



BIULETYN

nr 16 (548) • 26 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 finansowym i gospodarczym w Unii Europejskiej – Decyzje Rady Europejskiej 19–20 marca 2009 r.

Marcin Koczor

Podczas posiedzenia 19–20 marca Rada Europejska podjęła ważne decyzje finansowe w ramach walki z kryzysem oraz ustaliła wspólne stanowisko na przyszłotygodniowy szczyt G20 w Londynie. Państwa UE uznały wielkość dotychczasowej stymulacji fiskalnej za wystarczającą, licząc, że doprowadzi ona do zmiany negatywnych trendów. Odrzuciły tym samym amerykańską propozycję zainicjowania tzw. „drugiej rundy” stymulacji gospodarki. Nie ma obecnie pewności, kiedy w Europie znów odnotowany zostanie wzrost gospodarczy – wiele zależy będzie od sytuacji w poszczególnych krajach UE.

Działania w sferze całej gospodarki. Wielkość bodźców stymulacyjnych w UE może wynieść w latach 2009 i 2010 ok. 400 mld euro (ok. 3,3% PKB UE). Kwota ta obejmuje także tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury (głównie zasiłki socjalne i zmniejszenie podatków dochodowych), dlatego też nie może być traktowana jako realna skala zaangażowania finansowego państw UE w przywrócenie wzrostu gospodarczego. Rada Europejska osiągnęła długo oczekiwane porozumienie w sprawie podziału 5 mld euro, które zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej miały zostać przeznaczone na konkretne projekty energetyczne i rozwój Internetu szerokopasmowego. Wcześniejsze porozumienie w tej kwestii było blokowane z powodu szeregu czynników. Dyskutowano przede wszystkim skalę realnego wpływu tych inwestycji na pobudzenie gospodarki, dobór projektów przez Komisję (zwłaszcza projekt gazociągu Nabucco), a także prawne możliwości uruchomienia środków (mają pochodzić z rezerwy budżetu UE na Wspólną Politykę Rolną). Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej, na projekty energetyczne ma zostać przeznaczona 3.980 mln euro, z czego największa część na wsparcie budowy infrastruktury gazowej. Kwota 1.020 mln euro przeznaczona zostanie na finansowanie infrastruktury szerokopasmowej i innych inicjatyw służących rozwojowi obszarów wiejskich (dotyczących np. zmian klimatycznych, energii odnawialnej czy bioróżnorodności). Ostateczny kompromis zawarto po uzgodnieniu, że wszystkie te środki muszą zostać wydane do końca 2010 r., tak aby stanowiły rzeczywisty wkład w działania stymulacyjne. Po tym terminie niewydane fundusze powrócą do budżetów państw członkowskich.

Według danych Komisji, państwa członkowskie podjęły lub zamierzają podjąć ok. 500 różnych inicjatyw, które mają pomóc w przezwyciężeniu kryzysu. Część z nich znalazła się w Krajowych Programach Reform czy Programach Stabilności/Konwergencji. Można je podzielić na cztery typy: inwestycje, np. infrastrukturalne – 32% działań; wsparcie dla przedsiębiorstw, np. ułatwianie dostępu do finansowania, zmniejszanie obciążeń administracyjnych – 31%; zwiększanie siły nabywczej gospodarstw domowych poprzez obniżki podatków, zwiększanie transferów socjalnych – 21%; pomoc dla rynku pracy, np. redukcja obciążeń fiskalnych nakładanych na pracę, wsparcie dla reintegracji zawodowej – 16%.

Rada Europejska po raz kolejny podkreśliła znaczenie przestrzegania w obecnych okolicznościach Paktu Stabilności i Wzrostu. Kryzys gospodarczy negatywnie wpływa na stabilność budżetową wielu państw członkowskich, czego dowodem może być fakt, że kilka dni po zakończeniu szczytu Komisja rekomendowała Radzie ECOFIN formalne otwarcie procedury nadmiernego deficytu (Excessive Deficit Procedure, EDP) wobec Francji, Grecji, Hiszpanii oraz Irlandii, określając terminy,

w których muszą zredukować deficyt poniżej poziomu referencyjnego (3%). Wobec Wielkiej Brytanii, objętej EDP od lipca 2008 r., Komisja rekomendowała wyznaczenie nowego terminu redukcji.

Sektor finansowy. Działania UE podejmowane w związku z kryzysem finansowym koncentrują się na dwóch płaszczyznach. Pierwsza to pomoc dla instytucji finansowych, służąca podtrzymaniu stabilności systemu. Od jesieni 2008 r., gdy ustalono ramy koordynacyjne, do połowy marca 2009 r. Komisja Europejska podjęła 45 decyzji pozytywnych w sprawie różnych form pomocy publicznej przekazywanej instytucjom finansowym. Obecnie kluczowym zadaniem w zakresie pomocy dla sektora finansowego jest rozwiązanie problemu aktywów bankowych o obniżonej jakości (tzw. „toksycznych”). Podstawą koordynacji działań w tej materii są wytyczne Komisji Europejskiej z lutego 2009 r., w myśl których wsparcie państwa powinno odbywać się zgodnie z zasadami konieczności, proporcjonalności i poszanowania konkurencji. Wycena tych aktywów powinna być dokonywana przez niezależnych ekspertów na podstawie realnej wartości ekonomicznej, a nie wartości rynkowej. Podział kosztów związanych z ich wykupem powinien być rozłożony na akcjonariuszy danej instytucji finansowej, wierzycieli i państwo. W gestii państw członkowskich pozostawiono praktyczne sposoby radzenia sobie z „toksycznymi” aktywami.

