nasilenia przyczyniła się też nierównowaga makroekonomiczna narastająca stopniowo w latach wcześniejszych.

Stabilizacji systemu finansowego miały służyć pewne działania podjęte na wczesnym etapie kryzysu – gwarancje państwa, zastrzyki kapitału i wsparcie płynności. Większość przyniosła oczekiwane rezultaty, ale o ile udało się objąć kontrolą stabilność finansową, w wielu państwach członkowskich pogorszyła się sytuacja fiskalna. Był to automatyczny efekt spowolnienia wzrostu (mniej przychodów, a więcej wydatków budżetowych w relacji do PKB) i uznaniowych środków pomocowych, mających na celu uzdrowienie gospodarki. W 2009 r. zarówno w strefie euro, jak i w całej UE gwałtownie wzrósł deficyt publiczny, przekraczając wartość referencyjną 3%. W całej Unii wskaźnik zadłużenia instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do około 73% PKB; w strefie euro – do blisko 79% PKB. Ponadto w 2010 r. i później w większości państw europejskich dług rósł nadal, mimo wycofywania środków stymulacyjnych. Według prognoz Eurostatu zadłużenie całej Unii przekroczy w 2011 r. 81% PKB.

W tych okolicznościach Polska także podjęła działania na rzecz ochrony swego systemu finansowego i gotowa była – w razie konieczności – udzielić mu pomocy. Nasz sektor bankowy okazał się jednak nadzwyczaj zdrowy i w rzeczywistości nie wymagał żadnego finansowego wsparcia ze strony państwa. W tej sytuacji władze skoncentrowały uwagę na kwestiach fiskalnych. Najpierw, w fazie stymulacji, utrzymano pewne bodźce podatkowe wprowadzone przez poprzedni rząd. Później, kiedy Unia Europejska ogłosiła i zaleciła wycofywanie instrumentów fiskalnych, wprowadzono środki redukcji kosztów po stronie wydatków. Niezależnie od wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu, motywem tego posunięcia było kontynuowane zobowiązanie spełnienia fiskalnych kryteriów wymaganych do ostatecznego przyjęcia euro (choć wymieniona na początku data 2012 r. została później przesunięta, bez wyznaczenia nowego terminu).

Normalizacja sytuacji po kryzysie gospodarczym zbiegła się w czasie z finalizowaniem europejskiej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia – Europa 2020, która zastąpiła zakończoną Strategią Lizbońską. Nowa strategia za ogólny cel przyjmuje zwiększenie konkurencyjności, wydajności, potencjału wzrostu i konwergencji gospodarczej Europy. Koncentruje się na kluczowych obszarach wymagających działań: wiedzy i innowacjach (R&D), bardziej zrównoważonej gospodarce, wysokim zatrudnieniu i włączeniu społecznym. Nowe podejście zostało tak zaplanowane, by można było połączyć równoczesną analizę zagadnień makroekonomicznych, strukturalnych i tych dotyczących konkurencyjności, wraz z oceną ogólnej stabilności finansowej – w oparciu o wkład niedawno powołanej Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

Analiza źródeł kryzysu i chęć uniknięcia lub ograniczenia podobnego rozwoju wypadków w przyszłości sprawiły, że pojawiły się apele o zmiany w ogólnym zarządzaniu gospodarczym w Unii Europejskiej. Nie była to idea nowa; już w 2008 r. Komisja podkreślała, że „Unia Gospodarcza i Walutowa jest solidną budowlą i wspaniałym osiągnięciem”, ale konieczne są kolejne środki, by „wzmocnić zarządzanie gospodarcze w strefie euro silnymi i wiążącymi zobowiązaniami politycznymi. W ciągu trzech ostatnich lat ulepszyliśmy narzędzia koordynacji, Pakt Stabilności i Wzrostu i związany ze strefą euro wymiar Strategii Lizbońskiej. Potrzebujemy teraz wzmocnienia koordynacji polityki budżetowej i gospodarczej”. Dwa lata później, w maju 2010 r., Komisja Europejska przedstawiła w swoim komunikacie konkretne propozycje wzmocnienia zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Rada Europejska powołała specjalną grupę zadaniową, która miała wypracować sposoby poprawy ram rozwiązywania kryzysów i zapewnienia większej dyscypliny budżetowej. Grupa zadaniowa uznała, że w kwestii efektywnego zarządzania gospodarczego UE niezbędny jest „milowy krok”; określiła też pięć głównych filarów działań:

- dyscyplina fiskalna (silniejszy Pakt Stabilności i Wzrostu),
- rozszerzenie nadzoru gospodarczego tak, by objął problem nierównowagi makroekonomicznej i konkurencyjność,
- pogłębiona i szersza koordynacja,
- mocne ramy zarządzania w sytuacjach kryzysowych,
- silniejsze instytucje oraz bardziej efektywne, zgodne z obowiązującymi zasadami, podejmowanie decyzji.

Polska uczestniczyła w pracach grupy zadaniowej i oczywiście poparła kierunki planowanych zmian. W szczególności, Polska pozostaje przywiązana do silnej i odpowiedzialnej polityki fiskalnej, dlatego z zainteresowaniem przyjęła zamiar wzmocnienia części zapobiegawczej Paktu Stabilności i Wzrostu, by pogłębić ramy nadzoru budżetowego. Należy też do nielicznej grupy państw, w których już obowiązuje rygorystyczna reguła budżetowa. Od 1997 r. reguła ta jest zapisana w naszej konstytucji

i ustala próg wysokości długu na 60% PKB – zadłużenie sektora finansów publicznych nie może w danym roku tej wielkości przekroczyć. Wprowadziliśmy też tymczasową regułę wydatkową, ograniczającą stopę wzrostu wydatków uznaniowych i wszystkich nowych wydatków stałych do poziomu indeksu wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych powiększonego o 1 punkt procentowy rocznie (CPI+1%). Trwają prace nad stałą regułą budżetową, która zastąpi wspomnianą wyżej i będzie stosowana w szerokim spektrum ogólnych wydatków sektora finansów publicznych zgodnie z celem stabilizacji finansów publicznych oraz przestrzegania postanowień Traktatu i Paktu Stabilności i Wzrostu.

Jeśli chodzi o pakiet sześciu wniosków legislacyjnych zaproponowanych przez Komisję, Polska skoncentrowała się głównie na środkach związanych z wzmocnieniem Paktu Stabilności i Wzrostu. Co do naprawczej strony nadzoru w ramach paktu, intencją polskich władz było położenie większego nacisku na kryterium długu i długofalowego zrównoważenia poziomu zadłużenia. Dlatego, mając poparcie kilku innych państw członkowskich, zaproponowaliśmy specjalne potraktowanie kosztów reform emerytalnych w ramach procedury nadmiernego deficytu. Sugerowaliśmy, by państw, które przeprowadziły u siebie reformę emerytalną (z przekazaniem części składek na ubezpieczenie społeczne nowo ustanowionym, obowiązkowym prywatnym funduszom emerytalnym), a tym samym – w krótkiej perspektywie – pogorszyły swą równowagę budżetową, ale jednocześnie poprawiły długofalowe zrównoważenie budżetu, nie karać za to, co zrobiły. Dlatego, naszym zdaniem, takie koszty powinno się uwzględniać, oceniając dług i deficyt w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. W grudniu 2010 r. dyskusja przeniosła się na szczebel Rady Europejskiej, która w zasadzie przyjęła nasze argumenty. Jednak rozważania na temat pewnych praktycznych aspektów wdrożenia trwały jeszcze w marcu 2011 r. Polska nalegała, by koszty reformy emerytalnej traktować symetrycznie zarówno przy nakładaniu, jak i uchylaniu procedury nadmiernego deficytu, proponowała więc, by procedura nadmiernego deficytu była uchylana, jeżeli deficyt ulega wyraźnemu i trwałemu zmniejszeniu do poziomu, który nie przekracza znacząco poziomu uważanego za bliski wartości referencyjnej, a w razie niespełnienia wymagań kryterium zadłużenia – jeżeli dług wykazuje tendencję spadkową, zbliżając się do wartości referencyjnej. Propozycja ta nie uzyskała odpowiedniego wsparcia na posiedzeniu Rady ECOFIN, ale możliwa jest jeszcze dyskusja na temat definicji nadmiernego deficytu w ramach Traktatu. Inne elementy pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego, tj. wprowadzenie sankcji finansowych (grzywnien lub depozytów nieoprocentowanych) za naruszanie Paktu Stabilności i Wzrostu, a także środki służące zapobieganiu i korygowaniu nierównowagi makroekonomicznej uzyskały poparcie Polski bez większych zastrzeżeń.

W czasie, gdy trwały prace nad pakietem legislacyjnym dotyczącym zarządzania gospodarczego, potrzeba zmian przejawiała się także w formie

francusko-niemieckiej inicjatywy zapowiedzianej jako pakt na rzecz konkurencyjności. Zyskał on następnie poparcie państw członkowskich należących do strefy euro i marcu 2011 r. został zatwierdzony przez Radę Europejską. Nadano mu nazwę paktu Euro Plus, by podkreślić, że ma zastosowanie nie tylko w krajach strefy euro. Do paktu od razu przystąpiły Bułgaria, Dania, Łotwa, Litwa, Polska i Rumunia, za którymi mogą pójść inne państwa członkowskie. Polska zdecydowanie uważała, że ram paktu nie należy ograniczać tylko do państw strefy euro. Głównym celem Polski było wsparcie konkurencyjności UE w skali globalnej i wzmocnienie wszystkich gospodarek Unii. Pakt dodatkowo pogłębi gospodarczy filar UGW i nada nową jakość koordynacji polityki gospodarczej mającej na celu poprawę konkurencyjności, tym samym osiągnięcie wyższego stopnia konwergencji wzmacniającej europejską społeczną gospodarkę rynkową. Pakt przewiduje ogłoszenie i wdrożenie przez należące do niego państwa konkretnych zobowiązań, a także monitorowanie ich wdrażania.

