



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 13 (545) • 4 marca 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Bartosz Cichocki, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Walka z kryzysem gospodarczym w Unii Europejskiej – wyniki nieformalnego szczytu z 1 marca 2009 r.

Marcin Koczor

Podczas spotkania 1 marca br. szefowie państw i rządów krajów członkowskich UE podkreślili znaczenie skoordynowanych działań antykryzysowych podejmowanych w zgodzie z regułami rynku wewnętrznego oraz ustalili podejście do pomocy finansowej państwom Europy Środkowej i Wschodniej. Na mającym odbyć się w dniach 19–20 marca posiedzeniu Rady Europejskiej zostaną podjęte decyzje konieczne dla zminimalizowania ryzyka rozwoju protekcjonizmu zarówno w odniesieniu do rynku wewnętrznego, jak i otoczenia zewnętrznego.

Kontekst makroekonomiczny. Grupa UE27 formalnie weszła w stan tzw. technicznej recesji, odnotowując w trzecim i czwartym kwartale 2008 r. spadek poziomu PKB o odpowiednio: 0,2% i 1,5%. Istotnym przejawem pogłębiania się kryzysu w UE są rekordowo niskie wskaźniki nastrojów konsumentów i przedsiębiorców. W lutym 2008 r. wskaźnik nastrojów ekonomicznych (ESI), a także wskaźnik klimatu koniunktury (BCI), znalazły się na najniższym poziomie od stycznia 1985 r., kiedy to zaczęto je wykorzystywać. Kryzys gospodarczy coraz wyraźniej oddziałuje na rynek pracy w UE. Od października 2008 r. do stycznia 2009 r. stopa bezrobocia w UE27 wzrosła o 0,4 p.p. – do poziomu 7,6%, a licząc od stycznia 2008 r., zwiększyła się o 0,8 p.p. W związku ze spodziewanym nasileniem zaburzeń na europejskim rynku pracy, przewodnicząca Radzie UE Republika Czeska zdecydowała o zwołaniu kolejnego nieformalnego szczytu. Ma się on odbyć w maju br. i zostanie poświęcony działaniom na rzecz zminimalizowania skutków kryzysu w odniesieniu do zatrudnienia i polityki społecznej. Przydatne w kontekście majowego szczytu mogą okazać się konkluzje z najbliższego spotkania Rady Europejskiej, która – jak podkreślono w komunikacie ze szczytu z 1 marca – ocenić ma dotychczasowe działania stymulacyjne podejmowane w ramach „Europejskiego planu naprawy gospodarczej” (European Economic Recovery Plan, EERP) przyjętego w grudniu 2008 r.¹

Problem protekcjonizmu. Intensyfikacja problemów gospodarczych zarówno w ujęciu makro-, jak i mikroekonomicznym (np. pogarszająca się sytuacja w poszczególnych gałęziach przemysłu, przede wszystkim w sektorze motoryzacyjnym) wpłynęła na wzrost nastrojów protekcjonistycznych w różnych krajach UE (m.in. Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii). Symbolem związanego z nimi podejścia stał się francuski projekt planu pomocy dla przemysłu motoryzacyjnego w wysokości 6 mld euro, który uzależniał wsparcie dla rodzimych firm od utrzymania przez nie produkcji we Francji. Plan ten wywołał dużą krytykę w UE, przede wszystkim ze strony nowych krajów członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej, które z inicjatywy Polski zebrały się w dniu szczytu i wyraziły poparcie dla przestrzegania prawa wspólnotowego w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Francja ostatecznie zrezygnowała z najbardziej kontrowersyjnych elementów planu. Sprzeciw wobec działań protekcjonistycznych oraz dbałość o reguły rynku wewnętrznego, wyrażone przez podkreślenie roli Komisji Europejskiej jako „strażnika Traktatu” stanowią najważniejsze przesłanie szczytu UE z 1 marca. Z punktu widzenia praktycznego minimalizowania ryzyka protekcjonizmu, istotnym punktem wspólnego stanowiska przywódców krajów UE jest przekonanie o konieczności ściślejszej koordyna-

¹ Zob. M. Koczor, *Plan koordynacji działań UE na rzecz naprawy gospodarki*, „Biuletyn” (PISM) nr 62 (530) z 17 grudnia 2008 r.

cji pomocy dla przemysłu samochodowego. W ostatnich tygodniach okazało się bowiem, że współpraca w tym zakresie jest bardzo słaba, co wpływa na zwiększenie prawdopodobieństwa podejmowania protekcyjnych działań przez państwa. Komisja przedstawiła 25 lutego br. komunikat poświęcony instrumentom pomocy dla przemysłu motoryzacyjnego, który nie zawiera jednak istotnych nowych elementów. W większości bowiem wymienione instrumenty mają charakter ogólny i nie biorą pod uwagę specyfiki sektora samochodowego. Dokument obejmuje ponadto formy pomocy przyjęte już wcześniej m.in. w „Tymczasowych wspólnotowych ramach prawnych w zakresie pomocy państwa (...) w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego” z grudnia 2008 r. (nowe formy gwarancji i pożyczek), czy też w EERP (finansowanie inicjatyw służących rozwojowi czystych technologii w przemyśle samochodowym, wykorzystywanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego czy Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji).

