

Europa w kryzysie. Kryzys w Europie

To już czwarty rok globalnego kryzysu, który w różnych fazach w różnych krajach przyjmuje inne postacie, ewoluując od zaburzeń na amerykańskim rynku nieruchomości, poprzez kryzys zadłużenia występujący głównie w Europie, aż po coraz dotkliwej odczuwany kryzys sfery realnej gospodarki i rynku pracy. W Unii Europejskiej dodatkowym tłem dla bieżących wydarzeń staje się naglący deficyt demokracji. Problemy z jakimi przychodzi się borykać, są bowiem w coraz większym stopniu nie tyle *stricte* ekonomicznymi, ale też politycznymi. Apelowo o reformy, o więcej solidarności z jednej strony, ale i odpowiedzialności gospodarczej oraz dyscypliny finansowej z drugiej, towarzyszy rosnące przekonanie o braku prostych rozwiązań. Tę ambiwalentność wielu proponowanych środków dodatkowo wzmacnia wysoki stopień powiązań między krajami członkowskimi i występujące między nimi nierównowagi uniemożliwiające wprowadzenie zmian satysfakcjonujących wszystkie strony. Na płynące zewsząd pytanie „Quo vadis Euro(po)?”, a przy okazji i wiele innych wciąż nie ma satysfakcjonującej odpowiedzi. Mimo to warto dokonać pewnej rekapitulacji najważniejszych kwestii związanych z obecną fazą kryzysu w Europie.

Zastanawiać powinna skala i szybkość rozprzestrzeniania się kryzysu. Panika i tempo „zarażania się” kolejnych gospodarek każe zapytać, czy faktycznie nikt (rynków finansowych?) nie przewidział zbliżających się problemów? W końcu narastanie długów publicznych to proces długotrwały, łatwy do obserwacji, nie będący jednorazowym zdarzeniem typu atak terrorystyczny czy katastrofa tsunami, których skala i niespodziewane nadejście uzasadniałyby wybuch paniki.

Nr 77/ 2012
27'02'12

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Marta Götz
Tomasz Budnikowski

Redakcja:
Marta Götz
Piotr Cichoński
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Tymczasem zachowania tzw. rynków nieodparcie sprawiają wrażenie spekulacji, w tym ulegania efektom stadnym (np. wyścig o przekroczenie 7% progu rentowności obligacji kolejnych krajów euro). O ile modna koncepcja zrównoważonego wzrostu (*sustainability*) na dobre przyjęła się w zakresie ochrony środowiska, zyskuje na popularności w obliczu problemów demograficznych w polityce społecznej, o tyle jest wciąż zupełnie nieznana w sektorze finansowym. Jego rozrost do niebotycznych rozmiarów (aktywa finansowe kilkakrotnie przekraczające wartość globalnego PKB) i brak związku z realną gospodarką zbyt długo był ignorowany.

Analitycy są w zasadzie zgodni co do konieczności ustalenia na przyszłość dla obszaru wspólnej waluty strategii wyjścia, tzw. *exit strategy*, która pozwalałaby na opuszczenia strefy euro i precyzowała jego warunki. Brak klarownych przepisów w tym względzie jest jednym z elementów błędnego zarządzania kryzysowego, którego notabene brakuje w całej UE, a które jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarek. Stworzenie i implementacja takich reguł niesie liczne korzyści, do których ekonomiści zaliczają przede wszystkim stworzenie pozytywnej presji mobilizującej krajowych decydentów do przeprowadzenia reform i jednocześnie uspokojenie rynków zewnętrznych. Zamiast *ad hoc*, prowizorycznie, gasić przyszłe pożary (pewnie nieuniknione), lepiej już teraz dobrze przygotować i wyposażyć odpowiedni system ratownictwa. Brak zarządzania kryzysowego i mechanizmu ratunkowego uznaje się za jeden z głównych czynników zaostrzających przebieg kryzysu.

