

## **Michał Dorociak: Czy unia fiskalna rozwiąże problemy dzisiejszej Unii Europejskiej?**

W Unii Europejskiej polityka wciąż góruje nad gospodarką, choćby prezentowana nam narracja była całkowicie przeciwna



**W Unii Europejskiej polityka wciąż góruje nad gospodarką, choćby prezentowana nam narracja była całkowicie przeciwna**

### **Kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej**

Obecny kryzys gospodarczy, w którym Europa jest pogrążona od 2008 r. stawia przed Unią Europejską fundamentalne pytanie o przyszłość tego projektu. Przez ostatnie pięć lat, pomimo stosowania

najróżniejszych instrumentów – ustanawianie funduszy ratunkowych dla państw najbardziej dotkniętych kryzysem, zakup ich obligacji na rynku wtórnym przez Europejski Bank Centralny, redukcja ich długów, uchwalenie paktu fiskalnego, projektowanie unii bankowej – nie udało się doprowadzić do końca największej recesji od czasów Wielkiego Kryzysu. Ta nieskuteczność przedstawionych powyżej prób odbudowy zaburzonego europejskiego ładu, budowanego na Starym Kontynencie od ponad 60 lat, w sposób oczywisty skłoniła część osób do przekonania, że jedynym rozwiązaniem obecnego problemu jest pogłębienie integracji polityczno-gospodarczej. Stały one na stanowisku, że tylko „wzmocnienie fiskalnych i gospodarczych kompetencji zarządczych na poziomie UE”[1] może doprowadzić do zniwelowania strukturalnej nierównowagi pomiędzy narodowymi gospodarkami. Zastąpienie walut narodowych przez Euro 1 stycznia 2002 r. wbrew zapowiedziom nie spowodowało bowiem konwergencji gospodarek pod względem inflacji i tempa wzrostu, ani nie zlikwidowało różnic w poziomach konkurencyjności, lecz dodatkowo wzmocniło istniejące wcześniej dysproporcje. Wiara europejskich elit, że zgodnie z neoliberalnymi teoriami, stworzenie unii walutowej doprowadzi do „samoczynnej harmonizacji” gospodarek państw należących do Eurolandu, okazała się złudna, a konsekwencje ich nierozważnej decyzji, przewidziane przez niektórych ekonomistów już w latach dziewięćdziesiątych[2], są dziś odczuwane w wielu krajach. W tej sytuacji może się więc wydawać, że aby zrównoważyć wciąż pogłębiającą się dysproporcję należy „wdrożyć redystrybucję na dużą skalę (międzyklasową i międzynarodową)”[3], jak chciałby Claus Offe. Choć tak daleko idące postulaty w dzisiejszej dyskusji pojawiają się raczej rzadko, w zasadzie powszechne stało się przekonanie o konieczności przeniesienia na poziom ponadnarodowy pewnych istotnych uprawnień z zakresu polityki fiskalnej. Takim rozwiązaniom musiałby jednak towarzyszyć znaczący wzrost demokratycznej legitymizacji unijnych instytucji. Przy powszechnym dzisiaj

przekonaniu o deficycie demokracji w Unii Europejskiej, scenariusz ten wydaje się niestety nader nieprawdopodobny. Zdaniem J.H.H. Weilera legitymizacja zjednoczonej Europy przez lata zakorzeniona była jedynie w „politycznym mesjanizmie”[4], którego zdolności motywacyjne w obliczu ostatniego kryzysu znacznie osłabły. Istota problemu, mogącego doprowadzić nawet do zakwestionowania zasadności dalszej integracji europejskiej, polega bowiem na braku europejskiego *demosu* – „Unię Europejską tworzą w tej chwili konsumenci, nie obywatele.”[5]

Abstrahując w tym miejscu od politycznych kosztów i koniecznych warunków planowanych reform gospodarczych, chciałbym teraz przejść do wskazania na systemowe luki Unii Gospodarczej i Walutowej, które przyczyniły się do wybuchu obecnego kryzysu. Analiza niedoskonałości tego porządku pozwoli następnie na lepsze zrozumienie przedstawianych propozycji sanacyjnych, będących bezpośrednią odpowiedzią na ujawnione problemy.

