

NR 12(I)

IZ Policy Papers

INSTYTUT ZACHODNI
WEST-INSTITUT
INSTITUTE FOR WESTERN AFFAIRS



Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze

Marta Götz



IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

Nr 1(I)

Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949

Nr 2 (I)

Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego.

Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008

Nr 3(I)

Międzynarodowa solidarność.

Operacje pokojowe ONZ -NATO -UE

Nr 4 (I)

Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009).

Główne problemy i wyzwania

Nr 5(I)

Przyszłość NATO – trudne decyzje

Nr 6(I)

Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku:

realia i perspektywy (Raport z badań)

Nr 7(I)

Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych

– aspekt transatlantycki

Nr 8(I)

Dynamika niemieckiej opinii publicznej.

Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech

Nr 9 (I)

Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)

Nr 10 (I)

Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)

Nr 11 (I)

Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów

Marta Götz

**Polacy i Niemcy
wobec przyszłości
Unii Europejskiej.
Aspekty gospodarcze**



INSTYTUT ZACHODNI



Konrad
Adenauer
Stiftung

Seria wydawnicza: „IZ Policy Papers” nr 12(I)

Redakcja serii: Joanna Dobrowolska-Polak (red. naczelna)
Marta Götz
Marcin Tujdowski

Opracowanie redakcyjne: Hanna Różanek
Koncepcja graficzna: Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni

Poznań 2013 (wersja elektroniczna)
Poznań 2013 (wersja drukowana)

Wydawca: INSTYTUT ZACHODNI
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27
tel. 61 852 76 91
tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)
fax 61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-61736-47-9

Spis treści

1. Polska	9
1.1. Dyskusja nad przystąpieniem Polski do strefy euro w kontekście kryzysu.....	9
•...podkreśla potrzebę rewizji kosztów i korzyści z członkostwa	12
•...wskazuje na konieczność rozszerzenia kryteriów konwergencji... ..	25
•...akcentuje zasadność uczestnictwa w nowo tworzonej architekturze unijnej, choć nie bez zastrzeżeń	33
1.2. Podsumowanie: Polski dyskurs nad przyszłością UE jako rozważania nad wyzwaniem związanymi z uczestnictwem w zmodyfikowanej strefie euro w cieniu obaw o ewentualną marginalizację	57
2. Niemcy	66
2.1. Niemiecki dyskurs nad przyszłością strefy euro i UE	66
•...nawiązując do przeszłych błędów	67
•...koncentruje się wokół reform strukturalnych i odbudowy konkurencyjności	71
•...jednocześnie aktywnie dążąc do kształtowania nowych struktur i rozwiązań dla strefy euro... ..	74
•...identyfikuje zagrożenia i wyłaniające się wyzwania	85
2.2. Podsumowanie: Dyskurs niemiecki nad przyszłością UE jako wyraz dążeń do aktywnego kształtowania jej architektury	90
3. Polska – Niemcy a przyszłość Europy	93
Literatura (wybór)	101

Prezentowane opracowanie poświęcone jest ocenie polskiego i niemieckiego dyskursu ekonomicznego na temat strefy euro i jej przyszłości. Jego przygotowanie poprzedziła kwerenda publikacji naukowych, opracowań instytucji eksperckich, badawczych, akademickich poruszających kwestie integracji europejskiej w kontekście kryzysu. Odwoływano się również do źródeł wspólnych dla obu krajów, np. raportów instytucji unijnych, jak i im właściwych krajowych podmiotów. Zastosowano analizę zawartości tekstu, badając treść zebranych materiałów pod kątem dominujących wątków dyskusji.

W przypadku Polski podstawą analizy stała się kwerenda materiałów wtórnych – opracowań i raportów głównych instytucji naukowych i ośrodków państwowych: NBP, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów z okresu ostatniego roku, aczkolwiek odwołujących się do dokumentów i aktów prawnych z lat wcześniejszych. Próba usystematyzowania zasadniczych kwestii dotyczących strefy euro i jej przyszłości na elipsie wyznaczonej przez płynne¹ ekstrema: od „przeszłych, pewnych i dobrze rozpoznanych kwestii” do „przyszłych, raczej słabiej zdefiniowanych kategorii”, pozwoliła na wstępną ostrożną ocenę dyskursu polskiego w tym zakresie. W tej części zawarto syntezę najistotniejszych zagadnień pojawiających się w ekonomicznej dyskusji. Starano się odpowiedzieć na pytanie, czy można w Polsce zaobserwować pewne stanowisko wobec proponowanych w UE inicjatyw i podejmowanych działań.

W odniesieniu do RFN przedstawiono dominujące wątki niemieckiego dyskursu o kryzysie i przyszłości strefy euro, wskazując na aktywną rolę RFN w procesie kształtowania przyszłej architektury UE i promowania koncepcji integracji warunkowej.

Zaprezentowane wnioski, syntetyzujące wyniki przeprowadzonej kwerendy, są próbą uchwycenia najczęściej pojawiających się w RFN² i Polsce wątków dyskusji dotyczących (po)kryzysowej przyszłości strefy euro i UE. Z racji

¹ Praktyka życia polityczno-gospodarczego wskazuje, że kwestie uznawane dotąd za niepodważalne i obowiązujące, zaczynają być kwestionowane i modyfikowane w reakcji na zachodzące między innymi w wyniku kryzysu zmiany – por. podejście do kryteriów konwergencji.

² Trudno o jeden głos, ale debaty w krajach członkowskich faktycznie wydają się zbiegać w kierunku tzw. dominującego stanowiska, odzwierciedlającego *de facto* status kraju jako kredytodawcy bądź dłużnika w strefie euro. „Debates within eurozone member states typically converge on what legal scholars call herrschende Meinung ('dominant opinion'), which, in turn, appears to reflect their countries' status as creditors or debtors”, H.H. K o t z, *Europe's Economic Groupthink*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/germany-s-economic-groupthink-by-hans-helmut-kotz#15ughTFhUTyJ2L4Q.99> (17.06.2013).

praktycznych ograniczeń (kadrowych, czasowych) mają one charakter subiektywny i selektywny. Nie wyczerpują z pewnością bogactwa tematyki. Mogą stanowić jedynie punkt wyjścia dla ostrożnej oceny toczącego się w obu krajach dyskursu polityczno-ekonomicznego i być zaproszeniem do dalszej debaty.

Opracowanie powstało w ramach polsko-niemieckiego projektu badawczego „Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej” zrealizowanego przez Instytut Zachodni w Poznaniu i Fundację Konrada Adenauera w latach 2012-2013.

O ile nie wskazano inaczej, opracowanie przedstawia stan na 30 września 2013 r.

Polska

1.1. Dyskusja nad przystąpieniem Polski do strefy euro w kontekście kryzysu...

Dyskurs dotyczący polskiej wizji przyszłości Unii Europejskiej (UE) ma wiele wątków. Głównym, stanowiącym centralny punkt rozważań, pozostaje bez wątpienia kwestia członkostwa w trzecim etapie unii gospodarczo-walutowej (UGW), czyli przyjęcie euro. Wchodząc do UE w 2004 r. Polska przystąpiła także do unii monetarnej, ale z tzw. derogacją, która oznacza zobowiązanie naszego kraju do wprowadzenia euro w momencie, gdy polska gospodarka będzie „do tego gotowa”, czyli będzie w stanie spełnić kryteria konwergencji.

Kryteria te, zwane kryteriami z Maastricht, wprowadzone przez Traktat o Unii Europejskiej, obejmują zasadniczo cztery wskaźniki: stabilności cen, fiskalny, kursowy i odnoszący się do stóp procentowych. Przyjęte regulacje przewidują, że członkostwo w strefie euro możliwe jest, gdy osiągnięty zostanie wysoki stopień stabilności cen, a więc stopa inflacji nie będzie przekraczać o więcej niż 1,5 pkt. proc. inflacji trzech państw Unii Europejskiej o najbardziej stabilnym poziomie cen, przy czym poziom inflacji mierzy się wskaźnikiem *HICP* (*harmonised index of consumer prices*). Stabilność fiskalna oznacza, że kraj kandydujący do obszaru wspólnej waluty nie może podlegać tzw. procedurze nadmiernego deficytu (*EDP*), wprowadzanej przy naruszeniu dopuszczalnych wskaźników odnoszących się do sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*), czyli po przekroczeniu 3% PKB wartości deficytu oraz 60% PKB w odniesieniu do zadłużenia. Co istotne, przy ocenie brana jest pod uwagę nie tylko aktualna sytuacja, ale także tendencje zmian oraz uwzględniane są reformy podejmowane w związku z wyzwaniem, np. demograficznymi. Kryterium kursu walutowego oznacza, że państwo kandydujące zobowiązuje się do minimum dwuletniego uczestnictwa w europejskim mechanizmie kursowym *ERM2* (*Exchange Rate Mechanism*) bez „poważnych napięć”, co ocenia Europejski Bank Centralny. W tym okresie zakazana jest jednostronna dewaluacja waluty krajowej względem euro, a maksymalne dopuszczalne pasmo wahań kursowych wynosi +/- 15% odchylenia względem wyznaczonego kursu centralnego. Kryterium stopy procentowej zakłada, że średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa dla obligacji skarbowych nie może przekraczać stopy procentowej trzech państw o najniższej inflacji o więcej niż 2 pkt. proc.

W 2008 r. przyjęto „Mapę drogową przyjęcia euro”, a rok później dokument nakreślający warunki uczestnictwa w tzw. korytarzu walutowym, czyli systemie *ERM2*. Od 2009 r. pracuje Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro. W związku z zawirowaniami w strefie euro wstrzymano jednak prace nad Narodowym Planem Wprowadzenia Euro, którymi kieruje (łącznie ze współpracą w ramach projektu twinningowego³) Pełnomocnik do Spraw Wprowadzenia Euro. W efekcie reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej dokument ten wymaga znaczących uzupełnień, w tym przeanalizowania implikacji dokonanych zmian dla polskiej strategii wprowadzenia euro⁴. Działające przy Pełnomocniku Grupy Zadaniowe i Zespoły Robocze prowadzą wraz z instytucjami zewnętrznymi: Narodowym Bankiem Polskim (NBP), Bankiem Światowym (BŚ), Ministerstwem Pracy projekty mające na celu wypracowanie rekomendacji dla polskiej strategii integracji ze strefą euro poprzez analizę m.in. obrotów na rachunku bieżącym oraz elastyczności polskiego rynku produktów i pracy⁵.

Przypuszczalnie nieco na fali uspokojenia kryzysu, na początku 2013 r. zaczęto na nowo podejmować wątek wprowadzenia euro. Realną datą wydaje się najwcześniej 2019 r., biorąc pod uwagę szereg warunków, jakie należy spełnić, w tym dwuletnią obecność w *ERM2* i zmianę konstytucji. O wzmożonym zainteresowaniu kwestią wejścia do strefy euro świadczą liczne spotkania organizowane przez środowiska polityczne, naukowe i dziennikarskie (np. „Euro czy złoty, czyli co dalej z eurolandem?”). W 2013 r. zainicjowano też cykl debat na temat procesu przystępowania do strefy euro. Odbyły się one między innymi w Sejmie i na posiedzeniu Rady Gabinetowej⁶ oraz w Ministerstwie Finansów, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki i NBP. Poruszano na nich różne kwestie (np. długoterminowej zbieżności

³ *Euro changeover in Poland – facilitating an efficient future transition to the euro in Poland* – projekt realizowany z wybranymi krajami strefy euro, tj. Austrią, Holandią i Słowacją oraz Komisją Europejską. Współpraca miała na celu wymianę wiedzy i doświadczeń ekspertów zagranicznych zaangażowanych w proces integracji walutowej w swoim kraju z przedstawicielami polskiej struktury organizacyjnej. Zob. Sprawozdanie za okres od 1 X 2012 r. do 31 III 2013 r. z działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, 6 maja 2013 r.

⁴ Na ostatnim posiedzeniu podsumowano Etap I prac struktury organizacyjnej, w którym zakładano takie przygotowanie procesu dostosowań praktycznych do wprowadzenia euro, aby po włączeniu złotego do *ERM2* możliwe było płynne wejście w kolejny etap przygotowań, bez zagrożeń dla ich efektywności i terminowości. Stwierdzono, że część Zespołów Roboczych już zrealizowała ww. cel. Równocześnie Rada Koordynacyjna zdecydowała, że wybrane Zespoły Robocze i Grupy Zadaniowe powinny kontynuować swoją działalność.

⁵ Trzynaste posiedzenie Rady Koordynacyjnej ds. Euro, Ministerstwo Finansów, 4.07.2013.

⁶ 26 lutego 2013 r. miało miejsce spotkanie Rady Gabinetowej, czyli posiedzenie Rady Ministrów pod przewodnictwem prezydenta, podczas której postanowiono odsunąć dyskusję o terminie wejścia do strefy euro na rzecz podjęcia wysiłków zmierzających do spełnienia kryteriów, tak by dopiero po wyborach w 2015 r. móc zdecydować o samej dacie.

realnej w kontekście euro), jednak bez określania daty przystąpienia ani ram czasowych⁷. Ponad sześciogodzinna debata sejmowa odbyła się w związku z ratyfikacją przez Polskę Paktu Fiskalnego, wzmacniającego dyscyplinę fiskalną i koordynację polityk gospodarczych krajów członkowskich⁸. Natomiast 25 lutego w Krakowie zainicjowano serię spotkań NBP pt. „Polska w drodze do euro” z udziałem m.in. Jerzego Hausnera i Andrzeja Wojtyny⁹. Celem cyklu jest pobudzanie publicznej dyskusji na temat kierunków przygotowań Polski do uczestnictwa w unii walutowej, a jednocześnie rzetelne informowanie o ewentualnych korzyściach i kosztach związanych z tym procesem. Debaty nie będą koncentrować się na formalnych kryteriach, terminach czy planach, ale na wskazaniu kierunków koniecznych zmian w polskiej gospodarce, które trzeba przeprowadzić przed podjęciem decyzji o przyjęciu euro. Uczestnicy debat będą zastanawiać się nad tym, co należy uczynić, aby przyjęcie euro było dla Polski jak najbardziej korzystne pod względem ekonomicznym i społecznym, co zrobić, aby polska gospodarka mogła rozwijać się dynamicznie w strefie euro i jak ustrzec się błędów popełnionych w przeszłości przez państwa, które zdecydowały się na ten krok. 1 marca 2013 r. odbyło się spotkanie w sprawie wejścia Polski do strefy euro zorganizowane przez Ministerstwo Finansów, na którym rozważano również kwestie przygotowania do członkostwa oraz bilansu kosztów i korzyści, a więc miało ono zakres tematyczny podobny do tego, jaki pojawia się w agendzie innych tego typu spotkań. Natomiast w połowie marca Kancelaria Prezydenta zorganizowała seminarium eksperckie z udziałem m.in. przedstawicieli rządu, NBP oraz kół gospodarczych. Zaplanowano wówczas, że po serii spotkań eksperckich prezydent będzie odbywał konsultacje z przywódcami politycznymi. 24 kwietnia 2013 r. w redakcji „Gazety Wyborczej” odbyła się debata nt. „Europass czy euro pas” współorganizowana z Fundacją Roberta Schumana. Politycy i eksperci zastanawiali się nad sensem, tempem i zagrożeniami wynikającymi z naszego

⁷ „Szkoda, że po Radzie Gabinetowej w lutym tego roku, w ramach końcowych wniosków, nie pojawił się apel prezydenta – najlepiej w porozumieniu z prezydium Sejmu – który polegałby na zwróceniu się do NBP o przygotowanie nowego raportu na temat kosztów i korzyści z przyjęcia euro. Byłby to naturalny krok po takim spotkaniu”, A. W o j t y n a, *Przyjęcie euro bodźcem dla reform; potrzebna intensyfikacja debaty*, „Obserwator Finansowy” 24.09.2013.

⁸ Przeciwnikami Paktu Fiskalnego są Prawo i Sprawiedliwość oraz Solidarna Polska upatrujące w nim zagrożenia utratą suwerenności i przeniesieniem znacznej części uprawnień budżetowych na szczebel unijny. Partie te żądają rozstrzygnięcia o ratyfikacji tego dokumentu w trybie art. 90 Konstytucji wymagającego większości 2/3 głosów. 20 lutego 2013 r. Sejm przyjął ustawę pozwalającą na ratyfikację Paktu Fiskalnego, za było 282 posłów, przeciw 155, jedna osoba wstrzymała się od głosu.

⁹ Komunikaty NBP: „Polska w drodze do euro – debaty NBP”. Pierwsza debata w serii spotkań organizowanych przez NBP – w Krakowie. Data publikacji 21.02.2013.

wejścia do strefy euro¹⁰. Obawy co do przedwczesnego wejścia Polski do strefy euro wyrazili eksperci Katedr Finansów uczelni ekonomicznych zebrani w Sopocie na konferencji we wrześniu 2013 r.¹¹ Trwająca przebudowa obszaru wspólnej waluty oraz liczne niedociągnięcia polskiej gospodarki pozwalają przypuszczać, że pospieszne wprowadzenie euro w Polsce (o ile w ogóle możliwe, biorąc pod uwagę spełnienie kryteriów z Maastricht czy wolę polityczną) może zagrozić dalszemu rozwojowi kraju¹².

Częstotliwość tych debat była szczególnie duża na początku roku. Nie wydaje się jednak, aby przedostały się one do głównego obiegu informacyjnego, zainteresowały szerszą opinię publiczną i wywołały określony rezonans. Donosiły o nich przede wszystkim części gospodarcze dzienników oraz media ekonomiczne (portale, kanały telewizyjne).

...podkreśla potrzebę rewizji kosztów i korzyści z członkostwa ...

Przystąpienie do ostatniego etapu Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) pociąga za sobą liczne korzyści, ale wiąże się też z kosztami. Do tych najczęściej w literaturze wymienianych należą: po stronie „plusów” – eliminacja ryzyka kursowego, redukcja kosztów transakcyjnych, zwiększony napływ kapitału z racji stabilniejszej sytuacji gospodarczej; „minusy” obejmują utratę autonomii monetarnej i w związku z tym pewnej elastyczności reagowania na szoki i potencjalny wzrost cen po wprowadzeniu wspólnej waluty.

Kryzys jednak spowodował istotne przeformułowanie tych korzyści i kosztów związanych z członkostwem¹³. Podjęte środki zaradcze i nowe elementy architektury finansowo-gospodarczej powodują, że pojawia się coraz więcej

¹⁰ W dyskusji politycznej podział nastąpił nie między stanowiskiem „wejść” czy „nie wchodzić”, ale „jak długo zwlekać”, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13801142,Debata_Gazety_i_Fundacji_Schumana_Euro_Moze_za.html#ixzz2RSnS0oxN.

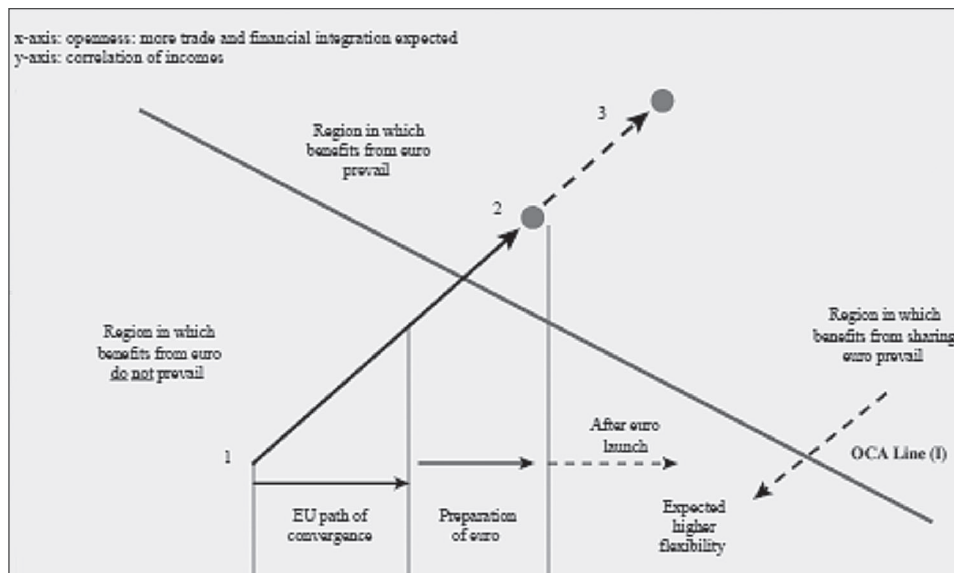
¹¹ *Do mariażu ani strefa euro, ani Polska nie są gotowe*, „Obserwator Finansowy” 25.09.2013. Debatę nt. „Polska w drodze do euro”, w której udział wzięli: prof. Małgorzata Zaleska, członek zarządu NBP i pełnomocnik zarządu ds. wprowadzenia euro w Polsce, Zbigniew Canowiecki, prezes zarządu Pracodawców Pomorza, prof. Andrzej Sławiński, dyrektor Instytutu Ekonomicznego NBP, Krzysztof Pietraszkiewicz, prezes Związku Banków Polskich oraz prof. Leszek Pawłowicz, dyrektor Gdańskiej Akademii Bankowej, moderował prof. Dariusz Filar, były członek Rady Polityki Pieniężnej.

¹² Np. ryzyko utraty tradycyjnej kosztowej przewagi konkurencyjnej (wzrost płac) przy jednoczesnych zapóźnieniach innowacyjnych.

¹³ Np. A. Gostyńska, P. Tokarski, P. Toporowski, D. Wnukowski, *Raport PISM: Membership in the Reforming Euro Area: a Central-Eastern European Perspective*, Warszawa 2013.

niewiadomych w równaniu „za i przeciw”. Tych drugich wydaje się więcej. Są to między innymi dodatkowe składki, jakie trzeba by uiszczać na *European Stability Mechanism (ESM)*, czyli permanentny mechanizm ratunkowy strefy euro, wkłady polskich instytucji bankowych do ewentualnego funduszu likwidacji banków oraz fakt podlegania wspólnemu nadzorowi, którego decyzje mogą faworyzować podmioty z krajów starej UE. Ponadto podkreśla się czasową asymetrię, oczekując pojawienia się najpierw kosztów, a dopiero potem korzyści, a także podkreślając ich warunkowy, a nie absolutny charakter. „Kryzys w eurostrefie podniósł poprzeczkę członkostwa [por. ryc. 1 i 2]. Oryginalne kryteria konwergencji z Maastricht niczego nie mówią np. o elastyczności rynku pracy czy rynku produktów, a ma to istotne znaczenie dla tego, czy integracja jest udana w dłuższym czasie”¹⁴.

Rycina 1
Optymalny Obszar Walutowy (OOW) – linia korzyści z członkostwa w strefie euro
 wyznaczona stopniem otwartości (X) (integracji z resztą obszaru) oraz poziomem korelacji dochodów z innymi państwami (Y)

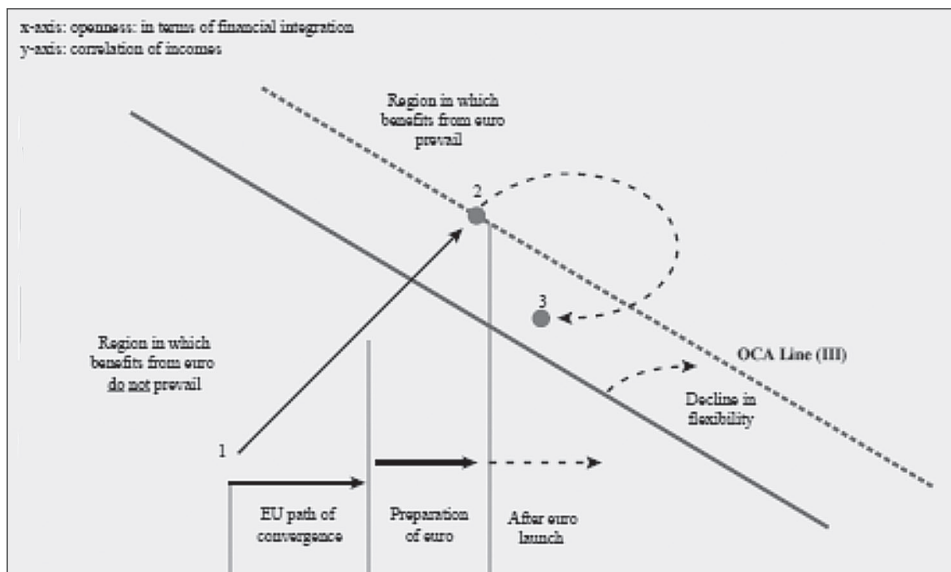


Źródło: F. P. M. o n g e l l i, *The Mutating Euro Area Crisis – is the Balance between „Skeptics” and „Advocates” Shifting?* „ECB Occasional Paper Series” No. 144/February 2013, <http://www.ecb.europa.eu> or from the Social Science, s. 27.

¹⁴ http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13392645,Analitycy__euro_dla_Polski_nie_na_tym_eta_pie__debata.html#ixzz2Kn0ViIyX (13.02.2013).

Rycina 2

Przesunięcie linii korzyści Optymalnego Obszaru Walutowego (OOW) wskutek spadku elastyczności wywołanego kryzysem w strefie euro



Źródło: F. P. M o n g e l l i, *The Mutating Euro Area Crisis – is the Balance between „Skeptics” and „Advocates” Shifting?* „ECB Occasional Paper Series” No. 144/February 2013, <http://www.ecb.europa.eu> or from the Social Science, s. 29.

Polscy ekonomiści do głównych zagrożeń wynikających z wprowadzenia wspólnej waluty zaliczają: ryzyko nadmiernego wzrostu cen aktywów, brak automatycznego stabilizatora konkurencyjności w postaci elastycznego kursu walutowego, a także ryzyko nadmiernego wzrostu płac (por. sytuację tzw. grupy *PIIGS* i jej konkurencyjność; *PIIGS* to pejoratywne określenie – „pigs” dosł. po angielsku „świnie” – krajów: Portugalia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, które prowadziły mniej odpowiedzialną politykę gospodarczą). Istotną kwestią przy ponoszeniu tego typu kosztów pozostaje elastyczność rynku pracy (oceniana w miarę dobrze) i rynku produktu (oceniana słabo). Rynki finansowe, nawet rozchwiane, są w stanie rozpoznać, chociaż nie bezbłędnie i z opóźnieniem, zróżnicowaną sytuację makroekonomiczną poszczególnych państw (stąd obserwowana rozpiętość *spreadów* – różnic w poziomie rentowności papierów skarbowych poszczególnych państw)¹⁵. Leszek Balcerowicz odrzuca popularny

¹⁵ L. B a l c e r o w i c z, *O zapobieganiu kryzysom w strefie euro*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” r. LXXV, z. 1/2013, s. 145-154.

pogląd, że reformy, chociaż konieczne, przynoszą korzyści dopiero w długiej perspektywie i w z związku z tym kredyty ratunkowe są jedynym wyjściem. Wskazuje na pojawiający się w krótkim okresie efekt wzrostu zaufania¹⁶.

Były członek Rady Polityki Pieniężnej (RPP) A. Wojtyna traktuje przyjęcie euro w perspektywie 7-8 lat jako realistyczne. Zaznacza, że konieczne jest stworzenie nowego uaktualnionego raportu kosztów i korzyści – zbudowanie nowego bilansu. Za słabość dotychczasowych dyskusji uznaje on ograniczone horyzonty czasowe, biorące pod uwagę w zasadzie bieżącą sytuację, a abstrahujące od dłuższej perspektywy, tymczasem „musimy brać pod uwagę nie koszty wynikające z byłej czy obecnej architektury instytucjonalnej strefy euro, tylko takiej, w jakiej ona może być za lat 7-8, co jest realistycznym terminem naszego przystąpienia”. Elżbieta Mączyńska, przewodnicząca Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego (PTE) jest zdania, że teraz Polsce nie opłaca się wejść do strefy euro, gdyż koszty przewyższają korzyści. Jan Winiecki z RPP mówi wprost, że unia walutowa ma w obecnej formie więcej minusów aniżeli plusów¹⁷. Ryszard Kokoszczynski, zastępca dyrektora Instytutu Ekonomicznego NBP traktuje wejście do strefy euro jako „pewien projekt masowy, który wymaga mobilizacji instytucji publicznych, społeczeństwa”. Jego zdaniem bardzo ciekawe jest pytanie, które niedawno postawił premier Wielkiej Brytanii, a którego nikt nie potraktował poważnie: „Czy nie można integracji pogłębiać raczej wokół wspólnego rynku niż wokół wspólnej waluty”¹⁸. Według Andrzeja Kaźmierczaka (RPP) ścisła integracja walutowa Polski ze strefą euro będzie możliwa jedynie po osiągnięciu realnej konwergencji gospodarczej¹⁹, a „przedwczesne przyjęcie euro stworzy ryzyko utrwalenia, a nawet wzmocnienia istniejących różnic w rozwoju gospodarczym między Polską a strefą euro”²⁰. Z racji opóźnienia rozwojowego Polski wobec reszty strefy euro „warto wykorzystać nadchodzącą dekadę do utrzymania wysokiej stopy wzrostu PKB w stabilnych warunkach gospodarczych”.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Wypowiedź w Radio Tok FM, 26.03.2013.

¹⁸ Wypowiedzi ekonomistów zebranych na Forum Bankowym Związku Banków Polskich, za: „Obserwator Finansowy”, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/regulacje-dla-bankow-to-klopot-dla-gospodarki> (18.03.2013).

¹⁹ <http://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/kazmierczak-scisla-integracja-walutowa-w-ramach-emu-po-osiagnieciu-realnej-konwergencji/?k=dispatches> (3.06.2013).

²⁰ „Integracja ze strefą euro może przynieść polskiej gospodarce korzyści, ale łączy się również z kosztami. Koszty z pewnością będą przez Polskę poniesione, podczas gdy korzyści są jedynie potencjalne”, zob. A. Kaźmierczak w artykule zamieszczonym w opracowaniu Biura Analiz Sejmowych: *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*.

Jeśli traktować stopę procentową jako instrument kontrolowania stabilności gospodarki, to wejście do unii monetarnej pozbawia państwo tego narzędzia, odbierając możliwość prowadzenia autonomicznej polityki monetarnej. Konieczne staje się znalezienie substytutu(ów) tego instrumentu, tak by w sytuacji szoków asymetrycznych zapewnić elastyczność. „Niestety nie mamy zbyt szerokiej wiedzy, czy w ogóle możliwy jest do osiągnięcia poziom elastyczności pozwalający na bezpieczną rezygnację z własnej polityki pieniężnej. To jedno z wyzwań, którymi niewątpliwie powinien zająć się nowy raport o kosztach i korzyściach przyjęcia nowej waluty”; „(...) jeżeli kraj taki jak Polska ma zrezygnować z własnej polityki pieniężnej, musi nie tylko uniknąć błędów poprzedników, ale też być maksymalnie zabezpieczonym przed potencjalnie nowymi ryzykami. Dlatego tak ważne jest, żeby rezygnując z niezależnej polityki pieniężnej, posiadać szereg innych narzędzi reagowania na nierównowagi makroekonomiczne”²¹.

Z jednej strony realia, tj. stopień integracji ze strefą euro, przemawiają za zasadnością przyjęcia wspólnej waluty, z drugiej nastawienie społeczeństwa nie wskazuje, aby panował co do tego szerszy konsensus. Ponieważ 75% polskiego eksportu płynie na wewnętrzny unijny rynek, wejście do eurostrefy oznaczałoby zniknięcie wszelkich opłat za transakcje finansowe, wynikających ze zmiennych kursów wymiany, co poprawiłoby zdecydowanie zyskowność działalności eksportowej. Tymczasem według szacunków na początku 2013 r. prawie 60% Polaków było sceptycznych wobec euro. Jednocześnie największą przeszkodą we wprowadzeniu euro mogą być nie tyle kryteria gospodarcze, ile brak niezbędnej do zmiany konstytucji większości sejmowej. Nawet niemiecki „Spiegel” zauważa, że w Polsce szykuje się walka kulturowa, w której obóz rządowy argumentuje, iż tylko wchodząc do eurostrefy, Polska utrzyma swoją konkurencyjność, a dla narodowo-konserwatywnej opozycji gra toczy się o niepodległość Polski. Biznes wydaje się podzielony co do wprowadzenia euro. Generalnie, o ile małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) i mikrofirmy ignorują te kwestie lub wykazują marginalne nimi zainteresowanie, duże firmy, zwłaszcza te już obecne na zagranicznych rynkach poprzez eksport, opowiadają się za członkostwem w eurostrefie w nadziei, że usprawni to prowadzenie działalności głównie wskutek eliminacji ryzyka kursowego i związanych z tym kosztów. Paradoksalnie na uczestnictwie Polski w UGW stracić mogą banki, które dzięki istnieniu różnych walut miały zapewnione dodatkowe źródła dochodu, np. poprzez oferowanie instrumentów typu *swapy*

²¹ I. M o r a w s k i, *Rezygnacja z własnej polityki pieniężnej może dużo kosztować*, „Forsal” 11.03.2013.

walutowe. Korzyścią będzie jednak w ich przypadku dostęp do linii kredytowych oferowanych przez Europejski Bank Centralny (EBC), np. *LTRO*. EBC w ramach walki z kryzysem sięgał po różne instrumenty, zarówno tradycyjne, jak obniżka stóp procentowych, jak i mniej klasyczne, w postaci programu skupu obligacji *SMP* (*Securities Market Programme*) czy długoterminowego kredytu udzielanego bankom w formie trzyletnich operacji *LTRO* (*Long Term Refinancing Operations*). *LTRO* traktowane są przez specjalistów od finansów „jako trzyletni okres dany na uporządkowanie finansów publicznych gwarancjami płynności”. EBC „wpuścił” w dwóch transzach na rynek prawie 1 bln euro niskooprocentowanego pieniądza.

Umiarkowane zainteresowanie wprowadzeniem euro wykazują konsumenci. O ile z ich perspektywy im niższy kurs wymiany, tym lepiej, o tyle eksporterów satysfakcjonuje wyższa relacja wymiany, dająca przewagę konkurencyjną (według indeksu *BigMaca* „*The Economist*” w 2012 r. złotówka była o ok. 32% niedowartościowana).

Kontrfaktyczna analiza uczestnictwa Polski w strefie euro do 2007 r. wykazała, że byłoby ono wysoce nieopłacalne i skutkowało znacznie większą fluktuacją PKB (od -6% do +9% wobec rzeczywistych od 1% do 7%)²². Elastyczny kurs wymiany i niezależna polityka monetarna okazały się zatem cennym czynnikiem stabilizującym. Do podobnych wniosków prowadzi kontrfaktyczna analiza przeprowadzona dla Polski i Słowacji, wykorzystująca neokeynesowski model równowagi ogólnej *DSGE*²³. Wynika z niej, że gdyby Polska przyjęła euro, wartość produkcji w okresie kryzysu, tj. w latach 2008-2009, byłaby niższa o ok. 10-15%, natomiast na Słowacji, zakładając, że kraj ten nie wstąpiłby do eurolandu, byłaby o ok. 20% wyższa. Zmiany te miałyby charakter krótkotrwały, tj. obejmujący 3-4 kwartały, i dotyczyłyby głównie sektora dóbr handlowych.

Sceptycyzm wobec wprowadzenia euro widoczny jest także w publikacjach nie *stricte* naukowych (paranaukowych). Według raportu Instytutu Sobieskiego z listopada 2012 r. *Europejski ład gospodarczy w 2020 roku* nie można sformułować stabilnej prognozy rozwoju strefy euro, a projekt euro jest bardzo labilny i ryzykowny²⁴. Rzekome korzyści ze wspólnej waluty w obliczu elektronicznego pieniądza tracą na znaczeniu. Zatem szybkie dążenie do wejścia do strefy wydaje się zupełnie nielogiczne, kontrproduktywne, wręcz szkodliwe.

²² M. Brzoza - Brzezina, K. Makarski, G. Wesołowski, *Would it have paid to be in the eurozone?* „NBP Working Paper” No. 128, Warszawa 2012.

²³ A. Toró j, *Poland and Slovakia during the crisis: would the euro (non-)adoption matter?* MF Working Paper Series, No. 13, May 2012.

²⁴ J. F. Staniłko (red.), *Europejski ład gospodarczy w 2020 roku. Raport*, Warszawa 2012.

Strefa euro daleka jest od zażegnania obecnego kryzysu, a przystąpienie do niej nie jest dobrym rozwiązaniem.

W analizach pojawia się często kwestia tzw. ryzyka przegrzania i następującego po nim nagłego zatrzymania. Specjaliści mówią w tym przypadku o tzw. *sudden shock*, nagłym szoku, który obejmuje zarówno niespodziewane ustanie napływu kapitału (*sudden stop*), jak i gwałtowny odpływ już obecnego (*surge in outflow*). Ustanie napływu kapitału zagranicznego, dotąd kierującego się wyższą stopą zwrotu, pojawia się po przejściowym „rozgrzaniu” gospodarki zbyt niską, jak na jej warunki, wspólną dla wszystkich stopą procentową obowiązującą w unii walutowej, która nie oddaje zróżnicowanej sytuacji makroekonomicznej poszczególnych państw. „Nagłe zatrzymanie” oznacza gwałtowne wysychanie zewnętrznego finansowania. To właśnie ta sekwencja i gwałtowność przepływów kapitałowych jest według części ekonomistów pierwotnym źródłem spadku konkurencyjności krajów południowej Europy. Ich sytuacja powinna być dla Polski ważną lekcją płynącą z obecnego kryzysu. Pozwala ona dostrzec skutki szybkiego chłodzenia „przegrzanej” w efekcie wyznaczenia niższych stóp procentowych gospodarki późniejszym nagłym zatrzymaniem napływu kapitału.

Nie powinny zatem dziwić coraz popularniejsze apele o wprowadzenie pewnej kontroli kapitału, co sugeruje nawet MFW²⁵. Określone restrykcje miałyby zapobiegać powstawaniu bańki, tak aby nie powtórzył się scenariusz *PIIGS*. Napływający kapitał nie może zakłócać rozwoju gospodarczego. Powinien być także odpowiedniej jakości, dlatego dużo bardziej od inwestycji portfelowych preferowane są bezpośrednie inwestycje zagraniczne (*BIZ*). Wolumen kapitału płynącego z zagranicy musi być możliwy do absorpcji przez gospodarkę krajową (aby nie dochodziło do „przegrzania”). Ekspertsi przyznają jednak, że wyznaczenie optymalnego wolumenu kapitału jest bardzo trudne.

Wśród innych zagrożeń, mogących pojawić się w konsekwencji wprowadzenia euro, wymienia się pogorszenie pozycji wyjściowej dla wprowadzonej „Sześciopakiem” oceny w ramach procedury nadmiernej nierównowagi (*MIP – Macroeconomic Imbalance Procedure*), umożliwiającej krajom „doganiającym” wykazywać wyższe wartości pewnych wskaźników. „Sześciopak” to potoczna nazwa dla pakietu pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy²⁶. W jego skład wchodzi elementy o charakterze rekomendacji (ramię prewencyjne), jak

²⁵ M. W. Klein, *Capital controls: Gates versus walls*, <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-gates-versus-walls> (17.01 2013).

