

ERHARD CZIOMER

*Polityczno-prawne aspekty kryzysu zadłużenia
strefy euro Unii Europejskiej*

Political and legal aspects of the European debt crisis of the EU euro area

ABSTRAKT

Artykuł podejmuje analizę wybranych aspektów polityczno-prawnych kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w latach 2010–2012. Składa się on z trzech części, w których autor przedstawia kolejno: przyczyny i istotę kryzysu strefy euro, główne kierunki działań na rzecz przezwyciężenia zadłużenia strefy euro oraz implikacje polityczne paktu fiskalnego z 1 marca 2012 r. dla dalszego funkcjonowania UE. Zasadnicza teza artykułu brzmi: kryzys zadłużenia strefy euro, zwłaszcza zaś Grecji, od początku 2010 r., uwidocznili niedoskonałość Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) UE. Okazało się bowiem, iż wprowadzeniu w 2002 r. wspólnej waluty euro nie towarzyszyły ani konsekwentne przestrzeganie ustanowionych kryteriów konwergencji, ani też koordynacja polityki budżetowej między poszczególnymi państwami członkowskimi. Spowodowało to obniżenie wiarygodności gospodarczej Grecji i innych krajów południowych strefy euro. W tej sytuacji Niemcy i Francja podjęły działania zmierzające do stabilizacji strefy euro, poprzez udzielenie od 2010 r. doraźnych gwarancji kredytowych dla Grecji, Portugalii i Irlandii, a następnie ustanowienia w latach 2010–2011 dodatkowo instrumentów stabilności finansowej – Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej (EFSF) i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM). Ukoronowaniem powyższych działań było podpisanie 2 marca 2012 r. paktu fiskalnego zarówno przez 17 krajów strefy euro, jak i pozostałe państwa członkowskie UE poza Wielką Brytanią i Czechami, który po ratyfikacji przez 12 z 17 sygnatariuszy stref euro winien wejść w życie na początku 2013 r.

Utrzymujący się kryzys strefy euro doprowadził do zmiany układu sił oraz funkcjonowania mechanizmu decyzyjnego UE, w którym kluczową rolę przejęły Niemcy i Francja. Wokół tych dwóch czołowych państw w ramach strefy euro może się w najbliższych latach kształtować podział na „twardy rdzeń” i pozostałe państwa członkowskie. Układ powyższy będzie w decydującym stopniu oddziaływał na funkcjonowanie i dalszy rozwój całej UE .

Słowa kluczowe: kryzys zadłużenia, strefa euro, aspekty polityczno-prawne

UWAGI WSTĘPNE

Celem poniższej analizy jest syntetyczne i problemowe przedstawienie wybranych aspektów polityczno-prawnych utrzymującego się od początku 2010 r. kryzysu zadłużenia krajów strefy euro Unii Europejskiej (UE), który mimo podejmowania wielu działań stabilizacyjnych nie został do początku 2012 r. przezwycięzony. Istota powstałej sytuacji polega zaś na tym, iż leżące u podstaw powyższego kryzysu nadmierne zadłużenie niektórych państw strefy euro, zwłaszcza zaś Grecji, doprowadziło stopniowo do podważenia stabilności oraz zakłócenia funkcjonowania całej Unii Europejskiej (UE) 27 państw członkowskich. Stąd też koncentracja analizy na wybranych aspektach i wyzwaniach polityczno-prawnych posiada o tyle istotne znaczenie, gdyż pozwala na lepsze zrozumienie różnic w podejściu zarówno niektórych państw członkowskich, jak i organów i instytucji unijnych do rozwiązywania tego trudnego i złożonego kryzysu o wielu implikacjach nie tylko dla Europy, ale całego świata.

Ograniczone ramy opracowania oraz ogrom związanych z powyższym kryzysem wyzwań i tendencji rozwojowych o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym zmuszają autora z konieczności do wyeksponowania następujących kwestii merytorycznych:

- Przyczyny i istota kryzysu zadłużenia strefy euro.
- Główne kierunki działań na rzecz przezwyciężenia zadłużenia strefy euro.
- Implikacje polityczne paktu fiskalnego dla dalszego funkcjonowania UE.

Opracowanie opiera się na analizie dostępnych materiałów źródłowych oraz obszernej literaturze przedmiotu. Pełna dokumentacja działań poszczególnych organów i instytucji na polu ratowania strefy euro i przezwyciężenia jej kryzysu jest dostępna na portalu internetowym UE – zob. [Europa. Portal Unii Europejskiej 2010–2012]. Szereg dokumentów w tym zakresie zawierają także portale internetowe ministerstw ds. europejskich lub zagranicznych i innych resortów rządowych krajów członkowskich. Spora ilość informacji oraz przedruków ważnych artykułów naukowych, a zwłaszcza publicystycznych w skali ogólnoeuropejskiej, znajduje się na portalu informacyjnym UE – zob. [EurActiv 2010–2012]. Na stronie internetowej Komisji Europejskiej znajduje się również wykaz linków do kilkudziesięciu instytutów naukowo-badawczych w Europie i na świecie, zajmujących się bezpośrednio i pośrednio analizą działalności UE, w tym również kryzysem strefy euro – zob. [Think Tank Directory Europe 2010–2012]. Badania nad kryzysem strefy euro są prowadzone we wszystkich krajach członkowskich UE, ale ze względu na znaczny potencjał naukowo-badawczy, rozmach organizacyjny oraz wysokość nakładów finansowych na badania są one najbardziej rozbudowane w Niemczech (Berlin), Francji (Paryż), Wielkiej Brytanii (Londyn) oraz Belgii (Bruksela). Mają one dodatkowe wsparcie w czołowych ośrodkach akademickich poszczególnych krajów, posiadając charakter interdyscyplinarnych z preferencją dla ujęć poli-

tologiczno-międzynarodowych, prawnych, ekonomicznych oraz innych dyscyplin i specjalności nauk społecznych. Bieżącą oraz pełną informację bibliograficzną odnośnie do publikacji naukowych na powyższy temat w skali całego świata prowadzi Fundacja Nauka i Polityka (Stiftung Wissenschaft und Politik-SWP), w ramach której działa prężny Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa z siedzibą w Berlinie z dwoma grupami badawczymi na temat integracji europejskiej, finansowany przez Urząd Kanclerski – zob. [Huckstorf 2011]. Na stronach internetowych SWP ukazuje się także bezpłatnie duża ilość ekspertyz oraz artykułów naukowych na temat kryzysu strefy euro – zob. [SWP – Schuldenkrise in der Eurozone 2011]. Placówka dysponuje w swojej bibliotece ogromnymi zbiorami specjalistycznych publikacji w skali całego świata. W Polsce podobne badania mają charakter wybiórczy i są realizowane zarówno w placówkach specjalistycznych, jak i w poszczególnych ośrodkach akademickich, specjalistycznych placówkach naukowych i fundacjach jak: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), Centrum Europejskie Natolin, Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM), Instytut Spraw Publicznych i Fundacja im. Stefana Batorego i wiele instytucji i ośrodków, zlokalizowanych głównie w Warszawie. Do tej pory wydały one zarówno kilka monografii i prac zbiorowych, jak i artykułów naukowych i raportów z przeglądem badań, głównie na temat skutków światowego kryzysu finansowo-gospodarczego od jesieni 2008 r., a w mniejszym stopniu w odniesieniu do kryzysu strefy euro. Nie ma natomiast w Polsce centralnej placówki badawczej, która monitorowałaby wszystkie badania europejskie, w tym zwłaszcza w odniesieniu do kryzysu strefy euro oraz całej UE. Za ważniejsze pozycje polskie poświęcone zarówno światowemu kryzysowi finansowo-gospodarczemu, jak i kryzysowi strefy euro można uznać analizę ekonomiczną procesu globalizacji w kontekście obu kryzysów – zob. [Orłowski 2011], pracę zbiorową PISM jako pokłosie konferencji na temat gospodarki UE – zob. [Kaczor, Tokarski 2011], jak również ujęcia eksperckie publikowane przez Centrum Europejskie Natolin – zob. [Grosse 2011] oraz w periodyku „Sprawy Międzynarodowe” – zob. [Krakowski 2011/2]. Analizy powyższe unikają, bądź też ujmują bardzo powierzchownie, kwestii skutków kryzysu euro w ogóle, w tym również dla Polski. Staraniem Fundacji im. Stefana Batorego przetłumaczono na język polski ciekawą publikację znanych ekspertów z Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych na temat tworzenia się wielobiegunowej Europy – zob. [Krastew, Leonard 2011]. Ważniejsze publikacje polskie i obcojęzyczne zostały wyszczególnione w bibliografii na końcu opracowania.

