

Rywalizacja francusko-niemiecka i 'złoty kaftan' europeizacji Kryzys Euro w perspektywie 2012 roku

Streszczenie: Celem artykułu jest omówienie najważniejszych decyzji szczytów UE z czerwca i grudnia 2012 roku dotyczących przeciwdziałania kryzysowi i instytucjonalnego wzmocnienia unii walutowej. Wyniki szczytów są omówione w kontekście działań antykryzysowych podejmowanych w przeciągu 2012 roku. Reformy niezbędne dla zakończenia kryzysu są pomijane lub rozwadniane i opóźniane. Zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy jest silna rywalizacja geoeconomiczna między dwiema grupami państw: koalicją francuską oraz niemiecką. Linia podziału między nimi dotyczy przede wszystkim kwestii redystrybucji kosztów kryzysu, a więc również podejścia do działań antykryzysowych. Obejmuje także odmienne interesy geopolityczne w UE. Na zakończenie artykułu przedstawiam najważniejsze wnioski wynikające z wcześniej omówionej rywalizacji geoeconomicznej dla Polski. Rozważam je w kontekście metafory europeizacji, jako 'złotego kaftana', który wprawdzie ogranicza suwerenność, ale w założeniu powinien zapewniać bezpieczeństwo i dobrobyt.

Słowa kluczowe: kryzys euro, Pakt fiskalny, Mechanizm solidarności, Unia bankowa, europeizacja

Wprowadzenie

Rok 2012 był trzecim rokiem kryzysu systemu wspólnej waluty. Nie przyniósł jednak przełomu w zakresie reform instytucjonalnych, które odbudowałyby długoterminową stabilność i funkcjonalność tego systemu. Uwypuklił natomiast dwa zjawiska, które zostaną szerzej omówione w niniejszym artykule.

Po pierwsze, unaoczniał zasadniczą przyczynę, dla której niezbędne reformy w strefie euro są opóźniane, rozwadniane lub jedynie częściowe. Jest nią narastająca rywalizacja między głównymi państwami Eurolandu: Francją i Niemcami oraz ich sojusznikami. Reprezentują one dwie odmienne taktyki wychodzenia z kryzysu i trudno znaleźć między nimi obszar kompromisu. Po drugie, przemiany zachodzące w strefie euro i kolejne inicjatywy w zakresie zwalczania kryzysu nie pozostają bez wpływu na Polskę i inne państwa naszej części Europy. Następuje zmiana formuły integracyjnej z modelu wspólnotowego na znacznie bardziej międzyrządowy, hierarchiczny i segmentujący Europę na różne kręgi integracji. Wpływa to na zjawisko europeizacji, która oddziałuje na państwa uczestniczące w procesach ekonomicznych i politycznych w Unii Europejskiej (UE).

Europeizację już przed kryzysem cechowała swoista asymetria¹. Polegała ona na tym, że państwa silniejsze w większym stopniu oddziaływały na kierunki europeizacji. Natomiast te słabsze (i najczęściej usytuowane peryferyjnie) w większym stopniu podlegały europeizacji niż ją kształtowały. W zamian jednak mogły liczyć na większe bezpieczeństwo, stabilizację i poprawę warunków rozwojowych. Można więc porównać oddziaływanie europeizacji w tej grupie państw do 'złotego kaftana', który wprawdzie ogranicza suwerenność, ale w zamian poprawia bezpieczeństwo i dobrobyt. Kryzys w strefie euro i towarzyszące mu procesy polityczne w coraz większym stopniu podważają dotychczasową logikę europeizacji.

Rywalizacja dwóch obozów

¹ Szerzej: T. G. Grosse (2012): *W objęciach Europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN.

W przeciągu 2012 roku w gronie decydentów strefy euro zarysowały się dwie linie działań antykryzysowych. Pierwsza jest reprezentowana przez Niemcy i inne bogate państwa Eurolandu (Finlandia, Holandia). Są one coraz bardziej narażone na ryzyko finansowania kosztów kryzysu, w tym stabilizowania systemu bankowego i pokrywania nadmiernych długów niektórych państw południowej Europy. Dlatego są bardzo niechętne wszelkim propozycjom antykryzysowym, które mogą wiązać się z dystrybucją pieniędzy swoich podatników do najuboższych państw Eurolandu. Jednocześnie wspomniane państwa opowiadają się za przerzuceniem ciężarów kryzysu na największych dłużników, wymuszając u nich reformy fiskalne, w tym przede wszystkim bolesne oszczędności budżetowe. Jest to taktyka skoncentrowana na dokonaniu konsolidacji fiskalnej, a więc na rozwiązaniu problemu nadmiernego zadłużenia na Południu Europy. Tymczasem problem długu jest jedynie konsekwencją źle zaprojektowanej unii walutowej, a więc jest raczej objawem, a nie główną przyczyną kryzysu. Omawiana grupa państw najbogatszych zdaje się pomijać problemy zróżnicowań strukturalnych Eurolandu, zwłaszcza różnic w zakresie konkurencyjności i słabego wzrostu gospodarczego. Głównym sposobem odzyskania konkurencyjności w państwach dotkniętych kryzysem ma być tzw. wewnętrzna dewaluacja. Oznacza to wymuszanie obniżki kosztów pracy m.in. przez reformy na rynku pracy i inne decyzje administracyjne (np. zamrożenie płac) oraz przez presję wynikającą z podwyższonej stopy bezrobocia.