²⁶ *EU Economic governance: a major step forward*, MEMO 11/364, <http://europa.eu/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=MEMO/11/364&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (31.05.2011).

i tzw. ramię korygujące²⁷. Przewiduje on utrzymywanie zdrowych finansów publicznych w krajach członkowskich, zezwalając na wzrost ich wydatków w tempie równym średniookresowemu wzrostowi gospodarczemu oraz zakotwiczenie przyjętych postanowień w dokumentach o randze konstytucji w prawie krajowym. Koncentruje się nie tylko na kwestii nadmiernego deficytu, ale również długu publicznego, zakładając przy tym możliwość nałożenia sankcji (depozyt na nie oprocentowanym rachunku), o wprowadzeniu których decyduje głosowanie odbywające się w ramach tzw. odwróconej procedury („uważa się je za przyjęte, chyba że powstanie grupa wetująca”). Ponadto nadzorowi podlegają także inne polityki gospodarcze. Przewiduje się bowiem procedurę tzw. nadmiernej nierównowagi, która dotyczyć ma takich wymiarów, jak saldo na rachunku obrotów handlowych, poziom zadłużenie prywatnego czy ceny nieruchomości. Trudno zaprojektować jednak dokładne wskaźniki, którymi należałoby się posługiwać w przyszłości, chcąc określić istnienie „nadmiernej nierównowagi”. Należy nadmienić, że w opinii niektórych ekonomistów problemem są nie tyle same nierównowagi, ile brak regulacji uniemożliwiających ich narastanie, co skutkuje powstaniem baniek spekulacyjnych²⁸. Jak zakłada procedura nadmiernej nierównowagi, Komisja Europejska ocenia państwa, stosując tablicę wyników (ang. *scoreboard*), w zakresie elementu zewnętrznego, konkurencyjności i biorąc pod uwagę wymiar wewnętrzny. Pierwszy filtr oceny to Mechanizm Wczesnego Ostrzegania (*Alert Mechanism Report – ARM*). Po jego wydaniu wysyłane są rekomendacje, a po nich w przypadku niesatysfakcjonującej reakcji nakładana jest kara pieniężna wysokości 0,1 %PKB.

²⁷ M. G ö t z, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012, s. 110.

²⁸ C. B o r i o, P. D i s y a t a t, *Global imbalances and the financial crisis: Link or no link*, “BIS Working Papers” No. 346, May 2011.

Tabela 1

Procedura nadmiernej nierównowagi – dopuszczalne progi

Element zewnętrzny		Konkurencyjność			Wymiar wewnętrzny					
	Średnia z trzech lat salda na rachunku obrotów bieżących (% PKB)									
	Pozycja inwestycyjna netto (% PKB)									
	% zmiana w okresie trzech lat efektywnego kursu wymiany REER									
	% zmiana w okresie pięciu lat udziału w światowym eksporcie									
	% zmiana w okresie trzech lat kosztów pracy									
	% zmiana rok do roku cen nieruchomości									
	Kredyty udzielone w sektorze prywatnym (% PKB)									
	Zadłużenie prywatne jako % PKB									
	Zadłużenie publiczne jako % PKB									
	Średnia z trzech lat stopy bezrobocia									
	<-4, >6									
	<-35									
	±11 & ±5									
	<-6									
	>9 & >12									
	>6									
	>15									
	>160									
	>60									
	>10									

Źródło: *Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard: Eurostat indicators to support the detection of macroeconomic imbalances*, STAT 12/25, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/12/25&type=HTML> (14.02.2012).

Zatem abstrahując od spełnienia warunków przez Polskę, a więc od tego, jak bardzo upodobni się do eurolandu (konwergencja) i jak dobrze będzie przygotowana (kryteria konwergencji), szanse i zagrożenia związane z członkostwem w strefie euro w dużej mierze zależą od tego, jak sama strefa upora się z kryzysem. Niektórzy ekonomiści przyznają, że Polska ma nawet swego rodzaju

komfort, pozostając poza eurostrefą i ciesząc się związaną z tym swobodą i korzyściami większej autonomii, jednocześnie prowadząc reformy mające na celu wprowadzenie wspólnej waluty w najbardziej optymalnym momencie²⁹.

W kręgach konserwatywnych pojawiają się też opinie, według których toczące się „euro[pejskie] dyskusje są w zasadzie atrapą zastępującą faktycznie potrzebną Polsce dyskusję na temat strategicznych celów rozwojowych kraju”³⁰. Bez nich³¹ Polsce grozi wpadnięcie w pułapkę średniego dochodu, tj. osiągnięcie wyższych stanów średnich, ale nie poziomu wysoko rozwiniętej gospodarki. Jednocześnie z najnowszego opracowania przygotowanego pod kierunkiem prof. J. Hausnera *Jak awansować w lidze światowej? Raport konkurencyjności polskiej gospodarki* wynika, że o ile Polska radzi sobie z problemami koniunkturalnymi, to jednak zaniedbuje rozwiązywanie problemów strukturalnych – „niby wciąż silni, tracimy rozwojową siłę (...), uwaga rządzących skierowana jest na walkę z doraźnymi skutkami spowolnienia, umykają im kwestie strategicznych wyzwań” (Hausner)³². Za jedno z kluczowych dla Polski wyzwań autorzy raportu uznają zmiany demograficzne, które determinują niekorzystnie rozwój gospodarki i potencjalne zainteresowanie nią inwestorów z zagranicy. Wejście do strefy euro nie miałyby zatem żadnego istotnego przełożenia na szybszy rozwój gospodarczy Polski, a jedynie doprowadziło do nieoptymalnej dla naszych potrzeb polityki budżetowej (pełen pakt fiskalny) i monetarnej (stopy procentowe ustalane dla całej strefy). Ponadto, oprócz nieuchronnego wzmocnienia waluty w ramach *ERM2* i jednorazowych kosztów związanych z partycypacją w *ESM* (dla Polski wycenianych na około 30-40 mld euro), Polska utraci też istotne elementy suwerenności gospodarczej poprzez wejście do unii bankowej³³. Polska powinna zatem przystąpić do strefy euro dopiero w momencie, gdy upora się z własnymi słabościami i wypracuje mechanizmy gwarantujące odporność na kolejne kryzysy³⁴. W przeciwnym razie ewentualne

²⁹ J. Zielonka, w: M. P i e l a c h, *Budżet UE to dowód, że Europa nigdy nie będzie jednym państwem*, „Obserwator Finansowy” 7.02.2013.

³⁰ J. F. S t a n i ł k o, *Zadbać o siebie*, „Rzeczpospolita” 6.01.2013.

³¹ „Dyskutujemy zatem o tym, co zrobić, aby w ciągu najbliższych kilkunastu lat złoty stał się regionalną walutą rozliczeniową i rezerwową na podobieństwo franka szwajcarskiego, Warszawa została drugim po Londynie największym europejskim centrum finansowym poza strefą euro oraz znaczącą globalnie doliną firm IT, oraz jak zbudować kilka skupisk nowoczesnego przemysłu, będących motorami polskiego eksportu (Rzeszów, Śląsk, Kraków, Wrocław), a także jak uczynić Polskę maksymalnie bezpieczną i wydajną energetycznie. Proponuję, choć nie wierzę, by taka dyskusja się żywiłowo się rozkręciła”, *ibidem*.

³² Zob. w: *Raport konkurencyjności polskiej gospodarki: demograficzna katastrofa jest nieuchronna*, „Forsal” 14.06.2013.

³³ J. F. S t a n i ł k o, *Zadbać o siebie...*

³⁴ J. K u n d e r a, *Euro Crisis and the EMU Institutional Reforms*, „EQUILIBRIUM. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” vol. 8 (1), 2013, s. 30.

koszty mogą neutralizować występujące do tej pory korzyści czerpane z uczestnictwa Polski w UE (głównie jednolitym rynku).

Inne z przeprowadzonych badań³⁵ ekonometrycznych wykazały stosunkowo duży wpływ wahań kursu dolara amerykańskiego na kursy walut Polski, Czech i Węgier. Wnioski te sugerują, że wahania kursu dolara amerykańskiego mogą być źródłem powstania zaburzeń w procesie ich integracji ze strefą euro.

Przekrojowe i kompleksowe badania na temat efektów związanych z przystępowaniem do strefy euro nowych państw w warunkach (po)kryzysowych wskazują na wielowymiarowość kontekstu i różnorodność zmiennych, jakie do rzetelnej oceny skutków członkostwa są potrzebne³⁶. Zarówno odpowiednia polityka krajowa, jak i wspólna europejska muszą ze sobą współgrać. Zmienne pokryzysowe otoczenie sprawia, że szacunki zysków i strat są jeszcze bardziej obciążone warunkami niż to miało miejsce wcześniej (tj. dla uprzednich kalkulacji opłacalności z wprowadzenia euro). Bez względu na szczegóły nowej architektury strefy euro, kolejne wstępujące kraje muszą liczyć się z „oferowaną niejako w pakiecie” większą integracją fiskalną, ale i koniecznością zrzeczenia się części suwerenności. Ważną lekcją dla „pre-ins” płynącą z sytuacji państw peryferyjnych strefy euro jest potrzeba uprzedniego przeprowadzenia reform gwarantujących większą elastyczność i konkurencyjność gospodarek oraz zapewnienie zdrowych finansów publicznych. W naszym interesie jest zatem faktyczne (a nie tylko *pro forma* w celu samego spełnienia wymogów) przygotowanie się do nowych realiów funkcjonowania w ramach strefy euro. Wiele pytań nadal jednak pozostaje bez odpowiedzi: czy zasadne jest stosowanie kryteriów z Maastricht, czy nowe regulacje bankowe nie wpłyną negatywnie na segmentację rynków finansowych w Europie? Czy przypadek *PIIGS* nie przeczy hipotezie endogeniczności optymalnego obszaru walutowego (OWW), a więc pośrednio, czy nowe elementy unii fiskalnej nie ograniczą w przypadku krajów takich jak Polska procesów doganiania³⁷? W tym kontekście należy nadmienić, że niektóre z badań podkreślają możliwość pojawienia się konwergencji *ex post*, czyli akcentują endogeniczny charakter tej kategorii, implikując

³⁵ J. Biłski, M. Janicka, M. Konarski, *Integracja rynków walutowych wybranych krajów Europy Środkowej z rynkiem euro w perspektywie ich przystąpienia do ERM II i Unii Gospodarczo-Walutowej*, „Materiały i Studia – NBP” z. 291/2013.

³⁶ A. Torój (ed.), E. Bednarek, J. Bęza-Bojanowska, J. Osińska, K. Waćko, D. Witkowski, *EMU: the (post)crisis perspective. Literature survey and implications for the euro-candidates*, „MF Working Paper Series” No. 11, March 2012.

³⁷ Por. wyniki prac M. T. Borsari, N. Metiu, *The evolution of economic convergence in the European Union*, Discussion Paper Deutsche Bundesbank No. 28/2013, wskazujące w długim okresie na brak faktycznej konwergencji w UE i występowanie jedynie regionalnych klubów konwergencji oraz utrzymywanie się podziałów na stare i nowe kraje członkowskie, a także pewnej dywergencji wewnątrz strefy euro.

przyspieszenie konwergencji po przyjęciu euro³⁸. Jednak podjęta w jednym z „Monitorów NBP” odwołująca się do analizy literatury „próba podsumowania doświadczeń z pierwszej dekady funkcjonowania strefy euro w kontekście hipotezy endogeniczności optymalnych obszarów walutowych³⁹, zgodnie z którą wzrost intensywności wymiany handlowej między krajami prowadzi do synchronizacji cykli koniunkturalnych, nie pozwoliła na jednoznaczne potwierdzenie tej hipotezy”.

Aktywność gospodarcza w Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, wykazuje zależność od sytuacji gospodarek państw strefy euro, ale jak sugerują badania, jest to raczej wynik transmisji, a nie jednoczesnych (synchronicznych) szoków⁴⁰. Taka opóźniona zależność może implikować nieoptymalny z punktu widzenia polskich potrzeb charakter polityki prowadzonej przez EBC. Ponadto powolne „doganianie” krajów eurolandu pod względem poziomu PKB *per capita*, a więc konwergencja szacowana na okres ok. 28 lat oznacza, że jeszcze przez prawie trzy dekady struktura polskiej gospodarki odbiegać będzie od tej występującej w strefie euro, co z kolei pozwala zakładać wysokie prawdopodobieństwo szoków asymetrycznych. W pewnym uproszczeniu można to interpretować jako jeden z argumentów wskazujący na nieracjonalność pospiesznego przyjmowania euro na obecnym etapie rozwoju. Powtarzając za Jörgiem Asmussenem z EBC, można stwierdzić, że nowe kraje członkowskie UE, w tym Polska, powinny wchodzić do strefy euro szybko, ale nie za szybko – *allegro ma non troppo*⁴¹.

Podczas gdy rząd i środowiska prorządowe postulują potrzebę w miarę szybkiego wprowadzenia euro, przy czym niektórzy z polityków wskazują wręcz na konieczność ustalenia konkretnej daty tej akcesji⁴², stanowisko NBP czy Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) raczej dowodzi, iż dawny entuzjazm wobec euro wydaje się gasnąć w tych gremiach. Świadczyć o tym może np. zniknięcie zapisu o woli i gotowości do jak najszybszego wprowadzenia euro, jakie pojawiało się w oficjalnych dokumentach RPP po jej cyklicznych posie-

³⁸ P. K r a j e w s k i, K. P i ł a t, M. M a c k i e w i c z, *Ocena wpływu cykliczności polityki fiskalnej na synchronizację cyklu koniunkturalnego w Polsce i strefie euro*, „Materiały i Studia – NBP” z. 266/2012.

³⁹ „Monitor konwergencji realnej kwiecień 2013”, Agnieszka Szczypińska, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Ministerstwo Finansów. Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki.

⁴⁰ K. K o n o p c z a k, *Konwergencja gospodarek państw Europy Środkowo-Wschodniej względem strefy euro – test wspólnego trendu i wspólnego cyklu*, „Bank i Kredyt” nr 44 (4), 2013, s. 353-374; 370.

⁴¹ J. A s m u s s e n, *Auf dem Weg zum Euro – allegro ma non troppo*, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130825.de.html> (25.08.2013).

⁴² Danuta Hübner, Dariusz Rosati.

dzeniach. Najpewniej wiązać to można z będącą następstwem wprowadzenia euro utratą pozycji i funkcji pełnionych przez te instytucje do tej pory (prezes NBP będzie uczestniczył w spotkaniach prezesów i gubernatorów ESBC, NBP będzie natomiast wykonawcą decyzji EBC odpowiedzialnym za utrzymanie rezerw walutowych, zarządzanie rezerwami obowiązkowymi banków, przeprowadzanie operacji otwartego rynku, zapewnianie płynności sektora, ponadto będzie składał się na rezerwy EBC, wniesie wkład do kapitału subskrypcyjnego, będzie musiał wykorzystywać rezerwy do obrony złotego w *ERM2*, ale będzie też miał udział w zyskach generowanych przez EBC). Wejścia do strefy euro nie można traktować w kategoriach binarnych – „jak nie wejdziemy teraz, to wszystko się przed nami zamknie”. Nie wydaje się zatem zasadne twierdzenie, jakoby Polska nie przystępując szybko do strefy, traciła w wymiarze dyplomatycznym. Przetarasowania na scenie unijnej, zwrot ku socjalistycznym rządóm we Francji, rosnący eurosceptycyzm Wielkiej Brytanii sprawiają, że między innymi Niemcy poszukują nowych sojuszników, wobec czego kryzys *de facto* powinien być nas wyleczyć z kompleksów: „(...) obawy, że Europa nam ucieknie, są na wyrost, bo ona nas także potrzebuje”⁴³.

Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Paul Krugman uważa, że Polska nie powinna przyjmować wspólnej waluty. W opinii analityków, także dla inwestorów zagranicznych pozostawanie Polski poza eurostrefą nie stanowi problemu⁴⁴. „Polska skorzystała na elastycznym kursie złotego w kryzysie 2009 r., bo mimo powiązań gospodarczych z resztą UE, a zwłaszcza strefą euro, pomogło to jej uniknąć recesji”⁴⁵. Należy podkreślić, że dla gospodarek stosunkowo zamkniętych, ale dużych, takich jak Polska, posiadających płynny rynek kapitałowy i walutowy, w których istotną rolę odgrywa popyt krajowy, argumenty za ustaleniem sztywnego kursu waluty są mniej przekonujące niż w przypadku małych i otwartych państw, wystawionych na ryzyko rynków finansowych.

Według Cezarego Wójcika z Katedry Finansów Międzynarodowych SGH, b. doradcy prezesa NBP i szefa Biura ds. integracji ze strefą euro w NBP, „ze względów politycznych Polska przyjmie euro nie wcześniej niż za 10 lat (ta kadencja Parlamentu to 3 lata, kolejna 4 raczej też nie, do tego dochodzą co najmniej 2 lata *ERM2*, co razem daje około 10 lat), a związanej z tym utraty

⁴³ Ludwik Kotecki, główny ekonomista Ministerstwa Finansów, zob. http://forsal.pl/artykuly/684752,kotecki_europociag_nam_nie_odjedzie.html (25.02.2013).

⁴⁴ http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13392645,Analitycy_euro_dla_Polski_nie_na_tym_etaapie_debata.html#ixzz2KmbzbyRT (13.02.2013).

⁴⁵ „Wspólna waluta o stałym, sztywnym kursie wymusza sztywne ceny, a sposobem zdobywania konkurencyjnej przewagi jednych państw nad innymi jest obniżka kosztów i płac. Na przykładzie krajów śródziemnomorskich widać, jak jest to trudne” – Alex Lehmann z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, www.forbes.pl (15.02.2013).

suwerenności nie należy się bać (stracimy autonomię w podejmowaniu decyzji odnośnie do stóp procentowych w Polsce, z drugiej strony będziemy mieli udział w decyzjach na poziomie europejskim)⁴⁶.

Mając na uwadze zależne od opcji politycznej czy instytucji i obecne w kręgach samych ekonomistów rozbieżności w ocenie kosztów i korzyści płynących z członkostwa w strefie, a także trudności z ich aktualnym i rzetelnym oszacowaniem wynikającym ze skali (po)kryzysowych modyfikacji i reform, należy podkreślić, że „nie chodzi o to, by w eurostrefie być, lecz o to, by się w niej utrzymać i skorzystać, (...)”, a dyskusja musi się toczyć wokół kwestii: czy Polskę na to stać i czy jej gospodarka poradzi sobie na dłuższą metę⁴⁷.

Według badań *Grant Thornton* cytowanych przez polskie media na początku czerwca 2013 r. poparcie środowisk biznesowych dla przyjęcia euro wynosi już tylko 56% – mniej niż w Danii (59%), na Litwie 64%) czy Łotwie (61%).

...wskazuje na konieczność rozszerzenia kryteriów konwergencji...

Z wprowadzeniem wspólnej waluty ściśle związany jest problem konwergencji. Najpopularniejszą w odbiorze medialnym jest z pewnością konwergencja nominalna, czyli tzw. zbieżność stóp podstawowych kategorii makroekonomicznych zapisanych w Traktacie z Maastricht, stąd nazywana kryteriami z Maastricht. Z powodu kryzysu panuje zamieszanie w ich wyznaczaniu⁴⁸. Np. na początku roku kryterium inflacji nie spełnialiśmy, bo jego wyznacznikiem były Szwecja, Irlandia i Grecja, czyli jeden kraj spoza strefy euro i dwa kraje objęte programem ratunkowym. Tak samo byłoby w przypadku stóp procentowych, ale wyłączono Irlandię i Grecję, bo są w programie, pozostała więc Szwecja z bardzo niskimi stopami i Polska z najwyższymi w Europie. To według ekspertów pokazuje niestety pewną nieprzystawalność kryteriów do obecnej sytuacji. Postępy na drodze do ich spełnienia publikowane są co miesiąc przez Ministerstwo Finansów. Jak wynika z wrześniowego „Monitora konwergencji” Polska wypełniała w lipcu 2013 r. dwa z czterech kryteriów konwergencji nominalnej. Było to kryterium stabilności cen – średnie 12-miesięczne tempo wzrostu indeksu *HICP* wyniosło 1,8% i było niższe o 0,6 pkt. proc. od wartości

⁴⁶ http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13405786,Doradca_prezesa_NBP_Polska_raczej_nie_przyjmie_euro.html#ixzz2KxL1JMDP (15.02.2013).

⁴⁷ http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13392645,Analitycy_euro_dla_Polski_nie_na_tym_etapie_debata.html#ixzz2Kn0BBWMw (13.02.2013).

⁴⁸ L. Kotecki, za: „DGP” 25.02.2013.

referencyjnej, oraz kryterium stóp procentowych – średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła 4,1% i była o 1,0 pkt. proc. niższa od wartości referencyjnej, która osiągnęła 5,1%. Kryterium fiskalnego nie spełniamy ze względu na nałożoną na Polskę procedurę nadmiernego deficytu, podobnie jak kryterium kursu walutowego ze względu na fakt, że Polska nie uczestniczy w mechanizmie *ERM2*.

Inny rodzaj zbieżności dotyczy konwergencji struktury gospodarki i poziomu PKB *per capita*. W 2012 r. Polska wypadła słabo, osiągając około 65% unijnego PKB (gorzej tylko Litwa, Łotwa, Bułgaria i Rumunia). Przygotowywany przez Ministerstwo Finansów „Monitor konwergencji cyklicznej” podkreśla pogłębienie się różnic między strukturami tworzenia PKB i inwestycji w Polsce i w strefie euro, ale jednocześnie zauważa trend wzrostowy w zakresie podobieństwa struktur konsumpcji między oboma obszarami. Ponadto podobnie kształtują się cykle koniunkturalne w Polsce i w strefie euro w zakresie wszystkich rozpatrywanych składowych. Wciąż niski pozostaje poziom skorelowania szoków dotyczących obu obszarów. Zarówno w przypadku szoków podażowych, jak i popytowych poziom współczynników korelacji jest niski. Wysokim stopniem synchronizacji charakteryzują się natomiast odpowiedzi gospodarki polskiej oraz strefy euro na impulsy koniunkturalne. Oznacza to podobieństwo szybkości dostosowań obu gospodarek po wystąpieniu zaburzenia. W najnowszym raporcie czytamy: „Stopień synchronizacji cykli koniunkturalnych stanowi ważne uwarunkowanie bilansu korzyści i kosztów członkostwa kraju w unii walutowej. Identyfikacja obszarów odpowiedzialnych za ewentualną desynchronizację cykli ułatwia bowiem dobór narzędzi instytucjonalnych pozwalających na zwiększenie symetrii szoków dotyczących obu obszarów gospodarczych lub na poprawę funkcjonowania alternatywnych względem niezależnej polityki pieniężnej i kursowej mechanizmów absorpcji szoków. Przeprowadzona w najnowszym numerze „Monitora” analiza wskazuje na wzrost podobieństwa kształtowania się cykli koniunkturalnych w Polsce i w strefie euro w zakresie wszystkich rozpatrywanych składowych. W kontekście podobieństwa struktur gospodarczych doszło zaś do pogłębienia różnic między strukturami tworzenia PKB oraz inwestycji w Polsce i w strefie euro. Trend ten w dużej mierze uznaje się za pochodną kryzysu finansowo-gospodarczego. Poza tym struktura inwestycji w Polsce w tym okresie była silnie determinowana trwającym procesem przygotowań do Euro 2012 oraz wysokim stopniem wykorzystania funduszy unijnych⁴⁹”. Mówiąc o tym rodzaju konwergencji – zbieżności cykli

⁴⁹ „Monitor konwergencji realnej kwiecień 2013”, Agnieszka Szczypińska, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Ministerstwo Finansów. Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki.

koniunkturalnych – można przytoczyć badania NBP wskazujące, że w ramach jedynej pozostającej w gestii państwa polityki fiskalnej praktyczne możliwości zastosowania reguły mającej na celu poprawę zbieżności przebiegu cyklu koniunkturalnego w Polsce z tym europejskim, dla którego jak należy mniemać, EBC prowadzić będzie politykę monetarną, jest znikoma⁵⁰. Trzeba też wspomnieć, że NBP chce w nowelizacji ustawy o Narodowym Banku Polskim dodać punkt przewidujący sformalizowane wyodrębnienie instrumentów na rzecz zapewnienia stabilności krajowego systemu finansowego⁵¹.

Jak wspomniano, bilans kosztów i korzyści z członkostwa Polski w strefie euro zależeć będzie w dużej mierze od tego, jak sama strefa upora się z kryzysem. W tym kontekście ekonomiści podkreślają potrzebę aktualizacji i rozszerzenia katalogu, tradycyjnie przyjmowanych za jedyny wymagany próg, kryteriów z Maastricht.

W wypowiedziach większości ekonomistów jako pokłosie kryzysu i jako lekcja z doświadczeń Hiszpanii, Irlandii czy Portugalii pojawia się kwestia spełniania więcej niż li tylko kryteriów nominalnych konwergencji. C. Wójcik proponuje pięć dodatkowych warunków uwzględniających specyfikę polskiej gospodarki. Dotyczą one realnej stopy procentowej, realnego kursu walutowego, inflacji, reguł fiskalnych i nadzoru bankowego.

Członek RPP Andrzej Bratkowski akcentuje znaczenie polityki fiskalnej jako „poduszki” bezpieczeństwa i jedyne go pozostającego w gestii państwa instrumentu po rezygnacji z autonomicznej polityki monetarnej. Jego zdaniem wejście do strefy euro powinno nastąpić przy dźugu poniżej 40% PKB, gdyż taki poziom da pole manewru dla polityki fiskalnej. „Kryzys pokazał, że dobre wykorzystanie automatycznych stabilizatorów może oznaczać gwałtowny wzrost dźugu publicznego w krótkim czasie, (...) niewątpliwie przy znacznie niższym dźugu zyskujemy większe pole manewru dla polityki fiskalnej, jako substytutu polityki monetarnej”.

Przedstawiciel zarządu NBP Andrzej Raczko podkreśla z kolei, że do strefy euro należy przystąpić dopiero wówczas, gdy upora się ona z obecną nieefektywnością, a w interesie Polski jest jak najkrótsze przebywanie w korytarzu ERM2. „Musimy wytrzymać co najmniej te 2 lata (...), a bez dodatkowego mechanizmu wspierającego, np. w postaci słupa walutowego ze strony EBC, to będzie bardzo trudno zrealizować”. Mało realistyczną i odważną, ale dla

⁵⁰ P. Krajewski, K. Piłat, M. Mackiewicz, *Ocena wpływu cykliczności polityki fiskalnej na synchronizację cyklu koniunkturalnego w Polsce i strefie euro*, Materiały i Studia – NBP z. 266/2012.

⁵¹ NBP chce uporządkować instrumentarium banku centralnego, „Obserwator Finansowy” 16.09.2013.

Polski niezwykle ważną, koncepcję niewchodzenia do korytarza *ERM2* przed przyjęciem euro zaproponował w kwietniu szef NBP Marek Belka: „Polska powinna sygnalizować, że wymóg pobytu w mechanizmie kursowym *ERM2* jest bardzo poważną barierą, która może uniemożliwić przyjęcie euro, dlatego należy choć próbować ubiegać się o zaproszenie do strefy euro bez obowiązku spełnienia kryterium kursowego”. Z racji rozmiarów rynku walutowego (duży) wejście do *ERM2* jest bardzo niebezpieczne, gdyż wystawia nas na różnego rodzaju spekulacje. Według C. Wójcika, Polska powinna zabiegać o elastyczną, ale symetryczną interpretację kryterium *ERM2*, czyli $\pm 15\%$ (obecnie $+15\%$, $-2,5\%$; w jej ramach na krańcach pasma NBP może w przypadku koniecznej interwencji liczyć na pomoc ECB, w środku pasma musi działać sam) oraz uściślenie wartości referencyjnej dla oceny inflacji (które wartości z jakich krajów są brane pod uwagę).

Zaproszeni do debaty przez prezydenta Komorowskiego w kwietniu 2013 r. ekonomiści, urzędnicy i przedstawiciele sektora prywatnego niemal jednoznacznie ocenili, że największy problem stanowić będzie kryterium fiskalne⁵². Stanisław Gomułka, główny ekonomista BCC uważa, że największym problemem jest deficyt budżetowy, który w skali całego sektora mieścił się w obszarze między 3% a 8% PKB⁵³ i który *de facto* odpowiada za 80-90% całego problemu wejścia do strefy euro. Grzegorz Kołodko uważa za bezpieczny poziom deficytu w okolicach 2%, a dług publiczny 50% PKB, a A. Bratkowski, członek RPP sugeruje maksymalnie 40% PKB jako „minimum, do którego powinniśmy dążyć”. Andrzej Rzońca, także z RPP, w tym kontekście traktuje za kluczową kontrolę wzrostu wydatków publicznych, która wymaga „silnie umocowanej w prawie reguły wydatkowej spójnej ze zreformowanym paktem stabilności i wzrostu”. Z kolei w opinii Rafała Antczaka, członka zarządu *Deloitte*, reforma wydatków w Polsce to nie tylko problem polityczny, ale także „braku zdolności do pogłębionej diagnozy na ile sektor publiczny w Polsce jest w ogóle efektywny”.

Brakuje jednoznacznych opinii na temat wykorzystania rezerw, którymi zarządza NBP (na koniec 2012 r. polski bank centralny miał rezerwy dewizowe warte ponad 82,5 mld euro). Część ekonomistów (G. Kołodko) uważa, że przed wejściem Polski do strefy euro nawet połowa rezerw powinna zostać przeznaczona na spłatę zadłużenia, potem ich utrzymywanie na tak wysokim poziomie nie będzie już konieczne w celu ewentualnej obrony kursu własnej

⁵² M. Pielach, zob. <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/bez-zmniejszenia-wydatkow-nie-ma-mowy-o-wejsciu-do-strefy-euro> (5.04.2013).

⁵³ Co wynika nie tylko z obecnego stanu koniunktury, ale powodowane jest przez dwa czynniki, według M. Belki zwiększające deficyt budżetowy w sposób strukturalny – OFE o ok. 0,6% PKB i możliwość korzystania z funduszy europejskich o ok. 1% PKB.

waluty. Należy jednak pamiętać, że przed wejściem do strefy euro złoty trafi do mechanizmu *ERM2*, czyli będzie musiał być walutą stabilną (kurs w *ERM2* to dziesięciodniowa średnia ruchoma z dziennych *fixingów*)⁵⁴. „Taką stabilizację mogą zapewnić właśnie rezerwy walutowe. Obniżenie poziomu rezerw w momencie, kiedy jesteśmy w *ERM2*, może więc zmniejszyć stabilność złotego. Z drugiej strony redukcja zadłużenia zagranicznego przy wykorzystaniu rezerw walutowych NBP zmniejsza ryzyko makroekonomiczne kraju, co wzmocniłoby stabilność naszej waluty w *ERM2*”.

Polska do przyjęcia euro musi być lepiej przygotowana. Minister Jacek Rostowski sugeruje dodatkowe kryteria, uwzględniające np. poziom *ratingu* w porównaniu do średniego w strefie euro, czy kryterium stopy bezrobocia zezwalające na odchylenia o 2-3 pkt. proc. w stosunku do średniej stopy bezrobocia w strefie euro (liczonej według metodologii unijnej). Prezes NBP proponuje z kolei stworzenie lepszych instrumentów reagowania na sytuacje kryzysowe „w zakresie podaży pracy, opracowanie polityki imigracyjnej oraz analizę, jak oszczędności w gospodarce przełożyć na kapitał długoterminowy i zmienić strukturę wydatków z bieżących na inwestycyjne”. Propozycje te mogą sprawiać wrażenie inicjatyw szerszych reform.

Generalnie środowisko ekonomistów, znacznie bardziej sceptyczne i mniej entuzjastyczne wobec członkostwa niż politycy, podpisuje się pod stwierdzeniem, zaczerpniętym z tytułu jednego z raportów, że „euro jest dla orłów” („*Euro for the Eagle*”). Posługiwać się nim mogą kraje faktycznie do tego gotowe, mające gospodarki o zdrowych fundamentach. Polskie środowisko naukowe postuluje konieczność przestrzegania wielu dodatkowych kryteriów (aby nie popełnić błędów *PIIGS* i nie pozwolić np. na boom na rynku nieruchomości), np. w zakresie poziomu bezrobocia czy relacji tradycyjnych wskaźników do poziomów obowiązujących w eurostrefie, a więc stopnia rzeczywistej zbieżności gospodarki polskiej i eurolandu. Akcentowana jest też potrzeba rewizji bilansu kosztów i korzyści, a te ostatnie z racji ogólnoświatowych zmian ulegają pewnej deprecjacji (spada znaczenie tradycyjnej wymiany i tym samym kwestia kosztów transakcyjnych, a niższe stopy sprzyjające inwestycjom nie zawsze są

⁵⁴ L. Kotecki: „Nie możemy wejść do ERM II bez zmienionej konstytucji lub pewności, że gdy będziemy w ERM II uda się ją zmienić. Inaczej będzie to obciążone ogromnym ryzykiem. Jeśli okazałoby się, że są kłopoty ze zmianą ustawy zasadniczej, to kurs złotego w korytarzu walutowym byłby narażony na silne wahania. Po drugie, co się stanie, jeśli po dwóch latach pobytu w ERM II nie udałoby się zmienić konstytucji i do strefy euro nie weszlibyśmy. To mogłoby okazać się pułapką, do tego bardzo kosztowną, w której się zatrzaskniemy. Zostaniemy w sytuacji zawieszenia, jeszcze nie mamy euro, ale złoty już nie jest elastyczny, bo działa w rygorach korytarza walutowego. Dlatego naszym założeniem zawsze było być w nim maksimum dwa lata, czyli minimum tego, co wymaga Bruksela”, za: *Europa nam nie odjedzie*, www.gazetaprawna.pl (25.02.2013).

lepsze dla gospodarki (*vide* nieefektywne inwestycje w sektorze mieszkaniowym w Hiszpanii). Podsumowując, o ile politycy i przedsiębiorcy są za szybkim przyjęciem wspólnej waluty, ekonomiści i naukowcy wykazują daleko posuniętą ostrożność. Ale „czy można pozostać znaczącym członkiem Unii Europejskiej, jeżeli się założy, że będzie się w nieskończoność poza strefą euro”⁵⁵.

Nie należy spieszyć się z przystąpieniem do strefy euro, lecz rozpocząć systematyczne, kompleksowe przygotowania do przyjęcia wspólnej waluty w średnim okresie – ocenia szef Wydziału Integracji Europejskiej w NBP Tomasz Ciszak⁵⁶. Przygotowania powinny mieć na celu spełnienie zarówno nominalnych kryteriów konwergencji, jak i konwergencji realnej, tak aby PKB Polski *per capita* wyniósł w 2020 r. ok. 80-85% średniego PKB UE. W styczniu 2013 r. szacowano ją na 65% średniej UE, co pozwala przypuszczać, że za 20-30 lat dogonimy Europę.

Przygotowania muszą też dotyczyć kwestii prawnych, przede wszystkim zmiany konstytucji. Ze względu na trudności ze zdobyciem niezbędnej większości w Sejmie, by wprowadzić euro, premier pod koniec marca opowiedział się za pomysłem wprowadzenia do konstytucji zapisów, iż o przystąpieniu do strefy zadecyduje referendum (uzyskanie zgody na taką zmianę jest łatwiejsze).

Używając obrazowych porównań, Polska nie może sobie pozwolić na krótkotrwałe zorientowanie tylko na uzyskanie zgody na akcesję poprzez samo spełnianie kryteriów, czyli jak to ujmuje wiceprezes banku Węgier – „syndrom boksera”⁵⁷. Faktycznie liczyć się powinna realna konwergencja, a zatem tzw. wiązka kształtowania się podstawowych kategorii ekonomicznych nie może się zanadto rozchodzić.

Syntetycznym wskaźnikiem rzeczywistej gotowości gospodarki kraju do przyjęcia wspólnej waluty może być tzw. test Browna, czyli nieformalny zestaw pięciu kwestii, jakie podobno przesądziły w 1997 r. o nieangażowaniu się Wielkiej Brytanii w integrację ze strefą euro. Z przeprowadzonej wśród prominentnych polskich ekonomistów⁵⁸ przez dziennik „Forsal” ankiety wynika w zasadzie, że Polska jest słabo przygotowana do członkostwa. Po pierwsze,

⁵⁵ Minister J. Rostowski.

⁵⁶ *Strefa euro: pociąg odjedzie w 2020*, „Rzeczpospolita” 8.01.2013.

⁵⁷ Dośł. „Chodzi o to, że czasem bokser musi wystąpić w wadze innej niż jego własna. Wie, że musi przybrać na wadze na moment ważenia. Dlatego wypija np. dużo wody, którą wydała już po zejściu z wagi. Jego waga, gdy jest na ringu, nie ma już znaczenia. Tak określa się zachowanie krajów, które muszą przejść ocenę, by wejść do strefy euro – ‘syndromem boksera’”, T. C i s z a k, *Do strefy euro nie da się wejść szybko*, „Obserwator Finansowy” 18.03.2013.

⁵⁸ Udział w ankiecie wzięli: Stanisław Gomułka, Witold Orłowski, Stanisław Kluza, Jakub Borowski i Ryszard Petru. „Z ich odpowiedzi jasno wynika: nie jesteśmy gotowi na euro”, zob. *Czy Polska powinna przyjąć euro? Test metodą angielską*, „Forsal” 22.04.2013.

cykle koniunkturalne i struktury gospodarcze Polski i państw UGW są w ocenie ankietowanych raczej na tyle kompatybilne, aby gospodarki polska i obecnych członków strefy mogły funkcjonować bez zakłóceń, przy ujednoczonych stopach procentowych. Po drugie, gospodarka Polski charakteryzuje się niestety zbyt małą elastycznością (udział tzw. wydatków sztywnych, rynek pracy), aby sprostać ewentualnym wpływom destabilizacyjnym, jakie mogą się pojawić wraz z asymetrycznymi szokami. Po trzecie, wydaje się, że przystąpienie do strefy euro stworzy lepsze warunki do podejmowania długookresowych decyzji dotyczących inwestowania w Polsce, ale przypadek „przegrzania” gospodarek *PIIGS* nie może być ignorowany. Po czwarte, niejednoznacznie wypada ocena ewentualnych skutków, jakie będzie miało przystąpienie Polski do strefy euro dla konkurencyjności naszego sektora usług finansowych, choć to kwestia z punktu widzenia udziału tej gałęzi gospodarki dla Polski o niewielkim znaczeniu, a ważniejszą wydaje się właściwy nadzór i fundamenty makroekonomiczne. Po piąte wreszcie, raczej pozytywnie wypada ocena wpływu członkostwa w strefie na szybszy wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia.

Wydaje się, że wśród polskich ekonomistów panuje konsensus co do tego, że po pierwsze, przystąpienie do strefy wymaga spełnienia znacznie więcej niż tylko kryteriów z Maastricht – w tym funkcjonowania odpowiedniego nadzoru makro (kwestia doprecyzowania zakresu obowiązków KNF i NBP) oraz elastycznych rynków pracy i produktów (sądy), a po drugie – obecność w eurostrefie musi być oceniana w kategoriach długoterminowych, tj. zdolności do osiągania korzyści, wzrostu gospodarczego itp. w długim okresie, co jest lekcją wyciągniętą z przypadku *PIIGS*.

Rozwiązania oprócz kwestii ekonomicznych, tak w zakresie nominalnej konwergencji, jak i zmian strukturalnych (zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB, deficyt na poziomie celu średniookresowego, czyli 1% PKB, uelastycznianie rynku pracy, na co zwraca uwagę KE, wskazując m.in. na tzw. umowy śmieciowe) i politycznych (zmiana konstytucji), wymagają też sprawy czysto techniczne. Dlatego w opinii L. Koteckiego, Polska będzie gotowa do przyjęcia euro najwcześniej w 2016 r.⁵⁹

Dla Polski cenne powinny być doświadczenia krajów regionu. Pierwszym postkomunistycznym krajem, który przyjął wspólną walutę w 2007 r., była Słowenia. We wszystkich państwach regionu, które wprowadziły euro, nieuzasadnione okazały się obawy o wzrost inflacji. Jak pokazuje przykład Słowenii, do dziś znajdującej się w recesji, większym problemem okazać się mogą nie-dopasowania strukturalne. Słowacja przyjęła euro w 2009 r. przy wysokim nie-

⁵⁹ „DGP” 25.02.2013, wywiad z L. Koteckim, głównym ekonomistą Ministerstwa Finansów.

korzystnym kursie korony, ale przeprowadzone reformy pozwoliły odbudować konkurencyjność, a samo euro okazało się „tarczą, która ochroniła kraj przed gwałtownymi wahaniami kursu waluty, od których ucierpiały inne kraje Europy Środkowej pod koniec 2008”. Estonia weszła do strefy euro w 2011 r., doprowadzając do finału swoją wieloletnią politykę związania kursu korony ze wspólną walutą. Reżim izby walutowej oznaczał, że i tak nie prowadziła ona własnej polityki pieniężnej. Choć także bułgarski lew powiązany jest z euro sztywnym kursem, kraj nie zamierza w najbliższej przyszłości przystępować do eurostrefy. Patrząc jednak wyłącznie przez pryzmat ekonomii, dla Polski najbardziej pouczające są rozbieżne doświadczenia Słowacji i Słowenii, uważa Peter A. Montalto z banku *Nomura*, akcentując znaczenie nie tylko kursu wymiany w momencie przystępowania, ale przede wszystkim podobieństwo strukturalne gospodarki.

