

Erhard Cziomer

## **WPROWADZENIE: PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA KRYSY UNII EUROPEJSKIEJ DLA EUROPY I ŚWIATA<sup>1</sup>**

Założeniem niniejszego tomu jest pogłębiona refleksja nad wybranymi przesłankami kryzysu Unii Europejskiej w aspekcie regionalnym i globalnym. Wyeksponowanie międzynarodowych aspektów trwającego od 2009 r. kryzysu UE wynika zarówno z profilu periodyku – „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, jak i kompetencji merytorycznych zaproszonych autorów. Szeroki zakres podjętej problematyki badawczej wymusił skoncentrowanie się na wybranych aspektach międzynarodowych kryzysu UE, który po trzech latach trwania, wciąż jest daleki jest od zakończenia.

Ograniczone ramy oraz przeglądowy charakter spowodowały rezygnację z zamieszczenia obszernych przypisów. Redaktor naukowy tomu przejmuje zarazem pełną odpowiedzialność za rzetelność podawanych w poniższej analizie danych oraz zawartych w niej ocen<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Podjęty na łamach „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” problem trwającego od przełomu 2009/2010 r. kryzysu Unii Europejskiej, wzbudził duże zainteresowanie specjalistów z różnych dziedzin. Znaczna liczba nadesłanych artykułów o charakterze interdyscyplinarnym skłoniła wydawcę i redaktora naukowego do przygotowania dwóch tomów KSM: pierwszy – „Prawno-polityczne wyzwania kryzysu Unii Europejskiej” (2012, nr 3) oraz drugi „Następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata” (2012, nr 4). Szeroki zakres merytoryczny obu tomów koncentruje się na złożonej, choć zarazem zróżnicowanej tematyce badawczej kryzysu strefy euro oraz funkcjonowania i przyszłości UE. Ze względów redakcyjnych cezurą końcową analiz zawartych w artykułach w obu tomach była wiosna 2012 r., natomiast we wprowadzeniu – jesień 2012 r. [przyp. redaktora naukowego i redakcji]

<sup>2</sup> Analiza poniższa nawiązuje w dużym stopniu do wcześniejszych prac autora nad światowym kryzysem gospodarczo-finansowym oraz zadłużeniem strefy euro. Zawierają one również obszerną

## Główne przesłanki i istota kryzysu UE

Większość opracowań naukowych i publicystycznych nie stosuje użytego wyżej pojęcia „kryzys UE”. Posługują się natomiast dwoma pojęciami – ogólnym „kryzys strefy euro”, lub węższym „kryzys zadłużenia strefy euro”, odnoszącym się do utrzymującego się od przełomu 2009/2010 kryzysu zadłużenia niektórych państw z tzw. eurogrupy. Przedłużający się okres zadłużenia objął w latach 2010–2012 głównie południowe kraje strefy euro: Grecję, Portugalię, Włochy, Hiszpanię oraz wyspiarską Irlandię (tzw. kraje PIIGS), ma jednak określone implikacje dla całej wspólnoty. Można zatem przyjąć tezę, że pogłębianie się zadłużenia niektórych krajów PIIGS, zwłaszcza Grecji, przekształciło się w latach 2010–2012 w kryzys systemowy, wywołujący zagrożenie dla funkcjonowania całej UE. Stąd wydaje się, że przyjęte w tytule sformułowanie „kryzys UE” jest całkowicie uzasadnione merytorycznie.

Przyczyny kryzysu UE są zatem wielorakie i obejmują różne płaszczyzny – polityczno-prawno-instytucjonalną, gospodarczą, społeczną, międzynarodową i wewnątrzpaństwową (w odniesieniu do interesów i celów poszczególnych państw eurogrupy i pozostałych członków UE). Niektóre zostały już częściowo przedstawione w różnych kontekstach w poprzednim numerze „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” (zob. zwłaszcza teksty: J. Barcza, M. Stolarczyka i A. Podrazy). Dlatego też celem poniższych uwag nie będzie szczegółowa analiza całości podjętego problemu, ale próba wyeksponowania najważniejszych przesłanek kryzysu zadłużenia strefy euro w aspekcie gospodarczym, a następnie syntetyczna ocena działań ratunkowych. W końcowej części wprowadzenia podjęta zostanie próba zasygnalizowania następstw kryzysu UE dla Europy i świata.

Za podstawowe przyczyny kryzysu strefy euro, rzutujące z kolei na niewydolność funkcjonalną całej UE, przyjmuje się odrzucenie na szczycie w Maastricht (grudzień 1991 r.) decyzji o przekształceniu Wspólnot Europejskich w unię polityczną, a następnie niekonsekwentne przestrzeganie ustanowionych wówczas kryteriów konwergencji.

---

bibliografię, zarówno źródeł, jak i obszernej literatury przedmiotu. Zob.: E. Cziomer, *Od światowego kryzysu światowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 33–50; idem, *Polityczno-prawne aspekty kryzysu strefy euro Unii Europejskiej*, „Annales UMCS Lublin” 2012, Vol. 39, s. 25; idem, *Wyzwania politycznej integracji Unii Europejskiej w dobie globalizacji i kryzysu strefy euro*, [w:] *Nowe strategie na nowy wiek. Granice i możliwości integracji regionalnych i globalnych*, konferencja UJ, 20 kwietnia 2012, s. 21 [oba artykuły w druku]. Z nowszych analiz polskich na powyższy temat zob.: *Globalizacja, integracja a kryzys gospodarczy*, red. J. Kundera, Wrocław 2010; Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej. Przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74; T. G. Grosse, *Systemowe uwarunkowania kryzysu strefy euro*, Warszawa 2010; idem, *Walka z kryzysem strefy euro i władzę w Europie (2010–2012)*, Warszawa 2012. Wszystkie zawierają obszerne bibliografie. Z literatury obcojęzycznej na szczególną uwagę zasługuje m.in. kontrowersyjna, obszerna publikacja czołowego eurosceptyka w Niemczech: T. Sarrazin, *Europa braucht den euro nicht. Wie uns politisches Wunschenken in die Krise gefuert hat*, Stuttgart 2012.

Skrótowno przyczyny powyższe można przedstawić następująco:

