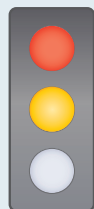


CELE RAPORTU: Proponowane rozwiązania mają zwiększyć stabilność strefy euro.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy obywatele i politycy.



- ZA:**
- Kwestia wiarygodnych regulacji dotyczących niewypłacalności i uporządkowanej likwidacji banków ma kluczowe znaczenie.
- PRZECIWI:**
- Instytucje finansowe wciąż nie będą zobowiązane do zabezpieczania aktywami posiadanych obligacji państwowych.
 - Plan zakładający ubezpieczenie państw strefy euro, tak by mogły radzić sobie z wstrząsami w gospodarce może doprowadzić do sytuacji, w której kraje te zaniechają reform prowadzących do zwiększenia własnej odporności na tego rodzaju wstrząsy.
 - Przepisy dotyczące transferów finansowych służących wsparciu reform gospodarczych oraz wprowadzające „ubezpieczenie” służące lepszej tolerancji wstrząsów, mogą w najlepszym razie być oparte na klauzuli elastyczności (art. 352 TFEU), który wymaga jednomyślności Rady.

TREŚĆ

Tytuł

Herman Van Rompuy, prezydent Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej José Manuelem Barroso, prezydentem Eurogrupy Jean-Claudem Junckerem oraz prezydentem Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghim. **W kierunku rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej**, raport z 5 grudnia 2012 r.

Streszczenie

› Tło i cele

- By zagwarantować w przyszłości stabilność i integralność strefy euro, czterej szefowie Rady Europejskiej, Komisji, Eurogrupy i Europejskiego Banku Centralnego (ECB) opracowali „mapę drogową”, wskazującą różnorodne rozwiązania prowadzące do stworzenia „rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej” (EMU).
- „Rzeczywista” EMU obejmować ma „ramy finansowe”, „ramy polityki gospodarczej” oraz „ramy budżetowe”, wzajemnie się przenikające.
- Proponowane rozwiązania mają zostać wdrożone w ramach wieloetapowego procesu w ciągu kilku następnych lat (s. 2). Proces ten przebiegać będzie z uwzględnieniem „legitymacji i odpowiedzialności demokratycznej” (s. 17).

› „Ramy finansowe”

- „Ramy finansowe” służyć mają zmniejszeniu prawdopodobieństwa wystąpienia systemowych kryzysów bankowych i uchronić przed sytuacją, w której problemy banków staną się zagrożeniem dla polityk budżetowych państw strefy Euro. W tym celu przygotowywane jest szybkie przyjęcie następujących projektów dyrektyw i rozporządzeń (s. 5):
 - rozporządzeń i dyrektyw w sprawie wymogów kapitałowych dla banków i przedsiębiorstw inwestycyjnych (Bazylea III);
 - dwóch rozporządzeń w sprawie delegowania na rzecz EBC kluczowych zadań z zakresu nadzoru bankowego nad wszystkimi bankami strefy euro;
 - dyrektywy w sprawie harmonizacji krajowych przepisów dotyczących systemów gwarancji depozytów;
 - dyrektywy w sprawie procedur ratunkowych dla banków oraz ich uporządkowanej likwidacji.
- W momencie, gdy sprawowanie nadzoru bankowego przez EBC stanie się faktem, możliwe będzie bezpośrednie dokapitalizowanie banków przez Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) (s. 6).
- W momencie, gdy wejdą w życie: dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów oraz dyrektywa w sprawie procedur ratunkowych dla banków oraz ich uporządkowanej likwidacji, Komisja zaproponuje przyjęcie „jednolitego mechanizmu uporządkowanej likwidacji” (s. 6).
 - Mechanizm ten:
 - będzie obowiązywać wszystkie banki objęte nadzorem EBC;
 - zagwarantuje, że „uporządkowana likwidacja przebiegnie skutecznie i w odpowiednim czasie”;
 - zmniejszy koszty uporządkowanej likwidacji do najniższego możliwego poziomu.
 - O tym, czy uporządkowana likwidacja jest niezbędna, decydować będzie organ nadzoru bankowego.
 - Proces uporządkowanej likwidacji prowadzić będzie nowy europejski organ ds. upadłości (s. 7);
 - Proces uporządkowanej likwidacji będzie finansowany przez (s. 7):

Analiza z dnia 22 kwietnia 2013 r.

