



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

„BIULETYN OPINIE”

Nr 38/2009

**Kryzys gospodarczy
jako *katharsis*
dla Unii Europejskiej**

Tomasz NIEDZIÓŁKA

Warszawa, 21 grudnia 2009 roku

Kryzys, który dotknął Unię Europejską, w ciągu ostatnich miesięcy odcisnął swoje piętno także na społecznych i politycznych aspektach jej funkcjonowania. Odślonił niedostrzegane wcześniej problemy, z którymi należy się zmierzyć, aby w przyszłości proces integracji przebiegał bez przeszkód. Kryzys stał się dla Unii szansą na dostrzeżenie systemowych niedoskonałości, których wyeliminowanie może przynieść jej długofalowe korzyści.

Fakt, iż Unia Europejska odczuła kryzys gospodarczy w tak istotnym stopniu, wynikał w dużej mierze z poziomu jej zaangażowania na rynkach międzynarodowych. Brak możliwości sprzedaży towarów i usług unijnych wytwórców na globalnym rynku sprawił, że wprost odczuli oni skutki kryzysu, którego źródeł należy poszukiwać daleko poza granicami Unii. Wiele krajów uzależniło się wręcz od tego rodzaju źródeł dochodu, realnie odczuwając już pierwsze symptomy recesji. Przyczyny kryzysu o charakterze globalnym to w ocenie ekspertów m.in. zbyt niskie stopy procentowe, luźna polityka monetarna, złe oszacowanie ryzyka, a także ogólna słabość i brak koordynacji działań instytucji o charakterze globalnym, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, czy G-20.¹ Niemniej jednak pomimo wielości i różnorodności przyczyn kryzysu, wszędzie jednakowe były jego skutki dla społeczeństwa. Ograniczony dostęp do kredytów, zachwiania na rynku papierów wartościowych, spadek zaufania konsumentów i idący w ślad za tym spadek konsumpcji oraz inwestycji - odczuwane są dziś niemal w każdym miejscu na świecie.² Różna jest natomiast skala tego zjawiska.

Spokój na Wiśle

Paradoksalnie wszędzie tam, gdzie gospodarka nie jest rozwinięta w najwyższym stopniu, skala skutków kryzysu jest najmniejsza. Zjawisko to tłumaczyć można niskim stopniem zależności gospodarek tego rodzaju państw od handlu międzynarodowego. Dobrym przykładem tego stanu rzeczy jest Polska, która przechodzi przez światowy kryzys obronną ręką. Optymizm płynący z sukcesu Polski studzą jednak ekonomiści. Jeden z ekspertów w tej dziedzinie, prof. Dariusz Rosati, podsumował ten stan rzeczy mówiąc wprost: „(...) *niezłe zachowanie polskiej gospodarki w czasie kryzysu paradoksalnie wynika z jej słabości. (...) mamy słabo rozwinięty eksport. Określam to jako słabość, bo w*

¹ Jacques de Larosiere, „Report”, The High Level Group of financial supervision in the EU, źródło: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/statement_20090225_en.pdf

² „Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Europejski plan naprawy gospodarczej”, Bruksela dn. 26.11.2008 r., KOM (2008) 800, źródło: http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwój_regionalny/documents/com%282008%29800_pl.pdf

*normalnych czasach handel zagraniczny powinien być źródłem dodatkowych dochodów, a w Polsce tak nie jest.*³” Ponadto, dobra sytuacja Polski wynika z działań rządu w 2007 roku. To właśnie wówczas obniżone zostały podatki, składka rentowa, wprowadzone zostały ulgi podatkowe. Był to swoisty impuls dla gospodarki, czego efekty widoczne są obecnie. Był to także swoisty prewencyjny pakiet antykryzysowy, wówczas jednak nikt jeszcze kryzysu nie przewidywał, zdecydowało więc szczęście. Niemniej jednak jako kraj wypadamy pozytywnie na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej oraz Unii ujętej jako całość.

Czy leci z nami pilot ?