### **Systemowe defekty Unii Gospodarczej i Walutowej**

Pierwszym z błędów popełnionych przez architektów europejskiej unii monetarnej była nadmierna wiara w samoczynną konwergencję gospodarek państw członkowskich za sprawą wprowadzenia wspólnej waluty. Planowanym efektem tego rozwiązania było wzmocnienie powiązań handlowych i finansowych między państwami strefy Euro, dzięki czemu ich systemy gospodarcze miały się do siebie upodobnić i tym samym podlegać wyłącznie wspólnym dla wszystkich załamaniom gospodarczym. Przy takich założeniach przekazanie kompetencji z zakresu polityki monetarnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu,

który zarządza wszystkim z centrum systemu, jawiło się jako posunięcie w pełni uzasadnione. Niestety powyższe przewidywania nie sprawdziły się – wprowadzenie wspólnej waluty w niektórych przypadkach doprowadziło nawet do zwiększenia się różnic w poziomie wzrostu gospodarczego pomiędzy poszczególnymi państwami Eurolandu. Co więcej, nie przestały one ulegać indywidualnym wstrząsom gospodarczym, które nic nie straciły na swojej regularności i sile.

Kolejnym z czynników, które doprowadziły do obecnego kryzysu w strefie Euro było pozostawienie polityki fiskalnej w gestii państw członkowskich (przy wspomnianym wcześniej jednoczesnym przekazaniu polityki monetarnej EBC) bez wypracowania odpowiednich mechanizmów nadzoru nad działaniami krajowych rządów. Procedury przewidziane w Pakcie Stabilności i Wzrostu nigdy nie zostały we właściwy sposób wprowadzone w życie, co w państwach takich, jak Grecja wykorzystali nieodpowiedzialni politycy, przyczyniając się do dodatkowego wzmocnienia pojawiających się wstrząsów gospodarczych.

Powyższe problemy wynikające ze struktury instytucjonalnej strefy Euro i błędów narodowych polityk nie zostały również rozwiązane przez zachowania samego rynku. W uniach monetarnych takich, jak Stany Zjednoczone to właśnie ten czynnik w bardzo dużym stopniu koryguje efekty negatywnych zjawisk i doprowadza do konwergencji gospodarek poszczególnych stanów. Natomiast w strefie Euro mechanizmy rynkowe nie zadziałały tak, jak się tego spodziewano – w państwach członkowskich nie doszło do oczekiwanego wyrównania się cen i płac. Utrzymująca się dysproporcja pomiędzy ich poziomami w poszczególnych krajach spowodowała powstanie ogromnej

nierównowagi – na jednym biegunie znalazły się państwa, takie jak Niemcy, z utrzymującą się nadwyżką budżetową, na drugim zaś państwa, z Grecją na czele, w których deficyt budżetowy każdego roku wzrastał. Skutki tej sytuacji nie zostały złagodzone przez migracje pracownicze – chociaż ich poziom znacznie się podniósł, to różne bariery instytucjonalne, a także kulturowe i przede wszystkim językowe, wciąż powstrzymują wielu ludzi przed poszukiwaniami pracy w innych krajach.

Negatywnym zjawiskiem, z którym również mieliśmy do czynienia w okresie od powstania Unii Gospodarczej i Walutowej był brak odpowiedniej dyscypliny i ostrożności ze strony rynków kapitałowych – ryzyko niewypłacalności zostało ustalone na tym samym poziomie dla wszystkich państw strefy Euro, a wpisana do art. 125 TFUE klauzula o nieodpowiadaniu Unii za zobowiązania państw członkowskich nie okazała się wystarczająco wiarygodna. Ze względu na brak odpowiednich mechanizmów, które mogłyby zapewnić przestrzeganie tej zasady, instytucje finansowe założyły, że w razie kryzysu państwa członkowskie będą wolały złamać traktatową regułę niż pozwolić na jego dalsze rozprzestrzenianie się. Same państwa, nieobjęte odpowiednią kontrolą ze strony Unii, również nie zawahały się wykorzystać tych systemowych braków i chętnie skorzystały z hojności ze strony rynków finansowych.

Podsumowanie celów Unii Gospodarczej i Walutowej, których nie udało jej się osiągnąć, należy zakończyć wskazaniem na to, w czym odniosła sukces – znacznej integracji rynków finansowych. Niestety przy wymienionych powyżej brakach tego systemu stało się to kolejnym elementem, który spowodował kryzys. Krajowe banki od czasu powstania unii monetarnej znacznie poszerzyły terytorialny zakres swojej

działalności, wkraczając na rynki większości państw członkowskich. W ten sposób dla państw ich pochodzenia stało się właściwie niemożliwym, by w razie kryzysu wesprzeć je finansowo. Jednocześnie to właśnie w rękach tych banków znajdowało się większość krajowego zadłużenia. To silne powiązanie sektora bankowego z publicznym, w którym znaczącą rolę odegrały instrumenty pochodne *Credit Default Swaps*, doprowadziło do negatywnych sprzężeń zwrotnych - stanu, w którym kryzys jednego sektora natychmiast prowadził do kryzysu drugiego, szybko rozprzestrzeniając się na pozostałe państwa.

### **Kryzysowe reformy**

Uwydatnienie przedstawionych powyżej systemowych błędów Unii Gospodarczej i Walutowej przez panujący w Europie od 5 lat kryzys gospodarczy, zmusiło państwa członkowskie Unii Europejskiej do podjęcia pewnych natychmiastowych kroków. Snując plany o przyszłym pogłębieniu integracji polityczno-gospodarczej i wprowadzeniu wspomnianej unii fiskalnej, zdecydowano się w pierwszym rządzie na wzmocnienie mechanizmów kontroli fiskalnej i koordynacji gospodarczej, a także na opracowanie mechanizmów rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Najważniejsze reformy zostały przyjęte więc w trzech etapach – poprzez uchwalenie tzw. „sześciopaku”, „paktu fiskalnego” oraz „dwupaku”. Wymienione akty prawne miały doprowadzić do ulepszenia procedur przewidzianych w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Egzekwowalność tych ostatnich okazała się bardzo nikła, kiedy w 2003 r. Francja i Niemcy, pomimo nieprzestrzegania wymaganych kryteriów, skutecznie zablokowały uruchomienie odpowiednich działań względem nich. W efekcie rządy państw strefy Euro zaczęły prowadzić politykę, której skutkiem był wydatny wzrost zadłużenia publicznego. W większości państw jeszcze

przed początkiem kryzysu gospodarczego osiągnęło ono poziom znacznie przekraczający górny pułap 60% PKB, przewidziany w prawie unijnym.

Zdecydowano się więc na zreformowanie Paktu Stabilności i Wzrostu, zarówno w części prewencyjnej, jak i korekcyjnej. Po pierwsze, zmianie uległy same wymogi narzucone na krajowe gospodarki. Zostały bardziej dostosowane do cykli koniunkturalnych. W czasach koniunktury państwa zobowiązane są do utrzymywania deficytu strukturalnego na poziomie nieprzekraczającym 0,5% PKB, natomiast w okresach kryzysowych dopuszczalny jest jego istotny wzrost.

Po drugie, wprowadzona została zasada odwróconego głosowania - kwalifikowana większość potrzebna jest teraz do odrzucenia, a nie do nałożenia sankcji w postaci depozytu, a nawet kary pieniężnej, mogącej wynieść 0,5% PKB. Wzmocniono także proces koordynacji gospodarczej i stałej wymiany informacji i dialogu pomiędzy państwami członkowskim a instytucjami unijnymi, poprzez stworzenie procedury nadmiernych nierównowag makroekonomicznych oraz instytucji tzw. „Semestru Europejskiego”.

Przedstawionym reformom towarzyszyło ustanowienie instrumentów o charakterze stricte finansowym. Najpierw stworzono więc tymczasowe i doraźne narzędzia w postaci Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Następnie zastąpił je Europejski Mechanizm Stabilności, który ma być stałym zabezpieczeniem strefy euro. Głównym zadaniem tej

międzynarodowej organizacji, dysponującej kapitałem o docelowej wysokości 700 mld euro, jest udzielanie pożyczek państwom przechodzącym trudności gospodarcze.

Natomiast Europejski Bank Centralny zapowiedział w 2012 r. uruchomienie programu „Outright Monetary Transactions”, który polega na skupie obligacji rządowych na rynku wtórnym.

Ostatnie dwa wymienione rozwiązania o charakterze finansowym mają w najwyższym stopniu przyczynić się do przeprowadzenia koniecznych reform w krajach najbardziej dotkniętych kryzysem – pomoc pieniężna została bowiem uzależniona od spełnienia określonych warunków związanych z konsolidacją fiskalną i reformami strukturalnymi.

## **Projekt unii fiskalnej w UE**

Analizując strukturę różnych istniejących na świecie unii fiskalnych, możemy wymienić co najmniej cztery ich konieczne elementy[6]:

- Wspólny zestaw reguł fiskalnych
- Mechanizmy interwencji kryzysowych
- Mechanizmy fiskalnej redystrybucji pomiędzy członkami
- Wspólny budżet

Rozwiązania, które miałyby zostać przyjęte w strefie Euro w ramach tych poszczególnych punktów, muszą doprowadzić do wzmocnienia dwóch procedur, które się wzajemnie uzupełniają: procedury ograniczania ryzyka i procedury uwspólnienia ryzyka[7].

Biorąc pod uwagę powyższy opis kryzysowych reform w UE, należy uznać, że pierwsze z dwóch elementów unii fiskalnej zostały już do pewnego stopnia wdrożone. Kolejno przyjmowane pakty legislacyjne, ulepszające procedury przewidziane w Pakcie Stabilności i Wzrostu, w celu zapewnienia egzekwowalności wspólnych wymogów fiskalnych, wzmacniają mechanizmy prewencyjne i tym samym mają ograniczać ryzyko przyszłych kryzysów. Europejski Mechanizm Stabilności i działania podejmowane przez Europejski Bank Centralny należy z kolei uznać za typowe operacje kryzysowe o charakterze „reakcyjnym”[8].

Dwa kolejne punkty na przedstawionej powyżej liście wydają się natomiast w obecnej sytuacji jeszcze bardzo dalekie od realizacji. Wiążą się bowiem ze wspomnianą już koniecznością wzmocnienia legitymizacji demokratycznej na poziomie unijnym. „No taxation without representation” (Żadnego opodatkowania bez zgody demokratycznej reprezentacji) – hasło, które doprowadziło w XVIII w. do wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych, zachowało do dzisiaj swój walor motywacyjny i stanowi esencję współczesnej demokracji[9]. Dopóki Parlament Europejski nie zostanie uznany za reprezentację europejskiego ludu – dopóki ów europejski *demos* nie powstanie, istnieją nikłe szanse uchwalenia wspólnego budżetu strefy Euro (którego rozmiary i zadania miałyby znacznie wykraczać poza obecny budżet UE) i ustanowienia ponadgranicznych mechanizmów redystrybucji. Komisja Europejska zdaje sobie sprawę z tych politycznych ograniczeń swoich planów i dlatego utworzenie wspólnego budżetu unijnego potraktowała jako zadanie w „perspektywie długoterminowej” (ponad 5 lat od momentu ogłoszenia jej raportu z 2012 r.), będące elementem urzeczywistniania „pełnej” unii fiskalnej i gospodarczej. Głównym zadaniem takiego budżetu byłaby funkcja stabilizująca[10]. Środki z niego powinny być

przeznaczone na niwelowanie asymetrycznych wstrząsów i umacnianie konwergencji gospodarek poszczególnych państw. Budżet ten mógłby również służyć jako instrument interwencji w kryzysie obejmującym całą strefę euro, ale musiałyby wtedy osiągnąć bardzo duże rozmiary, co uzależnione jest od niełatwego do osiągnięcia politycznego konsensu. Innym z proponowanych rozwiązań jest przeznaczenie wspólnych funduszy na określony cel, który miałyby przeciwdziałać cykliczności kryzysów gospodarczych – powszechnym postulatem[11] jest ustanowienie, wzorem Stanów Zjednoczonych, systemu świadczeń dla bezrobotnych, finansowanych w dużym stopniu z poziomu ponadnarodowego.

Wprowadzenie takiego systemu wiązałoby się z pewną formą międzypaństwową redystrybucji, dlatego konieczne jest zapobieżenie powstania sytuacji „stałych transferów”. Stan, w którym część państw nieprzerwanie zyskuje na tym układzie, podczas gdy pozostałe ponoszą straty netto, byłby nie do zaakceptowania. System ten musi być więc podporządkowany różnicom cyklicznym, a nie różnicom w dochodach, które w ten sposób nie mogą być zniwelowane.

Istotne pytanie, jakie stawia przed nami perspektywa ustanowienia wspólnego budżetu dotyczy źródeł jego finansowania. Biorąc pod uwagę jego planowane cele, system składek uiszczanych przez państwa członkowskie, jak to jest obecnie w przypadku budżetu UE, wydaje się nie być właściwym rozwiązaniem. Także planowane wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, który miałyby zapewnić uczestnictwo instytucji finansowych w kosztach kryzysu, nie byłoby wystarczające, gdyż wpływy z niego wyniosłyby zaledwie ok. 0,3-04% PKB strefy euro[12]. Postulowane jest więc skierowanie do wspólnego

budżetu wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych (PIT i CIT), które pozostają najbardziej wrażliwe na zmiany cykli strukturalnych[13].

W przygotowanym przez Komisję Europejską harmonogramie postulowanych reform w drodze do pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej, przed wspomnianą, najdalej idącą zmianą w postaci stworzenia wspólnego budżetu strefy euro, znajdują się jeszcze inne mechanizmy uwspólnienia ryzyka. W perspektywie średnioterminowej (do 5 lat) przewidziane jest powołanie Funduszu amortyzacji zadłużenia oraz wprowadzenie tzw. euroweksli.

Koncepcja Funduszu amortyzacji zadłużenia zakłada podzielenie długu publicznego państw członkowskich na dwie części. Za zadłużenie do wysokości 60% PKB w pełni i samodzielnie odpowiadałyby zadłużone państwa. Natomiast zgodnie z propozycją KE „[d]rugą część stanowiłaby część długu publicznego przekraczająca próg 60% PKB, która zostałaby przeniesiona do puli FAZ i tym samym stanowiłaby jego własność, jakkolwiek państwa członkowskie byłyby zobowiązane do samodzielnej spłaty przeniesionego długu w określonym czasie (np. 25 lat)”[14]. Finansowanie tego funduszu ma się dokonywać przez emisję własnych obligacji, obsługiwanych wspólnie przez wszystkie uczestniczące państwa. Korzyść z takiego systemu jest oczywista – zapobieżenie na przyszłość rozrostowi krajowych długów oraz możliwość obniżenia kosztów finansowania państw, które zdążyły już nadmiernie się zadłużyć. Jednakże rozwiązanie to musiałyby się wiązać z wprowadzeniem bardzo rygorystycznych warunków gospodarczych i budżetowych, które państwa musiałyby bezwzględnie spełniać, żeby móc skorzystać z owego funduszu. Dzięki solidarnym gwarancjom, znacząco bowiem obniżyłby się dyscyplinujący wpływ rynku, a krajowe

rzędy mogłyby ulec pokusie „nieuzasadnionego przedłużania uczestnictwa w FAZ jedynie po to, aby korzystać z niższych kosztów finansowania”[15].

Druga propozycja dotyczy wprowadzenia krótkoterminowych instrumentów dłużnych emitowanych wspólnie przez państwa członkowskie strefy euro – tzw. euroweksli. Miałyby one być odpowiedzią na fragmentację rynku finansowego strefy euro, do której doszło pod wpływem ostatniego kryzysu. Wdrożenie instrumentów finansowych tego rodzaju, dla których niezbędna jest solidarna gwarancja państw uczestniczących, musiałoby się oczywiście wiązać ze wzrostem koordynacji i harmonizacji nadzoru nad zadłużeniem, a co za tym idzie nad krajowymi politykami budżetowymi. Według Komisji Europejskiej euroweksle mogłyby doprowadzić do stabilizacji i scalenia ostatnio podzielonego sektora finansowego. W ten sposób udałoby się również znacznie osłabić negatywne sprzężenie zwrotne między bankami i państwami, wesprzeć jednorodną politykę pieniężną, prowadzoną odgórnie przez Europejski Bank Centralny oraz ułatwić zarządzanie płynnością instytucji finansowych. Euroweksle powinny więc przyczynić się do odwrócenia obecnej sytuacji, w której inwestycje ograniczają się do własnego krajowego rynku, a warunki uzyskiwania kredytów dla podmiotów prywatnych oraz refinansowania dla banków bardzo od siebie odbiegają w różnych miejscach Europy. W okolicznościach kryzysu taki stan rzeczy okazuje się mieć bowiem bardzo negatywne skutki.

## **Unia bankowa**

Za moment przejściowy pomiędzy obecnym stanem po wprowadzeniu pierwszych reform, których konieczność uwydatnił kryzys, a wprowadzaniem w życie przedstawionych powyżej wspólnych instrumentów finansowych, należy uznać stworzenie unii bankowej. Jej ostateczny kształt, wciąż dyskutowany i jeszcze nie w pełni uzgodniony, ma opierać się na trzech filarach:

- Jednolity mechanizm nadzorczy w ramach wspólnego nadzoru bankowego
- Scentralizowany system gwarancji depozytów
- Wspólny system restrukturyzacji i likwidacji banków

Powstanie takich zintegrowanych ram finansowych będzie można ocenić jako pewien przełom w historii integracji europejskiej, gdyż jak dotąd państwa członkowskie przejawiały wielką niechęć w stosunku do regulacji rynku finansowego na poziomie ponadnarodowym[16]. Przekazanie kompetencji z tego zakresu traktowane jest jako dalsze ograniczanie suwerenności państw narodowych. Dla wielu taka decyzja wydaje się być konieczną, odkąd rynki finansowe swoimi rozmiarami zaczęły obejmować ponadgraniczne obszary, a instytucje poszczególnych krajów nie są już w stanie samodzielnie prowadzić nadzór nad bankami, których oddziały obecne są w całej Europie. Zeszłoroczny kryzys na Cyprze zdawał się być tylko potwierdzeniem tego przekonania.

Nadzór, zarówno mikroostrożnościowy, jak i makroostrożnościowy, nad systemem bankowym ma więc przejąć Europejski Bank Centralny. Następnie, zharmonizowane mają zostać regulacje dot. gwarancji depozytowych – zabezpieczone zostaną wszystkie depozyty do wysokości 100 tys. euro. Samą gwarancją mają się jednak indywidualnie zajmować państwa członkowskie. Wreszcie, planowane jest powołanie na szczeblu centralnym instytucji odpowiedzialnej za

prorowadzenie procesu restrukturyzacji i likwidacji banków. Ma ona korzystać z europejskiego funduszu restrukturyzacyjnego, finansowanego w pełni tylko ze składek sektora bankowego.

## **Podsumowanie**

Przedstawiony powyżej projekt unii fiskalnej, która miałaby być efektem pogłębiania integracji gospodarczo-politycznej w strefie Euro, może na razie pozostać co najwyżej dalekosiężnym celem. Wbrew stanowisku Komisji Europejskiej, która twierdzi, że wzmocnienie legitymizacji demokratycznej dla działań podejmowanych na poziomie unijnym może dokonać się poprzez samo zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego[17], konieczne jest przede wszystkim bardzo silne przesunięcie w świadomości obywateli państw członkowskich UE - „Europejczyków”. Dopóki nie zaczną uważać się za członków jednego europejskiego *demosu*, który musi być podstawą UE, rozumianej jako prawdziwa wspólnota polityczna, niewyobrażalna jest ich zgoda na wprowadzenie wspólnych instrumentów finansowych, o których była mowa powyżej. Unia fiskalna musi być połączona z unią polityczną. Ta ostatnia pozostaje jednak dzisiaj w sferze marzeń. W sytuacji, kiedy prawie całe społeczeństwo greckie uważa, że za kryzys jego państwa odpowiedzialna jest Unia Europejska i kiedy w odpowiedzi na prośbę o udzielenie mu pomocy gospodarczej słyszy ze strony Niemców: 'sprzedajcie nam swoje wyspy', naiwnością byłoby sądzić, że przy tak wyraźnym braku międzynarodowej solidarności w UE da się zbudować dzisiaj rzeczywistą unię polityczną.

Deficyt demokracji nie jest jednak jedyną przeszkodą w budowie unii fiskalnej. Wątpliwości co do szans powodzenia tego projektu mogą się bowiem pojawić, gdy przyjrzymy się bliżej obecnemu procesowi tworzenia unii bankowej. Polityczna walka o własne interesy i silny wpływ lobby instytucji finansowych doprowadziły do znacznego okrojenia początkowych pomysłów. W efekcie ma powstać dwupoziomowy system nadzorczy, w którym pod kontrolą EBC będzie znajdowało się zaledwie 200 banków. Co więcej, prawdopodobnie nie ograniczy on działalności największych instytucji finansowych, w najwyższym stopniu odpowiedzialnych za obecny kryzys, lecz dodatkowo ułatwi ich działalność, zachęcając do inwestowania w obligacje publiczne[18]. Negatywne sprzężenie zwrotne pomiędzy sektorem państwowym a bankowym nie zostanie więc przerwane. Ta historia pokazuje nam, że w UE polityka wciąż góruje nad gospodarką, choćby prezentowana nam narracja była całkowicie przeciwna. Potencjalnie skuteczny projekt unii bankowej został ze względów politycznych tak mocno zmieniony, że w obecnym kształcie nie będzie w stanie rozwiązać żadnego problemu. Losy projektu unii fiskalnej, gdy zacznie być wdrażana w życie, mogą być bardzo podobne.

Wreszcie, pojawia się pytanie o realne szanse rozwiązania największych problemów strefy euro przez wprowadzenie unii fiskalnej w planowanym kształcie. Większa centralizacja władzy i uwspólnienie ryzyka nie gwarantują powodzenia. Wręcz odwrotnie, niektórzy argumentują, że w obecnych warunkach, kiedy UE liczy 28 państw, a aż 18 z nich należy do unii monetarnej, polityka „one-size-fits-all”[19] („jeden rozmiar pasujący do wszystkich”) nie ma szans powodzenia. Pomiedzy państwami istnieją zbyt duże rozbieżności makroekonomiczne. Wbrew oczekiwaniom, nie udało się ich zlikwidować poprzez samo wprowadzenie wspólnej waluty.

Wprowadzenie wspólnej polityki fiskalnej i budżetowej również nie gwarantuje konwergencji gospodarek. Pewne pozytywne zmiany może przynieść plan rosnącej harmonizacji krajowych polityk gospodarczych. Jednak jak pokazuje Paul de Grauwe, zachowania podmiotów gospodarczych są silnie związane z ich przynależnością narodową[20]. W ten sposób te same polityki w różnych państwach mogą przynieść zupełnie inne efekty. Dlatego też wprowadzenie na poziomie unijnym zintensyfikowanej kontroli nad wzrostem zadłużenia publicznego nie zapobiegnie powstawaniu asymetrycznych szoków w UE - problemem jest wzrost zagregowanego długu sektora prywatnego, do którego w tych samych warunkach dochodzi w niektórych państwach, a w innych nie[21].

Z tej perspektywy projekt unii fiskalnej wydaje się w chwili obecnej przedwczesnym pomysłem, który nie jest w stanie rozwiązać trudności, z którymi boryka się Unia Europejska. Przemawiają przeciwko niemu zarówno względy polityczne, jak i gospodarcze. Konieczne jest najpierw powstanie europejskiego *demosu* i konwergencja krajowych gospodarek. Główną przeszkodą okazuje się więc nowożytny „wynalazek”, który do dzisiaj zachowuje ogromne znaczenie – *naród*. Wciąż wyznacza jedyne możliwe ramy praktykowania demokracji i jest bardzo silnie związany z zachowaniami gospodarczymi prywatnych podmiotów. Pytanie, jakie należy więc sobie teraz zadać brzmi, czy Unia Europejska przypadkiem nie doszła do ściany? Czy dynamika integracji polityczno-gospodarczej nie musi zostać znacznie spowolniona, dopóki nie zajdą poważne zmiany kulturowe i przemiany w świadomości Europejczyków? Czy możemy kontynuować procesy integracyjne bez zbudowania europejskiego narodu?

*Michał Dorociak*

## Bibliografia

- P. De Grauwe „The Financial Crisis and the Future of the Eurozone”, College of Europe 2010
- M. Feldstein „Failure of the euro” w: „Foreign Affairs”
- T.G. Grosse „Dylematy unii bankowej”, CE Natolin 2013
- Komunikat Komisji Europejskiej „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej”, Bruksela 2012
- G. Majone „One market, one law, one money?”, LSE 2007
- Ch. Mouffe „Przyszłość Europy. Podejście agonistyczne” w: „Krytyka Polityczna: Co dalej z niemiecką Europą?”, nr 34/2013
- C. Offe „Europa w Pułapce” w: „Krytyka Polityczna: Co dalej z niemiecką Europą?”, nr 34/2013
- „Toward a Fiscal Union for the Euro Area”, International Monetary Fund 2013
- S. Vetter „Do all roads lead to fiscal union?”, Deutsche Bank Research 2013
- J.H.H. Weiler „Demokracja bez narodu: Kryzys europejskości” w: „Nowa Europa” nr 3/2013

[1] C. Offe „Europa w Pułapce” w: „Krytyka Polityczna: Co dalej z niemiecką Europą?”, nr 34/2013, s. 89

[2] M. Feldstein „Failure of the euro” w: „Foreign Affairs”, nr 1/2012

[3] C. Offe „Europa w Pułapce” w: „Krytyka Polityczna: Co dalej z niemiecką Europą?”, nr 34/2013, s. 89

[4] J.H.H. Weiler „Demokracja bez narodu: Kryzys europejskości” w: „Nowa Europa” nr 3/2013, s. 36

[5] Ch. Mouffe „Przyszłość Europy. Podejście agonistyczne” w: „Krytyka Polityczna: Co dalej z niemiecką Europą?”, nr 34/2013, s. 110

[6] S. Vetter „Do all roads lead to fiscal union?”, Deutsche Bank Research 2013, s. 3

[7] „Toward a Fiscal Union for the Euro Area”, International Monetary Fund 2013, s. 10

[8] S. Vetter „Do all roads lead to fiscal union?”, Deutsche Bank Research 2013, s. 3

[9] P. De Grauwe „The Financial Crisis and the Future of the Eurozone”, College of Europe 2010, s. 4

[10] Komunikat Komisji Europejskiej „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej”, Bruksela 2012, s. 36

[11] Taka propozycja pojawia się zarówno w raporcie KE, jak i analizach przygotowanych przez MFW i Deutsche Bank

[12] S. Vetter „Do all roads lead to fiscal union?”, Deutsche Bank Research 2013, s. 12

[13] Tamże, s. 12

[14] Załącznik nr 3 do Komunikatu Komisji Europejskiej „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej”, Bruksela 2012, s. 54

[15] Tamże, s. 56

[16] T.G. Grosse „Dylematy unii bankowej”, CE Natolin 2013, s. 6

[17] Komunikat Komisji Europejskiej „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej”, Bruksela 2012, s. 40

[18] T.G. Grosse „Dylematy unii bankowej”, CE Natolin 2013, s. 12

[19] G. Majone „One market, one law, one money?”, LSE 2007, s. 6

[20] P. De Grauwe „The Financial Crisis and the Future of the Eurozone”, College of Europe 2010, s. 4

[21] Tamże, s. 5