Kolejne, coraz bardziej „przełomowe i historyczne” szczyty unijne owocowały nowymi zestawami wskaźników. Uzgadniane progi, limity itp. mają w zamyśle spełnić bardzo ważną rolę informacyjno-porównawczą i dyscyplinującą. Nie kwestionując zasadności ich wprowadzania celem koniecznej w EU konwergencji, należy zaakcentować pojawiające się coraz częściej obawy o tzw. *government by statistics* – dyktat cyfr nad rządami, czyli *de facto* pościg za wypełnianiem kolejnych kryteriów. Bardziej subtelne podejście wydaje się niezbędne. Takie właśnie postulują analitycy wiodących ośrodków europejskich, mówiąc o konieczności uwzględniania między innymi: procesów doganiania gospodarek słabiej rozwiniętych i towarzyszącego im wzrostu cen (tzw. efekt Penna); tendencji zmian wartości deficytów i długu publicznego w relacji do PKB, a także rodzajów wydatków publicznych, co pozwalałoby na odróżnienie perspektywicznych nakładów inwestycyjnych, np. związanych z ochroną środowiska czy edukacją, od wydatków socjalnych; a w kontekście poziomu zadłużenia – uwzględnianie terminu jego zapadalności czy rodzaju wierzycieli (krajowi, zagraniczni).



Charakterystyczne dla procedury nadmiernego deficytu i nadmiernej nierównowagi elementy prewencyjne i korekcyjne każą zastanowić się nad ich zasadnością i skutecznością, co istotne jest zwłaszcza w tym drugim przypadku. Czy kraj dotknięty spadkiem PKB, wdrażający tłumiące wzrost pakiety oszczędnościowe będzie jeszcze stać na uiszczanie kary za łamanie przepisów? Czy faktycznie nie należy rozważyć innego rodzaju sankcji, np. w postaci odebrania prawa głosu, zawieszenia czasowego decyzyjności w gremiach unijnych, ewentualnie obniżki wiarygodności w rankingach międzynarodowych? Ponadto, wprowadzanie nowych reguł i procedur celem wcześniejszego wykrywania zagrożeń i ich korygowania, jak np. zakłada to procedura nadmiernej nierównowagi, niesie ze sobą określone wyzwania praktyczne. Uwagę zwraca się między innymi na: procesy rozlewnia się (zarażania) między krajami, tzw. *spillover*, zdolność do reform państw objętych ewentualną procedurą, czy obserwowane tendencje rozwojowe w zakresie monitorowanych kategorii.

Kryzys unaoczniał niestabilność równowagi, jaką jest unia walutowa pozbawiona elementu fiskalnego. Zgodnie z sekwencją B. Balassy, w procesie integracji gospodarki rezygnują z kolejnych uprawnień i zacieśniają współpracę, przechodząc kolejne etapy począwszy od unii celnej, poprzez strefę wolnego handlu, jednolity rynek, unię monetarną do unii politycznej. Euro zdało egzamin jako (falszywa?) „waluta na dobra pogodę” (*fairweather currency*), ale w obliczu turbulencji światowej gospodarki obnażone zostały podstawowe słabości eurostrefy jako optymalnego obszaru walutowego. Dalsze trwanie w tym szpagacie nie jest możliwe. Europa musi się zdecydować, czy jest faktycznie gotowa na „więcej Europy”. Krok wstecz nie wydaje się realny, mając na uwadze choćby pewne koszty poniesione, czyli przedsięwzięte do tej pory rozwiązania, np. słynny sześciopak, semestr europejski, nowe elementy architektury nadzoru makro- i mikroostrożnościowego.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że wszystkie poczynione kroki mające na celu wydzwignięcie euro z kryzysu, opierają się na tzw. negatywnym bodźcowaniu. Tymczasem prawidłowa logika sprawnie działającego systemu zakładać powinna zarówno obowiązki, jak i prawa, kary, ale i przywileje. Zatem żądania Niemiec odnośnie do dyscypliny fiskalnej powinny oznaczać w efekcie dla przestrzegających je krajów pewne korzyści, np. jak argumentują proeuropejscy eksperci – uwspólnotowanie długu poprzez emisję euroobligacji.