- zaniechanie w traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht (TUE, 1992) zapisu o utworzeniu unii politycznej, ze względu na sprzeciw (zwłaszcza Wielkiej Brytanii) lub obawy innych państw członkowskich,
- brak wypracowania w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW, 1992–1997) przejrzystych kryteriów i spójnych mechanizmów nadzoru finansowego ze strony Komisji Europejskiej, koniecznych wobec utrzymywania się poważnej asymetrii między gospodarkami poszczególnych krajów członkowskich oraz braku ich konkurencyjności, zwłaszcza w łonie eurogrupy,
- ograniczenie kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) do regulowania wspólnej polityki pieniężnej UE w kontekście utrzymania zdecydowanie większych kompetencji państw członkowskich w zakresie ogólnej polityki budżetowej,
- permanentne nieprzestrzeganie kryteriów konwergencji UGW przez zdecydowaną większość państw członkowskich, w tym również Niemiec i Francji, co zdecydowanie utrudniło utrzymanie równowagi pieniężnej i przyczyniło się do powstania wysokich deficytów budżetowych poszczególnych państw członkowskich (głównie z powodu rozbudowanej polityki społecznej oraz konieczności wywiązania się z nadmiernych obietnic wyborczych),
- utrzymywanie się różnic interesów między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz odmiennych wizji UE ich przywódców, oraz nasilający się deficyt demokratycznej legitymizacji organów i instytucji unijnych w Brukseli, co w istotny sposób utrudniło i wydłużyło okres wprowadzania niezbędnych reform, doprowadzając z reguły do rozwiązań kompromisowych o charakterze międzyrządowym; proces ten uwidocznił się przede wszystkim w trakcie przygotowania i ratyfikacji traktatu lizbońskiego (2007–2009),
- negatywne następstwa kryzysu finansowo-gospodarczego w USA – ze względu na liczne nieprawidłowości i spekulacje bankowe, który od 2008 r. rozprzestrzenił się także w Europie, przyspieszając kryzys zadłużenia strefy euro i spadek produkcji, wzrost bezrobocia i pogorszenie sytuacji gospodarczo-społecznej w całej UE. Związany z negatywnymi tendencjami globalizacyjnymi światowy kryzys finansowo-gospodarczy doprowadził w latach 2008–2009 do destabilizacji Grecji, która dopiero w jesieni 2009 r. ujawniła narastające od dłuższego czasu nieprawidłowości dotychczasowej polityki fiskalnej oraz niezdolność do spłacania zadłużenia zagranicznego. Grecja stała się zatem niewiarygodnym dłużnikiem w strefie euro, podlegając silnej presji ze strony rynków kapitałowych oraz amerykańskich agencji ratingowych, które systematycznie obniżały jej wiarygodność kredytową. Tym samym straciła możliwość dalszego zaciągania pożyczek zewnętrznych z tytułu trudności w sprzedaży swoich obligacji oraz innych papierów wartościowych. W ślad za Grecją poszły w latach 2010–2012 inne kraje PIIGS – Portugalia, Irlandia, Hiszpania i Włochy, choć z innych przyczyn i nie w tak szybkim tempie. Stworzyło to dla państw eurogrupy, instytucji unijnych w Brukseli oraz całej UE nowe wyzwania i trudności. Stosownie do postanowień traktatów i prawa UE, kra-

je członkowskie nie mogły bowiem zaciągać pożyczek na pokrycie swoich długów zarówno od innych państw członkowskich, jak i EBC. Równocześnie UE nie dysponowała określonymi instrumentami czy mechanizmami ratowania zadłużonych państw strefy, których długi były zaciągane zarówno u wierzycieli państwowych, jak i licznych banków oraz instytucji prywatnych.

### **Ogólna ocena strategii działań ratunkowych na rzecz stabilizacji strefy euro**

Od początku 2010 r. sprawa skutecznego przeciwdziałania kryzysowi zadłużenia strefy euro stała się istotną przesłanką nie tylko dalszego istnienia eurogrupy, ale utrzymania spójności i dalszego rozwoju całej Unii. Zagadnienie powyższe zostało szeroko omówione przez wybranych autorów niniejszego tomu. W tym miejscu przedstawiona zostanie jedynie syntetyczna ocena strategii działań stabilizacyjnych strefy euro, obejmujących cztery fazy. Pierwsza trwała od początku 2010 do maja 2010 r., i obejmowała kontrowersje w łonie strefy euro, przede wszystkim niemiecko-francuskie, dotyczące pierwszego pakietu ratunkowego dla Grecji i udziału Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Faza druga (czerwiec/lipiec 2010 r. do października 2011 r.), to mozolne opracowywanie dwóch tymczasowych funduszy ratunkowych – pierwszy gwarantowany przez UE w wysokości 60 mld euro (tzw. Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej – EFSM), zastąpiony przez drugi, gwarantowany wyłącznie przez kraje eurogrupy (Europejski Instrument Stabilności Finansowej – EFSF), w wysokości do 400 md euro. Doszło wówczas, pomimo silnych różnic poglądów, do ścisłej współpracy Niemiec i Francji. Działania te nie przyniosły jednak pożądanej stabilizacji strefy. Faza trzecia (listopad 2011–marzec 2012), to czas ścisłej współpracy Niemiec i Francji, wypracowania drugiego pakietu ratunkowego dla Grecji (109 mld euro), forsowanego przez kanclerz Merkel oszczędnościowego paktu fiskalnego, oraz przygotowania wstępnych założeń Europejskiego Mechanizmu Finansowego (ESM). Faza ostatnia, czwarta (marzec–wrzesień 2012 r.), to narastanie kontrowersji w łonie eurogrupy, zwłaszcza po wyborze prezydenta Francji F. Hollande’a w maju 2012 r., głównie wokół modyfikacji dotychczasowej strategii oszczędnościowej Niemiec. Od końca czerwca do września 2012 r. kontrowersje powyższe obejmowały potrzebę ustanowienia nowych zasad pomocy finansowej w kontekście wciąż pogłębiającego się zadłużenia Grecji oraz poważnego zagrożenia finansowego w Hiszpanii i Włoszech.

Kluczowe pytanie w kontekście oceny wdrażania dotychczasowej strategii ratunkowej i stabilizacji strefy euro brzmi: dlaczego dotychczasowa strategia ratowania zadłużonych krajów strefy euro okazała się nieskuteczna oraz jakie są możliwości jej modyfikacji?

Można przyjąć, że forsowana przez Niemcy od początku 2010 r. strategia zwalczania kryzysu poprzez udzielanie zadłużonym krajom eurogrupy określonych gwarancji kredytowych na bardzo restrykcyjnych warunkach nie sprawdziła się. Kluczowe znaczenie w tym zakresie miał przykład Grecji, która uzyskała wspomniane gwarancje i pierwszy pakiet ratunkowy wiosną 2010 r. w celu pokrycia bieżących zobowiązań – za cenę wnikliwej kontroli ze strony przedstawicieli Komisji Europejskiej, EBC i MFV. Gwarancje powyższe pod presją Niemiec zostały jednak udzielone zbyt późno i nie przyniosły Grecji spodziewanej stabilizacji. Iluzoryczne były również oczekiwania wierzycieli, że gwarancje finansowe przyczynią się do zainicjowania przez rząd grecki głębokich reform fiskalnych oraz doprowadzą do odzyskania przez Grecję wiarygodności na rynkach finansowych. Fiasko tej pomocy zmusiło kraje eurogrupy do przyznania Grecji drugiego pakietu ratunkowego 11 lipca 2011 r. Na przełomie 2011/2012 r. wobec gwałtownego pogarszania się sytuacji gospodarczo-finansowej i masowych protestów społecznych w Grecji, przeprowadzono spóźnioną redukcję (o 50%) zadłużenia, udzielono wspomnianych wyżej gwarancji i świadczeń kredytowych. Dodatkowo EBC wykupił w latach 2010–2011 zastawione greckie papiery wartościowe, w wysokości 25 mld euro. Pomimo jednak dwukrotnej zmiany rządu w Grecji, nie doszło do poprawy sytuacji gospodarczo-finansowej. Od sierpnia 2012 r. nowy rząd grecki (konserwatywno-centrowy) w obliczu niespełnienia przyjętych warunków drugiego pakietu ratunkowego, zabiegał o wsparcie w najważniejszych krajach strefy euro i przyznanie Grecji dwuletniego moratorium na odroczenie wszelkich spłat zadłużenia zagranicznego.