Unia Europejska na skutek kryzysu stanęła w obliczu problemu, z którym nie miała okazji zmierzyć się wcześniej. Na dotychczasowej drodze integracji europejskiej nie pojawiła się bowiem okazja do wdrożenia wspólnotowych mechanizmów przeciwdziałania recesji. Kiedy zaś recesja pojawiła się niespodziewanie, było już za późno na to, aby rozpocząć przygotowania do zatrzymania jej skutków w skali ogólnoeuropejskiej. Każde z państw samodzielnie i na własną rękę przystąpiło do obrony przed negatywnymi skutkami kryzysu. Brak planu Unii na wypadek recesji spowodował, że dopiero w marcu 2009 roku podjęto decyzję o uruchomieniu środków m.in. na pomoc w walce z kryzysem krajom spoza strefy euro oraz na rozruszanie unijnej gospodarki zastrzykiem pieniędzy w strategiczne dla niej inwestycje. Tymczasem pierwsze objawy kryzysu widoczne były w USA jeszcze w 2006 roku, w postaci spadku cen nieruchomości. We wrześniu 2008 roku upadłość ogłosił amerykański Bank Lehman Brothers. To spektakularne wydarzenie, które odbiło się szerokim echem na całym świecie spowodowało, że głos zabrała Komisja Europejska, która w swym komunikacie do Rady zalecała działanie w kierunku powstrzymania skutków kryzysu, ponieważ jak określił to przewodniczący Komisji – Jose Manuel Durão Barroso we wstępie do omawianego komunikatu: „(...) kryzys gospodarczy to jeszcze jedna okazja kiedy możemy udowodnić, że Europa służy swoim obywatelom najlepiej wtedy, gdy prowadzi konkretne działania. Europa może dokonać zmian”⁴. Jakkolwiek słowa te nie przyniosły spektakularnego ożywienia spowolnionej unijnej gospodarce, to jednak mogą okazać się znamienne w skutkach, jeśli tylko w parze z nimi pójdą konkretne działania.

Pierwsze próby w kierunku koordynacji działań antykryzysowych miały miejsce na nadzwyczajnym szczycie Unii Europejskiej w lutym 2009 roku. Dlaczego Unia Europejska nie zadziałała wcześniej ? Dlaczego nie starano się skoordynować działań w skali całej Europy aby

³ „Nie ma się co cieszyć. Wzrost PKB dzięki zacofaniu i izolacji”, źródło: <http://www.money.pl/archiwum/mikrofon/artkul/rosati;nie;ma;sie;co;cieszyc;wzrost;pkb;dzieki;zacofaniu;i;izolacji,1120,524407.html>

⁴ „Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Europejski plan naprawy gospodarczej”, Bruksela dn. 26.11.2008 r., KOM (2008) 800, źródło: http://www.mrr.gov.pl/aktualnosc/rozwój_regionalny/documents/com%282008%29800_pl.pdf

zjednoczyć siły w walce z kryzysem? Odpowiedź jest jedna: nie wiadomo jak. W toku procesu integracji nie zajęto się kwestiami koordynacji działań na wypadek kryzysu. Pierwsze chłodne i wyważone decyzje w tej sprawie miały miejsce na początku 2009 roku po tym, gdy opadły już emocje płynące z rywalizacji oraz wzajemnych posądzeń o protekcjonizm pomiędzy poszczególnymi europejskimi państwami. Wcześniej deliberowano nad tym, czy jest sens dotować poszczególne fabryki w sytuacji, gdy te przenoszą następnie swą produkcję do innego państwa, placąc tam podatki i zatrudniając tamtejszą ludność. Polityczne ambicje i potyczki brały w ten sposób często górę nad troską o dobro własnego państwa oraz jego obywateli, wyrażoną w skoordynowanych działaniach antykryzysowych wszystkich państw. Niemniej jednak po opanowaniu antagonizmów rozpoczęto długo oczekiwaną dyskusję nad tym co zrobić, aby poprawić sytuację gospodarczą w Europie. Dyskusja ta z pewnością była spóźniona, powinna toczyć się już od dawna, a w ślad za nią pójść powinny konkretne działania i decyzje. Jeśli jednak okaże się ona korzystna w długiej perspektywie, warto podjąć ją nawet z dużym opóźnieniem. Należy bowiem pamiętać, że proces integracji europejskiej – pomimo, iż trwa od kilkudziesięciu lat – jest zaledwie jednym z etapów, które prowadzić mają Unię w kierunku federacji (jak chcą jedni), lub konfederacji (co postulują drudzy).

