

Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania

Integracja państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) jako czwarty z pięciu etapów integracji gospodarczej według B. Balassy opiera się niedowładnym usztywnieniu kursów walutowych oraz rezygnacji z emisji waluty narodowej i zastąpienie jej wspólną walutą euro [zob. Ballasa 1961]. Konsekwencją tego jest ograniczenie polityki gospodarczej państw członkowskich poprzez przekazanie polityki pieniężnej pod kontrolę ponadnarodowej instytucji tj. Europejski Bank Centralny. W efekcie UGiW, co do zasady, stanowi obecnie najwyższą formę integracji gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej.

Analizując teoretyczne przesłanki unii monetarnej w oparciu o *koncepcję optymalnego obszaru walutowego* (OOW) autorstwa R.A. Mundella, P.B. Kenena i R.I. McKinnona [zob. Mundell 1961; Kenen 1969; McKinnon 1963], *koncepcję endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego* J.A. Frankiela i A.K. Rose [zob. Frankel, Rose 1996] oraz *koncepcję analizy kosztów i korzyści integracji monetarnej* H.G. Grubela, P.R. Krugmana i P. De Grauwe [zob. Grubel 1970; Krugman, Obstfeld 2000; De Grauwe 2000] można stwierdzić, iż rezygnacja z polityki pieniężnej jako narzędzia przywracania równowagi gospodarczej może być korzystne tylko i wyłącznie w warunkach spełnienia określonych kryteriów makroekonomicznych.

Nr 74/ 2012
13'01'12

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

Autor:
Łukasz Wróblewski

Redakcja:
Marta Götz
Piotr Cichocki
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Brak możliwości regulacji stanu gospodarki przy użyciu zmiennego kursu walutowego sprawia, że wszelkie szoki gospodarcze należy regulować za pomocą innych mechanizmów umożliwiających poprawę równowagi rynkowej tj. elastyczność płać i cen, mobilność czynników produkcji, znaczący udział w strukturze gospodarki wymiany handlowej, podobieństwo polityki fiskalnej i pieniężnej oraz znaczny stopień zbieżności rynków dóbr i gospodarek państw członkowskich.

Jednakże wielu ekonomistów analizując współzależności i wskaźniki makroekonomiczne państw UGiW nie zgadza się z twierdzeniem, że strefa euro stanowi w pełni OOW [zob. Borowiec 2001; De Grauwe 2000]. Usztywnienie wewnętrznych kursów walutowych przy jednoczesnym zachowaniu płynności kursów zewnętrznych, a w konsekwencji wprowadzenie wspólnej waluty nie stanowi bowiem podstawy do określenia UGiW optymalnym obszarem walutowym. W tym kontekście niezwykle istotny problem dla Unii Europejskiej stanowią dysproporcje rozwojowe i niska stabilność makroekonomiczna państw członkowskich oraz stopień odporności gospodarek narodowych na tzw. szoki asymetryczne.

Paradoksalnie równie istotnym problemem jest liczba państw uczestniczących w UGiW oraz obowiązek przyjęcia wspólnej waluty euro przez pozostałe państwa UE ze statusem opt-in. Z ekonomicznego punktu widzenia poszerzenie UGiW o pozostałe państwa członkowskie, poza Wielką Brytanią, Danią i Szwecją, nie jest korzystne. Wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich należących do strefy euro może bowiem nastąpić wzrost poziomu dysproporcji rozwojowych w ramach UGiW. Konieczne jest zatem zapewnienie przewagi korzyści nad kosztami wynikającymi z integracji gospodarczej i walutowej państw Unii Europejskiej. Jak wskazuje P. De Grauwe i J.A. Frankiel wraz z A.K. Rose [De Grauwe 2000; Frankel, Rose 1996] niezwykle istotnym czynnikiem gwarantującym niwelowanie negatywnego wpływu dysproporcji rozwojowych na stabilność i funkcjonowanie OOW jest przede wszystkim stopień wymiany handlowej, elastyczność rynku pracy i poziom korelacji cykli koniunkturalnych państw członkowskich. Zdaniem autorów im wyższa jest korelacja cykli koniunkturalnych, elastyczności rynku pracy i poziom wymiany handlowej tym większa jest przewaga korzyści nad kosztami wynikającymi z funkcjonowania optymalnego obszaru walutowego.

Jednakże głównym problemem UGiW jest przede wszystkim kryzys fiskalny obejmujący w głównej mierze państwa tzw. grupy PIIGS (z ang. Portugalia, Włochy, Irlandia, Grecja i Hiszpania). Kryzys ten wynika z nieumiejętnej i nieracjonalnej polityki fiskalnej państw strefy euro. Ciągły wzrost wydatków w stosunku do wpływów budżetowych



oraz finansowanie aktualnych zobowiązań ze sprzedaży obligacji państwowych przekłada się na nierealizowanie kryteriów fiskalnych zawartych w Traktacie o Unii Europejskiej i w konsekwencji przybliża wizję bankructwa państwa. Dotychczas wprowadzone rozwiązania tj. umorzenie części długu greckiego, przekazanie wsparcia finansowego Portugalii, Irlandii, czy też Grecji w zamian za reformy gospodarcze stanowią jedynie działania tymczasowe. Co więcej, niektóre rozwiązania mogą stanowić pewnego rodzaju legitymizację nieracjonalnej polityki fiskalnej państwa, za którą rządy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności i konsekwencji. Konieczne jest zatem jak najszybsze wprowadzenie i respektowanie na szczeblu Unii Europejskiej instytucjonalnych form współpracy gospodarczej, stabilności makroekonomicznej oraz kontroli budżetowej i fiskalnej państw członkowskich. Jednocześnie warto zaznaczyć, iż problemem dla UGiW nie jest bezpośrednio Grecja, lecz Włochy, których dług publiczny wynosi blisko 2 bln euro.

Problem kryzysu fiskalnego jest ściśle związany z kryzysem samej UGiW i niskiej stabilności makroekonomicznej państw członkowskich. Uwidacznia bowiem, że realizacja kryteriów fiskalnych i walutowych zaliczanych do kryteriów konwergencji powinna obejmować nie tylko państwa, które chcą i muszą wstąpić do UGiW, ale i również te, które obecnie w strefie euro funkcjonują. Jednocześnie, realizacja postanowień paktu fiskalnego zarówno przez państwa UGiW, jak i przez państwa opt-in nie powinna wynikać z obawy przed kryzysem fiskalnym, lecz z racjonalnej i odpowiedzialnej polityki fiskalnej państwa, która powinna stanowić pewien standard, a nie działania stanowiące odpowiedź na kryzys.

Proponowane rozwiązania ustalone na szczycie Rady Europejskiej (RE) z dnia 8 i 9 grudnia 2011 r. takie jak kary finansowe, konsolidacja i kontrola budżetowa oraz zwiększenia kompetencji w tym zakresie Komisji Europejskiej (KE) pomimo, że stanowią niezwykle istotne rozwiązania dla przyszłości zarówno UGiW, jak i całej Unii Europejskiej są rozwiązaniami spóźnionymi. Już bowiem w momencie wprowadzania waluty euro do bezgotówkowego obiegu w 1999 r. większość państw w nim uczestniczących nie spełniała kryteriów fiskalnych. W tym kontekście powinno paść pytanie o znaczenie kryteriów konwergencji w procesie budowy UGiW i o sens wprowadzenie euro w państwach, które pod względem makroekonomicznym nie były do tego przygotowane.

Ścisłe egzekwowanie kryteriów konwergencji już na etapie budowy UGiW pozwoliłoby na zachowanie stabilności fiskalnej całej strefy euro i najprawdopodobniej uniknięcie kryzysu fiskalnego. Nie jest bowiem trudnym do przewidzenia fakt, iż słaba stabilność makroekonomiczna i rosnący dług publiczny w stosunku do PKB może doprowadzić do destabilizacji strefy euro i problemów niektórych państwa UE z obsługą zadłużenia. W tym kontekście należy również zaznaczyć, iż wprowadzenie obecnych rozwiązań mających na celu poprawę sytuacji w strefie euro, niezależnie od tego, czy odbędzie się to na podstawie



umowy międzyrządowej, czy też modyfikacji traktatu lizbońskiego, stanowi działanie niezwykle spóźnione.

Nie oznacza to jednak, iż ustalenia szczytu RE z dnia 8 i 9 grudnia 2011 r. nie stanowią istotnej odpowiedzi na kryzys fiskalny i strefy euro. Traktat międzyrządowy ściśle określający przepisy budżetowe i wzmacniający koordynację gospodarczą może prowadzić do pogłębienia integracji i wzrostu konwergencji zarówno w ramach UGiW, jak i w całej UE. Najważniejsze ustalenia szczytu obejmują działania ukierunkowane na niwelowanie zadłużenia i deficytu poprzez wzmocnienie ram dyscypliny budżetowej w oparciu o pakt stabilności i wzrostu i intensywny nadzór makroekonomiczny. Niezwykle istotna jest także propozycja wpisania do krajowych ram konstytucyjnych zapisów o bezpieczeństwie fiskalnym państw i koordynacja planów budżetowych na szczeblu unijnym przy znacznym udziale KE. Inną ważną decyzją jest wprowadzenie w życie już w lipcu 2012 r. europejskiego mechanizmu stabilności, włącznie sektora prywatnego do programu redukcji zadłużenia Grecji, zasilenie Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) kwotą 200 mld euro w celu oddłużenia państw UGiW oraz umożliwienie podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w ramach europejskiego mechanizmu stabilności.

Konsekwencją kryzysu fiskalnego jest spadek zaufania inwestorów i rynków finansowych do polityki fiskalnej państw strefy euro. Znacznym problemem jest także słabość sektora finansowego i spowolnienie handlu światowego. Konieczna jest zatem odbudowa owego zaufania i podjęcie działań mających na celu intensyfikację integracji gospodarczej nie tylko państw strefy euro, ale i całej Unii Europejskiej. Silniejsza integracja gospodarcza pozwoli państwom członkowskim UE ściślej koordynować reakcje na szoki gospodarcze i skuteczniej wspierać wysiłki na rzecz wzrostu gospodarczego. Działania te mogą stanowić istotny impuls rozwojowy dla całej Unii Europejskiej i przeciwwagę dla rosnącego zadłużenia. W tym kontekście niezwykle istotnym rozwiązaniem może okazać się obowiązek wzajemnej kontroli budżetowej państw członkowskich na szczeblu Unii Europejskiej zarówno w kontekście deficytu, jak i nadwyżek. W procesie tym ogromną rolę odgrywać będzie KE jako instytucja nadzorująca plany naprawcze dla budżetów narodowych państw, które przekroczą pułap deficytu wynoszący 0,5% PKB. Nie bez znaczenia pozostaje również przyjęcie 6 aktów legislacyjnych obowiązujących od 13 grudnia 2011 roku mających na celu poprawę monitorowania budżetów i wzmocnienie kontroli nad długiem publicznym [zob. COM(2010) 522 final; COM(2010) 526 final; COM(2010)527 final; COM(2010) 523; COM(2010) 524 final; COM(2010) 525 final], wprowadzenie sześciomiesięcznego cyklu sprawozdań gospodarczych (tzw. semestr europejski), w ramach którego kraje UE formułują i koordynują politykę budżetową i gospodarczą na szczeblu Unii Europejskiej. Celem niwelowania skutków kryzysu



fiskalnego należy również podjąć działania ukierunkowane na wzmocnienie i ożywienie wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W tym kontekście niezwykle istotne jest tworzenie nowych miejsc pracy i przeprowadzenie gruntowych reform strukturalnych tj. wydłużenie wieku emerytalnego. W opracowanej przez Komisję Europejską Strategii na rzecz wzrostu gospodarczego państwa członkowskie zostały wezwane do wdrażania sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu polityki budżetowej, ułatwienia bankom i przedsiębiorstwom z sektora MŚP dostępu do źródeł finansowania, wsparcia wzrostu i konkurencyjności, zwalczania bezrobocia i społecznych skutków kryzysu oraz modernizacji administracji publicznej [COM(2011) 815 final].

Dla poprawy sytuacji w strefie euro równie istotne jest podjęcie reform mających na celu poprawę regulacji rynków finansowych i zwiększenie ochrony inwestorów. W tym kontekście niezwykle ważne jest wzmocnienie nadzoru nad agencjami ratingowymi, aby uczynić je bardziej odpowiedzialnymi za ogłaszane prognozy. W tym celu powołano Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, którego zadaniem jest zwiększenie kontroli nad działalnością agencji i ewentualne nakładanie na nie kar w przypadku naruszenia norm prawnych. Działania te są ukierunkowane na zachowanie stabilności i zwiększenie przewidywalności działań na rynkach finansowych, co stanowi niezwykle istotny element walki z kryzysem fiskalnym i przeciwdziałanie kryzysom finansowym. Proponowane przez KE rozwiązania pozwolą na zmniejszenie nadmiernego zaufania do ocen agencji ratingowych, dokonywanie przez agencje częstszych ocen długów państw, zwiększenie niezależności ocen ratingowych i odpowiedzialność samych agencji za ewentualne naruszenie przepisów prawa Unii Europejskiej.

Dotychczas podjęte rozwiązania, co prawda są rozwiązaniami spóźnionymi, lecz stanowią niezwykle istotny czynnik niwelowania negatywnego wpływu nadmiernego zadłużenia państw na stabilność strefy euro. Można jednak przypuszczać, iż kryzys fiskalny i problemy samej UGiW stanowią pewnego rodzaju impuls do intensyfikacji integracji gospodarczej nie tylko samej strefy euro, ale i również całej Unii Europejskiej. Co może być równoznaczne z odrzuceniem wizji upadku UGiW. Należy jednak zwiększyć poziom współzależności gospodarczej państw Unii Europejskiej i współodpowiedzialności za przyszłość zjednoczonej Europy. Kryzys strefy euro pokazał, iż państwa członkowskie UE powinny podjąć wszelkie działania i środki ukierunkowane na wzmocnienie integracji gospodarczej. W tym celu niezwykle istotne jest wypracowanie wspólnej woli politycznej, współdziałanie na rzecz wspólnego interesu i rzetelne wypełnianie przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej zobowiązań i postanowień dotyczących stabilności fiskalnej i współpracy gospodarczej.



Bibliografia

Źródła:

1. Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States, European Commission, COM(2010) 523, Brussels, 29.9.2010, w:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010__523en.pdf
2. Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, European Commission, COM(2010) 522 final, Brussels, 29.9.2010, w: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_522en.pdf
3. Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, European Commission, COM(2010) 526 final, Brussels, 29.9.2010, w:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_526en.pdf
4. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, European Commission, COM(2010)527 final, Brussels, 29.9.2010, w:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_527en.pdf
5. Proposal for a Regulation on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area, European Commission, COM(2010) 524 final, Brussels, 29.9.2010, w:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_524en.pdf
6. Proposal for a Regulation on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, European Commission, COM(2010) 525 final, Brussels, 29.9.2010, w:
http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_525en.pdf

Opracowania:

1. Balassa B., The Theory of Economic Integration, Homewood 1961
2. Borowiec J., Unia ekonomiczna i monetarna – historia, podstawy teoretyczne, polityka, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2001
3. De Grauwe P., Economics of Monetary Union, Oxford University Press, 2000
4. Grubel H.G., The Theory of Optimum Currency Areas, w: Canadian Journal of Economics, May 1970
5. Frankel J.A., Rose A.K., The Endogeneity of the Optimum Currency Areas Criteria, w: NBER working Paper no 5700, August 1996
6. Kenen P.B., The Theory of Optimal Currency Areas: an eclectic view, w: Monetary Problems of the International Economy, red. A. Swoboda, R.A. Mundell, Chicago 1969
7. Krugman P.R., Obstfeld M., International Economics – theory and policy, Addison-Wesley Publishing Company, Boston 2000
8. McKinnon R.I., Optimum Currency Area, w: The American Economic Review, September 1963
9. Mechanizmy funkcjonowania strefy euro, red. P. Kowalski, G. Tchork, J. Górski, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010
10. Mundell R.A., A theory of optimum currency areas, w: The American Economic Review, September 1961
11. Pszczołka I., Euro a integracja europejskich rynków finansowych, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010

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