Zasygnalizowane wyżej trudności Grecji stawiają pod znakiem zapytania celowość dalszego utrzymywania w takiej formie strategii działań ratunkowych. Na marginesie należy podkreślić, że obok Grecji, z tej kategorii gwarancji kredytowych skorzystały również pozostałe mniejsze kraje PIIGS – Irlandia (listopad 2010: 80 mld euro) oraz Portugalia (maj 2011: 85 mld euro). Rozwiązano dzięki temu pewne problemy doraźne, ale nie doprowadzono do przewyciężenia wszelkich zagrożeń kryzysowych na przyszłość. W obliczu pogarszającej się nieustannie od 2011/2012 r. sytuacji finansowej i gospodarczo-społecznej dużych krajów PIIGS – Hiszpanii i Włoch – Niemcy i Francja doprowadziły do ustanowienia sygnalizowanego już wyżej stałego instrumentu gwarancyjnego: ESM. Stanowił on ważne uzupełnienie podpisanego 2 marca 2012 r. paktu fiskalnego, który miał charakter układu międzyrządowego, a nie unijnego, gdyż podpisało go 25 państw członkowskich UE bez Wielkiej Brytanii i Czech. Przeworsowany przez kanclerz Merkel Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową, zawierał ostre rygory oszczędnościowe wraz z możliwością zastosowania wysokich sankcji finansowych dla sygnatariuszy nieprzestrzegających zasad konwergencji UGW. Ma on wejść w życie z chwilą ratyfikacji przez 12 sygnatariuszy. Wraz z podpisanymi wcześniej porozumieniami w ramach tzw. semestru europejskiego, pakt fiskalny miał się w intencji jego inicjatorów – Merkel i Sarkozy’ego

– przyczynić do lepszej koordynacji oraz bardziej efektywnego zarządzania gospodarką w UE. Z drugiej jednak strony wywołał ostrą krytykę wielu polityków i ekspertów, w tym z Francji i Niemiec. Jego głównym przeciwnikiem był między innymi socjalistyczny kandydat na prezydenta Francji F. Hollande, podkreślając że same rygory i groźby sankcji nie są w stanie przewyciężyć kryzysu strefy euro i całej UE. Podczas kampanii wyborczej sugerował nawet odmowę jego ratyfikacji po potencjalnym przejściu władzy we Francji na początku maja 2012 r. Równocześnie postulował potrzebę opracowania określonej strategii wzrostu gospodarczego. Poglądy Hollande’a znalazły uznanie w wielu krajach zwłaszcza zaś w Hiszpanii i Włoszech, zmuszając Niemcy do wyrażenia zgodny na wypracowanie odrębnej strategii działania wzrostu gospodarczego i zwalczania bezrobocia w UE. Doprowadziło to na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. do przyjęcia „Paktu na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, mającego uzupełnić pakt fiskalny o działania na rzecz rozbudowy inwestycji infrastrukturalnych w oparciu o kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz niewykorzystane fundusze spójności UE, o łącznej wysokości ok. 120 mld euro. Jest to jednak rozwiązanie doraźne, o charakterze symbolicznym, które w żadnej mierze nie może być traktowane jako realistyczna szansa przewyciężenia głębokiego zadłużenia niektórych krajów strefy euro oraz recesji w większości krajów UE. Nie oznacza też w praktyce istotnego przełomu w modyfikacji dotychczasowej strategii przewyciężenia kryzysu zadłużenia, choć nawet Niemcy coraz bardziej uświadamiały sobie konieczność dokonania w niej określonych korekt.

Sprawa modyfikacji dotychczasowej strategii stała się aktualna w przededniu przygotowywanego pod koniec czerwca 2012 r., wspomnianego już wyżej posiedzenia Rady Europejskiej. Adwersarzem A. Merkel chodziło o to, aby wygospodarować dodatkowe środki na ratowanie banków hiszpańskich, w wysokości ok. 100 mld euro, bez konieczności przyjęcia podobnych do Grecji formalnych zobowiązań kontrolnych. Włochom nie zależało na uzyskaniu bezpośredniego kredytu, lecz stworzeniu możliwości lepszej obsługi spłacanych długów oraz zaciągania nisko oprocentowanych kredytów, częściowo w ramach tzw. eurobonów, które miałyby być emitowane przez EBC. Ten ostatni postulat popierał też nowy prezydent Francji, gdyż pogarszający się stan gospodarki tego kraju nie wykluczał możliwości uzyskania przez Francję tańszych kredytów w formie eurobonów. O ile A. Merkel zgodziła się na określone ustępstwa wobec Hiszpanii w sprawie kredytu bankowego, o tyle jednak zdecydowanie odrzuciła wprowadzenie eurobonów, które w Niemczech są niemal powszechnie traktowane jako niebezpieczny instrument „uwspólnotowienia długów” strefy euro, grożący poważnymi stratami i komplikacjami finansowymi. Zachodzi bowiem obawa, że nieograniczona emisja i sprzedaż eurobonów przez EBC mogłaby poważnie zwiększyć ryzyko gwarancyjne dla Niemiec jako największego płatnika w UE. W pewnym momencie obrad Rady Europejskiej kanclerz Merkel znalazła się niemal w izolacji, ale ostatecznie nie przyjęto wspomnianego postulatu włoskiego. Kanclerz Niemiec nie wykluczyła wprawdzie

w przyszłości znalezienia określonego rozwiązania kompromisowego w sprawie tzw. eurobonów, pod warunkiem jednak ratyfikacji i wejścia w życie paktu fiskalnego i ESM. Poszerzanie uprawnień państw strefy euro i UE przy korzystaniu z łatwiejszego dostępu do wspólnotowych gwarancji kredytowych winno jednak zostać połączone z zobowiązaniami zainteresowanych państw do rygorystycznego przestrzegania paktu fiskalnego oraz ustanowienia zapowiadanego na powyższym szczyście projektu utworzenia unii bankowej.

Rola Niemiec w kształtowaniu i realizacji strategii ratowania strefy euro okazała się kluczowa. Wynika ona głównie z potencjału gospodarczego tego państwa oraz dużego wkładu finansowego w pakiety ratunkowe i gwarancji kredytowe. Ilustruje to poniższa tabela.

Tabela 1. Zestawienie świadczeń finansowych i gwarancji kredytowych z tytułu ratowania strefy euro w latach 2010–2012 (dane w mld euro)

Rodzaj świadczeń/gwarancji kredytowych	Świadczenia /gwarancje ogółem	Wkład Niemiec ogółem	Uwagi
EFSM	60	12	
Pierwszy pakiet ratunkowy dla Grecji	83	17	
Ubezpieczenie funduszu gwarancyjnego (szacunki ekspertów Citigroup)	197	55	
Zakupy obligacji przez EBC do lipca 2012 r.	212	57	
Wkład MFW do pakietów ratunkowych	250	15	
Planowana wysokość ESM	700 (realnie do wykorzystania 500)	190	w tym świadczenia RFN gotówką (21,7 mld euro), oraz w formie eurogwarancji (168,3 mld)
Gwarancje z tytułu funduszu EFSF	780	253	obietnica RFN przekazania 95 mld euro
Zobowiązania z tytułu systemu rozliczeń EBC na wypadek rozpadu strefy euro	818	349	

Źródło: *Was kostet uns der Euro?*, „Handelsblatt”, 05.09.2012, s. 2–3.

W tabeli widoczne są zarówno zakres, jak i znaczny wkład Niemiec w świadczenia i gwarancje kredytowe w ramach poszczególnych instrumentów i pakietów ratunkowych dla zadłużonych krajów strefy euro (ogółem 941 mld euro). Należy jednak podkreślić, że świadczenia w ramach pakietów ratunkowych udzielane są na warunkach komercyjnych, wraz z obowiązkiem zainicjowania przez kraje zadłużone daleko idących reform wewnętrznych. Wkład finansowy RFN w pakiety

ratunkowe i kredyty gwarancyjne wynosi 27,6%. Z ich tytułu Niemcy otrzymują bieżące płatności za odsetki w wysokości ok. 5%. W sumie więc RFN doraźnie jest do tej pory największym beneficjentem kryzysu. Nie zmienia to jednak faktu, że w przypadku bankructwa i niewypłacalności zadłużonych państw, głównie Grecji, Niemcy poniosłyby największe straty finansowe. Budzi to zrozumiałą poważny opór społeczeństwa niemieckiego. Na podstawie reprezentatywnych badań ankietowych z lipca 2012 r., aż 54% respondentów było przeciwnych (przy 41% za, a 5% niezdecydowanych) udzielaniu pomocy i ratowaniu przez RFN strefy euro („Spiegel Online”, 5 lipca 2012 r.). Wzrastała też systematycznie liczba ekspertów, głównie prawników i ekonomistów, występujących publicznie przeciwko strategii angażowania się rządu federalnego w powyższe pakiety ratunkowe. Krytyczna ocena twardego stanowiska Merkel w sprawie paktu fiskalnego oraz eurobonów nie może być rozpatrywana bez uwzględnienia aktualnych uwarunkowań wewnętrznych w samych Niemczech. Należy bowiem podkreślić, że zarówno w odniesieniu do zatwierdzenia przez obie izby parlamentu, Bundestag i Bundesrat, drugiego pakietu ratunkowego dla Grecji, jak i ratyfikacji paktu fiskalnego i stałego funduszu ESM pod koniec czerwca 2012 r., Merkel trafiała na znaczny opór wewnętrzny, gdyż rząd CDU/CSU/FDP utracił większość koalicyjną i musiał przez określone ustępstwa polityczne uzyskać poparcie opozycyjnej SPD oraz Sojuszu 90'/Zielonych. W dodatku prezydent federalny J. Gauck nie mógł podpisać na przełomie czerwca i lipca 2012 r. ustawy ratyfikacyjnej ze względu na jej zaskarżenie w FTK, w tym Partii Lewicy oraz pierwszy raz w historii RFN, ugrupowania ponadpartyjnego „Więcej Demokracji”. Zgoda Trybunału na ratyfikację paktu fiskalnego i ESM wydana została dopiero 12 września 2012 r. i zawierała dwa warunki:

- a) Niemcy nie mogą przekroczyć progu gwarancji kredytowej FSM 190 mld euro, co musi zostać odpowiednio usankcjonowane prawnomiędzynarodowo przez pozostałych sygnatariuszy,
- b) Bundestag musi mieć bardziej precyzyjne informacje od rządu federalnego przed podejmowaniem wszelkich kluczowych decyzji w ramach polityki europejskiej, w tym zwłaszcza w zakresie finansowania pakietów ratunkowych.

FTK odrzucił natomiast skargę deputowanego współpracującego z CSU Petera Gauweilera o wstrzymanie ratyfikacji w związku z zapowiedzią szefa EBC, Mario Draghi, przystąpienia do nieograniczonego wykupu obligacji i papierów dłużnych krajów strefy euro. Decyzja powyższa wynikała z faktu, że EBC jest niezależnym organem UE i nie podlega jurysdykcji RFN. Z drugiej strony, na marginesie wspomnianego wyżej orzeczenia, FTK zastrzegł, że sprawa – w jakim stopniu decyzja szefa EBC wpłynie na wysokość świadczeń Niemiec w ramach ESM – zostanie rozpatrzona odrębnie, ale nie może stanowić przeszkody w ratyfikacji paktu fiskalnego i ESM przez rząd federalny. Gdyby w decyzja Draghi budziła w Niemczech kolejne wątpliwości, to rząd federalny musiałby się zwrócić z formalną skargą do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Realnie sytuacja taka jest jednak mało prawdopodobna. We wrześniu 2012 r. rząd federalny ratyfikował



zastrzeżenia FTK w formie odpowiedniej noty, która została przyjęta do wiadomości przez 25 sygnatariuszy paktu fiskalnego oraz ESM. Usunęło to ostateczną przeszkodę w formalnej ratyfikacji paktu fiskalnego oraz ESM przez Niemcy. Do października 2012 r. pakt fiskalny ratyfikowało osiem państw strefy euro, a w pięciu znajduje się on w końcowej fazie procedur parlamentarnych. Wśród większych krajów „siedemnastki”, które dotychczas ostatecznie nie ratyfikowały powyższych dokumentów, znajduje się jedynie Francja, gdzie pakt fiskalny jest ostro krytykowany na masowych wiecach, w tym przez związki zawodowe i organizacje społeczne, które utorowały prezydentowi Hollande’owi i socjalistom drogę do władzy w maju–czerwcu 2012 r. Można jednak założyć, że pakt fiskalny i ESM będą ostatecznie ratyfikowane przez 12 sygnatariuszy i wejdą w życie na początku 2013 r.

W kontekście przewidywanego wejścia w życie paktu fiskalnego i ESM powstaje pytanie, w jakim stopniu powyższa decyzja EBC wpłynie na uspokojenie rynków finansowych i stabilizację strefy euro. Decyzja EBC miała wyjątkowy charakter i wykraczała poza traktatowe uprawnienia, które zakazują bezpośredniego wspierania finansowego państw strefy euro. Doprowadziła do uspokojenia rynków finansowych, co z kolei mieściło się w ramach jego działania na rzecz ustanowienia stabilności finansowej strefy euro. W istocie jednak EBC umożliwił wyłącznie doraźnie zadłużonym krajom eurogrupy korzystniejszą sprzedaż swoich obligacji i papierów dłużnych. Na marginesie warto jednak podkreślić, że w latach 2010–2012 EBC dokonało już wykupu obligacji zadłużonych krajów strefy euro w wysokości 212 mld euro, co jednak nie uspokoiło rynków finansowych, ani też w sposób zdecydowany nie poprawiło sytuacji krajów zadłużonych. Można założyć, że decyzja EBC z 5 września była możliwa ze względu na nieoficjalne przyzwolenie kanclerz Merkel oraz niemieckiego ministra finansów Schaeublego, którzy z jednej strony widzą wiele trudności w realizacji dotychczasowej strategii Niemiec w działaniach na rzecz stabilizacji strefy euro, a z drugiej muszą się dodatkowo liczyć z oporem wewnętrznym przeciwko dalszemu podnoszeniu wysokości ESM w Bundestagu. Wyrazem tego był między innymi sprzeciw wobec powyższej decyzji EBC prezesa niemieckiego Banku Federalnego Jensa Weidmanna, który w przeszłości był doradcą finansowym i protegowanym kanclerz Merkel. Jego zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim faktu, że ze względu na masowy wykup papierów i obligacji dłużnych, EBC nie tylko przekracza swoje kompetencje, ale potencjalnie może też zakłócić stabilność kursu euro i przyczynić się do zwiększenia się inflacji o fatalnych skutkach dla Niemiec i innych krajów strefy euro. W praktyce decyzja EBC była więc związana z dodrukiem banknotów euro, stanowiąc możliwość uzyskania przez kraje strefy euro, w tym także Niemiec, dodatkowego czasu na poszukiwanie nowych rozwiązań kryzysu. Oficjalny przedstawiciel RFN w zarządzie EBC, Joerg Asmussen, były wiceminister finansów w rządzie CDU/CSU/FDP, jednoznacznie poparł decyzję Draghiego jako przejaw działania EBC na rzecz stabilności finansowej strefy euro. W swoim sprzeciwie Weidmann był jedynym wśród 17 szefów banków centralnych krajów strefy euro. Kanclerz Merkel nie zajęła oficjalnego