Należy podkreślić, że w ostatnim okresie nasiliły się działania protekcyjnościowe w wielu ważnych gospodarkach świata. W projekcie amerykańskiego pakietu stymulacyjnego ze stycznia 2009 r. umieszczona została klauzula „buy American”, która zobowiązywała podmioty realizujące inwestycje finansowane w ramach wspomnianego pakietu do zakupu towarów wytwarzanych w USA (np. stali). UE skrytykowała to rozwiązanie, a w ostatecznej wersji pakietu zasada została złagodzona. Instrumenty noszące znamiona protekcyjności wprowadziły lub planują wdrożyć m.in. Brazylia, Rosja, Indie. Warto podkreślić, że działania te są niezgodne z postanowieniami szczytu G20 z 15 listopada 2008 r. w Waszyngtonie, którego uczestnicy *explicite* zobowiązali się do powstrzymania się od stosowania protekcyjnościowego podejścia.

Problemy gospodarcze państw Europy Środkowej i Wschodniej. Kraje położone w Europie Środkowej i Wschodniej zostały dotknięte skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego w różnym stopniu. Spośród członków UE największe problemy gospodarcze występują na Łotwie i Węgrzech. Oba te kraje już w 2008 r. otrzymały pomoc z zewnątrz (przede wszystkim z UE, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego), służącą podtrzymaniu ich stabilności finansowej. W przypadku Łotwy kwota pożyczki wyniosła 7,5 mld euro (w tym 3,1 mld euro z UE), a Węgier – 20 mld euro (6,5 mld euro z UE). Środki pokrywające zaangażowanie finansowe UE w obu przypadkach pochodziły z tzw. instrumentu średniookresowej pomocy, który został utworzony w 2002 r. na podstawie art. 119 TWE i jest przeznaczony dla krajów członkowskich spoza strefy euro, mających kłopoty z równowagą bilansu płatniczego. Jesienią 2008 r. wysokość środków dostępnych w ramach instrumentu została zwiększona do 25 mld euro.

W związku z oczywistymi różnicami w sytuacji gospodarczej państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej, uczestnicy szczytu z 1 marca sprzeciwili się całościowemu traktowaniu tego regionu przy dokonywaniu oceny wagi kryzysu. Podkreślili także, że banki z krajów UE15 nie powinny stosować wobec swoich instytucji zależnych w krajach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej praktyk, które prowadzić mogą do ograniczania działalności kredytowej tych ostatnich. Nie uznano za konieczne utworzenia specjalnego funduszu pomocowego dla podtrzymania stabilności finansowej w krajach tego regionu, który zgodnie z propozycją Węgier miałby wynieść 160–190 mld euro. Propozycja ta nie została wcześniej poddana szczegółowym konsultacjom, co wpłynęło na jej negatywny odbiór przez pozostałych członków UE. Zamiast tego zdecydowano się rozwinąć stosowane do tej pory podejście indywidualne do udzielania pomocy tym krajom regionu, które borykać się będą z poważnymi problemami stabilności finansowej. Należy wspomnieć, że Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy zapowiedziały, że w ramach skoordynowanych działań w latach 2009–2010 mogą przeznaczyć 24,5 mld euro na wsparcie systemów bankowych państw tego regionu.

Wnioski. Postanowienia szczytu UE z 1 marca stanowią dobry punkt wyjścia do dalszych działań UE, mających na celu minimalizację ryzyka wystąpienia protekcyjności we Wspólnocie. W tym kontekście Rada Europejska na spotkaniu 19–20 marca powinna podjąć konkretne ustalenia dotyczące usprawnienia koordynacji działań antykryzysowych, realizowanych przede wszystkim w ramach programu naprawczego EERP. Ważna jest zwłaszcza konieczność poprawy wymiany informacji o bieżących inicjatywach, które podejmują rządy państw UE w zakresie walki z kryzysem. W związku z pojawiającymi się przykładami protekcyjności poza UE, Rada Europejska powinna przyjąć wyraźne stanowisko w tej sprawie, które UE będzie mogła przedstawić na szczycie G20 w Londynie 2 kwietnia br. Podejście dotyczące pomocy dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej odzwierciedla obiektywne trudności w przygotowaniu jednego planu wsparcia dla całego regionu. Nie można wykluczyć, że kraje członkowskie, których banki są szczególnie silnie zaangażowane w tych krajach (np. Austria), zdecydują się na jednostronne działania pomocowe, gdyby niestabilność finansowa państw Europy Środkowej i Wschodniej wiązała się dla tych banków z dużymi stratami.