Podobne stanowisko zajęła Polska w sprawie europejskiego mechanizmu stabilności (ESM). Zaplanowano go z myślą o ochronie stabilności finansowej całej strefy euro. ESM przejmie, po czerwcu 2013 r., rolę Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM) w zapewnieniu zewnętrznej pomocy finansowej dla przeżywających trudności państw członkowskich strefy euro. W przypadku tej inicjatywy Polska zaakceptowała założenie, że nowy mechanizm skoncentruje się na strefie euro i powinien powstać w oparciu o międzyrządowe porozumienie. Będzie jednak otwarty dla państw członkowskich spoza strefy euro, które mogą w nim uczestniczyć jako kontrybutorzy na zasadzie *ad hoc*.

W obu przypadkach Polska działała w interesie całej Unii Europejskiej, z zamiarem uniknięcia lub ograniczenia środków przeznaczonych tylko dla krajów strefy euro. Polska przyznaje, że państwa członkowskie, w których walutą jest euro, mają szczególny obowiązek i interes prowadzenia takich polityk gospodarczych, które promują właściwe funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej, a także unikania prowadzenia polityk, które mogłyby temu funkcjonowaniu zagrozić. Polska chciałaby jednak uniknąć powstania tzw. Europy dwóch prędkości w sferze polityki gospodarczej. Dlatego też promujemy i wspieramy inicjatywy, o których się dyskutuje – i podejmuje co do nich decyzje – w gronie wszystkich 27 państw członkowskich Unii.

Nowa europejska struktura zarządzania gospodarczego jest już prawie gotowa, choć jej ostateczny kształt jeszcze się nie wyłonił. Akty legislacyjne poddawane są dyskusji w Parlamencie Europejskim i być może zostaną uzgodnione z Radą UE do końca czerwca 2011 r. Parlament, jak się zdaje, skłonny jest poprzeć te inicjatywy, ale być może wprowadzi też własne pomysły. Jak wynika z informacji, zgłoszono blisko 2000 poprawek. Niektóre ugrupowania polityczne zasadniczo różnią się między sobą w poglądach na takie zagadnienia jak charakter sankcji i roczne tempo

zmniejszania nadmiernego zadłużenia. W razie opóźnienia proces ten może przeciągnąć się na drugą połowę 2011 r., będzie się więc wtedy toczył w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE.

#### BIBLIOGRAFIA

- European Commission, *Public finances in EMU – 2010*, Brussels.
- European Commission, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, EU, Luxemburg, 2009.
- European Commission, *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, COM(2010) 367/2, Brussels, 2010.
- Konkluzje Rady ECOFIN i Rady Europejskiej dostępne na stronach:  
[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)  
i [www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=en](http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=en).
- Skurzewski T., Prezentacja przedstawiona na konferencji PISM 18 stycznia 2011 roku, dostępna na stronie [www.pism.pl](http://www.pism.pl).
- Strengthening economic governance in the EU*, Report of the Task Force, Brussels, 2010.
- Wytyczne dotyczące stanowisk Polski na posiedzenia Rady ECOFIN i Rady Europejskiej (niepublikowane).

\* Niniejszy tekst oparty jest na prezentacji przedstawionej przez autora na konferencji w PISM w styczniu 2011 r. Został uaktualniony, by uwzględnić ostatnie zmiany i decyzje podjęte w sferze zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Celem autora było przedstawienie stanowiska Polski w omawianych kwestiach, którego nie należy jednak traktować jako oficjalnego stanowiska rządu.

## **CZEŚĆ III**

**Główne dźwignie strategii Europa 2020:  
perspektywa sukcesu?**



## BUDŻET UE JAKO NARZĘDZIE WDRAŻANIA STRATEGII EUROPA 2020

Budżet Unii Europejskiej jest przedstawiany, jako jedna z dźwigni strategii Europa 2020<sup>53</sup>, oprócz rynku wewnętrznego i polityki handlowej. Głównymi celami tej strategii są: inteligentny wzrost (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach), wzrost zrównoważony (promowanie gospodarki zrównoważonej, efektywniej wykorzystującej zasoby i bardziej konkurencyjnej) oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (wzmacnianie gospodarki charakteryzującej się wysokim zatrudnieniem, a także spójnością społeczną i terytorialną). Strategia ma ponadto pięć wskaźników ilościowych, dzięki którym możemy ocenić postępy w jej realizacji, a także siedem inicjatyw flagowych. W jaki sposób te ambitne, szeroko określone cele mogą być wspierane przez finansowanie na poziomie UE?

Patrząc wstecz, kamieniem milowym długoterminowego programowania finansowego w UE był pierwszy pakiet Delorsa z 1988 r., który przyczynił się do poprawy stabilizacji i przewidywalności finansów UE. Poprzednia perspektywa finansowa 2000–2006 była w niewielkim stopniu skorelowana ze Strategią Lizbońską, ponieważ została przyjęta wcześniej. Ten stan uległ zmianie podczas negocjacji w sprawie obecnej perspektywy finansowej. Rewizja Strategii Lizbońskiej z 2005 r. wpłynęła na negocjacje w sprawie budżetu na lata 2007–2013, co zaowocowało m.in. wprowadzeniem zasady earmarkingu, polegającej na skoncentrowaniu części unijnych funduszy w ramach polityki spójności na celach Strategii Lizbońskiej. Obecnie oczekuje się, że następne wieloletnie ramy finansowe będą lepiej powiązane ze strategią Europa 2020, co potwierdziła Komisja Europejska przy okazji niedawnego przeglądu budżetu<sup>54</sup>.

Podejmując próbę oceny ewentualnej roli budżetu UE we wdrożeniu strategii Europa 2020, trzeba zacząć od kwestii jego rozmiarów. Należy pamiętać, że wielkość budżetu ogólnego UE jest dość ograniczona; stanowi około 1% unijnego PKB. Nie jest to wielkość imponująca w porównaniu z wydatkami rządu federalnego USA, wynoszącymi około 25% PKB USA. Jeszcze większe wrażenie robi porównanie budżetu UE z wydatkami publicznymi państw członkowskich, wynoszącymi średnio

---

<sup>53</sup> European Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, COM(2010) 2020 final.

<sup>54</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments, *The EU Budget Review*, (SEC(2010) 7000 final).



od 45% do 50% unijnego PKB; to daje właściwe pojęcie o skali budżetu Unii Europejskiej. Dlatego znając skromne rozmiary unijnych wydatków, należy przydzielać środki tam, gdzie przyniosą największą wartość dodaną.

Kwestia wielkości budżetu UE od dawna jest przedmiotem dyskusji. W 1977 r. słynny raport McDougalla stwierdzał, że jeśli Wspólnoty Europejskie zostaną przekształcone w rodzaj federacji, wydatki federalne będą wynosić od 5% do 7% lub od 7,5% do 10%, gdyby miały obejmować także kwoty na obronę<sup>55</sup>. Pod koniec lat 70., przed akcesją Grecji i Hiszpanii, różnice ekonomiczne między państwami członkowskimi nie były tak duże jak teraz, z uwagi na różnice w rozwoju gospodarczym między państwami EU-15 i EU-12. Z tego względu wysokość swego rodzaju federalnego budżetu byłaby obecnie znacznie wyższa od danych zawartych w raporcie McDougalla. Jak w latach 70., tak i dziś temat ponadnarodowych wydatków wywołuje burzliwą dyskusję polityczną. Podczas szczytów Rady Europejskiej w drugiej połowie 2010 r. Wielka Brytania dwukrotnie próbowała sformować koalicję państw członkowskich sprzeciwiających się podnoszeniu poziomu unijnych wydatków.

Jednocześnie należy wspomnieć, że zakres kompetencji UE jest ograniczony w pewnych dziedzinach, a znaczne obszary strategii Europa 2020 zależą w rzeczywistości od zaangażowania i wydatków państw członkowskich. W dziedzinach takich jak edukacja, badania i rozwój czy sfera socjalna kompetencje Unii są niewielkie, tak więc wielkość i jakość wydatków zależą głównie od priorytetów krajowych. Nie można przy tym pominąć roli sektora prywatnego, jako szalenie istotnego dla inwestycji np. w badania i rozwój. Z tego powodu postęp w realizacji strategii Europa 2020 będzie zależał w dużej części od zaangażowania politycznego w realizację jej celów i od odpowiedniego zdefiniowania zadań dla różnych szczebli zarządzania: wspólnotowego, regionalnego i lokalnego. Budżet UE może mieć tutaj rolę głównie wspierającą.

Znając skromne zasoby budżetowe UE, trzeba odpowiedzieć na pytanie, jakiego rodzaju wartość dodaną może mieć unijny budżet. Interesującą odpowiedzią jest raport Sapira z 2003 r., w którym proponuje się, by głównymi celami unijnych funduszy były konwergencja, badania i rozwój czy restrukturyzacja rynku pracy zamiast finansowania wydatków wspólnej polityki rolnej<sup>56</sup>. Inne priorytety znalazły się na przykład w „dokumencie refleksyjnym” Parlamentu Europejskiego z października

---

<sup>55</sup> Commission of the European Communities (1977), *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, t. I, *General Report*, Brussels, April 1977, s. 13–14, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf).

<sup>56</sup> *An Agenda For A Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Chairman of the Group: André Sapir, [www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf](http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf).

2010 r., sugerującym, że unijne wydatki powinny koncentrować się szczególnie na badaniach, innowacjach, projekcie Galileo, transporcie i programach edukacyjnych w dziedzinie energii<sup>57</sup>. Dokument ten pokazuje też w pewnej mierze, jak obecny budżet Unii Europejskiej odzwierciedla priorytety strategii Europa 2020. Jeśli porównać główne działy budżetowe UE z priorytetami strategii, widać, że jedne niekoniecznie pasują do drugich – dotyczy to na przykład poddziału 1A, konkurencyjności, która obejmuje około 9% środków unijnego budżetu na rok 2011. Ze środków znajdujących się w tym poddziale można sfinansować większość celów strategii Europa 2020. Zgodnie z dokumentem Parlamentu Europejskiego środki z poddziału 1A mogą sfinansować do 86% zawartości inicjatyw flagowych strategii Europa 2020, natomiast środki z poddziału 2B – rozwój obszarów wiejskich – mogą pokryć około 70% działań przewidzianych w inicjatywach flagowych UE<sup>58</sup>. Z uwagi na to, że próbując wyobrazić sobie oddzielny budżet realizacji strategii, odcieramy się o myślenie w kategoriach *political fiction*, jedynym rozwiązaniem wydaje się ponowna modyfikacja głównych działów budżetu w celu lepszego odzwierciedlenia celów strategii. Poza tym potrzebne są też inne działania, chociażby zwiększenie warunkowości środków UE, co jednak może być trudne do wprowadzenia ze względu na przeszkody prawne (np. w obszarze wspólnej polityki rolnej – WPR).