Podjęmowane dotąd działania sami politycy europejscy określają jako „zbyt mało, zbyt późno”. Unia uczy się jednak na błędach, a obecne problemy stają się okazją do testowania koncepcji *doing by learning* – reagowania i szybkiego dostosowywania się



do coraz to nowych wyzwań, w miarę jak zmieniają się okoliczności, a decydenci dysponują nową wiedzą.

Kryzys w Europie jest głównie kryzysem politycznym, co odzwierciedla kakofonia głosów, brak zgody i gotowości do konsensusu. Dodatkowe ograniczenia wynikające z cykli wyborczych i zobowiązań wobec elektoratu, a także działań mających na celu za wszelką cenę uspokojenie rynków finansowych. Samo euro jest też bardziej projektem politycznym aniżeli ekonomicznym. Historia eurostrefy, w tym przyjęcie do niej Grecji, notoryczne przekraczanie progów zadłużenia przez założycielskie kraje „twardego jądra”, np. Belgię, ignorowanie i łamanie przepisów przez Francję i Niemcy nie pozostawiają wątpliwości w tym względzie. Trwające spory między innymi na linii Niemcy-Francja zaostwiają przebieg kryzysu *de facto* odzwierciedlają różnice kulturowe – głęboko zakorzenione różnice w podejściu do roli rynku i państwa w gospodarce, charakteru przywództwa, roli regulacji itp. Kryzys euro jest kryzysem ekonomicznym w tym sensie, że obnaża główne problemy współczesnych gospodarek – monstrualne rozmiary państwa dobrobytu mierzone skalą deficytów i długów publicznych, rozrost sektora finansowego nie mający przełożenia na realną strefę gospodarki i w końcu niską konkurencyjność wielu krajów w połączeniu z fundamentalną wadą unii walutowej, tj. brakiem filara fiskalnego. U podstaw problemów leży też brak konwergencji między krajami członkowskimi i tym samym brak synchronizacji w przebiegu cykli koniunkturalnych. Niespełnienie przez eurostrefę warunku kluczowego dla optymalnego obszaru walutowego wynika z faktu różnorodności gospodarek krajów członkowskich, przed wszystkim braku synchronizacji między nimi (konceptcja *rotating slumps*, czyli pojawiających się rzadko niesynchronizowanych spadków działalności gospodarczej), co skutkuje asymetrią szoków, jakie dotyczą te gospodarki. Nieodporność właśnie na tego typu zawirowania, w warunkach jednej wspólnej stopy procentowej i braku autonomicznych polityk monetarnych umożliwiających niezbędne wówczas dostosowania, dodatkowo zaostraża problem. Pojawiają się nawet opinie, że sama eurostrefa może stanowić przykład takiego masywnego szoku asymetrycznego (zaaplikowane przez EBC stopy procentowe były za niskie dla gospodarek południowej Europy i doprowadziły do ich przegrzania, powodując właśnie taki asymetryczny szok).

Analitycy, zwłaszcza ci reprezentujący brukselskie prounijne *think tanki*, podważają istnienie tzw. problemu fiskalnego, jak i uchwalanej umowy fiskalnej. Nie kwestionując nadmiernego etatyzmu wielu gospodarek, trudno uznać na tle reszty świata średni dla eurostrefy poziom deficytu 4% PKB za wysoki. Podobne wnioski wysnuć można porównując poziom długów publicznych krajów eurostrefy z poziomem