W artykule wykorzystano również wcześniejsze analizy autora na powyższy temat – zob. [Cziomer 2010 i 2011]. Jest on aktualnie koordynatorem szerszego interdyscyplinarnego projektu badawczego z udziałem kilkunastu naukowców polskich i zagranicznych, którego pokłosiem jest przygotowany w połowie 2012 r. kolejny tom „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, poświęcony kryzysowi UE – zob. [Cziomer 2012].

Rozległa problematyka badawcza oraz zamieszczony na końcu wykaz ważniejszych pozycji bibliograficznych zwalniają autora ze szczegółowego przytaczania przypisów. Równocześnie przejmuje on wszelką odpowiedzialność za prawdziwość i rzetelność prezentowanych niżej faktów i ocen.

GENEZA I ISTOTA KRYZYSU STREFY EURO

Utrzymujący się od przełomu 2009/2010 kryzys strefy euro sprawia nie tylko zagrożenie dla 17 krajów posiadających wspólną walutę, ale stanowi on dodatkowo wyzwanie dla spójności i funkcjonowania całej UE 27 państw członkowskich. Dlatego też nie można wyłącznie sprowadzić go do nadmiernego zadłużenia się niektórych krajów strefy euro. Istota kryzysu strefy euro jest złożona i wielowątkowa, ponieważ jego ostrość wynika zarówno z określonych przesłanek historycznych i współczesnych, jak też aspektów polityczno-prawnych, ekonomiczno-finansowych oraz innych. Przesłanki polityczno-prawne odgrywają jednak o tyle pierwszoplanową rolę, ponieważ podejmowane w tych płaszczyznach decyzje mają decydujące znaczenie zarówno dla organów i instytucji unijnych, jak i skutki w odniesieniu do określonych zakresów i dziedzin, zwłaszcza fiskalnych, funkcjonowania wszystkich państw członkowskich.

Syntetycznie przesłanki polityczno-prawne oraz istotę kryzysu strefy euro można ująć problemowo następująco:

- Już w trakcie prac przygotowawczych nad Traktatem z Maastricht 1989–1991, a następnie po jego podpisaniu (1992) podczas dyskusji nad kształtem Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW), Francja zabiegała o silne zakotwiczenie Niemiec w tworzonej UE. Ukoronowaniem powyższych zabiegów miało być ustanowienie wspólnej waluty euro wbrew początkowym wahaniom ze strony zjednoczonych Niemiec. Wprowadzona w latach 1997–2002 z udziałem 12 państw z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Danii i Szwecji wspólna waluta, miała być z punktu widzenia francuskiego instrumentem silnego i trwałego powiązania zjednoczonych Niemiec z UE bez potrzeby tworzenia unii politycznej. Decydujące znaczenie w tym zakresie miały zwłaszcza do 1995 r. kontrowersje między prezydentem Francji Francois Mitterrandem a kanclerzem RFN Helmutem Kohlem, które wywarły istotny wpływ na przyszły kształt UGW UE – zob. szerzej [Leppenkuiper 2011: 123–129]. W końcowej fazie prac przygotowawczych przy znacznym udziale ministrów finansów Niemiec i Francji doszło do kompromisu na zasadzie forsowanego przez Niemcy zaostrożenia kryteriów fiskalnych w odniesieniu do zakwalifikowania poszczególnych członków UE do przyjęcia wspólnej waluty euro oraz zachowania wymogu ich stałego przestrzegania. Wypracowane w toku targów niemiecko-francuskich tzw. kryteria konwergencji wymagały od kandydatów do strefy euro przestrzegania następujących zasad: 1) przyrost rocznego zadłużenia nie może wynosić powyżej 3% PKB, 2) ogólne zadłużenie nie może

być powyżej 60% PNP, 3) stopa inflacji nie może wynosić więcej niż 1,5% przeciętnej stopy inflacji trzech państw wykazujących się najniższą inflacją, 4) nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać więcej niż 2% przeciętnej trzech krajów o najniższych stopach inflacji, a ponadto dane państwo nie może spowodować przez co najmniej 2 lata żadnych ostrych napięć w mechanizmie kursów walutowych – zob. [Cziomer 2005: 100–101].

- Generalnie można stwierdzić, iż w pierwszej dekadzie XXI w. państwa UE wzmacniały integrację gospodarczą, a unikały wyraźnie uzupełnienia jej o integrację polityczną, preferując w tym zakresie poszerzanie i wzmacnianie współpracy międzyrządowej w niektórych dziedzinach. Znalazło to wyraźnie potwierdzenie w przygotowaniu i wdrożeniu Traktatu Lizbońskiego (2007–2009). W chwili wejścia w życie wspólnej waluty w 2002 r. strefa euro liczyła 12, powiększając w ciągu następnych lat swą liczbę do 17 państw (2011), zróżnicowanych zarówno pod względem potencjału gospodarczego, jak i sprawności funkcjonowania własnych systemów finansowych. Europejski Bank Centralny (EBC) we Frankfurcie nad Menem zarządzał wprowadzie wspólną walutą euro i prowadził ogólną politykę fiskalną, ale nie miał żadnego wpływu na politykę budżetową 27 państw członkowskich, w tym także członków strefy euro. Dodatkowo można stwierdzić, iż znaczna część południowoeuropejskich członków strefy euro, zwłaszcza zaś Grecja, a pewnym stopniu również Portugalia i Hiszpania oraz częściowo Włochy, nie spełniały w momencie przyjęcia do strefy euro powyższych kryteriów konwergencji. Przyjęto je głównie ze względów politycznych. Będzie to w przyszłości miało daleko idące skutki gospodarczo-finansowe dla Grecji, która nie tylko nie spełniała kryteriów konwergencji, ale dodatkowo przez wiele lat świadomie fałszowała dane statystyczne dla Eurostatu. Nie mniej gorszą praktyką było nieprzestrzeganie przejściowo kryteriów konwergencji przez czołowe gospodarki UE oraz strefy euro, w tym również przez Francję i Niemcy w latach 2003–2005. Oblicza się, iż łącznie w latach 2002–2011 kryteria konwergencji w strefie euro były łamane aż 60 razy, a Komisja Europejska ograniczała się jedynie wybiórczo do wysyłania tzw. niebieskich listów ostrzegających do rządów państw, które je rażąco łamały i tylko ogólnikowo deklarowały ich przestrzeganie w odpowiednim czasie. Równocześnie ze względu na obietnice wyborcze oraz konieczność sprostania zwiększającym się wydatkom na cele społeczne, inwestycje infrastrukturalne, militarne, rozwój oświaty i badań naukowych oraz w wielu innych dziedzinach, systematycznie zwiększało się zadłużenie państw członkowskich UE, w tym również strefy euro – zob. szerzej [Żukrowska 2009: 165 i nast.].