- umorzenie długów przez udziałowców i „niektórych wierzycieli” oraz
- Europejski Fundusz Uporządkowanej Likwidacji, finansowany z opłat nałożonych na banki, uzależnionych od ponoszonego przez nie ryzyka.
- Jednolity mechanizm uporządkowanej likwidacji ma zawierać „hamulec” w postaci linii kredytowej ESM, przyznanej instytucji ds. uporządkowanej likwidacji. Jeśli linia kredytowa zostanie wykorzystana i narastać będzie deficyt, zostanie on sfinansowany z opłat nałożonych na sektor finansowy (s. 7).

› **„Ramy polityki gospodarczej”, obejmujące m.in. koordynację ex ante oraz porozumienia w sprawie reform pomiędzy Państwami Członkowskimi i UE**

- Jak pokazał kryzys w strefie euro, „pozbawiona równowagi” polityka gospodarcza jednego z państw strefy euro może mieć negatywne konsekwencje dla innych państw strefy (s. 13). Dlatego też konieczne jest opracowanie „Ram polityki gospodarczej”, które:
 - zapobiegłyby prowadzeniu krajowych polityk gospodarczych w sposób pozbawiony równowagi;
 - zapewnią „wyższe” wskaźniki wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.
- „Główne” reformy w dziedzinie polityki gospodarczej prowadzone przez Państwa Członkowskie mają być wcześniej „koordynowane” (por. art. 11 Paktu Fiskalnego).
- Państwa członkowskie strefy euro mają obowiązkowo zawrzeć indywidualne „porozumienia w sprawie reform” z Unią Europejską; dla pozostałych państw umowy takie będą dobrowolne.
 - Zobowiązania do reform zawarte w porozumieniach służyć mają:
 - likwidowaniu na poziomie krajowym, już na wczesnym etapie, „deficytów” szkodzących funkcjonowaniu EMU, a przez to wzmacnianiu konkurencyjności kraju i wspieraniu rozwoju gospodarczego.
 - być oparte na zaleceniach dla poszczególnych Państw Członkowskich, opracowanych przez Komisję w ramach Europejskiego Okresu Oceny (tzw. Semestru Europejskiego)
 - Państwa członkowskie strefy euro mają być wspierane we wdrażaniu porozumień w sprawie reform poprzez:
 - „tymczasowe, ukierunkowane i elastyczne” dotacje, finansowane z „krajowych składek”, funduszy własnych UE oraz źródeł mieszanych (s. 12).
 - „informacje” Komisji o konieczności podjęcia reform, skierowane do krajowych parlamentów (s. 15).
 - Porozumienie w sprawie reform ma zawierać konkretny harmonogram wdrażania, określać szczegóły dotyczące nadzoru oraz wzajemne zobowiązania w zakresie sprawozdawczości i dostępu do informacji (s. 15).
 - Rządy krajowe będą odpowiadać [za wykonanie porozumień – przyp. tłum.] przed swoimi parlamentami. Rządy będą musiały składać im sprawozdania dotyczące postępów we wdrażaniu porozumień. Komisja Europejska będzie odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim (s. 15).
 - Sprawozdania dotyczące przestrzegania porozumień w sprawie reform będą regularnie publikowane (s. 15).
 - W przypadku wystąpienia „znaczących” zmian gospodarczych lub politycznych porozumienie w sprawie reform będzie mogło być renegotjowane (s. 15).
- Koordynacja polityk gospodarczych w dziedzinie podatków i zatrudnienia ma zostać pogłębiona (s. 5).