Dobrze byłoby, żeby dyskusja nad przystąpieniem Polski do eurolandu miała merytoryczny charakter. Biorąc pod uwagę, że liczba członków UE nie należących do strefy euro systematycznie spada, a formuła funkcjonowania Wielkiej Brytanii w UE może ulec zmianie w latach 2015-2019, warto przygotować w Polsce raport na wzór szwedzkiego raportu Calmforsa, podejmujący w sposób kompleksowy kwestie kosztów i korzyści płynących z przyjęcia euro⁶⁰. Dokument taki mógłby także przyczynić się do poprawy jakości obecnej debaty.

Na razie jednak w eurostrefie jest zbyt wiele niewiadomych, a zdania ekonomistów są podzielone. Coraz wyraźniejszy jest jednak głos o potrzebie faktycznego długotrwałego osiągnięcia kryteriów konwergencji, w tym zwłaszcza konwergencji realnej, czyli dopasowania szeroko rozumianej struktury gospodarki Polski do tej strefy euro pod względem demografii, imigracji, rolnictwa, skłonności do oszczędzania czy poziomu innowacji. „Nie wystarczy, ot tak po prostu, obniżyć deficyt budżetowy, inflację, stopy procentowe i już... Gospodarka musi być wcześniej odpowiednio przygotowana strukturalnie, ponadto warunkiem osiągnięcia stabilności jest też uzyskanie wyższego poziomu PKB na głowę mieszkańca”⁶¹.

Podsumowując, polscy ekonomiści podkreślają potrzebę rozszerzenia listy tradycyjnych kryteriów konwergencji, postulują modyfikację istniejących (*ERM2*), a także widzą konieczność doprecyzowania wartości referencyjnych branych pod uwagę przy ocenie krajów⁶².

⁶⁰ P. Tokarski, E. Wiklund, *Dziesięć lat po szwedzkim „nej” dla euro: wnioski dla Polski*, Biuletyn PISM nr 78 (1054), 29.07.2013.

⁶¹ *Belka: Polska skorzysta na wejściu do strefy euro*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Belka-nie-dam-sie-namowic-na-wskazywanie-dat-wejscia-do-eurostrefy-2760192.html> (14.02.2013).

⁶² Por. R. Vetter, *Polen und der (fehlende) EU-Diskurs*, Deutsches-Polen Institute. Polen Analyse Nr. 130, 3.09.2013, s. 4.

... akcentuje zasadność uczestnictwa w nowo tworzonej architekturze unijnej, choć nie bez zastrzeżeń...

Europejski system zarządzania tworzą różnorodne normy prawne i instytucje⁶³. W niektórych z nich Polska uczestniczy od początku, w innych stara się uzyskać miejsce i prawo głosu. Wola przyjęcia euro oznacza, że obowiązują nas określone procedury – podlegamy ocenom w ramach procedur nadmiernego deficytu i nadmiernej nierównowagi, koordynujemy z KE plany i programy według harmonogramu Europejskiego Semestru. Jednocześnie Warszawa stara się współtworzyć nowe struktury unijne/strefy euro, jeśli to możliwe, lub co najmniej zapobiegać marginalizacji naszego kraju, gdy inni prowadzą prace w tym zakresie.

Polska uczestniczy w Europejskim Semestrze, co oznacza okresowe konsultacje i koordynacje, za które odpowiada Ministerstwo Gospodarki. Zobowiązana jest do systematycznego przedkładania KE aktualizacji programu konwergencji i programu reform. Przekazane uwagi i wytyczne KE/RUE powinny być dalej uwzględniane w planach budżetowych krajów członkowskich, tak aby usprawnić koordynację wewnątrz UE. Wskazówki uzyskane przez stronę Polską w tej procedurze obejmowały między innymi działania w obrębie rynku pracy – aktywizacja kobiet czy zatrudnienie dla osób młodych. Najnowsza aktualizacja Programu Konwergencji, którą Polska przesłała w kwietniu do Brukseli⁶⁴, zakłada w 2014 r. wzrost PKB na poziomie 2,5%, obniżenie deficytu sektora finansów publicznych do 3,3% PKB, a relację długu publicznego do PKB wyznaczaną według metody unijnej na 55,7%. Według aktualizacji Programu Konwergencji do 2016 r. włącznie oczekiwane jest utrzymanie się tendencji do umacniania kursu złotego. Dokument przewiduje także, że inflacja będzie pozostawać na niskim poziomie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w polityce monetarnej. W 2014 r. wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych ma wynieść 2,4%, by w latach 2015-2016 ustabilizować się na poziomie 2,5%. Deficyt na rachunku bieżącym bilansu płatniczego będzie się pogłębiał i wyniesie odpowiednio 3,3% w 2014 r., 3,9% w 2015 r. oraz 4,5% w 2016 r. Resort finansów oczekuje, że w horyzoncie prognozy, czyli do 2016 r., deficyt ten będzie w większości finansowany napływem kapitału długookresowego, tj.

⁶³ Eksperci wyrażają wątpliwości, czy nowa architektura, w tym Pakt Fiskalny faktycznie rozwiązuje problemy koordynacji wewnątrz strefy euro, por. J. M o r t e n s e n, *The EU's Economic Policy Architecture after the Ratification of the Fiscal Treaty*, „CASE Network E-briefs” No. 02/2013, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/2013_02_J.Mortensen.pdf.

⁶⁴ http://wyborcza.biz/Waluty/1,111132,13825099,Rzad__W_2014_r_wzrost_PKB_nam_przyspieszy__deficyt.html#ixzz2Rq3W3L6f (29.04.2013).

zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi i środkami klasyfikowanymi na rachunku kapitałowym, głównie europejskimi funduszami strukturalnymi (co wydaje się sytuacją korzystniejszą w porównaniu z finansowaniem kapitałem krótkoterminowym). Zgodnie z wytycznymi Rady UE zamiarem rządu są działania mające na celu aktywizację na rynku pracy, poprawę zarządzania aktywami Skarbu Państwa oraz procesu prywatyzacji i zapewnienie korzystniejszych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Najnowsze zalecenia pod adresem Polski formułowane przez Radę *ECOFIN* w ramach Semestru Europejskiego (*country-specific recommendations*), których wdrożenie przyczyniać się będzie do realizacji celów strategii „Europa 2020”, dotyczą⁶⁵ m.in.: dalszych wysiłków na rzecz konsolidacji fiskalnej; działań poprawiających sytuację osób młodych na rynku pracy; działań wspierających zwiększanie udziału kobiet na rynku pracy, zwłaszcza poprzez inwestowanie w system opieki nad dziećmi; zmian w systemach emerytalnych i działań zwiększających szanse na zatrudnienie osób starszych; dalszych działań służących zapewnieniu sprzyjającego innowacjom otoczenia biznesu; wprowadzenia deregulacji zawodów; ograniczenia obciążeń administracyjnych; realizacji inwestycji infrastrukturalnych w dziedzinie energetyki, transportu kolejowego, dostępu do szerokopasmowego Internetu, gospodarki odpadami oraz gospodarki wodnej. Postępy z wdrażania tych zaleceń mają być przedstawione w przyszłorocznej aktualizacji Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” i Programie Konwergencji.

Wielu ekonomistów niepokoi jednak nadmierny i nieuzasadniony optymizm strony polskiej: „Prognozy Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej wskazują, że coraz bardziej różnimy się w ocenie perspektyw rozwojowych Polski⁶⁶”. Ministerstwo w swych optymistycznych ocenach utrzymuje, że tempo wzrostu PKB Polski będzie wyższe niż u naszych zachodnich sąsiadów czy średnia w UE; jest to założenie słuszne, z tym że różnica ta systematycznie maleje. Krytykowany jest także brak pomysłu na pobudzenie wzrostu, a jedynie mechaniczne uzależnianie tempa rozwoju polskiej gospodarki od tego, co dzieje się w Europie. Padają nawet opinie, że ten optymizm wynika z faktu, że Program Konwergencji (i jego aktualizacje) traktowany jest jako dokument nie tylko prognostyczny, ale również propagandowy. Nie można jednak nie dostrzegać „wysiłków” mających na celu poprawę bilansu strukturalnego oraz zapowiadanych reform – podniesienie stawki podatku akcyzowego na papierosy,

⁶⁵ *Nowe zalecenia Rady UE dla Polski*, <http://www.mg.gov.pl/node/18884> (12.08.2013).

⁶⁶ W. G a d o s k i, *Wolniejszy wzrost gospodarczy pogarsza stan finansów Polski*, „Obserwator Finansowy” 8.05.2013.

objęcie akcyzą gazu ziemnego do celów opałowych, podniesienie stawki VAT do 23% na wyroby sztuki ludowej oraz rękodzieła ludowego i artystycznego, zmiany w zakresie możliwości odliczania podatku naliczonego przy zakupie samochodów z tzw. kratką, brak waloryzacji progów przy podatku dochodowym, ograniczenie ulgi w PIT z tytułu użytkowania Internetu. Rząd planuje też wzrost wydatków w tempie równym inflacji poprzez utrzymanie reguły wydatkowej i nieprzyjmowanie projektów zwiększających deficyt⁶⁷, a także zamrożenie wynagrodzeń w podsektorze centralnym i podsektorze ubezpieczeń społecznych. Dług liczony według metodologii unijnej ESA 95 już dawno przekroczył próg 55% PKB przewidziany konstytucją, jednak dla wdrażania odpowiednich mechanizmów liczy się przekroczenie progu wyznaczonego według metodologii krajowej⁶⁸. Gdyby do tego doszło, wprowadzenie przewidzianych ustawą działań – zakaz wzrostu wynagrodzeń, cenowa waloryzacja rent i emerytur – przypominałoby politycznie amerykański klif fiskalny. Działanie pierwszego z progów na poziomie 50% PKB zostało zawieszono (dosł. „zwolniono hamulec długu”) w połowie 2013 r. w związku z koniecznością nowelizacji budżetu i zwiększeniem deficytu o 16 mld złotych (antycykliczne posunięcie zapobiegające dalszemu słabnięciu gospodarki)⁶⁹.

Polska jako sygnatariusz „Sześciopak” objęta jest procedurą wczesnego ostrzegania i ewentualnych rekomendacji, czyli ramieniem prewencyjnym i korekcyjnym Procedury Nierównowagi Makroekonomicznej (*MIP*). Ostatnie oceny w ramach tablicy wyników *MIP*, mimo przekroczenia progów, nie uzasadniają objęcia Polski ściślejszym monitoringiem. Polska przekracza jedynie dozwolone progi w zakresie sytuacji zewnętrznej, a więc pozycji inwestycyjnej netto oraz zmian deficytu na rachunku obrotów bieżących. Zastrzeżeń nie budzą za to inne wskaźniki dotyczące konkurencyjności, a więc kształtowania się jednostkowych płac, realnego kursu wymiany czy sytuacji wewnętrznej – zadłużenia prywatnego czy publicznego, a także stopy bezrobocia. Jednocześnie te lekko przekroczone wartości wskaźników – wyższy deficyt obrotów

⁶⁷ Por. przyp. 53 – możliwość zawieszenia tej reguły w obliczu konieczności nowelizacji budżetu.

⁶⁸ Krajowa metodologia liczenia długu publicznego z roku na rok coraz wyraźniej odbiega od metodologii ESA 95. W 2012 r. różnica między obu metodologiami wyniosła 2,9 pkt. proc.

⁶⁹ Decyzja ta spotkała się raczej ze zrozumieniem wśród ekonomistów, nie wyrażano obaw nawet o możliwość zawieszania tzw. kotwicy długu, zakładającej wzrost wydatków elastycznych o 1 pkt. proc. powyżej inflacji. Zdaniem ekspertów skala ubytków w dochodach zmusza do działania i stanowi mniejsze zło wobec alternatywy kreatywnej księgowości i „upychania” długu w różnego rodzaju funduszach itp. Stąd decyzja o zwiększeniu deficytu o 16 mld zł i zaoszczędzaniu pozostałych 8 mld. Oczywiście krok ten wydłuży i utrudni zabiegi o zaprzestanie obejmowania Polski procedurą nadmiernego deficytu przez Komisję Europejską, zob. *Nowelizacja budżetu 2013: Polska może mieć najwyższą kwotę deficytu w historii*, „Forsal” 17.07.2013; A. Cieślak-Wróblewska, *Rząd zwalnia hamulec dla długu*, „Rzeczpospolita” 17.07.2013.

bieżących, niższa pozycja inwestycyjna netto, skala deprecjacji waluty czy skala zmian w zakresie prywatnego długu – tłumaczone są na naszą korzyść. Uwagę w tym kontekście należy zwrócić na negatywne oceny Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro w Polsce dotyczące przyszłych ocen w ramach *MIP* po wprowadzeniu euro, które mogłyby stawiać nas w bardzo niekorzystnej sytuacji. Progi są bowiem bardziej restrykcyjne dla członków UGW, a Polska, choć musi jeszcze „doganiać”, nie będzie mogła mieć wyższych wartości realnego efektywnego kursu wymiany (*REEF*) czy wzrostu jednostkowego kosztu pracy (*ULC*). *MIP* monitoruje nierównowagi, ale ich prążyć wydaje się wadliwa, tj. nie dostosowana do potrzeb gospodarek poszczególnych krajów, polityka EBC⁷⁰.

Polska od lat podlega monitoringowi pod kątem spełniania kryteriów fiskalnych w ramach Procedury Nadmiernych Nierównowag przewidzianej Paktem Stabilności i Wzrostu. Zajmuje się tym Ministerstwo Finansów. Wyłączenie spod procedury, o które zabiega Polska, a które jest warunkiem dla przyjęcia euro, dałoby pole manewru np. do obniżenia VAT⁷¹. Niestety, po wiosennej prognozie KE z 2013 r., zakładającej deficyt w okolicach 4%, nie ma na to szans w najbliższym czasie. Według zapowiedzi Ministerstwa Finansów, po zaprzestaniu obejmowania Polski procedurą nadmiernego deficytu, chce ono wprowadzić trwałą stabilizującą regułę wydatkową, która zastąpiłaby dotychczas obowiązującą tymczasową regułę. Ma ona przyczynić się do ustabilizowania wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w średnim okresie na poziomie -1% PKB (średniookresowy cel budżetowy Polski – *MTO*). Jak zapisano w aktualizacji Programu Konwergencji, nowa reguła wydatkowa oznacza, że dynamika limitu wydatków, powiązana z PKB, będzie stanowiła iloczyn części realnej (średniookresowe realne tempo wzrostu PKB) oraz części nominalnej (np. prognozowana inflacja)⁷². W szczególnych sytuacjach, gdy przekroczony jest konstytucyjny próg długu 55% lub wynikający z podlegania Procedurze Nadmiernego Deficytu, limit wzrostu wydatków mógłby być zwiększony do 2%.

⁷⁰ Mająca na celu utrzymanie niskiej inflacji w całym obszarze, a odwołująca się do dwóch filarów – poziomu cen oraz wartości agregatu M3.

⁷¹ „(...) zachowanie procedury EDP leży w interesie ministra finansów. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, dopóki procedura obowiązuje, rząd nie powinien przedstawiać ustaw powodujących wzrost deficytu. Dzięki EDP minister finansów ma silniejszą pozycję przetargową wobec innych ministrów oraz Sejmu i Senatu”, za: „Obserwator Finansowy” 8.05.2013.

⁷² W. G a d o m s k i, *Wolniejszy wzrost gospodarczy pogarsza stan finansów Polski*, „Obserwator Finansowy” 8.05.2013.

Schemat 1

Najważniejsze zasady nowej reguły wydatkowej

Reguła stabilizująca / antycykliczne mechanizmy – 1% PKB średniookresowy cel budżetowy (MTO)
Deficyt strukturalny (nie nominalny, ten maksymalnie 3%PKB)
Sektor publiczny – rządowy i samorządowy (gwarancje konstytucyjne)
Odniesienie do średniookresowego tempa zmian PKB (osiem lat) = dane z okresu: t-6, t, t+1

Chwalony przez część środowisk projekt nowej regulacji jest jednak, w opinii wielu ekonomistów, próbą obejścia ryzyka przekroczenia progu ostrożnościowego długu 55% PKB, co w roku wyborczym zmuszałoby rządzących do podjęcia niepopularnych decyzji. Niepokój wzbudza zwłaszcza fakt, że wprowadzenie nowej reguły wiązałyby się z likwidacją pierwszego progu ostrożnościowego 50% PKB, co jak się okazało, nastąpiło w połowie 2013 r. w związku z nowelizacją budżetu. Ostatecznie powodzenie tej reguły zależeć będzie od wiarygodności i konsekwencji jej stosowania zamiast dokonywania doraźnych zmian w zależności od bieżącej sytuacji⁷³.

Strona polska, starając się zapobiegać powstawaniu Europy dwóch prędkości, zgłasza akces do nowo tworzonych instytucji unijnych, podpisując związane z tym umowy. Przykładem takich działań może być ratyfikacja Paktu Fiskalnego, oficjalnie Traktatu o stabilności, zarządzaniu i koordynacji⁷⁴, stanowiącego zaostrenie postanowień zawartych w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Przewiduje on tzw. złotą regułę, według której roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB. Kraje będą zobowiązane implementować ją do prawa narodowego, najlepiej konstytucji. Komisja Europejska będzie kontrolować wprowadzanie nowych zasad fiskalnych, a Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) ma orzekać kary finansowe dla państw, które nie wdrożą reguły wydatkowej. Kary w wysokości do 0,1% PKB kraju zasilą przyszły fundusz ratunkowy *ESM*. Pakt przewiduje spotkania szefów rządów strefy euro dwa

⁷³ Niejednoznacznie oceniana jest propozycja z sierpnia 2013 r. dająca NBP możliwość bezpośredniego skupu obligacji państwowych, przez jednych traktowana jako jedynie techniczne uregulowanie skupu poza cyklicznymi operacjami otwartego rynku, przez innych jako faktyczny dodruk pieniądza, por. P. M a c i e j e w i c z, *Bank centralny dostanie nowe narzędzia do walki z kryzysem*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14473848,Bank_centralny_dostanie_nowe_narzedzia_do_walki_z.html#ixzz2cgQEVbjdhttp://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14473848,Bank_centralny_dostanie_nowe_narzedzia_do_walki_z.html (21.08.2013).

⁷⁴ *Rada Europejska – Konkluzje*, Bruksela, 1-2 marca 2012 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/12/4&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>.

razy do roku. Dla jego wejścia w życie wymagana jest w ciągu 5 lat ratyfikacja przez co najmniej 12 krajów (z czasem ma stać się częścią prawa europejskiego, co wynika z tzw. klauzuli zachodzącego słońca). Przystąpienie do Paktu jest warunkiem koniecznym ubiegania się o pomoc z mechanizmu ratunkowego *ESM*. Ekonomiści są jednak sceptyczni wobec wielu jego zapisów. Wątpliwe wydaje się składanie skarg, ponieważ tylko kraje członkowskie mogą je wnosić (kto się odważy?). Zastrzeżenia budzi sama definicja deficytu strukturalnego. Natomiast rozstrzyganie sporów przez TSUE, jak wskazuje praktyka, wymaga bardzo dużo czasu. W wątpliwość podawana jest też sensowność kar pieniężnych dla krajów już przeżywających trudności fiskalne. Dla Polski jako kraju „pre-ins” przystąpienie do Paktu ma charakter „treningowy”, gdyż obowiązuje on w pełni jedynie członków strefy. Szerzej, w kontekście konserwatyzmu fiskalnego warto zauważyć, że wśród ekonomistów polskich nie brak przeciwników polityki cięcia wydatków, którzy w doktrynie „ożywienia przez zaciskanie” (*expansionary fiscal contraction*) widzą jedynie groźbę pogłębienia kryzysu, a w programach konsolidacji upatrują wyzwalacza dla spirali deflacyjno-recesyjnej⁷⁵. L. Balcerowicz uważa, że konstytucyjne ograniczenie długu publicznego w stosunku do PKB i inne regulacje fiskalne są niezbędne. Inicjatywy zapobiegające kryzysom fiskalno-finansowym wprowadzone w UE, takie jak Semestr Europejski, Pakt Fiskalny czy „Sześciopak”, idą w dobrym kierunku, ale pamiętać należy, że rozstrzygająca dla skuteczności tych postanowień jest wola polityczna ich przestrzegania⁷⁶.

Pakt Fiskalny oraz ratyfikowany przez Polskę Pakt Euro Plus krytykowane są przez opozycję jako wyraz zrzekania się części suwerenności czy rezygnacji z konkurencyjności, dokument wątpliwy pod względem prawnym i prowadzący do dezintegracji UE. Abstrahując od jakości prawnej tych porozumień, trudno nie odnieść wrażenia, że polskie w nich uczestnictwo odzwierciedla intensywne dążenia mające na celu niedopuszczenie do marginalizacji Polski w procesach decyzyjnych przekształcającej się UE. Środowiska prorządowe akcentują dobrowolny charakter tych porozumień i fakt, że będą one obowiązywać dopiero wraz z zamianą złotego na euro (w przypadku Paktu Fiskalnego), oraz rzeczywiste spełnianie wielu z tych zapisów przez Polskę *de facto* już wcześniej (w przypadku Paktu Euro Plus – wydłużenie wieku emerytalnego, próg długu itp.).

Polska wyraża gotowość uczestnictwa w tworzonej unii bankowej. Jednak budzi ona kontrowersje nawet wśród obecnych członków strefy. Dla państw

⁷⁵ K. Łaski, J. Osiatyński, *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „Ekonomista” nr 1/2013, s. 9.

⁷⁶ L. Balcerowicz, *O zapobieganiu kryzysom w strefie euro...*, s. 145-154.

„pre-ins” oznacza to dodatkowe wątpliwości co do prawa głosu w Radzie EBC czy dostępu (lub jego braku) do środków *ESM* itp. Na razie unia bankowa przechodzi przez etap testowy, a jak się sprawdzi, pozostaje kwestią czasu. Opinie co do zasadności wstępowanie do niej są jednak podzielone.

Za członkostwem w unii bankowej przemawia fakt, że jej pierwszy filar w formie *SSM* (*Single Supervisory Mechanism*) i tak funkcjonowałby w Polsce z racji dominacji banków zagranicznych w naszym kraju⁷⁷. Zatem świadome przystąpienie do unii bankowej dawałoby Polsce szanse pełnoprawnego decydowania i uczestniczenia – w myśl zasady „nic o nas bez nas”. Zaletą byłoby też uproszczenie procedur nadzorczych, łatwość komunikowania się z jednym podmiotem *SSM*, zlokalizowanym we Frankfurcie n.M. Na niekorzyść natomiast przemawia fakt, że jest to jednak forma unii politycznej, a podjęte w jej ramach decyzje nie zawsze muszą odpowiadać naszym potrzebom. Poddanie się wspólnemu nadzorowi może nieść ze sobą konsekwencje pieniężne. Decyzja nadzorca może bowiem oznaczać konieczność np. odpowiedniej rekapitalizacji czy restrukturyzacji banku. Kraje należące do strefy euro będą w takiej sytuacji miały do dyspozycji środki *ESM*, a co w takiej sytuacji zrobi Polska? Stąd propozycja autorstwa między innymi europosłanki D. Hübner utworzenia ze składek państw członkowskich czegoś na wzór funduszu ubezpieczającego na wypadek takiej konieczności. W kwietniu 2013 r. Parlament Europejski zaproponował, by krajom spoza strefy euro umożliwić uzyskanie pomocy finansowej UE na dokapitalizowanie zagrożonych bankructwem banków. Polska wyraziła gotowość przystąpienia do unii bankowej i pierwszego jej filaru *SSM*, ale chciałaby też móc korzystać ze wsparcia z funduszu ratunkowego dla eurolandu – *EMS*. Według propozycji Parlamentu państwa takie jak Polska mogłyby korzystać z pożyczek na rekapitalizację swoich banków – tak jak członkowie strefy wspólnej waluty – jednak musiałyby wówczas wpłacać składki do *EMS*, ale tylko na część przeznaczoną na dokapitalizowanie banków. Polska według tego pomysłu uczestniczyć miałaby tylko w jednym z instrumentów *ESM* dotyczącym pomocy na rekapitalizację banków.

W opinii prounijnego instytutu Bruegla, krajom spoza eurostrefy opłaca się, mimo obiektywnych niejasności co do przyszłego kształtu całej unii bankowej

⁷⁷ *SSM* obejmie nadzorem transgraniczne grupy bankowe, a więc sprawować będzie skonsolidowany nadzór nad grupami będącymi właścicielami polskich banków. Według szacunków *Fitch*, jeśli nawet Polska nie przystąpi do *SSM*, to pośrednio będzie on nadzorował około 55-60% aktywów polskiego sektora bankowego. Przedstawiciele rządu zapowiadają, iż Polska podejmie decyzję o przystąpieniu do *SSM* na zasadzie „bliskiej współpracy” (co możliwe jest przed wejściem do strefy euro) w sytuacji, gdy będzie znany kształt wszystkich filarów unii bankowej, co oznacza jeszcze system uporządkowanej likwidacji i upadłości banków (*resolution*) oraz gwarancji depozytów, za: „Obserwator Finansowy” 16.09.2013.

i mechanizmów dzielenia kosztów, przystąpić do SSM⁷⁸. Jednolity nadzór, zgodnie z założeniami i przyjętymi zapisami, daje takim państwom sporo przywilejów (dostęp do informacji, lepszy nadzór nad transgranicznymi bankami, prawo głosu na równi z członkami strefy euro), przewiduje ewentualną opcję wyjścia, a więc rezygnacji z podlegania nadzorowi, pozwala na zastosowanie w razie konieczności silniejszych narzędzi nadzorczych (makronadzór) i jednocześnie przypuszczalnie zwiększa atrakcyjność dla działalności grup bankowych (choć ta wynika głównie z perspektyw wzrostu i rentowności działania na danym rynku, a nie faktu członkostwa kraju w SSM).

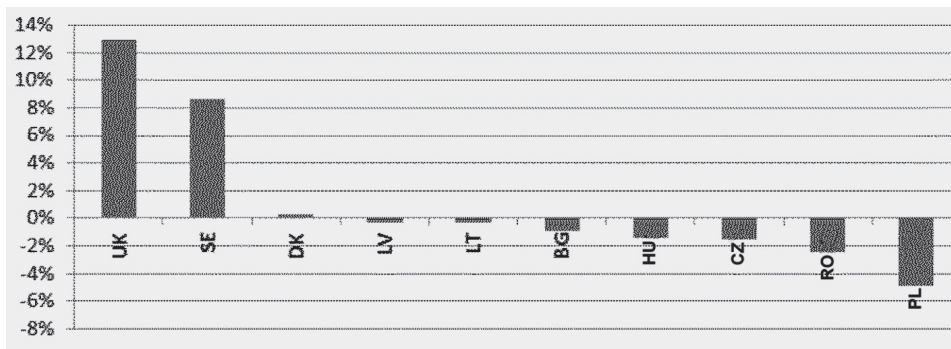
Według Pawła Świdlickiego z think tanku *OpenEurope*, „przystępując po prostu do europejskiej unii bankowej, Polska niczego nie zyska” (szacunki dotyczące kosztów ratowania banków byłoby dla polskiego budżetu bardzo wysokie). Przy składce liczonej według klucza kapitałowego EBC, czyli według udziału państwa w łącznym PKB i łącznej liczbie ludności, przy likwidacji 25 największych banków europejskich najbardziej tracą Niemcy, a zaraz po nich Polska⁷⁹. Poza tym, w opinii Biura Analiz Sejmowych, „unia bankowa w proponowanym kształcie nie przyniesie wymiernych korzyści dla Polski, która ma obecnie stosunkowo dobrze zorganizowany nadzór bankowy, niewielkie aktywa bankowe w relacji do PKB oraz dług publiczny poniżej 60% PKB”. Analizy *Winners of a European banking union* autorstwa Dirka Schoenmakera i Arjena Siegmanna potwierdzają, że efekt netto z utworzenia unii bankowej, czyli różnica między korzyściami (poprawa efektywności w momencie rekapitalizacji i likwidacji banków) i kosztami (proporcjonalne do liczby ludności i PKB kraju) czynią uczestnictwo Polski w funduszu rekapitalizacji – drugim filarze unii bankowej (SRM) – nieopłacalnym⁸⁰.

⁷⁸ Z. D a r v a s , G. B. W o l f f , *Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?* „Bruegel Policy Contribution” 2013/06.

⁷⁹ *Pomoc przy ratowaniu banków to warunek wejścia do unii bankowej*, „Obserwator Finansowy” 24.04.2013.

⁸⁰ D. S c h o e n m a k e r , A. S i e g m a n n , *Winners of a European banking union*, <http://www.voxeu.org/article/winners-european-banking-union> (27.02.2013).

Rycina 3

Efekt netto (korzyści minus koszty) przystąpienia do unii bankowej dla państw spoza eurolandu

Źródło: D. Schoemaker, A. Siegmann, *Winners of a European banking union*, <http://www.voxeu.org/article/winners-european-banking-union> (27.02.2013).

Podjęcie bazujące na kluczu według udziału kraju w PKB czy ludności całego ugrupowania jest dla Polski faktycznie niekorzystne. „Nie ma jednak żadnego uzasadnienia, aby wydatki poszczególnych członków Unii Bankowej na resolution fund lub federalny fundusz gwarantowania depozytów były naliczane według klucza kapitałowego”. Eksperti wskazują jednak na możliwe alternatywy. Przykładowo ciężar ewentualnego ratowania banków mógłby być uzależniony od wartości aktywów lub zysków banku. KE uważa, że „wkład w finansowanie funduszu może zależeć od wysokości zobowiązań danej instytucji, wysokości aktywów lub wysokości jej zysków”. Jak zauważa prof. Leszek Pawłowicz, dyrektor Gdańskiej Akademii Bankowej i wiceprezes zarządu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, aktywa polskich banków stanowią 0,73% aktywów sektora bankowego UE, a udział Polski obliczony według klucza kapitałowego EBC to prawie 5% – różnica jest oczywista. Podczas gdy MFU proponuje przyjęcie klucza zobowiązań, KE promuje zasadę „zanieczyszczający płaci” (powiązanie opłat z zyskami i premiami). Z polskiego punktu widzenia korzystną opcją byłby zatem klucz aktywów, dodatkowo wzmocniony np. zasadą progresywnej stawki opłat, uzależnionej od wielkości banku, co hamowałoby wzrost największych banków i skłonności do hazardu moralnego. Celowe wydaje się też rozszerzenie listy instytucji, które powinny być płatnikami na rzecz *resolution fund*. Rynek finansowy jest tak skomplikowany i powiązany, że ryzyko systemowe tworzą nie tylko duże banki, ale również ubezpieczalnie, izby rozliczeniowe i inne instytucje finansowe.

Choć rachunek kosztów i korzyści nie jest jednoznaczny, to zdaniem wielu obserwatorów Polska nie może sobie po prostu pozwolić na nieprzystąpienie do unii bankowej. Bardzo skromna dyskusja w polskiej przestrzeni publicznej na jej temat, jak i jej poszczególnych elementów, ograniczona w zasadzie tylko do kręgów akademickich, odzwierciedla fakt, że na obecnym etapie głos Polski nie ma w zasadzie znaczenia. Pozostając poza strefą euro, nie możemy współkształtować projektu tak ściśle z nią związanego. Dla Polski „decyzja o przystąpieniu do unii bankowej będzie zapewne warunkowana przede wszystkim względami geopolitycznymi, a więc związana z chęcią ucieczki z ‘drugiego kręgu integracyjnego’ do europejskiego centrum”⁸¹.

Oficjalne stanowisko Polski wydaje się więc ewoluować wraz z pojawianiem się nowych propozycji odnośnie do faktycznej postaci tejże unii. O ile rząd i środowiska rządzącej koalicji są raczej jej przychylni, starając się monitorować rozwój sytuacji i zgłaszając gotowość ewentualnego uczestnictwa i zainteresowanie rozwojem sytuacji, o tyle dość sceptycznie o tej idei wypowiadają się przedstawiciele NBP i KNF. Wskazują przede wszystkim na trzy rodzaje ryzyka: wynikające ze słabo rozpoznanej materii zmian – kwestie nadzoru makroostrożnościowego są nadal przedmiotem debat i dyskusji w gremiach międzynarodowych; związane z holdingowym podejściem regulacyjnym (*holding regulatory approach*), skupiającym się na sytuacji całej grupy, a nie poszczególnych jej spółek, co może zagrozić sytuacji polskich spółek-córek zagranicznych banków, oraz odnoszących się do relacji i równowagi między nadzorem SSM w EBC reprezentującym strefę euro E17 a nadzorem reszty państw UE.

Specjaliści zwracają uwagę, że przy tzw. pączkowaniu władzy, tj. stopniowym tworzeniu struktur europejskich powiązanych z systemami narodowym, co jest obserwowane w procesie krystalizowania się unii bankowej, powstaje ryzyko wydłużenia procesu decyzyjnego⁸². Z jednej strony nie powinno dziwić wprowadzanie złożonych zmian „krok po kroku”, ale z drugiej – osobne funkcjonowanie pojedynczych elementów nie przyniesie zamierzonych efektów. Istotne staje się też wyraźne określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych organów. „Do rozstrzygnięcia pozostaje zatem, czy należy przystępować do projektu ‘unia bankowa’ i tym samym zdecydowanie zmniejszyć możliwość oddziaływania instytucji polskiej sieci bezpieczeństwa na krajowy sektor bankowy, a jednocześnie mieć możliwości większego udziału w podejmowaniu decyzji na poziomie europejskim, czy odwrotnie”⁸³.

⁸¹ T. G. G r o s s e, *Dylematy unii bankowej*, „Analizy Natolińskie” 2 (60), 2013, Centrum Europejskie Natolin, http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_2_2013.pdf.

⁸² M. Z a l e s k a, *Sama unia bankowa nie ochroni nas przed kolejnym kryzysem*, „Forsal” 24.07.2013.

⁸³ *Ibidem*.

Eksperti finansowi zebrani na Europejskim Kongresie Finansowym w Sopocie (24-26 czerwca 2013 r.) opowiadali się za aktywnym działaniem Polski na rzecz wejścia do unii bankowej, jakkolwiek gwarantującym równe prawa dla wszystkich państw, co w praktyce sprowadza się do działań zmierzających do przyspieszenia wejścia do strefy euro, bo tylko ona *de facto* zapewnia jednakowe traktowanie⁸⁴. Polska winna też blokować inicjatywy tworzące ryzyko dla krajowego systemu finansowego, dla jego bezpieczeństwa, czyli stabilności i wiarygodności. Europejski Kongres Finansowy (2013 r.) rekomenduje, „by Polska i inne kraje w podobnej do nas sytuacji wykazywały gotowość do wstąpienia do unii bankowej, a także pomagały w wypracowaniu jej kształtu. Wejście do unii bankowej mogłoby nastąpić na dwa lata przed wejściem do Eurolandu, czyli w momencie wejścia do mechanizmu ERM II, który ustala kurs po którym przeliczać się będzie lokalną walutę na euro w trakcie akcesji”⁸⁵.

Prezes NBP uważa z kolei, że Polska nie powinna zajmować pośpiesznie stanowiska wobec swojego udziału w unii bankowej czy też jej konkretnych projektowanych obszarach. Powinna natomiast wprowadzić system uporządkowanej upadłości i likwidacji banków, czyli *resolution* (tzn. nadzór mógłby przejąć kontrolę nad bankiem w kłopotach, wydzielić z niego złe aktywa, dobre sprzedać, a sama instytucja nie zaprzestawałaby działalności i nie byłaby ratowana na koszt podatników). Przyjęta w czerwcu 2013 r. nowelizacja ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (BFG) przewiduje nałożenie na banki opłaty w wysokości 0,2% aktywów ważonych ryzykiem na fundusz uporządkowanej likwidacji, który miałby funkcjonować równoległe do dwóch innych: funduszu stabilizacyjnego i dotychczasowego funduszu wypłaty środków gwarantowanych. Jeśli przygotowywany w Ministerstwie Finansów projekt ustawy o uporządkowanej upadłości i likwidacji banków wszedłby w życie w 2013 r., to Polska należałaby do czołówki państw w Europie mających takie procedury. Eksperti uważają, że to niezbędne narzędzie, by kłopoty jednej instytucji nie wywołały efektu domina, nie spowodowały paniki i by nie ratować banków na koszt podatników.

Polska zgodnie z wytycznymi unijnymi wprowadza procedury upadłościowe ograniczające się w zasadzie do zestawu zasad i koordynacji narodowych funduszy⁸⁶. W przypadku ustalenia niewypłacalności jakiegoś banku postępowanie

⁸⁴ L. Pawłowicz w wywiadzie: *Unia bankowa nie jest lekarstwem na kryzys*, „Bloomberg Business” 24.06.2013.

⁸⁵ III EKF: *Rekomendacje*, „Obserwator Finansowy” 30.06.2013.

⁸⁶ „Będą wspólne unijne zasady uporządkowanej upadłości i likwidacji banków, ale nie będzie ani wspólnego funduszu *resolution*, ani funduszu gwarancji depozytów. Za prowadzenie likwidacji odpowiedzialni będą krajowi regulatorzy. U nas – Bankowy Fundusz Gwarancyjny, wyposażony w

wszczynałaby KNF, kierując sprawę do BFG ze względu na brak szans na poprawę kondycji banku oraz interes publiczny⁸⁷. Co istotne, celem działania byłoby szybkie ponowne włączenie do systemu banku w likwidacji⁸⁸. W pierwszej kolejności w pomoc zaangażowani byłiby akcjonariusze, których wartości akcji byłyby umarzane, a jeśli te kwoty okazałyby się niewystarczające, dochodziłoby do konwersji długu niektórych wierzycieli (oprócz tych tzw. niepodporządkowanych i posiadaczy instrumentów zabezpieczonych)⁸⁹. Co bardzo ważne i co choć oznacza koszty dla instytucji finansowych, zwiększałoby wiarygodność i zmniejszało ryzyko polskich banków, a więc poprawiało ich atrakcyjność, to niezależnie funkcjonujący fundusz, na którym gromadzone byłyby środki wykorzystywane właśnie w sytuacji ewentualnej upadłości (obok funduszu ochrony środków gwarantowanych, funduszu stabilizacyjnego przeznaczonego na rekapitalizację banków także fundusz *resolution* „upadłościowy”). W procesie uporządkowanej likwidacji zakłada się także możliwość sprzedaży części banku, utworzenia banku pomostowego oraz rezydualnego, który podlegałby rozwiązaniu poprzez upadłość (majątek pozwala na pokrycie kosztów postępowania), lub likwidację (koszty poniósłby BFG).

O ile NBP prezentuje raczej powściągliwe stanowisko wobec członkostwa w unii bankowej, o tyle według przedstawicieli MSZ Polska może być zainteresowana przystąpieniem do niej niezależnie od działań mających na celu wprowadzenie wspólnej waluty. Trzeba bowiem rozdzielać doraźne prace nad rozwiązaniem obecnych problemów eurostrefy od długookresowych projektów mających na celu większą stabilność UGW⁹⁰.