stanowiska w tej sprawie, sięgając tradycyjnie do metody „wysiedzenia”, czyli wy czekiwania na dalszy rozwój wydarzeń, związanych z wykupem obligacji przez EBC. Większość ekspertów i analityków jest przekonana, że powyższa decyzja EBC stanowiła jedyną możliwość reakcji, adekwatnej do zagrożenia na rynkach finansowych na przełomie sierpnia i września 2012 r. Jednak długofalowo nie rozwiąże to kryzysu strefy euro, gdyż po pierwsze, EBC ogranicza wykup papierów dłużnych tylko na okres 2–3 lat, a po drugie zadłużone kraje strefy euro będą musiały przy uzyskaniu gwarancji ich wykupu przez EBC przyjąć odpowiednie zobowiązania, zawarte w ESM i pakcie fiskalnym. Stąd też Hiszpania do tej pory zwleka ze złożeniem oficjalnego wniosku o uzyskanie pożyczki w wysokości ok. 100 mld euro na ratowanie swoich banków. Równocześnie zakłada się, że na wypadek powstania poważnych zagrożeń dla płynności i stabilności finansowej Hiszpanii oraz Włoch, a hipotetycznie również Francji, kraje strefy euro i EBC staną wobec niezwykle trudnego problemu dalszego powiększenia zasobów ESM, nawet do 2 bilionów euro w celu skutecznego przeciwdziałania spekulacjom giełdowym. Nie wydaje się to jednak realistyczne. W takiej bowiem sytuacji uzyskanie chociażby kolejnej zgody Niemiec na dalsze podnoszenie swego wkładu finansowego byłoby w obecnej tam konstelacji politycznej i finansowo-gospodarczej niemożliwe. Istota problemu polega na więc na tym, że nie ma całkowitej pewności, czy podjęta przez szefa EBC decyzja doprowadzi z jednej strony do uspokojenia rynków kapitałowych oraz zaprzestania dalszego podważania przez agencje ratingowe zdolności kredytowej strefy euro, a z drugiej wymusi na zadłużonych krajach strefy euro prowadzenie bardziej odpowiedzialnej polityki finansowej.

Reasumując, zasygnalizowane wyżej działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu strefy euro nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Nie doprowadziły ani do stabilizacji strefy euro, ani wypracowania spójnej koncepcji funkcjonowania całej UE. Wprawdzie Niemcom przy poparciu Francji udało się przeformować założenia paktu fiskalnego i instrumentu finansowego ESM, zmierzające do narzucenia krajom strefy euro ostrych rygorów oszczędnościowych, ale nawet po ratyfikacji, sprawa ich praktycznego wdrożenia pozostaje otwarta. Większość najważniejszych państw strefy, głównie Francja i Niemcy, nadal opowiada się za ratowaniem zadłużonych krajów PIIGS, ale z równoległe nie ustaje narastający opór ich społeczeństw, zwłaszcza w Grecji, Portugalii i Hiszpanii, z powodu rygorystycznych warunków realizacji polityki oszczędnościowej pod kontrolą tzw. Trójki (EBC, MFW i Komisji Europejskiej). Widoczna jest też wyraźna niechęć rządów Hiszpanii i Włoch do podporządkowania się powyższej kontroli za cenę przyjęcia określonych pakietów ratunkowych. Jesienią 2012 r. Grecja zabiegała o wspomniane wyżej moratorium na okres dwóch lat w sprawie narzuconych jej ostrych warunków oszczędnościowych, w tym znacznych cięć budżetowych na cele społeczne. Równocześnie Ateny zabiegają o uzyskanie kolejnej transzy kredytu w wysokości 31 mld euro dla zaspokojenia najpilniejszych potrzeb bieżących, mimo że nie wywiązują się z wielu przyjętych zobowiązań międzynarodowych.

Wiele wskazuje na to, że pomoc powyższą Grecja uzyska, choć nie ma żadnych gwarancji, iż upora się ona ze swoimi finansowo-gospodarczo-społecznymi skutkami kryzysu przez najbliższe 8–10 lat. Decyzja o pomocy, popierana przez Niemcy i Francję, wynika z obaw przed wieloma nieprzewidywanymi skutkami niekontrolowanego bankructwa Grecji, zarówno dla strefy euro, jak i całej UE i innych krajów europejskich. Jest to istotne w kontekście nasilającej się tendencji do recesji gospodarczej i wzrastającego bezrobocia w większości krajów UE. Należy założyć, że w najbliższych tygodniach, obok Grecji, o dalszą pomoc i gwarancje kredytowe wystąpią prawdopodobnie Cypr i Hiszpania. Również Francja będzie musiała, mimo masowych protestów, wprowadzić politykę oszczędzania i cięć budżetowych na wydatki społeczne.

### **Następstwa kryzysu strefy euro dla UE, Europy i świata**

Z dokonanych powyżej ocen wynika, że przedłużające się od 2010 r. zadłużenie strefy euro posiada określone następstwa zarówno dla UE i Europy, jak i całego świata. Charakter analizy zmusza autora w tym miejscu jedynie do zasygnalizowania najważniejszych implikacji kryzysu strefy euro dla podejmowanych działań.

Najważniejsze tendencje powyższych działań można skrótowo ująć następująco:

– Rada Europejska na posiedzeniu 28–29 czerwca 2012 r. wysłała poważny impuls w stronę poszukiwań rozwiązań zmierzających do dalszej reformy oraz zainicjowania zmian przyszłego funkcjonowania UE. W myśl hasła „więcej Europy”, pojmowanego jako umacnianie organów i instytucji unijnych w Brukseli, postulowano w dyskusjach politycznych i medialnych konieczność stopniowego przekształcenia UE w „unię polityczną”. Zreformowana w wyniku wewnętrznej konsolidacji oraz po uzyskaniu legitymacji demokratycznej, powinna w przyszłości odzyskać odpowiednią rangę i znaczenie międzynarodowe. Odmowa podpisania przez Wielką Brytanię i Czechy paktu fiskalnego wymusiła konieczność zastosowania metody „wzmocnionej współpracy” z udziałem 17 krajów eurogrupy i 8 krajów członkowskich, która będzie zmierzała przede wszystkim do konsolidacji strefy euro;

– na tymże posiedzeniu Rady Europejskiej szefowie państw członkowskich wyłonili zespół do przygotowania raportu w sprawie projektowanej unii politycznej (Van Rompuy, Barroso, Juncker, Draghi). W zakresie reform finansowo-gospodarczych utworzono kolejne zespoły: zintegrowanych ram finansowych, zintegrowanych ram budżetowych, zintegrowanych ram polityczno-gospodarczych. W październiku 2012 r. pojawiły się w mediach pierwsze informacje o efektach pracy zespołów, ale raport końcowy winien zostać przygotowany na grudniowy szczyt UE, aby stosowne decyzje można było podjąć wiosną 2013 r. Z licznych nieoficjalnych wypowiedzi przewodniczącego i koordynatora powyższych prac Van Rompuya wynika, że jeszcze trudniejsze będzie wdrażanie projektowanych reform, gdyż ich realizacja może zająć nawet 8–10 lat;

– pojawiające się postulaty odnośnie do przyszłej wizji zreformowanej UE lub tylko strefy euro, mają raczej bardzo ogólny i wstępny charakter. W tym kontekście należy rozpatrywać dwa wystąpienia przewodniczącego KE Barroso w połowie września 2012 r., w których: postulował przekształcenie UE w europejską federację suwerennych narodów i państw, przedstawił wstępne założenia unii bankowej dla strefy euro, mającej pod kontrolą EBC ok. 600 banków. Przedmiotem szerszej dyskusji jest sprawa unii bankowej, ponieważ precyzuje ona m.in. różne elementy nadzoru bankowego jako warunku skutecznego przeciwdziałania niekontrolowanemu zadłużaniu się państw członkowskich. Dyskusyjną sprawą pozostaje przy tym możliwość przystąpienia do unii bankowej członków UE spoza strefy euro bez określonych uprawnień decyzyjnych;