zadłużenia amerykańskiego czy japońskiego. Trudno też nazywać przyjęte podczas grudniowego szczytu propozycje dyscypliny fiskalnej za faktyczną unię fiskalną. Eksperci brukselscy uznają to wręcz za poważne nadużycie. O takiej fiskalnej unii można by mówić w sytuacji wspólnego budżetu, wspólnych źródeł finansowych, np. funkcjonowania unijnego podatku finansowego, czy w końcu emisji euroobligacji. Według propozycji ekspertów, unia fiskalna powinna mieć własnego ministra finansów dysponującego zarówno autorytetem politycznym jak i odpowiednią legitymacją demokratyczną, z prawem weta wobec planów budżetowych poszczególnych krajów, oceniającego stan ich sektorów publicznych, ustanawiającego gwarancję depozytów czy w końcu dysponującego środkami z podatku federalnego. Postulują oni zarówno federalizm fiskalny, jak i bankowy, w dłuższej perspektywie wzmocnienie demokratycznych instytucji UE (np. poprzez zmianę trybu wyborów do Parlamentu Europejskiego), a w okresie przejściowym – niezbędnych dostosowań – utworzenie instytucji katalizujących i moderujących zmiany na wzór niemieckiego pojeźnocieniowego *Treuhandanstalt*.

Ponadto, co sygnalizują eksperci, przeforsowanie proponowanych rozwiązań będzie wymagało „Himalajów prawniczej ekwilibrystyki” w związku z faktem, że wprowadzanie nowych umów międzyrządowych napotyka ograniczenia wynikające z porozumień traktatowych, których zmiany wymagają jednomyślności krajów członkowskich.

Podjęmowane decyzje, wprowadzane pakiety, nowe wskaźniki, uruchamiane fundusze, jakkolwiek niezbędne dla uzdrowienia strefy euro, skłaniają do zastanowienia się nad problemem ich legitymizacji, a w przypadku nowych instytucji – ich rozliczalności (*accountability*). Kwestia deficytu demokracji nabiera w obliczu kryzysu nowego wymiaru. To już nie tylko „daleka od wyborców” Komisja Europejska i słabnąca rola Europarlamentu natomiast rosnąca nieformalnych grup, np. frankfurckiej, ale coraz to nowe ciała wyposażone w wyjątkowe prerogatywy nadzorcze i kontrolne z jednej strony (EBA – Nadzór Bankowy) a z drugiej – rządy technokratyczne w wielu krajach południa Europy – nie pochodzące z wyborów powszechnych, a raczej mianowane przez Brukselę.

Sensowność przyjmowanych rozwiązań mających spełniać rolę remedium na aktualny kryzys, tj. trzymanie się uparcie jedynie kwestii dyscypliny fiskalnej i wieczne zaostrzanie norm Paktu Stabilności i Wzrostu, przypominać może, jak to się metaforycznie określa, „usilne poszukiwanie zgubionego w nocy na ulicy klucza jedynie pod światłem latarni, a nie obok w ciemność, gdzie może się on faktycznie znajdować (*streetlamp syndrome*). A co z rolą sektora bankowego, zwłaszcza



współzależnością instytucji bankowych i finansów państwowych czy permanentnymi nierównowagami na rachunku obrotów bieżących wewnątrz eurostrefy?

Czy z punktu widzenia Polski bardziej właściwa jest metoda lansowana przez Francję, zakładająca większą uznaniowość decyzji, arbitralność i dyskrecjonalność, czy podejście niemieckie, które można streścić jako większy automatyzm oparty na jasno określonych kryteriach? Warszawa przyzwyczaiła się do spełniania kryteriów, przeprowadzania niezbędnych zmian, których wymagano od nas przed wejściem do UE, i tzw. zasada warunkowości (*conditionality*) jest nam dobrze znana. Jednak czy zastanawiamy się, jaką cenę gotowi jesteśmy płacić za „bycie przy stole i decydowanie”? Czy w przeciwnym razie czekają nas kolejne lata antyszambrowania w nowej elitarnej strefie europejskiej, jakakolwiek by ona była? Ważną lekcją dla Polski, płynącą z obecnego kryzysu, jest sytuacja krajów południowej Europy i ryzyko przegrzania gospodarki, które spowodować mogą niższe stopy procentowe związane z wejściem do strefy euro; a także ewentualne późniejsze nagłe zatrzymanie (*sudden stop*).