Drugą linię działań antykryzysowych reprezentuje Francja i jej sojusznicy geopolityczni, a jednocześnie państwa boleśnie dotknięte przez kryzys: Hiszpania, Włochy, Portugalia i Grecja. Proponują one zrównoważenie taktyki konsolidacyjnej w finansach publicznych przez silniejsze działania pro-wzrostowe i pobudzające reformy strukturalne mające na celu odbudowę konkurencyjności w najuboższych członkach Eurolandu. Proponują również większe zaangażowanie bogatych państw w finansowanie skutków kryzysu, w tym rozproszenie odpowiedzialności za zadłużenie w strefie euro na wszystkich członków strefy. Obejmuje to m.in. propozycję uwspólnotowienia długu w Eurolandzie, jak również bardziej solidarne pokrywanie długów sektora finansowego przez najbogatsze państwa strefy (jak również inne państwa UE nie mające wspólnej waluty). Elementem taktyki francuskiej jest także wzmocnienie strefy euro pod względem politycznym i instytucjonalnym, co pociąga za sobą segmentację Unii Europejskiej zgodnie z mechanizmem 'Europy dwóch prędkości'. Wspomniana segmentacja ma nie tylko stanowić odpowiedź na problemy zarządzania w strefie euro, ale również wzmocnić władzę polityczną niektórych państw Eurolandu w całej Unii Europejskiej.

Obydwie taktyki antykryzysowe były nie tylko coraz bardziej widoczne w przeciągu 2012 roku, ale stały się przedmiotem ostrego sporu politycznego. Na szczycie w czerwcu 2012 roku wyraźnie zwyciężyła koalicja państw pod przewodnictwem Paryża, zmuszając Berlin do szeregu koncesji finansowych, w tym dotyczących powołania Unii bankowej. Z kolei w grudniu 2012 roku górą były Niemcy. Zablokowały dalekosiężne reformy, częściowo je osłabiły (lub się z nich wycofywały), a inne pominęły milczeniem. Tak się stało z dużą częścią propozycji przedstawionych przed szczytem przez Prezydentów Rady Europejskiej, Eurogrupy i Komisji Europejskiej oraz szefa Europejskiego Banku Centralnego². Jak to określił w jednym z wywiadów sekretarz stanu w niemieckim MSZ – „większość z tych propozycji to *science fiction*”³.

² H. v. Rompuy, J. M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi (2012): *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012.

³ *EU Summit Reveals a Paralyzed Continent*, Der Spiegel, 27-12-2012, s. 3.

Należy pamiętać, że podział, który wystąpił w Europie w roku 2012 nie dotyczy wyłącznie kwestii redystrybucyjnych i co jest z tym związane - odmiennych sposobów przeciwdziałania skutkom kryzysu. Ma także odniesienie do interesów geopolitycznych i dalszego rozwoju integracji europejskiej. Francuzi w naturalny dla siebie sposób są przede wszystkim zainteresowani obszarem południowej Europy i tam zawiązują sojusze geopolityczne. Są także zaangażowani w przyspieszenie procesów segmentacyjnych w Europie, gdyż zwiększa to ich władzę polityczną w Unii. Natomiast Niemcy są mniej zainteresowani śródziemnomorskim kierunkiem geopolitycznym, a bardziej wpływami w Europie Środkowej i ewentualnie na Bałkanach. Są również niechętni francuskiej wizji podziału na 'Europę dwóch prędkości', gdyż obawiają się nadmiernego wzrostu wpływów Paryża. W ten sposób zarysowana linia podziału ma charakter geoekonomiczny, gdyż bezpośrednio łączy interesy gospodarcze i finansowe z geopolitycznymi.

Jakie są konsekwencje systemowe wspomnianej rywalizacji?

Po pierwsze, widoczna jest siła i słabość pozycji geopolitycznej Niemiec w Europie. Wprawdzie dzięki kryzysowi Berlin stał się najpotężniejszą stolicą europejską mającą decydujący wpływ na większość decyzji, ale nie jest hegemonem, który dowolnie może dyktować wszystko. Jest poważnie ograniczony przez koalicję innych państw i coraz bardziej związany przez dynamikę kryzysu wspólnej waluty. Na gruncie finansowym oznacza to, że podatnicy i gospodarka Niemiec będą obciążeni skutkami kryzysu, bez względu na umiejętności spowalniania lub przemilczania niektórych pomysłów reformatorskich. Na gruncie geopolitycznym oznacza to, że Niemcy osiągnęły wprawdzie dominację w Europie, która może trwać nawet lata, ale nigdy nie osiągną hegemonii. Co więcej, rosnąca potęga Berlina będzie powodowała wzrastającą opozycję ze strony pozostałych dużych państw. Im większy i szybszy będzie wzrost potęgi Berlina tym większe trudności sprawowania władzy i bardziej nieuchronny upadek. Być może Berlin zbliża się do apogeum swojej pozycji geopolitycznej w Europie od czasu II wojny światowej. Ale zwiastuje to raczej wejście w kolejną fazę cyklu, tj. utratę znaczenia, a nie początek długotrwałej hegemonii. Zdecyduje o tym nie tylko opór Paryża i sojuszników, ale także nieuchronne koszty przedłużającego się kryzysu w strefie euro.

