

Komentarze natolińskie

2(21)/2013

MAŁGORZATA ŚMIESZEK

Quo vadis Islandio?

O wydarzeniach ostatnich miesięcy na Islandii i ich znaczeniu dla UE

Blisko cztery lata po wybuchu kryzysu gospodarczego, który wstrząsnął sektorem bankowym i całą islandzką gospodarką, sytuacja na wyspie na pozór nie różni się tak bardzo od tej, która miała miejsce w połowie 2008 roku. Po kwietniowych wyborach parlamentarnych u władzy ponownie znajduje się Partia Niepodległości, zaś negocjacje akcesyjne z Unią Europejską należą już praktycznie do przeszłości.

Ostatnie sześć miesięcy przyniosło jednak wiele zmian istotnych zarówno dla islandzkiej polityki, jak i ekonomii. W styczniu 2013 roku Trybunał Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) wydał orzeczenie w sprawie Icesave, w którym oddalił wszystkie oskarżenia o złamanie

prawa przy odmowie wypłaty gwarantowanych depozytów bankowych po upadku banku internetowego Icesave, skierowane przeciwko Islandii przez Wielką Brytanię i Holandię. Icesave należał do jednego z największych banków islandzkich, Lansbanki, i przed kryzysem działał w Wielkiej Brytanii i Holandii, przyciągając atrakcyjnym oprocentowaniem blisko pół miliona klientów w obu krajach i depozyty o łącznej wartości sięgającej 6,7 mld euro. Kiedy w październiku 2008 roku w ciągu jednego tygodnia na Islandii upadły trzy największe banki, których łączne aktywa dziesięciokrotnie przekraczały PKB kraju, załamał się cały islandzki system bankowy, a narodowy system gwarantowania depozytów nie

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa

tel: 48 22 54 59 800· fax: 48 22 646 12 99

www.natolin.edu.pl

był w stanie udźwignąć powstałych obciążeń. Wówczas rządy Wielkiej Brytanii i Holandii wzięły na siebie pokrycie strat swoich obywateli, wykorzystując do tego celu po części rodzime systemy gwarantowania depozytów, a po części środki z państwowych budżetów. Następnie zaś zwrócili się do rządu Islandii o zwrot poniesionych kosztów wraz z odsetkami. Wyniki negocjacji w sprawie spłaty długów pomiędzy krajami zostały dwukrotnie odrzucone przez Islandczyków w referendum. Ostatecznie sprawa trafiła do Trybunału EFTA, który orzekł na korzyść Islandii oddalając wszystkie zarzuty Holendrów i Brytyjczyków. Mimo niekorzystnego wyroku Wielka Brytania i Holandia odzyskały już znaczną część wyłożonych przez siebie środków i zapewne odzyskają resztę, choć z odsetkami za krótszy okres czasu niż się domagały. Natomiast rząd Islandii mógł wreszcie odetchnąć z ulgą, ponieważ ciągnąca się sprawa Icesave kładła się cieniem na drodze do ożywienia islandzkiej gospodarki, a jej rozwiązanie stanowiło pierwszy krok do normalizacji stosunków z zagranicznymi wierzycielami i poprawy oceny ratingowej kraju.

Kolejnym krokiem do polepszenia perspektyw rozwoju gospodarczego Islandii było porozumienie o wolnym handlu z Chinami, podpisane w połowie kwietnia 2013 roku. Islandia jako pierwszy europejski kraj stała się stroną takiego porozumienia, uzyskując dostęp do chińskiego rynku dla

swojego eksportu, w tym głównie ryb i ich przetworów. Niemniej jednak trzeba mieć na względzie niewielkie, jak na światowe standardy, obroty między dwoma krajami (\$420mln w 2012 roku), gigantyczne dysproporcje pomiędzy obiema gospodarkami, fakt, że porozumienie z Islandią nie zapewnia Chinom dostępu na jakiegokolwiek inne rynki europejskie oraz moment jego podpisania. Te okoliczności zwracają uwagę na rzeczywisty cel zawarcia umowy dla Państwa Środka, czyli wzmocnienie chińskiej pozycji w regionie Arktyki, a szczególnie zapewnienie dostępu do otwierających się na Północy nowych dróg morskich, którymi według szacunków ok. 15% chińskiego eksportu mogłoby docierać na światowe rynki już w 2020 roku. Stąd też Chinom zależało na poparciu Islandii w głosowaniu nad ich przyjęciem jako nowego Stałego Obserwatora do Rady Arktycznej, głównego forum współpracy międzyrządowej dla obszaru arktycznego. Wyraźne poparcie Islandii w tej sprawie znalazło zresztą wyraz we wspólnym oświadczeniu premierów obu państw z 15 kwietnia 2013 roku. Miesiąc później w trakcie spotkania ministerialnego w Kirunie Chiny zostały przyjęte do Rady jako obserwator.

Ponadto, do ponownego rozpatrzenia przez Islandię może trafić oferta chińskiego miliardera Huanga Nubo, który już w 2011 roku chciał kupić tereny obejmujące 300 km² (0,3% powierzchni kraju) na północy wyspy, z przeznaczeniem pod

budowę luksusowego kurortu. Mimo poparcia prezydenta i części oficjeli propozycja została wówczas odrzucona przez rząd. Powodem odmowy była lokalizacja terenów, których zakup dawałby Chinom dostęp do głębokowodnego portu, strategicznego z punktu widzenia przyszłego wykorzystania drogi morskiej na północ od wybrzeży rosyjskich. Teraz jednak powrócono do dyskusji na temat chińskich inwestycji na wyspie,

czego kolejnym przykładem było podpisanie na początku lipca tego roku porozu-

mienia pomiędzy chińskim, państwowym gigantem naftowym Cnooc i islandzką firmą Eykon Energy o wspólnym ubieganiu się o licencję na eksplorację obszarów morskich na północny wschód od Islandii.

Koniec kwietnia tego roku przyniósł również duże zmiany na krajowej scenie politycznej Islandii. Po czterech latach rządów wyborcy odsunęli od władzy koalicję socjaldemokratycznego Sojuszu i Ruchu Lewica-Zieloni i ponownie przekazali ją Partii Niepodległości i Partii Postępu – centrowym ugrupowaniom, które tradycyjnie rządziły na wyspie przez niemal całe półwiecze od czasu uzyskania przez Islandię niepodległości

od Danii w 1944 roku. Ostatni raz partie te rządziły wspólnie w latach 1995-2007 i wiele osób oskarża je o nadmierną liberalizację sektora bankowego oraz doprowadzenie islandzkiej gospodarki do kryzysu i zapaści w 2008 roku. Jednak w ostatnich wyborach to właśnie te ugrupowania zdobyły najwięcej głosów i utworzyły koalicję, na czele której jako premier stanął przewodniczący Partii Postępu, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

Jednym z pierwszych posunięć nowo wybranego rządu było zawieszenie negocjacji akcesyjnych z Unią

Europejską, które toczyły się od czerwca 2010 roku. Islandia złożyła wniosek o rozpoczęcie rozmów w sprawie członkostwa w Unii w lipcu 2009 roku w sytuacji zawirowań gospodarczych i kryzysu finansowego. Wobec spadku kursu korony islandzkiej względem euro o 50% i ogólnej zapaści na rynku przystąpienie do UE wydawało się wówczas wielu najlepszą drogą do wyjścia z kryzysu i powrotu do stabilności. Jednak poprawiająca się powoli sytuacja gospodarcza oraz jednoczesne pogarszanie się kondycji strefy euro, a także ciągłe obawy o losy islandzkiego rybołówstwa po przystąpieniu do Unii i wiążącej się z tym

Mimo niewielkich rozmiarów i peryferyjnego położenia, wydarzenia ostatnich miesięcy na Islandii, nie pozostają bez wpływu na szersze otoczenie międzynarodowe.

konieczności otwarcia islandzkich wód dla jednostek z innych krajów członkowskich, znacząco osłabiły atrakcyjność akcesji na przestrzeni ostatnich dwóch lat. Obie nowe partie rządzące już w trakcie kampanii wyborczej wielokrotnie podkreślały, że kontynuację negocjacji z Unią uzależniają od wyników krajowego referendum, które byłoby przeprowadzone po wyborach – nie wiadomo jednak dokładnie, kiedy miałyby ono mieć miejsce. Ponadto, na jesieni tego roku islandzki parlament, Alþingi, ma dokonać oceny ewentualnych konsekwencji członkostwa Islandii w UE. W oparciu o nią zostanie podjęta decyzja o ważności wniosku Islandii o przyjęcie do Unii.

Obecne relacje pomiędzy Unią a Islandią pozostają napięte: po pierwsze, z powodu błyskawicznej decyzji nowego rządu o całkowitym zawieszeniu negocjacji akcesyjnych z UE; po drugie, w związku z konfliktem o nadmierne połowy makreli na wodach północno-wschodniego Atlantyku, który to konflikt zaczął narastać po jednostronnej decyzji Islandii o podwyższeniu kwoty na połowy tej ryby. Mowa tutaj o przemyśle wartym 1 mld euro rocznie i stanowiącym istotne źródło przychodów zarówno dla Islandii, jak i Irlandii – państw, które wskutek kryzysu finansowego zwróciły się m.in. w stronę wykorzystania swoich zasobów naturalnych do poprawy sytuacji budżetowej. Komisarz Maria Damanaki zapowiedziała podjęcie decyzji w sprawie ewentualnych sankcji wobec Islandii

do końca lipca, co zapewne może mieć znaczenie dla kształtu dalszych relacji Islandii z UE.