- Bilans funkcjonowania strefy euro w latach 2002–2011 należy jednak generalnie ocenić pozytywnie. Na podstawie dokonanych analiz ekonomicznych można stwierdzić, iż wprowadzenie euro przyczyniło się między innymi do osiągnięcia głównego celu, czyli utrzymania stabilności cen, zachowania relatywnie niskiego oprocentowania kredytów, co skutkowało między innymi powstaniem

nowych impulsów dla wzrostu handlu i inwestycji oraz ograniczenia ryzyka wahań koniunkturalnych. W aspekcie międzynarodowym mimo pierwszych oznak kryzysu euro utrzymało w 2010 r. pozycję drugiej waluty świata po dolarze amerykańskim (wartości w nawiasie) między innymi w zakresie udzielanych pożyczek inwestycyjnych: 27,4% (49%). Natomiast w ogólnych rezerwach dewizowych świata udział euro wzrósł z 18% w 1999 r. do 26% na koniec 2010 r., przy równoczesnym spadku dolara z 71,5% w 2001 r. do 61% w końcu 2010 r. Powyższe pozytywne tendencje rozwoju strefy euro osłabiały przede wszystkim: nieznaczny średni wzrost gospodarczy PKB w latach 1999–2011 ok. 1,5%, widocznie spadająca konkurencyjność na światowych rynkach gospodarczych, ale przede wszystkim – wspomniane już wyżej – wzrastające deficyty budżetowe.

•Z analizy publikacji światowych think tanków na temat przyczyn kryzysu strefy euro w latach 2010–2011 wypływa jednoznaczny wniosek, iż obok błędów w polityce fiskalnej oraz utrzymywaniu się deficytu budżetowego pierwszoplanowe znaczenie miały następstwa światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007–2009, które negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie światowych rynków kapitałowych, w tym także w Europie. Istota problemu polegała na tym, iż wartość waluty euro na rynkach światowych nie uległa wprawdzie poważniejszemu osłabieniu, ale nadmierne zadłużenie niektórych krajów strefy euro na tyle osłabiło ich zdolność kredytową, iż groziło to ujemnymi następstwami dla pozostałych krajów członkowskich. Rzutowało to dodatkowo ujemnie nie tylko na wahania się kursu euro, ale przede wszystkim na obniżenie się zdolności kredytowej, zwiększanie się inflacji oraz obniżenie się zdolności konkurencyjnej, głównie południowych krajów strefy euro na czele z Grecją. Należy sobie przy tym uzmysłowić fakt, iż głównym elementem światowego kryzysu finansowego od 2007/2008 było przede wszystkim niewłaściwe funkcjonowanie wielu banków w USA oraz w Europie Zachodniej, które z kolei osiągały ogromne zyski z różnych form spekulacji finansowych. Przyjmuje się, iż w skali globalnej w 2010 r. wartość akcji i papierów wartościowych wynosiła ok. 65 000 mld (65 bilionów), a łączna wartość wyprodukowanych dóbr tylko 62 000 mld (62 bilionów) dolarów amerykańskich. Sama wartość derywatów, czyli tzw. transakcji spekulacyjnych na rynkach światowych, opiewała na wartość ok. 601 000 mld dolarów amerykańskich. Transakcje spekulacyjne w formie tzw. derywatów odbywały się za pośrednictwem wysoko wydajnych komputerów w ułamkach sekundy, stając się źródłem wysokich zysków wielu graczy giełdowych, ale często powodowały ich znaczne straty, doprowadzając do upadłości banki, firmy i osoby prywatne. W procesie globalizacji transakcje spekulacyjne uległy nasileniu ze strony banków amerykańskich i europejskich, stanowiąc między innymi jedną z poważnych przyczyn pogłębienia się światowego kryzysu finansowo-gospodarczego po obu stronach Atlantyku w 2008 r. Przykładowo ogłoszenie upadłości przez amerykański bank Lehman Brothers 15 września 2008 r., oferujący latami korzystne lokaty kapita-

łu i transakcje spekulacyjne firmom i osobom prywatnym z Europy, doprowadziło do rozprzestrzenienia się kryzysu finansowego na cały świat, przyczyniając się zarazem w konsekwencji do recesji w większości krajów, w tym również we Francji i Niemczech – por. szerzej [Orłowski 2011] oraz [Cziomer 2011: 33–50].

Kryzys strefy euro UE, określane często jako „europejski kryzys zadłużenia”, nie może być zatem rozpatrywany wyłącznie jako pewnego rodzaju wynaturzenie fiskalne, związane z nadmiernymi wydatkami państwowymi czy też fałszowaniem oficjalnych statystyk. Ta ostatnia sprawa odnosiła się zresztą głównie do Grecji, która po ujawnieniu ukrywanego wcześniej wysokiego deficytu budżetowego późną jesienią 2009 r. znalazła się stopniowo od początku 2010 r. w poważnych kłopotach ze względu na brak możliwości terminowych spłat zaciągniętych kredytów z odsetkami oraz trudności funkcjonowania wewnętrznego rynku kapitałowego. W ciągu 2011 r. w deficyt budżetowy objął takie kraje strefy euro – jak: Irlandia, Portugalia, Hiszpania oraz Włochy, a ponadto znajdującą się poza strefą euro Islandię. Z wielu analiz na temat przyczyn kryzysu strefy euro w latach 2010–2011 wypływa jednoznaczny wniosek, iż obok błędów w polityce fiskalnej oraz utrzymywaniu się deficytu budżetowego wymienionych wyżej państw, pierwszoplanowe znaczenie miały następstwa światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007–2009, które negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie światowych rynków kapitałowych, w tym także w Europie. Istota problemu polegała na tym, iż wartość waluty euro na rynkach światowych nie uległa wprawdzie poważniejszemu osłabieniu, ale nadmierne zadłużenie niektórych krajów strefy euro na tyle osłabiło ich zdolność kredytową, iż groziło to ujemnymi następstwami dla pozostałych krajów członkowskich. Rzutowało to dodatkowo ujemnie nie tylko na wahania się kursu euro, ale przede wszystkim na obniżenie się zdolności kredytowej, zwiększanie się inflacji oraz obniżenie się zdolności konkurencyjnej, głównie południowych krajów strefy euro na czele z Grecją.

Dyskusje i kontrowersje wokół źródeł światowego kryzysu finansowo-gospodarczego oraz związanego z nim pośrednio kryzysu zadłużeniowego strefy euro oraz całej Europy nie zostały jeszcze do tej pory zakończone. W pracach naukowych za główną przyczynę zagrożenia upatruje się powszechnie występującą tendencję do zadłużenia państw, która w historii zawsze występowała cyklicznie w różnych miejscach globu ziemskiego. Do tezy takiej dochodzi między innymi Michael Grandt, który przeanalizował szczegółowo mechanizm i przebieg kryzysu finansowego w USA w XX oraz w XXI w., jak też w skali całego świata, a w odniesieniu do Europy sięga do okresu międzywojennego, a także przejawów występowania symptomów kryzysu w ostatnich latach w większości krajów europejskich, w tym również w Niemczech od zjednoczenia w 1990 r. W odniesieniu do strefy euro Grandt przyjmuje właściwie w końcowej części analizy tezę wielu znanych ekonomistów, w tym znanego ekonomisty amerykańskiego P. Krugmanna, upatrując dla niej między innymi główne zagrożenia i źródła kryzysu w następujących przesłankach:

•Zasadnicza przyczyna kryzysu zadłużenia odzwierciedla zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów, których trudności nie mogą być przewyżczone ani przez przystąpienie nowych krajów członkowskich do UE od 2004 r., ani też nie są w stanie uchronić przed nim starych krajów członkowskich – jak np. Włochy, Grecję, Portugalię i inne, które posiadają szereg specyficznych wewnętrznych trudności budżetowo-finansowych itp.

• Europejski Bank Centralny nie posiada wystarczających instrumentów finansowych oraz prawnych dla utrzymania stabilności finansowej.

• Poszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz potencjalnie Bałkanów Zachodnich spowoduje dalsze komplikacje na tle postępującego procesu zadłużenia – por. [Grandt 2010].