Przyglądając się strukturze wydatków i jej zmianom w czasie, można dostrzec znaczne przesunięcia na przykład w wydatkach na wspólną politykę rolną. W 1988 r. stanowiły mniej więcej 60%; oczekuje się, że w roku 2013 spadną do 40%<sup>59</sup>. Trzeba też brać pod uwagę względną wielkość budżetu Unii, w rzeczywistości malejącego. W liczbach bezwzględnych budżet rośnie, ale w wartościach względnych, w porównaniu z rosnącym dochodem narodowym wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, maleje. Zjawisko to, sprzeczne z rozpowszechnionym twierdzeniem, że unijny budżet rośnie, stawia pod znakiem zapytania wagę tego instrumentu w realizacji strategii Europa 2020.

W październiku 2010 r. Komisja opublikowała ważny, długo oczekiwany dokument – średnioterminowy przegląd budżetu UE. Stanowił on element zawartego w 2005 r. porozumienia co do bieżącej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Publikacji przeglądu towarzyszyło pewne zamieszanie, ponieważ projekt przecieł do mediów już w 2009 r., a cały dokument został wydany rok później. Zwłoka w ogłoszeniu miała także związek z ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego. J.M. Barroso nie chciał

<sup>57</sup> *Reflection Paper on Implications of the EU2020 strategy on the post-2013 Multiannual Financial Framework*, Rapporteur: Salvador Garriga Polledo, Special committee on the policy challenges and budgetary resources for a sustainable European Union after 2013, European Parliament, 5.10.2010.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Źródło: Komisja Europejska.

publikować dokumentu pod koniec mandatu poprzedniego Kolegium Komisarzy. Z przeglądu wynika, że budżet UE powinien być lepiej zorientowany na cele strategii Europa 2020, co jest zgodne z opinią większości państw członkowskich, które jednak często różnią się wyborem priorytetów, jako że – stosownie do swego poziomu rozwoju gospodarczego – mają różne cele. W dokumencie Komisji podkreśla się też, że polityka spójności może zwiększyć konkurencyjność Europy jako całości i proponuje wprowadzenie pewnych zmian we wspólnej polityce rolnej, jednak nie tak zdecydowanych jak te zawarte w przecieku z 2009 r. Przegląd budżetu krytycznie ocenia zasadę *juste retour*, czyli starania głównych uczestników o osiągnięcie najlepszej pozycji netto w stosunku do budżetu UE. Analizuje także potencjalne źródła dochodów budżetu UE, uznaje ważną rolę polityki spójności w strategii Europa 2020 i podkreśla potrzebę silniejszego wsparcia przez wspólną politykę rolną celów strategii.

Wspólną politykę rolną tworzą dwa filary. Pierwszy nastawiony jest na bezpośrednią pomoc dla producentów rolnych, drugi wspiera politykę rozwoju obszarów wiejskich mającą na celu przyspieszenie gospodarczego, społecznego i środowiskowego rozwoju wsi. Ten właśnie filar może w znacznie większym stopniu przyczynić się do realizacji celów strategii Europa 2020 dzięki zorientowaniu na osiąganiu postępu technologicznego, większej efektywności wykorzystania zasobów czy ochronie środowiska. WPR jako jeden z głównych wydatków budżetu jest właściwie nietykalna. Ma żywotne znaczenie dla interesów Francji, szczególnie w obszarze płatności bezpośrednich, których to państwo jest największym odbiorcą. Francja jest mniej zainteresowana drugim filarem polityki rolnej, gdyż jego duża część jest dystrybuowana w sposób podobny do polityki spójności. Ostatnio mniej krytyczne stanowisko wobec WPR wyraża Wielka Brytania, co pozwala sądzić, że możliwe jest wstępne porozumienie Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec, obejmujące trwałość WPR i zgodę Francji na konsolidację budżetu Unii. To może oznaczać, że wspólna polityka rolna będzie utrzymana kosztem polityki spójności.

Polityka spójności, oparta na zasadzie solidarności, ma swego rodzaju symboliczny charakter dla UE. W krajach takich jak Polska zwiększa poparcie społeczne dla Unii. Po roku 2006 polityka ta uległa pewnej „lizbonizacji”, kiedy stwierdzono, że spójność i konkurencyjność nie wykluczają się nawzajem. Trapią ją obecnie pewne problemy, między innymi powolna absorpcja środków, opóźnienia w uruchamianiu programów, złożoność i trudności fiskalne państw członkowskich, co skutkuje problemami z finansowaniem projektów. Pod koniec 2010 r. *Financial Times* poświęcił polityce spójności serię artykułów krytykujących kłopoty z zarządzaniem, złożoność, powolną absorpcję funduszy i rzekomy poziom nadużyć (5%), co z kolei wywołało reakcję ze strony Komisji, która stwierdziła że wskaźnik ten wynikał głównie z błędów

popelnionych przy wypełnianiu wniosków<sup>60</sup>. Odpowiadając na krytykę, Komisja przypominała też, że wiele programów polityki spójności w ramach perspektywy finansowej 2000–2006 zakończyło się w roku 2009 i stąd brały się pewne opóźnienia w uzyskiwaniu pieniędzy z nowej perspektywy finansowej, która została przyjęta z opóźnieniem.

W 2009 roku w przeglądzie budżetu Komisja powtórzyła, że polityka spójności może mieć pozytywny wpływ na państwa – płatników netto, poprzez samo zwiększenie handlu wewnątrzunijnego. Wykorzystując symulacje z zastosowaniem modelu QUEST III, KE stwierdziła, że dzięki funduszom spójności z perspektywy finansowej 2000–2006, w liczącej 25 krajów Unii Europejskiej, wzrost PKB wyniósł w 2009 r. o 0,7%<sup>61</sup> więcej. Pomimo że w literaturze ekonomicznej ocena polityki spójności nie jest jednoznaczna, trzeba przyznać, że długoterminowe programowanie finansowe UE przyczynia się do realizacji celów rozwojowych na szczeblu lokalnym – poprzez mobilizację kapitału publicznego i prywatnego i lepszą koordynację między różnymi poziomami zarządzania w państwach członkowskich. Ostatnio finansowanie stało się wyzwaniem z uwagi na konsolidację fiskalną budżetów państw członkowskich. Obecnie w dokumentach Komisji polityka spójności umieszczona jest w centrum strategii Europa 2020. Nie oznacza to jednak, że wzrośnie znaczenie tej polityki i poziom jej finansowania. Możliwe, że w nowych wieloletnich ramach finansowych polityka spójności ucierpi nieco wskutek presji niektórych państw członkowskich.

Kalendarz, który rysuje się przed nami, jest dosyć napięty. Czekamy na opublikowanie przez Komisję w czerwcu 2011 r. komunikatu zawierającego konkretne propozycje do nowych, wieloletnich ram finansowych 2014–2020. Rozpocznie się wtedy dyskusja nie tylko o wydatkach, ale także o stronie dochodowej budżetu, m.in. propozycji stworzenia nowego źródła dochodu – ogólnounijnego podatku – co raczej jest mało prawdopodobne. Część państw członkowskich nie jest zainteresowana dyskusją na ten temat, gdyż twierdzą, że kwestie podatków powinny należeć do kompetencji narodowych. Poza tym nowe źródło budżetu utrudniłoby obliczenie ich pozycji netto. Obecnie 76% unijnego budżetu pochodzi bezpośrednio od państw członkowskich, co bardzo utrudnia negocjacje budżetowe i wzmacnia logikę *juste retour*. Przedmiotem dyskusji będzie także kwestia utrzymania rabatu brytyjskiego. Ponieważ duża część państw członkowskich Unii jest objęta obecnie procedurą nadmiernego deficytu, pojawiają się też naciski na ograniczenie unijnego budżetu i skorelowanie go z wysiłkami na rzecz konsolidacji fiskalnej, co znalazło się w konkluzjach Rady Europejskiej z października 2010 r.

<sup>60</sup> Według Komisji rzeczywisty poziom oszustw w zarządzaniu polityką spójności wyniósł 0,2%.

<sup>61</sup> European Commission, *The EU Budget Review*, op.cit., s. 6.

Mimo ograniczonych zasobów, budżet UE może wspierać realizację celów strategii Europa 2020. Niemniej jednak wydaje się, że nie będzie najważniejszą dźwignią strategii, a jego rola będzie raczej pomocnicza. Realizacja celów strategii Europa 2020 w największym stopniu zależy od zaangażowania państw członkowskich. Budżet UE może wspierać wysiłki państw członkowskich, ale nie jest w stanie ich zastąpić.

## JEDNOLITY RYNEK W NOWYM DZIESIĘCIOLECIU W KONTEKŚCIE STRATEGII EUROPA 2020

W 2010 r. Unia Europejska osiągnęła ostateczny kompromis w sprawie strategii Europa 2020, która zastąpiła Strategię Lizbońską. Decyzje o nowej strategii rozwoju Europy zapadały w czasie głębokiego kryzysu gospodarczego, przez co najważniejsze założenie strategii Europa 2020, tzn. dążenie do inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, nabrało większego znaczenia. Jednak zasoby, jakimi dysponuje Unia Europejska, są ograniczone: kondycja finansów publicznych państw członkowskich jest bardzo niepewna.

Istnieje niewiele instrumentów, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia europejskiego potencjału wzrostu. Europa ma jednak pewne niewykorzystane zasoby, które można by spożytkować skuteczniej. Przede wszystkim, aby zapobiec kryzysowi wzrostu w przyszłości, Europa musi w pełni wykorzystać potencjał swojego jednolitego rynku.

### WYZWANIE DLA EUROPEJSKIEGO WZROSTU

Chociaż obecny kryzys gospodarczy pogłębił kryzys wzrostu Unii Europejskiej, źródeł trudności, jakie aktualnie ma do pokonania Europa, można upatrywać także w tendencjach przedkryzysowych. Uwidocznily się one w relatywnie niskich wskaźnikach wzrostu wynikających z długoterminowych wyzwań stojących przed UE, takich jak globalna konkurencja, rywalizacja o zasoby i wzrost ich cen, zmiany klimatyczne i starzenie się ludności.

Obecnie sytuacja stała się jeszcze trudniejsza. Kryzys przyspieszył strukturalne zmiany długoterminowe i zmniejszył prawdopodobieństwo tego, że wcześniejsze siły napędowe wzrostu gospodarczego, takie jak sektor usług finansowych, nieruchomości czy budownictwo, będą odgrywać podobną rolę w przyszłości. Działalność o niskiej wartości dodanej, którą można realizować na zasadzie outsourcingu, np. proste procesy wytwórcze, na stałe przeniesiono do państw zwanych gospodarkami wschodzącymi.

Jednocześnie europejskie rządy muszą dokonać konsolidacji swoich polityk fiskalnych. W najbliższej przyszłości będzie trzeba stawić czoła potencjalnie niekorzystnemu wpływowi konsolidacji fiskalnej na tempo wzrostu, ale w perspektywie średnioterminowej nieuniknione jest uzdrowienie finansów publicznych. Kłopoty z finansami publicznymi nie tylko zaostrzają obecną sytuację, ale także uniemożliwiają sektorowi publicz-

nemu realizację ważnych inwestycji publicznych, które są niezbędne, aby zwiększyć potencjał wzrostowy Europy.

Konsekwencją kryzysu jest zarówno spadek tempa wzrostu, jak i zmniejszenie długoterminowego potencjału wzrostu. Będzie to miało długotrwały niszczący wpływ na rynki pracy, a niski poziom wzrostu będzie prowadził do słabego ożywienia. Poza tym słabe tempo wzrostu może zagrozić trwałości europejskiego modelu gospodarczego i społecznego, chociażby poprzez ograniczenie wpływów do budżetu. Słabe wyniki gospodarcze przyczynią się także do zmniejszenia znaczenia Europy jako podmiotu na scenie międzynarodowej.

Sytuacja nie wygląda identycznie w całej Europie, ale ta obserwacja bynajmniej nie jest pozytywna – wręcz przeciwnie: rosnące rozbieżności w strefie euro są główną siłą napędową obecnego kryzysu w tym obszarze. Rozbieżności te, np. jeżeli chodzi o saldo rachunku obrotów bieżących, były widoczne jeszcze przed wybuchem kryzysu gospodarczego, z tym że najsłabsze gospodarki obecnie są jeszcze bardziej zapóźnione. Państwa takie jak Niemcy szybko odbijają się od dna, podczas gdy Portugalia i Grecja odnotowują rekordowo niskie tempo wzrostu i niewielkie wskaźniki inwestycji.

#### JAKIMI CZYNNIKAMI NAPĘDZAJĄCYMI WZROST DYSPONUJE UNIA EUROPEJSKA?

Do pobudzenia wzrostu niezbędne jest wdrażanie strategii Europa 2020 oraz ulepszenie sposobu radzenia sobie z ryzykiem i potencjalną niestabilnością, na przykład poprzez usprawnienie regulacji dotyczących rynku finansowego. Poprawa koordynacji makroekonomicznej i usprawnienie zarządzania gospodarczego, a także promowanie reform strukturalnych, mają ogromne znaczenie. Nawet jeśli strategii Europa 2020 wciąż brakuje przekonujących mechanizmów implementacyjnych, to istniejące narzędzia i nowo powstające ramy zarządzania finansami publicznymi muszą być w pełni wykorzystywane.

Europa może też podjąć więcej działań na rzecz realizacji niezbędnych inwestycji: w całej Unii Europejskiej istnieją duże potrzeby inwestycji w infrastrukturę, zarówno w tradycyjne drogi i linie kolejowe, jak i np. w inteligentne systemy elektro-energetyczne typu *smart grids* i łączności szerokopasmowej nowej generacji. Poza tym potrzebne jest przyspieszenie inwestycji w sektor edukacji, tak aby dzięki wykształceniu i umiejętnościom Europejczycy byli w stanie konkurować z mieszkańcami krajów rozwijających się, które inwestują duże środki finansowe w ten obszar. Te działania muszą wiązać się z lepszym ukierunkowaniem środków z budżetu UE na te cele oraz korzystaniem z nowych instrumentów finansowych, takich jak pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego,

obligacje projektowe strategii Europa 2020 czy partnerstwa publiczno-prywatne realizowane na szczeblu europejskim.

Najważniejsze jest jednak, aby Unia Europejska dążyła do stworzenia ram dla inwestycji, innowacji i rozwoju za pomocą instrumentów takich jak legislacja i standaryzacja, w celu utworzenia większego rynku. Działania na rzecz rozszerzenia europejskiego rynku powinny odwoływać się do wymiaru zewnętrznego w relacji do handlu i inwestycji, jednak postęp w tym zakresie jest ograniczony przez trwający impas w światowych negocjacjach handlowych. Natomiast duży potencjał tkwi w ukończeniu rynku wewnętrznego.

#### JEDNOLITY RYNEK DZIŚ

W swym obecnym kształcie jednolity rynek jest najbardziej doniosłym efektem europejskiej integracji gospodarczej, jednak wciąż nie jest projektem ukończonym. Osiągnięto już duży postęp: program z 1992 r. jako jeden ze swych celów przewidywał utworzenie realnego jednolitego rynku towarów, przy czym postęp w tworzeniu jednolitego rynku usług był utrudniony. Dyrektywa usługowa obecnie już obowiązuje, ale jej zakres wciąż jest zbyt wąski. Osiągnięto właściwie swobodę przepływu osób, chociaż wciąż wiele pozostaje do zrobienia, by móc wspierać mobilność, a nie tylko stwarzać bierne prawa. Kapitał podlega znacznie większej swobodzie przepływu, lecz dla indywidualnych klientów sektor finansowy nadal jest podzielony wzdłuż granic państwowych. Nie w pełni funkcjonujący jednolity rynek sprawia wiele problemów, ale trudności, w obliczu których stają firmy i konsumenci, wynikają również z niepełnego lub nieskutecznego wdrażania prawa UE – wciąż pozostaje wiele do zrobienia, by zapewnić jednolite i konsekwentne stosowanie reguł.

#### JEDNOLITY RYNEK W PRZYSZŁOŚCI

Jednolity rynek musi kontynuować proces dostosowywania się do zmieniającej się gospodarki Europy. Technologia przenika wszystkie sektory społeczeństwa i zmienia sposób, w jaki pracujemy, modele biznesowe firm i charakter samego społeczeństwa, w którym wykluczenie cyfrowe staje się ważnym zjawiskiem. W następstwie pojawienia się produktów i usług cyfrowych oraz rozwoju handlu przez Internet wyłania się nowy „zdematerializowany” sektor gospodarki. Połączenie globalizacji z technologiami informacyjnymi i komunikacyjnymi wywiera głęboki wpływ na gospodarkę, a najważniejszymi czynnikami produkcji stają się cyfrowy outsourcing, globalne łańcuchy wartości w cyberprzestrzeni i powstawanie nowych zasobów wiedzy (w postaci danych, patentów,



praw własności intelektualnej itd.). Coraz częściej jedynym źródłem przewagi konkurencyjnej Europy będą jej zasoby wiedzy i umiejętności.

Zjawiska te będą w coraz większym stopniu skutkować tym, że obecne reguły funkcjonowania jednolitego rynku staną się nierelevantne. Teraz potrzebna jest piąta swoboda: swobodny przepływ wiedzy w ramach jednolitego rynku cyfrowego. Wymaga to nie tylko biernego usunięcia barier, ale też aktywnego budowania jednolitego rynku na przykład poprzez jego harmonizację. Za najważniejszy atut Europy należy uważać jej wiedzę (prawa własności intelektualnej, patenty itp.), a kapitał ludzki musi odgrywać w niej ważną rolę. Trzeba poświęcić więcej uwagi gospodarce „niematerialnej” (bankowość elektroniczna, handel internetowy, e-administracja itp.). W wielu obszarach należy dokonać przeglądu istniejących reguł lub utworzyć nowe – dotyczy to dziedzin takich jak ochrona konsumentów, cyberprzestępczość/kradzież tożsamości, ochrona danych czy podatki.

#### JEDNOLITY RYNEK CYFROWY

Przygotowanie jednolitego rynku do funkcjonowania w gospodarce opartej na wiedzy zakłada duży potencjał ekonomiczny tego przedsięwzięcia: mogłoby ono zwiększyć PKB Unii Europejskiej o co najmniej 4%, pomóc stworzyć duże europejskie spółki cyfrowe, a także przyczynić się do integracji rynków pracy państw Unii, zwalczania następstw zmian klimatycznych i przeciwdziałania skutkom starzenia się społeczeństw<sup>62</sup>. Mogłoby również przynieść wiele korzyści konsumentom, zwłaszcza wywodzącym się z młodszego pokolenia, którzy chcieliby, żeby rynek usług sieciowych oferował np. możliwość darmowego ściągania plików muzycznych w każdym miejscu w Europie.

Aby to osiągnąć, potrzebny będzie nowy model przywództwa na najwyższym szczeblu w Unii Europejskiej. Musimy stworzyć internetowy rynek, któremu konsumenci będą mogli zaufać, a także otoczenie biznesowe odpowiednie dla gospodarki opartej na wiedzy, zharmonizować strategie ochrony konsumentów i danych oraz standardy faktur i podpisów elektronicznych. Należy też zaktualizować ramy legislacyjne zasobów wiedzy, w tym kwestie takie jak ogólnoeuropejskie patenty, prawa własności intelektualnej i licencje. Konieczne będzie także stworzenie podstaw i infrastruktury takiego jednolitego rynku cyfrowego, np. poprzez znaczne inwestycje w infrastrukturę twardą (łączność szerokopasmowa) i miękką (kompetencje)<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Szczegółowe informacje na stronie [www.epc.eu/dsm](http://www.epc.eu/dsm).

<sup>63</sup> Szczegółowe informacje na stronie [www.epc.eu/dsm/6/Policy\\_recommendations.pdf](http://www.epc.eu/dsm/6/Policy_recommendations.pdf).

POSTĘP – WOLNY, LECZ PEWNY?

Zamiar stworzenia jednolitego rynku cyfrowego był jednym z priorytetów przewodniczącego Barroso i został uwzględniony w strategii Europa 2020: „Celem projektu jest osiągnięcie trwałych korzyści ekonomicznych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego”<sup>64</sup>. Na szczęblu unijnym postęp jest zauważalny: agenda cyfrowa<sup>65</sup>, sprawozdanie na temat obywatelstwa<sup>66</sup> i konsultacje w sprawie Aktu o jednolitym rynku<sup>67</sup>. Dwa ostatnie dokumenty powstały jako bezpośredni wynik Raportu Montiego<sup>68</sup>, który zawierał szczegółową strategię rozwoju jednolitego rynku. Przyszłość pokaże, jak ambitne, zintegrowane i wizjonerskie będą konkretne propozycje i co ostatecznie uda się przenieść ze sfery ambicji do rzeczywistości, biorąc pod uwagę trudne otoczenie gospodarcze i polityczne, a także rozciągnięte w czasie europejskie mechanizmy decyzyjne. Wprowadzenie właściwych polityk są już przedmiotem debat, lecz wciąż brakuje w nich szczegółów i konkretnych propozycji.

BARDZIEJ KONKURENCYJNA,  
TRWAŁA GOSPODARKA OPARTA NA WIEDZY

Przyznanie politycznego priorytetu idei tworzenia jednolitego rynku cyfrowego było dobrym początkiem, trzeba się jednak liczyć z ryzykiem utraty wagi tego przedsięwzięcia w czasie kryzysu. Istnieje niebezpieczeństwo, że agenda polityczna zostanie sfragmentaryzowana wskutek braku spinającej ją wizji i kierunku działania.

Ryzyko niezrealizowania tego planu jest duże, co oznaczałoby, że jednolity rynek dla przyszłych pokoleń będzie coraz mniej ważny. Co więcej, w obecnej sytuacji gospodarczej Europa nie ma wielu możliwości generowania przyszłego wzrostu. Pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku jest więc niezbędne do osiągnięcia inteligentnego wzrostu. Rozwój w pełni funkcjonującego jednolitego rynku cyfrowego mógłby być głównym motorem przekładania ambicji sformułowanych w strategii Europa 2020 na rzeczywistość. Europa nie może sobie pozwolić na to, by nie skorzystać z tej okazji.

---

<sup>64</sup> European Commission, *Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*; COM(2010) 2020 final, p. 12.

<sup>65</sup> European Commission, *A Digital Agenda for Europe*; COM(2010) 245 final/2.

<sup>66</sup> European Commission, *EU Citizenship Report 2010: Dismantling the obstacles to EU citizens' rights*; COM(2010) 603 final.

<sup>67</sup> European Commission, *Towards a Single Market Act*, COM(2010) 608 final/2.

<sup>68</sup> M. Monti, *Nowa strategia jednolitego rynku w służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*; [http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf).

## POLITYKA HANDLOWA A STRATEGIA EUROPA 2020

## WSTĘP

Zdaniem krytyków obecnie już nieaktualnej Strategii Lizbońskiej była ona od zawsze pozbawiona „wymiaru zewnętrznego” – program, którego celem było zwiększanie poziomu innowacji i produktywności w Unii Europejskiej okazał się oderwany od polityki handlowej. Mówi się, że dokument, który zastąpił Strategię Lizbońską – strategia Europa 2020 – wypełnia tę lukę. Ma ona bowiem „wymiar zewnętrzny”, którego nie miała Strategia Lizbońska. Wynika więc z tego, że polityka handlowa stanie się instrumentem polityki innowacji. Ale jak jest rzeczywistość? Jeżeli polityka handlowa ma odegrać rolę, jakiej wcześniej nie odgrywała, to albo musiałaby zostać w znaczącym stopniu zmieniona, albo musi być powiązana ze strategią Europa 2020 w inny sposób niż ze Strategią Lizbońską. Czy istnieją dowody na taką zmianę?

## KORZYŚCI Z WOLNEGO HANDLU

Na początek przypomnijmy, że pożytek, jaki ekonomiści widzą w wolnym handlu, wynika w głównej mierze z korzyści generowanych przez import, a nie eksport. Import przyczynia się do dobrobytu gospodarczego na kilka sposobów. Dwa z nich mają największe znaczenie. Po pierwsze, import prowadzi do poprawy standardu życia poprzez lepszą dystrybucję zasobów (tak zwane korzyści „statyczne”). Bariery importowe przyczyniają się do zmniejszenia dobrobytu gospodarczego, ponieważ odwracają zasoby krajowe od towarów i usług, które państwa wytwarzają w sposób dość wydajny, na rzecz tych, które wytwarzają mniej wydajnie i które mogłyby kupić za granicą. Krótko mówiąc, dzięki importowi kraje nie marnują zasobów na produkty, których nie są w stanie wytwarzać w sposób wydajny, co umożliwia wykorzystanie ich do innych, lepszych celów.

Innym rodzajem korzyści z handlu są korzyści „dynamiczne”. Zwiększając konkurencję na rynku krajowym, import motywuje firmy do poprawy innowacyjności i podnoszenia produktywności. Politycy często wyrażają opinię na temat importu z Chin, że zagraża on dobrej koniunkturze w Europie. W rzeczywistości jednak import ten był impulsem do zwiększenia innowacyjności i produktywności w Unii Europejskiej głównie przez to, że skłonił europejskie firmy do inwestowania w nowe technologie i projekty. Przed przyjęciem Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO) firmom europejskim żyło się łatwiej. Integracja Chin ze światową gospodarką wymusiła na nich zmiany. W jednym z badań stwierdzono, że 15% zmian technologicznych, jakie w Unii Europejskiej

nastąpiły od 2001 r., można bezpośrednio skojarzyć ze wzrostem skali importu z Chin<sup>69</sup>.

Uniwersalną radą, jakiej w kwestii polityki handlowej udzielają ekonomiści, jest jednostronna liberalizacja, czyli ograniczenie barier importowych, niezależnie od metody postępowania partnerów handlowych. Nie jest to jednak powszechna zasada tworzenia polityki handlowej. W „prawdziwym świecie” polityka handlowa przypomina logikę negocjacji w sprawie ograniczenia zbrojeń: jedna strona zgadza się na obniżenie barier importowych w zamian za podobne zobowiązanie drugiej strony. Z punktu widzenia ekonomisty ta logika jest nieco dziwna. To tak, jakby jedna strona mówiła, „nie strzelę sobie w stopę, ale tylko wtedy, kiedy ty też sobie nie strzelisz”. Nie bez powodu felietonista dziennika *Financial Times* Martin Wolf nazwał międzynarodowe negocjacje handlowe „układami rozbrojeniowymi dla handlowców”.

Dlaczego istnieje taka rozbieżność między ekonomicznym uzasadnieniem wolnego handlu a sposobem prowadzenia polityki handlowej? Jest tak dlatego, że handel może być czynnikiem generującym zaburzenia w gospodarce krajowej i prowadzić do zmian w systemie dystrybucji. Import przynosi korzyści całemu społeczeństwu, zagraża zaś mniej wydajnym firmom i ich pracownikom. Skoro więc społeczne koszty importu są większe niż korzyści gospodarcze, siły odporne na konkurencję wywierają znaczny wpływ na politykę handlową. Można w związku z tym stwierdzić, że polityka handlowa jest w zbyt dużym stopniu kształtowana przez interesy producentów. Ekonomiczne uzasadnienie wolnego handlu znika z debaty publicznej. Natomiast polityka handlowa staje się polem działania państw, które niechętnie są przenoszeniu korzyści pozostających pomiędzy dobrze zorganizowanymi grupami interesu skupiającymi producentów.

#### POLITYKA HANDLOWA A STRATEGIA EUROPA 2020

Jakie znaczenie mają te rozważania dla strategii Europa 2020? Dokument ten ma na celu promowanie „inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Aby to umożliwić, dokumentowi nadano „wymiar zewnętrzny”, którego nie miała Strategia Lizbońska. Który z celów może (lub powinna) pomóc osiągnąć polityka handlowa? W doskonale sformułowanym dokumencie roboczym służb Komisji, który towarzyszy komunikatowi Komisji w sprawie handlu, słusznie zauważa się, że polityka handlowa powinna skupiać się na promowaniu innowacji i produktywności („inteligentny wzrost”), a cele społeczne („włączenie społeczne”) należy osiągać za pomocą instrumentów spoza obszaru polityki handlowej (np. z zakresu edukacji i szkolenia)<sup>70</sup>. Ale czy faktycznie w taki właśnie sposób należy kształtować

<sup>69</sup> N. Bloom, M. Draca, J. Van Reenen, *Trade induced technical change? The impact of Chinese imports on innovation, diffusion and productivity*, 2009 r.

<sup>70</sup> European Commission, *Trade as driver of prosperity*, listopad 2010 r.

politykę handlową w nadchodzącym dziesięcioleciu? Raczej nie. Tę negatywną odpowiedź można uzasadnić jednym słowem: Chiny. Na nadaniu strategii Europa 2020 tzw. wymiaru zewnętrznego zależało najbardziej nie państwom, które optymistycznie odnosiły się do perspektywy przyczynienia się Chin do rozwoju europejskiej innowacyjności i zwiększenia tempa wzrostu, lecz krajom, które obawiały się konsekwencji wymiany handlowej z gospodarkami wschodzącymi zarówno w sensie społecznym, jak i dystrybucji zasobów. Dlatego nie powinno dziwić, że komunikat Komisji w sprawie handlu dotyczy nie tylko sposobu, w jaki handel może sprzyjać poprawie dystrybucji zasobów i zwiększeniu produktywności w Unii Europejskiej. Więcej uwagi poświęca on potrzebie tego, aby partnerzy handlowi postępowali uczciwie i tak byli postrzegani. Zdaniem Komisji Unia Europejska powinna być „otwarta, lecz nie naiwna”.