Mimo niewielkich rozmiarów i peryferyjnego położenia kraju wydarzenia ostatnich miesięcy na Islandii, podobnie jak w przypadku kryzysu finansowego, nie pozostają bez wpływu na szersze otoczenie międzynarodowe i Unię Europejską. Po pierwsze, orzeczenie w sprawie Icesave zostało odczytane przez wielu komentatorów jako poparcie dla odmowy przerzucania na obywateli zobowiązań zaciągniętych przez prywatne banki i skłoniło do debaty na temat konstrukcji systemów gwarancji depozytów bankowych, które – jak pokazał przykład Islandii – w sytuacji bardzo rozległego kryzysu nie były w stanie udźwignąć nałożonych na nie obciążeń.

Po drugie, porozumienie o wolnym handlu pomiędzy Islandią a Chinami było pierwszym na kontynencie europejskim, po nim przyszło kolejne – między Chinami a Szwajcarią – podpisane 6 lipca 2013 roku. Dodatkowego znaczenia dodaje mu fakt, że zostało sfinalizowane w czasie, gdy relacje pomiędzy Unią Europejską a Chinami pozostają napięte z powodu m.in. wzajemnych oskarżeń o praktyki dumpingowe przy imporcie chińskich paneli słonecznych na rynek europejski i imporcie francuskich win na rynek chiński. Islandia i Szwajcaria, obok Norwegii i Liechtensteinu, należą do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), które – choć przez długi czas

zdawało się tracić na znaczeniu na rzecz UE (do której przystąpiły wcześniejsze państwa członkowskie EFTA: Austria, Dania, Finlandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania) – obecnie może odbudować swą pozycję, szczególnie jeżeli stosunki pomiędzy Wielką Brytanią a Unią nie ułożyłyby się pomyślnie w dłuższej perspektywie czasu. W tym kontekście warto spojrzeć na ekonomiczne relacje Wielkiej Brytanii z Chinami: w ciągu ostatnich pięciu lat eksport towarów brytyjskich podwoił się i osiągnął wartość £15,9 mld, czyniąc z Chin szóstego największego partnera handlowego Wielkiej Brytanii, a chińskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne na Wyspach osiągnęły £1,76 mld pod koniec 2011 roku, plasując się na drugim miejscu pod względem woluminu, za Niemcami, w Unii Europejskiej. Jak widać, o ile samo porozumienie o wolnym handlu z Islandią może nie być tak istotne, o tyle podobne wiązanie się Chin z państwami europejskimi pozostającymi poza strukturami UE może być procesem o głębszym znaczeniu, wpływającym na całokształt relacji unijnych z wymienionymi państwami.

Po trzecie, strategia Islandii była przez wielu wskazywana innym państwom jako model wychodzenia z kryzysu. Zwracano uwagę na środki zaaplikowane przez rząd, które pozwoliły uchronić najbardziej i najbardziej narażone warstwy społeczeństwa oraz szybko przywrócić wzrost gospodarczy, który wyniósł 2,9% już w 2011 roku.

Jednocześnie jednak to Islandia, obok Irlandii, wydała na ratowanie swoich upadających banków środki równe największemu odsetkowi PKB – szacuje się, że w rzeczywistości kryzys kosztował islandzkich podatników nawet 20-25% PKB. Warto zwrócić na to uwagę przed wyciąganiem zbyt bezpośrednich lekcji z islandzkich doświadczeń i przenoszeniem ich do innych krajów dotkniętych kryzysem.

Wreszcie, decyzja Islandii o wstrzymaniu negocjacji akcesyjnych z Unią każe postawić pytanie także o przyszłość dalszego rozszerzania UE i atrakcyjność członkostwa w niej jako motoru zmian w krajach kandydujących, szczególnie przy obecnym stanie strefy euro i znaczących przemianach, jakie przechodzi sama Unia. O ile Islandia zdaje się mieć przed sobą wiele dróg rozwoju, o tyle dla Unii pytanie o jej przyszły kształt i relacje z sąsiadami na pewno pozostaje jednym z kluczowych.

MAŁGORZATA ŚMIESZEK jest doktorantką na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego i ekspertem Arctic Centre, University of Lapland, w Finlandii.

(sierpień 2013)