Jeszcze dalej w krytyce praktyk współczesnej gospodarki liberalnej, a zwłaszcza rynków finansowych, idą dwaj autorzy – Janne Joerg Kipp i Rolf Morrien, upatrujący główne zagrożenia w nadmiernej roli banków w procesie globalizacji, które w pogoni za maksymalnymi zyskami decydują się w XXI w. na masowe stosowanie praktyk spekulacyjnych, przyczyniające się do niestabilności światowych rynków finansowych. Zostały one całkowicie wyjęte spod jakiegokolwiek odpowiedzialności i kontroli. Kontynuacja powyższych tendencji i procesów rozwojowych spowoduje zdaniem wymienionych autorów również w przyszłości znaczny wzrost zadłużenia w skali świata i poszczególnych regionów, nie omijając także Europy. Przewidują oni na końcu swojej pracy następujące długofalowe skutki dla gospodarki świata zachodniego, w tym także Europy:

- 1) faza pierwsza: początki kryzysu, jego rozszerzenie się i powstanie deflacji,
- 2) faza druga: kumulacja ujemnych tendencji finansowo-gospodarczych oraz przejście do inflacji,
- 3) faza trzecia: oficjalne bankructwa poszczególnych państw – zob. [Morrien, 2010: 182–185].

Na przełomie 2009/2010 wydawało się, iż pojawiły się przesłanki stopniowego przewyżczenia światowego kryzysu finansowo-gospodarczego przez kraje UE. Równocześnie jednak okazało się od początku 2010 r. coraz wyraźniej, iż Grecja jako członek UE, należący w dodatku do strefy euro od 2002 r., znajduje się na skraju bankructwa jako państwo. Jej zadłużenie wobec wierzycieli zagranicznych wyniosło bowiem ponad 300 mld euro. Sytuację pogarszał fakt, iż do końca maja 2010 r. greckie płatności z tytułu spłaty rat zadłużenia oraz ich oprocentowania opiewały na sumę ok. 25 mld euro. Były one wynikiem zarówno wszechobecnej w tym kraju od lat korupcji, jak też utrzymywania znacznych przywilejów dla sektora państwowego i niektórych grup społecznych przez wszystkie rządy greckie po obaleniu dyktatury w 1974 r. Grecję przyjęto do strefy euro po długich dyskusjach i kontrowersjach dopiero w 2001 r. ze względów politycznych. Równocześnie poszczególne instytucje i agendy UE na czele z Komisją Europejską nie były w stanie sprawdzić wiarygodności danych na temat gospodarki greckiej. Globalizacja,

a zwłaszcza skutki ujawnionego 2007/2008 r. światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, pogorszyły gwałtownie sytuację. Grecja miała słabe wyniki w całej gospodarce, posiadając zwłaszcza głęboki deficyt w handlu zagranicznym. Przykładowo w 2008 r. eksportowała towary wartości tylko 29 mld euro, a import jej wynosił aż 94 mld euro. Potwierdziły się ponadto poważne podejrzenia o korupcję oraz systematyczne fałszowanie statystyk gospodarczych w Grecji, które przez wiele lat przekazywano do Komisji Europejskiej w Brukseli. Wszelkie próby wprowadzenia oszczędności wewnętrznych ze strony nowego socjalistycznego rządu Giorgosa Papandreu w Antenach po wyborach parlamentarnych 2009 r. spotykały się z ostrymi protestami różnych grup społecznych. Negatywną rolę w greckim kryzysie finansowym odegrali liczni spekulanci na zagranicznych rynkach walutowych, w tym również najbardziej znane amerykańskie agencje ratingowe np. Moody's Investor, Standard&Poors oraz Fitch Ratings, które oceniały bardzo krytycznie zdolność kredytową Grecji, puszczając częściowo w obieg wiele sprzecznych ze sobą i nie zawsze prawdziwych informacji na temat stanu jej finansów i gospodarki. Utrudniało to Grecji uzyskanie pożyczek z banków prywatnych na korzystnych warunkach. W tej sytuacji rząd grecki poszukiwał pomocy w Komisji Europejskiej w Brukseli oraz ze strony najsilniejszych państw strefy euro, w tym zwłaszcza Niemiec i Francji, które miały z nią rozbudowane silne kontakty handlowe i gospodarczo-finansowe. Bankructwo Grecji mogłoby mieć daleko idące konsekwencje zarówno dla 17 krajów strefy euro, jak i całej UE.

GŁÓWNE KIERUNKI DZIAŁANIA NA RZECZ PRZEZWYCIĘŻENIA ZADŁUŻENIA STREFY EURO

Institucje UE oraz jej państwa członkowskie nie miały od początku 2010 r. zarówno wypracowanej strategii działań na rzecz przezwyciężenia nasilającego się kryzysu zadłużenia i potencjalnego bankructwa Grecji, jak i mechanizmu ratowania całej strefy euro. W tej sytuacji, jak wspomniano wyżej, premier grecki Papandreu, zwrócił się do prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i kanclerz Niemiec Angeli Merkel o pomoc. Po siedmiu tygodniach intensywnych dyskusji od początku 2010 r. między kanclerz Merkel a Papandreu, jak też w łonie instytucji UE oraz między krajami Eurogrupy, zwłaszcza zaś między Merkel a Sarkozyem, na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli przyjęto rozwiązanie preforsowane przez kanclerz Merkel oraz jej doradców. Decyzję powyższą potwierdzono ostatecznie w specjalnym oświadczeniu ówczesnych 16 państw Eurogrupy z 26 marca 2010 r. Zawierało ono następujące postanowienia:

1) warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie sama zaciągnąć kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia,

2) pomoc dla Grecji ze strony członków strefy euro przyjmie formę bilateralnych gwarancji kredytowych na zasadach komercyjnych,

3) każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro,

4) uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej dla wypracowania określonych mechanizmów i kryteriów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach,

5) w przyszłości Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE – zob. [Cziomer 2010: 198–207].

Na dalsze decyzje odnośnie do udzielenia pierwszej gwarancji kredytowej dla Grecji do maja 2010 r. w ramach Eurogrupy wpływ miało wiele czynników, z których najważniejsze to zarówno negatywny stosunek do udzielania gwarancji kredytowych dla Grecji w Niemczech, jak i różnice w podejściu do tej kwestii między poszczególnymi krajami członkowskimi strefy euro. Niemcy nie chcieli przyjąć zobowiązań kredytowych wobec Grecji wyłącznie w ramach strefy euro, bo obciążałoby to budżet federalny dodatkowo o ok. 4 mld euro, gdyż Europejski Bank Centralny nie dysponował takimi funduszami ani też nie posiadał odpowiednich uprawnień w zakresie udzielania kredytów. Z dostępnych analiz wynikało, iż kanclerz Merkel przeforsowała powyższe rozwiązanie następujących przesłanek:

Po pierwsze – ze względu na coraz słabsze notowania partii rządzącej koalicji chadecko-liberalnej, Merkel nie mogła się zgodzić na kredyty dla Aten, zwłaszcza w kontekście nadchodzących wyborów krajów w Północnej Nadrenii-Westfalii 9 maja 2010 r. Dlatego w Berlinie zabiegano też o włączenie do pożyczki MFW oraz przeforsowanie przez Niemcy zasady udzielania Grecji kredytów na warunkach komercyjnych (w wysokości 5%). Wiele państw członkowskich strefy euro uważało, iż decyzja przeforsowana przez Merkel w przyszłości osłabi pozycję euro. Prezydent Sarkozy po dłuższych kontrowersjach dopiero w ostatniej chwili zgodził się na propozycję Merkel. Grecja bardzo liczyła na korzystne warunki kredytowe w strefie euro, co popierało wiele państw tej strefy, ale stanowisko Niemiec było nieprzejednane. Niektórzy komentatorzy niemieccy uważali to nawet za pewnego rodzaju zdradę Niemiec wobec Grecji – [zob. R. von Heusinger 2010).