Kilkunastomiesięczne opóźnienie w rozmowach jest w skali tego okresu widoczne, lecz nie przesądza o sukcesie projektu integracji jako całości. Jeśli z dyskusji tej Unia Europejska wyciągnie odpowiednie wnioski, może to przyczynić się do systemowych zmian, które spowodują przyspieszony, długookresowy i zintensyfikowany rozwój Wspólnot. Widoczne są już pewne symptomy zmian jakościowych, które mogą doprowadzić do ukształtowania się odpowiednich mechanizmów, aby w przyszłości nie dopuścić do eskalacji kryzysu na skutek braku odpowiednich działań.

Szukając panaceum

Zdając sobie sprawę z konieczności wprowadzenia trwałych i instytucjonalnych rozwiązań w zakresie skoordynowanej polityki finansowej w Unii Europejskiej powołany został zespół ekspertów pod kierownictwem Jacquesa de Larosiere'a, w skład którego wszedł także prof. Leszek Balcerowicz. Grupa naukowców i praktyków reform przygotowała rekomendacje zmian, jakie powinny zajść w polityce finansowej Unii Europejskiej, aby konsekwencje kryzysu finansowego nie były już nigdy tak dotkliwe oraz przedstawiła propozycje rozwiązań wskazujących, jakie mechanizmy obronne mogłyby kryzysowi zapobiec.⁵ Poza szeregiem szczegółowych propozycji zmian oraz reform odnoszących się do systemu finansowego Unii Europejskiej, grupa ekspertów

⁵ Jacques de Larosiere, „Report”, The High Level Group of financial supervision in the EU, źródło: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs

postulowała także wzmocnienie wspólnotowych uprawnień nadzorczych oraz powołanie nowego organu bankowego pod nazwą Europejska Rada Ryzyka Systemowego, jak również trzech nowych Agencji: Europejskiej Władzy Bankowej, Europejskiej Władzy Ubezpieczeniowej oraz Europejskiej Władzy Papierów Wartościowych, które składałyby się na Nowy Europejski System Nadzoru Finansowego. Istotne z punktu widzenia powyższego planu jest także to, że w zamyśle jego autorów powinien on powstać w dwóch fazach do 2012 roku. W dotychczasowej polityce reform Unii Europejskiej tak szybkie wdrożenie dość innowacyjnych zmian byłoby swoistym *novum*.

Propozycje zespołu de Larosiere potraktować należy z uwagą, a także rozważyć potencjalne korzyści i straty, które mogą wiązać się z wprowadzeniem tego rodzaju nowych instytucji oraz nadaniu im szerokich kompetencji. Z pewnością spotkałoby się to z oporem części państw obawiających się utraty swej suwerenności oraz wpływu z zewnątrz na swoje finansowe bezpieczeństwo. Warto jednak zastanowić się czy tego rodzaju rozwiązanie w rzeczywistości nie jest korzystniejsze dla gospodarek poszczególnych państw oraz gospodarki Unii Europejskiej. Powszechna zgoda na ujednoczenie systemu finansów, lub też pewnych jego części dla całej Unii, byłaby swoistym zwrotem w stosunku do dotychczasowej polityki w tym zakresie.