Po drugie, spór między dwiema wspomnianymi koncepcjami antykryzysowymi skutkuje blokowaniem niezbędnych reform, trudnościami osiągnięcia kompromisu i przesuwaniem decyzji w czasie. Podziały programowe i geopolityczne utrudniają możliwości skutecznego rozwiązania kryzysu. Towarzyszy temu zjawisko wzmożonej działalności retoryczno-propagandowej. Ma ona niejako maskować niezbyt udane rezultaty szczytów politycznych i jednocześnie poprawiać samopoczucie decydentów, jako skutecznych liderów w obliczu kryzysu. Reformy odbywają się więc w dużym stopniu jedynie w sferze informacyjnej, a jednocześnie nie odpowiadają w zadawalający sposób na problemy występujące w rzeczywistości. Dotyczy to przede wszystkim nie rozwiązanych póki co największych trudności Eurolandu, a więc słabego wzrostu gospodarczego i zbyt silnych różnicowań strukturalnych między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Po trzecie, coraz większym problemem w Europie jest kwestia deficytu legitymacji politycznej, który pogłębia się wraz z upływem kryzysu i objawia kolejnymi kłopotami dla zwykłych obywateli. Zablokowanie części reform na szczycie UE w grudniu 2012 roku wynikało w dużym stopniu z niechęci Niemiec do podejmowania niepopularnych społecznie decyzji przed zbliżającymi się wyborami. Przykład ten pokazuje, jak lokalni wyborcy (i procesy demokracji parlamentarnej) potrafią paraliżować system decyzyjny na szczeblu europejskim.

Ilustruje również pogłębiające się zjawisko asymetrii legitymizacyjnej między poszczególnymi państwami Eurolandu. Wyborcy niemieccy mają większy wpływ na funkcjonowanie własnych rządów i ich polityki w UE, aniżeli wyborcy z innych państw. To siła polityczna danego państwa w UE decyduje o jakości narodowej demokracji, a więc także o stopniu legitymizacji decyzji politycznych przez wyborców. W ten sposób członkostwo w Unii Europejskiej wzmacnia demokrację w państwach dużych i silnych oraz osłabia ją w słabszych lub peryferyjnych.

Podobnie rzecz się ma z suwerennością. Dzięki instrumentom europejskim (i wpływowi politycznemu na politykę UE) państwa największe mogą ją nawet wzmocnić. Tymczasem te najśłabsze zmuszone są definitywnie oddać część własnej suwerenności i nie mają niemal żadnego wpływu decyzyjnego na wiele polityk publicznych. Europeizacja państw członkowskich, będąca wynikiem ich udziału w procesach integracyjnych – nie zawsze jest więc gorsetem ograniczającym swobodę działania lokalnych polityków. Wszystko zależy od siły danego państwa i jego usytuowania w unijnym systemie władzy.

Dopełnienie Paktu fiskalnego

Przyjęty w marcu 2012 roku Pakt fiskalny (lub Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu⁴) był jednym z najważniejszych osiągnięć taktyki antykryzysowej Berlina. Miał na celu wzmocnić dyscyplinę budżetową w państwach strefy euro (i innych państwach UE, które przyjmą go dobrowolnie). Miał także wymusić reformy strukturalne w poszczególnych krajach, w tym przede wszystkim dotyczące liberalizacji zatrudnienia, harmonizacji podatków i ograniczenia wydatków fiskalnych (w tym emerytalnych). Problemem omawianego Paktu było jednak to, że został on zawarty poza prawem unijnym (był podpisany jedynie przez 25 państw, jako zwykła umowa międzynarodowa). Powoduje to trudności w jego egzekwowaniu przez instytucje wspólnotowe i na gruncie prawa unijnego. Dlatego Berlin dążył do naprawienia tej wady Paktu fiskalnego i silniejszego dyscyplinowania jego wdrażania przez instytucje europejskie.

Temu służy propozycja przyjęta na szczycie UE w grudniu 2012 roku. Zmierzająca do zawierania dwustronnych kontraktów między poszczególnymi państwami UE (sygnatariuszami Paktu fiskalnego) a instytucjami UE, przede wszystkim Komisją i Radą Europejską⁵. Jak wspominałem, kontrakt ma zagwarantować lepszą egzekucję Paktu fiskalnego, m.in. w oparciu o szczegółowe porozumienia dotyczące projektów budżetów narodowych i planowanych reform strukturalnych przez poszczególne państwa. Kontrakty mają zostać włączone do procedury 'Europejskiego Semestru' oceny polityki budżetowej poszczególnych państw dokonywanej co roku przez Komisję Europejską. Rekomendacje Komisji i Rady mają być prawnie wiążące dla państw i powinny być przez nie realizowane pod groźbą sankcji finansowych. Są one zarówno bezpośrednie (tj. wynikają z przepisów Paktu fiskalnego), jak i pośrednie (czyli wprowadzane innymi regulacjami dotyczącymi m.in. środków polityki spójności).

