



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 39 (571) • 1 lipca 2009 • © PISM

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

Kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla szwedzkiej prezydencji w Radzie UE

Marcin Koczor

Zadania szwedzkiego przewodnictwa w Radzie UE są w dużej mierze zdeterminowane przez dynamikę i charakter kryzysu finansowego i gospodarczego. Szwecja będzie musiała zmierzyć się z takimi wyzwaniami jak określenie sposobu i tempa powrotu do stabilności fiskalnej, czy też sprawne przyjęcie propozycji legislacyjnych w zakresie nowej architektury nadzoru finansowego. Efektywność w realizacji tych zadań będzie stanowić ważny sprawdzian administracyjnych i politycznych zdolności szwedzkiej prezydencji.

Sytuacja finansów publicznych w UE. Przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu i gospodarczemu spowodowało, że kraje Wspólnoty zainicjowały szeroką interwencję fiskalną. Według szacunków Komitetu Ekonomiczno-Finansowego UE państwa członkowskie, w ramach pomocy dla sektora bankowego, uruchomiły do tej pory środki w wysokości ok. 1,48 bln euro (jest to wielkość odpowiadająca ok. 13% PKB UE). Na tę kwotę składają się przede wszystkim udzielone gwarancje, programy dokapitalizowania banków oraz wsparcie płynnościowe. Rzeczywista wielkość środków uruchomionych w ramach pakietów stymulujących gospodarkę może wynieść ok. 1,8% PKB w okresie 2009-2010. Skala działań państw członkowskich prowadzi do znaczącego zwiększenia deficytu budżetowego i długu publicznego. Według prognoz KE deficyt budżetowy w całej UE może wzrosnąć do 6% w 2009 r. (z 0,8% w 2007 r.) i 7,3% w przyszłym roku, natomiast wielkość długu w tym samym czasie osiągnąć może odpowiednio 72,6% (wzrost z 58,7% w 2007 r.) i 79,4%. Dlatego Rada Europejska na posiedzeniu 18-19 czerwca potwierdziła konieczność określenia strategii wyjścia z kryzysu. Szwecja podkreśla, że strategia ta powinna mieć na celu powrót do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, służących osiągnięciu równowagi budżetowej. Rząd w Sztokholmie uważa także, że dbałość o zrównoważone finanse publiczne powinna stać się jednym z filarów Strategii Lizbońskiej po 2010 r. Nowa prezydencja zamierza rozwinąć działania na rzecz poprawy jakości finansów publicznych, proponując wymianę dobrych praktyk budżetowych między państwami UE.

Pomimo ogólnej politycznej zgody co do konieczności redukcji deficytu w przyszłości, pojawiają się jednak poważne różnice zdań co do tempa jego zmniejszenia. Niemcy – dość tradycyjnie – opowiadają się za jak najszybszym powrotem do równowagi budżetowej. W celu zabezpieczenia się przed popadaniem w nadmierny deficyt w przyszłości, przyjęto poprawkę do konstytucji, w myśl której od 2016 r. maksymalny poziom deficytu budżetu federalnego może wynieść 0,35% PKB. W tym samym czasie prezydent Nicolas Sarkozy podczas przemówienia przed połączonymi izbami parlamentu dał do zrozumienia, że redukcja deficytu budżetowego nie będzie dla Francji najważniejszym celem. Takie podejście jest trudne do pogodzenia z faktem, że Francja jako kraj od kwietnia 2009 r. objęty procedurą nadmiernego deficytu musi zmniejszyć go do poziomu poniżej 3% PKB do 2012 r.

Szwecja w tym sporze zajmuje jednoznaczną pozycję, co może prowadzić do umocnienia obozu państw UE, które są zwolennikami szybkiego redukowania deficytu i długu publicznego. Z drugiej jednak strony takie stanowisko może bardzo utrudnić prezydencji osiągnięcie porozumienia w kwestii strategii wyjścia z kryzysu. Szwedzki rząd nie będzie raczej chciał pogłębiać tego konfliktu, co może sprawić, że zaprezentuje kompromisową strategię lub będzie starał się nie podejmować wiążących rozstrzygnięć w okresie kierowania Radą.

Przypadek Łotwy. Dla Szwecji ważnym zadaniem będzie szczegółowy monitoring sytuacji na Łotwie, która jest jednym z najczęściej doświadczonych przez kryzys finansowy państw w Europie (PKB w I kwartale br. spadł tam o 18,6% w ujęciu rocznym). Pogłębienie się zapaści gospodarczej w tym kraju mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla innych państw nadbałtyckich, a także samej Szwecji, której banki są bardzo mocno zaangażowane w tym państwie. Niewykluczone więc, że Szwecja będzie próbować wykorzystać pozycję prezydencji do przekonania Komisji Europejskiej do bardziej elastycznego podejścia w kwestii uruchamiania kolejnych transz pomocy finansowej dla tego kraju, pochodzącej z unijnego instrumentu wspierania bilansu płatniczego. Całkowita wielkość pakietu ratunkowego udzielonego Łotwie w grudniu 2008 r. (przede wszystkim przez UE i MFW) wynosi 7,5 mld euro. W ramach wypełniania warunków tego wsparcia łotewski parlament w połowie czerwca przyjął program zmniejszenia wydatków budżetowych w wysokości 500 mln łatów (ponad 700 mln euro), który przewiduje m.in. redukcję płac w sektorze publicznym o 20% i emerytur o 10%. Zgoda na wprowadzenie oszczędności budżetowych zmniejszyła ryzyko dewaluacji łata, który znajduje się w mechanizmie ERM2 (od maja 2005 r.) i jest dodatkowo utrzymywany w wąskim paśmie wahań ($\pm 1\%$) wobec euro.

Wyzwania dotyczące systemu finansowego. Szwecja za jedno z najważniejszych zadań swojej prezydencji uznaje jak najszybsze przyjęcie przez Radę propozycji legislacyjnych w zakresie nadzoru finansowego, które KE ma przedstawić jesienią br. Rada Europejska na posiedzeniu 18-19 czerwca zaakceptowała ogólną strukturę nowego nadzoru, która została oparta na wnioskach z tzw. raportu de Larosiere'a.

W myśl tego porozumienia na poziomie makro funkcjonować ma Europejska rada ds. ryzyka systemowego (European Systemic Risk Board, ESRB), która zajmować się będzie identyfikacją oraz analizą zagrożeń i ryzyka dla stabilności finansowej UE. KE proponowała, aby przewodniczącym ESRB był prezes EBC, co wywołało stanowczy protest Wielkiej Brytanii, która pozostając poza strefą euro obawiała się, że jej wpływ na działania tego organu będzie ograniczony. W wyniku kompromisu kraje UE zgodziły się, aby przewodniczącym ESRB był wybierany przez Radę Ogólną EBC (skupiającą wszystkich prezesów banków centralnych z UE). Drugi szczebel nadzoru ma stanowić Europejski system organów nadzoru finansowego (European System of Financial Supervisors, ESFS), w którego skład wejdą trzy nowe europejskie organy nadzoru: bankowego, rynku kapitałowego i ubezpieczeniowego (European Supervisory Authorities, ESA). W przeciwieństwie do ESRB, organy te będą miały osobowość prawną i będą mogły m.in. rozstrzygać spory między nadzorami krajowymi, nadzorować agencje ratingowe czy też ustalać wiążące zharmonizowane standardy w obszarach, które zostaną określone we wspólnotowej legislacji. Ich działania nie będą mogły jednak prowadzić do naruszania odpowiedzialności budżetowej państw UE, co oznacza, że nie mogą one wydawać decyzji wiążących się z koniecznością uruchomienia środków finansowych przez kraje członkowskie.

Wyzwaniem dla Szwecji będzie również zdecydowana poprawa koordynacji działań w sprawie aktywów o obniżonej jakości (tzw. „toksycznych”). Tego zadania nie udało się zrealizować prezydencji czeskiej. W konsekwencji wytyczne KE z lutego 2009 r., dotyczące sposobów radzenia sobie z tym problemem, nie przełożyły się do tej pory na skoordynowane działania państw członkowskich, czego dowodem może być fakt, że jedynie kilka krajów UE (m.in. Belgia, Francja, Irlandia, Niemcy) przyjęło albo jest w trakcie przyjmowania środków służących uporaniu się z tą kwestią. Nierozwiązanie tego problemu może opóźnić tempo wychodzenia z kryzysu finansowego w Europie, co może rzutować na szybkość poprawy sytuacji w obrębie całej gospodarki.

Ważnym zadaniem dla nowej prezydencji będzie wypracowanie spójnego stanowiska UE na kolejny szczyt G20, który odbędzie się 24-25 września w Pittsburgu. W tym kontekście istotne jest, aby Szwecja przekonała pozostałe państwa UE do jak najszybszego wypełnienia zobowiązań udzielenia MFW pożyczki w wysokości 75 mld euro, co zadeklarowały przed szczytem G20 w Londynie.

Konkluzje. Przewodnictwo Szwecji w Radzie UE następuje w czasie, gdy – pomimo poprawy w ostatnich miesiącach wskaźników optymizmu w przemyśle, usługach czy u konsumentów – nie widać jeszcze oznak trwałego polepszenia sytuacji w europejskiej gospodarce. Tymczasem działania antykryzysowe doprowadziły już do pogłębienia nierównowagi budżetowej w państwach UE. Wiele krajów UE może zatem ostrożnie przechodzić od etapu stymulowania do etapu powrotu do równowagi fiskalnej, tak aby nie zwiększać ryzyka opóźniania tempa przywracania wzrostu. Szwecja posiada doświadczenie w walce ze skutkami kryzysu finansowego (z którym musiała zmierzyć się na początku minionej dekady), zwłaszcza w zakresie restrukturyzacji sektora bankowego. W pewnym stopniu mogą one pomóc rządowi w Sztokholmie w zaangażowaniu się w proces zarządzania kryzysowego w wymiarze unijnym. Szwedzi muszą wykazać się jednak sprawnością polityczną, bez której bowiem nie można efektywnie zarządzać działaniami na poziomie UE, w tym przedsięwzięciami antykryzysowymi.