Druga płaszczyzna obejmuje działania dotyczące bardziej intensywnego i lepszego regulowania i nadzoru nad sektorem finansowym. Rada Europejska przyjęła wnioski płynące z raportu grupy Jacquesa de Larosièrę'a w sprawie kompleksowej reformy nadzoru finansowego. W konsekwencji Komisja do końca maja br. przygotować ma pakiet propozycji legislacyjnych uwzględniających najważniejsze rekomendacje raportu. Dotyczą one powołania ogólnego organu nadzoru rynku finansowego (tzw. Rady Oceny Ryzyka Systemowego) oraz stworzenia odrębnych organów nadzoru nad rynkami bankowym, ubezpieczeniowym i sekurytyzacyjnym, które zastąpiłyby komitety nadzoru tych segmentów (tzw. komitety poziomu trzeciego), pozbawione obecnie znaczących kompetencji.

Wymiar globalny. Unijne stanowisko wypracowane w związku ze szczytem G20 bazuje w znacznej mierze na ustaleniach dokonanych podczas spotkania unijnych członków tej grupy, które miało miejsce 22 lutego w Berlinie, i opiera się na trzech filarach. Pierwszym z nich jest postulat silniejszej koordynacji działań antykryzysowych dotyczących pomocy gospodarce. UE opowiada się za unikaniem wszelkich przejawów protekcyjizmu, podkreśla także znaczenie spójności pomiędzy działaniami stymulacyjnymi a stabilnością finansów publicznych. Drugi filar to założenie, że żaden segment rynku finansowego nie powinien być wyłączony spod regulacji i nadzoru. W tym kontekście Rada Europejska wyraża konieczność uregulowania działalności funduszy hedgingowych, inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym (*private equity*), alternatywnych instrumentów inwestycyjnych czy agencji ratingowych. Zwraca też uwagę na konieczność podjęcia działań przeciwko krajom, w których stosowana jest jurysdykcja umożliwiająca uchylanie się od płacenia podatków czy też pranie brudnych pieniędzy (chodzi o tzw. raje podatkowe). Trzecim filarem stanowiska UE jest postulat wzmocnienia roli Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Państwa UE podkreślają konieczność zdecydowanego zwiększenia zasobów (do 500 mld USD), którymi dysponuje MFW. Chcąc dać przykład innym uczestnikom londyńskiego szczytu, wyraziły gotowość wsparcia Funduszu pożyczką w wielkości 75 mld euro, na którą mają się dobrowolnie złożyć. Opowiadają się też za reformą funkcjonowania MFW, która doprowadzić miałaby do odzwierciedlenia potencjału gospodarczego państw w procesie decyzyjnym Funduszu.

Wnioski. Z powodu pogłębiania się recesji w Europie (według najnowszych prognoz MFW spadek PKB w strefie euro może być większy niż w USA i wynieść aż 3,2% w 2009 r.) pojawiać się mogą coraz większe wątpliwości co do adekwatności środków antykryzysowych podjętych przez UE. Efekty stymulacji mogą być widoczne w różnej skali i czasie w poszczególnych państwach członkowskich. Nie należy się więc spodziewać, że tempo wychodzenia z kryzysu będzie takie samo na całym obszarze UE. Jednym z czynników warunkujących skuteczność stymulacji jest efektywność reform w ramach Strategii Lizbońskiej. Różnica zdań między Unią Europejską a USA w zakresie sposobu koordynacji działań antykryzysowych w wymiarze całej gospodarki może utrudnić osiągnięcie na forum G20 konkretnego porozumienia w tej sprawie. Wydaje się, że dla Wspólnoty (przede wszystkim Niemiec i Francji, w mniejszym stopniu Wielkiej Brytanii) najważniejszym priorytetem jest sfera regulacji i nadzoru rynku finansowego. Kluczowe znaczenie dla UE ma też wzmocnienie możliwości działania MFW, gdyż pożyczki z tego źródła pełnią rolę niezbędnego elementu pakietów pomocowych, także dla krajów Unii spoza strefy euro (ostatnio Rumunii) i stanowią uzupełnienie unijnego instrumentu wsparcia bilansu płatniczego (Rada Europejska zgodziła się podwoić go do 50 mld euro). Cenna jest też chęć przyspieszenia reformy systemu decyzyjnego Funduszu, co wydaje się być warunkiem koniecznym dla lepszego działania MFW w przyszłości.