Dyskutowane na forum unijnym kwestie związane z udzielaniem bezpośredniej pomocy dla banków z *ESM* i drugiego filaru unii bankowej mogą nieść

nowe uprawnienia i znacznie większe środki, na które złożą się same banki”; są to „(...) w opinii ekspertów rozwiązania dla wierzycieli nieco łagodniejsze niż w unijnym prawie”, J. R a m o t o w s k i, *Unia nie będzie miała jednego likwidatora banków*, „Obserwator Finansowy” 5.07.2013.

⁸⁷ Dwa warunki: pierwszy, to brak przesłanek, że może nastąpić poprawa (bank nie reaguje na zalecenia nadzoru, dotyczące np. podniesienia kapitału lub pozyskania funduszy własnych), drugi – przeprowadzenie likwidacji w nadzwyczajnym trybie konieczne jest ze względu na interes publiczny.

⁸⁸ „BFG ma działać szybko, żeby likwidowane banki jak najprędzej przywrócić do systemu, bo taki jest cel tego postępowania (to zasadnicza różnica między *resolution* a tradycyjną likwidacją)(...). Bank poddany zostaje uporządkowanej likwidacji przede wszystkim po to, żeby go zrestrukturyzować i przywrócić do systemu finansowego”.

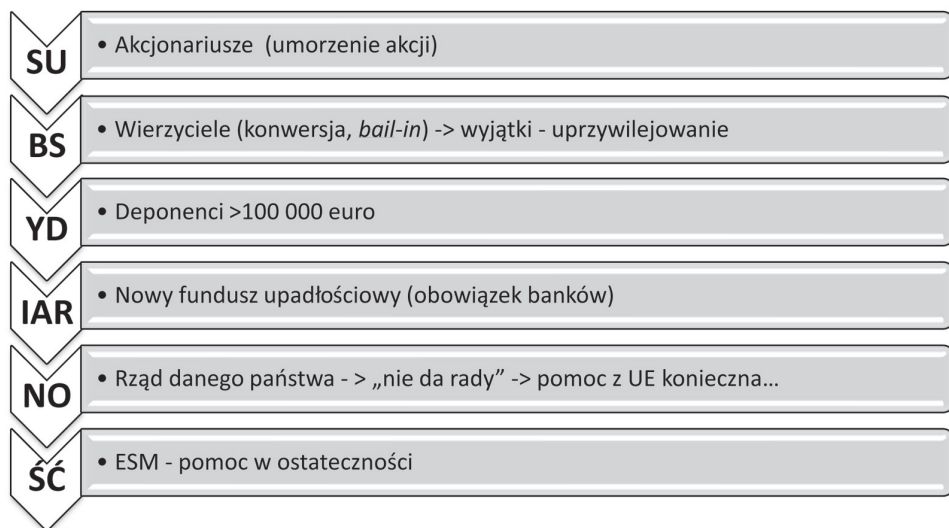
⁸⁹ Warunek jest taki, że konwersji i umorzenia zobowiązań nie można stosować jako jedyne narzędzia przy likwidacji banku, lecz w połączeniu z innymi.

⁹⁰ Wypowiedź Piotra Serafina z MSZ: „Nie możemy mylić logiki zarządzania obecnym kryzysem z logiką budowania solidnych struktur, które uodpornią Unię Gospodarczą i Walutową na zawirowania w przyszłości. Osiągnięciem w zakresie unii bankowej dla Polski i innych krajów spoza strefy euro jest zagwarantowanie otwartości całego systemu (w tym Jednolitego Mechanizmu Nadzoru) dla wszystkich krajów”, za: „Obserwator Finansowy” 14.03.2013.

dla Polski nie zawsze korzystne konsekwencje. Zakładają one między innymi dość dużą dyskrecjonalność decyzji *ESM* odnośnie do przyznania bezpośredniej pomocy bankom (możliwość „działania wstecz”, zwiększenia pułapu pomocy, a nawet zrezygnowania z obowiązku uczestnictwa w niej zarządu upadającego banku) oraz czynią koniecznym aktywny udział w ratowaniu banku rządu danego państwa (dokapitalizowanie do wymaganego przez zapisy Bazylei III progu 4,5% *CET* i udział w pomocy na poziomie 20%)⁹¹. Z polskiego punktu widzenia nie najlepiej wróżyć może ta przewidywana uznaniowość w działaniu *ESM*, oznaczająca możliwość przeforsowania w gronie zarządu *ESM* niekoniecznie korzystnych dla Polski decyzji (nasze zdolności negocjacyjne i budowania sojuszy). Poza tym konieczność przeznaczania na pomoc środków publicznych może okazać się niebezpieczna dla stanu finansów publicznych, zwłaszcza w sytuacji deficytu budżetowego.

Schemat 2

Unia bankowa – mechanizm upadłości (propozycje KE z czerwca 2013 r.). Sekwencja ponoszenia strat



Źródło: Opracowanie własne.

Z polskiego punktu widzenia raczej jako dość korzystne ocenić należy rozwiązania proponowane w ramach dyrektywy o uporządkowanej likwidacji, zakładające klarowną sekwencję ponoszenia kosztów ratowania banków (8%

⁹¹ J. F. K i r k e g a a r d, *The Road to the European Banking Union*, Part I, <http://www.piiie.com/blogs/realtime/?p=3720> (1.07.2013).

zobowiązań banku – na tym poziomie wymagane jest uczestnictwo wierzycieli i akcjonariuszy, a jeśli to nie wystarczy, to możliwe staje się rozszerzenie listy „ponoszących koszty” lub pomoc *ESM* za pośrednictwem rządu – 5% zobowiązań; gdyby w sumie i te 13% było niewystarczające, to można ubiegać się o pomoc bezpośrednią z *ESM*)⁹². Zapowiadają one pewien odgórny porządek i jasne reguły. Dyrekcja Generalna KE ds. Konkurencji, nadzorująca pomoc państwową, będzie pilnować, żeby środki publiczne wydawane przez rząd w ramach ratowania upadającego banku wiązały się ze wcześniejszym odpisem (straty, *bail-in*, *write-down*) akcjonariuszy i nieuprzywilejowanych (*junior*) wierzycieli. Zatem jest szansa, że zniknie pewien stygmat („kraj nieatrakcyjny dla kapitału, bo zmusza do ponoszenia strat”) i uczestnictwo w kosztach ratowania banków będzie naturalne (tzn. regulowane na szczeblu europejskim), a nie traktowane w kategoriach ekscesu „słabego” rządu sięgającego po pieniądze wierzycieli. Może to jednak w pewnym stopniu osłabić atrakcyjność Polski dla kapitału zagranicznego, bo choć przepisy będą dotyczyć wszystkich państw w UE, to jednak na tle silniejszych gospodarek pojawi się prawdopodobnie konieczność znalezienia nowych przewag skłaniających do zainteresowania polskim sektorem bankowym.

Postępujące od pewnego czasu, a zintensyfikowane przez kryzys zmiany w strukturze nadzorczej zmierzają w stronę jej integrowania⁹³. Łączenie trzech podstawowych funkcji nadzoru, tj. nadzoru mikro-, makroostrożnościowego i działań mających na celu ochronę konsumentów⁹⁴ powinno przyczynić się do integracji rynku, obniżki kosztów, poprawy konkurencyjności, dywersyfikacji szoków i w konsekwencji lepszej stabilności systemu finansowego.

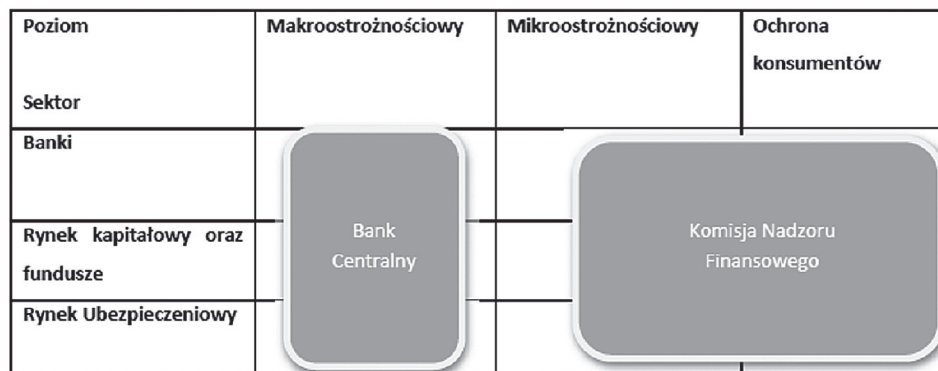
⁹² J. F. Kirkegard, *The Road to the European Banking Union*, Part II, <http://www.piee.com/blogs/realtime/?p=3725> (1.07.2013).

⁹³ A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, „Materiały i Studia – NBP” nr 289/2013.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 8.

Rycina 4

Zintegrowany model nadzoru finansowego



Źródło: A. Hryckiewicz, M. Pawłowska, *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, „Materiały i Studia - NBP” nr 289/ 2013, s. 13.

Przegląd badań nad skutkami prowadzonych reform nie pozwala potwierdzić ich faktycznej skuteczności⁹⁵. Proponowane w UE zmiany też nie gwarantują rzeczywistej poprawy efektywności nowego modelu nadzoru i łagodzenia skutków ewentualnych kryzysów. „Analizy podają w wątpliwość, aby obecny kształt nadzoru, jaki proponuje UE, przyczynił się do większej stabilności w krajach Unii. Część z wdrażanych mechanizmów najprawdopodobniej nie będzie w stanie spełnić swojej funkcji z racji struktury i wielkości sektora bankowego w krajach UE, jak również konfliktu interesu, do jakiego może dojść pomiędzy nadzorcami unijnymi a krajowymi”. Z punktu widzenia Polski, kraju nie należącego do strefy euro, nie wydaje się, by nowa architektura stanowiła zagrożenie. Na obecnym etapie trudno jednak ocenić jej wpływ⁹⁶.

W obszarze nowej europejskiej architektury pojawia się wiele znaków zapytania, w tym w kwestii nadzoru mikro- i makroostrożnościowego. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (*ESRB*) ma wykrywać zagrożenia dla systemu finansowego jako całości, a jej główną funkcją będzie wydawanie wczesnych

⁹⁵ „Nie można znaleźć jednoznacznych dowodów empirycznych na to, że ostatni trend w zmianach nadzorczych uczyni nadzór bardziej efektywnym. Niektóre badania wskazują jednak na zasadność włączenia banku centralnego do struktur nadzorczych, sugerując, że z racji pełnionej funkcji w sektorze bankowym, jak i możliwości oddziaływania na ten sektor, bank centralny może lepiej niwelować szoki finansowe aniżeli zewnętrzne instytucje nadzorcze. Ponadto wyniki analizy wskazują, iż jest mało prawdopodobne, aby wspólny nadzór w UE (*SSM*), jak również pełny projekt unii bankowej były w stanie spełnić postulaty, jakie proponują”, *ibidem*, s. 32.

⁹⁶ „Badanie udowadnia jednakże, iż wspólny nadzór tylko dla krajów strefy euro nie powinien negatywnie wpłynąć na sektor bankowy w krajach spoza strefy, w tym na sektor bankowy w Polsce”, *ibidem*.

ostrzeżeń przed zagrożeniami, wymagających od ich adresatów podjęcia szybkich działań⁹⁷. Natomiast Europejski System Organów Nadzoru Finansowego (*ESFS*) składa się z krajowych organów nadzorczych i trzech nowych europejskich organów nadzoru nad sektorami bankowości, papierów wartościowych oraz ubezpieczeń i pracowniczych programów emerytalnych. Zarówno nadzór mikroostrożnościowy (*ESFS*), jak i makroostrożnościowy (*ESRB*), jako udoskonalone mechanizmy współpracy, mają na celu trwałe wzmocnienie stabilności finansowej w UE i dopilnowanie, aby wszędzie stosowano i egzekwowano w sposób spójny te same podstawowe przepisy techniczne. Ponadto mają one umożliwić identyfikację ryzyk w systemie na wczesnym etapie oraz znacznie zwiększyć skuteczność wspólnego działania w sytuacjach nadzwyczajnych i przy rozwiązywaniu sporów między organami nadzoru⁹⁸.

Schemat 3

Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru



Źródło: Opracowanie własne na podstawie dostępnej literatury przedmiotu.

⁹⁷ Komisja przyjmuje wnioski legislacyjne w celu wzmocnienia nadzoru finansowego w Europie, zob. MEMO/09/404 & MEMO/09/405, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1347&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> (23.09.2009).

⁹⁸ M. Götz, *Kryzys i przyszłość strefy euro...*, s. 113-114.

Schemat 4

Nadzór makroostrożnościowy

NADZÓR MAKROOSTRÓŻNOŚCIOWY		
Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB)		
zarząd EBC (prezes, wiceprezes, gubernatorzy krajowych banków centralnych)	Prezesi EBA, EIOPA, ESMA	Przedstawiciel KE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dostępnej literatury przedmiotu.

Choć Polska jest objęta nadzorem, a polskie organy (KNF i NBP) uczestniczą w pracach odpowiednich gremiów europejskich, budzi on w niektórych obszarach wątpliwości. Nie ma zastrzeżeń co do samej idei nadzoru mikroostrożnościowego, rozumianego w kategoriach ujednolicania stosowania przepisów unijnych i konwergencji praktyk nadzorczych czy możliwości mediacji, a także – w przypadku makronadzoru – co do działań Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego dbającej o stabilność i bezpieczeństwo całego systemu finansowego. Według oficjalnego stanowiska KNF z 14 października 2009 r. zastrzeżenia zgłaszane są głównie w związku z mikronadzorem w kwestii przekazywania na poziom europejski uprawnień nadzorców lokalnych bez przeniesienia odpowiedzialności. Polsce nie podoba się też maksymalna harmonizacja norm ostrożnościowych w całej Unii, nie pozwalająca na bardziej restrykcyjne uregulowanie lokalnych wymogów stawianych podmiotom nadzorowanym, co eliminuje możliwość wykorzystania części potencjalnych instrumentów makroostrożnościowych⁹⁹. Jest to uzasadnione chęcią uniknięcia protekcjonizmu i forsowania głębszej integracji, ale ignoruje możliwość w razie potrzeby zaostrzenia polityki na szczeblu lokalnym. Zwłaszcza prace publikowane przez NBP zdają się podkreślać niezbędność indywidualnego podejścia w ramach polityki makroostrożnościowej¹⁰⁰. O ile symulacje potwierdzają potencjalnie stabilizującą rolę takiej polityki (redukcja amplitudy wahań produkcji, przy jednoczesnej większej roli praktyk ostrożnych akcji kredytowych, tj. *LTV – loan to value*, aniżeli wymogów płynnościowych), o tyle zwracają też uwagę na konieczność jej stosowania dopasowanego do potrzeb i warunków poszczególnych krajów. Tym samym akcentują niebezpieczeństwo

⁹⁹ P. S z p u n a r, *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia – NBP” z. 278/2012.

¹⁰⁰ M. B r z o z a - B r z e z i n a, M. K o l a s a, K. M a k a r s k i, *Macroprudential policy and imbalances in the euro area*, „NBP Working Paper” No. 138/2012.

polityki jednego rozmiaru (jak monetarna *one size fits all*)¹⁰¹. „Jednym z wyzwań stojących przed strefą euro jest wypracowanie i wprowadzenie regulacji makroostrożnościowych, które ograniczą ryzyko baniek przewartościowanych aktywów (asset bubbles) w krajach o wyższej niż średnia naturalna stopa procentowa, to znaczy tych, dla których stopy procentowe EBC będą zbyt niskie przez większość czasu. Jest to argument przeciwko proponowanej harmonizacji regulacji makroostrożnościowych w UE”¹⁰². Uchwały ostrożnościowe KNF w większości zastąpione zostaną przepisami *CRR* (rozporządzenia) i *CRDIV* (dyrektywy)¹⁰³. Nowe normy będą wprowadzone stopniowo po uprzedniej kalibracji, czyli dostosowaniu do potrzeb lokalnych podmiotów¹⁰⁴.

Nadzór makroostrożnościowy stanowić ma zwieńczenie konstrukcji bezpieczeństwa finansowego. W Europie powołano w tym celu *ESRB*, a w innych krajach funkcję tę pełnią na ogół banki centralne. W Polsce NBP przygotował projekt ustawy, która byłaby podstawą do powstania tego nadzoru w naszym kraju. Jego zadaniem jest szersze spojrzenie (z lotu ptaka) na rozwój całego systemu finansowego, który w ostatnim czasie w ujęciu globalnym rozrósł się do niebotycznych rozmiarów. Miałby ostrzegać i zarządzać narastającym nierównowagom. Do połowy roku w krajach członkowskich mają powstać zajmujące się tym instytucje. Chodzi o to, aby widziały sektor jako całość, jego związki z realną gospodarką i wcześniej reagowały na zagrożenia dla stabilności. Nie jest przy tym konieczne utworzenie nowego organu, ale wskazanie konkretnie tego, który by tę politykę realizował. Z reguły są to banki centralne, które dysponują odpowiednią wiedzą i personelem i mają konstytucyjną gwarancję niezależności. Według propozycji NBP Rada Ryzyka Systemowego byłaby ciałem kolegialnym złożonym z przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i KNF¹⁰⁵, przy czym Rada nie odbierałaby kompetencji tym instytucjom, ale je wspierała i uzupełniała. Do jej dyspozycji będą różne narzędzia. Po pierwsze, antycykliczne bufora kapitałowe, czyli obowiązek zwiększania relacji kapitału najlepszej jakości do wazonych ryzykiem aktywów, tak aby studzić rozgrzaną gospodarkę i w ten sposób łagodzić wahania cykliczne. Inne instrumenty to wskaźniki, które

¹⁰¹ Por. B. Godziszewski, M. Kruśzka, *Stability of Banking System in Poland and Activity of the KNF – Polish Financial Supervision Authority*, „CESifo Forum” vol. 14 (1)/2013, s. 29-34.

¹⁰² L. Balcerowicz, *O zapobieganiu kryzysom w strefie euro...*, s. 145-154.

¹⁰³ J. Ramotowski, *Banki w UE mają nową konstytucję*, „Obserwator Finansowy” 17.07.2013.

¹⁰⁴ Rozporządzenie daje możliwość stosowania dodatkowych buforów – dla instytucji systemowo ważnych – zapobiegającego ryzyku systemowemu (dla pewnego „podzbioru” instytucji, jeśli mogłyby doprowadzić do zakłóceń w systemie finansowym kraju), zachowania kapitału i antycyklicznego, zob. *ibidem*.

¹⁰⁵ Komitet Stabilności Finansowej – powołany do życia pod koniec 2007 r. Zadaniem Komitetu miałyby być działania w momencie ewentualnego kryzysu na rynku finansowym.

w zależności od fazy cyklu mogą być poluzowywane bądź zaostrzane, np. *LTV* (*loan to value*) i *DTI* (*debt to income*), czyli mierniki określające relację kredytu do wartości zabezpieczenia i dochodu, a także miękkie formy oddziaływania – komunikaty, rekomendacje. W kwietniu 2013 r. trwał etap uzgodnień wewnętrznych, nie wiadomo kiedy projekt trafi do konsultacji międzyresortowych.

Omawiając „kryzysowe” zmiany na rynkach finansowych należy nadmienić, że Polska nie wyraziła zainteresowania wdrożeniem podatku od transakcji finansowych (*FTT*)¹⁰⁶. Miałby on być wprowadzony w ramach formuły tzw. wzmocnionej współpracy. Zakłada ona możliwość przyjęcia dyrektywy jedynie przez grupę państw, które wyrażą taką wolę (zamiar wprowadzenia *FTT* potwierdziły: Francja, Niemcy, Grecja, Austria, Słowenia, Belgia, Portugalia, Włochy, Hiszpania, Estonia, Słowacja; obowiązywać będzie zasada emisji i siedziby). Sceptycyzm w tej kwestii wyraża prezes NBP, który traktuje go jako pewną małą skoordynowaną inicjatywę regulacyjną, która niestety może zachęcać do arbitrażu, czyli przenoszenia i prowadzenia działalności tam, gdzie można go uniknąć. Jak podaje Ministerstwo Finansów: „Na obecnym etapie postępowania Polska nie planuje wdrożenia podatku od transakcji finansowych w drodze przystąpienia do formuły wzmocnionej współpracy”. Podatek dotyczyć będzie obrotu akcjami i obligacjami, a jego celem jest usprawnienie funkcjonowania wspólnego rynku, współudział i wkład sektora finansowego w wypracowywanie dochodów publicznych oraz większa odpowiedzialność sektora finansowego, tak by podejmowane przezeń działania nakierowane były na gospodarkę realną. Jeśli zaproponowany podatek zatwierdzi PE i Rada UE, to od przyszłego roku zapłacą go instytucje także w Polsce, o ile zawierają transakcje z którymś z tych 11 krajów. Krzysztof Pietraszkiewicz, prezes Związku Banków Polskich zaznacza, że „Polska jest krajem niskiego ubankowienia i delewarowanie nie jest potrzebne. Polskie banki starają się dobrze służyć gospodarce, nawet w trudnym okresie kryzysu. Polscy podatnicy nie musieli i nie muszą wyłożyć środków na ratowanie banków. Tak więc rozwiązania, które zmniejszałyby zdolność do finansowania rozwoju należy uznać za błędne”¹⁰⁷. Europejski Kongres Finansowy (czerwiec 2013 r.) uznał, że „nie należy wprowadzać podatku od transakcji finansowych. Należy zaś stworzyć system zachęt, głównie podatkowych, dla emitentów akcji i obligacji oraz dla inwestorów indywidualnych”¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Jednak we wrześniu 2013 r. prawnicy reprezentującej rządy Rady UE ocenili, że podatek od transakcji finansowych w 11 krajach Unii może być niezgodny z prawem (zaburzenie konkurencji i przekroczenie kompetencji państw przez KE w zakresie podatków).

¹⁰⁷ „Obserwator Finansowy” 18.02.2013.

¹⁰⁸ III EKF: Rekomendacje...

Przedstawiciele NBP zwracają uwagę na ryzyko, jakie dla rynków finansowych może nieść niekonwencjonalna polityka monetarna¹⁰⁹. Może ona bowiem doprowadzić ponownie do destabilizacji sektora finansowego zarówno w kraju, jak i za granicą. Kluczowe staje się rozwiązanie trzech problemów: „w jaki sposób wpłynąć na pobudzenie wzrostu gospodarczego, (...), w jaki sposób utrzymać kontrolę stabilności rynków finansowych, unikając powstania bąbli spekulacyjnych oraz (...) jak zapewnić uporządkowane wycofanie się z niekonwencjonalnej polityki”.

Wydaje się, że kwestie dotyczące regulacji systemu bankowego, ewentualnych podziałów przy likwidacji banków uniwersalnych czy tworzenia tzw. zdolności fiskalnych, czyli parabudżetu strefy euro, są na obecnym etapie na tyle niesprecyzowane, że Polsce pozostaje jedynie przyglądać się pracom nad tymi projektami. Dyskusja nie mająca bezpośredniego wpływu na przedkładane propozycje wydaje się jedynie jałowym z politycznego punktu widzenia dyskursem naukowym. Należy jednak na bieżąco monitorować¹¹⁰ proponowane w tym zakresie rozwiązania – np. prowadzone za granicą, m.in. w Niemczech, prace nad podziałem banków uniwersalnych¹¹¹ (ostatecznie zaakceptowane przez *Bundestag*, mimo sprzeciwu wielu ośrodków badawczych argumentujących, że przyczyną kłopotów nie jest łączenie funkcji inwestycyjnych i bankowości detalicznej, ale nieadekwatność lub nieprzestrzeżenie progów kapitałowych) czy nowe regulacje dotyczące agencji ratingowych (propozycja KE zakłada odpowiedzialność agencji za przedkładane oceny, ich dokładne uzasadnienie, ściśle określony kalendarz publikacji, porusza kwestię konfliktu interesów oceniającego i ocenianych i przewiduje więcej swobody przy korzystaniu przez inwestorów z tych ocen).

W odniesieniu do systemu finansowego wydaje się, iż stanowisko NBP, wyrażane przez jego prezesa M. Belkę, jest zbieżne z poglądem ministra finansów Niemiec, a więc skłania się ku opinii, że system finansowy, w tym bankowy, ulegać powinien zmniejszeniu (dosł. *slow down*), a jego często bezużyteczne działania wygaszaniu¹¹². Widoczne są w tym zakresie trzy główne tendencje: wprowadzanie restrykcji co do bonusów i wynagrodzeń kadry zarządzającej,

¹⁰⁹ A. Raczko, członek zarządu NBP, w: „Rzeczpospolita” 8.08.2013.

¹¹⁰ W Polsce bez echa przeszła podejmowana sporadycznie przez niemieckie dzienniki gospodarcze propozycja tzw. *Schatten ESM*, będącego *de facto* kolejnym obciążeniem dla RFN związanym z kryzysem finansowym.

¹¹¹ *Trennbanken. Eine analytische Bewertung von Trennbankenelementen und Trennbankensystemen im Hinblick auf Finanzmarktstabilität*. Abschlussbericht für den Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), Berlin, Mannheim, 15. Januar 2013.

¹¹² http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13556814,Czy_warto_byc_pod_wspolnym_nadzorem_bankowym_.html (14.03.2013).

ustanowienie podatku od transakcji finansowych oraz oddzielanie działalności korzystnej, służebnej wobec gospodarki od spekulacji („rozdzielenie ‘dobrej’ bankowości komercyjnej – czyli tradycyjnego pośrednictwa między tymi, którzy mają oszczędności, i tymi, którzy potrzebują kredytów, od ‘złej’ bankowości inwestycyjno-tradingowej”). System finansowy zamiast być rewersem realnej gospodarki, uległ aberracji. Takie pomysły, co zrozumiałe, napotykały opór branży, która upatruje w tego typu planach groźby ograniczenia akcji kredytowych, a więc zasilania gospodarki w środki finansowe. Wymagania dla banków przewidziane konwencją Bazylea III mogą stanowić też wyzwanie dla polskich instytucji finansowych¹¹³. KNF przygotowała w kwietniu raport z propozycjami zmian, mającymi na celu poprawę sytuacji tych jednostek. Wśród recept znalazły się instrumenty pozwalające złagodzić problem niewystarczających kapitałów (ich podwyższenie to jeden z wymogów Bazylei III), odpowiednio płynnych aktywów czy zapewniania właściwej relacji między zapadalnością depozytów a kredytów (te pierwsze mają z reguły charakter krótkoterminowy, te drugie to kredyty hipoteczne, a więc długoterminowe). Do proponowanych narzędzi należą listy zastawne (sprawiające, że posiadany portfel aktywów kredytów hipotecznych staje się bardziej płynny) czy sekurytyzacja wierzytelności, czyli spakowanie kredytów i zaoferowanie ich jako obligacje banków, a więc pozyskanie w ten sposób środków (ten rynek jest w Polsce, z racji barier prawnych, słabo rozwinięty, a dodatkowo ograniczają go wysokie koszty uzyskania *ratingów*).

Podobnie stronie polskiej trudno odnieść się do propozycji *fiscal capacity*¹¹⁴, czyli quasi-budżetu dla strefy euro, choć jasne jest, że dla kraju nie będącego w strefie oznacza to brak możliwości sięgania po te środki. Najpewniej stworzenie tego nowego instrumentu odbyłoby się kosztem zmniejszenia puli środków budżetu UE. Analizy NBP¹¹⁵ sugerują, że choć perspektywa ustanowienia wspólnej zdolności fiskalnej jest przypuszczalnie bardzo odległa, początkowo w procesie tworzenia unii finansowej zastąpić mógłby ją w ograniczonym stopniu *ESM* (Europejski Mechanizm Stabilności), funkcjonujący jako zabezpieczenie dla unii bankowej „ułatwiający, w pierwszej fazie wzmacniania Unii Gospodarczej i Walutowej, zerwanie negatywnego

¹¹³ *Problemy i wyzwania stojące przed sektorem bankowym*, Instytut Sobieskiego, 2.04.2013.

¹¹⁴ J. P i s a n i - F e r r y, E. V i h r i ä l ä, G. B. W o l f f, *Options for a Euro-area fiscal capacity*, Bruegel issue 2013/01, 10th January 2013.

¹¹⁵ „Już dziś wydaje się, że Europejski Mechanizm Stabilności będzie nie tyle załącznikiem wspólnego budżetu strefy euro, co jego substytutem w początkowej fazie transformacji Unii Gospodarczej i Walutowej, tworząc zdolność fiskalną dla zintegrowanych ram finansowych”, A. T r z c i ń s k a, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, „Materiały i Studia – NBP” z. 292/2013.

sprężenia łączącego banki i rządy w strefie euro, które jest niebezpieczne dla integralności i stabilności unii monetarnej”.

„Unia fiskalna w rozumieniu dużego wspólnego budżetu może być wynikiem jedynie stopniowo postępującego procesu budowy wspólnej tożsamości. Jeżeli transfery fiskalne wyprzedzają ten naturalny proces, to go podkopią”¹¹⁶. L. Balcerowicz zwraca uwagę na wspomniane ryzyko pewnego wypierania transferów, na które liczy Polska, czyli środków kierowanych w celu pobudzenia konwergencji, przez strumienie płynące do dotkniętych kryzysem państw Południa. Te ostatnie, powodując prawdopodobnie zastępowanie nimi transferów kohezyjnych, mogą przyczynić się „do innego rodzaju napięć politycznych w łonie UE, tym razem między bogatymi i biednymi (nowymi) członkami”¹¹⁷.

Wiosną 2013 r. KE przedstawiła pomysły na dalsze zacieśnianie związków w ramach eurolandu: IKK, tj. kontrakty w sprawie reform (kontrakty reformatorskie) i instrument finansowy wynagradzający ich wdrażanie¹¹⁸. IKK, czyli instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności, a więc idea umów zobowiązujących jedną ze stron kontraktu – kraj członkowski – do przeprowadzenia określonych reform w zamian za uzyskiwanie od drugiej strony – UE – wsparcia finansowego (bodźce finansowe), spotyka się z zainteresowaniem w Polsce, ale budzi też niepokój co do możliwej dalszej fragmentacji UE, jeśli środki na IKK pochodzić miałyby z odrębnego budżetu¹¹⁹. Pojawiają się też obawy, że to istniejący unijny budżet zostałby zmniejszony z powodu wydzielania części środków na IKK. KE nalega także, aby państwa sprawdzały, czy planowana reforma w ich własnych krajach będzie miała pozytywne czy negatywne skutki dla innych państw. W kontraktach reformatorskich rządy zobowiązałyby się do podjęcia określonych kroków i dotrzymania terminów, za co w zamian

¹¹⁶ L. Balcerowicz, *O zapobieganiu kryzysom w strefie euro...*, s. 145-154.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ The Communication on a Convergence and Competitiveness Instrument (CCI) sets out options for two instruments: contractual arrangements for Member States to undertake specific reforms and financial support to help Member States implement these reforms. 20/03/2013 Commission sets out next steps towards a deep and genuine Economic and Monetary Union.

¹¹⁹ Jak piszą P. Tokarski i P. Toporowski: „Umowy te byłyby wykorzystywane w celu dotrzymania realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów zawartych w raporcie KE w ramach Semestru Europejskiego lub w ramach Procedury Nadmiernej Nierównowagi Makroekonomicznej. Nie rozwiązana kwestią jest, czy w tym instrumentcie będą mogły uczestniczyć tylko kraje strefy euro, czy również te, które chcą się przyłączyć do obszaru wspólnej waluty. Odpowiedź jest o tyle istotna, że określi grupę państw wnoszącą wkład finansowy do IKK. Powstaje także pytanie, kiedy nowy instrument zostałby uruchomiony. Nie jest też jasne, w jakim zakresie zainteresowane państwo członkowskie (oraz pozostali członkowie Rady Europejskiej) będzie mogło wpływać na treść kontraktów dotyczących reform. Kolejne ważne pytanie dotyczy tego, w jaki sposób zainteresowany parlament narodowy może być zaangażowany w negocjacje”, P. Tokarski, P. Toporowski, *Unia Gospodarcza i Walutowa 2.0 w zawieszeniu*, „Biuletyn PISM” nr 68, 28.06.2013.

mogłyby otrzymać pomoc finansową ze specjalnego instrumentu solidarnościowego, pod warunkiem jednak, że by się na niego składały. KE poddaje pod konsultację także opcję przewidującą, iż kontrakty mogłyby podpisywać te kraje spoza strefy euro, które zamierzają przystąpić do niej w przyszłości. Kontrakty takie mogłyby być uruchamiane w trzech przypadkach: na prośbę kraju członkowskiego, w przypadku objęcia kraju Procedurą Nadmiernych Nierównowag Makroekonomicznych lub uruchomienia już wobec kraju działań korekcyjnych z tytułu tych nierównowag. KE proponuje, by nowy solidarnościowy instrument finansowy był częścią budżetu UE. Berlin natomiast lansuje utworzenie instrumentu finansowego eurolandu wykorzystywanego na doraźne wsparcie reform strukturalnych. Niektóre środowiska są jednak sceptyczne wobec idei reform poprzez umowy (tzn. kontrakty reformatorskie – *reform treaties*), wskazując na doświadczenia z implementacją względnie nowego Paktu Fiskalnego i podkreślając nie tyle problemy samej ratyfikacji, ile faktycznego długofalowego zobowiązania się do reform (w tym przypadku do wprowadzenia mechanizmów korygujących odpowiednim zapisem prawnym)¹²⁰. W przypadku IKK istnieje realna szansa łagodzenia wymagań ze strony KE, antycypującej rozkład głosów w Radzie, a także pokusę nadużyć w krajach zmęczonych konsolidacją i reformami.

Omawiany tu instrument może przyczynić się do zwiększenia kompetencji państw ponoszących odpowiedzialność za inne kraje w zakresie polityki makroekonomicznej i reform w tychże krajach¹²¹. Wiąże się z nim jednak ryzyko pewnych strat, tzw. *deadweight losses*, tj. związanych z wyborem reform, które i tak zostałyby przeprowadzone, nawet bez wsparcia, oraz pojawieniem się okazji do nadużyć (*moral hazard*) z powodu zmniejszenia się odpowiedzialności państw wymagających wsparcia za ich własną politykę gospodarczą (np. opóźnianie reform).

Propozycje integracji eurolandu poprzez ustanowienie budżetu strefy euro wzbudzają obawy w krajach nie należących do niej, w tym w Polsce, nie tylko w związku z ryzykiem, że negatywnie odbije się to na tradycyjnym budżecie UE. W odniesieniu do tzw. kontraktów reformatorskich, mających być formą skonkretyzowanego stymulowania reform w krajach członkowskich, stroną

¹²⁰ N. H e i n e n, *Will reform treaties enhance the prospects of the euro area?* [http://www.dbr-search.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=B00E91BE301809A6C76281F7D7634BCE.srv-net-dbr.com?addmenu=false&document=PROD000000000316924&rdShowArchive.dDocu=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbr-search.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=B00E91BE301809A6C76281F7D7634BCE.srv-net-dbr.com?addmenu=false&document=PROD000000000316924&rdShowArchive.dDocu=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (5.07.2013).

¹²¹ *Analiza CEP: Zarządzanie reformami polityki gospodarczej*, 26.09.2013; analiza ukazała się w ramach cyklu „Monitoring Projektów Prawa Gospodarczego Unii Europejskiej”, realizowanego przez Forum Obywatelskiego Rozwoju i *Centrum für Europäische Politik*.

polską niepokoju negatywny przeważnie charakter takich bodźców. W ocenie wiceministra Serafina „kontrakty nie staną się skutecznym narzędziem, jeżeli będą traktowane jako kolejne narzędzie represji (...), potrzebujemy ich jako instrumentów motywujących, wspierających wewnętrzne reformy, a nie jako kolejnego mechanizmu narzucanego z góry”¹²².

Obserwując poczynania Polski w zakresie przystępowania do nowo tworzonych instytucji i wyraźną chęć bieżącego uczestniczenia w prowadzonych pracach, można zaryzykować tezę o narodzinach nowej zasady „dobrowolności”, uzupełniającej dotychczas znaną zasadę warunkowości (*conditionality*). Oznaczałaby ona nieprzymusowe działania, w tym także podporządkowywanie się nowym regulacjom bez wyraźnej gwarancji opłacalności tych kroków, a jedynie celem nieprzeoczenia pojawiających się „potencjalnych okazji”, gdyż nie tyle warto, co nie można sobie pozwolić na ich niewykorzystanie. Wspomniane zachowania wydają się łączyć dwie ze strategii polskich wobec UE, zaproponowanych przez M. Cichockiego: postawę adopcjonistyczną, oznaczającą bezalternatywną konieczność uczestnictwa w pewnych rozwiązaniach, z integracjonizmem nakierowanym na głębokie wejście w struktury unijne i maksymalizację korzyści płynących z tego dla Polski¹²³.

Niestety, wydaje się, że problem *unknown unknowns* jest tu szczególnie wyraźny, a strefa euro w jej nowej odsłonie staje się „ruchomym celem”¹²⁴. Nieuzasadnione i niezrozumiałe wydaje się zaklinanie rzeczywistości co do istnienia Europy wielu prędkości¹²⁵. Jest ona faktem, a stronie polskiej nie pozostaje nic innego, jak zaakceptować taki stan rzeczy¹²⁶. Notabene trudno o inną formułę przy UE liczącej 28 jednak istotnie różnych gospodarek.

¹²² Jak wzmocnić unijną architekturę nie zmieniając jej kodu genetycznego, www.ms.gov.pl (14.03.2013).

¹²³ M. C i c h o c k i, *Polskie strategie w Europie*, „Przegląd Zachodni” nr 3/ 2009, s. 3-15.

¹²⁴ Dośł. „moving target”, zob. P. B u r a s, *The EU's silent revolution*, „ECFR Policy Brief” 9 September 2013, s. 6.

¹²⁵ Ponad połowa respondentów (55%), zorganizowanej w trakcie trzeciej edycji Europejskiego Forum Nowych Idei (EFNI) w Sopocie sondy, jest zdania, że za 10 lat będziemy mieli Unię kilku prędkości. 20% optymistycznie przewiduje, że do tego czasu UE wzmocni się jako federacja, także 20% pytanych obawia się, że nastąpi erozja obecnych wspólnych rozwiązań, np. budżetu UE, strefy euro, wspólnego rynku pracy, a z obecnej Unii pozostanie wyłącznie strefa wolnego handlu. Całkowity rozpad UE przepowiada zaledwie 3% badanych. *Uczestnicy przepowiadają przyszłość UE za 10 lat! Wnioski raczej optymistyczne*, Lewiatan, http://pkppl Lewiatan.pl/pkpp-mob/opinie/aktualnosci/2013/1/ue_za_1_lat_kilka_predkosci_i_walka_o_utrzymanie_pozycji. Sondaż przeprowadzono w dniach 20-24 września 2013 r.

¹²⁶ N. v o n O n d a r z a, *Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration*, „SWP Research Paper” 2013/03; P. B u r a s, *The EU's silent revolution...*

1.2. Podsumowanie: Polski dyskurs nad przyszłością UE jako rozważania nad wyzwaniami związanymi z uczestnictwem w zmodyfikowanej strefie euro w cieniu obaw o ewentualną marginalizację

Podsumowując, analiza dostępnych raportów publikacji prasowych, choć niepełna i z pewnością częściowo arbitralna, pozwoliła na naszkicowanie mapy trendów, prezentującej główne wątki dyskusji na temat przyszłości strefy euro z perspektywy Polski.

Rycina 5

Mapa polskiej debaty: koncentrującej się wokół kwestii euro, odzwierciedlającej potrzebę włączania się do europejskich struktur i reagowania na nowe propozycje i rozgrywającej się na tle zjawiska kooperacji



Źródło: Opracowanie własne.