Unia w okopach

Dzisiaj widoczne są państwowe antagonizmy oraz myślenie w kategoriach wewnątrzpaństwowych. Trudno dziwić się temu stanowi rzeczy w sytuacji, gdy poszczególne państwa dochodziły do swej dzisiejszej pozycji gospodarczej, a tym samym międzynarodowej, przez całe dziesięciolecia. Trudno jest nie myśleć w kategoriach utrzymania swojego *status quo* w sytuacji, gdy inne państwa reprezentują dokładnie tą samą postawę. Gromadzone są obecnie wewnątrz poszczególnych państw antagonizmy, uprzedzenia, historyczne spory i stereotypy, które uniemożliwiają pełną integrację wszystkich państw w ramach Unii Europejskiej. Należałoby przypuszczać, że idealnym impulsem w kierunku porzucenia tego rodzaju zachowań powinien być trwający wciąż kryzys gospodarczy. Wydaje się, że gdyby dotknął on Europę w takim samym stopniu jak miało to miejsce w USA, już dawno podjęto by działania w kierunku wprowadzenia wspólnego systemu finansowego, który pozwoliłby na skoordynowane przeciwdziałanie skutkom kryzysu oraz zapobieganiu jego pojawieniu się w przyszłości. Na przeszkodzie swobodnego rozprzestrzenia się kryzysu w Europie stanęła jednak m.in. wysoka jakość polityki finansowej prowadzonej w ciągu ostatnich lat przez rządy poszczególnych państw Unii. Nie było w nich rozwiązań tymczasowych, starano się prowadzić działalność długofalową, w oparciu o sprawdzone, poparte gruntowną wiedzą działania. Na drodze kryzysu w Unii stanął także rozbudowany system socjalny w poszczególnych krajach Wspólnot, który sprawił, że Europejczycy inaczej traktują swój domowy budżet, niechętnie podchodzą do kredytów, dzięki czemu w przeciwieństwie do

Amerykanów posiadają pewne oszczędności, dzięki którym obecnie mogą przeczekać kryzys, nie tracąc gruntu pod nogami.

To właśnie te okoliczności spowodowały, że Unia Europejska radzi sobie z kryzysem, ponieważ „przetrwala” go. Nie uporała się jednak z nim w tym sensie, że nie zbudowała trwałych mechanizmów, które mogłyby przeciwdziałać mu w sposób systemowy. Europejczycy nie są gotowi na amerykańską wersję kryzysu także w sensie mentalnym. Niekonkurencyjny system edukacji sprawia, że raz wyuczony zawód staje się często jedynym, jaki są w stanie wykonywać przez całe swoje życie mieszkańcy Starego Kontynentu. Statystyczny Amerykanin natomiast zmienia swój zawód oraz miejsce zamieszkania kilka razy w życiu. Wiąże się to z emigracją w poszukiwaniu pracy z jednego miejsca kraju w inne. System ten jednak sprawdzał się w Stanach do momentu, w którym pracy zaczęło brakować w równym stopniu na terenie całym kraju. Unia Europejska powinna więc wyciągać wnioski z sytuacji, w której znalazły się Stany Zjednoczone. Poszczególne państwa powinny zmienić swoje nastawienie do procesu integracji i otworzyć się na niego także w sferze polityki finansowej. Dotychczasowe schematy myślowe powodujące antagonizmy pomiędzy poszczególnymi państwami powinny pójść w niepamięć. Kryzys gospodarczy powinien zaś wywołać w Unii Europejskiej swego rodzaju *katharsis*, dzięki któremu zrozumie ona, co jest dla niej najistotniejsze i zacznie prowadzić spójną, zgodną ze swymi interesami politykę finansową.

Rekomendacje dla Unii Europejskiej

- Należy zdecydowanie działać na rzecz dalszej pogłębionej integracji całej Unii Europejskiej – przykładem są Niemcy, które świetnie funkcjonują jako federacja;
- Należy dążyć do umocnienia idei solidarności europejskiej oraz działania poszczególnych państw nie tylko we własnym, partykularnym interesie;
- Należy poszukiwać nowych rozwiązań, które mogą przyczynić się do skoordynowania polityki finansowej Unii Europejskiej, w celu ochrony przed negatywnymi skutkami kryzysu;
- Należy dążyć do poszerzenia strefy euro – wówczas harmonizacja działań przebiegać będzie wewnątrz strefy, wspólna waluta umożliwi zaś prowadzenie wspólnej polityki budżetowej.

* * *

Tomasz Niedziółka – jest ekspertem Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, autorem analiz z zakresu polityki zagranicznej Unii Europejskiej. W swojej dotychczasowej karierze współpracował m.in. z Marszałkiem Sejmu RP Markiem Borowskim, a także Deputowanym do Parlamentu Europejskiego prof. Dariuszem Rosatim.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspiera nie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl