

Unijny szczyt 29 VI 2012 r. Oceny i interpretacje

Kryzys finansów publicznych rozpoczął się w strefie euro w drugiej połowie 2009 r. i trwa do dnia dzisiejszego. Najpierw objął on Grecję, a w 2010 r. - Hiszpanię, Irlandię, Portugalię i Włochy. Przyczyny wybuchu kryzysu nie są identyczne w poszczególnych krajach. Grecja żyła ponad stan, co znajdowało wyraz w wyjątkowo wysokim poziomie konsumpcji. Konsumpcja ta, finansowana w przeważającej mierze przez zagranicę, stanowiła około 90% produktu krajowego brutto (PKB). Portugalia nie nadszła za przeobrażeniami strukturalnymi w gospodarce światowej, czego konsekwencją był słaby wzrost gospodarczy. Również Włochy rozwijały się mało dynamicznie, co było spowodowane przeregulowaniem rynku pracy, słabością niektórych działów sektora usług czy zbytnią rozbudową aparatu państwowego. W Irlandii i Hiszpanii nastąpiły z kolei kryzysy bankowe, spowodowane udzielaniem na dużą skalę kredytów na zakup nieruchomości, a na rynku tych dóbr „pękły bańki spekulacyjne”. Z pomocą bankom musiało przychodzić państwo.

Na skutek działania tych wszystkich czynników w omawianych krajach strefy wystąpiło poważne zadłużenie publiczne. Sięgało ono np. w 2010 r. w Grecji, we Włoszech, w Irlandii, Portugalii i Hiszpanii odpowiednio 144,9, 118,4, 94,9, 93,3 i 61% PKB. Konsekwencją były zasadnicze trudności lub wręcz niemożność obsługiwanego długu publicznego.

Nr 89 / 2012
01'08'12

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

Autor:
Piotr Kalka

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Do walki z kryzysem powstało w Unii szereg wspólnych instrumentów. Należą do nich tak środki o charakterze doraźnym, jak i stałym. Do tych pierwszych należą programy pomocy dla Grecji i zakupy przez Europejski Bank Centralny (EBC) pożyczek emitowanych przez kraje strefy objęte kryzysem zadłużeniowym, a do drugich – „pakt plus euro”, zaostrzone postanowienia traktatu stabilności i wzrostu oraz pakt fiskalny. Te ostatnie instrumenty zostaną w przyszłości wzbogacone o Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Uchwalone rozwiązania stanowiły efekt niełatwych rokowań, a niektóre z nich były nawet sprzeczne z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ważne postanowienia zapadły na posiedzeniu szefów rządów lub państw strefy euro w dniu 29 czerwca 2012 r. głównie za sprawą nacisku Hiszpanii i Włoch. W obu krajach nastąpiło w czerwcu br. duże zaostrzenie kryzysu finansów publicznych – rentowność pożyczek państwowych o dziesięcioletniej zapadalności osiągnęła w Hiszpanii rekordowy poziom 7,24%, a we Włoszech przekroczyła 6%. Uważa się, że państwo zaciągające pożyczki o rentowności ponad 7% nie jest w stanie na dłuższą metę obsługiwać swego długu. Dla przykładu w Republice Federalnej tego rodzaju pożyczka przynosiła dochód wynoszący 1,41%.

Jakkolwiek postanowienia szefów rządów lub państw strefy euro powstały pod naciskiem Hiszpanii i Włoch, to oba państwa musiały jednak pójść na pewne ustępstwa w stosunku do innych krajów (w szczególności RFN). W myśl tych postanowień ESM będzie mógł dokonać w skali średnioterminowej bezpośredniej rekaptalizacji banków znajdujących się w trudnościach finansowych. Dotąd była dopuszczalna jedynie rekaptalizacja o charakterze pośrednim, tzn. za pośrednictwem istniejących w państwach członkowskich funduszy dla ratowania banków. Dokonując dokaptalizowania instytucji bankowych ESM stawałby się, albo mógłby się stać, udziałowcem banku. Jeśli bank ogłosiłby bankructwo, Mechanizm odpowiadałby za straty dotyczące wierzycieli, czyli następowałaby europeizacja ryzyka bankowego. Uzyskane z ESM środki finansowe nie zaliczono by do długu publicznego.

W postanowieniach uzależniono dokonywanie bezpośredniej rekaptalizacji banków od spełnienia dwóch warunków. Pierwszy zakłada powstanie jednolitego mechanizmu nadzoru bankowego, najprawdopodobniej z wiodącą rolą EBC. Drugi przewiduje przestrzeganie przez dokaptalizowany bank pewnych zasad, np. dotyczących pomocy państwa.

Szefowie rządów lub państw strefy euro zażądali (w swych uchwałach) od Komisji Europejskiej i Hiszpanii szybkiego zawarcia umowy regulującej warunki



pomocy finansowej dla banków tej ostatniej z Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility* - EFSF). Wynikający stąd dług nie miałby już - co stanowiło niewątpliwą nowość - charakteru priorytetowego (pierwszeństwa w obsłudze), lecz należałoby go traktować tak jak inne finansowe zobowiązania Hiszpanii.