Ruch po elipsie zgodnie ze wskazówkami zegara (od pd.-zach.) to przechodzenie od kwestii relatywnie dobrze rozpoznanych, ugruntowanych, problemów raczej z „wczoraj/dziś” w stronę kwestii coraz słabiej zdefiniowanych, mało precyzyjnych, raczej wyzwań „dziś/jutra”.

Rycina 6

Mapa polskiej debaty nad przyszłością Europy



Źródło: Opracowanie własne.

Wydaje się, że wszystkie te wątki rozgrywają się na tle immanentnych dla UE procesów jednoczesnej współpracy i rywalizacji, czyli koopetycji^{127,128}. „Wobec praktycznego formowania się Unii Europejskiej ‘zróżnicowanych prędkości’

¹²⁷ Koopetycja, czyli konkurencyjna współpraca, nazywana też kooperencją, jako koncepcja oksymoroniczna stanowi połączenie wzajemnie sprzecznych relacji – kooperacji i konkurencji (B. J a n k o w s k a, *Konkurencja czy kooperacja?* „Ekonomista” nr 1/2009, s. 67-91). Z punktu widzenia firmy opisywana jest jako strategia synkretycznego poszukiwania renty i zakłada, że podmioty wchodząc ze sobą w interakcje, biorą udział w grze o sumie większej od zera, acz zmiennej, interakcje te wynikają z faktu posiadania zbieżnych interesów, a udział w grze umożliwia zarówno tworzenie wartości dodanej, jak i jej podział (A. L a d o, N. B o y d, S. H a n l o n, *Competition, cooperation and the search for economic rents: a syncretic model*, „Academy Management Review” vol. 22 (1), 1997).

¹²⁸ Por. F. Z u l e g, *Europe in Crisis: A Lost Decade or Stronger Future?* w: B. Farkas (ed.), *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*, Cambridge Scholars Publishing, May 2013, s. 6-19.

Polska potrzebuje nowej strategii integracji europejskiej¹²⁹. Kwestia wejścia do strefy euro musi w niej zostać ściśle związana z działaniami na rzecz konkurencyjności polskiej gospodarki. Można założyć, że dzięki euro wzrośnie ogólna stabilność makroekonomiczna, poprawią się warunki dla współpracy. Dla Polski oznaczać to może jednak petryfikację – ustanie procesów „nadganiań”. O ile taka stabilność jest pożądana z punktu widzenia krajów Południa z racji powstałego napięcia, o tyle mniej pożądana dla nadrabiającej dystans gospodarki polskiej. Można przypuszczać, że przyjęcie euro obniży zdolność konkurencji, pogorszy pozycję konkurencyjną i potencjał wzrostu¹³⁰. Pojawiłaby się więc groźba pozornego rozwoju (*maldevelopment*). Zatem z punktu widzenia procesów konwergencji wydaje się, że pozostając poza strefą, Polsce łatwiej będzie „gonić” bardziej rozwinięte gospodarki UE. Wejście do strefy euro oznacza zysk w postaci większej stabilności, mniejszą niepewność, ale i straty – brak autonomii, pogorszenie konkurencyjności¹³¹. Trudności w „odrabianiu” dystansu wskutek pozbawienia się wielu instrumentów i bariery dla procesów konwergencji oznaczają niebezpieczeństwo dryfu gospodarczego¹³². Polska znajduje się w punkcie zwrotnym rozwoju i starając się optymalnie określić swoje relacje w UE, rozwinąć kontakty pozaeuropejskie i przeciwdziałać wpadnięciu w pułapkę niskiego zaawansowania technologicznego, potrzebuje proprzedsiębiorczej i prokonkurencyjnej polityki strukturalnej, czyli pewnej nowej polityki przemysłowej¹³³.

¹²⁹ T. Geodecki, J. Hausner (kierownik), A. Majchrowska, K. Marczewski, G. Tchorek, J. Tomkiewicz, M. Piątkowski, M. Weresa, *Jak awansować w lidze światowej? Raport o konkurencyjności gospodarki*. Raport 2013.

¹³⁰ „(...) whether nominal convergence (on rules) and real convergence are mutually reinforcing or whether, on the contrary, there is a trade-off between the two. The same applies to a possible trade-off between sustainability and real convergence. Common tighter rules (nominal convergence) or higher environmental standards (sustainability) may be seen to slow down growth or, on the contrary, to promote environmentally sustainable and (self-reinforcing) long-run quality growth and thereby real convergence”, A. B o n g a r d t, F. T o r r e s, *Forging Sustainable Growth: The Issue of Convergence of Preferences and Institutions in EMU*, „Intereconomics” vol. 48, No. 2, March/April 2013.

¹³¹ Por. rozważania J. Gałuszki dotyczące konkurencji podatkowej versus harmonizacji podatkowej w kontekście unii fiskalnej, J. G a ł u s z k a, *The Fiscal Union as a Remedy For the Economic and Financial Crisis in the European Union*, „EQUILIBRIUM. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” vol. 8 (1), 2013.

¹³² Por. komentarz TEP (Towarzystwa Ekonomistów Polskich) z 23 lipca 2013 r. i raport PwC autorstwa W. O r ł o w s k i e g o, *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamywania* z 29 lipca 2013 r., które zwracają uwagę na ryzyko pułapki średniego dochodu i dryf gospodarczy Polski.

¹³³ J. Hausner w wywiadzie *Nie wystarczy usuwać bariery, trzeba pomagać rosnąć*, „Obserwator Finansowy” 18.06.2013.

Rycina 7

Rekomendacje Raportu o konkurencyjności gospodarki**Lepsze warunki dla przedsiębiorczości**

Niezbędna jest zmiana otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw. Fundamentem winna być ustawa o swobodzie działalności gospodarczej o charakterze kodeksowym. Konkurencyjność rynków wewnętrznych wymaga dalszej demonopolizacji gospodarki.

Nowa polityka przemysłowa

Potrzebujemy selektywnej i strategicznej polityki przemysłowej, zwiększającej zdolność przedsiębiorstw do konkurencji, a nie skoncentrowanej na osłanianiu własnej gospodarki. W pierwszej kolejności powinna dotyczyć ona sektorów o wysokiej wartości dodanej eksportu.

Proinnowacyjna reorientacja gospodarki

Państwo ma umożliwiać autonomicznym podmiotom innowacyjne zachowania i jego rola ma być wyraźnie pomocnicza. Kluczowa jest tu edukacja wyzwalająca indywidualną kreatywność na wszystkich poziomach kształcenia. Potrzebna jest zmiana systemu finansowania uczelni i nowa całościowa regulacja dotycząca własności intelektualnej.

Strukturalna przebudowa rynku pracy

Polityka rynku pracy musi przeciwdziałać sytuacji, gdy mało opłaca się inwestować w podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego, zdolności kreatywnych i przedsiębiorczych.

Znaczący wzrost poziomu oszczędności krajowych

Wyższe oszczędności krajowe są niezbędne, aby finansować inwestycje prywatne, a nie jak dotychczas, głównie deficyt państwa. Dla wzrostu oszczędności przedsiębiorstw podstawowe znaczenie ma uproszczenie i większa przejrzystość systemu podatkowego. Dla wzrostu poziomu oszczędności indywidualnych konieczne jest zakończenie niepewności dotyczącej przyszłości II filara emerytalnego i silniejsze zachęty podatkowe do udziału w III filarze tego systemu.

Promocja eksportu

Potrzebna jest również ekonomizacja polityki zagranicznej i służb dyplomatycznych, prowadząca do praktycznego wspierania inwestycji zagranicznych przedsiębiorstw krajowych. Konieczne jest uspołnienie i skoordynowanie działań na rzecz promocji marki kraju.

Nowoczesna administracja, sprawne państwo

Konieczne jest przeciwdziałanie z jednej strony dominacji korporacji zawodowych i gospodarczych nad państwem, a z drugiej strony niekontrolowanemu rozrostowi struktury administracyjnej. Szczególnie istotne jest usprawnienie systemu egzekucji prawa, całościowa modernizacja administracji rządowej, zmiany w systemie samorządowym oraz powołanie państwowego centrum studiów strategicznych.

Partnerstwo rozwojowe i zmiana formuły dialogu społecznego

Niezbędny jest efektywny dialog z reprezentacjami podmiotów gospodarczych, wykraczający poza tradycyjną wymianę informacji i konsultowanie projektów. Powinien on stanowić proces nieustannego uczenia się, kojarzenia interesów i wspólnego rozwiązywania problemów. Uzupełnieniem dialogu w Komisji Trójstronnej powinna być Krajowa Rada ds. Konkurencyjności Gospodarki, kierowana przez premiera.

Prorozwojowe wykorzystanie środków unijnych

Wykorzystanie funduszy unijnych nie może być celem samym w sobie, lecz musi być wyraźnie podporządkowane konkurencyjności gospodarki. Konieczna jest głęboka nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych. W świetle pogarszającej się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego istotne jest upowszechnienie partnerstwa publiczno-prywatnego, a w szczególności zmiana klimatu politycznego wokół współpracy władzy publicznej i sektora prywatnego.

Nowa narodowa strategia integracji europejskiej

Wobec praktycznego formowania się Unii Europejskiej „zróżnicowanych prędkości”, Polska potrzebuje nowej strategii integracji europejskiej. Kwestia wejścia do strefy euro musi w niej zostać ściśle związana z działaniami na rzecz konkurencyjności polskiej gospodarki.

Źródło: T. Geodecki, J. Hausner (kierownik), A. Majchrowska, K. Marczewski G. Tchorek, J. Tomkiewicz, M. Piątkowski, M. Weresa, *Jak awansować w lidze światowej? Raport o konkurencyjności gospodarki*. Raport 2013.

Według najnowszego rankingu *World Economic Forum*, Polska pod względem konkurencyjności plasuje się na 42. miejscu, wciąż w grupie krajów o dochodzie *per capita* poniżej 17 tys. dolarów, których rozwój gospodarczy napędzany jest głównie wzrostem efektywności, a nie innowacjami.

Oficjalne stanowisko Polski odzwierciedla dylemat i rozdarcie między wewnętrznymi krajowymi ograniczeniami, tj. głównie niechęcią i blokowaniem propozycji przez opozycję oraz sceptycyzmem obywateli, a dynamicznie zmieniającą się sytuacją w strefie euro i pełzającą rewolucją jej funkcjonowania. Taka taktyka naraża jednak na krytykę ze strony eurosceptyków, jak i euroentuzjastów. Dla tych pierwszych to zrzekanie się suwerenności, dla drugich – niezdecydowanie i bierność¹³⁴. Opozycja w debacie nad wprowadzeniem wspólnej waluty i przyszłością strefy euro używa takich określeń, jak: kapitulacja, utrata suwerenności, dyktat Niemiec/Brukseli, brak konsultacji, utrata konkurencyjności. Rząd podkreśla z kolei: możliwość współdecydowania, bycia ważnym graczem unijnym, zapobiegania marginalizacji i pozostawania w centrum decyzyjnym, „bycia przy

¹³⁴ O. Markiewicz, *Have its cake and eat it too. Polish discourse on the current eurozone crisis*, Institute of Public Affairs, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl>.

stole, a nie w menu". Odwołując się do propozycji dwupoziomowej strategii globalizacji (*G - minor, G - major globalisation strategy*) można uznać, że strona Polska stara się nie tylko korzystać z dobrodziejstw w tym przypadku struktur UE, ale także, tak dalece jak to możliwe, uczestniczyć w ich kształtowaniu¹³⁵.

Niezależnie od przygotowań do przyjęcia euro, a więc prac na rzecz spełnienia określonych kryteriów, drugim torem powinny być prowadzone zabiegi mające na celu blokowanie bądź minimalizowanie skutków inicjatyw, które pociągałyby za sobą nadmierne obciążenia dla gospodarki, np. harmonizacja podatków polegająca na ujednoczeniu (w górę) stawek podatkowych¹³⁶. Jednocześnie, w przypadku projektów legislacyjnych regulujących system finansowy, Polska powinna dążyć do zapewnienia władzom krajowym jak największej autonomii w zakresie polityki makroostrożnościowej. Priorytetem staje się dbanie o inkluzyjny charakter wzmocnionej współpracy.

Polska jest w pewien sposób „zahartowana” wskutek przebytej transformacji systemowej¹³⁷. Reformy wprowadzające gospodarkę rynkową w miejsce centralnie planowanej wiązały się z istotnymi skutkami tak ekonomicznymi, jak i społecznymi, bolesnymi procesami dostosowawczymi, z którymi teraz, jak argumentuje wielu ekonomistów, przychodzi się zmierzyć krajom Południa Europy. *PIIGS* mógłby zatem brać przykład z *POSH* (Poland, Slovakia, Czech Republic, Hungary). Wieloletnie przygotowania do członkostwa w UE wyrobiły pokorę. Nauczyły akceptowania trudności zgodnie z zasadą warunkowości (tzw. *conditionality*), według której państwa ubiegające się o przyjęcie do UE muszą spełnić konkretne warunki, zanim będą mogły stać się jej członkami.

Jednocześnie Polska sama ambitnie na tle wielu państw UGW zabiega o zdrowe fundamenty makroekonomiczne. Świadczą o tym np. rozwiązania prawne dotyczące zachowania dyscypliny finansów publicznych, co wyraża się w limicie długu (art. 216, ust. 5 konstytucji), trzech progach ostrożnościowych (art. 86-88 ustawy o finansach publicznych) czy regule fiskalnej (art. 9. ust. 112 ustawy o finansach publicznych) oraz rekomendacjach S i T dotyczących dobrych praktyk w udzielaniu kredytów przez banki, mających zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu¹³⁸.

¹³⁵ S. T a y, P. Ś w i e b o d a, T. L a o h a t h a i, P. Z e r k a, *Midsized, yet global: the imperative of punching above weight within the new world order*, Demos Europa, Warszawa 2013, policy paper has been prepared within the framework of the „Going global in the age of uncertainty” project – a joint initiative of demosEUROPA – Centre for European Strategy and the Singapore Institute of International Affairs supported by the Open Society Foundations.

¹³⁶ *Strefa euro: pociąg odjedzie w 2020...*

¹³⁷ T. K o w a l s k i, *Poland's Long-term Macroeconomic Performance and Recent Trends: A Comparative Analysis*, „CESifo Forum” vol. 14 (1), 2013, s. 41-56.

¹³⁸ Regulacje proponowane w zmienionej Rekomendacji T, przedstawionej przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) w lutym 2013 r. ułatwią dostęp do kredytów i zwiększą limity dostępnego

Polska opowiada się za postępami w tworzeniu Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE), kładąc nacisk na liberalizację, poprawę konkurencyjność i wzrost efektywności. Są to oczywiście kwestie podnoszone przez inne kraje, w tym Niemcy¹³⁹. Obecne problemy JRE to niedostosowanie do aktualnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej (e-handel) oraz nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie jego fundamentalnych zasad. Tymczasem postęp na rzecz pełnej realizacji JRE wydaje się ważnym elementem działań antykryzysowych. Mniej więcej w tym kierunku zmierza Pakt Euro Plus, tj. porozumienie na rzecz konkurencyjności przewidujące reformę systemów emerytalnych, zwiększenie zatrudnienia, ograniczenie biurokracji czy powiązanie płac z produktywnością. W dużym uproszczeniu, zestawiając poglądy obu stron można uznać, że o ile w Polsce chodzi o integrację negatywną – likwidowanie barier, upraszczanie systemu, o tyle z perspektywy niemieckiej celem jest harmonizacja i ujednoczenie w imię walki z nieuczciwym dumpingiem czy praktykami arbitrażu.

Oprócz wyzwań instytucjonalnych związanych z przyjmowaniem euro, Polsce przyjdzie się zmierzyć z szerszymi wyzwaniami – koniecznymi zmianami światopoglądowymi i reorientacją w makroekonomii. Dotychczas obowiązujące prawie jako dogmaty klasyczne ortodoksyjne poglądy ekonomiczne, np. dotyczące kontroli kapitału czy wartości mnożników fiskalnych, są „formatowane” i na nowo rewidowane¹⁴⁰.

Na początku marca 2013 r. rząd przyjął Długookresową Strategię Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności”. Wskazuje ona na trzy podstawowe zagrożenia stojące przed naszym krajem, a związane z: 1) pokryzysowymi barierami rozwoju generowanymi przez wysokie zadłużenie i deficyt, 2) dryfem rozwojowym, opisanym już we wcześniejszym raporcie z 2009 r., czyli „uśrednieniem” tempa wzrostu, nierozwiązywaniem problemów demograficznych, 3)

zadłużenia z racji uproszczonych zasad oceny zdolności kredytowej klientów. Decyzję tę eksperci z *J.P. Morgan Bank* oceniają jako dobrą dla gospodarki i polskich banków, przyjętą we właściwym czasie ze względu na ostatnie pogorszenie popytu prywatnego oraz z uwagi na to, że może ona uaktywnić polskich konsumentów, dając bardziej zliberalizowany dostęp do niezabezpieczonego kredytu, www.biznes.pl (27.02.2013).

¹³⁹ Podobny ton ma *Europas Binnenmarkt – Wirtschaftsraum mit Potenzial*. Raport *Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)* na zlecenie *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 15.07.2013.

¹⁴⁰ W opracowaniu skupiono się na dominującej w dyskursie kwestii stosunku Polski do przedkładanych w UE/strefie euro propozycji reform itp., warto jednak nadmienić, że pojawiają się także analizy oferujące nowatorskie rozwiązania czy mogące inicjować debatę wokół nowych dróg wychodzenia z kryzysu, np. koncepcja uporządkowanego rozpadu strefy euro (S. K a w a l e c, E. P y t l a r c z y k, *Controlled dismantlement of the Eurozone: A proposal for a New European Monetary System and a new role for the European Central Bank*, „NBP Working Paper” No. 155/2013) czy propozycje L. Balcerowicza akcentujące dokończenie budowy Jednolitego Rynku Europejskiego i intensyfikację prac nad utworzeniem strefy wolnego handlu z USA (http://www.newseria.pl/news/prof_1_balcerowicz_nie,p1900659168, 10.06.2013).

peryferyjnym charakterem udziału Polski w globalnym układzie sił¹⁴¹. Według *World Economic Forum*, Polska zajmując w 2013 r. w całościowym zestawieniu konkurencyjności 41. miejsce, jest w fazie przejściowej pomiędzy drugim etapem rozwoju gospodarczego, którego główną siłą napędową jest wzrost wydajności, a trzecim, opartym na innowacjach¹⁴². Polska wkracza także w trzeci etap rozwoju po transformacji¹⁴³: „W pierwszym, w latach 90., fundamentalne reformy prorynkowe (wolność gospodarcza, otwarcie na świat, ustabilizowanie wartości pieniądza) nadały gospodarce naturalny pęd. W drugim, w latach 2000., silnym wsparciem okazała się akcesja do Unii Europejskiej. Teraz musimy wygenerować wzrost bez sprzyjających wiatrów, silniej opierać się na innowacyjności wypływającej z wewnątrz gospodarki, a nie importowanej z zewnątrz”. Nie są jednak do końca uzasadnione pesymistyczne obawy o ryzyko pojawienia się pułapki średniego dochodu, która jak się wydaje zachodzi dla PKB *per capita* na poziomie ok. 15 tys. dolarów. Polska dopiero co przekroczyła zbliżony poziom 16 tys. dolarów, uznawany za granicę podwyższonego ryzyka. Niektóre kraje europejskie wyraźnie zwalniały po przekroczeniu tej granicy – doświadczały skokowego spowolnienia (dwukrotny spadek trendu wzrostu PKB *per capita*). Należy jednak podkreślić, że kraje, które wpadały w pułapkę średniego dochodu, były zwykle przeinwestowane, miały wysoką inflację lub wyraźnie niedowartościowany kurs walutowy, a Polska na tym tle jest gospodarką dość zrównoważoną makroekonomicznie. „Potrzeba zmiany naszej relacji ze światem nie wynika z czegokolwiek bardziej, niż z naszego własnego interesu. Próbując rozpocząć kolejny etap polskiej modernizacji, czerpiąc korzyści z wyższej wartości dodanej oraz nowych przewag konkurencyjnych, Polska musi aktywniej otworzyć się na współpracę i zaangażowanie międzynarodowe”¹⁴⁴.

¹⁴¹ W dokumencie tym akcentuje się kwestie bardziej szczegółowe, np. potencjalną rolę podatków pośrednich. Podatki pośrednie powodują mniejsze zniekształcenia w gospodarce z dwóch powodów: 1) w ich wypadku baza podlegająca opodatkowaniu jest szersza, a w konsekwencji także krańcowa stawka, konieczna do uzyskania danego dochodu podatkowego, może być niższa, 2) popyt konsumpcyjny jest znacznie mniej elastyczny niż podaż pracy czy oszczędności, a więc mniej zmienny w cyklu koniunkturalnym, co sprzyja stabilizacji dochodów państwa.

¹⁴² A. Balcer, K. Blusz, A. Hinc, I. Świącicki, P. Świeboda (red.), P. Zerka, *Polska globalna. Impuls do debaty*, Warszawa 2013, s. 13, http://www.demoservices.home.pl/www/files/demos_Polska%20globalna.pdf.

¹⁴³ I. M o r a w s k i, *Polska uniknie pułapki, bo ma szanse na 3-proc. tempo wzrostu*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/polska-uniknie-pulapki-bo-ma-szans-na-3-proc-tempo-wzrostu> (22.04.2013).

¹⁴⁴ A. Balcer, K. Blusz, A. Hinc, I. Świącicki, P. Świeboda (red.), P. Zerka, *Polska globalna. Impuls do debaty*...

Pozostając poza strefą euro, Polska napotka z pewnością problemy w forsowaniu własnych interesów, jednak przystępując do obszaru wspólnej waluty nieprzygotowana, naraża się na poważne kłopoty gospodarcze (*vide* kraje Południa Europy). „W rozmowach o UGW 2.0 Polska powinna podkreślić szerszy kontekst reform strukturalnych, wykraczających daleko poza płytka debatę sprowadzającą się do sporu pomiędzy polityką oszczędności a zwiększaniem wydatków, (...) musi zabiegać o właściwe wykorzystanie istniejących mechanizmów, zanim wprowadzone zostaną nowe¹⁴⁵”.

Z polskiej perspektywy całkiem pocieszające mogą być oceny niektórych analityków. Słabnący stan zagrożenia, a więc stopniowe przechodzenie UE z trybu kryzysowego w kierunku „nowej normalności”, związane z mniejszą presją rynków, będzie mieć określone implikacje dla funkcjonowania Unii, nie będzie to bowiem ta sama „normalność”, jaka panowała przed kryzysem 2008¹⁴⁶. W praktyce oznaczać może co prawda trudności w osiągnięciu konsensusu oraz zwiększoną niechęć do podejmowania odważnych decyzji dotyczących reform gospodarczych przez kraje członkowskie. Może także utrudniać radzenie sobie przez unijne instytucje z utrzymującą się przewagą RFN. Mimo kłopotów nie należy jednak obawiać się pogłębiania podziału „strefa euro / kraje spoza strefy, w tym „pre-ins”, gdyż nie jest to w interesie kluczowych gospodarek¹⁴⁷.

¹⁴⁵ P. Tokarski, P. Toporowski, *Unia Gospodarcza i Walutowa 2.0 w zawieszeniu...*

¹⁴⁶ J. A. Emmanouilidis, *Foretastes of a “new normal”: the results of a low-profile summit*, „EPC Post-Summit Analysis” 1.07.2013.

¹⁴⁷ Dosł. „despite widespread fears and predictions, it does not seem likely that the EU will witness a deep split between euro and non-euro countries (pre-ins!), as key countries will do their utmost to avoid the creation of a ‘two-tier Europe”, *ibidem*.

Niemcy

2.1. Niemiecki dyskurs nad przyszłością strefy euro i UE ...

W dalszej części opracowania starano się pokrótce omówić dominujące wątki dyskusji prowadzonej w Niemczech w odniesieniu do przyszłości UE, zwłaszcza strefy euro¹⁴⁸. W dużym uproszczeniu jest ona polemiką między zwolennikami „unii stabilności” i orędownikami większej solidarności europejskiej, czyli opowiadającymi się za „federacją europejską”¹⁴⁹. Zasadniczo wyróżnić można dwie opcje, które potencjalnie mogłyby być promowane przez stronę niemiecką. Jedną z nich jest działanie pozatraktatowe, głównie poprzez mechanizm umów międzynarodowych. Dzięki wykorzystaniu formuły elastycznych kręgów współpracę zacieśniałoby tylko zainteresowani i przekonani członkowie strefy euro/UE. Nowe przedsięwzięcia musiałyby być wówczas legitymizowane przez *Bundestag*. Rola instytucji europejskich – Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego – ograniczałaby się wówczas do pewnych „tradycyjnych” obszarów współpracy, np. wspólnej polityki handlowej, kwestii Jednolitego Rynku. Alternatywnie pewnym rozwiązaniem mogłyby być reformy traktatowe i wzmacnianie pozycji ponadnarodowych ciał, np. KE, w tym powołanie komisarza ds. wspólnej waluty. Zacieśnianie współpracy oparte na metodzie wspólnotowej oznaczałoby najprawdopodobniej także częstsze stosowanie głosowania odwróconą kwalifikowaną większością. Takie „europejskie” rozwiązania („wyręczenie” się PE, KE), tj. przekazywanie uprawnień organom unijnym, wydają się jednak niezbędne do zapewnienia kontroli i koordynacji między krajami członkowskimi (problem wzajemnego ingerowania w działania suwerennych krajów). Według niektórych opinii, Niemcy przyszłość Unii wiążą z rozwojem metody unijnej jako trzeciej, eklektycznej drogi, hybrydy¹⁵⁰ – alternatywy dla nieaktualnej już dychotomii metody wspólnotowej i międzyrządowej¹⁵¹. Innymi słowy, Berlin będzie się starał forsować

¹⁴⁸ W tej części wykorzystano materiały przygotowane na konferencję zorganizowaną przez SGH „Nowe zjawiska w gospodarce Niemiec i polsko-niemieckich stosunkach gospodarczych” (24.10.2013) i złożone do monografii pokonferencyjnej.

¹⁴⁹ P. Buras, B. Nowak, A. Dzieszkowska, J. Trojanowski, *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2013, s. 106-107.

¹⁵⁰ P. Buras, *The EU's silent revolution...*, s. 3.

¹⁵¹ P. Buras, B. Nowak, A. Dzieszkowska, J. Trojanowski, *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy?...*, s. 112.

swoje stanowisko pod auspicjami UE. Pamiętając o tym, aby propozycje były na tyle na ile to możliwe „niemieckie”, na tyle na ile to konieczne (niezbędne do przeforsowania) „europejskie”.

...nawiązując do przeszłych błędów ...

Niemcy upatrują przyczyn kryzysu zdecydowanie po stronie zawodności państwa. Zatem i uzdrowienie sytuacji oznacza reformy w zakresie finansów publicznych. U podstaw takiego myślenia leży zasada *expansionary fiscal contraction* – ożywienia przez zaciskanie. Wysiłki konsolidacyjne muszą być kontynuowane, przy czym priorytet przyznać należy działaniom prowadzącym do redukcji wydatków, jako korzystniejszym z punktu widzenia gospodarki w porównaniu z podnoszeniem dochodów budżetowych¹⁵². Bez względu na efekty i czas trwania polityki oszczędności, nacisk na nieustanne reformy i konsolidację obowiązuje nadal, jak wynika z bilansu międzyokresowego przygotowanego przez gabinet kanclerz A. Merkel w maju 2013 r. Wysiłki krajów Południa muszą koncentrować się na uelastycznianiu głównie rynku pracy¹⁵³. Według opozycji taka polityka jedynie podkupuje zaufanie do Europy i grozi rosnącą niechęcią do RFN ze strony społeczeństw południowej Europy. Tymczasem, według danych *Bundesbanku*, zadłużenie brutto RFN wyniosło z racji zaangażowania się w pomoc pogrążonym w kryzysie krajom Południa Europy prawie 82% PKB (przy dozwolonych 60%)¹⁵⁴. Kwestie środków przekazywanych w pakietach ratunkowych, gwarancjach czy kredytach, rozumianych jako koszty ponoszone przez Niemcy, odbijają się szerokim echem w publicznym dyskursie. Jest jednak jeszcze jeden, mało obecny w dyskusji głównego nurtu wątek negatywnego wpływu kryzysu na gospodarkę RFN. Podnosi go Hans-Werner Sinn, według którego, abstrahując od bieżących kosztów (głównie ratowania krajów Południa oraz ewentualnych strat w postaci poręczeń – *Haftungspegel* wycenianych na ok. 688 mld euro), kryzys odwraca uwagę od faktycznych wyzwań – takich jak demografia, imigracja czy energetyka – stojących przed RFN w dłuższej perspektywie, usypiając czujność i potrzebę działań¹⁵⁵.

¹⁵² B. Giuseppe, J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm, Á. Valentinyi, *EEAG Report on the European Economy 2013 – Rebalancing Europe*, CESifo Group Munich, Munich 2013, s. 1-116.

¹⁵³ *Zwischenbilanz zum Wachstumspakt Deutschland ist mit Euro-Krisenstaaten unzufrieden*, „Wirtschaftswoche” 12.05.2013.

¹⁵⁴ Stan ten, pomimo wygenerowanych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych i gmin nadwyżek budżetowych, odzwierciedla wielkość środków przeznaczonych w celu dokapitalizowania *ESM* oraz pakietów przekazywanych poprzez *EFSF*.

¹⁵⁵ H.-W. Sinn, *Verspielt nicht eure Zukunft*, Redline Verlag, München 2013.

Niemcy zmęczone pomocą dla Południa zyskały także nowy argument przeciw dalszym akcjom ratunkowym w postaci raportu EBC na temat zamożności obywateli, który odbił się w mediach szerokim echem, a z którego wynika, że statystyczny Niemiec jest uboższy od Cypryjczyka, Hiszpana czy Włocha. Raport stał się przyczynkiem do dyskusji na temat ratowania państw poprzez własnych obywateli¹⁵⁶. Ekonomiści niemieccy mówią wręcz o konieczności wykorzystania tego potencjału majątku zgromadzonego w rzekomo biednych krajach *PIIGS* jako formie samopomocy¹⁵⁷. Choć w niektórych kręgach zaczyna się podkreślać postępy, jakie kraje Południa poczyniły w ramach konsolidacji fiskalnej i poprawy konkurencyjności¹⁵⁸, o rosnącym zmęczeniu pomaganiem innym i rozczarowaniu tempem zmian świadczyć może powstanie ruchu antyeuropejskiego – partii *Alternative für Deutschland*.

Zdecydowana większość niemieckich środowisk ekonomicznych lansuje dyscyplinę fiskalną jako bez mała dalszą drogę integracji w strefie euro, kontrastując ją z podnoszoną często ideą uwspólnotowienia długów¹⁵⁹. Uznaje, że szoki asymetryczne, tak często przez zwolenników unii transferowej przywoływane dla uzasadnienia solidarnej pomocy między krajami, powodowane są, jak sama nazwa wskazuje, pewną asymetrią/aberracją, tj. błędną polityką stosowaną w konkretnych krajach, rodzącą negatywne konsekwencje. Zająć należy się zatem przyczynami tych dotyczących niektóre państwa szoków, a więc nadmiernymi wydatkami budżetowymi, przeregulowanymi rynkami czy brakiem konkurencyjności. Odmienne recepty dla borykających się z kryzysem krajów Południa ma *Institut für Makroökonomie*, którego szef Gustav Horn uważa, że polityka cięć i lansowana przez Berlin konsolidacja fiskalna tylko pogarsza sytuację peryferiów. Niezbędne są pro wzrostowe bodźce, więcej elastyczności, a i działań zaradczych po stronie Niemiec celem symetrycznego rozwiązywania narosłych nierównowag (wydatki infrastrukturalne, stymulowanie konsumpcji między innymi poprzez wprowadzenie płacy minimalnej).

Potrzeba zdecydowanej i radykalnej konsolidacji fiskalnej w państwach *PIIGS* w ocenie niemieckich ekonomistów odzwierciedla jedynie konieczność

¹⁵⁶ M.in. komentarze *DIW* Berlin, *ZEW* Mannheim (Lars Feld) oraz *Chart in focus – Rich citizens, poor country?* [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD000000000312266&rdShowArchivedDocus=true&rwdspl=2&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD000000000312266&rdShowArchivedDocus=true&rwdspl=2&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (7.05.2013).

¹⁵⁷ Por. *Schuldenländer brauchen mehr Selbsthilfe* (Herbert Walter; w latach 2003-2009 kierował *Dresdner Bank*).

¹⁵⁸ Jürgen Matthes, *Institut der deutschen Wirtschaft (IW)*, w: „Handelsblatt“ 16.04.2013.

¹⁵⁹ O. H i s h o w, *Eurocrisis: Haushaltsdisziplin statt Transferunion*, SWP, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/eurocrisis-haushaltsdisziplin-statt-transferunion.html> (12.03.2013).

korekty przeszłych nierównowag, nadużyć i niegospodarności rozpasanego sektora publicznego¹⁶⁰. Jednocześnie zamiast pobudzania gospodarki nowymi pakietami pomocowymi, należy uporać się z problemami nepotyzmu i korupcji, które trawią tamtejsze kraje. Dlatego same wzmianki o łagodzeniu warunków polityki oszczędności¹⁶¹, płynące z kręgu unijnych oficjeli¹⁶², napotkały wyraźny opór środowisk niemieckich, zaniepokojonych groźbą odejścia od ustalonej ścieżki konsolidacyjnej¹⁶³. W opinii niemieckich ekonomistów¹⁶⁴, ale i polityków takie przeformułowanie stanowiska grozi powrotem do sytuacji gromadzenia długów i zakonserwowaniem na wiele lat wysokiego bezrobocia¹⁶⁵. Bardziej dyskrejonalne, uwzględniające kontekst, podejście w procedurze nadmiernego deficytu¹⁶⁶ spotkało się z dużym sceptycyzmem ze strony niemieckich ekonomistów. Nie tylko są oni zdania, że oszczędności i konsolidacja finansów publicznych mogą być jedyną odpowiedzią na kryzys w krajach Południa Europy, ale kwestionują nawet faktyczne prowadzenie takiej polityki, odwołując się do rosnących statystyk deficytu publicznego¹⁶⁷. Nawiązując z kolei do fundamentów modelu zagregowanego popytu i podaży (AS-AD), podkreślają, że utrzymująca się w tych państwach inflacja jest niekompatybilna ze spadkiem zagregowanego popytu (przesunięcie krzywej AD w lewo – co wielu argumentuje, wskazując na spiralę deflacyjno-recesyjną i podając jako przykład negatywnych skutków cięć). Łączyć ją raczej należy z wynikającym z ogólnego chaosu gospodarczego i braku zaufania spadkiem globalnej podaży (ruch w lewo krzywej AS).

Jednakże badania sugerują, że w sytuacji, gdy skala koniecznej konsolidacji jest zbyt wysoka, nieodzowna jest pomoc zewnętrzna. W celu ustabilizowania poziomu długu publicznego nadwyżka pierwotna, definiowana jako różnica między dochodami a wydatkami budżetowymi w relacji do PKB, nie może

¹⁶⁰ Ferdinand Fichtner, *Deutscher Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*.

¹⁶¹ W obliczu pewnego braku skuteczności wdrażanych reform pojawiły się propozycje zakładające możliwość wydłużania terminów redukcji deficytu do dopuszczalnego poziomu lub/i nowego zaszerzowania wydatków prorozwojowych, np. na inwestycje infrastrukturalne, a więc akcentowania deficytu strukturalnego.

¹⁶² M.in. J. Barosso, M. Schulz – MFW przyznaje, że symulacje dotyczące wpływu oszczędności na realną gospodarkę były błędne, przedstawiciele KE z kolei, że choć polityka ta jest słuszna w założeniach, osiągnęła w praktyce kres i czas zrewidować to podejście.

¹⁶³ Kryzys gospodarczy: Cięcia nie pomagają Unii w wyjściu z kryzysu, „Forsal” 24.04.2013.

¹⁶⁴ M.in. Lars Feld, ZEW Mannheim i Christoph Schmidt, *Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung*.

¹⁶⁵ *Abkehr vom Sparkurs: Ohne Wachstumsperspektive fährt diese Politik vor die Wand*, „Wirtschaftswoche” 24.04.2013.

¹⁶⁶ *Commission's growth-friendly consolidation: A difficult balancing act*, DB Research Note, 6.05.2013.

¹⁶⁷ S. H o m b u r g, *On European Austerity*, „CESifo Forum” vol. 14 (2), 2013, s. 38-40.

być mniejsza niż wielkość długu przemnożona przez różnicę stóp procentowej i tempa wzrostu PKB. Niezbędna do wypracowania dla zachowania stabilności finansów publicznych nadwyżka w przypadku Polski określona została na poziomie 1,07% PKB przy założeniu wzrostu 2%, dla Niemiec możliwy jest deficyt (-0,53%)¹⁶⁸. Przy 4% wzroście gospodarczym oba kraje mogłyby pozwolić sobie na deficyty – odpowiednio -0,04% i -2,16%. Wymagana nadwyżka na poziomie 5% uważana jest za graniczną wartość, powyżej której kraj nie jest w stanie sam poprawić sytuacji finansów publicznych i wymaga pomocy zewnętrznej.

Według diagnozy IWH z Halle, jednej z najbardziej obiektywnych, jak się wydaje, i kompleksowych analiz, kryzys trawiący strefę euro i będący połączeniem kryzysu zaufania i zadłużenia spowodowała wadliwa integracja głównie rynków finansowych, prowadząca do nieoptymalnej alokacji kapitału przy braku odpowiednich antykryzysowych narzędzi i w warunkach nieprzestrzegania istniejących regulacji, czego wyrazem są narosłe nierównowagi¹⁶⁹. Za obecną sytuację odpowiada zatem splot czynników. Zdaniem Olivera Holtemöllera, Tobiasa Knedlika i Axela Lindnera, w sytuacji kiedy niemożliwa była pomoc w formie unijnych transferów wyrównujących, w warunkach braku mechanizmów uporządkowanej likwidacji banków, gdyż wspólna waluta czyniła niemożliwą dewaluację, jedynym rozwiązaniem stało się odwołanie do bolesnych działań konsolidacyjnych i reform makroekonomicznych, jakkolwiek przełożyły się one na silne zahamowanie wzrostu gospodarczego¹⁷⁰. Wprowadzone w ramach walki z kryzysem instrumenty i ich skuteczność powinny być jednak traktowane ostrożnie. Wstrzemięźliwie oceniać należy szanse powodzenia podejmowanych działań. Stosunkowo najdalej posunięta jest walka na froncie reguł fiskalnych, przeszacowane są zdolności polityki ekonomicznej do sterowania systemem, jak to zakłada nadzór makroekonomiczny, nadal reform wymaga sektor bankowy (w celu adekwatnej oceny ryzyka przez uczestników rynku niezbędnym elementem jest odejście od ryczałtowego traktowania papierów skarbowych i przypisywania im zerowego ryzyka), niepokoić może brak jakichkolwiek regulacji na wypadek niewypłacalności któregoś z państw (standardy działania na wypadek ustania zdolności płatniczych). Jednocześnie trudno nie dostrzec wysiłków konsolidacyjnych państw peryferyjnych i pierwszych efektów reform. Niemniej jednak dla utrzymania tych krajów w strefie euro i dla zachowania

¹⁶⁸ D. B e n c e k, H. K l o d t, *Das IfW Schuldenbarometer. März 2013*, <http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/ifw-schuldenbarometer/das-ifw-schuldenbarometer> (7.03.2013).

¹⁶⁹ O. H o l t e m ö l l e r, T. K n e d l i k, A. L i n d n e r, *Die Europäische Schulden- und Vertrauenskrise: Ursachen, Politikmaßnahmen, Aussichten*, IWH Online 3/2013, 14.05.2013.