Wspomniana konstrukcja wzmacnia hierarchię władzy w Europie. Szczególnie podporządkowane będą państwa w trudnej sytuacji finansowej i pogrążone w kryzysie, a także takie, które w dużym stopniu korzystają z funduszy europejskich (jako formy nacisku politycznego). Decydujące znaczenie będą miały największe państwa członkowskie, których

⁴ *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, www.european-council.europa.eu, [30.12.2012].

⁵ Por. *Conclusions*, European Council, 13-14 December 2012, EUCO 205/12, s. 4-5.

woli politycznej będą także w większym stopniu podporządkowane instytucje europejskie⁶. Warto zauważyć, że wiodące państwa nie zamierzają trwale przekazywać kompetencji w zakresie polityki budżetowej lub rynku pracy na poziom europejski, bo to zbyt mocno ograniczałoby ich swobodę polityczną. Zamierzają raczej wzmocnić instrumenty doraźnego interweniowania za pośrednictwem instytucji europejskich w sprawy polityki fiskalnej u słabszych politycznie lub gospodarczo członków UE.

Celem wspomnianej procedury mają być przede wszystkim reformy mające zmniejszać wydatki publiczne, choć przy okazji mogą oddziaływać na zmianę przewag konkurencyjnych między poszczególnymi państwami na wspólnym rynku. Przykładowo harmonizacja rozwiązań podatkowych może przyczynić się do osłabienia konkurencyjności firm w państwach o niskich kosztach produkcji (takich jak Polska). Bardzo trudno również uwierzyć w deklaracje polityków, że Pakt fiskalny może przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego, skoro z postanowień szczytu grudniowego wykreślono (na życzenie Niemiec) zapis dotyczący nie zaliczania do deficytu budżetowego pro-wzrostowych inwestycji publicznych⁷.

Dopełnienie Paktu fiskalnego na grudniowym szczycie UE - ponownie podważa uprawnienia fiskalne parlamentów narodowych. Oznacza bowiem, że polityka budżetowa będzie w dużym stopniu kształtowana pod wpływem wiążących rekomendacji europejskich. Jest więc co najmniej wątpliwa pod względem legitymizacji politycznej. Tymczasem politycy europejscy deklarują, że legitymacja parlamentów narodowych do suwerennego decydowania o sprawach budżetowych zostanie nienaruszona, a nawet wzmocniona⁸. Ma temu służyć rozwój dialogu między Parlamentem Europejskim a parlamentami w państwach członkowskich, o którym mowa w art. 13 Paktu fiskalnego. Jest to przykład coraz większego rozchodzenia się deklaracji politycznych z rzeczywistością, a nawet próby zmiany stanu faktycznego wyłącznie poprzez działania retoryczne.

'Mechanizm solidarności'

Ważnym celem szczytu grudniowego miało być przyjęcie decyzji o powołaniu budżetu dla strefy euro, określanego na życzenie Niemiec 'mechanizmem solidarności'⁹, a w dokumentach przygotowywanych przed tym szczytem 'potencjałem fiskalnym' Eurolandu. Wspomniany instrument miał wyjść naprzeciw wszystkim tym postulatом ekspertów, którzy twierdzili, że bez silnego wspólnego budżetu strefa euro nie przetrwa¹⁰. Odpowiednio wysoki potencjał fiskalny w strefie euro miałby zdaniem prominentnych decydentów europejskich¹¹ stymulować niezbędne reformy strukturalne w najsłabszych państwach Eurolandu, w tym być zachętą dla zobowiązań podejmowanych w ramach Paktu fiskalnego i 'Europejskiego Semestru'. Co więcej, miałby również pełnić rolę instrumentu przeciwdziałającego szokom

⁶ Szerzej: T. G. Grosse (2013): *Między polityką a ekonomią kryzysu strefy euro: Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, w: T. G. Grosse (red.): *Między polityką a ekonomią kryzysu strefy euro*, Wydawnictwo Uczelniane Łazarskiego, w druku.

⁷ *EU Summit Reveals a Paralyzed Continent*, s. 8.

⁸ H. v. Rompuy, J. M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi (2012), s. 17.

⁹ *Conclusions*, s. 5.

¹⁰ Por. D. Marsh (2011): *Faltering ambitions and unrequited hopes: The Battle for the Euro intensifies*, „Journal of Common Market Studies”, t. 49, Annual Review, s. 45–55; M. Salines, G. Glöckler, Z. Truchlewski (2012): *Existential crisis, incremental response: the eurozone's dual institutional evolution 2007–2011*, „Journal of European Public Policy”, t. 19, nr 5, s. 665–681.

¹¹ H. v. Rompuy, J. M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi (2012), s. 9.

asymetrycznym, a więc okresowemu spowolnieniu gospodarczemu w części strefy euro. Dlatego proponowano, aby wpłaty i wypłaty z omawianego budżetu dla poszczególnych państw były powiązane z cyklicznymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi bądź z poziomem krótkookresowej stopy bezrobocia¹². Tego typu zakres działania wymagałby odpowiedniego budżetu, przekraczającego 100 mld euro. W przyszłości 'potencjał fiskalny' Eurolandu miał być podstawą dla emisji wspólnych obligacji¹³.