Komisja nie wyjaśnia, co to sformułowanie dokładnie oznacza, chociaż sugeruje, że partnerzy handlowi nie mogą oczekiwać dostępu do rynku unijnego, dopóki na zasadzie wzajemności nie umożliwią firmom europejskim dostępu do ich rynków. Dlatego też Komisja podkreśla potrzebę otwarcia przez partnerów handlowych swoich rynków na usługi i zamówienia publiczne w takim samym stopniu, w jakim dokonuje tego Unia, lecz jednocześnie nie ujawnia działań, jakie zamierza podjąć w razie, gdyby postępowanie partnerów handlowych nie było zgodne z przyjętymi zasadami. Komisja uważa również, że aby osiągać postęp, należy wykorzystywać ogromną siłę negocjacyjną Unii Europejskiej i dążyć do zawierania porozumień dwustronnych w kwestiach, w których trudno jest o porozumienie wielostronne na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Zważywszy na to wszystko, nowa wersja strategii handlowej Komisji – w porównaniu z poprzednią, zatytułowaną *Globalna Europa* – zawiera więcej ciągłości niż zmian. Nowa polityka handlowa Unii Europejskiej, którą Komisja przedstawiła pod koniec 2010 r.<sup>71</sup>, podtrzymuje przyjętą w 2006 r. strategię dwutorową. Dokument zawiera również zobowiązanie do multilateralizmu i ukończenia rundy negocjacyjnej z Doha, jednocześnie zdecydowanie popiera zawieranie preferencyjnych umów handlowych z szybko rozwijającymi się rynkami wschodzącymi. Komisja zauważa, że jeżeli sfinalizuje umowy, które obecnie znajdują się w fazie negocjacji, Unia Europejska będzie miała zawarte preferencyjne umowy handlowe z większością członków WTO, a ich zakres będzie odpowiadał blisko połowie wymiany handlowej Unii.

#### UNIA EUROPEJSKA A ŚWIATOWY SYSTEM HANDLU

Wprawdzie Komisja w swych wypowiedziach podkreśla zobowiązanie do multilateralizmu, ale trudno pozbyć się wrażenia, że ta zasada nie do końca przekłada się na działania praktyczne. Runda negocjacyjna z Doha

---

<sup>71</sup> European Commission, *Trade, growth and world affairs*, listopad 2010 r.

postępuje wolno, a zasoby biurokratyczne Komisji skupiają się coraz bardziej na dwustronnych porozumieniach handlowych z krajami takimi jak Korea Południowa i z organizacjami takimi jak Mercosur. Regionalne umowy handlowe dają Unii Europejskiej m.in. możliwość osiągnięcia porozumień w sprawie tzw. tematów singapurskich innymi sposobami. Takie umowy są uważane za skuteczniejsze instrumenty międzynarodowej „proselityzacji” niż tradycyjne metody multilateralne – są sposobem promowania przez Unię swoich wartości, eksportowania swoich standardów regulacyjnych i przekonywania partnerów handlowych do otwierania ich rynków na europejskie produkty i usługi.

Zgodnie z roboczym założeniem Komisji, regionalne umowy handlowe mogą pokojowo współistnieć z systemem multilateralnym zarządzanym przez WTO. Jednak Unia musi postępować ostrożnie. Rosnąca liczba preferencyjnych umów handlowych zawieranych na całym świecie oznacza, że stopniowo odchodzi się od systemu wielostronnego i niewyłączającego na rzecz systemu opartego na układach wyłączających. Powstałe w ten sposób splątanie umów dwustronnych może prowadzić do zmniejszenia korzyści z handlu (przez zmienianie kierunku przepływów handlowych) i pogłębiać już i tak dużą złożoność reguł dotyczących źródła pochodzenia, których muszą przestrzegać firmy. Trzeba też mieć świadomość ryzyka stopniowego osłabiania się władzy WTO, jeżeli ta organizacja nie będzie już postrzegana jako główne forum uwalniania i regulowania światowego handlu.

Unia Europejska nie może – lub nie powinna – ignorować kondycji wielostronnego systemu handlowego. W szczytowym punkcie niedawnego kryzysu finansowego (w latach 2008–2009) system handlu międzynarodowego znalazł się pod dużą presją. Handel się załamał, ale w odróżnieniu od sytuacji w latach 30. XX w. spadek ten nie był skutkiem fali protekcyjnizmu. Ostre załamanie światowego handlu wynikało z malejącego popytu, braku funduszy na wymianę handlową i wpływu tych czynników na międzynarodowe łańcuchy dostaw. Prawdą jest, że w tym okresie wprowadzono działania protekcyjnistyczne. Jednakże świat nie wpadł w niszczący wir protekcyjnizmu prowadzonego w stylu lat 30. i na zasadzie wet za wet. Automatycznie nasuwa się wniosek, że zasięg protekcyjnizmu byłby znacznie większy, gdyby nie istniała WTO.

Mimo to nie należy popadać w samozadowolenie. Światowy system handlu jest obecnie mniej wolny, niż był przed wybuchem kryzysu finansowego. Większość barier wprowadzonych w latach 2008–2009 nie miała typowego charakteru i była raczej serią niejasnych ograniczeń typu *behind the border*, niekontrolowanych przez WTO. Działania te mogą być trudne do eliminacji. Nie należy więc wysnuwać wniosku, że międzynarodowy system handlu już wyszedł na prostą. Globalna nierównowaga makroekonomiczna, która była pierwotną przyczyną kryzysu, nie zniknęła, a kraje grupy G20 nie potrafiły opracować metody jej ograniczenia. Skutek tego jest taki, że żyjemy w świecie zdominowanym przez handel,

w którym wszystkie kraje chcą zarządzać nadwyżkami handlowymi, a to rzadko kiedy jest podstawą pokojowych relacji handlowych!

#### WNIOSKI

Komisja szczególnie podkreśla, że strategia Europa 2020 ma wymiar zewnętrzny, którego brakowało Strategii Lizbońskiej. Nie jest jednak jasne, czy ta zmiana odbije się na agendzie Europa 2020 lub na polityce handlowej. Europa 2020 nie wytycza nowej polityki handlowej. Nowa polityka handlowa jest w dużej mierze kontynuacją strategii Globalna Europa, którą zaczęto realizować w 2006 r. Trudno jest wysnuwać wniosek, że obecna polityka handlowa wiąże się z nową strategią w sposób, w jaki nie wiązała się ze Strategią Lizbońską. Jeżeli istniałoby takie powiązanie, należałoby więcej uwagi poświęcać znaczeniu, jakie polityka handlowa może mieć dla krajowej dystrybucji zasobów. Ta kwestia mogłaby przyczynić się do sformułowania lepszej oferty dotyczącej rolnictwa w rundzie negocjacyjnej z Doha.

Dwie najważniejsze różnice między dzisiejszą polityką handlową a tą w okresie implementacji Strategii Lizbońskiej mają charakter kontekstualny i instytucjonalny. Różnica kontekstualna dotyczy aspektu ekonomicznego. Strategię Lizbońską opracowywano w czasie euforii gospodarczej (punkt szczytowy bańki internetowej przypadł na rok 2000), Strategię Europa 2020 zaś ogłoszono w czasie wyjątkowego pesymizmu na rynkach, któremu towarzyszyły obawy przed słabym wzrostem gospodarczym, bezrobociem, konkurencją ze strony Chin (i innych państw) i niepewną przyszłością strefy euro. Powrót europesymizmu źle wróży unijnej polityce handlowej. Zwiększa on ryzyko defensywnej orientacji, która skupi się na opanowywaniu społecznych i dystrybucyjnych następstw wymiany handlowej, a nie na pobudzaniu innowacyjności, produktywności i wzrostu.

Druga ważna różnica między sytuacją obecną a tą z lat 2000–2010 ma charakter instytucjonalny. Traktat lizboński miał dwa następstwa dla polityki handlowej. Po pierwsze, dzięki jego zapisom polityka handlowa stała się integralną częścią zunifikowanych działań zewnętrznych Unii Europejskiej (inaczej mówiąc, polityka handlowa jest instrumentem realizacji niehandlowych założeń, takich jak promowanie demokracji, standardów pracy i zrównoważonego rozwoju). Po drugie, dał Parlamentowi Europejskiemu większe możliwości wpływania na politykę handlową. W połączeniu te dwie zmiany mogą zwiększyć podatność polityki handlowej na wpływy nieekonomiczne. Mówiąc wprost, można oczekiwać, że polityka handlowa będzie wykorzystywana zarówno do promowania celów politycznych i społecznych na płaszczyźnie międzynarodowej, jak i do pobudzania wzrostu na płaszczyźnie krajowej.

**Wystąpienie zamykające konferencję**





## JAK ZWIĘKSZYĆ KONKURENCYJNOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ?

Pamiętam, że rok przed wybuchem kryzysu byłem w Nowym Jorku. Zatrzymałem się tam w hotelu, w którym w windach były telewizory ustawione na kanały takie jak BBC, CNN, Bloomberg itp. Muszę przyznać, że przemieszczanie się pomiędzy piętrami każdego mogło przyprowadzić o depresję. To tak, jakby jechać windą do Wielkiego Kryzysu lat 30. XX wieku. Z perspektywy kilku lat można powiedzieć, że było mnóstwo pesymistycznych sygnałów zwiastujących nadchodzące problemy, natomiast dobrych wiadomości było niewiele.