¹⁷⁰ *Ibidem*, s. 22

spójności całej unii konieczne będzie wygenerowanie wzrostu gospodarczego. Politycy w warunkach presji rynków, działając doraźnie, zapewnili na razie integralność strefy euro, ale permanentne systemowe rozwiązania wydają się niezbędne.

Przeciwno propozycjom stałego /okresowego występowania państw ze strefy euro czy też zawieszania w niej członkostwa zaprotestowali w swoistym manifeście niemieccy ekonomiści¹⁷¹. Koszty tak dla wychodzących z UGW, jak i w niej pozostających, w tym RFN, prawdopodobnie trudne do oszacowania, przewyższałyby ewentualne iluzoryczne korzyści. Jedyną faktyczną alternatywą pozostaje kontynuacja reform mających na celu odzyskanie konkurencyjności, polityka konsolidacji fiskalnej i w dalszej perspektywie utrzymywanie dyscypliny finansów publicznych oraz zapobieganie narastaniu dysproporcji w sektorze finansowym.

...koncentruje się wokół reform strukturalnych i odbudowy konkurencyjności ...

Niemcy uznają konkurencyjność za czynnik decydujący o przyszłości gospodarki UE, ale sposób jej odgórny i jednakowy dla wszystkich, opartego na idei harmonizacji, zaordynowania, proponowany między innymi pod hasłem przeciwdziałania dumpingowi socjalnemu, nie spotyka się z zainteresowaniem wielu państw UE (Szwecja, Polska). Dała temu wyraz kanclerz Merkel¹⁷² w jednym z wywiadów dla tygodnika „Der Spiegel”. Wraz z prezydentem Francji François Hollandem domaga się ona lepszej koordynacji działań w dziedzinach ważnych dla poprawy konkurencyjności UE, takich jak rynek pracy, emerytury, podatki i polityka socjalna. Poprawa konkurencyjności oznacza dostosowania cenowe i szereg reform. Te wydają się szczególnie pilne w odniesieniu do rynku pracy. Ekonomiści zgromadzeni wokół prestiżowego instytutu *Ifo* z Monachium proponują w tym względzie zmiany mające na celu uelastycznienie procesu zatrudniania i zwalniania pracowników, powołanie np. specjalnych sądów pracy. Sugerują potrzebę likwidacji samoistnie powstałego dualnego rynku pracy, różnicującego pracowników na trwale i czasowo zatrudnionych, silnie dyskryminującego, prowadzącego do pauperyzacji części społeczeństwa

¹⁷¹ Michael Hüther mit vier weiteren Ökonomen in der „Süddeutschen Zeitung”: „Ein Plädoyer für den Euro”, <http://www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege/beitrag/michael-huether-und-vier-weitere-oekonomen-in-der-sueddeutschen-zeitung-ein-plaedoyer-fuer-den-euro-115140> (3.06.2013).

¹⁷² <http://www.rp.pl/artukul/13,1015445-Merkel-przeciwna-zwiekszeniu-uprawnien-Komisji-Europejskiej.html> (2.06.2013).

i rozwoju prekariatu¹⁷³. Opowiadają się za doskonaleniem systemu kształcenia zawodowego i stosowaniem umów taryfowych nie w przekroju branż, ale w odniesieniu do wybranych, faktycznie uzwiązkowionych przedsiębiorstw. Poprawę konkurencyjności przynieść może także dewaluacja fiskalna dokonana poprzez wzrost opodatkowania pośredniego i obniżkę bezpośredniego¹⁷⁴.

Z konkurencyjnością wiąże się też problem nierównowag rozliczeń w systemie TARGET (wzajemnych zobowiązań banków centralnych)¹⁷⁵. W interpretacji niemieckiej dysproporcje między defycytami i nadwyżkami w saldach na rachunkach obrotów bieżących powodowane są właśnie różnicami w poziomach konkurencyjności eksportu¹⁷⁶. Obecne dysproporcje w zasadzie sugerowałyby konieczność zastosowania jednego z dwóch drastycznych rozwiązań: silnej wewnętrznej dewaluacji dającej szansę na przywrócenie konkurencyjności i zmiany w zakresie sald obrotów bieżących lub wyjścia ze strefy euro, przywrócenia waluty narodowej i w ten sposób odbudowy konkurencyjności. Część badań naukowych dowodzi, iż głównym czynnikiem odpowiedzialnym za powstawanie asymetrii między bilansami obrotów bieżących poszczególnych krajów członkowskich, czego emanacją jest nierównowaga TARGET w strefie euro, są nieodpowiednie polityki fiskalne¹⁷⁷. Przyczyniły się one w warunkach wspólnej waluty i polityki jednej stopy procentowej do silnych przepływów kapitału z gospodarek o zdrowych finansach publicznych do krajów z wyższymi poziomami deficytów budżetowych. Przekazy środków publicznych w ramach TARGET jedynie finansują deficyty na rachunku obrotów bieżących i rekompensują odpływ kapitału z krajów Południa Europy¹⁷⁸. Choć działają jak swoisty „bezpiecznik” dla sfery realnej, oznaczają problemy dla sektora

¹⁷³ B. Giuseppe, J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm, Á. Valentinyi, *EEAG Report on the European Economy 2013 – Rebalancing Europe...*

¹⁷⁴ Spadek obciążeń PIT i CIT powinien zaowocować spadkiem cen i płac, a więc umożliwić dewaluację wewnętrzną, dodatkowo wzrost podatków pośrednich premiować będzie sprzedaż za granicę, a więc czynić towary eksportowe tańszymi.

¹⁷⁵ B. Giuseppe, J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm, Á. Valentinyi, *EEAG Report on the European Economy 2013...*

¹⁷⁶ Alternatywnie nierównowagi te mogą wynikać z ograniczeń importowych, w związku z np. nieelastycznym rynkiem i regulacjami, z niskiej konsumpcji wewnętrznej czy wadliwych mechanizmów krajowego rynku finansowego, w którym nadmiar środków zgromadzonych (oszczędności), przy braku atrakcyjnych możliwości zainwestowania, szuka ujęcia za granicą. A. H o b z a, S. Z e u g n e r, *Should Eurozone current-account surpluses be reduced?* <http://www.voxeu.org/article/should-eurozone-current-account-surpluses-be-reduced> (26.04.2013). Wówczas nierównowaga jest wyrazem nieoptymalnej alokacji czynników produkcji i wymaga reform strukturalnych.

¹⁷⁷ G. S c h n a b l, T. W o l l m e r s h ä u s e r, *Fiscal Divergence and Current Account Imbalances in Europe*, „CESifo Working Paper” No. 4108, February 2013.

¹⁷⁸ P. C o u r - T h i m a n n, *Target Balances and the Crisis in the Euro Area*, „CESifo Forum Special Issue” April 2013, Ifo Institute, Munich 2013.

publicznego – banków centralnych¹⁷⁹. Nadal wzbudzając kontrowersję, traktowane są przez jednych jako działania w ramach mandatu EBC¹⁸⁰, innych – jako jawny *bail-out*, pozwalający inwestorom pozbyć się toksycznych aktywów na koszt podatnika europejskiego¹⁸¹. Są barometrem spójności strefy euro i uwypuklają faktyczną fragmentację strefy i jej wewnętrzne nierównowagi. Niemieckich ekonomistów niepokoi w tym względzie skala narastających obciążeń RFN, zwłaszcza w świetle decyzji *Moody's* o rozważaniu właśnie z racji tychże sald TARGET kwestii obniżenia ratingu Holandii i Niemiec. Potrzeba wypracowania pewnego systemu regulowania należności wydaje się nieodzowna¹⁸². Wśród przedkładanych propozycji – teoretycznych prób rozwiązania problemu TARGET – pojawiają się rozwiązania *ex ante* zapobiegające narastaniu nierównowag, obejmujące np. większą centralizację polityki w EBC lub utrzymanie decentralizacji, a więc samodzielności narodowych banków centralnych, ale kosztem wyższych zabezpieczeń (*collateral*), wprowadzenia progów płynności, oraz rozwiązania *ex post* korygujące nierównowagi, np. poprzez transfer aktywów lub zabezpieczeń z krajów dłużników albo modyfikujące dochody płynące z polityki monetarnej¹⁸³, a także rozwiązania wykorzystujące szersze spektrum instrumentów nakierowanych na eliminowanie przyczyn nierównowag, a więc działania w zakresie konsolidacji fiskalnej czy poprawy konkurencyjności (zapobiegające niekontrolowanej ucieczce kapitału, tzw. wysychaniu rynku).

Pewne rozczarowanie co do efektów zaordynowanych środków polityki konsolidacji, ograniczone sukcesy na polu poprawy konkurencyjności czy wręcz deflacyjna spirala pogrążająca kraje Południa sprawiają, że formułowane są żądania symetrycznego udziału Niemiec w kosztach równoważenia konkurencyjności, rozumianego jako przyzwolenie (bądź pobudzenie) na wzrost cen. Poprawa konkurencyjności oferty krajów peryferyjnych nastąpiłaby wówczas

¹⁷⁹ „Target balances are a doubleedged sword: they seem to be public sector risks as they are financial claims and liabilities among public sector institutions. At the same time, however, by reflecting the Eurosystem liquidity support they appear to be adjustment valves that direct pressures away from the real economy”, P. Cour-Thimann, *Target Balances and the Crisis in the Euro Area...*, s. 46.

¹⁸⁰ M. Demary, J. Matthews, *Die EZB auf Abwegen? Teil 2: Sind die Staatsanleihekäufe eine Mandatsüberschreitung?* „IW Policy Papers” 2013, <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iw-nachrichten/beitrag/geldpolitik-ezb-darf-staatsanleihen-kaufen-127432> (16.09.2013).

¹⁸¹ P. Cour-Thimann, *Target Balances and the Crisis in the Euro Area...*, s. 5-50.

¹⁸² Pionier badań nad tym zagadnieniem H.-W. Sinn opublikował nawet książkę w 2012 r. *Die Target Falle*, w której argumentuje, że system TARGET jest „pułapką” wymagającą kolejnych operacji pomocowych jedna za drugą, które prowadzą w efekcie do przeniesienia „złych aktywów” z rąk prywatnych inwestorów do podatników. Zaburza to mechanizm efektywnej alokacji środków i wymaga wprowadzenia systemu zabezpieczeń, choć uczynienie tego na wzór amerykański, przy obecnych uregulowaniach strefy euro, jest w zasadzie nierealne.

¹⁸³ Zmiana klucza udziałów w EBC.

poprzez pogorszenie teźe konkurencyjności po stronie niemieckiej. Postulaty takie spotykają się w RFN ze sprzeciwem, gdzie pojawia się inna argumentacja. Konkurencyjności nie można bowiem ograniczać tylko do kwestii kształtowania się cen. Przesądza o niej przede wszystkim produktywność krajowych przedsiębiorstw. Zatem działania mające na celu poprawę konkurencyjności skupiać się powinny na stymulowaniu rozwoju i powstawania nowych firm o wysokim poziomie wydajności. Sprzyja temu niewątpliwie właściwie działający, czyli usprawniający optymalną alokację środków system finansowy, co w realiach UE wymaga powstania unii bankowej¹⁸⁴.

...jednocześnie aktywnie dążąc do kształtowania nowych struktur i rozwiązań dla strefy euro...

Dotychczasowe działania RFN mające na celu przezwyciężenie kryzysu, określane jako stopniowe – „*Auf Sicht fahren*” – budzą irytację wielu kręgów w EU. Berlin¹⁸⁵ cechuje wyraźna inklinacja w kierunku wprowadzania konkretnych prawnych rozwiązań. Preferowane są zatem kontrakty, traktaty, a nie uzgodnienia polityczne, z których łatwiej się wycofywać¹⁸⁶.

Stosunek Niemiec do kwestii europejskiej architektury finansowo-gospodarczej, a więc i kształtu instytucjonalnego Unii trudno określić jako homogeniczny. Różnie kształtuje się on nie tylko w kręgach politycznych, ale i środowiskach naukowych. Niektóre z nich opowiadają się za daleko idącą integracją, zaznaczając, że przeniesieniu uprawnień na szczebel ponadnarodowy towarzyszyć musi transfer kontroli w myśl zasady „*Keine Leistung ohne Gegenleistung*” – dla unijnych instytucji więcej kompetencji, ale i więcej legitymizacji.

Najbardziej ortodoksyjne poglądy reprezentuje prestiżowy monachijski *Ifo* z H.-W. Sinnem na czele. Twierdzi on, iż Niemcy nie powinny i nie mogą przeprowadzić Europie, jak chcieliby tego niektórzy, wskazując RFN jako naturalnego kandydata na „dobrego hegemonia w Europie”, bowiem przeprowadzenie takie sprostawałoby się *de facto* do „płacenia rachunków za błędy innych”. Niemcy zatem powinny twardo obstawać za indywidualną odpowiedzialnością poszczególnych krajów za prowadzoną politykę. Oznacza to „nie” dla uwspółnotowienia długu,

¹⁸⁴ C. M. Buch, B. Weigert, *External Competitiveness and the Role of the Financial System*, Les Rencontres Économiques d’Aix-en-Provence, 5, 6 and 7 July 2013, http://www.iwh-halle.de/d/publik/sonstint/2013_buch_weigert_external_competitiveness_aix.pdf (10.07 2013).

¹⁸⁵ Ch. Grant, *Germany’s plans for treaty change – and what they mean for Britain*, <http://www.cer.org.uk/insights/germany%E2%80%99s-plans-treaty-change-%E2%80%93-and-what-they-mean-britain> (28.03.2013).

¹⁸⁶ *Ibidem*.

ograniczoną rolę *ESM* jako narzędzia stabilizacji, ewentualnie pomocy w zakresie płynności/wypłacalności i możliwość wprowadzenia tzw. *fiscal capacity* jedynie jako przejściowego elementu wspierającego reformy. Nagromadzone przez lata, w wyniku błędnej polityki gospodarczej, nierównowagi mogą wręcz czynić koniecznym czasowe zawieszenie członkostwa w strefie euro. Pozostając w niej, państwom Południa Europy może nie udać się odbudować konkurencyjności, a skala niezbędnych dostosowań (wymaganej dewaluacji wewnętrznej) wydaje się trudna do zaakceptowania, biorąc pod uwagę skutki społeczno-ekonomiczne, jakie za sobą pociąga.

Dawne długi, czyli nawis deficytów uznają Niemcy za indywidualne problemy poszczególnych krajów, w których rozwiązywaniu nie zamierzają pomagać. Sprzeciwiają się zatem zdecydowanie jego mutualizacji i kategorycznie odrzucają ideę emisji wspólnych obligacji¹⁸⁷. Jedynym ustępstwem wydaje się projekt ewentualnego utworzenia Funduszu Spłaty Zadłużenia, do którego trafiałyby tylko nowe zobowiązania. Jego kształt i formułę funkcjonowania zaproponowała Grupa Doradców Ekonomicznych *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)* w 2012 r. Uwspólnotowieniu podlegałyby dług przekraczający 60%, czyli ten bardziej niebezpieczny, grożący wpadnięciem kraju zadłużonego w pułapkę niewypłacalności z racji żądania coraz wyższego oprocentowania przez rynki finansowe. Wspólne gwarancje miałyby uniemożliwić wybuch paniki i wyścig na wzrost rentowności obligacji zadłużonego kraju. Proponowany fundusz, gwarantujący spłatę zaciągniętych zobowiązań („fundusz wybawienia” – *redemption fund*), miałby charakter rachunku powierniczego (niem. *Tilgungsrechnung*, ang. *escrow account*)¹⁸⁸. Na rachunek ten trafiałyby dług przekraczający 60% PKB. Natomiast pozyskiwanie środków na jego obsługę byłoby gwarantowane przez wszystkie kraje (częściowe uwspólnotowienie) dzięki rezerwom walutowym i złota. Co więcej, wpływy podatkowe kraju zadłużonego korzystającego z preferencji funduszu kierowane byłyby bezpośrednio na ten rachunek celem regularnej spłaty zadłużenia.

¹⁸⁷ Mutualizacja (uwspólnotowienie) długu wymaga konstytucjonalizacji (upaństwowienia, upromocnienia suwerennego), a więc do utworzenia federacji fiskalnej potrzebne jest powstanie uprzednie quasi-państwa europejskiego. Wspólne przez kraje członkowskie gwarantowanie długów, np. w formie emisji euroobligacji, oznacza konieczność pozyskiwania środków, a więc działanie mechanizmu transferującego. Element redystrybucji jest osią główną mutualizacji i wymaga dla dobra poszczególnych krajów, jak i całej federacji wprowadzenia odgórnych limitów jego wysokości. Przykład USA i powolnego stopniowego wprowadzania podobnych rozwiązań między amerykańskimi stanami może być dla Europy w tym względzie dobrym przykładem, zob. H. J a m e s, H. -W. S i n n, *Mutualisation and constitutionalisation*, <http://www.voxeu.org/article/mutualisation-and-constitutionalisation> (26.02.2013).

¹⁸⁸ *Assuming responsibility for Europe*, German Council of Economic Experts - Annual Report 2011/2012.

Funkcjonowanie częściowo wspólnego długu miałoby przede wszystkim zapobiec wspomnianym już niezdrowym zachowaniom rynku finansowego grającego na niewypłacalność suwerennego państwa poprzez podbijanie oprocentowania obligacji, tj. wzrost rentowności.

Schemat 5

Fundusz spłaty zadłużenia (*redemption fund*)

- chroni przed pułapką wzrostu rentowności obligacji do poziomu 7% (który uznaje się za krytyczny dla udźwignięcia obsługi długu)
- dotyczy długu >60% PKB
- przewiduje roczną redukcję w tempie 1/20 wartości długu
- wymaga przestrzegania dyscypliny
- kraj dłużnik zasila go podatkami; inne państwa członkowskie dają gwarancje w postaci rezerw walutowych

Mimo prezentowanej przez niemieckie środowiska naukowe ogólnej niechęci wobec idei unii fiskalnej, obserwować można pewną ewolucję poglądów. Jej wyrazem jest np. stanowisko jednostki badawczej *Deutsche Bank*, w którym zauważa się, że dalsza integracja europejska wymaga stworzenia pewnej formy unii fiskalnej. Pojawiające się asymetryczne szoki wskazują na potrzebę zapewnienia mechanizmów ich absorpcji. Trudno stworzyć politykę pieniężną odpowiednią dla tak odmiennych gospodarek, a inne mechanizmy wyrównujące (np. mobilność pracowników) w UE niestety nie działają. Jednak biorąc pod uwagę ogromne wewnętrzne zróżnicowanie strefy euro, unia taka byłaby przede wszystkim formą redystrybucji środków (na co zgody Niemiec już raczej nie ma). Główną zaletą jej utworzenia i ewentualnym argumentem na rzecz rozważania takiej opcji wydaje się jedynie większa synchronizacja cykli koniunkturalnych, a więc mniejsze zróżnicowanie między członkami UGW, co w efekcie ułatwić powinno działanie EBC, tj. gwarantowanie stabilności euro i prowadzenie polityki jednej stopy procentowej. Unia fiskalna, jak wynika z dokumentu *Deutsche Bank Research*, mogłaby przyjąć postać: 1) wspólnego budżetu, 2) mechanizmu transferowego na wypadek szoków asymetrycznych, 3) ubezpieczenia od bezrobocia czy 4) redukcji oprocentowania obligacji. Niezależnie od formy (prewencyjne regulacje czy reaktywna pomoc) konieczne jest zapobieganie pokusie nadużyć. Unia taka musiałaby zapewniać odpowiednie środki (tzn. być efektywna w razie konieczności), być neutralna (czyli pomagać przewyżczać chwilowe trudności, a nie stanowić stałego elementu redystrybucji), mieć wbudowane zasady korekty i ewentualnych sankcji przy nadużyciach) i oferować natychmiastowe impulsy (tj. korzystać z narzędzi,

które będą działać bezzwłocznie). Wiele pytań co do szczegółów konstrukcji pozostaje otwartych, w tym: kwestie legitymizacji, automatyzm działania czy podejście dyskrecjonalne, wykorzystanie środków unijnych czy składek krajów członkowskich, a także problem nawisu starego długu.

Według berlińskiego *DIW*, kluczowy dla przyszłości gospodarczej Europy jest zrównoważony rozwój jej rynków finansowych (*the sustainability of the financial markets*)¹⁸⁹. Stabilność finansową, stanowiącą węższą kategorię, należy przy tym rozumieć jako specyficzne dobro publiczne, uzasadniające pewną formę ingerencji ze strony państwa. Zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju wymaga: internalizacji kosztów, utworzenia instytucji zdolnych do samodzielnego wychodzenia z ewentualnych kryzysów, dywersyfikacji działalności zapewniającej bezpieczną różnorodność, spojrzenia uwzględniającego długoterminową perspektywę (a nie krótkookresowe zyski) oraz zapewnienia wiarygodności instytucji. Idea podatku od transakcji finansowych (*FTT*), jak i wyższe wymagania kapitałowe wydają się w ocenie ekonomistów z *DIW* propozycjami idącymi we właściwym kierunku i powinny przyczynić się do powstania stabilniejszych i bardziej zrównoważonych rynków finansowych. Z oczywistych względów większy sceptycyzm wobec zasadności wprowadzania *FTT* wyrażają przedstawiciele środowisk bankowych¹⁹⁰.

Ważne miejsce w niemieckim dyskursie polityczno-ekonomicznym zajmuje oczywiście unia bankowa. Biorąc pod uwagę zadeklarowaną niechęć wobec uwspólnotowienia długu i brak przyzwolenia ze strony niemieckiej na zmianę mandatu EBC, powstanie unii bankowej, jakkolwiek trudne, wydaje się najłatwiejszym sposobem rozwiązania tzw. niemożliwej trójcy (*Impossible Trinity*)¹⁹¹. Impas, w jakim znajduje się strefa euro, najlepiej oddaje koncepcja „tryptyku celów nie do pogodzenia”, która uwypukla podstawowe niespójności konstrukcji euro strefy. Nie można bowiem pogodzić jednocześnie: 1) współzależności banków i finansów publicznych (*bank-sovereign interdependence*), 2) funkcjonowania EBC nie w charakterze pożyczkodawcy ostatniej instancji (*strict no-monetary*

¹⁸⁹ D. S c h ä f e r, *Sustainable Financial Markets: Financial Transaction Tax and High Capital Buffers Indispensable*, „*DIW Economic Bulletin*” Nr 4/2013, s. 3-9.

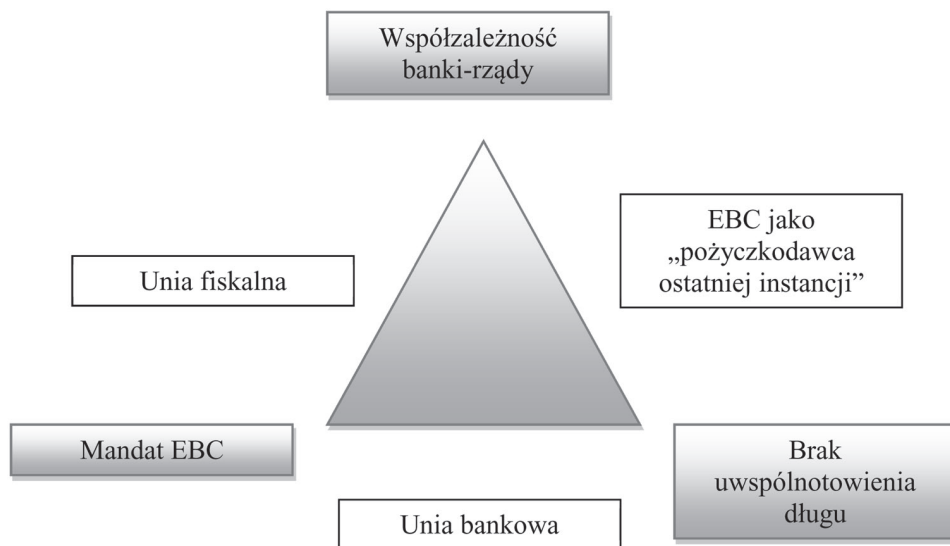
¹⁹⁰ Np. D. F o l k e r t s - L a n d a u, *Financial Transaction Tax: Counterproductive*, *Research Briefing Global financial markets*, <http://www.dbresearch.com/> 26.03.2013, kwestionując celowość tego podatku, ale i jego projekt. Wprowadzenie tego podatku negatywnie odbije się na realnej gospodarce, utrudniając i tak ograniczony już dostęp do finansowania gospodarstwom domowym i firmom. Spowoduje to odpływ części kapitału poza strefę euro/kraje go stosujące. Poza tym nie ma on znamion anglosaskiego *stamp duty* ze względu na swój kaskadowy charakter – wielokrotne obciążenia po drodze, karzące niejako wszystkich uczestników transakcji, nie tylko ostatecznego beneficjenta.

¹⁹¹ J. P i s a n i - F e r r y, *The Euro crisis and the new impossible trinity*, „*Bruegel Policy Contribution*” issue 2012/01.

financing) i 3) braku współnotowania długów (*no co-responsibility for public debt*). Konieczne jest wprowadzenie którejś z opcji – unii fiskalnej, bankowej lub zgoda na nieograniczone interwencje EBC (zmiana mandatu).

Schemat 6

Tryptyk celów „nie do pogodzenia”*



*

Problem

Rozwiązanie

Źródło: J. P i s a n i - F e r r y, *The Euro crisis and the new impossible trinity*, „Bruegel Policy Contribution” issue 2012/01.

Tryptyk niemożliwych do pogodzenia warunków obejmuje następujące elementy¹⁹²:

– Tzw. grzech pierwotny (*original sin*) unii monetarnej to możliwość zadłużania się przez kraj w walucie, której sam nie emituje. Zapożyczanie się w walucie, nad którą *de facto* nie ma się większej kontroli, przesądza o podatności krajów strefy euro na kryzysy. Sytuację dodatkowo utrudnia klauzula *no bail-out* (art. 125 TUE), zakazująca pomocy niewypłacalnym krajom. Zgodnie z tym zapisem, nie mogą one liczyć na pomoc pozostałych członków strefy. Niestety, nie

¹⁹² M. G ö t z, *Kryzys i przyszłość strefy euro...*, s. 84-85.

wskazano, co czynić w sytuacji, gdy jeden z krajów, choć wypłacalny, utraci płynność z powodu odcięcia od rynków finansowych.

– Ponadto zakaz pomocy finansowej ze strony EBC oznacza wyraźną separację polityki monetarnej i fiskalnej. Mandat EBC zabrania nabywania papierów skarbowych krajów członkowskich na rynku pierwotnym, co praktykowane jest w wielu gospodarkach i traktowane jako działania stabilizujące i co stanowi rodzaj gwarancji pozwalającej na uniknięcie problemu tzw. wielokrotnych równowag.

– Trzecie źródło trudności eurostrefy to bankowo-publiczna współzależność. Oznacza ona zarówno tzw. skrzywienie krajowe/udomowienie (*home bias*) w portfelu banków, które trzymają wśród aktywów głównie papiery skarbowe własnego rządu, jak i nadmierną ekspozycję rządów na problemy narodowych banków, wiążącą się z koniecznością przejmowania ich „złych” kredytów. Takie „wystawienie” rządów na własne banki i jednocześnie banków na własny rząd sprawia, iż finanse publiczne w eurostrefie są wyjątkowo podatne na kryzysy wypłacalności i płynności, zwłaszcza jeśli aktywa banków wielokrotnie przekraczają wpływy podatkowe rządu.

Koegzystencja tych trzech elementów przesądza o specyfice eurostrefy. Zachowanie jednoczesnej współzależności banków-finansów publicznych, zakazu finansowania przez EBC z brakiem współodpowiedzialności za dług jest, jak pokazuje kryzys, niemożliwe.

KE i EBC opowiadają się za jak najszybszym postępowaniem w zakresie tworzenia unii bankowej, w szczególności po powstaniu wspólnego nadzoru (SSM), za rychłym wprowadzeniem drugiego jej filaru, a więc ustanowieniem mechanizmu uporządkowanej likwidacji (SRM). Tak szybkiemu tempu realizacji wydają się sprzeciwiać niektórzy przedstawiciele zarówno środowisk naukowych, jak i politycy. Minister finansów Niemiec Wolfgang Schäuble uznaje za konieczne uprzednie zmiany traktatowe – unii bankowej nie można bowiem budować na wątpliwie prawnych fundamentach – chodzi między innymi o kwestie rozdziału nadzoru i polityki pieniężnej. Kwestią fundamentalną staje się sekwencja ratowania upadających banków (*Haftungskaskade*). W pierwszej kolejności bank sam powinien próbować zdobyć środki na rynkach finansowych, potem ewentualne straty powinni brać na siebie udziałowcy, obligatariusze, a dopiero w ostateczności – niezabezpieczeni depONENTI. Pomoc dla banków z *ESM*¹⁹³ możliwa byłaby nie tylko pod warunkiem wcześniejszego ustalenia i faktycznego funkcjonowania jednolitego nadzoru SSM w ramach EBC, ale jedynie w ostateczności, tj. gdy wyczerpane zostaną

¹⁹³ *ESM – Viele offene Fragen*, IW Köln, <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/110273> (2.05.2013).

inne wspomniane formy ratunku. Przyjęte w połowie 2013 r. propozycje KE idą w tym kierunku¹⁹⁴.

Wizję stopniowej, wymagającej zmiany trójelementowej unii bankowej, gwarantującej rozdział polityki monetarnej od nadzorczej, podziela także *Bundesbank* w wydanym w czerwcu oświadczeniu¹⁹⁵. Jednocześnie ekspertyzy na rzecz Komisji Finansowej *Bundestagu* (*Bundestag Finanzausschuß*) potwierdzają uregulowanie przez obecny projekt unii bankowej zasadniczych kwestii, takich jak wspomniany rozdział polityk w ramach EBC, subsydiarność nadzoru nad bankami (mniejsze nadzorowane przez organy krajowe) oraz adekwatne możliwości współpracy z SSM dla państw spoza euro¹⁹⁶. Dalsze dyskusje w tym obszarze muszą skupiać się na rozwiązaniu problemu właściwej partycypacji w kosztach ratowania banków, tj. ochronie podatników (jeśli uczestniczyć powinni w tym podatnicy kraju, w którym bank ma siedzibę) i uczestnictwie w nim udziałowców/akcjonariuszy i obligatariuszy¹⁹⁷.

Rewolucyjny projekt unii bankowej przedstawił Thomas Mayer¹⁹⁸, starszy doradca *Deutsche Bank*. Sam nazwał swoją propozycję „kopernikańskim przewrotem”. Zakłada ona bowiem całkowicie odwrotną sekwencję etapów tworzenia unii bankowej. Pierwszym krokiem byłoby zagwarantowanie depozytów (stałyby się „pewne”, a więc mogły być w każdym momencie wymienione na legalny środek płatniczy), co stanowiłoby zadanie poszczególnych państw i polegałoby na 100% pokryciu wkładów do 100 tys. euro rezerwami w banku centralnym (teraz banki mają tendencję do utrzymywania wysokich rezerw w swoich bankach centralnych, ale wynika to z obaw o plasowanie tych środków na rynku międzybankowym, a nie jest wyrazem chęci zabezpieczenia depozytów). W drugim etapie – utworzony fundusz uporządkowanej likwidacji przyjąłby formułę ustalenia hierarchii absorpcji kosztów ewentualnej upadłości (ten *bail-in* wprowadziłby konieczność ponoszenia kosztów niewypłacalności przez podatników i programy *bail-out* uczynił zbędnym). W ostatniej fazie pojawiłby się system nadzorczy, który sprowadzić można do

¹⁹⁴ J. F. Kirkegard, *The Road to the European Banking Union*, Part I-III, <http://www.piee.com/blogs/realttime/?p=3720>.

¹⁹⁵ *Bankenunion: Bundesbank fordert klare Kante*, „Wirtschaftswoche” 3.06.2013.

¹⁹⁶ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundestag Finanzausschuß: Verordnungsentwurf gemeinsame europäische Bankenaufsicht, G. B. Wolff on 1st June 2013.

¹⁹⁷ „Grundsätzlich ist anzumerken, dass das Ziel ist, die Kosten für Steuerzahler durch Privatgläubigerbeteiligung zu minimieren. Weiterhin ist zu empfehlen, dass – wenn Steuerzahler an Bankenrettung beteiligt werden müssen – die nationalen Steuerzahler immer einen spürbaren Anteil an den Lasten tragen sollten“. Wspomniana propozycja unijna z połowy 2013 r. spełnia te postulaty.

¹⁹⁸ T. Mayer, *A Copernican Turn for Banking Union*, „CEPS Policy Briefs” No. 290, 14 May 2013.

ściśle określonych reguł na wzór dyrektyw kapitałowych (*CDRIV*), mających na celu przede wszystkim zniechęcanie lub wręcz uniemożliwianie bankom nabywania rzekomo bezpiecznych obligacji własnych rządów (zmiana struktury portfolio, ograniczenie ekspozycji na papiery skarbowe własnego kraju), które to z kolei musiałyby spełniać określone warunki, tak aby być przeniesione do EBC¹⁹⁹.

Tabela 2

Odwrócona sekwencja unii bankowej wg T. Mayera

Step 1. <i>A 100% reserve requirement for safe deposits</i>	Ustanowienie systemu gwarancji depozytów poprzez 100% pokrycie ich rezerwami w banku centralnym
Step 2. <i>A hierarchy of loss-absorbing bank liabilities</i>	Ustanowienie hierarchicznego systemu absorpcji kosztów upadłości (z wyjątkiem gwarantowanych depozytów)
Step 3. <i>Divest banks from governments by revised regulations for government debt</i>	Wprowadzenie regulacji zakładającej ryzyko obligacji i zniechęcającej do angażowania się banków w finansowanie długu; zamiana papierów skarbowych na wolne od ryzyka aktywa w EBC, które spłacane byłyby z zatrzymanych przez EBC dochodów senioraży (przypadałyby krajom emitentom obligacji)

Źródło: T. M a y e r, *A Copernican Turn for Banking Union*, „CEPS Policy Briefs” No. 290, 14 May 2013, s. 4.

Projekt unii bankowej, które pod wpływem lobby nie przewidywałyby dostatecznie wysokiego, jak się wydaje – sprawiedliwego, współczestnictwa w ratowaniu upadających banków posiadających akcje/udziały instytucji finansowych lub wyemitowane przez nie obligacje, potencjalnie skutkować będą zarażaniem się zdrowych gospodarek²⁰⁰. Mogą sprzyjać odnawianiu rezydentów w poczuciu niezasłużonej redystrybucji i przesuwac *gros* ciężaru na najsłabszych, chroniac bogatych, czyli tych, którzy mogą sobie pozwolić na zakup papierów wartościowych instytucji finansowych²⁰¹. Stanowiłoby to formę pomocy państwowej dla rozdętego sektora bankowego²⁰².

¹⁹⁹ Tylko papiery o dobrej jakości mogłyby być akceptowane przez EBC, środki na spłatę pochodziłyby z senioraży, EBC przechwytywałby niejako te zyski, a nie czekał na spłatę przez rządy.

²⁰⁰ Dosł. „write-off losses imposed on taxpayers would destabilise the sound countries”, zob. H. -W. S i n n, H. H a u, *The eurozone’s banking union is deeply flawed*, „Financial Times” 29.01.2013.

²⁰¹ Dosł. „gigantic negative wealth tax to the benefit of wealthy individuals worldwide”, *ibidem*.

²⁰² Dosł. „public guarantees will artificially reduce the financing costs for banks”, *ibidem*.

Niezależnie od prac nad tworzeniem unii bankowej, podejmowane są inicjatywy mające na celu pewną sanację systemu bankowego. Podział banków uniwersalnych na inwestycyjne – prowadzące działalność *market making* i *proprietary trading*, oraz komercyjne – głównie funkcjonujące w zakresie bankowości detalicznej, tj. przyjmujące depozyty, ma na celu usprawnienie ewentualnego procesu upadłościowego i ochronę deponentów. Propozycje rządu niemieckiego z początku 2013 r. zakładające taki podział idą w dobrym kierunku, ale według ekspertów są niewystarczające²⁰³. Niezbędne jest przestrzeganie progów bezpieczeństwa dotyczących wymogów kapitałowych, płynnościowych. Należy ukrócić system gwarancji państwa sprzyjający jedynie nadmiernemu podejmowaniu ryzyka przez instytucje finansowe. Projekt nie gwarantuje, że po podziale skala wielkości banków zmniejszy się na tyle, żeby ich ewentualna upadłość nie stanowiła zagrożenia dla stabilności finansowej całego systemu, poza tym nadal zezwala on na wewnętrzne powiązania w ramach holdingu banków inwestycyjnych i komercyjnych, co grozi przenoszeniem ryzyka z jednego segmentu do drugiego.

W Unii Europejskiej Niemcy są orędownikiem wzmocnienia działań na rzecz zapobiegania procederowi unikania opodatkowania. W tym celu konieczna jest koordynacja między krajami. Pod hasłem przeciwdziałania nadużyciom w systemach podatkowych, w tym głównie unikaniu opodatkowania przez międzynarodowe koncerny, proponuje się poluzowanie tajemnicy bankowej, lepszą wymianę informacji oraz walkę z tzw. rajami podatkowymi.

Dynamika kryzysu w Europie sprawia, że kreślone w wielu kompleksowych analizach scenariusze dla unii monetarnej rozciągają się od jej optymistycznego dalszego rozwoju po chaotyczny rozłam²⁰⁴. Biorąc pod uwagę koszty i korzyści *stricto* ekonomiczne, związane w literaturze z członkostwem w unii walutowej, oraz przesłanki polityczne należy stwierdzić, że ani krajom peryferyjnym, ani silnym gospodarkom, w tym RFN, opuszczenie strefy euro nie opłacałoby się. Koronnym argumentem w tym pierwszym przypadku są skutki bankructwa zwłaszcza w sektorze prywatnym (odmowa spłaty długu, upadłość firm, redukcja zatrudniania), a w tym drugim – praktyczny brak szans na odzyskanie

²⁰³ B. Klaus, D. Schäfer, *Implizite Staatsgarantien verschärfen die Probleme – Trennbankensystem allein ist keine Lösung*, „DIW Wochenbericht” Nr. 18/2013; w maju 2013 r. Bundestag przyjął regulacje dotyczące odpowiedzialności karnej menedżerów za nadużycia, wysokości przyznawanych bonusów, obowiązku sporządzania prawnych rozwiązań na wypadek niewypłacalności, tzw. testamentów, i zakładające rozdział działalności *proprietary trading* od bankowości komercyjnej, jakkolwiek z prawem prowadzenia tzw. *market making*, w celu zabezpieczenia przed ryzykiem, na rachunek klienta.

²⁰⁴ O. Holtemöller, T. Knedlik, A. Lindner, *Die Europäische Schulden- und Vertrauenskrise: Ursachen, Politikmaßnahmen, Aussichten...*

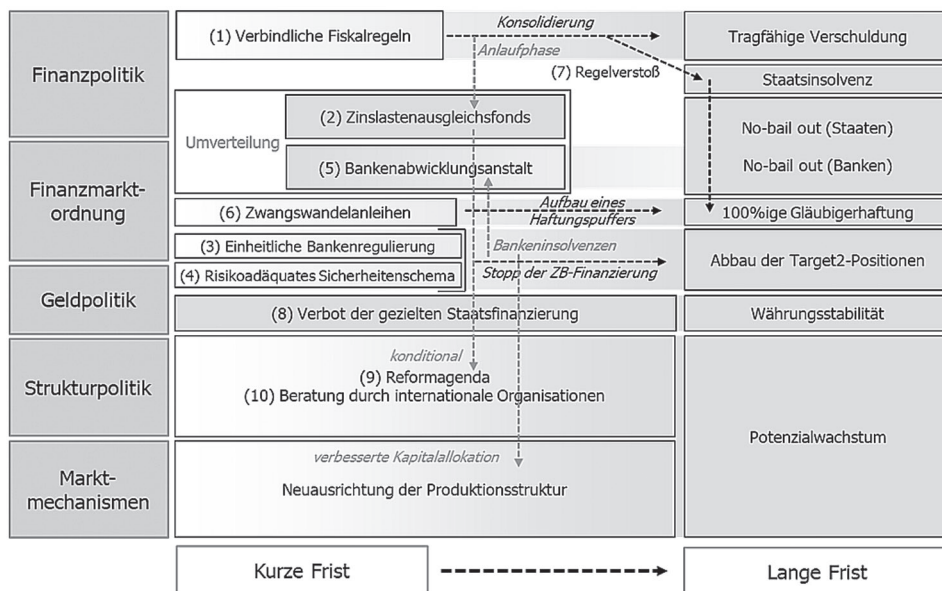
jakichkolwiek należności i dodatkowe prawdopodobieństwo konieczności dalszej pomocy (wręcz quasi-humanitarnej).