Obecny kryzys jest też wyrazem braku zaufania, braku wiary we wzrost. Charakterystyczna jest dla niego interferencja z jednej strony zawodności rynku, czego czystym przykładem jest Irlandia i jej sektor bankowy oraz rozwój bańki na rynku mieszkaniowym czy inne podobne skutki działania innowacji finansowych, które sam W. Buffet określa mianem „broni masowego rażenia”, i z drugiej – zawodności państwa, której egzemplifikacją jest Grecja. Natomiast patrząc na kryzys z perspektywy długiego okresu, można zaryzykować stwierdzenie, że jest on być może chwilowym załamaniem w bardzo długim cyklu koniunkturalnym (Kondratiewa), albo konieczną korektą dotychczasowego „życia na kredyt”, „ponad stan”, czyli wysokiego lewarowania gospodarki lub też odzwierciedla przebieg historycznych zależności określanych mianem „krzywej kapeluszowej” (S. Gomułka).

Europie potrzeba heterodoksyjnych rozwiązań. Tradycyjny *policy mix*, do jakiego mogą się odwołać USA czy Japonia, nie zdaje tu egzaminu. Stąd zgłaszane przez proeuropejskich brukselskich ekspertów apele o więcej kreatywności w zarządzaniu kryzysem UE, czy rozwiązanie na miarę tzw. krytycznej aplikacji. Ponadto, delewarowanie tak banków, jak i budżetów wydaje się koniecznością w tzw. kapitalizmie finansowym (*financial capitalism*), patologicznym systemie, w którym finanse oderwały się od realnej gospodarki, której miały służyć, w którym narodziły się instytucje „*too big to fail*”. Stąd pomysły rozdziału banków inwestycyjnych i komercyjnych, leczenia fundamentów współczesnego systemu finansowego między innymi poprzez określanie poziomu ufinansowania gospodarki, rozmiarów instytucji



finansowych, zasad opodatkowania przepływów kapitałowych. Przy czym należy podkreślić, że FAT (*financial activity tax*), zwany też podatkiem Tobina, jest dla jednych remedium, które ukróci spekulacyjny obrót i może stanowić źródło dla funduszu gwarancji depozytów, dla innych – perwersyjnym mechanizmem, którego koszt i tak, w związku z incydencją podatkową, zostanie przeniesiony na obywateli i który ostatecznie osłabi wzrost gospodarczy.

Uwzględniając liczbę krajów członkowskich i różnorodność ich interesów, UE wydaje się skazana na „integrację przez dezintegrację”, tj. elastyczne procesy wedle idei „à la carte”, „Europy wielu prędkości” czy „Europy zmiennej geometrii” (A. Warleigh), albo funkcjonującą już w praktyce w niektórych wymiarach „wzmocnioną współpracę”, czyli jak określają to niektórzy – „Unię w Unii”. Dalsza integracja najpewniej oznaczać będzie rezygnowanie przez kraje z kolejnych uprawnień, zrzekanie się części suwerenności na rzecz możliwości współdecydowania o dalszym rozwoju Wspólnoty.

Abstrahując od przesłanek historyczno-politycznych, o przetrwaniu euro zadecydują względy ekonomiczne – prosta analiza kosztów i korzyści, zarówno ewentualnego rozłamu, jak i utrzymującej się reanimacji strefy euro. Stopień powiązań gospodarek i ekspozycji instytucji finansowych sugeruje, że skutki rozpadu byłyby, poprzez działanie mnożników, ogromne. Czy euro przetrwa niszcząc mogącą ją krępować UE, tj. z kręgu 27 państw UE wyłoni się wąska grupa awangardy, czy raczej rdzeń Unii, tj. klub 17 państw euro, ustąpi pod ciężarem wyzwań i interesów nie do pogodzenia i ostanie się jedynie „otoczka” UE?

Marta Götz – ekonomista, adiunkt w Instytucie Zachodnim, zainteresowania badawcze: klastry, zagraniczne inwestycje bezpośrednie, gospodarka Niemiec.

Tomasz Budnikowski – profesor zw. w Instytucie Zachodnim, ekonomista, zainteresowania badawcze: rynek pracy w Polsce i na świecie, gospodarka Niemiec, katolicka nauka społeczna.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