Dziś, zwłaszcza w Polsce, wydaje się, że jest jakieś wyjście z sytuacji. My wszyscy – jako Europa, jako Europejczycy – dość dobrze poradziliśmy sobie z wyzwaniem, jakie przyniósł kryzys finansowy. Zdaliśmy ten egzamin. Można oczywiście spodziewać się drugiej fali kryzysu, ale w ciągu dwóch ostatnich trudnych lat wiele się nauczyliśmy i zapoczątkowaliśmy debatę o naszej wspólnej przyszłości. Teraz wiemy, że nie mamy zbyt wielu zasobów finansowych ale nie powinniśmy próbować rozwiązywać problemów poprzez zwiększanie zadłużenia. Z perspektywy biznesowej widać, że musimy kontynuować podejmowanie ważnych, strategicznych decyzji – nie osiągniemy zbyt wiele, jeżeli będziemy tylko o nich mówić.

W 2000 r. europejscy przywódcy postanowili uczynić Unię Europejską „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie opartą na wiedzy” i w tym celu przyjęli Strategię Lizbońską. Tworząc program inicjatyw politycznych i określając obszary, w których Unia miała przodować, sformułowali własne rozumienie pojęcia konkurencyjności. Dla całej Unii określono założenie, że po to, aby mogła stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie, musi osiągnąć ponadprzeciętne wyniki w wielu, jeżeli nie we wszystkich, następujących obszarach. Konieczne było zatem stworzenie społeczeństwa informacyjnego, które objęłoby wszystkich obywateli, rozbudowanie europejskiego obszaru innowacji, badań i rozwoju, zliberalizowanie – i tym samym ukończenie budowy jednolitego rynku (oraz wzmocnienie polityki pomocy publicznej i konkurencji), zbudowanie przedsiębiorstw sieciowych w sektorach telekomunikacji, usług komunalnych i transportowych, stworzenie sprawnego i zintegrowanego rynku usług finansowych, ulepszenie otoczenia biznesu, zwiększenie skali włączenia społecznego i podniesienie wskaźników zrównoważonego rozwoju.

Należy przy tym pamiętać, że mówimy tu o 27 państwach, które współpracują – ale także często działają wbrew sobie nawzajem – po to, aby budować system społeczno-gospodarczy, dzięki któremu nasz kontynent będzie w stanie konkurować na arenie międzynarodowej. W kontekście sytuacji gospodarczej, demograficznej i politycznej, te wspólne działania mają charakter walki z przeciwnościami. Cofnijmy się myślą do marca 2000 r. i przypomnijmy sobie, że Strategię Lizbońską przyjęto w świecie, w którym Chiny nie należały do WTO, prezydentem Stanów Zjednoczonych był Bill Clinton, a Federacja Rosyjska była słabsza niż kiedykolwiek wcześniej.

W ciągu ostatniego dziesięciolecia nastąpiło wiele wydarzeń, które powinny nas skłonić do ponownego przemyślenia pojęcia konkurencyjności. Dzisiejsza strategia, Europa 2020, kładzie jeszcze większy nacisk na kwestię zrównoważenia; na szczęście wciąż mocno podkreśla znaczenie rozwoju kompetencji i gospodarki cyfrowej. Jeżeli mogę powiedzieć coś szczerze, zdradzę, że mam mieszane uczucia wobec założeń Europy 2020. Cele takie jak zwiększenie poziomu zatrudnienia do 75% czy pomoc 20 milionom ludzi w wyjściu z ubóstwa brzmią dobrze, ale nie są sformułowane w sposób tak dokładny, jakiego bym oczekiwał od planu, który ma prowadzić do poprawy konkurencyjności na arenie światowej. Szał innowacji, jaki ogarnął kręgi polityczne w wielu środowiskach i krajach, według mnie jest rażąco antyproduktywny. Wydawanie miliardów na programy promocji innowacji jest sposobem generowania miejsc pracy w administracji publicznej, a nie w nowo powstających firmach z sektora hi-tech.

Z drugiej jednak strony zdecydowanie popieram założenia takich inicjatyw przewodnich jak Europejska agenda cyfrowa (przyspieszenie rozbudowy sieci szybkiego Internetu i stworzenie jednolitego rynku cyfrowego dla gospodarstw domowych i firm) czy Polityka przemysłowa w erze globalizacji (usprawnienie otoczenia biznesu, zwłaszcza małych i średnich firm, i wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, która będzie w stanie konkurować na arenie światowej).

Kiedy jednak myślimy o tym, co należy zrobić, aby Europa mogła stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie, stwierdzamy, że nie wystarczy napisać nowy strategiczny dokument. Społeczeństwa nie zaakceptują nowej wersji Strategii Lizbońskiej. Po kryzysie ludzie stali się znacznie bardziej nastawieni na działanie – nie chcą słuchać, co trzeba zmienić, aby gospodarka była bardziej innowacyjna, oparta na wiedzy i otwarta na biznes. Dziś potrzeba raczej konstruktywnych działań, a nie górnolotnych słów.

Przechodząc do mojego obszaru zainteresowań, którym jest społeczeństwo informacyjne, mogę powiedzieć, że mamy obecnie nowe plany, których celem jest stworzenie ogólnodostępnej sieci światłowodowej. Według najnowszych światowych statystyk dotyczących połączeń światłowodowych istnieje pół miliarda szybkich połączeń internetowych,

ale tylko 80 milionów w technologii światłowodowej, z których 80% znajduje się w Azji (głównie w trzech krajach – Chinach, Japonii i Korei Południowej), 10% – w Stanach Zjednoczonych i tylko 10% w innych krajach na świecie. Dane te wyraźnie sugerują, że nazwa strategii nie ma znaczenia, może się ona nazywać Strategią Lizbońską, czy też Strategią Wrocławską – bez różnicy. Liczy się wymiar praktyczny, konkretne działania.

Potrzebujemy realnych, profesjonalnych, ambitnych i dobrze opracowanych pod względem finansowym planów, które będzie można realizować w obszarach strategicznych. Uważam, że dziś w Europie jednym z takich obszarów strategicznych jest sektor elektroniczny. Musimy dawać sieci (nie ryby i nie wędki) naszym społeczeństwom, ale zwłaszcza naszym sektorom przemysłowym. Musimy dostarczać wiedzy, nowych, tańszych metod pracy itp. Dobrym przykładem wartości dodanej, z której można korzystać dzięki rozwojowi Internetu, jest telepraca. Będzie ona dostępna dla wszystkich, kiedy sieć obejmie już całą Europę. Będziemy mniej podróżować. Zamiast budować nowe drogi i autostrady umożliwiające dojazd z przedmieść do centrum, na które już brakuje nam miejsca, będziemy pracować w domu. Będzie się to wiązało z oszczędnością czasu, poprawą stopy życiowej, co jednocześnie będzie oznaczać rozwój innych gałęzi gospodarki.

Kolejnym elementem konkurencyjnej Unii Europejskiej, wprowadzonym przez przewodniczącego Barroso w 2009 r., jest *smart regulation*. Żyjemy w trudnych czasach, w których ludzie są skłonni wierzyć w inteligencję swoich rządów. Przeszliśmy z jednej skrajności, którą było przekonanie, że „wszystkim rządzi rynek” w drugą, która wyraża się w poglądzie, że „tylko państwo może nam pomóc”. Państwo działa sprawnie, jeżeli trzeba dodrukować pieniędzy, więc powinno też być w stanie podjąć inteligentne działania w celu regulacji naszego życia i ochrony przed kryzysami w przyszłości. Jakiś czas temu krytykowaliśmy biurokratów, teraz wierzymy w to, że nas uratują.

Uważam, że idziemy właściwą drogą do osiągnięcia równowagi między wartością dodaną wynikającą z roli państwa (rozumianego jako regulator) a siłą rynku (siłą gospodarki liberalnej). W tej dziedzinie Unia Europejska ma wiele do zrobienia, ale także wiele do zaoferowania. Znanym przykładem jest przemysł włókienniczy, jak również sektor bankowy. Branża ta ma wdrożyć postanowienia Bazylea III i inne regulacje, lecz jednocześnie jest krytykowana za zbyt wysokie dochody i przyznawanie zbyt dużych premii swoim menadżerom.

Wierzę, że znajdujemy się w takim momencie, w którym powinniśmy wrócić do zdrowej równowagi, odłożyć na bok wszystkie intelektualne fetysze polityczne ostatnich lat i skupić się na kilku najważniejszych obszarach, wśród których wymieniłbym e-gospodarkę i branżę energetyczną. Te obszary są ważne dla Polski, ale też dla całego regionu Europy Środkowej.

Oprócz tych ważnych sektorów: e-gospodarki i energetyki, warto dostrzec jeszcze jeden istotny obszar: stan umysłu naszych narodów. Lub też patriotyczny, zbiorowy optymizm. Wystarczy spojrzeć na parkingi pod centrami handlowymi, które są pełne samochodów. Ludzie są przekonani, że sytuacja nie wygląda aż tak źle i że się poprawia. Jesteśmy zatem odpowiedzialni za tworzenie projektów, które będą zrozumiałe dla milionów Europejczyków, będą przedstawiane jako konkretne elementy przyszłego konkurencyjnego otoczenia biznesowego, przewagi konkurencyjnej naszego kontynentu. Jeżeli setki milionów Europejczyków uwierzą w nasze projekty, „kupią” sposób, w jaki je im zaprezentujemy, to automatycznie zmieni się ich nastawienie, czego rezultatem będzie zwiększenie dynamiki naszej gospodarki.

Krótko mówiąc, potrzebujemy nowych pomysłów, ale nie wolno nam się zatrzymać, nawet przy najlepszych koncepcjach. Musimy opracować realne, konkretne plany. Plany do realizacji w perspektywie średnio-terminowej, które przygotują nas na wyzwania, jakie może przynieść najbliższa przyszłość. My wszyscy, jako obywatele, jako przedsiębiorcy, musimy dużo wymagać od ludzi, którzy nami rządzą. Europejska klasa polityczna musi przedstawić nam plany, które powinny być zrozumiałe i stanowić dla Europejczyków motywację do budowania lepszej wspólnej przyszłości.