Obok często doraźnych i tematycznie wąsko zdefiniowanych propozycji „antykryzysowych” dla strefy euro pojawiają się też ze strony niemieckich ośrodków ekonomicznych projekty uwzględniające pewne całościowe spojrzenie. Jest nim np. *Kieler Krisen-Kompass*²⁰⁵. Propozycja Instytutu Badań nad Gospodarką Światową z Kilonii tzw. Kompas Kryzysowego wskazuje rozwiązania łączące krótkoterminowe działania pomocowe, mające za zadanie ulżyć przeżywającym recesję gospodarkom, z długofalowymi celami stabilizacji unii gospodarczo-walutowej²⁰⁶. Zakładają one współistnienie instrumentów o charakterze pan-europejskim (np. fundusz likwidacji banków czy regulacji ogólnoeuropejskich dla systemu bankowego) i krajowych (przestrzeganie dyscypliny fiskalnej na poziomie poszczególnych państw członkowskich włącznie z groźbą ich niewypłacalności w skrajnych przypadkach jako swego rodzaju sankcji). Przewidują horyzontalną pomoc między krajami w postaci funduszu ulgi odsetkowej (*Europäischer Zinslastenausgleichsfonds*), dzięki któremu gospodarki cieszące się niską rentownością papierów skarbowych dzieliłyby się korzyściami z tymi, które z racji wysokiej premii za ryzyko w zasadzie zostały odłączone od rynków finansowych, a także włączają w rozwiązywanie kryzysu inne podmioty, między innymi za pośrednictwem obowiązkowych obligacji zamiennych na akcje (*CoCo bonds convertible bonds*).

²⁰⁵ D. S n o w e r, J. B o y s e n - H o g r e f e, K. J. G e r n, H. K l o d t, S. K o o t h s, C. F. L a a s e r, B. v a n R o y e, J. S c h e i d e, K. S c h r a d e r, *Kieler Krisen-Kompass: Ein Gesamtpaket zur Überwindung der Krise im Euroraum*, „Kiel Policy Brief” Nr. 58, Januar 2013.

²⁰⁶ *Ibidem*.

Schemat 7

Kryzysowy Kompas – kompleksowe ujęcie wyzwań i sugestii rozwiązań (**Kieler Krisen-Kompass 2013**)

Schattierungen signalisieren zu- bzw. abnehmende Wirkung/Bedeutung im Zeitablauf.

Źródło: D. S n o w e r, J. B o y s e n - H o g r e f e, K. J. G e r n, H. K l o d t, S. K o o t h s, C. F. L a a s e r, B. v a n R o y e, J. S c h e i d e, K. S c h r a d e r, *Kieler Krisen-Kompass: Ein Gesamtpaket zur Überwindung der Krise im Euroraum*, „Kiel Policy Brief” Nr. 58, Januar 2013.

Analiza dyskursu dotyczącego ratowania i przyszłości strefy euro, jak i całej UE pozwala postawić ostrożną tezę, że RFN wydają się lansować ideę integracji warunkowej. Warunkowość (*conditionality*) pojawia się w tym kontekście jako instrument poprawiający koordynację makroekonomiczną w strefie euro, pozwalający na wykorzystanie efektów synergii między funduszami i dostosowujący je do potrzeb gospodarczych krajów²⁰⁷. Wydaje się, że argument warunkowości

²⁰⁷ N. H e i n e n, *Not quite fit for purpose: Conditionality under the EU's financial framework for 2014 to 2020*, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000303656.pdf;jsessionid=38DA7478C3897F0259649BCCD2F1FB47.srvnet-dbr-com, March 28, 2013; Wspólne Ramy Strategiczne (*Common Strategic Framework*) opierają się na trzech typach warunkowości: warunkowości *ex ante* (*ex-ante conditionality*) – zgodności z jedenastoma priorytetami UE (zadania i cele do spełnienia, np. przechodzenie w stronę gospodarki niskoemisyjnej, walka z bezrobociem wśród młodych, poprawa efektywności administracji publicznej itp.), warunkowości makroekonomicznej (*macroeconomic conditionality*) biorącej pod uwagę sytuację w innych gospodarkach oraz rezerwie wykonania (*performance reserve* – możliwość wykorzystania dodatkowych środków) odwołującej się do faktycznego stopnia spełnienia postanowień kontraktów zawieranych między krajami członkowskimi a KE (*partnership contracts*).

zyskuje na znaczeniu i można zakładać coraz częstsze odwoływanie się do niego w imię lepszego zharmonizowania polityk makroekonomicznych między krajami i lepszej alokacji środków z funduszy unijnych²⁰⁸. Oficjalnie chodziłoby o silniejsze powiązanie nowych instrumentów i wprowadzanych w efekcie kryzysu „2008+” regulacji oraz wykorzystanie efektów synergii z nich płynących. W praktyce oznaczać by to mogło raczej związanie i obwarowanie ewentualnej pomocy/środków z unijnych funduszy ze spełnianiem określonych kryteriów.

W niemieckim dyskursie na temat bieżącego zarządzania kryzysowego, ale i architektury przyszłej strefy euro/UE bardzo często przewija się element redystrybucji. Konieczność „płacenia za błędy innych” jest osią wielu dyskusji. Niemcy są generalnie niechętni wobec tzw. parasoli ochronnych mających na celu udzielanie pomocy krajom zadłużonym pozbawionym dostępu do rynków, a także propozycji utworzenia tzw. *shadow ESM*, odpowiednika stałego mechanizmu ratunkowego dla krajów kandydujących do euro, upatrując w tym jedynie wzrostu obciążeń dla RFN. Tę niechęć wielu środowisk wobec bardziej aktywnej polityki na rzecz przezwyciężenia kryzysu w strefie euro wiązać można z doświadczeniami Republiki Federalnej w kwestii unii transferowej i procesu zjednoczenia. Bogatsi o wiedzę z ostatnich ponad 20 lat jakie minęły od upadku muru berlińskiego, Niemcy obawiają się, że redystrybucja doprowadzi jedynie do osłabienia silnych i ubezwłasnowolnienia słabszych, że stworzy perwersyjny system, w którym nie opłaca się dbać o stabilność gospodarczo-finansową.

...identyfikuje zagrożenia i wyłaniające się wyzwania

W niemieckich środowiskach gospodarczych czy politycznych²⁰⁹ dostrzec też można swoistą ucieczkę do przodu oznaczającą nie tylko identyfikowanie obszarów problemów i inicjowanie dyskusji na ich temat, ale także ustanawianie ambitniejszych kryteriów/progów (np. hamulec długu dla federacji i krajów związkowych) czy projektowanie, mających być wzorem dla reszty krajów, instytucji (np. *der Stabilitätsrat*, niezależni eksperci)²¹⁰.

²⁰⁸ Dosł. „New feature is the Common Strategic Framework (CSF), a common provisions regulation that is intended to coordinate the activities of the structural and cohesion funds, thereby reaping funding synergies”, *ibidem*.

²⁰⁹ A także reagowania na oceny innych, zob. Michael Hüther im „The International Economy Magazine”: *Deutschland manipuliert den Euro nicht*, <http://www.iwkoeln.de/de/presse/gast-beitrag/beitrag/michael-huether-im-the-international-economy-magazine-deutschland-manipuliert-den-euro-nicht-127447> (16.09.2013).

²¹⁰ G. B. Wolff, *The German implementation of the fiscal compact – towards more ambition*, This testimony was presented at a hearing at the Bundestag Haushaltsausschuss on 19 November 2012, www.bruegel.org.

Popularny zwłaszcza po lewej stronie sceny politycznej jest pomysł karania nadużyć w sektorze finansowym i ściślejszych w nim regulacji. Jednocześnie pewne kręgi kwestionują celowość takiego „wychodzenia przed szereg” (np. wprowadzając obowiązek sporządzania testamentów przez duże instytucje finansowe i możliwość agresywnego ingerowania w ich restrukturyzację przez organy nadzorcze), które określa się mianem *zickzack* kursu i który *de facto* w perspektywie unijnej przełoży się na nowe różnice między krajami członkowskimi, utrudniając tym samym dalszą integrację. Do istniejących barier dojdą bowiem nowe. Wyrazem preferencji niemieckich co do ściślejszych regulacji w obszarze finansowym może być decyzja o utworzeniu *Ausschuss für Finanzstabilität*, czyli Komisji do Spraw Stabilności Finansowej obejmującej przedstawicieli Ministerstwa Finansów, *Bundesbanku*, Federalnego Urzędu Nadzoru Usług Finansowych (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Bafin*) oraz Komisji do Spraw Stabilizacji Rynku Finansowego (*Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung – FMSA*)²¹¹. Nowe ciało ukonstytuowało się w marcu 2013 r., a główną rolę ma pełnić w nim *Bundesbank* zyskujący prawo do pozyskiwania informacji od instytucji finansowych. Ma ono raz w roku przedkładać Parlamentowi raport z działalności.

Tendencja do wyznaczania przez Niemcy standardów i inicjowania debaty nad określonymi kwestiami w Europie jest wyraźna. Świadczą o niej między innymi działania w zakresie regulacji tzw. krótkiej sprzedaży (*short selling*) czy *HFT* – handlu wysokiej częstotliwości²¹². Z jednej strony takie „uprzedzanie” propozycji Brukseli daje szansę na przeforsowanie własnych inicjatyw projektów (jako pewnych wzorcowych, sprawdzonych rozwiązań), z drugiej jednak strony grozi izolacją i może zaszkodzić pozycji konkurencyjnej Niemiec w Europie (ryzyko przeregulowania).

Większość opiniotwórczych niemieckich środowisk ekonomicznych wypowiada się przeciw prowadzonej przez Mario Draghiego polityce EBC, upatrując w niej jedynie ryzyka inflacji i redukcowania presji reform na kraje Południa Europy²¹³: „Stabilizacyjną rolę wypełniać powinny rządy, a nie EBC”. Niepokój wzbudziła propozycja EBC ewentualnego stymulowania akcji kredytowych poprzez rozwój, do tej pory obwinianego za współudział w kryzysie i traktowanego

²¹¹ *Ausschuss für Finanzstabilität konstituiert sich*, DAPD, 17.03.2013.

²¹² *Liikanen-light proposal exemplifies role of financial regulation in election campaign* German Policy Watch, [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD000000000301279&rdShowArchivedDocu=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$CONTACT_ENGL&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD000000000301279&rdShowArchivedDocu=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$CONTACT_ENGL&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (7.02.2013).

²¹³ H.-W. Sinn, *Verantwortung der Staaten und Notenbanken in der Eurokrise*, Gutachten im Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, Zweiter Senat, Sitzung 11. und 12. Juni 2013.

jako „broń masowego rażenia”, sektora papierów sekurytyzowanych (ABS). Rozważane jest nie tylko pobudzenie takiego pakowania papierów dłużnych przez banki, ale nawet bezpośredni zakup ich od małych i średnich firm, czyli ich wystawców²¹⁴. Byłoby to przełamanie kolejnego tabu²¹⁵, wynikającego z rosnącego poczucia bezsilności i nieefektywności stosowanych narzędzi (niska stopa procentowa).

Przegląd prasy gospodarczej wskazuje, że w związku ze zbyt niską jak na potrzeby RFN stopą procentową EBC silne są obawy o pojawianie się bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Jednak, w opinii ekspertów, tak długo jak problem ogranicza się do kilku miast, głównie metropolii, i towarzyszy mu wzrost czynszów, ryzyko faktycznego przegrzania nie istnieje. Bieżącej obserwacji wymaga za to rozwój sytuacji na rynku obligacji korporacyjnych, gdzie może dochodzić do ryzykownych spekulacji. Taki rozwój zdarzeń odzwierciedla zmiany po stronie popytu – inwestorzy poszukują wyższej stopy wzrostu, i podaży – firmom brakuje funduszy na inwestycje w obliczu ograniczonej dostępności kredytowej²¹⁶. Nie sposób też nie wspomnieć o często podnoszonym przez środowiska niemieckie postulacie odejścia od ryczałtowego traktowania obligacji państwowych i zaprzestania oceniania ich ryzyka na poziomie zerowym. Głośnym echem w mediach odbiła się kwestia sprowadzenia z zagranicy niemieckich rezerw złota, które są drugimi po amerykańskich co do wielkości na świecie. Według oficjalnych zapewnień akcja nie była wyrazem utraty zaufania do banków krajów partnerskich, ale można chyba traktować ją w pewnym stopniu jako wynik dyskusji nad nierównowagami w systemie TARGET, w którym nie ma, jak to było w systemie waluty złotej, „zastawu” – faktycznego odniesienia wiarygodności do realnych zasobów²¹⁷.

²¹⁴ Dosł. „Die Banken könnten die Kreditforderungen gegenüber mittelständischen Firmen in ABS bündeln und an internationale Investoren verkaufen. Und sollte auch das nicht funktionieren, dann könnte die EZB auch selbst als direkter Käufer auftreten”, w: *EZB erwägt neuen Wertpapier-Kauf*, „Wirtschaftswoche” 8.05.2013.

²¹⁵ Dosł. „Sollte die EZB tatsächlich Schuldtitel von kleinen und mittelständischen Firmen direkt aufkaufen, wäre das ein neuer Tabubruch in der europäischen Geldpolitik”, w: *ibidem*.

²¹⁶ *Corporate bond issuance in Europe. Where do we stand and where are we heading?* EU Monitor, DB Research 31.01.2013.

²¹⁷ Por. propozycja A. B e l k e, *A More Effective Euro Area Monetary Policy than OMTs – Gold-Backed Sovereign Debt*, „Intereconomics – Review of International Trade and Development” vol. 48, No. 4/2013. Zastaw złota pod obligacje przedkładane do EBC byłby skuteczniejszą, bardziej dyscyplinującą i transparentną oraz mniej redystrybucyjną metodą od zainicjowanej przez M. Draghiego OMT czy SMP, choć z pewnością praktyka taka wymagałaby ustosunkowania się między innymi do kwestii zarządzania rezerwami złota (limity sprzedaży, autonomia banków centralnych nadzorujących krajowe rezerwy).

H.-W. Sinn²¹⁸ za główne zagrożenie (przede wszystkim dla samych Niemiec) uważa nie tyle wyższą inflację, jako możliwy skutek ekspansywnej polityki monetarnej, ile całkiem realną ewentualność niespłacania przez emitentów długów, a więc sytuację, w której zakupione przez EBC w ramach ratowania gospodarek Południa papiery skarbowe okażą się bezwartościowe, bez pokrycia. Z kolei Dirk Müller²¹⁹ proponuje w ramach poszukiwania dróg wychodzenia z impasu w strefie euro cyrkulację dwóch walut, a więc równoległe funkcjonowanie euro – stosowanie go głównie przez Wspólnotę w relacjach zewnętrznych z innymi gospodarkami, np. w stosunkach transatlantyckich czy z Chinami, oraz narodowych walut wewnątrznie w każdym z krajów członkowskich²²⁰. Dla wydzwignięcia Europy z kryzysu sugeruje też zainicjowanie programu na miarę nowego *New Deal* z inwestycjami w infrastrukturę, energię odnawialną itp.

Niemcy jako dominujący gracz strefy euro korzystają z podwójnej premii – zarówno niskich stóp procentowych, odzwierciedlających wyjątkową sytuację kraju jako bezpiecznej przystani na tle reszty borykających się z kłopotami państw, jak i niedowartościowanej waluty, sprzyjającej eksportowi i poprawiającej konkurencyjność handlu. Trudno nie odnieść wrażenia, że propozycje George’a Sorosa²²¹, sugerujące potrzebę albo opuszczenia przez Niemcy eurostrefy, albo zaakceptowania przez nie euroobligacji, są właściwie apelem o rezygnację z jednej z tych premii. Godząc się na wspólną emisję długu, Niemcy ryzykują konieczność ponoszenia wyższych kosztów jego obsługi, z kolei opuszczając strefę narażeni są bez wątpienia na aprecjację waluty, a więc pogorszenie konkurencyjności. H.-W. Sinn twierdzi, że takie rozwiązanie nie jest wyjściem z obecnej sytuacji²²². Uwspólnotowienie długu (które w zamyśle Sorosa pozwoliłoby uniknąć nieuporządkowanego bankructwa w sytuacji, kiedy to inne kraje członkowskie musiały opuścić strefę) jest zakazane przez obowiązujące prawo europejskie, a rezygnacja z euro przez RFN wcale nie pomoże reszcie krajów, które w unii walutowej pozostaną. Nadal będą między nimi znaczne różnice i niewykluczone, że te w lepszej kondycji, np. Austria czy Finlandia, zdecydują się opuścić strefę euro w ślad za RFN. Co więcej, wyjście Niemiec wcale nie musi przełożyć się na silną aprecjację nowej marki, która miałaby

²¹⁸ *Ifo-ChefSinn fordert zeitweisen Euro-Austritt von Krisenländern*, „Wirtschaftswoche” 28.04.2013.

²¹⁹ Makler giełdowy i autor bestsellera *Showdown – der Kampf um Europa und unser Geld*.

²²⁰ *Dirk Müller im Interview „Der Euro ist falsch konstruiert”*, „Wirtschaftswoche” 27.04.2013.

²²¹ G. S o r o s, *Germany’s Choice*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-simple-solution-to-the-euro-crisis-by-george-soros> (9.04.2013).

²²² *Soros versus Sinn: The German Question*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/soros-versus-sinn--the-german-question> (7.05.2013).

w domyśle poprawić konkurencyjność euro (*Bundesbank* mógłby bowiem na wzór np. Banku Szwajcarii przeciwdziałać aprecjacji, dokonując odpowiednich operacji na rynku; poza tym lekka aprecjacja oznaczałaby potanie importu, co mogłoby zrekomensować ewentualne pogorszenie sytuacji eksportowej).

W wypowiedziach niektórych ekonomistów niemieckich pojawiają się kwestie autonomii podatkowej jako swego rodzaju oręża w walce z europejskim kryzysem²²³. Padają sugestie, że w miarę jak strefa euro/UE ewoluować będzie w stronę federacji, bardziej od dotąd promowanych reguł fiskalnych i sankcji sprawdzi się autonomia podatkowa, czyli *de facto* zdolność do samodzielnego ratowania się przez kraje, bez prawa oczekiwania na pomoc z zewnątrz, na *bail-out*. Ta niezależność fiskalna sprawdza się, jak sugerują badania, zwłaszcza w krajach o charakterze federacyjnym (w porównaniu do ustrojów unitarnych). Co więcej, wydaje się, że działania po stronie dochodowej są w krajach wysoko rozwiniętych skuteczniejsze niż redukcje wydatków. Otwarte pozostaje pytanie, w jakim stopniu rozwiązania z innych federacji, np. USA czy Szwajcarii, mogą być pierwowzorem dla UE/strefy euro w przyszłości?

Można odnieść wrażenie, że nawet prominentni ekonomiści i eksperci rynków finansowych w prognozach dla strefy euro nadal poruszają się między dwoma skrajnymi scenariuszami: różową przyszłością (*Blümchen-Szenario*), kiedy to krajom uda się, dzięki skoordynowanym działaniom pomocowym i daleko zakrojonym reformom, w tym konsolidacji fiskalnej, pokonać obecny kryzys i odzyskać zaufanie rynków, lub rzeczywistym horrorem (*Horror-Szenario*), a więc powtórką ze straconej dekady Japonii²²⁴.

²²³ Konferencja: „Fiscal Performance: The role of institutions and politicians” 11-12 April 2013, ZEW Mannheim.

²²⁴ *Finanzen. Es ist Zeit, aufzuräumen* – wnioski ze spotkania 25 kwietnia 2013 r. 11. *Finanzmarkt-Round-Table des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), der DekaBank und der „Börsen-Zeitung“*, www.iwkoeln.de.

2.2. Podsumowanie: Dyskurs niemiecki nad przeszłością UE jako wyraz dążeń do aktywnego kształtowania jej architektury

Podsumowując, w dość uproszczony sposób można przyjąć, że niemieckie środowiska ekonomiczne główną winą za obecny kryzys obarczają wadliwą politykę fiskalną niektórych krajów strefy euro. Zatem to na nie spaść musi koszt niezbędnych dostosowań. Godząc się z ewentualną koniecznością równoważenia, wymagającą pewnych poświęceń ze strony silniejszych gospodarek, w tym RFN, uznają, że wyższa (sugerowana przez część ekspertów głównie związanych z brukselskimi think tankami) inflacja w krajach Północy Europy mogłaby zostać zaakceptowana jedynie jako efekt działania sił rynkowych (a nie presji związków zawodowych i wzrostu płac). Kapitał powinien zacząć swobodnie płynąć „tam, gdzie chce”, czyli do bezpiecznych przystani (na „Północ”), a nie być na siłę przekierowywany, jak ma to miejsce w systemie TARGET. Wówczas w krajach tych pojawiają się inwestycje i nastąpi automatycznie wzrost cen, tak pożądany dla przywracania równowag. Niemieckie środowiska ekonomiczne są w większości ortodoksyjne co do celów EBC, nie dzieląc głosów na rzecz wprowadzenia nominalnego PKB jako szerszego spektrum polityki monetarnej EBC. Ze strony niemieckiej padają jednak też propozycje bardziej awangardowych rozwiązań, w tym możliwość stosowania elastycznej, dostosowanej do potrzeb kraju i zróżnicowanej polityki EBC, np. w zakresie jakości zastawu przy operacjach refinansujących²²⁵.

Zarządzanie kryzysem i ratowanie strefy euro wielu niemieckich ekonomistów ocenia sceptycznie, podkreślając doraźny i niepełny charakter działań²²⁶, przekraczanie granic mandatu i utratę wiarygodności przez EBC²²⁷ oraz ryzyko finansowej represji oznaczającej „straty” deponentów i wychodzenie z długu na koszt podatnika²²⁸.

²²⁵ B. Giuseppe, J. Driffill, H. James, H.-W. Sinn, J.-E. Sturm, Á. Valentinyi, *EEAG Report on the European Economy 2013 – Rebalancing Europe...*

²²⁶ Hans Peter Grüner, profesor *Universität Mannheim*: „Er nennt die Bemühungen der europäischen Regierungen eine ‘Patchwork-Rettung’, einen Flickenteppich. Strukturreform, finanzielle Repression oder Bankenabwicklung in Zypern und Inflation – weil keine Maßnahme für sich genommen perfekt sei, probiere man alle gleichzeitig aus”, zob. *Finanzen. Es ist Zeit, aufzuräumen* – wnioski ze spotkania 25 kwietnia 2013 r...

²²⁷ Markus Demary: „Durch immer neue Aufgaben und die politischen Wechselwirkungen sei die Geldpolitik der EZB an der ‘Grenze zum Glaubwürdigkeitsverlust’”, *ibidem*.

²²⁸ *Deka-Chefvolkswirt* Ulrich Kater: „Eine „sanfte Enteignung”, *ibidem*.

Na podstawie przeprowadzanej analizy zaproponować można pewną mapę trendów dla toczącej się w RFN dyskusji nad przyszłością EU i strefy euro, stanowiącą syntezę dominujących wątków tego dyskursu.

Rycina 8

Mapa niemieckiego dyskursu nad przyszłością UE jako inicjowanie debaty w kontekście integracji warunkowej*



* Ruch po elipsie zgodnie ze wskazówkami zegara (od pñ.-zach.) to przechodzenie od kwestii relatywnie dobrze rozpoznanych, ugruntowanych problemów raczej z „wczoraj/dziś” w stronę kwestii coraz słabiej zdefiniowanych, mało precyzyjnych, raczej wyzwania „dziś/jutra”.

Źródło: Opracowanie własne.

Trudno mówić o pewnym ewidentnym modelu niemieckim w kontekście kryzysu w strefie euro. Można jedynie wymienić pewne wyróżniki niemieckiego spojrzenia na funkcjonowanie gospodarki i europejskie zarządzanie. Promowanie tego podejścia stanowi jednak dla samej RFN nie lada dylemat, jak się wydaje z dwóch powodów. Po pierwsze, model ten może być forsowany w kontekście niemieckiego przykładu sukcesu. Niemcy z jednej strony chcą pokazać, że reformy, choć bolesne, faktycznie się opłacają, a RFN z „chorego człowieka Europy” stała się „motorem zmian”, z drugiej jednak unikają ukazywania prawdziwej siły swej gospodarki, bowiem ten potencjał mógłby być

wykorzystany jako argument na rzecz ich większej solidarności z krajami nękanymi kryzysem (pomoc dla potrzebującego Południa). Po drugie, model ten może być przywoływany w kontekście postępów reformatorskich na peryferiach Europy i tu pojawia się kolejny kłopot. Z jednej strony, celem dalszego mobilizowania do reform, konieczne jest akcentowanie pozytywnych skutków, które już udało się osiągnąć, z drugiej jednak – nadmierne pochlebstwa grożą osłabieniem presji na wprowadzanie dalszych oszczędności.

Dyskurs prowadzony w niemiecki kręgach ekonomicznych nad przyszłością strefy euro/UE stanowi wyraz dążeń do aktywnego kształtowania jej architektury i w szerszym ujęciu sprowadza się do promowania pewnej „warunkowej”/ „elitarniej” integracji. Jednocześnie działaniom tym towarzyszy niechęć RFN do przewodzenia Europie powodowana różnymi czynnikami²²⁹. Najważniejszym wydaje się przeszłość – doświadczenia historyczne skutecznie studzące aspiracje do bycia hegemonem na kontynencie. Także kwestie przyszłości UE i strefy euro nie ułatwiają podjęcia się tej roli, gdyż niemiecka wizja funkcjonowania unii walutowo-gospodarczej i zasady ją budujące stoją w opozycji do wizji wielu krajów członkowskich – rygoryzm i legalizm Berlin ma niewielu zwolenników. W końcu przewodzenie Europie, jakkolwiek rozumiane, interpretują Niemcy głównie w kategorii ponoszenia kosztów ratowania innych państw, na co ich gospodarka, choć silna, nie może sobie z racji różnorodnych wyzwań – głównie demograficznych i energetycznych – pozwolić. RFN powinna skupiać się zatem raczej na wewnątrz krajowych wyzwaniach, między innymi w zakresie inwestycji²³⁰, nie zaprzeczając przy tym dotychczasowego dorobku gospodarczego²³¹. O ile zatem inne zadłużone państwa obarczają przyszłe pokolenia kosztami obsługi zaciąganych długów, o tyle RFN, zaniedbując inwestycje gwarantujące odpowiedni potencjał ekonomiczny, pozbawia je szans na doświadczenie efektów wzrostu gospodarczego²³².

²²⁹ Na podstawie „The Economist”: *Special Report – Europe’s reluctant hegemon, The Merkel Plan, Dissecting the miracle*, 15.06.2013 oraz *DIW Europe’s Reluctant Hegemon Veranstaltung*, 14.06.2013.

²³⁰ Apele ośrodka *DIW* o inwestycje publiczne i prywatne rządu 75 mld euro rocznie jako czynnik mogący pozwolić na przyspieszenie tempa wzrostu PKB o 0,6 pkt. proc. i uzyskanie „podwójnej dywidendy”: udzielenie „pomocy” krajom Południa dzięki wzrostowi wydatków inwestycyjnych w Niemczech, a w samej RFN wzmocnienie potencjału przyszłego wzrostu, czy wręcz nawet „potrójnej”, jeśli założyć, że na wydatki przeznaczone będą krajowe wysokie oszczędności lokowane do tej pory za granicą, często ze stratą, *Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftagenda für Deutschland*, „*DIW Wochenbericht*” Nr. 26/2013.

²³¹ H.-W. Sinn, *Verspielt nicht eure Zukunft...*

²³² S. Bach, G. Baldi, K. Bernoth, J. Blazejczak, B. Bremer, J. Diekmann, D. Edler, B. Farkas, F. Fichtner, M. Fratzscher, M. Gornig, C. Kemfert, U. Kunert, H. Link, K. Neuhoff, W. Peter-Schill, C. K. Spiess, *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, „*DIW Wochenbericht*” Nr. 26/2013.

3.

Polska – Niemcy a przyszłość Europy

W okołokryzysowym dyskursie można obserwować istotne różnice zdań i pewną dezorientację, a jednocześnie z naukowego punktu widzenia dostrzec mnogość koncepcji zaradczych: „UE grozi powtórka scenariusza japońskiego ‘stabilizacja w stagnacji’”; „Jest teoretycznie wiele dróg wyjścia z kryzysu, ale w praktyce w zasadzie żadna nie jest realnie do przeprowadzenia, biorąc pod uwagę koszty społeczne i polityczne”²³³; „Rewidujemy poglądy, realizujemy reformy, ale nadal zdumiewa rozbieżność ocen, propozycji”²³⁴. Czy mając na uwadze mało sprzyjające okoliczności, a więc ogólny brak zgody co do dalszych perspektyw rozwoju światowej gospodarki, w tym sytuacji w Europie, można oczekiwać jakiejś szczególnej koordynacji stanowisk lub zbieżności poglądów między Polską a Niemcami? Czy oba kraje więcej dzieli czy łączy w zakresie wizji przyszłej UE i strefy euro?

W początkowej fazie kryzysu nastąpiło pewne zbliżenie. Polska opowiedziała się po stronie niemieckiej wizji źródeł kryzysu uznając, że przyczyniły się do niego przede wszystkim niegospodarność i rozrzutność rządów niektórych krajów²³⁵. Niemcy z kolei pozytywnie zaskoczyła kondycja polskiej gospodarki. Sukcesy ekonomiczne państwa transformacji systemowej okazały się cennym argumentem na rzecz lansowanej przez Berlin, a wywołującej tyle kontrowersji w UE polityki oszczędności. Szacunek wzbudził też funkcjonujący w Polsce nadzór bankowy czy obowiązujący hamulec długu²³⁶. Ta zgodność nie oznacza jednak pełnej symbiozy. Rozbieżności pojawiły się w kwestiach bardziej szczegółowych. O ile Niemcy poparły ideę podatku od transakcji finansowych (*FTT*)²³⁷, o tyle Polska (wypowiedzi ministra J. Rostowskiego) optuje raczej

²³³ Zorganizowany w Monachium przez ośrodek *CESIf*o Group doroczny 12. szczyt ekonomiczny odbywał się pod hasłem „Relaunching Europe”.

²³⁴ Konferencja MFW: „Rewizje polityki makroekonomicznej II: pierwsze kroki i początkowe wnioski” kwiecień 2013 r.

²³⁵ P. B u r a s, B. N o w a k, A. D z i e s z k o w s k a, J. T r o j a n o w s k i, *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy?*..., s. 7.

²³⁶ *Ibidem*, s. 85-86.

²³⁷ Jak wynika z dokumentu *Wzmocniona Współpraca w Dziedzinie Podatku od Transakcji Finansowych*, analizy z cyklu „Monitoring Projektów Prawa Gospodarczego Unii Europejskiej” realizowanego przez Forum Obywatelskiego Rozwoju i *Centrum für Europäische Politik* (17.07.2013): „FTT spełni swój cel fiskalny i zapewni spodziewane dochody, ale nie osiągnie innych stawianych przed nim celów; tzn. nie zmusi instytucji finansowych do rezygnacji z ryzykownej działalności i nie zapobiegnie kryzysom i niekoniecznie zwiększy też stabilność rynków finansowych”. Jednak we wrześniu 2013 r. prawnicy reprezentującej rządy Rady UE ocenili, że podatek od transakcji finansowych w 11 krajach Unii może być niezgodny z prawem (zaburzenie konkurencji i przekroczenie kompetencji państw przez KE w zakresie podatków).

za podatkiem od aktywności bankowej, co więcej, uznaje, że środki z niego pochodzące zasilać powinny budżet unijny, a nie budżety krajowe²³⁸. Niemcy przewidują dla EBC rolę li tylko strażnika stabilności euro, Polska (wypowiedzi ministrów finansów i spraw zagranicznych) szerszą i aktywniejszą funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji. Utrzymujące się trudności wymusiły na Niemczech korektę kursu. Dyscyplinę fiskalną uzupełniono agendą pro wzrostową. O ile jednak dla Polski oznacza ona także element stymulacji finansowej, dla Niemiec ogranicza się głównie do reform strukturalnych.

Jeśli chodzi o projekt unii bankowej, Polska powściągliwie odnosi się do propozycji odnośnie do SSM, co argumentowane jest brakiem szczegółowej wiedzy na temat formy jaką przyjmie nadzór i od której zależeć będą ewentualne korzyści²³⁹. Dla Niemiec jego ustanowienie i sprawne działanie jest warunkiem koniecznym dla uzyskania pomocy przez banki ze środków *ESM*. W zakresie kolejnych filarów unii bankowej, tj. systemu gwarancji depozytów i funduszu uporządkowanej likwidacji, Niemcy preferują rozwiązania pośrednie i podejście ewolucyjne oparte na sieci krajowych, acz współpracujących ze sobą funduszy. Polska co do zasady uznaje celowość ich tworzenia i we własnym zakresie podejmuje niezbędne kroki w tym kierunku (propozycje Funduszu Gwarancji). Polskę i Niemcy łączy paradoksalnie brak korzyści z przystępowania do unii bankowej. Jak wynika z symulacji, oba kraje straciłyby relatywnie najwięcej, tj. korzyści wynikające ze wspólnego europejskiego mechanizmu likwidacji (usprawnienie, większa stabilność systemu) byłyby niższe od kosztów wprost proporcjonalnych do liczby ludności i wielkości PKB²⁴⁰.

RFN nie postrzega Polski jako pełnoprawnego członka północnej wspólnoty interesów eurostrefy, lokując ją pomiędzy „neostatystycznymi keynesistami” a „dbającymi o konkurencyjność konserwatystami fiskalnymi”.²⁴¹ Z kolei w Polsce działania niemieckie, określane przez same Niemcy jako „Auf Sicht fahren”, odbierane są jako defensywne, nastawione na minimalizowanie ewentualnych szkód²⁴².

²³⁸ P. B u r a s, B. N o w a k, A. D z i e s z k o w s k a, J. T r o j a n o w s k i, *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy? ...*, s. 92.

²³⁹ Por. np. zastrzeżenia wobec „pączkujących” instytucji ratunkowych UE: „Jest ich dużo, funkcjonują według niezbyt jasnych reguł i dysponują niewystarczającymi (w sytuacji naprawdę kryzysowej) środkami, co powoduje, że w ostateczności to podatnicy i klienci banków będą ponosić koszty utrzymania sieci bezpieczeństwa”, M. Z a l e s k a, „Pączkowanie” mechanizmów ratunkowych, „Rzeczpospolita” 16.09.2013.

²⁴⁰ *Przy likwidacji dużego banku Hiszpania zyska, Polska dopłaci*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/przy-likwidacji-duzego-banku-hiszpania-zyska-polska-doplaci> (13.03.2013), przedruk artykułu D. Schoenmakera, A. Siegmanna na VoxEU.org.

²⁴¹ P. B u r a s, B. N o w a k, A. D z i e s z k o w s k a, J. T r o j a n o w s k i, *Polska – Niemcy. Partnerstwo dla Europy? ...*, s. 93.

²⁴² *Ibidem*, s. 104.

Panuje przekonanie, że choć Niemcy są „głównym rozgrywającym” i „udziałowcem większościowym UE”, to jednak jako tzw. wstrzemięźliwy hegemon potrzebują Polski dla legitymizacji poczynań i proponowanych rozwiązań na scenie europejskiej²⁴³. Akcentując realne ryzyko izolacji strefy euro wskutek podejmowanych w niej reform, eksperci i znawcy tematyki zwracają też uwagę na silne zaangażowanie strony niemieckiej na rzecz włączania Polski do nowo tworzonych struktur: Pakt Fiskalny, unia bankowa i jej pierwszy filar – mechanizm nadzorczy (SSM), czy kontrakty mające stanowić swoiste wynagrodzenie dla gospodarek podejmujących wysiłek reform strukturalnych (IKK) mogą być tego przykładem. Polsko-niemieckie partnerstwo, stanowiąc urealnioną, skromniejszą wersję wspólnoty interesów, zakłada częściową zbieżność celów obu stron, adaptuje i akceptuje odmienności poglądów i dążeń²⁴⁴. Ta skromniejsza postać oddaje pewną dialektykę dotychczasowych relacji: „nadmiernych oczekiwań i będących ich następstwem rozczarowań”.

Szczególnym obszarem potencjalnej zbieżności interesów wydaje się coś, co Agnieszka Łada określa mianem „Polsko-Niemieckiego Partnerstwa na rzecz wejścia Polski do strefy euro”²⁴⁵. W jakiej mierze można je traktować w kategoriach życzeniowych, a na ile stanowi ono realny projekt, trudno ocenić. Faktycznie istnieją przesłanki uzasadniające wykrystalizowanie się (oddolnie) lub stworzenie (odgórnie) takiego Partnerstwa, akcentujące dlaczego Polsce opłaca się przyjąć wspólną walutę i dlaczego należy te kwestie nagłaśniać i o nie zabiegać oraz dlaczego to członkostwo jest także w interesie Niemiec. Wymaga to jednak wysiłków zwłaszcza po stronie polskiej, zmierzających do uzyskania konsensusu politycznego, przeprowadzenia reform gospodarczych czy lepszej edukacji publicznej. Tymczasem Polska – politycy, eksperci gospodarczy, opinia publiczna – jest podzielona odnośnie do przyjęcia wspólnej waluty, przy czym linia podziału przebiega wewnątrz wszystkich obozów²⁴⁶. Sytuację taką można opisać za pomocą różnych metafor od „mieć ciastko i zjeść ciastko” po „bycie między młotem i kowadłem” czy „wstawianiem nogi między drzwi” i „doganianiem odjeżdżającego pociągu”. Wszystkie one oddają niezdecydowanie i pewien brak stuprocentowego przekonania co do zasadności szybkiego przystąpienia do strefy euro, ale i potrzebę współuczestnictwa w debacie. Polska nie może sobie bowiem pozwolić na pozostawanie poza głównym nurtem dyskusji w eurostrefie i marginalizację. Zabiega zatem o udział w gremiach decyzyjnych

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 7.

²⁴⁵ A. Ł a d a, *Slogany czy konkrety? Polsko-Niemieckie Partnerstwo na rzecz wejścia Polski do strefy euro*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

²⁴⁶ O. M a r k i e w i c z, „Have its cake and eat it too”. *Polish discourse on the current eurozone crisis*, Institute of Public Affairs, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl>.

i pragnie wyrażać swój głos, ale obawia się również ewentualnych skutków ubocznych przyjęcia euro – negatywnych efektów, na które spora grupa środowisk opiniotwórczych wskazuje, a które mogą się ujawnić w konsekwencji zrezygnowania z własnej waluty czy ściślejszej integracji.

Zarówno Polska, jak i Niemcy mogą i powinny być zainteresowane rychłą zamianą złotego na euro, co wynika nie tylko z potencjalnych korzyści – dla Polski pełnoprawne uczestnictwo w unii gospodarczo-walutowej i zażegnanie ryzyka marginalizacji, dla Niemiec pozyskanie sojusznika równoważącego głosy państw nieprzychylnych reformom inicjowanym przez Berlin²⁴⁷, ale także zapisów polsko-niemieckiego Programu Współpracy przyjętego przez rządy obu krajów w 20. rocznicę podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy (oba rządy umieściły w nim punkt dotyczący niemieckiego wsparcia polskich przygotowań do przyjęcia euro²⁴⁸). Wymaga to zabiegów po obu stronach – odpowiedniej akcji skierowanej do masowej opinii publicznej w Niemczech, w której podkreślano by korzyści, jakie ze wspólnej waluty czerpie RFN (według ankiet przeprowadzonych w lutym 2013 r. jedna trzecia obywateli nadal chciałaby powrotu DM), i obalano mity na temat gigantycznych kosztów, jakie w związku z ratowaniem strefy ponoszą Niemcy. Wyzwania stojące przed Polską są bez porównania większe. Polska musi wykonać szereg prac na polu gospodarczym, tj. przeprowadzić reformy i spełnić wymagane kryteria, dokonać zmian prawnych, w tym konstytucji (prawnicy są podzieleni w kwestii konieczności przeprowadzenia referendum – czy zgoda na akcesję do UE z 2003 r. nadal obowiązuje w przypadku przyjęcia euro, czy zaszyły już w niej tak duże zmiany, że konieczne jest nowe głosowanie), jak również przeprowadzić akcję edukacyjną wśród społeczeństwa. Niezależnie od tych działań można by inicjować wspólne przedsięwzięcia, np. powstawanie naukowych analiz, organizowanie forów, seminariów czy prowadzenie badań wśród przedsiębiorców. Ważną rolę odegrać mogą polscy emisariusze w EU, np. komisarz, europosłowie.

O ile na szczeblu unijnym w zakresie nowej architektury strefy euro/UE Polska może jedynie reagować na propozycje, o tyle Niemcy są w większości przypadków

²⁴⁷ A. Ł a d a, *Slogany czy konkrety?* ...

²⁴⁸ Takie poparcie można też zauważyć w ocenach *Bundesbanku* formułowanych wobec propozycji SSM, gdzie zwraca się uwagę na ograniczone prawo głosu krajów spoza strefy euro w Jednolitym Nadzorze, dosł. „Kritisch sieht die Bundesbank zudem, dass der geltende institutionelle Rahmen insbesondere im Hinblick auf die Letztverantwortung des EZB-Rats keine gleichrangige Teilnahme von Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets zulasse. (...) Die SSM-Verordnung stattet sie zwar mit Stimmrecht im Aufsichtsgremium und in der Schlichtungsstelle aus, ein Stimmrecht im EZB-Rat als letztverantwortlichem Gremium ist aber primärrechtlich nicht zulässig”, w: *Juristische Zweifel: Bundesbank zerpfückt geplante EZB-Bankenaufsicht*, „Wirtschaftswoche” 22.07.2013.

ich autorami. W wielu kwestiach widać wspólnotę interesów. Dotyczy to między innymi deklaracji w zakresie koniecznej poprawy konkurencyjności, dyscypliny budżetowej czy regulacji sektora finansowego²⁴⁹. Jednak jest też protokół rozbieżności. O ile Niemcy optują za *FTT*, wprowadzając go w ramach wzmocnionej współpracy, o tyle Polska pozostaje wśród państw, które nie zamierzają stosować podatku. O ile wśród niemieckich środowisk naukowych bardzo wyraźny jest pogląd o bezzasadności dzielenia banków uniwersalnych (choć *Bundestag* przegłosował odwrotnie)²⁵⁰, o tyle w polskich kręgach można mówić o poparciu idei *ring fencing* (propozycje amerykańskie, europejskie i brytyjskie – Vickersa, Volkera, Likanena). O ile z perspektywy niemieckiej jakiegokolwiek różnice między krajami członkowskim, np. odnośnie do standardów, norm czy regulacji, są uznawane za aberrację i bezprawny arbitraż, który wymaga ujednoczonych rozwiązań na szczeblu unijnym, o tyle dla Polski różnice takie są niezbędnym elementem i czynnikiem uwzględniania kontekstu (por. tabela 3).

Polska skorzystała na stosowanym przez Niemcy sposobie rozwiązywania kryzysu europejskiego²⁵¹, w dłuższej perspektywie i z racji efektów ubocznych konieczne wydaje się jednak zrewidowanie tego podejścia²⁵². Strona polska powinna więc aktywniej zaangażować się w strategiczne myślenie o EU i kreowanie europejskiej przyszłości.

Z perspektywy Polski najważniejsze wydaje się wypracowanie ram funkcjonowania jako „pre-ins” i stworzenie tzw. członkostwa stowarzyszeniowego²⁵³. Biorąc pod uwagę fakt braku spójności grupy „pre-ins” – różne podejścia do samej wizji wprowadzenia euro, nastroje polityczne wobec członkostwa czy w końcu stan

²⁴⁹ Por. opinie FOR czy publikacje (np. L. Barbone, G. Poniatoński, *Post-Crisis Lesson for EMU Governance from the Principal-Agent Approach*, „CASE Network Studies and Analyses” No. 457/2013) akcentujące konieczność prowadzenia polityki antycyklicznej dopasowanej do sytuacji krajów, ale z istotnym elementem warunkowej pomocy i możliwością sankcji.

²⁵⁰ Por. dość krytyczne opinie *Deutsche Bank Research* na temat faktycznej wiedzy i rozpoznania polityków rządzącej koalicji, jak i opozycji w kwestiach rynków finansowych w aspekcie kampanii wyborczej. B. S p e y e r, *EU and national financial regulation: Not a major election issue (so far)*, [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=96CB09FE5DAAC6717E8A403EE35A1414.srv-net-dbr-com?addmenu=false&document=PROD0000000000317327&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=96CB09FE5DAAC6717E8A403EE35A1414.srv-net-dbr-com?addmenu=false&document=PROD0000000000317327&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD), [16.07.2013].

²⁵¹ Np. tendencja do stosowania w procesie integracji metody międzyrządowej, ale bez wykluczania krajów „pre-ins”, powrót ku wschodowi (*return to East*), pozbawiony czytelnej strategii sposób zarządzania kryzysem (*muddling through*) czy praktyka ignorowania i marginalizowania sprawiający kłopoty państw strefy euro (*sideline difficult member states*), w: R. P a r k e r s, *If Germany doesn't change, will Poland?* „ISPI Commentary” 18 September 2013.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ P. B u r a s, B. N o w a k, A. D z i e s z k o w s k a, J. T r o j a n o w s k i, *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy?...*, s. 123.

faktyczny gospodarki mogącej unieść ciężar członkostwa (spełnianie kryteriów z Maastricht) – pozostaje wątpliwe, czy możliwe jest wykrystalizowanie się *teamu* „członków stowarzyszonych”, mówiących jednym głosem i solidarnie walczących o równouprawnienie. W praktyce takie stowarzyszone członkostwo oznaczałoby między innymi wypracowanie pewnego kodeksu relacji (*code of conduct*) ułatwiającego realizację unii demokratycznej z rozlicznymi instytucjami (czwarty filar według propozycji van Rompuy), zabiegi, aby członkostwo w unii bankowej pozwalało na wprowadzanie niezbędnych lokalnych dostosowań i pewnej dyskryminacji oraz zapewniało środki na wzór tych, na jakie kraje strefy euro mogą liczyć z *ESM* (pierwszy filar), zagwarantowanie formuły unii fiskalnej (drugi filar), która między innymi harmonizując politykę w tym obszarze, nie ograniczałaby konkurencyjności umożliwiającej nadrabianie dystansu krajom takim, jak Polska, czy w końcu, w obszarze unii gospodarczej, zabieganie o taki jej kształt, który wpisywałby się w proponowane indywidualne kontrakty pomagające przeprowadzać państwom niezbędne reformy²⁵⁴.

Wizja przyszłej Unii Gospodarczej i Walutowej nie została jednoznacznie i finalnie sprecyzowana, dlatego trudno o rzetelną i kompleksową ocenę i dokładną analizę proponowanych rozwiązań, ich skuteczności, a nawet wykonalności, tj. prawdopodobieństwa wprowadzenia w życie.

Na podstawie prezentowanych stanowisk wobec kwestii nadzoru/odpowiedzialności na poziomie narodowym i europejskim można zaryzykować hipotezę, że o ile dla strony niemieckiej problemem jest ewentualna wspólna odpowiedzialność za długi – czytaj nierozważną politykę innych krajów – w sytuacji nieadekwatnych, różnych – czytaj dumpingowych – regulacji stosowanych w każdym z państw, o tyle Polskę niepokoi raczej konieczność ponoszenia na szczeblu krajowym konsekwencji rozwiązań ujednoczonych i wspólnych dla całej unii – czytaj nie biorących pod uwagę lokalnej specyfiki gospodarki krajowej („doganianie”).

Tabela 3

Polskie i niemieckie obawy wobec nowej architektury UE/strefy euro

Obawy	Regulacje	Odpowiedzialność
Polska	europejskie	krajowa
Niemcy	krajowe	europejska

Źródło: Opracowanie własne.

²⁵⁴ P. Ś w i e b o d a, R. P e t r u, „Associated membership” *Anchoring the pre-ins in the eurozone*, „DemosEuropa Policy Paper”, http://www.demoservices.home.pl/www/files/Demos_associated%20membership.pdf (30.11.2012).

Nieco inne wydaje się też zapatrywanie na kwestie wzrostu, konkurencyjności i zróżnicowania/rozbieżności (w dużym uproszczeniu przedstawia je tabela 4)²⁵⁵.

Tabela 4
Zarys stosunku do wybranych zagadnień Polska-Niemcy

Kraj	Wzrost	Konkurencyjność	Zróżnicowanie
Polska	stymulacja (akcentowanie roli funduszy unijnych)	negatywna – likwidowanie barier postęp w pracach nad Jednolitym Rynkiem Europejskim (JRE)	niezbędne, oddaje odmienny poziom rozwoju („doganianie”)
Niemcy	reformy strukturalne/konsolidacja („ożywienie przez zaciskanie”)	pozytywna – ujednoczenie norm (Pakt Euro Plus)	wyraz arbitrażu, nieuczciwej konkurencji (dumping socjalny)

Źródło: Opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza polskiego i niemieckiego dyskursu politycznego i ekonomicznego nad przyszłością UE i strefy euro pozwala na ostrożne wskazanie pewnych zasadniczych wątków tej dyskusji. W przypadku Polski można je pogrupować w trzech obszarach:

Pierwszy dotyczy wejścia do strefy euro i obejmuje szeroko pojęte kryteria konwergencji oraz zrewidowany bilans kosztów i korzyści.

Drugi odnosi się do tzw. koordynacji gospodarczej, w tym mikro- i makronadzoru, semestru europejskiego, procedury nadmiernej nierównowagi i deficytu,

Trzeci obejmuje kwestie związane z nową europejską architekturą, tj. tworzącą się unią bankową i bardziej odległą unią fiskalną.

Dla Niemiec można wyróżnić cztery obszary:

- 1) dyscypliny fiskalnej i jej braku jako przyczyn kryzysu,
- 2) konkurencyjności jako klucza dla rozwiązania problemów,
- 3) właściwego projektu nowych rozwiązań, w tym w zakresie zawodności rynku,

²⁵⁵ Różnice są oczywiście widoczne także w innych bardziej konkretnych kwestiach – np. wobec podatku od transakcji finansowych (*FTT*), roli EBC (dominujące w RFN stanowisko „oboju pieniężnego”, a pojawiające się w Polsce „podejście makroekonomiczne”, zob. J. B r a d f o r d D e L o n g, *Whose Central Bank?* 31.08.2013, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-rationale-and-purposes-of-central-banks-by-j.-bradford-delong#XlqgiloHqGLFzPgD.99>) czy roli Komisji Europejskiej oraz ewentualnej Eurogrupy – zaczątku rządu dla państw strefy euro (zob. C. G r a n t, *Continuity and change in Germany's EU policy*, <http://www.cer.org.uk/#sthash.0aYUZmlc.dpuf, 6.09.2013>).

4) wczesnego ostrzegania, a więc identyfikowania zagrożeń.

Obszary te mogłyby stanowić pewne ramy dla uporządkowanych rozważań w kolejnych badaniach.

Od początku prac nad projektem istniała potrzeba uporządkowania pojawiających się zagadnień dotyczących przyszłości Europy, zaproponowania pewnej kategoryzacji, uwzględniającej zarówno podmioty, które daną opinię czy stanowisko reprezentują, jak i obszar tematyczny, którego dotyczą. Z racji ograniczeń czasowych i kadrowych związanych z realizacją projektu nie udało się jednak przedstawić precyzyjnej i skwantyfikowanej klasyfikacji europejskich kryzysowych zagadnień w podziale na: kraj (Polska, Niemcy); obszar tematu „Przyszłość Europy” (odmienne zagadnienia w różnych krajach, np. konwergencja w Polsce, rozliczenia TARGET w Niemczech); grupa opiniotwórcza (społeczeństwo, administracja publiczna, rządowa, środowiska naukowe, politycy). Zamieszczone w opracowaniu mapy trendów mogą stanowić punkt wyjścia dla opracowania w przyszłości takich klasyfikacji.

*

Od momentu „wybuchu” kryzysu architektura UE, a zwłaszcza strefy euro podlega zasadniczym zmianom. Powstają nowe instytucje, ratyfikowane są nowe pakt, wprowadzane nowe regulacje. Polska stara się o pełne w nich uczestnictwo, chcąc zapobiec w ten sposób ewentualnej marginalizacji kraju. Jednak opinie ekspertów sugerują, że pełnię korzyści z nich nasz kraj czerpałby w zasadzie dopiero będąc członkiem strefy euro. Tymczasem dostępne szacunki i symulacje wskazują, że polska gospodarka nie jest jeszcze gotowa na przyjęcie wspólnej waluty tak dalece, aby nie odbyło się to ze szkodą dla dalszego procesu „doganiania” i nie osłabiło zdolności konkurencyjnych. Zatem największy dylemat, z jakim przyjdzie się zmierzyć polskim decydom (elitom), to z jednej strony zasadność przystępowania do eurostrefy ze względu na gwarancje pełnego czerpania korzyści z zachodzących w niej zmian, a z drugiej – prawdopodobne trudności, jakie to niesie ze względu na niską gotowość do wprowadzenia euro (stopień konwergencji).

LITERATURA (wybór)

- Abkehr vom Sparkurs: Ohne Wachstumsperspektive fährt diese Politik vor die Wand*, „Wirtschaftswoche“ 24.04.2013.
- Analiza CEP: Zarządzanie reformami polityki gospodarczej*, analiza ukazała się w ramach cyklu „Monitoring Projektów Prawa Gospodarczego Unii Europejskiej” realizowanego przez Forum Obywatelskiego Rozwoju i *Centrum für Europäische Politik* (26.09.2013).
- Asmussen J., *Auf dem Weg zum Euro – allegro ma non troppo*, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130825.de.html> (25.08.2013).
- Assuming responsibility for Europe*, German Council of Economic Experts – Annual Report 2011/2012.
- Ausschuss für Finanzstabilität konstituiert sich*, DAPD, 17.03.2013.
- Bach S., Baldi G., Bernoth K., Blazejczak J., Bremer B., Diekmann J., Edler D., Farkas B., Fichtner F., Fratzscher M., Gornig M., Kemfert C., Kunert U., Link H., Neuhoﬀ K., Peter-Schill W., Spieß C. K., *Deutschland muss mehr in seine Zukunft investieren*, „DIW Wochenbericht“ Nr. 26/2013.
- Balcer A., Blusz K., Hinc A., Świącicki I., Świeboda P. (red.), Zerka P., *Polska globalna. Impuls do debaty*, Warszawa 2013, http://www.demoservices.home.pl/www/files/demos_Polska%20globalna.pdf.
- Balcerowicz L., *O zapobieganiu kryzysom w strefie euro*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” r. LXXV, z. 1/2013, s. 145-154.
- Bankenunion: Bundesbank fordert klare Kante*, „Wirtschaftswoche” 3.06.2013.
- Barbone L., Poniatowski G., *Post-Crisis Lesson for EMU Governance from the Principal-Agent Approach*, „CASE Network Studies and Analyses” No. 457/2013, 19.07.2013.
- Belka: Polska skorzysta na wejściu do strefy euro*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Belka-nie-dam-sie-namowic-na-wskazywanie-dat-wejscia-do-eurostrefy-2760192.html>.
- Belke A., *A More Effective Euro Area Monetary Policy than OMTs – Gold-Backed Sovereign Debt*, „Intereconomics – Review of International Trade and Development” vol. 48, No. 4/2013.
- Bencek D., Klodt H., *Das IfW-Schuldenbarometer: März 2013*, <http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/ifw-schuldenbarometer/das-ifw-schuldenbarometer>.
- Bilski J., Janicka M., Konarski M., *Integracja rynków walutowych wybranych krajów Europy Środkowej z rynkiem euro w perspektywie ich przystąpienia do ERM II i Unii Gospodarczo-Walutowej*, „Materiały i Studia – NBP” z. 291/2013.
- Bongardt A., Torres F., *Forging Sustainable Growth: The Issue of Convergence of Preferences and Institutions in EMU*, „Intereconomics” vol. 48, No.2, March/April 2013.
- Borio C., Disyatat P., *Global imbalances and the financial crisis: Link or no link*, „BIS Working Papers” No. 346, Monetary and Economic Department, May 2011.
- Borsi M.T., Metiu N., *The evolution of economic convergence in the European Union*, „Discussion Paper Deutsche Bundesbank” No. 28/2013.

- Bradford DeLong J., *Whose Central Bank?* <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-rationale-and-purposes-of-central-banks-by-j--bradford-delong#XlqgiloHqGLFzPgD.99> (31.08.2013).
- Brzoza-Brzezina M., Kolasa M., Makarski K., *Macroprudential policy and imbalances in the euro area*, „NBP Working Paper” No. 138/2012.
- Brzoza-Brzezina M., Makarski K., Wesołowski G., *Would it have paid to be in the eurozone?* „NBP Working Paper” No. 128/2012.
- Buch C.M., Weigert B., *External Competitiveness and the Role of the Financial System*, Les Rencontres Économiques d’Aix-en-Provence, 5, 6 and 7 July 2013, http://www.iwh-halle.de/d/publik/sonstint/2013_buch_weigert_external_competitiveness_aix.pdf.
- Buras P., Nowak B., Dzieszowska A., Trojanowski J., *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2013.
- Buras P., *The EU’s silent revolution*, ECFR Policy Brief, 9 September 2013.
- Chart in focus – Rich citizens, poor country?* [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD0000000000312266&rdShowArchivedDocu=true&rwdspl=2&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD0000000000312266&rdShowArchivedDocu=true&rwdspl=2&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (7.05.2013).
- Cichocki M., *Polskie strategie w Europie*, „Przegląd Zachodni” nr 3/2009.
- Cieślak-Wróblewska A., *Rząd zwalnia hamulec dla długu*, „Rzeczpospolita” 17.07.2013.
- Commission’s growth-friendly consolidation: A difficult balancing act*, DB Research Note, 6.05.2013.
- Corporate bond issuance in Europe Where do we stand and where are we heading?* EU Monitor, DB Research 31.01.2013.
- Cour-Thimann P., *Target Balances and the Crisis in the Euro Area*, „CESifo Forum Special Issue” April 2013, Ifo Institute, Munich 2013.
- Czy Polska powinna przyjąć euro? Test metodą angielską*, „Forsal” 22.04.2013.
- Darvas Z., Wolff G. B., *Should non-euro area countries join the single supervisory mechanism?* „Bruegel Policy Contribution” 2013/06.
- Demary M., Matthes J., *Die EZB auf Abwegen? Teil 2: Sind die Staatsanleihekäufe eine Mandatsüberschreitung?* „IW Policy Papers”, <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iw-nachrichten/beitrag/geldpolitik-ezb-darf-staatsanleihen-kaufen-127432> (16.09.2013).
- Dirk Müller im Interview „Der Euro ist falsch konstruiert”*, „Wirtschaftswoche” 27.04.2013.
- Do mariażu ani strefa euro, ani Polska nie są gotowe*, „Obserwator Finansowy” 25.09.2013.
- Emmanouilidis J.A., *Foretastes of a „new normal”: the results of a low-profile summit*, „EPC Post-Summit Analysis” 1.07.2013.
- ESM – Viele offene Fragen*, IW Köln, <http://www.iwkoeln.de/de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/110273> (2.05.2013).
- EU Economic governance: a major step forward*, MEMO/11/364, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/364&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (31.05.2011).

- Europas Binnenmarkt – Wirtschaftsraum mit Potenzial*, Raport Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) na zlecenie Konrad-Adenauer-Stiftung, 15.07.2013.
- EZB erwägt neuen Wertpapier-Kauf, „Wirtschaftswoche” 8.05.2013.
- Folkerts-Landau D, *Financial Transaction Tax: Counterproductive*, Research Briefing: Global financial markets, <http://www.dbresearch.com> (26.03.2013).
- Gadomski W, *Wolniejszy wzrost gospodarczy pogarsza stan finansów Polski*, „Obserwator Finansowy” 8.05.2013.
- Gałużka J, *The Fiscal Union as a Remedy For the Economic and Financial Crisis in the European Union*, „EQUILIBRIUM. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” vol. 8 (1), 2013.
- Geodecki T., Hausner J. (kierownik), Majchrowska A., Marczewski K., Tchorek G., Tomkiewicz J., Piątkowski M., Weresa M., *Jak awansować w lidze światowej? Raport o konkurencyjności gospodarki*, 2013.
- Giuseppe J., Driffill J., James H., Sinn H.-W., Sturm J.-E., Valentinyi Á., *EEAG Report on the European Economy 2013 – Rebalancing Europe*, CESifo Group Munich, Munich 2013.
- Godziszewski B., Kruszką M., *Stability of Banking System in Poland and Activity of the KNF – Polish Financial Supervision Authority*, „CESifo Forum” vol. 14 (1)/2013.
- Gostyńska A., Tokarski P., Toporowski P., Wnukowski D., *Raport PISM: Membership in the Reforming Euro Area: a Central-Eastern European Perspective*, Warszawa 2013.
- Götz M., *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Difin, Warszawa 2012.
- Grant Ch., *Continuity and change in Germany’s EU policy*, <http://www.cer.org.uk/#sthash.0aYUZmcl.dpuf> (6.09.2013).
- Grant Ch., *Germany’s plans for treaty change – and what they mean for Britain*, <http://www.cer.org.uk/insights/germany%E2%80%99s-plans-treaty-change-%E2%80%93-and-what-they-mean-britain> (28.03.2013).
- Grosse T.G., *Dylematy unii bankowej*, „Analizy Natolińskie” 2 (60), 2013, Centrum Europejskie Natolin, http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_2_2013.pdf.
- Hausner J. (wywiad) *„Nie wystarczy usuwać bariery, trzeba pomagać rosnąć”*, „Obserwator Finansowy” 18.06.2013.
- Heinen N., *Not quite fit for purpose: Conditionality under the EU’s financial framework for 2014 to 2020*, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000303656.pdf;jsessionid=38DA7478C3897F0259649BCCD2F1FB47.srv-net-dbr-com, March 28, 2013.
- Heinen N., *Will reform treaties enhance the prospects of the euro area?* [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=B00E91BE301809A6C76281F7D7634BCF.srv-net-dbr-com?addmenu=false&document=PROD000000000316924&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=B00E91BE301809A6C76281F7D7634BCF.srv-net-dbr-com?addmenu=false&document=PROD000000000316924&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (5.07.2013).
- Hishow O., *Euroraumkrise: Haushaltsdisziplin statt Transferunion*, SWP, <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/euroraumkrise-haushaltsdisziplin-statt-transferunion.html> (12.03.2013).

- Hobza A., Zeugner S., *Should Eurozone current-account surpluses be reduced?* <http://www.voxeu.org/article/should-eurozone-current-account-surpluses-be-reduced> (26.04.2013).
- Holtemöller O., Knedlik T., Lindner A., *Die Europäische Schulden- und Vertrauenskrise: Ursachen, Politikmaßnahmen, Aussichten*, IWH Online 3/2013, 14.05.2013.
- Homburg S., *On European Austerity*, „CESifo Forum” vol. 14 (2), 2013.
- Hryckiewicz A., Pawłowska M., *Czy nowy nadzór spełni swoje zadanie? Zmiany w nadzorze finansowym w Europie oraz ich konsekwencje dla Polski*, „Materiały i Studia – NBP” z. 289/2013.
- Ifo-ChefSinn fordert zeitweisen Euro-Austritt von Krisenländern, „Wirtschaftswoche” 27.04.2013.
- III EKF: Rekomendacje, „Obserwator Finansowy” 30.06.2013.
- Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsagenda für Deutschland*, „DIW Wochenbericht” Nr. 26/2013.
- James H., Sinn H.-W., *Mutualisation and constitutionalisation*, <http://www.voxeu.org/article/mutualisation-and-constitutionalisation> (26.02.2013).
- Jankowska B., *Konkurencja czy kooperacja?* „Ekonomista” nr 1/2009.
- Juristische Zweifel: Bundesbank zerpfückt geplante EZB-Bankenaufsicht*, „Wirtschaftswoche” 22.07.2013.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Controlled dismantlement of the Eurozone: A proposal for a New European Monetary System and a new role for the European Central Bank*, „NBP Working Paper” No. 155, Warsaw 2013.
- Kirkegaard J.F., *The Road to the European Banking Union*, Part I, <http://www.piiie.com/blogs/realtime/?p=3720> (1.07.2013).
- Kirkegaard J.F., *The Road to the European Banking Union*, Part II, <http://www.piiie.com/blogs/realtime/?p=3725> (1.07.2013).
- Klaus B., Schäfer D., *Implizite Staatsgarantien verschärfen die Probleme – Trennbankensystem allein ist keine Lösung*, „DIW Wochenbericht” Nr. 18/2013 (2.05.2013).
- Klein M.W., *Capital controls: Gates versus walls*, 17 January 2013, <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-gates-versus-walls>.
- Konopczak K., *Konwergencja gospodarek państw Europy Środkowo-Wschodniej względem strefy euro – test wspólnego trendu i wspólnego cyklu*, „Bank i Kredyt” nr 44 (4)/2013.
- Kotecki L., *Europociąg nam nie odjedzie*, http://forsal.pl/artykuly/684752,kotecki_europociag_nam_nie_odjedzie.html (25.02.2013).
- Kotz H.H., *Europe’s Economic Groupthink*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/germany-s-economic-groupthink-by-hans-helmut-kotz#l5ughTFhUTyJ2L4Q.99> (17.06.2013).
- Kowalski T., *Poland’s Long-term Macroeconomic Performance and Recent Trends: A Comparative Analysis*, „CESifo Forum” vol. 14 (1), 2013.
- Krajewski P., Piłat K., Mackiewicz M., *Ocena wpływu cykliczności polityki fiskalnej na synchronizację cyklu koniunkturalnego w Polsce i strefie euro*, „Materiały i Studia – NBP” nr 266/2012.

- Kryzys gospodarczy: Ciężca nie pomagają Unii w wyjściu z kryzysu, „Forsal” 24.04.2013.
- Kundera J., *Euro Crisis and the EMU Institutional Reforms*, „EQUILIBRIUM. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” vol. 8 (1), 2013.
- Lado A., Boyd N., Hanlon S., *Competition, cooperation and the search for economic rents: a syncretic model*, „Academy Management Review” vol. 22 (1), 1997.
- Liikanen-light proposal exemplifies role of financial regulation in election campaign German Policy Watch, [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD000000000301279&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$CONTACT_ENGL&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?addmenu=false&document=PROD000000000301279&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$CONTACT_ENGL&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (7.02.2013).
- Łada A., *Slogany czy konkrety? Polsko-Niemieckie Partnerstwo na rzecz wejścia Polski do strefy euro*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Łaski K., Osiatyński J., *Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro*, „Ekonomista” nr 1/2013.
- M. Hüther im „The International Economy Magazine”: „Deutschland manipuliert den Euro nicht”, <http://www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege/beitrag/michael-huether-im-the-international-economy-magazine-deutschland-manipuliert-den-euro-nicht-127447> (16.09.2013).
- M. Hüther mit vier weiteren Ökonomen in der „Süddeutschen Zeitung: „Ein Plädoyer für den Euro”, <http://www.iwkoeln.de/de/presse/gastbeitraege/beitrag/michael-huether-und-vier-weitere-oekonomen-in-der-sueddeutschen-zeitung-ein-plaedoyer-fuer-den-euro-115140>.
- Markiewicz O., „Have its cake and eat it too”. Polish discourse on the current eurozone crisis, Institute of Public Affairs, Warszawa 2013, <http://www.isp.org.pl>.
- Mayer T., *A Copernican Turn for Banking Union*, „CEPS Policy Briefs” No. 290, 14 May 2013.
- „Monitor konwergencji realnej kwiecień 2013”, A. Szczypińska, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Ministerstwo Finansów. Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki.
- Morawski I., *Polska uniknie pułapki, bo ma szansę na 3-proc. tempo wzrostu*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/polska-uniknie-pulapki-bo-ma-szanse-na-3-proc-tempo-wzrostu> (22.04.2013).
- Morawski I., *Rezygnacja z własnej polityki pieniężnej może dużo kosztować*, „Forsal” 11.03.2013.
- Mortensen J., *The EU's Economic Policy Architecture after the Ratification of the Fiscal Treaty*, „CASE Network E-briefs” No. 02/2013, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/2013_02_J.Mortensen.pdf.
- NBP chce uporządkować instrumentarium banku centralnego, „Obserwator Finansowy” 16.09.2013.
- Nowe zalecenia Rady UE dla Polski, <http://www.mg.gov.pl/node/18884> (12.08.2013).
- Nowelizacja budżetu 2013: Polska może mieć najwyższą kwotę deficytu w historii, „Forsal” 17.07.2013.
- Ondarza von N., *Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration*, „SWP Research Paper” 2013/03.

- Orłowski W., *Komercjalizacja badań naukowych w Polsce. Bariery i możliwości ich przełamania*, 29.07.2013.
- Parkers R., *If Germany doesn't change, will Poland?* „ISPI Commentary” 18 September 2013.
- Pawłowicz L., *Unia bankowa nie jest lekarstwem na kryzys*, „Bloomberg Business” 24.06.2013.
- Pisani-Ferry J., *The Euro crisis and the new impossible trinity*, „Bruegel Policy Contribution” issue 2012/01.
- Pisani-Ferry J., Vihriälä E., Wolff G.B., *Options for a Euro-area fiscal capacity*, Bruegel issue 2013/01, 10th January 2013.
- Pomoc przy ratowaniu banków to warunek wejścia do unii bankowej*, „Obserwator Finansowy” 24.04.2013.
- Przy likwidacji dużego banku Hiszpania zyska, Polska dopłaci*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/debata/przy-likwidacji-duzego-banku-hiszpania-zyska-polska-doplaci> (13.03.2013), przedruk artykułu D. Schoenmakera, A. Siegmanna na VoxEU.org.
- Rada Europejska – Konkluzje*, Bruksela, 1-2 marca 2012 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/12/4&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>.
- Ramotowski J., *Unia nie będzie miała jednego likwidatora banków*, „Obserwator Finansowy” 5.07.2013.
- Raport konkurencyjności polskiej gospodarki: demograficzna katastrofa jest nieuchronna*, „Forsal” 14.06.2013.
- Schäfer D., *Sustainable Financial Markets: Financial Transaction Tax and High Capital Buffers Indispensable*, „DIW Economic Bulletin” 4/2013.
- Schnabl G., Wollmershäuser T., *Fiscal Divergence and Current Account Imbalances in Europe*, CESifo Working Paper No. 4108, February 2013.
- Schoenmaker D., Siegmann A., *Winners of a European banking union*, <http://www.voxeu.org/article/winners-european-banking-union> (27.02.2013).
- Sinn H.-W., *Verantwortung der Staaten und Notenbanken in der Eurokrise*, Gutachten im Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, Zweiter Senat, Sitzung 11. und 12. Juni 2013.
- Sinn H.-W., *Verspielt nicht eure Zukunft*, Redline Verlag, München 2013.
- Sinn H.W., Hau H., *The eurozone's banking union is deeply flawed*, „Financial Times” 29.01.2013.
- Snowder D., Boysen-Hogrefe J., Gern K. J., Klodt H., Kooths S., Laaser C.F., van Roye B., Scheide J., Schrader K., *Kieler Krisen-Kompass: Ein Gesamtpaket zur Überwindung der Krise im Euroraum*, „Kiel Policy Brief” Nr. 58, Januar 2013.
- Soros G., *Germany's Choice*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-simple-solution-to-the-euro-crisis-by-george-soros> (9.04.2013).
- Soros versus Sinn: The German Question*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/soros-versus-sinn-the-german-question> (7.05.2013).

- Special Report – Europe’s reluctant hegemon; The Merkel Plan; Dissecting the miracle*, „The Economist” 15.06.2013.
- Speyer B., *EU and national financial regulation: Not a major election issue (so far)*, [http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=96CB09FE5DAAC6717E8A403EE35A1414.srv-net-dbr-com?addmenu=false&document=PROD000000000317327&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD\\$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD](http://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB;jsessionid=96CB09FE5DAAC6717E8A403EE35A1414.srv-net-dbr-com?addmenu=false&document=PROD000000000317327&rdShowArchivedDocus=true&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PROD$NAVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD) (16.07.2013).
- Sprawozdanie za okres od 1 X 2012 r. do 31 III 2013 r. z działalności Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa, 6 maja 2013 r.
- Staniłko J.F., *Raport: Europejski ład gospodarczy w 2020 roku*, Warszawa 2012.
- Staniłko J.F., *Zadbać o siebie*, „Rzeczpospolita” 6.01.2013.
- Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Bundestag Finanzausschuß: Verordnungsentwurf gemeinsame europäische Bankenaufsicht, G. B. Wolff on 1st June 2013.
- Świeboda P., Petru R., „Associated membership” *Anchoring the pre-ins in the eurozone*, „DemosEuropa Policy Paper” 30.11.2012, http://www.demosservices.home.pl/www/files/Demos_associated%20membership.pdf.
- Szpunar P., *Rola polityki makroostrożnościowej w zapobieganiu kryzysom finansowym*, „Materiały i Studia – NBP” z. 278/2012.
- Tay S., Świeboda P., Laohathai T., Zerka P., *Midsized, yet global: the imperative of punching above weight*.
- Tokarski P., Toporowski P., *Unia Gospodarcza i Walutowa 2.0 w zawieszeniu*, „Biuletyn PISM” nr 68, 28.06.2013.
- Tokarski P., Wiklund E., *Dziesięć lat po szwedzkim „nej” dla euro: wnioski dla Polski*, „Biuletyn PISM” nr 78 (1054), 29.07.2013.
- Torój A. (ed.), Bednarek E., Bęza-Bojanowska J., Osińska J., Waćko K., Witkowski D., *EMU: the (post)crisis perspective. Literature survey and implications for the euro-candidates*, „MF Working Paper Series” No.11, March 2012.
- Torój A., *Poland and Slovakia during the crisis: would the euro (non-)adoption matter?* „MF Working Paper Series”, No. 13, May 2012.
- Trennbanken. Eine analytische Bewertung von Trennbankelementen und Trennbankensystemen im Hinblick auf Finanzmarktstabilität*. Abschlussbericht für den Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), Berlin, Mannheim, 15. Januar 2013.
- Trzczińska K., *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, „Materiały i Studia – NBP” z. 292/2013.
- Vetter R., *Polen und der (fehlende) EU-Diskurs*, „Deutsches-Polen Institute. Polen Analyse” Nr. 130, 3.09.2013.
- Wnioski raczej optymistyczne*, Lewiatan, http://pkpplewiatan.pl/pkpp-mob/opinie/aktualnosci/2013/1/ue_za_1_lat_kilka_predkosci_i_walka_o_utrzymanie_pozycji (sondaz przeprowadzono w dniach 20-24.09.2013 r.)
- Wojtyna A., *Przyjęcie euro bodźcem dla reform; potrzebna intensyfikacja debaty*, „Obserwator Finansowy” 24.09.2013.

Wolff G.B., *The German implementation of the fiscal compact – towards more ambition*, This testimony was presented at a hearing at the Bundestag Haushaltsausschuss on 19 November 2012, www.bruegel.org.

Wzmocniona Współpraca w Dziedzinie Podatku od Transakcji Finansowych, analiza z cyklu „Monitoring Projektów Prawa Gospodarczego Unii Europejskiej” realizowanego przez Forum Obywatelskiego Rozwoju i Centrum für Europäische Politik, 17.07.2013.

Zaleska M., „Pączkowanie” mechanizmów ratunkowych, „Rzeczpospolita” 16.09.2013.

Zaleska M., *Sama unia bankowa nie uchroni nas przed kolejnym kryzysem*, „Forsal” 24.07.2013.

Zuleeg F., *Europe in Crisis: A Lost Decade or Stronger Future?*, w: B. Farkas (ed.), *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*, Cambridge Scholars Publishing, May 2013.

Zwischenbilanz zum Wachstumspakt Deutschland ist mit Euro-Krisenstaaten unzufrieden, „Wirtschaftswoche” 12.05.2013.

CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO

- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”
- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”

KSIĄŻKI INSTYTUTU ZACHODNIEGO

2010

- Piotr Eberhardt, *Migracje polityczne na ziemiach polskich (1939-1950)*, 264 ss., cena 30 zł
- Maria Tomczak, *Ewolucja terroryzmu. Sprawy – metody – finanse*, 297 ss., cena 35 zł

2011

- Joanna Dobrowolska-Polak, *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, 224 ss., cena 25 zł
- Gospodarka niemiecka 20 lat po zjednoczeniu*. Praca zbiorowa pod red. Tomasza Budnikowskiego, 238 ss., cena 30 zł
- Radosław Grodzki, *Problemy bezpieczeństwa Czech, Polski i Węgier w kontekście poszerzania NATO*, 368 ss., cena 30 zł
- Jadwiga Kiwerska, Bogdan Koszel, Maria Tomczak, Stanisław Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, 399 ss., cena 35 zł
- Polski Ziemie Zachodnie. Studia socjologiczne*. Praca zbiorowa pod red. Andrzeja Michalaka, Andrzeja Saksona, Żanety Stasienuk, 288 ss., cena 30 zł
- Andrzej Sakson, *Od Kłajpedy do Olsztyna. Współcześni mieszkańcy byłych Prus Wschodnich: Kraj Kłajpedzki, Obwód Kaliningradzki, Warmia i Mazury*, 828 ss., cena 45 zł
- Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu*. Praca zbiorowa pod red. Joanny Dobrowolskiej-Polak, 262 ss., cena 25 zł

2012

- Bogdan Koszel, Krzysztof Malinowski, Zbigniew Mazur, *Niemiecka polityka wobec Polski 1990-2010*, 344 ss., cena 35 zł
- Solidarność humanitarna*. Praca zbiorowa pod red. Joanny Dobrowolskiej-Polak, 260 ss., cena 25 zł
- Stosunki gospodarcze między Polską a Niemcami 20 lat po zjednoczeniu*. Praca zbiorowa pod red. Piotra Kalki, 200 ss., cena 25 zł

2013

- Zbigniew Mazur, Hubert Orłowski, Maria Wagińska-Marzec, *Kultura zjednoczonych Niemiec. Wybrane problemy*, 353 ss., cena 40 zł
- Joanna Dobrowolska-Polak, Natalia Jackowska, Michał Nowosielski, Marcin Tujdowski, *Niemcy po zjednoczeniu. Społeczeństwo - wielokulturowość - religie*, 257 ss., cena 35 zł
- Polsko-niemieckie stosunki społeczne i kulturalne*. Praca zbiorowa pod red. Andrzeja Saksona, 264 ss., cena 30 zł
- Polityka budowy pokoju. Pomoc humanitarna i rozwojowa*. Praca zbiorowa pod red. Joanny Dobrowolskiej-Polak, 232 ss., cena 25 zł



INSTYTUT ZACHODNI

61-854 Poznań, ul. Mostowa 27

tel. 61 852 76 91

tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)

fax 61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-61736-47-9