– poszukiwanie sposobów przezwycięzenia kryzysu UE oraz dążenia do zwiększenia i umocnienia roli w Europie wymaga solidarnego współdziałania wszystkich państw członkowskich w oparciu o zasadę kompromisów. Dotyczy to także najważniejszych krajów strefy euro, Francji i Niemiec, które odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu kryzysu, ale zachowały własne interesy, cele i ambicje. Oceniając relacje Merkel–Sarkozy, a potem Merkel–Hollande można stwierdzić, że rywalizacja niemiecko-francuska obejmuje głównie: przywództwo w Europie, wizja przyszłej integracji UE i całej Europy, ponoszenie ciężarów kryzysu strefy euro oraz finansowanie UE. Hollande’owi udało się w krótkim czasie uzyskać nieznaczną przewagę polityczną nad Merkel, chociażby podczas obrad szczytu UE w Brukseli 28–29 czerwca 2012 r. – poprzez umiejętne pozyskanie poparcia ze strony nowych przywódców Hiszpanii i Włoch. Natomiast Merkel, wykorzystując przewagę Niemiec w płaszczyźnie gospodarczo-finansowej, zapewniła sobie ostatnie słowo w podejmowaniu konkretnych decyzji. Już w sprawie zabiegów Grecji o dalsze pozostanie w strefie euro pod koniec sierpnia 2012 r, mimo znacznych zaległości tego kraju w realizacji przyjętych zobowiązań w drugim pakiecie ratunkowym – przywódcy Francji i Niemiec byli głównymi rozmówcami premiera greckiego, a sama kanclerz Merkel złożyła nawet na początku października 2012 r. swą pierwszą symboliczną wizytę roboczą w Atenach. Sytuacja powyższa świadczy o tym, że mimo różnicy interesów i ambicji przywódców, Niemcy i Francja będą skazane na dalsze szukanie kompromisów w dążeniu do stabilizacji UE. Nie zmienia to faktu, że od lipca 2012 r. Francja i Niemcy toczą ostry spór o przewodnictwo w strefie euro. Po ustąpieniu jej dotychczasowego szefa – J.C. Junckera – premiera Luksemburga, Berlin i Paryż nie mogły uzgodnić wspólnej kandydatury albo powierzyć tej funkcji swoim ministrom finansów. Doprowadziło to do wymuszonego przedłużenia kadencji Junckera o kilka miesięcy. Według nieoficjalnych informacji, pod koniec 2012 r. szefem strefy euro ma zostać, jako kandydat kompromisowy, jeden z polityków estońskich;

– w opublikowanym 15 czerwca 2012 r. wstępnym podsumowaniu obrad utworzonej 20 marca 2012 r. grupy ministrów spraw 10 państw unijnych na temat przyszłości Europy, stwierdzono, że rozwiązanie kryzysu zadłużenia wymaga udoskonalenia

nia funkcjonowaniu UE – jako warunku znalezienia przez integrującą się Europę odpowiedniego miejsca w zmieniającym się globalnym układzie sił<sup>3</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje ścisła współzależność między rozwiązaniem kryzysu wewnętrznego UE a zdolnością do odgrywania przez nią ważnej roli międzynarodowej. W odniesieniu do zakresu najważniejszych kierunków reform przyszłej UE stwierdzono m.in.:

Unia Europejska znalazła się w punkcie zwrotnym. Trwający kryzys zadłużenia publicznego i wciąż przyspieszająca globalizacja stanowią bezprecedensowe, podwójne wyzwanie dla Europy. Jeśli chcemy, aby nasz kontynent miał przed sobą świetlaną przyszłość, i jeśli chcemy skutecznie promować nasze interesy i wartości w wielobiegunowym świecie, musimy ten kryzys ujarzmić. Kryzys od dłuższego czasu ma dodatkowy wymiar polityczny. W wielu częściach Europy rośnie w siłę nacjonalizm i populizm, podczas gdy poczucie solidarności i przynależności europejskiej słabnie. Musimy podjąć działania mające na celu odbudowanie wiary w nasz wspólny projekt. Debatę polityczną na temat przyszłości projektu europejskiego należy przeprowadzić już dziś i musi ona objąć cały kontynent. Co najważniejsze, muszą w nią być zaangażowani obywatele Europy. [...]

Niniejszy raport jest wynikiem naszych osobistych przemyśleń. Pragniemy podkreślić, że nie wszyscy ministrowie uczestniczący w jego sporządzeniu zgodzili się ze wszystkimi sugestiami przedstawionymi w trakcie naszych dyskusji. Należy także uwzględnić zobowiązania traktatowe i uprawnienia, które w zakresie niektórych polityk posiadają poszczególne państwa członkowskie UE. W skrócie, nasze sugestie są następujące:

I. Bezwzględnym priorytetem jest wzmocnienie Unii Gospodarczej i Walutowej. Euro daje ogromne korzyści gospodarcze i jest najsilniejszym symbolem integracji europejskiej. Nasze propozycje stanowią konkretny wkład do reformy UGW zainicjowanej w trakcie czerwcowej Rady Europejskiej. Koncentrujemy się na inicjatywach możliwych do zrealizowania na bazie istniejących traktatów. Nie powinniśmy jednak wykluczać możliwości przeprowadzenia zmian traktatowych, jeśli zaszłyby taka konieczność. Naszym celem jest:

– dalsze wzmocnienie rozszerzonych ram zarządzania gospodarczego, poprzez utworzenie unijnych mechanizmów, zarówno w celu nadzorowania zgodności budżetów państw członkowskich z zasadami unijnymi, jak i dalszego wspierania solidarności europejskiej;

– stworzenie bardziej wiążącej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich w dziedzinach kluczowych z punktu widzenia zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz niezbędnych dla zapewnienia stabilności strefy euro. Pomoże to przewyciężyć istniejące dysproporcje oraz wzmocni szeroko pojętą konkurencyjność;

– ustanowienie, przy udziale Europejskiego Banku Centralnego, jednego i skutecznego mechanizmu nadzorczego obejmującego banki w strefie euro i w tych państwach członkowskich, które wyrażą chęć przyłączenia się do mechanizmu;

– zapewnienie pełnej legitymizacji oraz odpowiedzialności demokratycznej. Jeśli podejmowane są dodatkowe działania na poziomie europejskim i dotyczą one kompetencji UE, należy zaangażować Parlament Europejski w ramach procedury współdecydowania bądź konsultacji. Większość ministrów była zdania, iż w przypadku decyzji dotyczących wyłącznie strefy euro oraz państw „pre-in” chcących uczestniczyć w tym procesie już na obecnym etapie, należy rozważyć sposoby zaangażowania eurodeputowanych reprezentujących owe państwa, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu integralności Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Jeśli dana decyzja dotyczy kompetencji narodowych, zwłaszcza budżetowych, wymagana jest zgoda parla-

---

<sup>3</sup> *Aussenministergruppe zur Zukunft Europas. Erklarung des Vorsitzes-Zwischenbericht vom 15 Juni 2012*, [www.auswaertigews-amt.de](http://www.auswaertigews-amt.de). W pracach grupy uczestniczą przedstawiciele następujących państw: Austrii, Belgii, Danii, Francji, Niemiec, Włoch, Luksemburga, Holandii, Polski, Portugalii i Hiszpanii.

mentów narodowych. Współpraca między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi powinna zostać dodatkowo wzmocniona poprzez stworzenie stałego komitetu wspólnego<sup>4</sup>.

Następstwa kryzysu UE dla całej Europy można ująć następująco:

– w latach 2012–2013 winno dojść do częściowego uzgodnienia najważniejszych elementów strategii poprawy funkcjonowania UE oraz zahamowania kryzysu strefy euro, wraz z uzgodnieniem budżetu unijnego na lata 2014–2020. Kluczowe znaczenie będzie miało jednak stworzenie sprawnego mechanizmu koordynowania polityki fiskalnej oraz poszerzenia różnych zakresów polityki wspólnotowej. Od możliwie kompromisowego rozwiązania tych złożonych i kontrowersyjnych kwestii zależy w dużej mierze odzyskanie zaufania i atrakcyjności UE w skali ogólnoeuropejskiej. Niezależnie od kryzysu strefy euro, UE musi odnieść się do kontynuacji lub modyfikacji współpracy ogólnoeuropejskiej w takich najważniejszych zakresach, jak: sprawa dalszego rozszerzenia UE ze szczególnym uwzględnieniem miejsca Turcji, która urasta do roli mocarstwa regionalnego w Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie i nie jest zainteresowana odgrywaniem roli pokornego petenta UE; określenie nowych elementów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z uwzględnieniem Partnerstwa Wschodniego oraz Unii dla Śródziemnomorza; dążenie do ustanowienia stabilnych relacji i współpracy z Rosją,

– trudno obecnie jednoznacznie stwierdzić, czy do 2020 r. dojdzie do zwiększenia legitymizacji demokratycznej przez organy unijne w Brukseli, w tym zwłaszcza Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej kosztem państw członkowskich. W dobie kryzysu zadłużenia strefy euro znacznie wzrosła rola państw członkowskich, które domagają się coraz większego oddziaływania na kluczowe decyzje w odniesieniu do praw unijnych. Dalszemu delegowaniu niezbędnych uprawnień państw członkowskich do organów unijnych w Brukseli, związanych z ograniczaniem własnej suwerenności, towarzyszą narastające skargi do narodowych trybunałów konstytucyjnych oraz bezpośrednio odwoływanie się do instytucji referendum ogólnonarodowych w coraz większej liczbie istotnych spraw europejskich.

Znaczenie kryzysu UE w aspekcie globalnym można rozpatrywać w następujących zakresach:

– kryzysu UE nie można w aspekcie globalnym odnosić wyłącznie do zadłużenia strefy euro, gdyż bilans funkcjonowania samej waluty euro w latach 2002–2011 należy zasadniczo ocenić pozytywnie. W oparciu o dostępne analizy ekonomiczne można stwierdzić, że wprowadzenie euro przyczyniło się między innymi do osiągnięcia głównego celu, czyli utrzymania stabilności cen, zachowania relatywnie niskiego oprocentowania kredytów, co z kolei przyczyniło się do powstania nowych impulsów dla wzrostu handlu i inwestycji oraz ograniczenia ryzyka wahań koniunkturalnych. W aspekcie międzynarodowym, mimo pierwszych oznak kryzysu,

---

<sup>4</sup> *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej*, [w] [www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/Raport.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/Raport.pdf), s. 1–2.

euro utrzymało w 2010 r. pozycję drugiej waluty 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 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 wyżej – wzrastające deficyty budżetowe,

– pogarszające się deficyty budżetowe w strefie euro i pozostałych krajach członkowskich UE obniżają pozycję Europy w światowych instytucjach finansowych: Międzynarodowym Funduszu Walutowym i Banku Światowym. Osłabienie UE wzmocniło generalnie pozycję gospodarek wschodzących, zwłaszcza tzw. grupy BRIC (Brazylia, Rosja, Indie i Chiny). Chiny od 2010 r. jako główna gospodarka świata po USA, z niepokojem patrzyły na rozwój kryzysu UE. Krajom UE nie udało się również zainteresować Pekinu tym, aby część swoich nadwyżek finansowych zainwestował w fundusze osłaniające zadłużenie strefy euro. Przywódcy chińscy uznali bowiem, że udział w powyższych funduszach, zwłaszcza ESM, są obciążone zbyt dużym ryzykiem, a kraje UE powinny w większym stopniu wykorzystywać własne zasoby i gwarancje finansowe,

– krajom UE jako członkom grupy G-20 nie udało się uzyskać poparcia większości ich członków, w tym również USA, do współdziałania przy ujednoczeniu różnych aspektów kontroli nad bankami, których spekulacje odegrały kluczową rolę w światowym kryzysie gospodarczym oraz kryzysie zadłużeniowym w strefie euro. Nie udało się też przeforsować opodatkowania banków w skali globalnej (tzw. podatek transakcyjny). Jedną z przyczyn tego niepowodzenia były między innymi rozbieżności między europejskimi członkami G-20, a zwłaszcza zdecydowany sprzeciw Wielkiej Brytanii,

– na ostatnim szczycie G-8 w Chicago pod koniec czerwca 2012 r., również USA i Japonia, wykorzystując rozbieżności między Niemcami a Francją i Włochami w kwestii unii bankowej i eurobonów, naciskały na kraje UE, aby maksymalnie szybko i sprawnie uporały się z kryzysem zadłużenia strefy euro, ponieważ jego przedłużanie wpływa negatywnie na koniunkturę całej gospodarki światowej. Takie same apele nadchodzą do UE z najważniejszych krajów azjatyckich, w tym Chin, w obawie przed groźbą umocnienia się tendencji recesyjnych w gospodarce. Można ogólnie przyjąć, że kryzys zadłużeniowy strefy euro rzutuje ujemnie na dążenie UE do odgrywania ważnego gracza globalnego. Wpływa w dużym stopniu zarówno na osłabienie jej głównej roli w handlu międzynarodowym, jak i stawiając pod znakiem zapytania jej ambicje do większego wpływania na politykę światową. We wspomnianym raporcie końcowym MSZ problem powyższy scharakteryzowano to słowami:

Europa jako globalny gracz [...]. W warunkach globalnego współzawodnictwa z innymi gospodarkami, ideami i modelami społecznymi kraje Europy będą w stanie zachować swoje wartości i z powodzeniem realizować swe interesy tylko wówczas, gdy będą zjednoczone. Aby to osiągnąć, potrzebujemy kompleksowego i zintegrowanego podejścia do wszystkich aspektów pozycji UE na arenie międzynarodowej. Oprócz WPZiB oraz WPBiO, podejście takie musi również obejmować m.in. kwestie dotyczące handlu i zewnętrznej polityki gospodarczej, pomocy rozwojowej, poszerzenia Unii i polityki sąsiedztwa, zarządzania przepływem migrantów, negocjacji klimatycznych oraz bezpieczeństwa energetycznego.

– Musimy zwiększyć spójność działań zewnętrznych UE. Aby wypracować kompleksowe i zintegrowane podejście do wszystkich aspektów pozycji UE na arenie międzynarodowej, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych trzeba wzmocnić w ramach przeglądu decyzji ws. ESDZ zaplanowanego na 2013 r. Wysoki Przedstawiciel/Wiceprzewodniczący (oraz ESDZ) powinien odpowiadać za kluczowe obszary działań zewnętrznych (np. politykę sąsiedztwa); ponadto należy zwiększyć ich rolę w zakresie współpracy rozwojowej. Jeśli chodzi o inne obszary, trzeba wzmocnić instytucjonalną zdolność tych organów do koordynowania różnych unijnych graczy. Kroki te są niezbędne zwłaszcza po to, aby umożliwić Wysokiemu Przedstawicielowi całkowite przejście roli koordynatora w ramach Komisji. Dodatkowo potrzebne są jasne zasady współpracy pomiędzy Wysokim Przedstawicielem/Wiceprzewodniczącym a innymi komisarzami w sferze działań zewnętrznych (np. w kontekście ewentualnej dwustopniowej hierarchii komisarzy). UE musi ponadto podejmować bardziej spójne działania na forum organizacji międzynarodowych, np. poprzez składanie oświadczeń w kwestiach dotyczących WPZiB w imieniu całej Unii;

– Należy wzmocnić Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. Nasza polityka obronna potrzebuje bardziej ambitnych celów, które będą wykraczać poza inicjatywę łączenia i udostępniania zdolności wojskowych (*pooling and sharing*). Trzeba korzystać z możliwości, jakie daje nam traktat lizboński, w szczególności w zakresie stałej współpracy strukturalnej;

– Musimy zwiększyć efektywność relacji z naszymi partnerami strategicznymi. Wysoki Przedstawiciel ma tutaj do odegrania wiodącą rolę, zaś wsparcia powinny jej udzielić państwa członkowskie;

– Musimy zoptymalizować proces wyznaczania priorytetów w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Należy usprawnić tryb pracy Rady ds. Zagranicznych. Opierając się na półrocznym cyklu planowania agendy, musimy nadać naszym konsultacjom bardziej strategiczny i celowy charakter. Potrzebujemy więcej nieformalnych spotkań w formule „Gymnich” i lepszej interakcji z Radą Europejską. Jedno spotkanie w rocznie z udziałem ministrów<sup>5</sup>.

Reasumując można stwierdzić, że jesienią 2012 r. nie doszło ani do rozwiązania kryzysu rozwiązania kryzysu zadłużenia i stabilizacji strefy euro, ani do zachowania spójności oraz sprawnego współdziałania całej UE. Zaprojektowane w tym zakresie reformy i zmiany funkcjonowania i przyszłego kształtu UE znajdują się w początkowej fazie i będą wymagały sporo czasu do sprecyzowania, a następnie realizacji. Wiele symptomów wskazuje, że w oparciu o teorię i metodę „zróznicowanej integracji”, poszerzona strefa euro po przezwycięzeniu kryzysu zadłużeniowego może się przekształcić, w wyniku podjętych reform, u progu drugiej dekady XXI w., w jądro przyszłej UE.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 6–7.



\*\*\*

Niniejszy tom otwiera analiza merytoryczna, skoncentrowana na wybranych zagadnieniach kryzysu gospodarczo-finansowego i polityczno-prawnego w UE, w kontekście szczególnej roli Niemiec i Francji w przezwyciężeniu kryzysu i stabilizacji strefy euro. Obszerny artykuł wprowadzający do powyższej tematyki przedstawił ekonomista oraz specjalista Fundacji Eberta w Bonn i Berlinie, Michael Dauderstädt. Jego wnikliwa analiza podejmuje kluczowe problemy kryzysu strefy euro, szczególnie wzrostu zadłużenia Europy. Autor wyjaśnił przyczyny, przebieg i następstwa powyższego kryzysu, sformułował też oceny dotychczasowych prób rozwiązania kryzysu zadłużenia. W kolejnym artykule Katarzyna Żukrowska podjęła temat następstw światowego kryzysu finansowego 2007/2008+ dla UE i strefy euro. Są one bowiem wielorakie i wymagają głębokich reform, zwłaszcza w kontekście utrzymania przez UE istotnej roli międzynarodowej. Z powyższym artykułem koresponduje analiza Edwarda Molendowskiego i Piotra Stanka na temat wpływu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla sytuacji fiskalnej w dziesięciu nowych krajach członkowskich. W oparciu o szczegółowe dane autorzy wysunęli tezę, że globalny kryzys finansowy miał znacznie większy wpływ na sytuację fiskalną tychże krajów, niż kryzys strefy euro w latach 2010–2011, a wynika to z odmiennych uwarunkowań i doświadczeń, zwłaszcza niskich wskaźników rozwoju gospodarczego. Sugestywną wymowę tego przekazu nieco jednak w zakończeniu złagodzili, twierdząc:

Można tę ocenę różnie interpretować, nie wykluczając w przyszłości daleko idących ujemnych następstw pogłębiania się kryzysu strefy euro dla nowych krajów członkowskich, zwłaszcza zaś w odniesieniu do ich stabilności gospodarczej.

Kolejne dwa artykuły odnoszą się do roli dwóch najważniejszych państw członkowskich – Niemiec i Francji – w działaniu na rzecz przezwyciężania kryzysu i stabilizacji strefy euro. W pierwszym Erhard Cziomer przedstawił genezę kryzysu strefy euro, działania Niemiec i Francji mające go rozwiązać oraz wyzwania wynikające z ewentualnego wdrożenia paktu fiskalnego. W zakończeniu poddał krytyce strategię kanclerz Merkel, zwłaszcza w kontekście narastającego sprzeciwu wobec działań rządu federalnego w stabilizacji strefy euro. W drugim artykule Tomasz Młynarski przedstawił uwarunkowania oraz główne działania Francji, zwłaszcza byłego prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, na rzecz stabilizacji strefy euro. Autor przedstawił też prognozę odnośnie do roli nowego prezydenta Francji F. Hollande’a w próbach stabilizacji strefy euro w kontekście jego relacji z Niemcami.

Następna grupa tematyczna artykułów obejmuje wymiar globalny kryzysu UE. Robert Jakimowicz podjął mało znany w Polsce aspekt rozwoju współpracy krajów ASEM z UE wobec kryzysu strefy euro. Autor ten zauważył, że zarówno wspomniany wyżej globalny kryzys finansowo-gospodarczy, jak i wcześniej-

sze kryzysy o charakterze regionalnym, sprzyjają zacieśnieniu współpracy ASEM z UE). O ile jednak współzależność gospodarcza nie podlega dyskusji, o tyle występująca rywalizacja między UE a ASEM, nie sprzyja osiągnięciu istotnych efektów w zwalczaniu kryzysu strefy euro, co było widoczne chociażby we wzajemnych kontrowersjach na spotkaniach w ramach grupy G-20 po 2010 r. Z kolei Marcin Laśoń przedstawił szczegółowo implikacje kryzysu UE dla jej WPZBiO. Doszedł do wniosku, że kryzys strefy euro negatywnie oddziałuje na całokształt WPZBiO UE i jej poszczególne segmenty. W kolejnym artykule Anna Paterek podjęła z kolei temat problemów polityki współpracy rozwojowej UE z krajami pozaeuropejskimi w dobie kryzysu. Autorka sceptycznie oceniła możliwości zachowania pierwszoplanowej roli UE w powyższym zakresie. Rozważania zamyka artykuł Beaty Molo poświęcony implikacjom kryzysu dla polityki klimatycznej UE. Autorka szeroko naświetliła trudności realizacji polityki klimatycznej UE, wskazując jej sukcesy, ale i liczne wyzwania i zagrożenia.

W części dokumentacyjnej tomu zamieszczono raport Elżbiety Majchrowskiej na temat stanowiska Chin wobec światowego kryzysu gospodarczego.

Reasumując należy przyznać, że zespół autorów podjął ambitny i złożony problem badawczy, starając się w pogłębić wielowymiarowe aspekty kryzysu UE. Rozważań powyższych nie można jednak uznać za zakończone – ze względu na wciąż trwający kryzys zadłużenia w strefie euro, co ma swoje implikacje nie tylko w skali europejskiej, ale i globalnej.

\*\*\*

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom, którzy włożyli znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, zredagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.