Po drugie – za niezwykle populistyczne uznano dążenie Merkel do takiej modyfikacji zasad w funkcjonowaniu strefy euro, aby dopuszczały w przyszłości możliwość rygorystycznego wykluczenia z niej nie tylko Grecji, lecz także innych potencjalnych członków łamiących notorycznie obowiązujące tam kryteria. Postulat ten odrzuciły inne kraje strefy euro, łącznie z Francją. Merkel zaproponowała powołanie w Eurogrupie zespołu ekspertów, którzy w najbliższym czasie mieli przygotować zasady stosowania sankcji lub nawet wykluczenia kraju

członkowskiego. Było to do tej pory formalnie niemożliwe, gdyż zgodnie z Traktatem Lizbońskim wszelkie zmiany jego postanowień wymagały podczas głosowania jednomyślności wszystkich krajów członkowskich, co wykluczało możliwość szybkiego rozwiązania powyższej kwestii – zob. [Dieter 2010: 2–3].

Po trzecie – zasygnalizowane wyżej tendencje w postawie polityków i mediów RFN zostały krytycznie ocenione jako pewnego rodzaju niemieckie fobie antygreckie, które doprowadzą do ujawnienia się w Grecji tendencji antyniemieckich. Równocześnie Niemcy winny były zmierzać do udzielenia Grecji potencjalnych kredytów o niższej stopie procentowej. Nawet załamanie się greckiego systemu bankowego nie doprowadziłoby do bezpośrednich zagrożeń dla Niemiec. Na ok. 3500 mld \$ kredytów udzielonych przez banki niemieckie zagranicą (według danych z września 2009 r.) na banki greckie, głównie państwowe, przypadało tylko 43 mld \$, czyli 1,2 % całości niemieckich wierzycielności zagranicznych. Nie jest to kwota, która zachwiałaby niemieckim systemem finansowo-bankowym. Tym bardziej niezrozumiała była postawa Merkel wobec Grecji jako członka strefy euro w UE – zob. [Muenchau 2010]

Sprawa przyznania Grecji kredytów oraz uratowania jej wiarygodności finansowej przeciągnęła się do końca kwietnia 2010 r. Wynikało to głównie ze stanowiska rządu CDU/CSU/FDP i osobiście kanclerz Merkel, która chciała przeciągnąć powyższą sprawę do 9 maja 2010 r., a więc do terminu wyborów regionalnych w Północnej Nadrenii-Westfalii o wspomnianych już wyżej potencjalnie niekorzystnych dla chadecji i liberałów implikacjach w Berlinie. Pod koniec kwietnia 2010 r. nie można już było dłużej czekać z decyzją o przyznaniu kredytu, gdyż rząd grecki zwrócił się oficjalnie o udzielenie kredytów zarówno do UE, jak i MFW. Grecja zgłosiła zapotrzebowanie na kredyt w wysokości 45, a nie jak wcześniej zakładano ok. 25 mld euro jako pierwszej transzy do końca maja 2010 r. Brak uzyskania przez Grecję takiego kredytu do 19 maja 2010 r. byłby równoznaczny z utratą przez nią międzynarodowej wiarygodności finansowej, prowadząc w ostateczności do konieczności ogłoszenia przez nią bankructwa jako państwa oraz członka strefy euro UE. W tej sytuacji zwiększyły się naciski na rząd federalny zarówno ze strony Francji, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, jak i MFW i Banku Światowego. Dlatego przyjętej przez Merkel strategii i taktyki nie dało się już utrzymać i uzgodniono wstępnie, iż wkład MFW winien wynieść 15 mld \$, a krajów strefy euro 30 mld euro. Podział gwarancji kredytowych przypadających na poszczególne kraje strefy euro ilustruje poniższa tabela.

Tabela 1. Podział gwarancji kredytowych dla Grecji na poszczególne kraje strefy euro

Kraj	Udział procentowy	Suma w mld euro
Niemcy	27,92	8,376
Francja	20,97	6,290
Włochy	18,42	5,527
Hiszpania	12,24	3,673
Niderlandy	5,88	1,764
Belgia	3,58	1,073
Austria	2,86	0,859
Portugalia	2,58	0,774
Finlandia	1,85	0,555
Irlandia	1,64	0,491
Słowacja	1,02	0,307
Luksemburg	0,26	0,077
Cypr	0,20	0,061
Malta	0,09	0,028

Źródło: Europejski Bank Centralny za ARD z dnia 23 kwietnia 2010 r., – www.tagesschau.de
Wysokość wkładu kredytu poszczególnych państw strefy euro formalnie uzgodnili wstępnie ministrowie finansów 22 kwietnia 2010 r., ale musiało ono uzyskać dodatkowo aprobatę parlamentów poszczególnych krajów członkowskich. Kredyt był oprocentowany na ok. 5%. W sumie Niemcy musiały podnieść swój wkład o ponad 100% w stosunku do wstępnych założeń z lutego i marca 2010 r.

Regulacja powyższa odnosiła się dorywczo do 2010 r. Natomiast w latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW miały przekazać Grecji łącznie gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro. Dlatego też przedstawiciele UE oraz MFW uzgadniali w Atenach szczegóły porozumienia oraz przyszłej strategii stabilizacji finansowej dla Grecji. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytu była obawa – czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go i wykupi papiery dłużne w przewidzianym terminie? Mimo wielu początkowych wahań państwa Eurogrupy zdecydowały się od połowy 2010 r. na ściśle współdziałanie z instytucjami UE w kierunku tworzenia stałego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF ustanowionego 7 czerwca 2010 r.) w celu udzielania w wyjątkowych sytuacjach nadmiernie zadłużonym krajom strefy euro gwarancji kredytowych. Obok Grecji z kredytu powyższego musiały skorzystać takie kraje UE jak: Portugalia i Irlandia. Istniało w dalszym ciągu realne niebezpieczeństwo pogłębienia się zadłużenia Hiszpanii i Włoch. W ciągu okresu ponad roku od czerwca 2010 r. do lipca 2011 r. EFSF dysponował kapitałem w wysokości ok. 240 mld euro, którego zasoby na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. zostały podniesione do 440 mld euro, zakładając ich optymalne podniesienie w przyszłości nawet do 750 lub nawet 780 mld euro po wyrażeniu na to zgody podczas procesu ratyfikacyjnego w parlamentach Eurogrupy. W dniu 21 lipca 2011 r. powołano do życia na szczycie UE stały mechanizm

ratunkowy – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Winien on zostać ratyfikowany przez parlamenty Eurogrupy do połowy 2012 r. i zostać wyposażony w kapitał o wysokości 700 mld euro, z czego 500 mld euro będzie mogło zostać przekazane w formie niskooprocentowanych kredytów dla najbardziej zadłużonych krajów, a pozostałe 200 mld euro pozostaną w rezerwie. Hipotetycznie przewiduje się perspektywicznie podniesienie wkładu finansowego ESM nawet do 1 biliona euro. Dodatkowo 80 mld euro zostało przeznaczone na doraźne udzielanie kredytów krajom potrzebującym w szczególnych sytuacjach. Każdorazowo decyzję o przyznaniu kredytu gwarancyjnego będą podejmowali ministrowie finansów Eurogrupy. Największy wkład kapitałowy do ESM wniosą Niemcy, wyrażając zgodę na zasilenie w ciągu 5 lat kwoty jego wkładu finansowego w wysokości 22 mld euro. Dodatkowo przejęły one największe gwarancje kredytowe ESM do wysokości 168 mld euro – zob. [European Commission 2012].