## WNIOSKI KOŃCOWE

1. Pomimo że gospodarka UE przezwyciężyła recesję, kryzys w Europie się nie skończył. Kryzys zadłużenia w strefie euro oraz utrzymująca się słabość europejskiego sektora bankowego powodują, że perspektywy na korzystny rozwój sytuacji gospodarczej w UE są niepewne. Wzrost gospodarczy w Europie jest wciąż słaby i w przypadku niektórych państw nie tworzy wystarczająco silnych podstaw do skutecznego rozwiązywania takich problemów jak bezrobocie. Głęboka konsolidacja fiskalna, która jest konieczna w niektórych państwach członkowskich, może negatywnie wpłynąć na PKB. Przywrócenie stabilności finansów publicznych jest jednak koniecznym warunkiem skutecznego wdrożenia strategii Europa 2020. Szczególnie relewantną rolę w tworzeniu wzrostu gospodarczego w UE w tej dekadzie mogą odegrać efektywnie wykorzystane najważniejsze dźwignie nowej strategii, którymi są: budżet UE, jednolity rynek i polityka handlowa.

2. UE wykorzystała wszystkie swoje instrumenty do walki ze skutkami globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, który zintensyfikował się we wrześniu 2008 r. Wsparcie publiczne kierowane do instytucji finansowych odegrało kluczową rolę w stabilizowaniu sytuacji europejskiego systemu finansowego. Ramy pomocy publicznej dla sektora finansowego i sfery realnej, ustanowione przez Komisję Europejską po wybuchu kryzysu, okazały się efektywne i zapobiegły powstaniu „wyścigu subsydiów”, który mógłby poważnie osłabić konkurencję w sektorze bankowym. Komisji udało się zapewnić przestrzeganie reguł konkurencji w zakresie fuzji i przejęć.

3. UE zapewniła efektywne ramy działań stymulacyjnych podczas recesji. Europejski Plan Naprawy Gospodarczej (EERP), przyjęty przez Radę Europejską w grudniu 2008 r, w przeważającej mierze został oparty na środkach z budżetów krajowych, także na wkładzie z budżetu UE i EBI. Działania stymulacyjne były skierowane na wsparcie rynku pracy, przedsiębiorstw i inwestycji. Szybka implementacja EERP przyczyniła się do przywrócenia wzrostu w UE. W niektórych państwach członkowskich (np. w Polsce) ważną rolę w łagodzeniu skutków kryzysu odegrały fundusze w ramach polityki spójności.

4. Problemy niektórych państw strefy euro (Grecja, Irlandia, Portugalia) mają różne przyczyny, jednakże wszystkie te państwa borykają się z poważnymi konsekwencjami fiskalnymi, które zmusiły ich rządy do ubiegania się o pomoc zewnętrzną. Tymczasowe mechanizmy pomocowe uzgodnione w maju 2010 r. (EFSM i EFSF) zapewniły UE tymczasowe konieczne instrumentarium dla wsparcia państw strefy. Niektórzy eksperci podnoszą jednak wątpliwości, czy dostępny w ramach obu

instrumentów efektywny pułap środków pomocowych jest wystarczający dla ochrony stabilności strefy euro w razie dalszego rozwoju kryzysu. Inną wątpliwością jest, czy państwa najbardziej dotknięte przez kryzys (szczególnie Grecja) będą w stanie osiągnąć długoterminowe zrównoważenie długu publicznego i uniknąć konieczności jego restrukturyzacji. Kluczowym czynnikiem wpływającym na stabilność finansową strefy euro jest sytuacja w sektorze bankowym. Problemy europejskiego sektora bankowego (jak niedokapitalizowanie czy toksyczne aktywa) nie zostały jednak rozwiązane, co może utrudnić przywrócenie stabilności gospodarczej w strefie euro. Nowa runda oceny kondycji banków (*stress test*), której wyniki mają być znane w czerwcu 2011 r., da prawdopodobnie wiarygodniejszy obraz sytuacji niż poprzedni test przeprowadzony w 2010 r., a jej rezultaty mogą przyspieszyć podjęcie dalszych działań na rzecz dokapitalizowania i restrukturyzacji banków.

5. Przeprowadzana w UE reforma regulacyjna rynku finansowego ma bardzo szeroki zakres i może doprowadzić do daleko idących zmian w jego funkcjonowaniu. Unijne podejście do regulacji finansowych wydaje się kompleksowe i jest oparte na założeniu, że żaden segment rynku nie może być wyłączony spod regulacji. Niewątpliwie jednym z największych osiągnięć w dotychczasowym procesie reformy było przyjęcie jesienią 2010 r. pakietu regulacji w zakresie nadzoru finansowego. Wzmocnienie architektury nadzoru finansowego, szczególnie poprzez ustanowienie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego i znaczące rozszerzenie kompetencji nowych organów nadzoru mikroostrożnościowego, pozwoli na dokładniejszy nadzór ryzyka stabilności finansowej na obu poziomach. Stworzenie ESRB jest również istotne z punktu widzenia nadzoru makroekonomicznego.

6. Reforma systemu zarządzania gospodarczego, która obejmuje poprawę nadzoru fiskalnego, ustanowienie nadzoru makroekonomicznego oraz wprowadzenie semestru europejskiego, może zwiększyć szanse na prowadzenie przez państwa członkowskie bardziej odpowiedzialnej, zrównoważonej, trwałej i zorientowanej na wzrost polityki gospodarczej w nadchodzącym okresie. Reforma ta jednak nie może być traktowana jako panaceum na wszystkie problemy uwydatnione przez kryzys zadłużenia w strefie euro. Budzi bowiem pewne wątpliwości, czy stworzenie nowych ram nadzoru, skoncentrowanych na zaburzeniach równowagi makroekonomicznej, będzie wystarczające i skuteczne, aby przeciwdziałać temu problemowi w niektórych państwach członkowskich strefy euro. Skuteczność całego systemu zarządzania gospodarczego zależy od kilku czynników, przede wszystkim od silnej pozycji instytucji UE w procesie nadzoru, zwłaszcza Komisji Europejskiej. Znaczące zaangażowanie Rady Europejskiej jest również istotne dla zapewnienia skuteczności nowego systemu zarządzania.

7. Przed 20 rocznicą swego utworzenia, jednolity rynek UE stoi przed ważnymi wyzwaniami. Priorytety działań obejmują dalszą liberalizację

rynku usług, stworzenie rynku cyfrowego z szerszym dostępem do finansowania dla przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora MSP (np. inwestycji obciążonych większym ryzykiem), oraz poprawę jakości nowych i istniejących regulacji (*smart regulation*). Konkretnie działania w tym zakresie zostały zaproponowane w Single Market Act, przyjętym przez Komisję Europejską, i w dużej mierze są oparte na propozycjach przedstawionych w raporcie Mario Montiego. Sprawna realizacja tych inicjatyw wymaga pełnego zaangażowania i współpracy na poziomie instytucji UE.

8. Zewnętrzny wymiar strategii Europa 2020 ma większe znaczenie, niż miał w Strategii Lizbońskiej. Od lat najważniejszymi postulatami, które zostały wysunięte w tym zakresie, są: finalizacja rundy z Doha, przyjęcie nowej generacji dwustronnych i regionalnych porozumień o wolnym handlu, rozwój konwergencji regulacyjnej, lepsze egzekwowanie prawa własności intelektualnej w państwach trzecich i promowanie standardów UE. Jednakże ogólny postęp w tych kwestiach jest w ostatnich latach bardzo powolny i rozczarowujący. W związku z tym priorytetem jest przyspieszenie tych działań, które mogą wymagać większego zaangażowania politycznego, zarówno UE, jak i partnerów zewnętrznych. Trudna sytuacja gospodarcza i społeczna w wielu krajach UE nie tworzy przyjaznego klimatu dla podejmowania ambitnych działań w zakresie liberalizacji handlu.

9. Budżet UE jest przedstawiany, jako jedna z trzech głównych dźwigni strategii Europa 2020. Niemniej jednak, ma on dość ograniczony rozmiar, około 1% PKB UE. Ponadto duża liczba celów strategii Europa 2020 należy do kompetencji państw członkowskich. Zasadniczym pytaniem jest kwestia wartości dodanej dla UE i sposobu zapewnienia odpowiedniego finansowania celów strategii Europa 2020, jeśli jej cele są usytuowane w różnych liniach budżetowych. Kwestia następnych wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020 będzie przedmiotem ostrego sporu między Parlamentem Europejskim i Radą nie tylko ze względu na brak porozumienia co do rozmiaru i finansowania tego budżetu, ale również z powodu kwestii proceduralnych.

*Marcin Koczor, Paweł Tokarski*

\* *Wnioski końcowe odzwierciedlają poglądy autorów i nie są w całości oparte na zamieszczonych tekstach, jednakże główne konkluzje są zgodne z opiniami zaprezentowanymi powyżej.*





## AUTORZY

Dr Cinzia Alcidi pracuje jako research fellow w Centre for European Policy Studies.

Christophe Galand pracuje w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej.

Marcin Koczor pracował jako analityk Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w latach 2008–2011.

Dr Benedicta Marzinotto pracuje jako research fellow w Instytucie Bruegla.

Dr Paweł Samecki jest doradcą prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Tomasz Skurzewski jest naczelnikiem wydziału w Departamencie Unii Europejskiej Ministerstwa Finansów RP.

Dr Olga Szczepańska jest zastępcą dyrektora Departamentu Systemu Finansowego Narodowego Banku Polskiego.

Jan Szczodrowski jest asystentem akademickim (specjalizacja: prawo) w Kolegium Europejskim w Natolinie.

Paweł Tokarski pracuje jako analityk ds. gospodarczych UE w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych.

Philip Whyte pracuje jako senior research fellow w Centre for European Reform.

Maciej Witucki jest prezesem Grupy TP S.A.

Fabian Zuleeg jest głównym ekonomistą w European Policy Centre.

**PISM** | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest czołowym środkowoeuropejskim think tankiem zajmującym się polityką zagraniczną, integracją europejską, bezpieczeństwem oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi. Sytuując się między światem polityki a niezależną analizą, PISM jest propagatorem idei wspierających polską dyplomację oraz rozwój stosunków międzynarodowych.



ISBN 978-83-62453-16-0