› **„Ramy budżetowe”**

- Prawdopodobieństwo rozlania się kryzysu na państwa strefy euro wymaga przyjęcia „ram budżetowych”, które zapewnią odpowiednie funkcjonowanie krajowych polityk budżetowych oraz większą „odporność” na wstrząsy gospodarcze (s. 8).
- Unia Europejska zamierza stworzyć „system ubezpieczeniowy” łączący kraje strefy euro, którego zadaniem będzie powstrzymanie rozprzestrzeniania się skutków „wstrząsów ekonomicznych” w poszczególnych państwach (s. 9).
- „System ubezpieczeniowy” automatycznie kierowałby transfery funduszy do danego kraju strefy euro, o ile:
 - państwo to przestrzega swoich zobowiązań wynikających z porozumienia w sprawie reform (s. 10), oraz
 - wystąpił „wstrząs o wystarczającym natężeniu” (s. 11); chodzi o sytuację, w której przekroczone zostaną dopuszczalne „progi” dotyczące:
 - cyklicznych wahań w poziomie przychodów i wydatków;
 - „mierników aktywności gospodarczej” lub
 - poziomu bezrobocia; w takim przypadku transfery na rzecz nowych bezrobotnych mogłyby być wypłacane tylko przez ograniczony czas.
- W celu finansowania „systemu ubezpieczeniowego” stworzony zostanie „instrument fiskalny” zasilany ze źródeł państwowych, środków własnych UE oraz funduszy mieszanych (s. 12)
- To, czy wspomniany „instrument fiskalny” będzie mógł pożyczać pieniądze lub emitować obligacje w celu stabilizowania cyklu ekonomicznego zostanie poddane analizie (s. 12). W takim przypadku konieczne będzie ustalenie, czy instrument fiskalny będzie musiał mieć zrównoważony budżet na dany okres czasu.

Tło polityczne

Rada Europejska w trakcie obrad w dniach 28 i 29 czerwca 2012 r. wezwała czworo szefów Rady, Komisji, Eurogrupy i Europejskiego Banku Centralnego do wytyczenia „szczegółowej” mapy drogowej, prowadzącej do stworzenia „rzeczywistej” unii gospodarczej i walutowej. Po opublikowaniu 12 października 2012 r. raportu śródkresowego, w dniach 13 i 14 grudnia 2012 r. prezydent Rady Herman Van Rompuy zaprezentował Radzie Europejskiej opisywany w niniejszej analizie raport końcowy. Głowy państw uzgodniły nadanie temu dokumentowi bardziej konkretnych kształtów i przedstawienie Radzie Europejskiej w czerwcu 2013 r.

Analiza z dnia 22 kwietnia 2013 r.

20 marca 2013 r. Komisja przyjęła dwa komunikaty dotyczące kolejnych kroków w kierunku utworzenia rzeczywistej EMU. Komunikat COM(2013) 165 zawiera możliwe rozwiązania i możliwości dotyczące obowiązkowych porozumień w sprawie reform oraz w sprawie finansowego wsparcia dla reform. W komunikacie COM(2013) 166 omówiona jest kwestia koordynacji ex-ante zasadniczych reform podejmowanych w ramach polityki gospodarczej. W 2013 r. Komisja zamierza przedstawić w tych sprawach inicjatywy legislacyjne.

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

„Ramy finansowe”

Wyższe wymogi kapitałowe dla banków oraz ustanowienie nadzoru bankowego na poziomie europejskim są konieczne. Europejski nadzór bankowy nie powinien być jednak sprawowany przez EBC, by nie zagrażało to niezależności polityki monetarnej prowadzonej przez tę instytucję.

Jest absolutnie niezbędne, by instytucje finansowe zostały zobowiązane do zabezpieczenia aktywami posiadanych przez siebie obligacji państwowych. Mogłoby to znacząco zmniejszyć koszty „cięć” i pomóc w uniknięciu sytuacji, z którą mieliśmy do czynienia w Grecji, gdzie „cięcie” wywołało kryzys bankowy. Takie rozwiązanie jednak - jak widać - nie zostało przewidziane, nawet w ramach tworzenia rzeczywistej unii gospodarczej i monetarnej.

Bezpośrednie dokapitalizowanie banków poprzez ESM można zaakceptować tylko jako rozwiązanie tymczasowe. Realizowane jest bowiem na koszt podatników innych państw członkowskich i może skutkować zniesieniem bodźców na rzecz dostosowań, co będzie miało związek z propozycją umorzenia długów.

Wiarygodne procedury dotyczące niewypłacalności i uporządkowanej likwidacji banków mają kluczowe znaczenie. Bez nich państwa mogą być zmuszone utrzymywać przy życiu - kosztem podatników - banki istotne dla systemu, by uniknąć sytuacji, w której ich niewypłacalność zagrazi innym bankom, a przez to zdestabilizuje cały system finansowy.