Tymczasem Niemcy nie są gotowe do odpowiednio wysokiej kontrybucji i wywierają presję na zredukowanie 'mechanizmu solidarności' najwyżej do 10-20 mld euro¹⁴. Takie stanowisko w zasadzie przekreśla możliwości wprowadzenia instrumentu finansowego, który umożliwiłby skuteczną pomoc Eurolandu dla reform strukturalnych w państwach członkowskich, nie mówiąc o przeciwdziałaniu szokom asymetrycznym. Utrudni to pokonanie zasadniczych problemów strefy euro, związanych z niskim tempem wzrostu oraz nadmiernymi różnicowaniami gospodarczymi. Ilustruje to również zachowawczą postawę Niemiec, które niechętnie partycypują w kosztach zwalczania kryzysu. Nawet jeśli ma to rozwozić lub spowolnić dokonywanie niezbędnych zmian instytucjonalnych. Pokazuje również prymat presji lokalnych wyborców w Niemczech nad racjonalnością rozwiązywania kryzysu w Eurolandzie. Takie zjawisko określam jako *asymetrię racjonalności*¹⁵ – interesy (i racjonalność) pojedynczych aktorów dominuje nad racjonalnością całości systemu.

Unia bankowa

W czerwcu 2012 roku europejscy przywódcy podjęli decyzję o powołaniu Unii bankowej. Na grudniowym szczycie wycofano się z niektórych planowanych rozwiązań, a inne przełożono w czasie – po wyborach w Niemczech mających się odbyć we wrześniu 2013 roku. Opóźniono wprowadzenie mechanizmów finansowych, które mają ratować zagrożone banki i zwiększać bezpieczeństwo depozytów bankowych. Zrezygnowano również z nadzoru nad wszystkimi bankami strefy euro pozostawiając w ramach Unii bankowej jedynie ok. 200 największych instytucji. Obie zmiany są krytycznie oceniane przez specjalistów¹⁶. Pozostawiają bowiem poważne luki systemowe, które zwiększają ryzyko niestabilności systemu finansowego w przyszłości. Opóźniają także wprowadzenie niezbędnych zabezpieczeń finansowych dla sektora bankowego, co może mieć negatywne konsekwencje dla Eurolandu.

Jednak jeszcze przed grudniowym szczytem UE wśród ekonomistów można było spotkać sprzeczne opinie dotyczące celowości powoływania Unii bankowej. Jedni wskazywali na konieczność centralizacji kontroli nad rynkiem bankowym w Europie dla zapewnienia stabilności tego sektora. W szczególności chodziło o zapewnienie nadzoru makroostrożnościowego (systemowego) nad największymi instytucjami finansowymi. Z kolei inni dowodzili, że najbardziej bezpiecznym rozwiązaniem jest wzmocnienie nadzoru narodowego, a nie jego przenoszenie na poziom międzynarodowy¹⁷. Unia bankowa nie odnosi się do

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ *Ibidem*, s. 12.

¹⁴ Ch. Volkery (2012): *Gipfel in Brüssel. EU vertagt Reformen auf Sommer 2013*, Der Spiegel, 14-12-2012.

¹⁵ Por. T. G. Grosse (2012): *W objęciach Europeizacji*, s. 370.

¹⁶ Por. Ch. Wypłosz (2012): *Banking union as a crisis-management tool*, w: *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, (red.): T. Beck, CEPR London, s. 17-23.

¹⁷ Persaud A. (2010): *The locus of financial regulation: Home versus host*, *International Affairs*, 86:3, s. 637-646.

nadmiernego skupowania przez banki obligacji państwowych, co sprzyja zadłużeniu publicznemu¹⁸. Inni dodawali¹⁹, że centralizacja nadzoru nie będzie rozwiązywać bodaj największego problemu rynku finansowego w Europie. Jest nim funkcjonowanie coraz większych instytucji bankowych, które obok klasycznej bankowości detalicznej trudnią się działaniami inwestycyjnymi o ogromnej skali. W przypadku jakichkolwiek kłopotów stanowią nie tylko zagrożenie dla realnej gospodarki, ale przede wszystkim dla finansów publicznych. Ponieważ są „zbyt wielkie, aby upaść” muszą być ratowane z budżetów publicznych, a to naraża na bankructwo nawet największe państwa europejskie.

Zamiast tego Unia bankowa jest swoistą „ochronką” dla największych instytucji bankowych. Ułatwi funkcjonowanie takich instytucji, gdyż pozwoli na obliczanie odpowiednich kryteriów ostrożnościowych w większej skali – tj. całej grupy finansowej funkcjonującej na rynku europejskim. Inną wadą projektowanych rozwiązań może być zbyt silna tendencja do harmonizacji standardów w Unii bankowej. Może to być niekorzystne dla państw uboższych, mających mniej zamożnych kredytobiorców. Kolejną jest to, że nadzór umiejscowiony we Frankfurcie nie obejmie instytucji nie będących bankami, na przykład funduszy wysokiego ryzyka. A ma to fundamentalne znaczenie dla stabilności rynków finansowych. Podsumowując głosy krytyki można mieć poważne wątpliwości, czy powierzenie nadzoru Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) będzie zasadniczo bardziej bezpiecznym rozwiązaniem, które ochroni Europę przed ryzykiem niestabilności rynków finansowych. Tym bardziej, że za centralizacją nadzoru długo nie będzie podobnej centralizacji w zakresie gwarancji depozytów lub europejskiego funduszu zorganizowanej upadłości i restrukturyzacji banków.