W tym kontekście należy podkreślić, iż od lata 2011 r. coraz bardziej nabrzmiała stawała się sprawa ratowania Grecji przed możliwym bankructwem. Wprowadzie na kolejnych szczytach Eurogrupy 21 lipca oraz 26–27 października 2011 r. w Brukseli uzgodniono wyrażenie wstępnej zgody odnośnie do udzielenia Grecji kolejnych gwarancji kredytowych z funduszu EFSF w wysokości ok. 130 mld euro przy równoczesnej redukcji o 50% jej zadłużenia. Sprawa powyższa była jednak bardzo skomplikowana i przeciągnęła się do początku marca 2012, gdyż towarzyszyły jej równocześnie zarówno protesty i zawirowania polityczne w Grecji, jak i wątpliwości Komisji Europejskiej, EBC i MFW – czy rząd i parlament grecki są w stanie podjąć konkretne kroki na polu niezbędnych oraz niepopularnych w społeczeństwie cięć budżetowych, jak również do podjęcia działań stabilizujących sytuację w kraju? Jednocześnie kraje Eurogrupy musiały brać pod uwagę ryzyko implikacji ewentualnego bankructwa Grecji nie tylko dla strefy euro i UE, ale dla całej Europy: por. [Hartmann, Malamatina 2011]. Dopiero po utworzeniu rządu fachowców Lukasa Papademosasa uzyskał on niezbędne pełnomocnictwa parlamentu greckiego do ostatecznego przyjęcia drugiego „pakietu ratunkowego” ze strony Komisji Europejskiej, EBC i MFW na przełomie lutego i marca 2012 r. W ujęciu syntetycznym istotę powyższego porozumienia w kontekście towarzyszących mu okoliczności można ująć następująco:

- Podjęcie spóźnionej w czasie redukcji ogólnego zadłużenia Grecji o 50% z 325 mld euro jej długu (z czego na wierzycieli prywatnych przypada 206 mld euro), stanowiących 160 % Produktu Krajowego Brutto (BIP).
- Wierzyciele prywatni zobowiązali się warunkowo dobrowolnie zredukować zadłużenie Grecji do ok. 100 mld euro, a reszta zadłużenia przypada na kraje Eurogrupy, EBC oraz inne kraje.
- Kraje Eurogrupy udziela Grecji kolejne gwarancje kredytowe w wysokości 130 mld euro na obsługę kolejnych rat zadłużenia oraz wykupu papierów wartościowych i akcji.

- EBC wykupił od 2010 r. greckie papiery wartościowe o łącznej wartości 25 mld euro i zadeklarował ich dalszy wykup, niezależnie od notowań przez agencje ratingowe wiarygodności kredytowej Grecji na rynkach kapitałowych – zob. [Alles für die Hälfte. Beteiligung an Griechenlands Schuldenschnitt 2012]

Zasygnalizowane powyżej decyzje odnośnie do „drugiego pakietu ratunkowego” stanowiły przełom w walce z kryzysem zadłużenia Grecji, ale nie przesądziły jeszcze ostatecznie o jego powodzeniu. Wynikało to z faktu, iż nadal utrzymuje się niska wiarygodność kredytowa Grecji, a jej gospodarka nie jest w stanie wyjść z utrzymującej się od czterech lat ostrej recesji. Nie ma też możliwości szybkiego rozwiązania kwestii zadłużenia oraz przywrócenia pełnej stabilności finansowej Grecji. Według najbardziej optymistycznych prognoz osiągnięcie przez Grecję redukcji zadłużenia wewnętrznego z obecnego 160% do 120 % może nastąpić dopiero w 2020 r.

Dotychczasowym ukoronowaniem działań UE w kierunku przywrócenia zachwianej od 2010 r. stabilności finansowej było podpisanie 2 marca 2012 r. przez przywódców 25 państw UE „Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową” zob. [Portal Unii Europejskiej 2012]. Traktat powyższy, określany często jako pakt fiskalny, posiada charakter umowy międzyrządowej, którą poza 17 krajami strefy euro podpisały pozostałe państwa członkowskie UE poza Wielką Brytanią i Czechami. Jego najistotniejsze postanowienia dotyczą takich kwestii, jak:

- Zobowiązania państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, w tym zwłaszcza utrzymywania swojego deficytu strukturalnego zadłużenia na poziomie 0,5 % PKB, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, w tym między innymi z powodu poważnego załamania gospodarczego, wywołwanego przez ważne czynniki zewnętrzne.

- Nowa reguła winna być w ciągu roku po wejściu w życie Traktatu w 2013 r. wpisana do prawodawstwa każdego z krajów, a jej niewprowadzenie, jak również posiadanie deficytu strukturalnego może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo do nałożenia kary do wysokości 0,2% PKB.

- Państwa Eurogrupy będą obligatoryjnie odbywały spotkania dwa razy w roku, w których będą miały prawo uczestniczyć państwa sygnatariusze nieposiadające wspólnej waluty euro w odniesieniu do spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania”.

- Traktat powyższy wejdzie w życie z chwilą jego ratyfikacji przez 12 państw.

Generalnie można stwierdzić, iż z punktu widzenia politycznego powyższy pakt fiskalny został oparty w większości na założeniach i propozycjach forsowanych przez Niemcy od jesieni 2011 r. Odzwierciedla on także w pewnym stopniu aspiracje Francji, zmierzającej do ograniczenia debaty na temat przyszłości stre-

fy euro do grona państw posiadających wspólną walutę. Pod względem prawnym widoczna jest tendencja do wyciągnięcia reform instytucjonalnych strefy euro poza porządek prawny traktatów UE. Winno to z jednej strony uprościć proces podejmowania decyzji, a z drugiej ograniczyć jeszcze w większym stopniu rolę instytucji unijnych.

IMPLIKACJE POLITYCZNE PAKTU FISKALNEGO DLA DALSZEGO FUNKCJONOWANIA UE

Twórcy paktu fiskalnego – kanclerz Merkel i prezydent Sarkozy, określani w mediach często jako „Merkozy”, na wspólnej konferencji prasowej w Paryżu 5 grudnia 2011 r. – zob. [Pressestatements 2011], poprzedzającej szczyt UE w Brukseli z 8 grudnia 2011 r., sformułowali w piśmie do przewodniczącego Rady Europejskiej Hermanna van Rompuy’a ogólne założenia strategii dla przezwyciężenia kryzysu zadłużenia, wyszczególniając w niej następujące postulaty pod adresem państw strefy euro:

1) sankcje muszą następować automatycznie za nieprzestrzeganie przez państwa obowiązujących zasad deficytu strukturalnego i mogą być zablokowane tylko przez kwalifikowaną większość 85% głosów państw członkowskich,

2) jeśli nie uda się uzyskać zgody na przyjęcie powyższych zasad przez wszystkich członków UE, to muszą one bezwzględnie obowiązywać członków strefy euro, a kontrolę nad ich przestrzeganiem winien przejąć Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który nie może jednak unieważniać budżetów pojedynczych państw narodowych,

3) UE będzie zainteresowana zwiększeniem udziału sektora prywatnego we wspomaganiu finansowania rozwoju i inwestycji, dbając ze swej strony o bezpieczną lokatę kapitału,

4) Niemcy i Francja będą zabiegały o to, aby stały fundusz gwarancyjny ESM zaczął obowiązywać w trybie przyspieszonym od początku 2013 r.,

5) szefowie państw i rządów Eurogrupy będą się spotykali raz w miesiącu jako rząd gospodarczy, a ich celem będzie wzmocnienie konkurencyjności oraz przyspieszenie wzrostu gospodarczego,

6) EBC winien zachować swoją niezależność, ale Francja i Niemcy odrzucają jednoznacznie wyrażenie zgodny na emisję eurobonów przez EBC,

7) Francja i Niemcy deklarują ścisłą współpracę w działaniu na rzecz przezwyciężenia kryzysu strefy euro, dając sygnał rynkom finansowym na całym świecie, iż UE chce uregulować kwestę zadłużenia oraz dać impuls do wzrostu gospodarczego – zob. [Strategie zur Überwindung der Staatsschuldenkrise 2012].

Postulaty powyższe zostały z nieistotnymi zmianami uwzględnione w omówionych wyżej postanowieniach paktu fiskalnego z 2 marca 2012 r. W chwili pisania niniejszego tekstu pod koniec marca 2012 r. nie można oczywiście przesą-

dział, w jakim stopniu jego postanowienia zostaną zrealizowane. Nie ulega jednak wątpliwości, iż zarówno sposób jego przygotowania, jak i towarzyszące im okoliczności polityczne wskazują na to, iż mogą one spowodować określone implikacje dla zmian w odniesieniu do dalszego funkcjonowania UE. W tym miejscu ograniczam się jedynie do syntetycznego sformułowania kilku tez, hipotez oraz ocen w powyższym zakresie:

- Z przeprowadzonej wyżej analizy wynika, iż w dobie kryzysu strefy euro Niemcy osiągnęły na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. nie tylko silną pozycję gospodarczą, ale także polityczną w UE. Większość postanowień pakietu fiskalnego została przeforsowana przez Niemcy. Francja zachowała natomiast pozycję pierwszoplanowego partnera Niemiec, którym w wielu rozwiązaniach szczegółowych musiała wyjść naprzeciw. Merkel i Sarkozy przenieśli centrum decyzyjne UE do strefy euro, gdzie z ich inicjatywy podejmowano zasadnicze decyzje, które następnie formalnie akceptowały zarówno Rada Europejska, jak i Komisja Europejska. Natomiast zdecydowanie ograniczono kompetencje Parlamentu Europejskiego w tym zakresie.

- Może to w konsekwencji doprowadzić do wykrystalizowania się w przyszłości w UE „twardego jądra” wokół strefy euro, któremu będzie patronował pod względem politycznym duet Niemcy-Francja. Nowy premier włoski Mario Monti od listopada 2011 r. usilnie zabiega o szybkie uzdrowienie gospodarki swego kraju, aby Włochy wraz z Niemcami i Francją mogły utworzyć pewnego rodzaju „Trio Eurogrupy”. Zasadniczym pytaniem jest, czy dokonująca się marginalizacja instytucji UE jest działaniem doraźnym, czy też długofalowym. Czy dojdzie do ustanowienia „Europy dwóch prędkości” w odniesieniu do zagrożonych pogłębieniem kryzysu krajów południowoeuropejskich oraz bardziej stabilnych na północy? – zob. [Popławski 2012].

- Po początkowych wahaniach od jesieni 2011 r. Niemcy zdecydowały się wszelkimi siłami ratować strefę euro, forsując zarówno przejęcie II pakietu ratunkowego dla Grecji, jak też pakt fiskalny i ESM. Doprowadzenie do upadłości Grecji oraz potencjalnie Portugalii, Hiszpanii i innych krajów, nie leży bowiem ani w interesie ekonomicznym, ani też politycznym Berlina. Są one ważnymi partnerami handlowymi Niemiec, a przedłużający się kryzys strefy euro osłabia pozycję międzynarodową nie tylko UE, ale również samych Niemiec. Niemcy ze względu na ograniczone zasoby nie są zdolne do narzucenia dominacji UE i całej Europie, lecz muszą poszukiwać rozwiązań kompromisowych, uwzględniających również interesy swoich partnerów – por. szerzej [Beckert, Schreck 2012: 7–15].

- Z dotychczasowych ocen strategii Niemiec i Francji w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro wynika, iż załączkiem powstawania tzw. „rządu europejskiego” staną się regularne spotkania szefów rządów i państw Eurogrupy. Są one ponadto w stanie przeforsować swoje decyzje zarówno na forum Rady Europejskiej, jak i Rady Europy. Na jej posiedzeniach zapadają najważniejsze decyzje polityczne

i gospodarcze. Taka sytuacja utrzyma się również w najbliższej przyszłości. Natomiast Komisja Europejska będzie się musiała przede wszystkim koncentrować na realizacji stosownych zaleceń, jak też kontrolować przestrzeganie przez kraje członkowskie prawa europejskiego, w tym również praktycznego wdrażania w przyszłości postanowień paktu fiskalnego – [Felber 2012: 29–34].

- Poważnym wyzwaniem dla przyszłego funkcjonowania UE będzie sprawa relacji między państwami członkowskimi strefy euro a pozostałymi członkami UE. Opierając się na genezie paktu fiskalnego, można hipotetycznie założyć, iż Niemcy oraz Francja będą raczej zainteresowane, aby na forum Eurogrupy zapadały kluczowe decyzje finansowe i polityczne, które następnie byłyby prezentowane na szerszych gremiach unijnych. Może to doprowadzić w określonej perspektywie czasowej do powstania UE „dwóch prędkości”, osłabiając w istotny sposób spójność instytucji unijnych oraz zakres współdziałania wspólnoty europejskiej, jak też wzajemną współpracę wszystkich państw członkowskich. Sytuacja taka może się już ujawnić w toku dalszych prac nad budżetem UE 2014–2020 – zob. [Ohr 2012: 23–28].

Reasumując, należy stwierdzić, iż praktyczna realizacja paktu fiskalnego będzie miała wiele implikacji politycznych dla dalszego funkcjonowania UE.

WNIOSKI KOŃCOWE

Z analizy polityczno-prawnych aspektów kryzysu zadłużenia strefy euro UE w latach 2010–2012 wynikają wnioski o charakterze ogólnym:

1. Geneza i istota aktualnego kryzysu zadłużenia strefy euro UE wynika zarówno z przesłanek gospodarczo-finansowych, jak i politycznych. Został on przyspieszony przez skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego od 2008 r., ujawniające się od końca 2009 r. na przykładzie Grecji i innych krajów strefy euro (Portugalia, Hiszpania, Irlandia i Włochy) trudności przestrzegania kryteriów konwergencji UGW UE oraz poważne trudności gospodarczo-finansowe. Obniżyło to poważnie ich wiarygodność finansową, stawiając równocześnie pod znakiem zapytania ich zdolność do uzyskiwania oraz obsługi nowych kredytów na rynkach kapitałowych. Grecja stanęła przed groźbą realnego bankructwa.

2. W ciągu 2010 r. powyższy kryzys zadłużeniowy przekształcił się w kryzys polityczny w odniesieniu do funkcjonowania UE, która nie dysponowała określonymi instrumentami jego szybkiego rozwiązania. Zmusiło to Eurogrupę na czele z Niemcami i Francją do poszukiwania nowych środków i metod w działaniu na rzecz przezwyciężenia powyższego kryzysu. Doszło najpierw do udzielenia doraźnych osłon gwarancyjnych, a następnie stworzenia w latach 2010–2011 w ramach Eurogrupy stałych instrumentów gwarancji kredytowych Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM), zasilanych przez poszczególne państwa członkowskie stosownie do wiel-

kości posiadanych zobowiązań, do potencjału gospodarczego oraz zasobów finansowych. Ukoronowaniem powyższych działań było podpisanie 2 marca 2012 r. paktu fiskalnego, zarówno przez 17 krajów strefy euro, jak i pozostałe państwa członkowskie UE poza Wielką Brytanią i Czechami, który po ratyfikacji co najmniej 12 członków strefy euro winien wejść w życie z początkiem 2013 r.

3. W toku działań na rzecz przezwyciężenia kryzysu strefy euro w latach 2010–2012 doszło do wyraźnego umocnienia pozycji politycznej Niemiec jako największego płatnika netto do budżetu UE. Poprzez zacieśnienie współpracy Niemiec z Francją doszło stopniowo do zmiany układu sił w łonie strefy euro oraz całej UE. Inicjatywy i propozycje uzgadniane wcześniej bilateralnie przez kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy'ego były z reguły bez większych sprzeciwów przyjmowane następnie w ramach Eurogrupy i akceptowane przez większość państw unijnych. Wejście po ratyfikacji w życie paktu fiskalnego doprowadzi do dalszego umocnienia się pozycji szefów państw i rządów Eurogrupy, którzy będą się regularnie spotykali raz w miesiącu. W zamiarach przywódców Niemiec i Francji spotkania powyższe winny stopniowo przekształcać się w pewnego rodzaju załączek „europejskiego rządu gospodarczego”, którego kompetencje będą w dużej mierze koncentrowały się między innymi na dokonywaniu wnikliwych ocen stabilności finansowej Eurogrupy, aby nie dopuścić w przyszłości do powtórzenia się podobnych kryzysów finansowych oraz podejmować działania w kierunku dalszej poprawy koniunktury i wzrostu gospodarczego. Do niektórych spotkań Eurogrupy będą dopraszani przedstawiciele pozostałych państw członkowskich, którzy podpisali pakt fiskalny, w tym także Polska.

4. W chwili przygotowania artykułu pod koniec marca 2012 r. kryzys zadłużeniowy strefy euro nie został jeszcze przezwyciężony. W odniesieniu do zadłużenia Grecji można sformułować zarówno scenariusze optymistyczne, jak i pesymistyczne, nie wykluczając jednoznacznie wystąpienia kontrolowanej upadłości. Natomiast podpisany 2 marca 2012 r. pakt fiskalny wydaje się tworzyć przesłanki polityczne przekształcenia Eurogrupy w „twarde jądro” UE. Może to w określonej perspektywie czasowej doprowadzić bądź to do dalszych podziałów i kontrowersji, bądź stabilizacji i konsolidacji w łonie integrującej się Europy. Trudno też jednoznacznie ocenić możliwe implikacje powyższej tendencji dla roli i miejsca UE w szybko postępującym procesie globalizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Aller für die Hälfte. 2012. *Beteiligung an Griechenlands Schuldenschnitt*, München www.sueddeutsche.de (access 1.06.2012).
- Beckert J., Schreck W. 2012/4. *Die Fiskalkrise und die Einheit Europas* „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 4, Berlin.
- Bendiek A., Lippert B., Schwarzer D. 2011. *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, [in:] *SWP-Studie S. 18 Juli Berlin*, www.swp.berlin.de (access 1.06.2012).

- Bourgeot R., Schulze S. 2011. *La France et l'Allemagne dans la crise de l'Euro : Intérêts divergents et avenir collectif*, IFRI, Paris.
- Busch K., Henschel D. 2011. *Europa am Scheideweg. Wege aus der Krise*, [in:] F. Stiftung, *Internationale Politikanalyse*. März, Pdf, Bonn, www.fes.de.
- Cortez B., Vogel T. 2012/13, *Finanztransaktionssteuer – Möglichkeiten und Grenzen* „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr 13, Berlin.
- Cziomer E. 2012. (co-ed. and co-author), *Przesłanki i następstwa kryzysu UE dla Europy i świata*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” (in print, date of publication: September 2012) Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków.
- Cziomer E. 2005. *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Elipsa, Warszawa.
- Cziomer E. 2010. *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Elipsa Warszawa.
- Cziomer E. 2011. *Od światowego kryzysu światowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec*, [w:] *Rocznik Integracji Europejskiej*, B. Koszel (red.), Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań.
- Dieter H. 2010. *Legatimität und Souveränität. Ein Gläubiger der letzten Instanz für die Eurozone* „SWP –Aktuell“, Nr 23 März, Berlin, www.swp.berlin.de (access 1.06.2012).
- Europa. Portal Unii Europejskiej, http://europa.eu/index_pl.htm (access 1.06.2012).
- European Commission. 2012, http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf (access 1.06.2012).
- Eurozone Crisis*. 2011. http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/CADRE_EN.asp (access 1.06.2012).
- Felber Ch. 2012. *Rettungsprogramm für den Euro*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr 13, Berlin.
- Flouzat-Osmont A. 2010. *L'avenir de la zone euro: questions et hypothese*, „Politique étrangère“, nr 3, Ifri, Paris.
- Gostyńska A., Tokarski P. 2012. *Spór o pakt fiskalny – analiza i ocena*, „Biuletyn PISM“, nr 17, Warszawa.
- Grandt M. 2010. *Der Staatsbankrott kommt !Hintergründe, die man kennen muss*, Rottenburg.
- Grosse T.S. 2011. *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, nr 3, Centrum Europejskie Natolin.
- Guerot U., Leonard M. 2011. *Die neue deutsche Frage: welches Deutschland braucht Europa?*, [in:] *European Council on Foreign Policy*, Berlin.
- Hartmann D., Malamatina M. 2011. *Krisenlabor Griechenland. Finanzmärkte, Kämpfe*.
- Herzog B. 2011. *Wohin steuert die europäische Wirtschafts –und Währungsunion. Lehren aus der Staatsschuldenkrise für die europäische Wirtschaftspolitik* „Positionen. Konrad Adenauer Stiftung“, Nr 19, Sainkt –Augustin, www.kas.de (access 1.06.2012).
- Von Heusinger R. 2010. *Der Verrat. Leitartikel zu Griechenland*, „Frankfurter Rundschau“, 26.03.2010 r., Frankfurt am Main.
- Huckstorf A. 2011. *Die Krise in der Eurozone* „SWP Literaturrecherche – Eurozonenkrise“, <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/SWP> (access 1.06.2012).
- Kaczor M., Tokarski P. (red.). 2011. *Gospodarka Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Kipp J.J., Morrien R. 2010. *Stattbankrott voraus. Hintergründe, Strategien, Chancen*, München.
- Krakowski A. 2011. *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 2, Warszawa.
- Leppenkuper U. 2011. *Mitterrand und Deutschland. Der enträselte Sphinx*, Oldenburg, München.
- Leonard M. Krastew I. 2011. *Widmo Europy wielobiegunowej*. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Muenchau W. 2010. *Oh, du teures Hellas. Die –Phobie der Kanzlerin*, „Financiel Times Deutschland“, 31.03.2010, Berlin, www.ftd.de (access 1.06.2012).
- Ohr R. 2012. *Wie viel Euro braucht Europa?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, nr 13, Berlin.

- Orłowski W. 2011. *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Warszawa.
- Popławski K. 2012. *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, [w] *Ośrodek Studiów Wschodnich*, Warszawa, www.osw.waw.pl (access 1.06.2012).
- Portal informacyjny Unii Europejskiej EurActiv, <http://www.euractiv.pl/> (access 1.06.2012).
- Pressestatements. 2011. *Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy*, www.bunderegierung.de, Berlin.
- Schuldenkrise in der Eurozone*. 2011. SWP, Berlin <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/finanz-und-schuldenkrise.html> (access 1.06.2012).
- Strategie zur Überwindung der Staatsschuldenkrise*, 2012, www.bundesregierung.de (access 1.06.2012).
- Think Tank Directory Europe. 2010, <http://www.eu.thinktankdirectory.org> (access 1.06.2012).
- Tilford, Ph. Tilford S. 2011. *Why stricter rules threaten the Eurozone*, London.
- Treaty on stability, coordination and governance I the economic and monetary union. 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf (access 1.06.2012).
- Unia Europejska, <http://www.msz.gov.pl/Strona,glowna,1.html> (access 1.06.2012).
- Żukrowska K. 2009. *Budżet ogólny Unii Europejskiej*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

ABSTRACT

This paper focuses on selected political and legal aspects of the European Union Euro area crisis in 2010–2012. It consists of three parts, in which the author presents: the causes and nature of the crisis, the main directions of action to overcome the debt crisis and political implications of the European Fiscal Compact (Fiscal Stability Treaty, 2 March 2012) for the future of the EU. The main thesis is: the European debt crisis of the Euro area, especially Greece since the beginning of 2010, highlighted the inadequacy of Economic and Monetary Union (EMU) the EU. One important cause of the crisis was weak enforcement of fiscal discipline and facilitated rising public debts in some of the countries. There has been no fiscal policy coordination between Member States. This reduced the economic credibility of Greece and other southern countries of the Euro area. In response, Germany and France have combined measures to ease the debt crisis with financial assistance packages for Greece, Ireland, and Portugal. A financial assistance facilities, the European Financial Stability Facility (EFSF) and European Stability Mechanism (ESM) has been created to help stabilize the crisis (2010–2011). The most important achievement of this process is the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (called Fiscal Stability Treaty). It is an intergovernmental treaty which was signed by all of the member states of the European Union except the Czech Republic and the United Kingdom on 1 March 2012. The treaty will enter into force on 1 January 2013, if by that time 12 members of the Euro area have ratified it.

The ongoing crisis of the euro area has changed the functioning of EU decision-making mechanism in which the key role taken over by Germany and France. Around these two leading countries in the euro area may be in the years to forge a lasting division between “hard core” and the other Member States. It will be very important for further development of the euro area and the all EU.

Keywords: The European debt crisis, the euro area, political and legal aspects

Erhard Cziomer – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.