„Ramy polityki ekonomicznej”

Głównymi przyczynami kryzysu w niektórych państwach strefy euro były: brak elastyczności rynków pracy oraz wysokie jednostkowe koszty pracy. Braku woli reform w tych krajach nie da się przezwyciężyć poprzez proponowaną, systemową koordynację ex-ante kluczowych reform. W najlepszym przypadku będzie można zapobiec rozwiązaniom obniżającym konkurencyjność - np. obniżaniu wieku emerytalnego lub podnoszeniu płacy minimalnej. Choć i to jest wątpliwe - pozostałe państwa strefy euro nie mają bowiem prawa podejmować żadnych interwencji. Mogą jedynie wywierać wspólną presję, co jednak staje się tym mniej prawdopodobne, im więcej państw będzie potrzebowało reform.

W dodatku nie jest jasne, kto zdecyduje o tym, które reformy będą podlegać koordynacji ex ante. Jeśli będzie mogło o tym decydować samo zainteresowane państwo strefy euro, będzie proponować koordynację tych reform, które nie będą następcą większych problemów. To Komisja powinna więc zdecydować, które reformy powinny podlegać koordynacji ex ante. Co więcej, istnieje niebezpieczeństwo, że kraje wysoce konkurencyjne będą nakłaniane do wspierania reform w krajach słabych poprzez obniżenie poziomu własnej konkurencyjności.

Obowiązkowe porozumienia w sprawie reform zwiększą poziom zaangażowania w inicjatywy na rzecz reform. Pomysł, by porozumienia przygotowywano na podstawie zaleceń Komisji - a nie Rady - pod adresem poszczególnych państw jest słuszny. Komisja nie może jednak zmusić krajów strefy euro, by zobowiązały się do podjęcia konkretnych reform. Istnieje więc zagrożenie, że porozumienie w sprawie reform będzie obejmować tylko te projekty, które dane państwo zrealizowałoby tak czy inaczej.

Transfery finansowe mające na celu wsparcie reform i pełniące rolę „nagrody” mogą stać się bodźcem do podjęcia reform strukturalnych, których pozytywne efekty będą widoczne dopiero w średnim lub długim terminie, a które w krótkim terminie wywołują wysokie koszty polityczne lub budżetowe. Zaniechanie takich reform może zmusić dany kraj do wystąpienia o pomoc finansową, co spowoduje z kolei wysokie koszty dla innych krajów strefy euro. Ze względu na to, że Eurogrupa nie może zmusić poszczególnych państw do podjęcia konkretnych reform, zanim kraje te wystąpią o finansowe wsparcie, transfery finansowe mogą przyczynić się do tego, by reformy mimo wszystko zostały podjęte. Tym korzystnym efektem towarzyszyć będą jednak istotne złe skutki: transfery finansowe służące wsparciu reform pociągną za sobą ryzyko wystąpienia efektu nadzwyczajnego zysku. Może to doprowadzić nawet do takiej sytuacji, w której dany kraj strefy euro będzie się uchylał od podjęcia reform do momentu, aż - w rewanżu - nie zostaną mu obiecane dotacje. W związku z tym, że wola podejmowania reform w wielu krajach strefy euro obecnie maleje, nawet rozważanie wprowadzenia takiego rozwiązania może być szkodliwe.

„Ramy budżetowe”

Planowany „system ubezpieczeniowy” krajów strefy euro, którego zadaniem będzie amortyzowanie wstrząsów gospodarczych w poszczególnych krajach, zachęci te kraje do świadomego wstrzymywania się od podejmowania bolesnych reform, które miałyby służyć zwiększeniu ich własnej odporności na wstrząsy - w przypadku takiego wstrząsu zostaną bowiem zwolnione z ponoszenia części związanych z nim obciążeń. Tego problemu nie rozwiąże pomysł, by pieniądze otrzymywały tylko te kraje, które realizują swoje porozumienia w sprawie reform, ponieważ, po pierwsze: jest wątpliwe, by porozumienia obejmowały rzeczywiste istotne reformy, a po drugie: istnieje niebezpieczeństwo, że presja polityczna w trakcie wstrząsów w gospodarce będzie tak duża, że dotacje otrzymają nawet te kraje, które nie przestrzegały wspomnianego porozumienia. Grecja wciąż otrzymuje pomoc finansową, choć nie wdraża uzgodnionych reform.

Analiza z dnia 22 kwietnia 2013 r.

Uzależnienie transferów od zmian w poziomie krótkoterminowego bezrobocia może spowodować, że państwa o wysokim poziomie długoterminowego, strukturalnego bezrobocia będą musiały przelewać pieniądze do krajów o niższej stopie bezrobocia, rosnącej jednak w krótkim terminie. Z politycznego punktu widzenia taka praktyka jest trudna do wytłumaczenia.