Na szczycie UE w grudniu 2012 roku postanowiono ograniczyć Unię bankową jedynie do największych instytucji o aktywach powyżej 30 mld euro lub 20 proc. PKB danego kraju. Z każdego państwa nadzorowi muszą podlegać przynajmniej trzy największe banki (nawet, jeśli nie spełniają powyższych kryteriów). Zamiast ok. 6 tys. banków nadzorem EBC zostaną więc objęte co najwyżej 200. W ten sposób utrwała się dwupoziomowy system nadzorczy, w ramach którego obok EBC funkcjonować będą musiały nadzory narodowe o porównywalnych kompetencjach. Wzmacnia to w pośredni sposób nadzory na szczeblu narodowym, zwłaszcza w państwach, które mają silne instytucje regulacyjne. Jest to również korzystne dla tych państw europejskich, które były niechętnie finansowaniu instrumentów europejskich. Przykładowo, w ramach szczuplej zaprojektowanej Unii bankowej nie trzeba będzie finansować pomocy dla lokalnych i regionalnych banków hiszpańskich, które wywołały całą dyskusję na temat potrzeby wzmocnienia instytucji europejskich. Według niektórych ekspertów utrzymanie dwu-poziomowego systemu nadzorczego (o porównywalnych kompetencjach) może się nawet okazać gorszym rozwiązaniem, niż niewprowadzanie Unii bankowej w ogóle²⁰. Jak wcześniej wspominałem, nadzór EBC będzie stanowił „ochronkę” dla instytucji największych, a jednocześnie pozostawi mniejsze banki bez odpowiedniej kontroli i pomocy.

Zasadniczym celem powołania Unii bankowej była chęć ratowania zagrożonych banków hiszpańskich, a tym samym obrona wspólnej waluty. Chodziło przede wszystkim o kwestie redystrybucyjne, a więc umożliwienie korzystania przez banki hiszpańskie bezpośrednio z

¹⁸ Por. V. V. Acharya (2012): *Banking union in Europe and other reforms*, w: *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, (red.): T. Beck, CEPR London, s. 45-49.

¹⁹ Por. wystąpienie prof. Andrzeja Sławińskiego na konferencji pt. „Razem czy osobno? Polska wobec unii bankowej”, Warszawa 14.11.2012.

²⁰ Ch. Wypłósz (2012), s. 22.

pożyczek Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Pierwotnie był on przeznaczony tylko na ratowanie państw unii walutowej lub ratowanie sektora finansowego, ale jedynie za pośrednictwem pomocy udzielanej rządowi. Niemcy, Holandia i Finlandia, a więc najwięksi płatnicy do EMS wzbranieli się przed możliwością wykorzystania funduszy bezpośrednio dla instytucji finansowych. Obawiali się, że wyczerpie to zbyt szybko rezerwy tego mechanizmu. Pod naporem Francji, Hiszpanii i Włoch oraz presją rynków finansowych obawiających się o przyszłość Eurolandu - zmuszeni byli ustąpić. Jednak wyraźnie „grają na czas” i opóźniają wejście w życie Unii bankowej. Na grudniowym szczycie UE przełożono jej funkcjonowanie na początek 2014 roku, pomimo tego, że sprawa dofinansowania banków hiszpańskich jest pilna i za rok może być już nieaktualna.

Z podobnych przyczyn redystrybucyjnych Niemcy i ich sojusznicy nie chcą słyszeć o wprowadzeniu europejskich instrumentów wspólnego gwarantowania depozytów bankowych lub ułatwiających upadłość lub restrukturyzację zagrożonych banków w Unii bankowej. Politycy niemieccy wymusili wprowadzenie zapisu²¹, że fundusz reasekuracyjny będzie finansowany wyłącznie ze składek zainteresowanych instytucji finansowych. Może się to okazać niewystarczające. Według ekspertów²², aby taki fundusz spełnił swoje zadanie powinien dysponować co najmniej 500 mld euro. Trudno oczekiwać, aby było to możliwe wyłącznie ze składek instytucji finansowych (zwłaszcza w krótkim okresie czasu). Wspomniane szacunki ukazują ogromną skalę finansowych potrzeb sektora bankowego w strefie euro, co tłumaczy niechęć Niemiec i innych bogatych państw UE do partycypowania w instrumentach Unii bankowej.

Innym motywem politycznym towarzyszącym powstawaniu Unii bankowej jest dążenie do wykorzystania tego projektu do zwiększenia segmentacji politycznej na „Europę dwóch prędkości”. Jest to bowiem projekt przeznaczony przede wszystkim dla strefy euro. Pozostałe państwa mogą wprawdzie uczestniczyć w Unii bankowej, ale na zasadach asymetrycznych. Mogą przyjąć większość obowiązków i decyzji nadzorczych EBC, ale przy mocno ograniczonym wpływie decyzyjnym. Tego typu zasady zwiększają nierówność władzy politycznej między różnymi kręgami integracyjnymi w Unii Europejskiej. Główne decyzje podejmowane są bowiem przez państwa centralne należące do unii walutowej i w oparciu o ich interesy polityczne oraz ekonomiczne.

Na szczycie grudniowym starano się złagodzić wspomnianą asymetrię władzy na korzyść państw spoza strefy euro. Udało się to jedynie częściowo. Ostateczne decyzje dotyczące Unii bankowej będzie nadal podejmowała Rada prezesów EBC, w której państwa spoza Eurolandu nie mają prawa głosu. Jednak zaproponowano możliwość rozstrzygania najbardziej spornych spraw w ramach specjalnego panelu, w ramach którego wszystkie państwa Unii bankowej będą głosowały zwykłą większością. W takim gremium zasadniczą przewagę głosów będą jednak miały nadal kraje Eurolandu. W rezultacie, w przypadku braku zgody na postanowienia EBC, państwo spoza Eurolandu będzie mogło jedynie wycofać się z Unii bankowej²³.

²¹ *Conclusions*, s. 4.

²² *Świdlicki: Polska niczego nie zyska*, Rzeczpospolita, 15-12-2012.

²³ Por. *Proposal for a Council Regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, art. 6abb, ECOFI_1080, 17812/12, Brussels, 14 December 2012, s. 39.

Unia bankowa prawdopodobnie pogłębi zależność ekonomiczną państw zewnętrznego kręgu integracyjnego od państw centralnych i ich podmiotów gospodarczych. Według ekspertów²⁴, EBC będzie kierował się przede wszystkim dobrem strefy euro przywiązując mniejszą wagę do sytuacji w państwach zewnętrznego kręgu integracyjnego. W sytuacji zagrożenia instytucji bankowych w państwach centralnych pozwoli zapewne na drenaż kapitałów z ich spółek pochodzących z państw peryferyjnych. Może to ograniczyć akcję kredytową w państwach dalszego kręgu integracyjnego, a więc pogorszyć możliwości wzrostu gospodarczego. Bank europejski będzie zapewne przychylnie spoglądał na dalszą ekspansję kapitałową największych instytucji bankowych w państwach peryferyjnych. Przyczyni się zatem do silniejszego uzależnienia tych gospodarek od instytucji zewnętrznych. Pozwoli również na dalsze „pompowanie” rozmiarów banków „zbyt wielkich, aby upaść”.

‘Złoty kaftan’ europeizacji

Rywalizacja między dwoma koalicjami geoeconomicznym – francuską i niemiecką – spowalnia, a nawet blokuje niektóre reformy w strefie euro. Przedłuża to rozwiązanie kryzysu w Eurolandzie i zwiększa koszty finansowe, społeczne i polityczne kryzysu. W szczególności nie rozwiązano jak dotąd największego problemu jakim jest słaby wzrost i różnice strukturalne w strefie euro. Coraz większym problemem jest deficyt legitymacji politycznej dla decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim oraz wzrastająca asymetria legitymacji demokratycznej wewnątrz UE. Przedłużający się kryzys zaostrza bowiem te problemy.

Należy zwrócić uwagę, że Polska - wobec linii podziału geoeconomicznego w Europie - stoi przy boku Niemiec. Wspiera ich politykę antykryzysową i deklaruje wolę polityczną możliwie prędkiego przyjęcia wspólnej waluty. Jak się wydaje, wspomniany sojusz jest bardziej potrzebny Niemcom, aniżeli Polsce. Chodzi przede wszystkim o równoważenie wpływów koalicji francuskiej w Eurolandzie, jak również przerzucenie części kosztów kryzysu na relatywnie zdrowsze państwo UE. Przynosi to więc mniej korzyści Warszawie, aniżeli Berlinowi. W tej sytuacji warto zastanowić się nad tym, czy Polska jest skazana na bliski sojusz z Niemcami? Czy może warto prowadzić bardziej elastyczną politykę w Unii Europejskiej, w tym kierując się przede wszystkim własnymi interesami rozwojowymi?

W odniesieniu do rezultatów kolejnych szczytów UE z 2012 roku można uznać, że nie są one najbardziej korzystne dla naszego kraju. Zarówno wejście Polski do Paktu fiskalnego, jak i ewentualne członkostwo w Unii bankowej - niosą za sobą poważne ryzyka i ograniczenia. Nie są to rozwiązania, które można określić jako ‘złoty kaftan bezpieczeństwa’. Nie dość bowiem, że ograniczają, to nie gwarantują ani bezpieczeństwa, ani dobrobytu. Europeizacja może być wprawdzie postrzegana, jako lepszy sposób zarządzania Polską w sytuacji bierności elit rządowych i rozlicznych konfliktów na krajowej scenie politycznej. Niemniej, w przypadku omawianych zmian regulacyjnych oddanie swobody decyzyjnej do instytucji europejskich niekoniecznie pociąga za sobą lepsze zarządzanie politykami gospodarczymi nad Wisłą. Raczej utrwala zależność ekonomiczną Polski od państw centralnych UE i ich podmiotów gospodarczych, a także pod pewnymi względami otwiera możliwość wysysania przez to centrum zasobów rozwojowych z naszego kraju. Utrudni to prowadzenie polityki rozwoju ukierunkowanej na pobudzenie i wzmocnienie potencjału endogenicznego.

Przykładem jest wejście Polski do Paktu fiskalnego. Przepisy Paktu obowiązują jedynie po przyjęciu wspólnej waluty lub na prośbę zainteresowanego państwa nie będącego członkiem

²⁴ Por. J. Zettelmeyer, E. Berglöf, R. de Haas (2012): *Banking union: The view from emerging Europe*, w: *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, (red.): T. Beck, CEPR London, s. 63-76.

unii walutowej. Jeśli polski rząd wystąpi z taką inicjatywą, pociągnie to za sobą konieczność wprowadzenia wielu reform strukturalnych. Niektóre spośród nich są ważne i przydatne, ale inne mogą skutkować ograniczeniem konkurencyjności polskiej gospodarki (m.in. w przypadku harmonizacji podatkowej). Jednocześnie wymogi Paktu będą egzekwowane pod groźbą sankcji finansowych, w tym również utraty funduszy z polityki spójności. Będą również ograniczać swobodę decyzji polskiego rządu (i parlamentu) w kluczowych dla rozwoju obszarach i sektorach.

Warto także postawić pytanie o sensowność przystąpienia Polski do Unii bankowej. Polskie władze kierują się przede wszystkim względami geopolitycznymi uznając, że za wszelką cenę należy znaleźć się we wszystkich formach wzmocnionej współpracy tworzonej w okresie obecnego kryzysu. Uznają, że lepiej już na początku wejść do tworzącego się centrum politycznego, aniżeli zostać zepchniętym do peryferyjnego kręgu integracyjnego. Wspomniana kalkulacja nie uwzględnia tego, że Polska nadal będzie prawdopodobnie funkcjonować w roli państwa mniej znaczącego i zależnego zewnątrznie. Czy Grecja, Portugalia lub Hiszpania stały się pierwszoligowymi graczami na scenie europejskiej w wyniku posiadania wspólnej waluty? Tym bardziej, że przystąpienie do Unii bankowej odbywa się na zasadach asymetrycznych politycznie i gospodarczo.

Widoczna jest tendencja do niedoceniań skutków ekonomicznych kolejnych inicjatyw antykryzysowych przez polskie władze. Wyżej ceni się bowiem kalkulacje geopolityczne, aniżeli gospodarcze. Brakuje zwłaszcza miarodajnej oceny kosztów przystąpienia do Unii bankowej dla polskiego sektora finansowego oraz długofalowych szans wzrostu gospodarczego w naszym kraju. Warto pamiętać, że obecnie jednym z kluczowych potencjałów geopolitycznych w polityce międzynarodowej jest właśnie siła narodowego sektora finansowego oraz tempo rozwoju krajowej gospodarki²⁵.

Wejście do Unii bankowej – nawet tej okrojonej do największych banków – niesie szereg potencjalnych niebezpieczeństw dla polskiego sektora finansowego. Nadzór europejski będzie prawdopodobnie faworyzował stabilność największych europejskich grup finansowych kosztem uwarunkowań na rynkach lokalnych, zwłaszcza w państwach peryferyjnych i nie mających wspólnej waluty. Może to skutkować drenażem funduszy z polskich spółek do ich matek w państwach centralnych. Ograniczy to możliwość wykorzystania tych funduszy dla pobudzenia polskiej gospodarki. Jeszcze większym ryzykiem jest potencjalna możliwość dofinansowywania funduszu restrukturyzacji banków w strefie euro. Wymagać to będzie nie tylko składek z sektora finansowego, ale prawdopodobnie również udziału środków budżetowych²⁶. Właśnie z tego względu na przyłączenie do Unii bankowej nie zdecydowała się Szwecja²⁷.

Większość uprawnień nadzorczych EBC równie dobrze może realizować nadzór krajowy, pod warunkiem, że będzie odpowiednio wzmocniony²⁸. Czy nie jest więc bardziej bezpiecznym

²⁵ Por. Story J., I. Walter (1997): *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge: The MIT Press.

²⁶ O takim zagrożeniu dla państw spoza strefy euro wspomina: J. Zettelmeyer, E. Berglöff, R. de Haas (2012), s. 65.

²⁷ Według szwedzkiego ministra finansów Unia bankowa nie stwarza odpowiedniej ochrony dla pieniędzy podatników. Por. M. Sauga (2012): *Hidden Risks Plague Euro-Zone Bank Oversight Plan*, Der Spiegel, 17-12-2012.

²⁸ Por. M. Brunnermeier, A. Crockett, Ch. Goodhart, A. D. Persaud, H. S. Shin (2009): *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, CEPR, International Center for Monetary and Banking Studies, London.

rozwiązaniem wzmocnienie nadzoru finansowego w Polsce, w tym kontroli nad spółkami zewnętrznymi grup finansowych? Czy nie należy również wzmocnić krajowej własności w sektorze bankowym²⁹, a także pobudzać aktywności tego sektora na rzecz kredytu dla przedsiębiorstw? Wreszcie, czy nie należy wzmocnić koordynacji politycznej między działaniami instytucji krajowych kluczowych dla rozwoju sektora finansowego w Polsce: resortu finansów, nadzoru finansowego oraz banku centralnego?

styczeń 2013

Tomasz G. Grosse jest profesorem w Instytucie Europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim

²⁹ O takim rozwiązaniu wspominał J. K. Bielecki, przewodniczący Rady Gospodarczej przy Premierze. Por. *20 pytań do... Jana Krzysztofa Bieleckiego*, wywiad z G. Cydejko, *Forbes*, 17.03.2011.