Finlandia, Holandia, a w szczególności RFN były początkowo przeciwnie bezpośredniej rekapitalizacji banków, jak i pozbawieniu w przypadku Hiszpanii pożyczek z EFSF klauzuli pierwszeństwa spłaty. Zmieniły zdanie, gdy inne państwa członkowskie zaakceptowały ich postulat, aby członkowie strefy zmagający się z trudnościami finansowymi zobowiązywali się umownie do realizowania określonych wymogów budżetowych. Jednocześnie Republika Federalna zdołała przeforsować swoją propozycję oparcia jednolitego mechanizmu nadzoru na Europejskim Banku Centralnym. Uważała bowiem EBC za instytucję wypróbowaną, o bardzo dużych doświadczeniach w zakresie bankowości.

Postanowienia z 29 czerwca 2012 r. spotkały się z różną oceną. Pozytywnie ocenili je - co jest rzeczą w pełni zrozumiałą - uczestnicy posiedzenia. Szczególne zadowolenie z wyników obrad wyraził przewodniczący Komisji Unii Europejskiej J. M. Barroso, który oświadczył, że „szczyt UE i strefy euro podjął decyzje, które były nie do pomyślenia kilka miesięcy temu”.

Postanowienia szczytu zostały natomiast ostro skrytykowane w apelu podpisanym przez 172 niemieckich profesorów nauk ekonomicznych, a skierowanym do społeczeństwa i polityków RFN. Jego inicjatorem był W. Krämer z Uniwersytetu Technicznego w Dortmundzie, który tekst apelu przygotował razem z prezydentem Instytutu IFO z Monachium H.-W. Sinnem. Ten ostatni należy już od dłuższego czasu do zdecydowanych krytyków działań podejmowanych przez europejskich decydentów na rzecz przełamania kryzysu zadłużeniowego. Opowiada się między innymi za wyłączeniem Grecji ze strefy euro.

Sygnatariusze apelu uznali postanowienia za krok w kierunku budowy unii bankowej, która „oznacza kolektywną odpowiedzialność za długi banków należących do eurosystemu...”. Ostrzegali, że wprowadzenie tej odpowiedzialności nie uratuje ani euro, ani myśli europejskiej. Jest to jedynie - co podkreślał profesor Krämer - pomoc dla wierzycieli banków mających trudności finansowe, która jest niewłaściwa z ekonomicznego punktu widzenia i niesprawiedliwa. Jeśli banki nie mogą spłacać swych długów, konsekwencji finansowych nie powinni ponosić bowiem europejscy podatnicy, lecz wierzyciele banków, czyli inwestorzy, którzy subskrybują pożyczki



instytucji bankowych. Inwestorzy dysponują odpowiednim majątkiem i muszą ponosić ryzyko inwestycyjne.

Kancelarz Merkel skrytykowała apel 172 niemieckich uczonych, twierdząc że jakoby wadliwie pojęli oni postanowienia z 29 czerwca 2012 r. Jej zdaniem postanowienia te nie tworzą podstawy do przejęcia przez ESM odpowiedzialności za długi banków. Była to niewątpliwie wypowiedź na potrzeby niemieckiej opinii publicznej, ustosunkowanej negatywnie do kwestii udzielania pomocy krajom strefy euro objętym kryzysem.

Odmienne stanowisko niż sygnatariusze apelu przedstawiła grupa ekonomistów skupiona wokół prof. prof. M. Burdy (Uniwersytet Humboldta w Berlinie), M. Hellwiga (Instytut Plancka, Bonn), D. Snowera (Instytut Gospodarki Światowej w Kilonii) i B. Weder di Mauro (Uniwersytet w Moguncji), która uznała, że „unia bankowa może zabezpieczyć spójność unii walutowej”. Opowiada się ona za stworzeniem wytrzymałych, jednolitych struktur na płaszczyźnie europejskiej, za pomocą których nastąpi oddzielenie zaopatrywania się w kredyty od finansowania państw narodowych, czyli przerwanie błędnej zależności sektora bankowego i finansów publicznych danego kraju.

Zdecydowana krytyka przez 172 niemieckich profesorów postanowień szczytu z 29 czerwca 2012 r. może budzić pewne wątpliwości. Jeśli będzie dobrze działał jednolity mechanizm nadzoru bankowego, przewidziane w apelu negatywne skutki mogą wystąpić jedynie w małym stopniu.

W polskiej prasie ekonomicznej zwraca się uwagę, że już w tydzień po uchwaleniu tych postanowień rentowność hiszpańskich i włoskich państwowych pożyczek o dziesięcioletnim okresie zapadalności ponownie wzrosła. 6 lipca 2012 r. była ona odpowiednio wyższa od 7 i 6%. Przyczyna wzrostu rentowności wynikała jednak nie tylko z ogólnikowego charakteru postanowień szczytu, ale także z rozczarowania podmiotów gospodarczych wynikami obrad Rady EBC. Rada zmniejszyła wprawdzie 5 lipca 2012 r. główną stopę procentową o 0,75 p.p., ale niektórzy gracze giełdowi byli zwolennikami zastosowania dalej idących środków w stosunku do sektora bankowego.

Piotr Kalka - profesor nauk ekonomicznych, prowadzi badania z zakresu europejskiej integracji ekonomicznej, polsko-niemieckich stosunków gospodarczych i ekonomiki prac badawczych i rozwojowych.

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