Ocena prawna

Zobacz oceny prawne w analizach CEP dotyczących wymogów kapitałowych, nadzoru bankowego, systemów gwarancji depozytów oraz procedur naprawczych i kontrolowanej upadłości banków.

Kompetencje prawne

Podobnie jak w przypadku dyrektywy o uporządkowanej likwidacji banków, stworzenie jednolitego mechanizmu uporządkowanej likwidacji może zostać oparte na kompetencjach w zakresie rynku wewnętrznego (art. 114 TFEU).

Unia Europejska posiada kompetencje w zakresie koordynacji ex ante reform gospodarczych: może koordynować, nadzorować i oceniać politykę gospodarczą wszystkich Państw Członkowskich (art. 121 TFEU). Może również publikować zalecenia dla państw strefy euro, służące wzmocnieniu koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową (art. 136 (1) TFEU).

Zawarcie porozumień w sprawie reform pomiędzy Państwami Członkowskimi i organami UE wchodzi w zakres koordynacji i nadzoru nad polityką gospodarczą (art. 121 i art. 136 (1) TFEU). Transfery finansowe służące wsparciu zmian w polityce gospodarczej wykraczają jednak poza zakres koordynacji i nadzoru nad polityką gospodarczą. Przepisy w tej sprawie mogą być w najlepszym razie oparte na klauzuli elastyczności (art. 352 TFEU). Stanowi ona, że UE może podjąć takie działania, które są konieczne do realizacji celów traktatowych UE – wśród których jest również stworzenie unii gospodarczej i walutowej (art. 3 (4) TEU). Do tego jednak konieczna jest jednogłośna decyzja Rady.

„System ubezpieczeniowy” mający amortyzować wstrząsy, którego celem ma być zminimalizowanie skutków dla danego państwa strefy euro, wykracza poza zakres koordynacji i nadzoru nad polityką gospodarczą (art. 136 TFEU), przepisy w tej sprawie mogą być więc w najlepszym razie oparte na klauzuli elastyczności (art. 352 TFEU).

Pomocniczość

Co do zasady, „rzeczywista” EMU może zostać stworzona tylko na poziomie UE. Zgodność z zasadą pomocniczości będzie jednak zależeć od tego, jaką formę przyjmą ostatecznie proponowane rozwiązania.

Proporcjonalność

Ocena zależy od ostatecznej formy przyjętych rozwiązań.

Zgodność z prawem UE

ESM oparty jest na traktacie prawa międzynarodowego, zawartym pomiędzy państwami strefy euro. Umowa w sprawie ESM jak na razie dopuszcza jedynie dokapitalizowanie państw. By możliwe było dokapitalizowanie banków, konieczna będzie zmiana celów i zasad zapisanych w traktacie o ESM (art. 3 i art. 12)..

WNIOSKI

Sprawą kluczową jest , aby „Ramy finansowe” zobowiązywały banki do zabezpieczania aktywami posiadanych obligacji państwowych; takie rozwiązanie nie zostało jednak przewidziane. Bezpośrednie dokapitalizowanie banków przez ESM byłoby możliwe do zaakceptowania tylko jako rozwiązanie tymczasowe: jego koszty ponoszą bowiem płatnicy podatków z innych krajów. Istnieje zagrożenie, że obowiązkowe porozumienia w sprawie reform, które mają być elementem „ram polityki gospodarczej”, będą obejmować wyłącznie te reformy, które umawiające się państwo strefy euro i tak by przeprowadziło. Komisja bowiem nie może zmusić żadnego z krajów strefy euro do podjęcia konkretnych reform. Planowane wprowadzenie „systemu ubezpieczeniowego” państw strefy euro, służącego amortyzowaniu wstrząsów w poszczególnych krajach – które ma być częścią „ram budżetowych” - zachęci te państwa do świadomego odwołania podjęcia bolesnych reform, nastawionych na zwiększenie ich własnej odporności na wstrząsy. Transfery finansowe służące wsparciu reform gospodarczych oraz „ubezpieczenie” mające chronić przed wstrząsami mogą być w najlepszym razie oparte na klauzuli elastyczności (art. 352 TFEU), która wymaga jednak jednomyślności w Radzie.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl