

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Krakowskie Studia Międzynarodowe

PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA
KRYZYSU UNII EUROPEJSKIEJ
DLA EUROPY I ŚWIATA

pod redakcją
ERHARDA CZIOMERA

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

The Reasons and Impact of EU Crisis
for Europe and the World

edited by Erhard Cziomer

numer 4 (IX) Kraków 2012





IX 2012 nr 4

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

www.ksm.ka.edu.pl

Rada wydawnicza:

*Klemens Budzowski,
Maria Kapiszewska,
Zbigniew Maciąg,
Jacek Majchrowski*

Rada programowa

„Krakowskich Studiów Międzynarodowych”:

*Michał Chorośnicki, Polska
Rett R. Ludwikowski, USA
August Pradetto, Niemcy
Eckart D. Stratenschulte, Niemcy*

Redaktor naczelny:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji:

Halina Baszak-Jaroń

Redakcja:

Oficyna Wydawnicza AFM
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, C 224
30-705 Kraków
tel. 12 25 24 665, 25 24 666
e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Adiustacja, skład i redakcja techniczna:

Margeryta Krasnowolska

Projekt okładki:

Igor Stanisławski

Opracowanie graficzne okładki:

Oleg Aleksejczuk

© Copyright Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2012

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy

Redakcja nie zwraca materiałów
nie zamówionych.
Decyzja o opublikowaniu tekstu
uzależniona jest od opinii redakcji
i recenzentów. Redakcja zastrzega
sobie prawo skracania tekstów
przeznaczonych do druku. Teksty
powinny być przesyłane wraz
z wersją elektroniczną.

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Wprowadzenie
- 25 **Michael Dauderstädt:** Wachstum und Schulden in Europa
- 49 **Edward Molendowski, Piotr Stanek:** Wpływ kryzysu finansowo-gospodarczego na sytuację fiskalną w nowych krajach członkowskich (UE-10)
- 73 **Katarzyna Żukrowska:** Kryzys finansowy 2007/2008+ i jego skutki dla Unii Europejskiej i strefy euro
- 89 **Erhard Cziomer:** Rola Niemiec w przezwyciężeniu kryzysu zadłużenia oraz stabilizacji strefy euro
- 115 **Tomasz Młynarski:** Francja wobec kryzysu strefy euro na początku drugiej dekady XXI w.
- 133 **Robert Jakimowicz:** ASEM – problemy i wyzwania w pierwszej i drugiej dekadzie XXI w. w kontekście kryzysu Unii Europejskiej
- 153 **Marcin Lasoń:** Implikacje kryzysu strefy euro dla Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE
- 171 **Anna Paterek:** Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu zadłużenia strefy euro
- 197 **Beata Molo:** Polityka klimatyczna Unii Europejskiej a kryzys w strefie euro – wybrane problemy
- Varia**
- 219 **Elżbieta Majchrowska:** Chiny wobec światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008+
- 231 **Noty o autorach**
- 231 **Informacje dla autorów**
- 235 **Zasady recenzowania**
- 237 **Spis recenzentów za rok 2012**

Erhard Cziomer

WPROWADZENIE: PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA KRYSY UNII EUROPEJSKIEJ DLA EUROPY I ŚWIATA¹

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 ocen².

¹ 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]

² 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 mld 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 MFW. 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 przezwyciężenia 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 przezwyciężyć kryzysu strefy euro i całej UE. Podczas kampanii wyborczej sugerował nawet odmowę jego ratyfikacji po potencjalnym przejęciu 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 przezwyciężenia głębokiego zadłużenia niektórych krajów strefy euro oraz recesji w większości krajów UE. Nie oznacza też w praktyce istotnego przełomu w modyfikacji dotychczasowej strategii przezwyciężenia 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. Adwersarzom 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 wprowadzie

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 szczycie 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 zrozumiały 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 współrządzącej 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 oczekiwania 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 przezwyciężenia 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 sił³. 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. Bezwzględny 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 zaszłaby 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 przezwyciężyć 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-

³ *Aussenministergruppe zur Zukunft Europas. Erklarung des Vorsitzes-Zwischenbericht vom 15 Juni 2012*, 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 wspólnego⁴.

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 bezpośrednie 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,

⁴ *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej*, [w] 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 przeforować 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 przejęcie 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 ministrów⁵.

Reasumując można stwierdzić, że jesienią 2012 r. nie doszło ani do rozwiązania kryzysu rozwiązywania 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.

⁵ *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 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 osiąganiu 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 Lasoń 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”.

Michael Dauderstädt

WACHSTUM UND SCHULDEN IN EUROPA

Einleitung

In der herrschenden Debatte zur Eurokrise wird allgemein von Überschuldung gesprochen. Die Krise sei ein Ergebnis zu hoher Schulden, vor allem der Staaten. Nur durch einen Abbau dieser Schulden könne die Krise überwunden werden. Gerade in Deutschland werden Schulden – schon wegen des Anklangs an „Schuld“ – oft als etwas Negatives, Böses angesehen. Dabei sind Schulden ein wichtiges, fast unvermeidbares Element einer kapitalistischen Wirtschaft. Ohne Schulden ist Wachstum kaum vorstellbar. Zum besseren Verständnis ist es sinnvoll, sich den Zusammenhang von Wachstum und Schulden genauer anzusehen.

Der volkswirtschaftliche Zusammenhang von Wachstum und Schulden

Nehmen wir einmal an, eine Wirtschaft solle ohne Schulden funktionieren. Dann gäbe es kein Buchgeld und kein Bankensystem, da beides ja auf Schulden aufbaut. In einem System mit Goldstandard gäbe es noch nicht einmal Zentralbankgeld, da es ja ein Schuldschein der Zentralbank ist, gegen dessen Vorlage sie sich verpflichtet, ihn gegen Gold einzutauschen. In einer Goldgeldwirtschaft könnte der Verkauf von Gütern und Dienstleistungen nur gegen Gold erfolgen. Wächst der Output an Gütern und Dienstleistungen schneller als die Goldmenge, so könnte er nur verkauft werden, wenn

- 1) die Umlaufgeschwindigkeit zunimmt,
- 2) die Preise sinken, so dass sie gleiche Goldmenge die gewachsene Outputmenge kaufen kann, oder
- 3) vorher nicht im Kreislauf befindliche Goldvorräte zusätzlich in Umlauf gebracht werden.

Optionen 1 und 3 sind eher begrenzt. Goldvorräte existieren eigentlich nur, wenn vorher Einnahmen erzielt und nicht wieder ausgegeben wurden. Das führt aber schon zu einem Schrumpfprozess, da Gold dem Kreislauf entzogen wurde. Ähnliches gilt für Option 2, bei der es als Folge der zu geringen Goldmenge zu deflationärem Wachstum kommt. Auch dies ist nur schwer vorstellbar, da die Anbieter dann davon ausgehen müssten, dass sie nicht einmal den Gegenwert ihrer Produktionskosten erhalten, die ja noch zu alten, höheren Preisen anfielen.

In einer modernen Geldwirtschaft mit Buchgeld und Banken gilt grundsätzlich der gleiche Befund. Wenn bestimmte Akteure sparen, ohne dass diese Mittel direkt oder über das Kreditsystem an andere Akteure weiterverliehen werden, so sinkt die Nachfrage. Soll bei gegebener Umlaufgeschwindigkeit ein gewachsener Output ohne Deflation verkauft werden, so muss neues Geld in den Umlauf kommen. Dies geht nur über Verschuldung, sei es der Geschäftsbanken bei der Zentralbank und/oder von anderen Akteuren (Staat, Haushalte, Unternehmen) beim Finanzsektor oder untereinander, eventuell vermittelt über den Finanzsektor.

Vor dem Hintergrund der Krise ist es wichtig, die Rolle des Finanzsektors genauer zu beleuchten. An sich ist er nur die Vermittlungsinstanz zwischen Sparern und Schuldnern (Investoren) sowie zwischen Zentralbank und Nichtbanken (Staat, nicht-finanzielle Unternehmen, Haushalte). Sparer und Zentralbank leihen Geld an den Finanzsektor, der es weiterverleiht. Sein eigenes Vermögen (Eigenkapital) ist eigentlich volkswirtschaftlich weniger bedeutsam, hat aber in den letzten ca. zehn Jahren stark an Gewicht gewonnen. Geht in einer Finanzmarktkrise das Vertrauen in den Sektor verloren, so brechen die Kreditketten zusammen und auch das Eigenkapital der Banken reicht dann nicht aus. In dieser Situation sprechen Staaten oft Garantien aus oder übernehmen sogar Banken. Gleichzeitig stellt die Zentralbank Liquidität zur Verfügung. Die Versorgung der Realwirtschaft mit Krediten kann dann klemmen.

Der klassische Wachstumsprozess in der kapitalistischen Marktwirtschaft verläuft so, dass die Unternehmen Kredite aufnehmen, um Investitionen zu finanzieren, die zu einem höheren Output führen, dessen Verkauf durch die gestiegenen Faktoreinkommen möglich wird. Es wächst also der Kapitalstock, wodurch mehr Menschen beschäftigt und/oder produktiver beschäftigt werden können. Die höheren Erträge erlauben ihrerseits, die Schulden zu bedienen, also Zinsen zu zahlen und Teile zu tilgen. Trotzdem bleibt auch hier das Risiko, dass eventuell der Output nicht oder nicht zu den erwarteten Preisen absetzbar ist, womit auch der Schuldendienst problematisch wird.

Treten nicht Unternehmen als Schuldner und Investoren auf, sondern werden die Ersparnisse an private oder öffentliche Haushalte ausgeliehen, so stellt sich das Schuldendienstproblem in verschärfter Form, wenn die Ausgaben nicht investiven Charakter haben, also nicht zu höheren Erträgen dank gestiegener Einnahmen und/oder sinkender Ausgaben führen. Dabei ist der Unterschied zwischen investiven und nicht-investiven Ausgaben und die Plausibilität künftig wachsender Einnahmen häufig wenig klar einzuschätzen.

So ist etwa der Kauf eines Hauses für den Käufer eine Investition, die ihm auch künftig Mieteinnahmen einbringt oder – bei Eigennutzung – Mietausgaben erspart und damit den Schuldendienst ermöglicht. Volkswirtschaftlich ist er aber keine Investition, da mit diesem Kauf allein der Kapitalstock nicht wächst, sondern nur, wenn der Verkäufer den Verkaufserlös investiert oder einem Realinvestor – eventuell auf Umwegen über den Kapitalmarkt – zur Verfügung stellt.

Sogar schuldenfinanzierte Ausgaben für Konsum können zu Investitionen führen, wenn sie die Produzenten von Konsumgütern zu einer Ausweitung ihres Kapitalstocks veranlassen. Ausgaben für Bildung können und sollten als Investitionen angesehen werden, obwohl sie in der volkswirtschaftlichen Statistik meist nicht so bewertet werden. Aber sie erhöhen das Wachstumspotenzial einer Wirtschaft ebenso wie der physische Kapitalstock. Im „Growth Accounting“, der analytischen Zerlegung von Wachstum in die Beiträge seiner Treiber, wird daher immer mehr das Augenmerk auf immaterielles Kapital gelegt.

Umgekehrt führt eine Ersparnis, die nicht durch Schulden absorbiert wird, zunächst dazu, dass nicht der gesamte Output verkauft werden kann. Die Statistik erfasst dies etwas euphemistisch als Investition in Lagerbestände. Tatsächlich kommt es dann *ceteris paribus* zu einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts, da in der nächsten Periode die Produktion eingeschränkt wird, von Investitionen zur Kapazitätserweiterung ganz zu schweigen.

In der gegenwärtigen Krise wird häufig von Überschuldung gesprochen. Das Wachstum der Jahre vor 2008 sei auf Schulden gegründet gewesen, die nicht nachhaltig waren, also ohne realistische Aussichten bedient zu werden. Das typische Beispiel sind die Immobilienkredite an amerikanische Haushalte ohne Einkommen, ohne Job und ohne Vermögen. Doch wann sind Schulden zu hoch? Bei einer vermuteten Überschuldung wird meist zwischen Insolvenz und Illiquidität unterschieden:

a) Insolvenz tritt ein, wenn das Vermögen eines Schuldners seine Schulden nicht mehr deckt, im Falle eines Hauskaufes also, wenn der Marktwert des Hauses niedriger ist als die Hypothek. Bei einer Investition (man kann auch ein Haus so bewerten) spricht man von Insolvenz, wenn der Gegenwartswert der künftig zu erwartenden Erträge niedriger als die Schulden ist.

b) Illiquidität besteht, wenn die Einnahmen bzw. Einnahmeüberschüsse (cash flow) nicht mehr ausreichen, den Schuldendienst zu leisten, also insbesondere die Zinsen zu zahlen. Einnahmen können auch aus neuen Krediten bestehen.

Die Übergänge zwischen beiden Überschuldungszuständen sind fließend, da bei Illiquidität aufgrund sinkender Einnahmen auch rasch der Marktwert sinkt, womit Insolvenz eintritt. Und eine vermutete Insolvenz führt meist dazu, dass zumindest eine weitere Kreditvergabe unterbleibt, was zur Illiquidität führen kann, wenn die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen.

Zentral sind also die Einnahme(erwartung)en, da sie über den Wert von Vermögen und die Fähigkeit zum Schuldendienst entscheiden. Sie hängen ihrerseits vor allem vom Wachstum ab. In einer wachsenden Wirtschaft rechnen alle mit steigenden Einnahmen, die so auch eine weitere Verschuldung rechtfertigen, die ihrerseits das Wachstum treibt. Dabei können auch die Einnahmen von Akteuren wachsen, die nicht investiert haben. Sie profitieren in einem Wachstumskontext von den positiven Effekten der Investitionen anderer Akteure wie Produktivitätsgewinnen oder Lohnsteigerungen, wenn Arbeitskräfte knapp werden.

Der Finanzsektor vergibt Kredite auf der Grundlage von Ertragserwartungen und Sicherheiten der Schuldner. Da die Bewertung von beiden wachstumsanhängig ist, verläuft die Kreditvergabe meist prozyklisch und verstärkt die Konjunkturschwankungen. Noch schlimmer: Da die Kreditwürdigkeit und Liquidität der Banken von der Güte ihrer Aktiva abhängt, erhöhen Euphorie und Panik im Finanzsektor die Volatilität und Krisenanfälligkeit weiter.

Wachstum und Schulden in Europa – ein Rückblick

Das Wachstum in Europa – genauer gesagt: in den Ländern der Europäischen Union (EU) – entsprach nicht den großen Erwartungen der Lissabon-Strategie, die auf dem Hintergrund der relativ guten Jahre 1997–2000 (vgl. Schaubild 1) entstanden war. Besonders die Jahre 2001–2006 waren von schwachem Wachstum, vor allem in der größten Volkswirtschaft Deutschland, geprägt. Die Finanzmarktkrise brachte die Erholungsphase 2006–2007 zu einem jähen Ende. Die erfreuliche, aber letztlich bescheidene Erholung 2010–2011 droht allerdings in eine neue stagnative Phase zu münden.

Dieses volatile und insgesamt schwache Wachstum verteilte sich regional unterschiedlich. Ab 2000 wiesen die peripheren Regionen der EU ein deutlich höheres Wachstum als der Durchschnitt auf (vgl. Schaubild 2). Auch dieser Aufholprozess brach 2007 abrupt ab, wobei die Peripherie einen tieferen Einbruch erlebte als das Zentrum. Die positiven (2001–2007) und negativen (2009) Abweichungen des Ostens vom Süden dürften dabei vor allem den in dieser ungewichteten Durchschnittsbildung überrepräsentierten baltischen Ländern geschuldet sein. Trotzdem hat dieses Wachstum der Peripherie zu einem relativen Abbau der Einkommensunterschiede in der EU beigetragen, was ja ein erklärtes, aber meist verfehltes Ziel der Integration war und ist.

Schaubild 1. Wachstum in Europa 1996–2013 (real in % p.a.)



Quelle: Eurostat; 2011–2013 vorläufig bzw. geschätzt.

Die Ungleichheit der Einkommen in der EU ist dabei sowohl in einer innerstaatlichen und in einer zwischenstaatlichen Perspektive zu sehen. Die innerstaatliche Ungleichheit hat in fast allen Mitgliedstaaten in den letzten 10–20 Jahren zugenommen. Der Anteil der Löhne am BIP sank und die Spreizung der Löhne nahm zu. Wenn die Ungleichheit trotzdem bis 2008 etwas abnahm, dann deswegen, weil die Abstände im Prokopfeinkommen zwischen den Ländern stärker zurückgingen als sie innerhalb der Länder zunahmen. Trotzdem ist die Ungleichheit in der EU – gemessen am Verhältnis des Einkommens des reichsten Fünftels zum ärmsten Fünftel deutlich höher als in anderen großen Volkswirtschaften wie USA, Indien oder China (vgl. Tabelle 1).

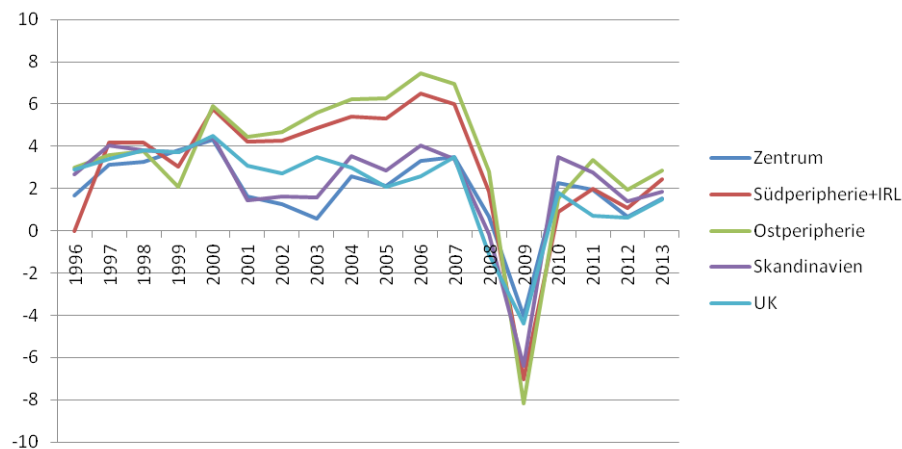
Länder wie Rumänien, Bulgarien oder das Baltikum wuchsen allein zwischen 2004 und 2008 nominal um etwa 30%, während Deutschland dagegen nur 7% und die EU-15, die allerdings auch einige Aufholer wie die Mittelmeerländer einschließt, nur 8% zulegte. Die Prokopfeinkommen der ärmeren Länder verringerten in den zehn Jahren vor 2008 ihren Abstand vom Niveau der EU-15 um etwa 20 Prozentpunkte im Baltikum, der Slowakei und Rumänien und um etwa 10 Prozentpunkte in den anderen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas sowie in Griechenland und Spanien. Nur Portugal konnte nicht aufholen, während Irland seine Überholjagd bis 2008 kaum gebremst fortsetzte, obwohl es den EU-15-Durchschnitt schon weit hinter sich gelassen hatte. Die Krise beendete 2008 dieses Zusammenwachsen Europas und führte in Teilen wieder zu einem weiteren Auseinanderfallen. Insbesondere in den Ländern des Baltikums, aber auch in Bulgarien und Rumänien verliefen die Konjunkturerinbrüche zuletzt sogar noch heftiger als in den reicheren Mitgliedstaaten der Union. Es steht zu befürchten, dass die Krise und ihre problematische Verarbeitung die Ungleichheit in der EU wieder verschärfen.

Tabelle 1. Ungleichheit in der EU im internationalen Vergleich

Jahr	EU25		EU27		Indien	China	Russland	USA
	Euro	PPS	Euro	PPS				
								8.42 (2000)
2004			(9.8)	(5.5)	5.61	8.34		
2005	8.85	6.21						
2006	8.07	5.75						
2007	8.05	5.93	11.20	7.23			8.96	
2008	7.58	5.67	10.13	6.79				

Quelle: Für EU 2004: Eurostat und eigene Berechnungen (Dauderstädt 2008¹ für die EU 2005–2008 Eurostat und eigene Berechnungen (Dauderstädt und Keltek²); für non-EU: Weltbank.

Schaubild 2. Wachstum in der EU nach Regionen (real % p.a.)



Quelle: Eurostat; ungewichtete Durchschnitte innerhalb der Ländergruppen; Zentrum = D+F+I+B+NL+Lux+A; Südperipherie = GR+E+P+CY+Malta(+IRL); Ostperipherie = CZ+SLK+SLO+HU+PL+EE+LT+LV+RO+BG; Skandinavien = S+DK+FI.

Dieses ungleich verteilte Wachstum wurde durch Schulden angeschoben, wie es nach den eingangs gemachten theoretischen Überlegungen auch sein muss. In einem multinationalen Wirtschaftsraum wie der EU ist es sinnvoll, die Schuldenentwicklung sowohl nach Ländern wie nach Sektoren zu betrachten. Dabei zeigen die Differenzen zwischen Einnahmen und Ausgaben an, inwieweit sich Bereiche verschuldet oder gespart haben.

¹ M. Dauderstädt, *Ungleichheit und sozialer Ausgleich in der erweiterten Europäischen Union*, „Wirtschaftsdienst“ 2008, J. 88, H. 4.

² M. Dauderstädt, C. Keltek, *Immeasurable Inequality in the European Union*, „Interconomics“ 2011, Vol. 46, No. 1, S. 44–51.

Auf Länderebene zeigt die Leistungsbilanz, ob ein Land mehr oder weniger konsumiert und investiert als es produziert. Im ersten Fall weist es ein Defizit in der Leistungsbilanz auf, das durch Kapitalzuflüsse aus dem Ausland finanziert werden muss. Im zweiten Fall des Leistungsbilanzüberschusses exportiert das Land Kapital und baut Forderungen gegenüber dem Ausland auf. Von einer Verschuldung im engen Sinne spricht man in der Regel nur, wenn Kredite aufgenommen (bzw. vergeben) werden. Zahlungen aus dem Ausland wie etwa aus EU-Fonds oder Gastarbeiterüberweisungen sind unbedenkliche Finanzierungsformen, da sie zwar Ersparnisse weiterleiten, aber keine Verschuldung nach sich ziehen.

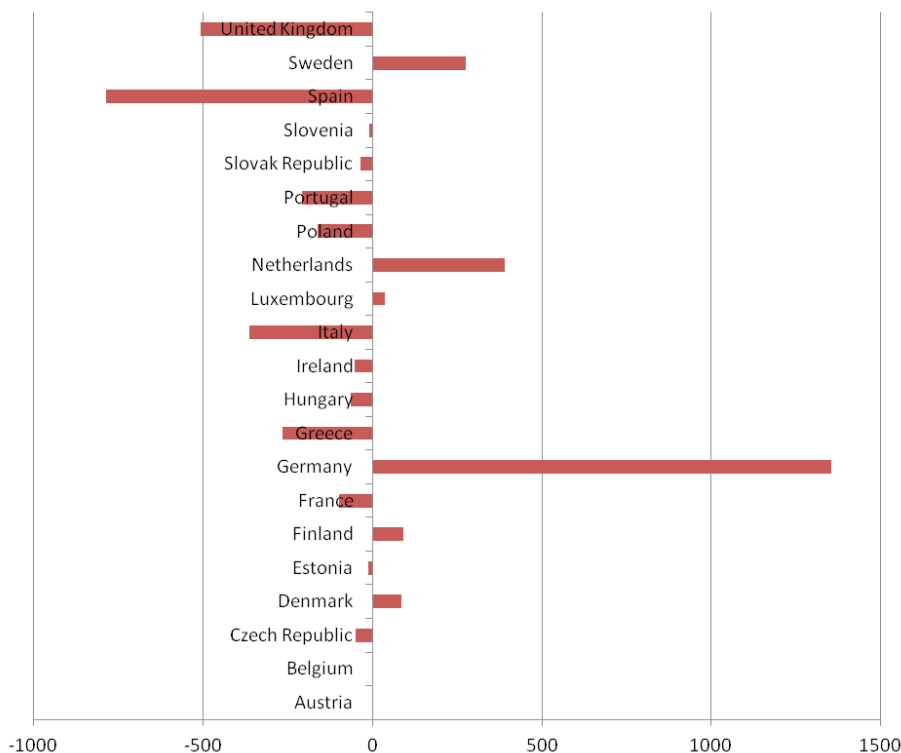
Ein Leistungsbilanzdefizit kann aber auch durch Kapitalzuflüsse finanziert werden, die keine Schuldverhältnisse im engeren Sinne schaffen, wie etwa Direktinvestitionen oder der Verkauf von Vermögensgegenständen. Allerdings stellen diese Investitionen realwirtschaftlich Ansprüche an die Wertschöpfung des Schuldnerlandes dar, die zwar das Risiko der Nichtbedienung mit sich bringen (wie Kredite auch), aber auch eine erhebliche Belastung des Schuldnerlandes darstellen. Ein drastisches Beispiel dafür ist Irland, das sein spektakuläres Wachstum seit den späten 1980er Jahren vor allem durch ausländische Direktinvestitionen finanzierte. In den 1990er Jahren führte dies dazu, dass die Investoren etwa 20% des irischen BIP erhielten. Real drückte sich dieser „Schuldendienst“ in einem Exportüberschuss von teilweise über 20% des BIP aus. Das irische Nationaleinkommen machte auch nur 70–80% des BIP aus, da der Rest Einkommen der ausländischen Investoren darstellte. Würde man diesen Ertragsstrom als Zinsen einer Schuld interpretieren, so entspräche dies bei einem Zinssatz von 5% einer gigantischen Auslandschuld von etwa 400% des BIP.

Die akkumulierten Leistungsbilanzsalden geben die Verschuldung bzw. den Gläubigerstatus eines Landes an. Bei flexiblen Wechselkursen führen länger anhaltende Defizite in der Regel zu einer Abwertung der Währung, wodurch sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert und die Leistungsbilanz mittelfristig wieder positiv wird. In der Eurozone fiel dieser Mechanismus aus. Stattdessen wirkten reale Wechselkurse in Form unterschiedlicher Inflationsraten und/oder Lohnstückkostenveränderungen. Diese Faktoren verändern sich aber weniger leicht als der nominale Wechselkurs. Daher tendierten die Defizite in der Eurozone dazu, sich langfristig zu verhärten und dadurch immer weiter die Verschuldung der Defizitländer zu erhöhen.

Im Ergebnis schälten sich zwei Ländergruppen in der Eurozone heraus: Die Defizitländer Griechenland, Spanien, Italien, Irland (vor allem 2005–2009), Frankreich und Portugal gaben mehr aus als sie einnahmen, während die Überschussländer Deutschland, Österreich, Niederlande, Finnland und Luxemburg unter ihren Verhältnissen lebten (vgl. Schaubild 3). Außerhalb der Eurozone wiesen Großbritannien und die mittelosteuropäischen Länder Defizite auf, während Schweden und Dänemark zu den Überschussländern zählten. Mit der Zunahme der Leistungsbilanzsalden innerhalb der Eurozone von durchschnittlich 3% Ende der 1990er

Jahre auf über 6% des BIP 2007³ wuchs auch der Schuldenberg der Defizitländer und das Vermögen der Überschussländer. Dabei sind die meisten Schuldnerländer in der Regel stärker gewachsen als die Überschussländer.

Schaubild 3. Kumulierte Leistungsbilanzen in Europa 2000-2010 (in Milliarden USD)



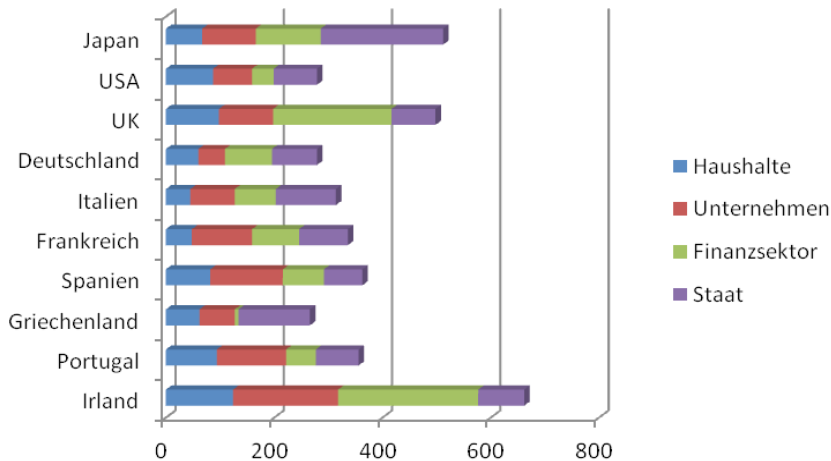
Quelle: OECD; eigene Berechnungen

Diese Darstellung betrachtet lediglich ganze Volkswirtschaften als undifferenzierte Einheiten, die Ausgaben und Einnahmen haben und die Differenzen sparen bzw. durch Verschuldung finanzieren. Dahinter verbergen sich aber innerhalb eines jeden Landes entsprechende Bilanzen und Vermögensveränderungen der verschiedenen Wirtschaftssubjekte. Sinnvollerweise fasst man sie zu Sektoren zusammen und betrachtet das Verhalten von Haushalten, Unternehmen und Staat. Der Außensaldo bei Handel und Kapitalströmen ergibt sich dann aus der Konsolidierung der Sektorbilanzen. Entgegen weit verbreiteter Annahmen spiegelt daher die Auslandsposition eines Landes nicht einfach nur die Situation der Staatsfinanzen

³ S. Dullien, *Ungleichgewichte im Euro-Raum*, „Akuter Handlungsbedarf auch für Deutschland“ 2010, S. 9.

wider. Die Gesamtschuld eines Landes ist nicht mit der Staatsschuld zu verwechseln. Schaubild 4 zeigt die Schuldenstruktur Anfang 2011 nach Sektoren differenziert, wobei es sich um Bruttoschulden ohne intersektorale Saldierung handelt.

Schaubild 4. Sektorale Schuldenstruktur (in% des BIP) 2011



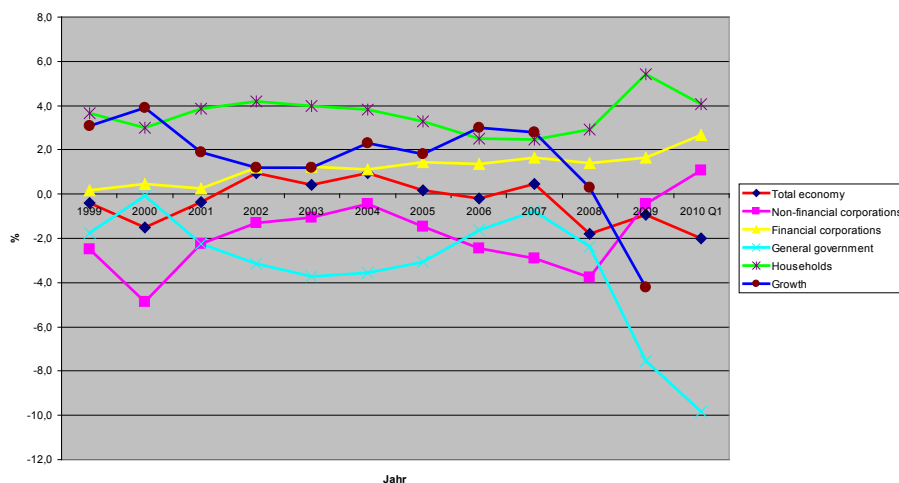
Quelle: McKinsey Global Institute „Debt and Deleveraging: Uneven progress on the path to growth“ 2012

Tatsächlich sind die Leistungsbilanzdefizite und die wachsende Auslandsschuld vieler Euroländer nicht primär auf eine unverantwortlich wachsende Staatsverschuldung zurückzuführen, wie oft unterstellt wurde. Irland und Spanien wiesen bis zur Finanzkrise sogar Überschüsse im Staatshaushalt auf. In anderen Ländern (Italien, Belgien) sank die Staatsverschuldung relativ zum BIP. Selbst in Griechenland oder Portugal reichte das Staatsdefizit nicht aus, um das Gesamtdefizit des Landes zu erklären. Es waren vielmehr vor allem private Haushalte und Unternehmen, die sich verschuldeten und mit ihren Mehrausgaben das Wachstum in der Peripherie anfeuerten. Hintergrund war der Rückgang der Realzinsen in der Peripherie im Zuge der Euroübernahme. Er löste u.a. in Spanien einen Immobilienboom aus. Die Staatsdefizite und damit die Staatsverschuldung wuchsen in den meisten Ländern erst wieder mit der Finanzmarktkrise von 2008.

Auch über die gesamte Eurozone kumuliert wird die Dynamik der eher komplementären Entwicklung von privaten und öffentlichen Verschuldung deutlich. Ein Anwachsen der privaten Verschuldung führt zu Wachstum und damit zu höheren Staatseinnahmen und geringerer Staatsverschuldung. Umgekehrt führt eine Zurückhaltung der privaten Akteure zu Stagnation, Haushaltsdefiziten und höherer Staatsverschuldung. Saldenmechanisch erklärt sich dies auch daraus, dass die private Ersparnis, die ja entweder in höhere private oder öffentliche Verschuldung münden muss, relativ stabil ist (um 4% des BIP) und in Krisenzeiten (2009)

sogar noch ansteigen kann. Schaubild 5 zeigt deutlich, wie die Bilanzen von privaten Unternehmen und Staaten spiegelbildlich verlaufen und wie sich die Staatskurve parallel zum Wachstum entwickelt.

Schaubild 5. Sektorbilanzen in der Eurozone 1999–2010 (in % des BIP)



Quelle: EZB und eigene Berechnungen.

Zwischen der volkswirtschaftlichen Außenbilanz und der inneren Einkommensverteilung gibt es noch einen weiteren wichtigen Zusammenhang, der dafür sorgt, dass monetäre Bilanz (Sparen-Investieren) und reale Bilanz (Exporte-Importe) sich decken: Im Überschussland Deutschland blieben die Löhne hinter der Produktivität zurück. Dadurch sanken die Lohnstückkosten und die Inflationsrate mit der Folge höherer preislicher Wettbewerbsfähigkeit und steigender Exporte. Die höheren Einkommen fielen überwiegend auf der Kapitalseite an (vgl. oben zur Einkommensverteilung), wo sie zum großen Teil gespart und im Ausland angelegt wurden. In den Defizitländern stieg dagegen die Inflation und oft auch die Löhne (jedenfalls nicht weniger als die Produktivität), wodurch die Lohnstückkosten schneller als in Deutschland stiegen und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit mit der Folge steigender Leistungsbilanzdefizite abnahm. Relativ hohes Wachstum der Nominaleinkommen bei niedrigen Zinsen ließ eine stärkere Verschuldung risikolos erscheinen.

Für die Eurozone als ganze spielt der Außenbeitrag eine relativ geringe Rolle. Wie die Linie in Schaubild 5 zeigt, bewegte sich der Auslandssaldo immer unter 2% des BIP und schwankte auch um den Ausgleich, so dass sich weder große Forderungsbestände noch Schulden aufbauten. Bemerkenswert ist die wachsende Ersparnis des Finanzsektors selbst (Linie in Schaubild 5), der normalerweise eine

neutrale Position einnimmt (Forderungen = Verbindlichkeiten), aber seit 2001 ein ständig steigendes Vermögen aufgebaut hat.

Von der Finanzmarktkrise zur Staatsschuldenkrise (und zurück?)

Die Finanzmarktkrise von 2008 deutete sich schon länger als Immobilienblase in den USA an. Ihre verheerende weltweite Wirkung entfaltete sie aber dadurch, dass einmal die mit dieser Vermögenspreisinflation verbundenen Risiken international im globalen Finanzsystem verteilt waren und zweitens die US-Regierung mit Lehman Brothers einen systemisch wichtigen Akteur zusammenbrechen ließ. Damit stürzten die Vertrauensbasis und das darauf ruhende Kartenhaus gegenseitiger Forderungen zusammen. Weltweit mussten die Regierungen Banken retten, deren Vermögensbestände garantieren und die Zentralbanken mussten den Banken Liquidität bereitstellen, die Zinsen senken und den kollabierten Interbankenmarkt ersetzen.

Auch in Europa waren die Banken massiv betroffen. In Deutschland brauchten viele Landesbanken und auch einzelne Geschäftsbanken (Commerzbank) Staatshilfen. Die Hypo Real Estate Bank musste sogar verstaatlicht werden. Dexia in Frankreich/Belgien und britische Banken (z.B. Royal Bank of Scotland) konnten auch nur dank staatlicher Unterstützung einen Bankrott vermeiden. Mit am stärksten waren die irischen Banken (Anglo Irish) betroffen, für die der irische Staat eine vollständige (und vielleicht voreilige) Garantieerklärung abgab.

Ausgehend von der Finanzmarktkrise kam es zu einer realwirtschaftlichen Rezession, da auch der Kreditstrom an die Haushalte und Unternehmen einbrach. Der Welthandel schrumpfte massiv, was vor allem exportstarke Länder wie Deutschland traf. Die vor der Krise stark angestiegenen Rohstoffpreise sanken deutlich, was zwar den Verbrauchern etwas Luft verschaffte, aber auch die Nachfrage seitens der rohstoffexportierenden Länder einbrechen ließ. Die Investitionstätigkeit ließ spürbar nach. In den meisten Ländern Europas stieg die Arbeitslosigkeit (im EU-Durchschnitt von 7,6% 2008 auf 10,1% 2010).

Die Aktienmärkte reagierten mit kräftigen Kursrückgängen, vor allem bei Bankaktien, was die Vermögenswerte schrumpfen ließ. Die Vermögensbesitzer reagierten darauf häufig mit verstärktem Sparen, das die Nachfrage weiter schwächte. Staatsanleihen wurden zunächst als sichere Finanztitel gesucht, so dass ihre Renditen im Herbst 2008 stark sanken. Die Regierungen hatten nun nicht nur ihre Banken zu retten, sondern auch eine schwere globale Rezession zu bekämpfen. Sie taten dies teils automatisch durch geringere Steuereinnahmen und höhere Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung, teils durch zusätzliche Konjunkturprogramme.

Im Ergebnis nahm die Staatsverschuldung in fast allen EU-Staaten stark zu (von durchschnittlich 60 auf 80% des BIP bzw. 66 auf 85% des BIP in der Eurozone; vgl. Tabelle 2). Der Staat löste dabei den Privatsektor als Schuldner ab und verschaffte so den Vermögensbesitzern, die ihren privaten Schuldnern nicht

vertrauten, eine Ersatzanlagemöglichkeit für ihre Ersparnisse. In dem Maße wie die neuen Schulden aus der Übernahme „toxischer“ Bankschulden resultierten, vollzog sich der Schuldneraustausch sogar direkt. Während alle anderen inländischen Sektoren sparten, blieb nur der Staat und in kleinerem Umfang das Ausland als Schuldner übrig (vgl. Schaubild 4; Wert für 2010).

Tabelle 2. Öffentlicher Bruttoschuldenstand (in % des BIP)

Land/Region)	2007	2010
EU (27 Länder)	59	80,1
Euroraum (17 Länder)	66,3	85,3
Belgien	84,1	96,2
Bulgarien	17,2	16,3
Tschechische Republik	27,9	37,6
Dänemark	27,5	43,7
Deutschland	65,2	83,2
Estland	3,7	6,7
Irland	24,8	92,5
Griechenland	107,4	144,9
Spanien	36,2	61
Frankreich	64,2	82,3
Italien	103,1	118,4
Zypern	58,8	61,5
Lettland	9	44,7
Litauen	16,8	38
Luxemburg	6,7	19,1
Ungarn	67	81,3
Malta	62,1	69
Niederlande	45,3	62,9
Österreich	60,2	71,8
Polen	45	54,9
Portugal	68,3	93,3
Rumänien	12,8	31
Slowenien	23,1	38,8
Slowakei	29,6	41
Finnland	35,2	48,3
Schweden	40,2	39,7
Vereinigtes Königreich	44,4	79,9

Quelle: Eurostat.

Das Wachstum sprang dank dieses keynesianischen Impulses, der sich ja nicht auf Europa beschränkte, sondern weltweit implementiert wurde, wieder an. Eine globale große Depression wurde vermieden; die große Rezession fiel zunächst kurz und V-förmig aus (vgl. Tabelle 3). 2010 waren die Haushaltsdefizite schon etwas niedriger als 2009. Trotzdem kam es 2010 zum Ausbruch der so genannten „Eurokrise“, als die Gläubiger insbesondere der griechischen Staatsschulden aufgrund beunruhigender Enthüllungen über den wahren Zustand der griechischen Finanzen in Panik gerieten. Tatsächlich gab es keine Eurokrise in dem Sinne, dass der innere (also die Kaufkraft) oder der äußere Wert (also der Wechselkurs) des Euro in Gefahr gewesen wären. Weder stieg die Inflation, noch kam es zu einer nennenswerten Abwertung.

Tabelle 3. Wachstum in Europa während der großen Rezession (2000=100)

Region	2007	2008	2009	2010
Europäische Union (27 Länder)	116,3	116,8	111,8	113,9
Euroraum (17 Länder)	114,2	114,6	109,8	111,8

Quelle: Eurostat.

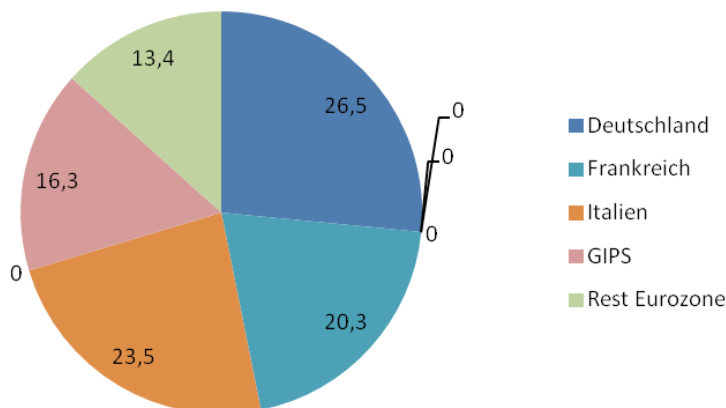
Vielmehr entwickelte sich eine Staatsschuldenkrise, die rasch weitere Länder der Eurozone, insbesondere Irland, Portugal und Spanien sowie tendenziell auch Italien erfasste. Ratingagenturen stuften die Kreditwürdigkeit vieler Euroländer herab und drohten damit, auch alle anderen Länder der Eurozone schlechter zu bewerten, wenn es zu einer gegenseitigen Schuldenhaftung käme. Die Renditen der Staatsanleihen der betroffenen Länder nahmen stark zu, was ihre Refinanzierung bei Fälligkeit verteuerte und erschwerte. Der Preis für Kreditausfallversicherungen (CDS=Credit Default Swaps) stieg ebenfalls deutlich an.

Das Gesamtvolumen der Staatsschulden der Eurozone betrug 2010 7,8 Billionen €, nachdem es 2007 noch knapp 6 Billionen € betragen hatte. Der größte Schuldner ist Deutschland mit 26,5% der Staatsschulden der Eurozone (vgl. Schaubild 6). Es folgen Italien mit 23,5% und Frankreich mit 20,3%. Die Krisenländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien (GIPS) haben zusammen gerade 16,3% (aber mit stärkerem Aufwärtstrend), während der Rest von 13,4% auf kleinere Länder (Benelux, Österreich, Slowenien, Slowakei) entfällt.

Diese Staatsgläubigerpanik hatte offenbar nur wenig mit der Staatsschuldentwicklung selbst zu tun. Andere Länder (z.B. USA, UK, Japan) hatten ähnlich hohe oder höhere Schuldenstände, ohne von der Krise betroffen zu sein. Die eigentliche Ursache lag in der Konstruktion der Europäischen Währungsunion, der für die Euroländer keinen „lender of last resort“ vorsah. Bei Ausbruch der Krise im Mai 2010 hätten die EZB und die Gemeinschaft der Euroländer eine klare und unbegrenzte Garantie für alle Staatsschulden der Eurozone abgeben müssen,

die jede weitere Panik und Spekulation im Keim erstickt hätte. Die Zurückhaltung Deutschlands und – in abgeschwächter Form – der EZB sowie die Drohung einer Privatgläubigerbeteiligung (PSI=Private Sector Involvement) führten dazu, dass die Finanzmärkte einen Staatsbankrott und einen möglichen Austritt eines Landes aus der Eurozone nie völlig ausschließen konnten.

Schaubild 6. Verteilung der Staatsschulden der Eurozone 2010



Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen.

Die halbherzigen Versuche, durch immer größere Rettungsschirme und Aufkäufe von Staatsanleihen durch die EZB auf den Sekundärmärkten die Panik zu beenden, misslangen alle nach kurzer Zeit. Auch die langfristiger angelegten Neukonstruktionen eines europäischen Währungsfonds verbunden mit einer Schuldenbremse für alle Eurostaaten haben die Märkte nicht beruhigt, zumal ihre vertragliche und praktische Umsetzung noch offen ist. Die einzig faktisch durchgesetzte Politik, die Schuldnerländer zu einem strengen Sparkurs zu zwingen, hat deren Wachstum massiv gebremst und so die Schuldenstandsquoten erhöht (da das BIP, also der Nenner, schneller abnahm als die Schulden im Zähler, die eher noch zunahmen).

Neben der Austeritätspolitik war es auch das Management der Staatsschuldenkrise selbst, dass das Wachstum schwächte. Staatsschuldnpapiere waren lange Zeit der sichere, risikofreie Kern der Bankbilanzen, der auch aus Sicht der Bankenaufsicht und Zentralbank keine Vorsorge braucht und als Haftung für Zentralbankkredite diente. Mit der Entsicherung und Entwertung der Staatsschuld, die sich in immer schlechteren Ratings ausdrückte, droht ein Teufelskreis: Die Banken müssen ihre Bestände an Staatsschulden auf der Aktivseite nominal durch Bewertung zu Marktwerten oder durch Verkauf reduzieren, was ihre Kreditwürdigkeit

schwächt. Ähnlich wie in der ersten Finanzmarktkrise senken sie ihr Kreditangebot an den Privatsektor, was das Wachstum weiter schwächt. Im Ergebnis gingen die Wachstumsprognosen für die Eurozone im Laufe des Jahres immer weiter zurück: von 2,4% im Februar auf 1,4% im August)⁴. Geringeres Wachstum wiederum bedeutet geringere Staatseinnahmen, Verschlechterung der Staatsfinanzen, weiterer Wertverfall der Staatsschulden und somit wieder eine Schwächung der Aktivseite der Bankbilanzen. Damit fängt der Teufelskreis von vorn an, da die folgende Kreditklemme das Wachstum der Realwirtschaft bremst.

Unterm Strich null: Schulden und Vermögen

In der Krise gelten die Schulden als die Ursache allen Übels: Die Schulden der Haushalte, die Immobilien erwarben (vor allem in USA, Spanien, Irland, UK) oder auch mehr konsumierten als sie verdienten; die Schulden der Finanzinstitute, die Kredite aufnahmen und vergaben, um auf der Basis einer immer längeren Bilanz ihre Eigenkapitalrendite nach oben zu treiben; zuletzt die Staatsschulden, obwohl sie zum großen Teil nur dazu dienten, die Krisenfolgen zu bekämpfen. Die Bruttoschulden (also ohne Saldierung) erreichen erhebliche Werte. In Westeuropa betragen sie etwa 400% vom BIP, davon 17% (also 68% des BIP) Aktienkapital (stock market capitalization), 18% Staatsschulden (also etwa 72% des BIP), 29% Anleihen von Finanzinstitutionen (116% des BIP), 5% Unternehmensanleihen (20% des BIP) und 32% Kredite (128% des BIP).⁵ Die Nettowerte, die Forderungen und Verbindlichkeiten innerhalb von Sektoren saldieren, dürften deutlich niedriger bei etwa 200% des BIP liegen.

Aus der Betrachtung ausgeblendet bleiben meist die diesen Schulden gegenüberstehenden Vermögen. Sie gehören den Haushalten, vor allem den reichen Haushalten, die über den Löwenanteil der Vermögen verfügen. In Deutschland halten die 10% der reichsten Haushalte etwa 80% des Geldvermögens. Die Zahlen für Europa als Ganzes dürften kaum eine geringere Vermögenskonzentration aufweisen. Tabelle 4 zeigt, dass etwa 3 Millionen Individuen (also weniger als 1% der westeuropäischen Bevölkerung) etwa 7 Billionen € besitzen.

Tabelle 4. Die Superreichen Westeuropas

Jahr	2006	2007	2008	2009
Zahl (in Mio)	3,0	3,1	2,6	3,0
Vermögen (in Billionen USD)	10,1	10,7	8,3	9,5

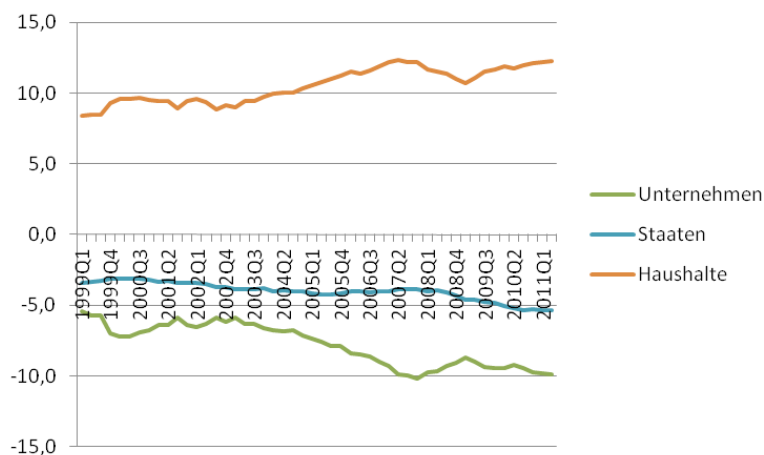
Quelle: World Wealth Report 2010 (Capgemini/Merrill Lynch 2010).

⁴ „Handelsblatt“ 2012, Vol. 4, No. 1, S. 14–15.

⁵ McKinsey & Company, „Mapping Global Capital Markets“ 2011.

Die EZB weist für die Eurozone einen Nettovermögensbestand der Haushalte in Höhe von durchschnittlich 10 Billionen € aus. Ähnlich wie die Daten aus Tabelle 4 zeigen sie einen Anstieg bis 2007, einen Einbruch in der Krise und einen Wiederanstieg im Jahr 2009, der sich 2010 fortgesetzt haben dürfte, wenn man globalen Daten der Vermögensentwicklung⁶ folgt. Dieses Vermögen besteht aus Forderungen an Unternehmen und Staaten, teils direkt, teils vermittelt über Finanzinstitutionen wie Banken und Versicherungen. Der Einbruch in der Krise besteht überwiegend aus Kursverlusten bei Aktien, zum geringeren Teil vielleicht aus Insolvenzen, wogegen jedoch die anschließende Erholung spricht (Vgl. Schaubild 7). Weltweit ist die das Nettogeldvermögen aller Sektoren definitionsgemäß null, da sich Forderungen (Vermögen) und Verbindlichkeiten (Schulden) gegenseitig aufheben. Für eine Region wie die EU oder ein Land kann es positiv oder negativ sein (vgl. auch oben 1. Abschnitt). Allerdings dürfte das Nettoauslandsvermögen der EU als auch der Eurozone eher relativ (im Verhältnis zum BIP) klein sein.

Schaubild 7. Nettovermögensbestände in der Eurozone (in Billionen €)



Quelle: EZB.

Aus der Nullbilanz folgt, dass ein Abbau der Schulden, wie er heute gefordert wird, nur erfolgen kann, wenn die Schuldner wieder zahlungsfähig werden, indem sie mehr einnehmen als sie ausgeben, also sparen. Spiegelbildlich müssen die Vermögensbesitzer entsparen. Ein Ausgleich zwischen Schuldnern und Gläubigern kann nur über die folgenden vier Optionen erfolgen:

1) Anders verteiltes reales Wachstum: Die Schuldner können ihre Einnahmen stärker erhöhen als ihre Ausgaben und so sparen oder zumindest den Schuldendienst leisten. Spiegelbildlich müssen die Gläubiger mehr ausgeben, um von den Schuld-

⁶ *Ibidem*.

nern Güter oder Dienstleistungen zu erwerben, in dem sie höhere Mengen abnehmen und/oder höhere Preise (Option 2) akzeptieren.

2) Nominales Wachstum bzw. Inflationierung: Die Einnahmen der Schuldner steigen vor allem durch höhere Preise für die von ihnen angebotenen Waren und Dienstleistungen. Soweit auch noch höhere Mengen hinzukommen, ist es eine Kombination mit dem ersten Weg. Im Kern läuft es auf eine reale Entschuldung durch Inflation hinaus.

3) Anders verteiltes reales Schrumpfen: Die Schuldner sparen stärker, aber indem sie weniger ausgeben. Die Gläubiger, soweit sie an die Schuldner Güter oder Dienstleistungen verkaufen, nehmen spiegelbildlich weniger ein. Ein derartiges einseitiges Sparen, dem keine höheren Ausgaben der Gläubiger gegenüberstehen, lässt Nachfrage, Wachstum und Beschäftigung schrumpfen und führt wahrscheinlich auch zu Insolvenzen (4. Option).

4) Die Insolvenz der überschuldeten Marktteilnehmer entbindet die Schuldner von weiteren Zahlungen, womit allerdings gleichzeitig die Schulden und die Vermögen der Gläubiger entwertet werden. In die gleiche Richtung wirken Berichtigungen von Buchwerten, die Vermögen entwerten, ohne dass damit eine Insolvenz verbunden sein muss.

Angesichts der Verteilung von Vermögen und Schulden (vgl. Schaubild 6) geht es in der gegenwärtigen Krise primär darum, dass der Staat entweder seinen Schuldenstand abbaut oder zumindest seine Einkommenssituation so verbessert, dass er sich zu tragfähigen Bedingungen refinanzieren kann. Der Unternehmenssektor ist zwar auch Nettoschuldner, steht aber als Sektor nicht unter einem Zwang zum Schuldenabbau. Im Gegenteil: Seine zusätzliche Verschuldung, um Investitionen zu finanzieren, ist eine wichtige Bedingung für weiteres Wachstum. Auf der Gläubigerseite müssen die Haushalte ihre Ersparnis abbauen und mehr an den Staat zahlen, sei es direkt oder auf dem Umweg über den Unternehmenssektor.

Im Lichte der oben genannten vier Grundoptionen bedeuten die Optionen 1 und 2 für den Staat als Schuldner höhere Steuereinnahmen, am besten im Zuge höheren (nominellen) Wachstums der Volkswirtschaft und vorzugsweise durch Belastung der Vermögensbesitzer. Versucht er seine Ausgaben zu kürzen (Option 3), so sinken die Einnahmen anderer Sektoren, die dann ihrerseits entweder ihre Ausgaben kürzen oder andere Einnahmen erhöhen müssen, wenn sie sich nicht verschulden sollen. Die Vermögensbesitzer müssten dann vor allem mehr Güter und Dienstleistungen der Unternehmen und eventuell auch der ärmeren Haushalte kaufen, wenn sie nicht ihre bisher dem Staat geliehenen Mittel diesen Sektoren leihen wollen.

Die vermögenden Haushalte als Gläubiger müssten entsparen, also ihr Vermögen verringern und ihre Ausgaben erhöhen, um wieder Wachstum (Option 1) zu erzeugen. Option 2 (Inflationierung) würde dagegen die Vermögen real entwerten und die Vermögensbesitzer dazu anreizen, mehr Geld auszugeben. Sie träfe aber auch die ärmeren Haushalte, soweit die Preissteigerung nicht auf Luxusgüter

beschränkt bliebe oder deren Einkommen schneller als die Preise steigen. Die Optionen 3 und 4 ergeben sich aus der Konsum- und Investitionszurückhaltung der reichen Haushalte. Wenn diese nicht „freiwillig“ mehr ausgeben, verbleibt nur eine stärkere Besteuerung der Vermögensbesitzer oder eine Vermögensabgabe. Die Vermögensbesitzer würden dabei im Ergebnis nicht schlechter abschneiden als bei Option 3, bei der ihre Renditen sinken, oder Option 4, bei der ihr Vermögen schrumpft.

Die beste Lösung ist die erste Wachstumsoption, wobei ein bestimmtes Maß an Inflation (zweite Option) wahrscheinlich unvermeidlich und in Grenzen wünschenswert ist, um Knappheiten und Investitionschancen zu signalisieren. Dieses nominale Wachstum würde die Ersparnis der Haushalte wieder stärker an die Unternehmen lenken, wodurch die Faktoreinkommen steigen, die ihrerseits das Steueraufkommen erhöhen. Die dritte und vierte Option sind dagegen besonders problematisch, da sie das Wachstum gefährden. Die Wirtschaftspolitik sollte vor allem versuchen, die dritte Option zu vermeiden. Die Insolvenz als vierter Weg ist als Globallösung gefährlich, da sie weitere Kredite zumindest verteuert, wenn nicht gar blockiert. Bei den Staatschulden hat die Drohung, private Gläubiger zu beteiligen, mit dazu beigetragen, ihr Rating zu ruinieren und die Refinanzierung zu erschweren und zu verteuern.

Durch Wachstumspolitik aus den Schulden

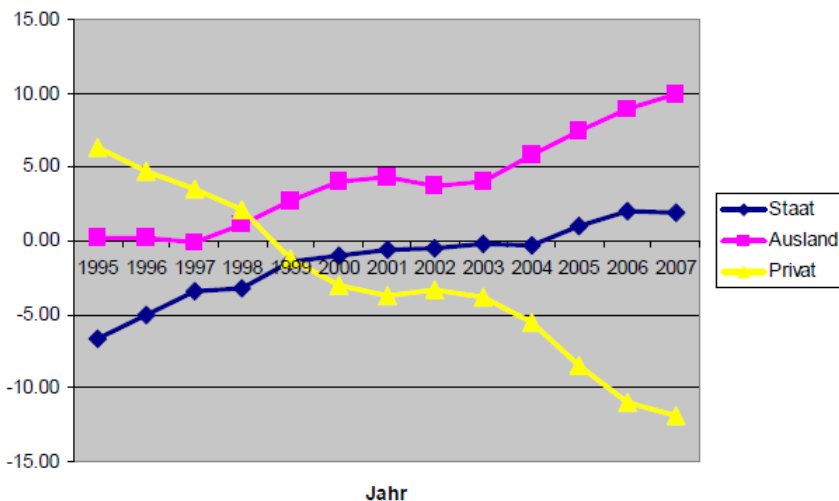
Die Schuldenproblematik in Europa resultiert nicht nur aus der Bereitschaft der Staaten, als Schuldner der letzten Instanz bereit zu stehen. Die andere Dimension ist die Verschuldung bestimmter Länder, die aus der Anhäufung von Zahlungsbilanzdefiziten resultiert (vgl. oben Schaubild 3). Auch für deren Korrektur gelten die grundsätzlichen Optionen aus dem vorherigen Abschnitt. Um das verlorene Gleichgewicht ohne Insolvenz herzustellen, müssen in Zukunft Überschüsse bei den Schuldnerländern und Defizite bei den Gläubigerstaaten anfallen. Senken dazu die Defizitländer ihre Ausgaben (z.B. Griechenland seine Militärausgaben, mit denen es Rüstungsimporte aus Deutschland finanziert), so leiden die Empfänger (in diesem Fall deutsche Rüstungsunternehmen). Der bessere Weg ist ein Wachstumsprozess, bei dem vor allem die Überschussländer mehr nachfragen.

Wenn Deutschland und/oder andere Gläubigerstaaten ihre Ausgaben erhöhen, ist es für den internationalen Ausgleich zunächst gleichgültig, ob dies dort der Staat, die Unternehmen oder die privaten Haushalte tun. Aber wenn es um den Abbau von Vermögen, also angehäufter Ersparnisse, geht, so kommen wohl vor allem die Haushalte in Frage, da der Staat und der (nicht-finanzielle) Unternehmenssektor in der Regel schon Nettoschuldner sind. Der Unternehmenssektor könnte und sollte aber seine Verschuldung erhöhen, um seine Ausgabensteigerungen zu finanzieren. Die notwendigen und optimalen komplementären Wachstum-

spfade für die Gläubiger- und Schuldnerstaaten lassen sich am besten am Beispiel Deutschlands und Spaniens vor der Krise zeigen.

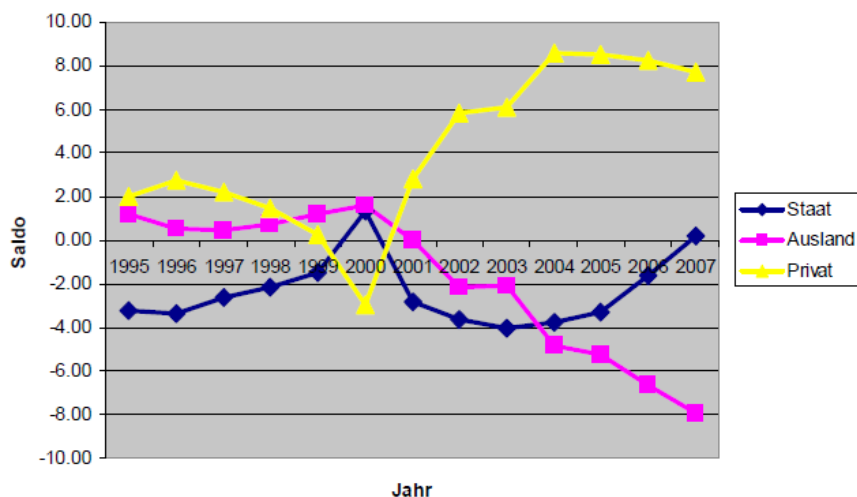
Gläubigerstaaten, allen voran Deutschland müssten einen Wachstumskurs verfolgen, wie ihn Spanien bis 2007 (vgl. Schaubild 8) vollzog. Der Privatsektor verschuldete sich so stark, dass sowohl der Staat als auch das Ausland Einnahmeüberschüsse erzielen konnten. Für Deutschland hieße das, dass die hohe Staatsverschuldung sinken würde und die Importe stark ansteigen würden. Die dann entstehenden Leistungsbilanzdefizite würden bei den Handelspartnern zu spiegelbildlichen Überschüssen führen. Sicher wäre es wenig sinnvoll, in Deutschland den spekulativen spanischen Immobilienboom zu wiederholen. Das Wachstum sollte sich nur partiell auf den Bausektor stützen, obwohl auch dort ein Nachholbedarf besteht (die deutschen Hauspreise stagnieren seit etwa 1995). Wichtigere Wachstumsfelder wären der Energiesektor und soziale Dienste wie Bildung, Pflege und Gesundheit.

Schaubild 8. Der spanische Wachstumspfad 1995–2007 (Angaben in % des BIP)



Der deutsche Wachstumsprozess (Schaubild 9) ist nur außenwirtschaftlich ein Vorbild für Defizitländer. Binnenwirtschaftlich wäre es besser, wenn die Einnahmeüberschüsse des Staates, die in Deutschland gering und selten waren, höher ausfielen und dafür die Ersparnis des Privatsektors, vor allem der Unternehmen, geringer bliebe. Denn auch in den Defizitländern müssen die Unternehmen investieren, um die Exportproduktion zu stärken.

Schaubild 9. Der deutsche Wachstumspfad 1995–2007 (Angaben in % des BIP)



Wie soll in Europa Wachstum zustande kommen? Die in Deutschland vorherrschende Meinung setzt auf Wettbewerbsfähigkeit. Die Eurozone soll(te) wie Deutschland versuchen, ihre Arbeitslosigkeit zu exportieren. Aber große Exportüberschüsse sind ein sinnloses Konzept für einen Wirtschaftsraum dieser Größenordnung. Sie setzen immer andere große Märkte voraus, die bereit sein müssten, entsprechende Importüberschüsse zu tolerieren. Wäre dies der einzige Weg zu Wachstum, müsste die globale Ökonomie mangels interplanetarer Exportmöglichkeiten stagnieren.

Offensichtlich kann und muss die Nachfrage vor allem aus dem Euroraum selbst kommen. Sie müsste sich nur auf andere Sektoren (statt auf Immobilien) richten, in denen eine nachhaltigere und kaufkräftige Nachfrage besteht. Höhere Löhne würden die Nachfrage für mehr privaten Konsum und – auf dem Umweg über das höhere Steuer- und Abgabenaufkommen – für mehr öffentlichen Konsum an Bildung, Gesundheit und Infrastruktur alimentieren. Der sollte aber weniger aus Schulden als aus Steuern finanziert werden, wozu die Vermögen einen überproportionalen Beitrag leisten sollten. Maßnahmen zur Erhöhung der Lohnquote und Senkung der Lohnspreizung (z.B. gesetzliche Mindestlöhne, hohe öffentliche Beschäftigung, Stärkung der Gewerkschaften) würden dafür sorgen, dass die Einkommen der ärmeren Bevölkerungsgruppen, die bekanntlich weniger gespart werden, schneller steigen.

Aber auch dieses binnenmarktorientierte Wachstum braucht Investitionen in die Realwirtschaft, die auch der wichtigste Kanal zum Recycling der Ersparnisse sind, die u.a. in Form von Staatspapieren gehalten werden. Dazu müssen vor allem die (Real-)Zinsen niedriger sein als die Erträge der realen Investitionen. Eine etwas höhere Inflation, wie sie etwa Olivier Blanchard, der Chefökonom des IWF, vor-

geschlagen hat⁷, würde die verschiedenen Anpassungsprozesse erleichtern, da sie reine Finanzinvestitionen real entwertet und die nominalen Erträge steigert. Sollte dies eine Abwertung des Euro auslösen, würde die Nachfrage zusätzlich auf das eigene Angebot gelenkt und die Beschäftigung erhöht.

Die EZB sollte also von einem Inflationsziel auf ein Ziel des nominalen BIP-Wachstums in der Größenordnung von 4-6% umschwenken, das am besten einen hohen Realteil aufweisen sollte. Aber im Falle geringen realen Wachstums oder gar einer Schrumpfung, sollte auch eine höhere Inflation toleriert bzw. sogar angestrebt werden. So würde der europäische Wohlstand tatsächlich steigen. Das Konzept, sich gegenseitig bei den Löhnen immer weiter zu unterbieten, bringt nur Umverteilung zugunsten der Reichen ohne Wachstum. Es ist die sinnlose Wiederholung des in der Krise gescheiterten deutschen Versuchs, sich am Schopf der Partner aus dem Sumpf zu ziehen.

Die Allokation der Kredite durch Markt und Staat

Die bisherige Analyse hat sich auf die fundamentalen Ungleichgewichte zwischen Schuldnern und Gläubigern, zwischen Ländern und Sektoren sowie zwischen Einkommensgruppen konzentriert. Der Finanzsektor blieb dabei relativ aus der Betrachtung, obwohl er offensichtlich eine zentrale Rolle sowohl bei der Entstehung als auch bei der Entwicklung der Ungleichgewichte spielt. Nicht zuletzt war es die Krise des Finanzmarktes, die das Ende des ungleichgewichtigen Wachstums herbeiführte. Die Finanzmärkte und ihre Akteure (Banken, Fonds etc.) haben einerseits manisch Kredite verschleudert, andererseits panisch Schuldner in die Krise gestürzt. Eine Reform muss entsprechend einerseits darauf zielen, die Kreditvergabe risikobewusster zu gestalten, andererseits den Kanal von Sparern/Gläubigern zu Investoren/Schuldnern offen halten. Viele der berechtigten Vorschläge, die Finanzmärkte zu zähmen und sicherer zu machen (z.B. hohe Eigenkapitalanforderungen an Banken), drohen leider eine Kreditklemme herbeizuführen.

Im Folgenden soll für drei zentrale Schuldnergruppen (Staaten, Realwirtschaft und ärmere Defizitländer) geprüft werden, wie eine optimale Kreditversorgung ausgestaltet werden könnte und sollte:

a) Staaten: Die Staatsschulden der Eurozone sollten nicht Spielball und Spekulationsobjekt der Finanzmärkte sein. Für Banken und Versicherungen sollten sie eine risikofreie Geldanlage bilden. Staaten müssen in der Lage bleiben, sich zu verschulden, um die Nachfrage zu stabilisieren. Um dies sicherzustellen, sollte die EZB entweder direkt als lender of last resort auftreten oder ein Europäischer Währungsfonds (EMF) geschaffen werden, der diese Funktion erfüllt und der wie eine Bank sowohl von der EZB mit Liquidität versorgt als auch von der gesamten Sta-

⁷ Vgl. O. Blanchard, G. Dell’Ariccia, P. Mauro, *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note (SPN 10/03), Washington DC 2010.

atengemeinschaft der Eurozone gemeinsam garantiert wird. Eine Disziplinierung verschuldeter Staaten sollte politisch und nicht über den Markt erfolgen. Dass dies möglich ist, zeigen erfolgreiche Konsolidierungen ohne Zinsdruck in Belgien, Irland und Italien bis 2008. Ansonsten kann auch die EZB oder ein EMF durch die Wahl des Kurses, zu dem sie Staatsschuldspapiere aufkaufen, Warnsignale setzen.

b) Realwirtschaft: Investitionen, die Arbeitsplätze schaffen, die Produktivität steigern oder langlebige Konsumgüter finanzieren, schaffen Wachstum und sollten in der Regel das notwendige Kapital erhalten. In einem Umfeld mit stetigem Nominalwachstum ist auch der Schuldendienst dafür kein großes Problem. Niedrige Realzinsen führen auch dazu, dass sich leichter Investoren finden, da die Realrendite der Investitionen den Zinssatz übersteigt. Das Problem sind die einzelwirtschaftlichen Risiken. Sie sollten nicht zu weit und unübersichtlich gestreut werden. Gläubiger und Kreditgeber (Banken etc.) sollten wissen, dass und wofür sie haften, und dieser Haftung nicht vollständig ausweichen können. Dazu sollten Finanzprodukte, die Risiken verschleiern und sich immer weiter von den primären Kreditbeziehungen entfernen, streng reglementiert werden. Kurzfristige spekulative Finanztransaktionen sollten steuerlich gegenüber langfristigen, realwirtschaftlichen Investitionen benachteiligt werden.

c) Aufholende Länder: Europa ist immer noch von erheblichen Einkommensunterschieden geprägt. Sie signalisieren einen relativ geringen Entwicklungsstand der ärmeren Länder und eine niedrigere Produktivität, die auf einer schwächeren Kapitalausstattung beruht. Der Aufbau des Kapitalstocks dort sollte höhere Grenzerträge als in reicheren Ländern versprechen. Dabei ist ein Aufholprozess ohne reale Aufwertung der Währung des aufholenden Landes kaum möglich. Das höhere Wachstum resultiert aus Produktivitätssteigerungen, an denen auch die Einkommen in den Sektoren ohne nennenswerte Produktivitätszuwächse (z.B. viele Dienstleistungen) teilhaben sollten, was nur durch entsprechende Preissteigerungen für ihre Leistungen möglich ist (Balassa-Samuelson-Effekt). Problematisch wird es, wenn die reale Aufwertung über das Ziel hinausschießt, wofür dauerhaft hohe Leistungsbilanzdefizite und ein stetiges Anwachsen der Lohnstückkosten ein Zeichen sind. Die Finanzierung der Aufholprozesse sollte diese beiden Warnsignale beachten. Zu vermeiden ist außerdem – dies gilt für EU-Mitgliedstaaten ohne Euro – die besonders riskante Verschuldung in Fremdwährung. Der Aufbau des gesellschaftlichen (oft öffentlichen) Kapitalstocks ist eine langfristige Aufgabe. Der bessere Weg zu ihrer Finanzierung in den ärmeren EU-Ländern, sind öffentliche Transfers. Europa kann diese für seinen Zusammenhalt wichtigen Prozesse nicht dem Herdentrieb der Finanzmärkte überlassen. Die sinnvolle Neuverschuldung und damit die Kreditvergabe hängen vom erwarteten Wachstum ab, das seinerseits jedoch nur zustande kommt, wenn die Kredite fließen. In der Finanzmarktkrise brach das Wachstum der Peripherie ja nicht ein, weil reale Wachstumsgrenzen erreicht waren, sondern weil der Kreditmarkt zusammenbrach. Dieser Kollaps der Finanzmärkte war aber auch einer leichtsinnigen Kreditvergabe (vor allem im amerikanischen Immobiliensek-

tor) und einem überwiegend spekulativen Wachstum von Vermögenswerten geschuldet. Angesichts des engen Zusammenhangs von Kredit- und Schuldenwachstum und realwirtschaftlichem Wachstum muss ein nachhaltiges Wachstumsmodell auf beiden Ebenen ansetzen und folgende Komponenten umfassen:

d) Finanzsektorpolitik: Die Kapitalmarktakteure müssen vor sich selbst geschützt werden. Durch Deregulierung und regulierungsvermeidende Innovationen getriebener Wildwuchs ist zurückzuschneiden: Strenge Zulassungskriterien für komplexe (und für die Realwirtschaft unnötige) Produkte einführen, Schattenbanken auflösen und verbieten, die Kurzfristorientierung der Finanzmärkte reduzieren und Eigenkapitalvorgaben erhöhen.

e) Kreditpolitik statt Zinspolitik: Die Zinspolitik hat vor der Krise Investoren mit aberwitzigen Renditehoffnungen nicht bremsen können und kann in der Krise ängstliche Investoren nicht durch niedrige Zinsen zum Jagen tragen. Stattdessen könnten sektorspezifische Kreditrestriktionen Krisen vorbeugen und eine politisch gesteuerte Kreditvergabe in der Krise den Aufschwung erleichtern. Im europäischen Kontext würde das erfordern, den Handlungsspielraum für öffentliche Finanzierung auf EU-Ebene zu erweitern, z.B. durch Eurobonds.

f) Kontrolle der Zahlungsbilanzungleichgewichte: Hohe Defizite sind nicht nur Ergebnis großzügiger Finanzierung, sondern auch von realwirtschaftlichen Ungleichgewichten. Defizite sollten daher ebenfalls überwacht werden, allerdings nicht einseitig auf Seiten der Defizitländer sondern auch auf Seiten der Überschussländer, deren Wirtschaftspolitik eine Mitverantwortung für diese Ungleichgewichte trägt.⁸

g) Stabilisierung realer Wechselkurse: Derartige Ungleichgewichte resultieren vor allem aus einer realen Über- oder Unterbewertung, die ihrerseits aus einer verfehlten Lohnpolitik (z.B. zu zurückhaltend im Fall Deutschlands) oder einer falschen Wechselkurspolitik herrühren. Flexible Wechselkurse könnten zwar theoretisch dazu beitragen, Inflations- und Produktivitätsdifferentiale sowie verfehlte Lohnentwicklungen auszugleichen, neigen aber praktisch dazu, Fehlentwicklungen zu verstärken und/oder bei Korrekturen krisenverschärfend zu wirken. Kapitalverkehrskontrollen und ein strengeres Wechselkursmanagement könnten solche Probleme vermeiden. Von langfristigen Produktivitätstrends und Zielinflationsraten (um 2%) abweichende Lohn- und Preisentwicklungen sollten Anlass für politische Nachfragen und gegebenenfalls Eingriffe sein.

h) Aufnahme in die Eurozone: Viele der in der Krise aufgetretenen Problem in der europäischen Peripherie hätten durch eine weniger restriktive Politik der Aufnahme in die Eurozone vermieden werden können. Für die Eurozone hätten zusätzliche Mitglieder angesichts ihres geringen wirtschaftlichen Gewichts kaum Risiken mitgebracht. Umgekehrt hätten viele Peripherieländer angesichts ihrer engen Bindung an den Euro (oft Currency Board) kaum wirtschaftspolitische Spielräume aufgegeben. Gefährlich ist allerdings ein Eintritt mit überbewerteter Währung.

⁸ Vgl. S. Dullien, D. Schwarzer, *Die Eurozone braucht einen außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt*, „SWP-Aktuell“, 27 Juni 2009.

Die Kapitalversorgung ist der zentrale Stellhebel zur Förderung von Wachstum und Kohäsion. Die Krise hat gezeigt, dass dieser Hebel nicht den Märkten, jedenfalls nicht im Rahmen des bisherigen Regulierungsmodells, überlassen werden darf. Gerade die postkommunistischen Länder der europäischen Peripherie haben einen besseren Kapitalismus verdient.

Abstract

Growth and Debt in Europe

In the current debate on the Euro crisis, the received wisdom considers too much debt as the main cause. Profligate debtors, primarily governments, are supposed to be the culprits. Resolving the crisis requires therefore a massive deleveraging. Germany, in particular, abhors debt and sees it as the original sin. The German word for debt ("Schulden") connotes already "guilt" (in German: "Schuld").

Actually, debt is a necessary core element of any capitalist economy. Without debt there can hardly be growth. It is debtors, not savers who are the drivers of growth. Growth is also the best way to get out of a debt crisis. Capital and asset markets are supposed to finance growth, identify investment opportunities and to reduce risks. But often they fail, and are driven by manias and panics rather than prudent assessment.

Growth in Europe has been strongly unbalanced during the last 10–15 years. While countries in the European periphery enjoyed high growth, fueled by increasing private debt, Germany's economy stagnated and saved. Subsequently the debtor countries showed high current account deficits while Germany had large export surpluses. The financial crisis stopped suddenly the access to new credits and thus growth.

This hard landing triggered a recession which required government spending to stimulate the economy and to bail out banks which in turn increased public debt dramatically. In spite of a fast recovery a panic in the government bond markets followed in the Euro zone. This panic resulted less from unacceptably high debt levels but from a flawed design of the Euro zone's institutions (lack of a lender of last resort) and wrong policies. The austerity policies which were enforced by Germany and the European Union (EU) exacerbated the crisis and slowed or reversed the recovery.

Debt and wealth are just two sides of the same medal and can only be changed together as the global net monetary investment position is always zero. Deleveraging is easiest in a context of growth, when creditors spend and reduce their savings. All the other options are worse: Spending cuts which lead to deflation and depression, bankruptcies or – though somewhat less disruptive – the real devaluation of debt by inflation.

Growth with deleveraging requires the spending of debtors which generate and increase debtors' revenues. Given the distribution of assets and debts, such a process implies that rich households (the net creditors) have to spend more in a way which either directly or indirectly leads to higher revenues of the indebted governments. Besides a levy on wealth and higher taxes for the rich the market solution would require massive real economy investment by the creditors which would trigger new growth, increase profits and wages which in turn would provide more tax revenues.

Growth will resume when credits flow again and therefore, paradoxically, new debt is created. This will only happen when potential investors meet potential debtors with higher and more sustainable income. This requires a redistribution of income in favor of poorer households, enterprises ready to invest and governments which up to now took over the risks. A leaner and better regulated financial sector should focus on financing these adjustments in the real economy.

The European Central Bank (ECB) should support such a process of growth and deleveraging by a permissive monetary policy, which aim at a target of nominal GDP growth of 4–6% rather than at an inflation target of 2%. A slightly higher rate of inflation would lower the government debt ratio (debt/GDP) in the long run. The countries of the Euro zone need a lender of last resort, possibly by creating a European Monetary Fund which should have unlimited access to ECB liquidity.

Edward Molendowski, Piotr Stanek

**WPŁYW KRYZYSU FINANSOWO-GOSPODARCZEGO
NA SYTUACJĘ FISKALNĄ W NOWYCH KRAJACH
CZŁONKOWSKICH (UE-10)**

Wprowadzenie

W artykule wskazano na dwie przyczyny gwałtownego pogorszenia się sytuacji fiskalnej (deficytu budżetowego i długu publicznego) w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE-10) w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego. Po pierwsze, deficyt budżetowy stanowił jeden z kluczowych automatycznych stabilizatorów koniunktury, a więc w naturalny sposób pogarszał się w warunkach kryzysu. Po drugie jednak, rządy poszczególnych krajów podejmowały znaczące działania w celu zahamowania zjawisk kryzysowych. W większości przypadków działania te miały charakter ekspansywnej polityki fiskalnej, co powinno się przyczynić do ograniczenia zjawisk recesyjnych w gospodarce, jednocześnie jednak przyczyniając się do dalszego przyrostu deficytu i długu publicznego. Z drugiej strony w niektórych krajach (głównie ze względu na warunki przyznania międzynarodowej pomocy) wdrożono znaczące programy oszczędnościowe, zmierzające do stabilizacji finansów publicznych w możliwie krótkim okresie.

Należy podkreślić, że kryzys globalny miał znacznie większy wpływ na sytuację fiskalną krajów UE-10, niż kryzys strefy euro w latach 2010–2011¹, choćby dlatego, że spośród analizowanej grupy tylko Słowenia, Słowacja i Estonia są

¹ Szerzej zob.: P. Gajewski, *Nierównowaga finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 10.

członkami strefy euro, a sytuacja Estonii jest na tle pozostałych wręcz doskonała. Celem niniejszego artykułu jest więc analiza sytuacji w poszczególnych krajach UE-10 i ocena stabilności ich zadłużenia w kontekście globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego i wynikającego z niego gwałtownego pogorszenia koniunktury gospodarczej i perspektyw wzrostu. Analiza ta obejmuje swym zakresem cały okres kryzysu (tak zawirowania globalne lat 2007–2009, jak i kryzys fiskalny peryferyjnych krajów strefy euro, tj. lata 2010–2011) oraz konieczny dla dokonania odpowiednich porównań okres od roku 2000. W świetle uzyskanych wyników widać jednak wyraźnie, że pogorszenie sytuacji fiskalnej krajów UE-10 skoncentrowało się w latach 2008–2009, a kryzys strefy euro stanowi raczej utrudnienie dla poprawy sytuacji fiskalnej niż element znacząco ją pogarszający.

Hipotezę badawczą sformułowano następująco: ze względu na stosunkowo niski wyjściowy poziom zadłużenia gospodarek UE-10 (mierzony wielkością zadłużenia w stosunku do PKB), mimo gwałtownego pogorszenia się sytuacji fiskalnej, poziom zadłużenia pozostaje na bezpiecznym poziomie.

Konstrukcja artykułu została podporządkowana weryfikacji przyjętej hipotezy. W części pierwszej przedstawiono sytuację gospodarczą w krajach UE-10 bezpośrednio po akcesji. Następnie wskazano mechanizmy transmisji i zagrożenia wynikające dla krajów UE-10 z globalnego kryzysu. W kolejnych podrozdziałach przedstawiono wyniki analizy w odniesieniu do: zmian koniunktury i sytuacji fiskalnej w następstwie kryzysu, podjętych przez kraje UE-10 działań polityki fiskalnej, wraz z oceną ich konsekwencji dla wzrostu gospodarczego i sytuacji fiskalnej.

Sytuacja gospodarcza w pierwszych latach po akcesji

W okresie przed kryzysem, szczególnie w latach 2004–2007, wyglądało na to, że kraje UE-10 bezdyskusyjnie należą do beneficjentów procesu globalizacji². Po długotrwałym, bolesnym procesie transformacji gospodarczej, rozpoczętej na początku lat 90. ubiegłego wieku, większość krajów UE-10 zakończyła budowę sprawnie funkcjonujących gospodarek rynkowych. Rynek został zliberalizowany i otwarty na światową konkurencję, przedsiębiorstwa sprywatyzowane, polityka gospodarcza nabrała cech stabilności i rozwagi. Powstały podstawowe instytucje rynku kapitałowego, a sektor bankowy przeszedł przez proces gruntownych przemian, dostosowujących go do wymogów współczesnej gospodarki. Wzrosła wydajność pracy i międzynarodowa konkurencyjność, zwiększył się radykalnie eksport. Do krajów regionu zaczęły szerokim strumieniem napływać inwestycje. Niestety, czas prosperity skończył się nagle wraz z wybuchem światowego kryzysu³.

² *Central and Eastern Europe Facing the Debt Crisis. Report on Transformation – Hard Landing 2*, PricewaterhouseCoopers, September 2010, s. 6.

³ *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnego kryzysu. Raport z transformacji – Twarde lądowanie*, XIX Forum Ekonomiczne, Krynica-Zdrój 2009, s. 5–6.

Szybkie tempo rozwoju powszechnie obserwowane w latach 2004–2007 sugerowało, że nowe kraje członkowskie UE najtrudniejsze czasy mają już za sobą. Jak wynika z danych zestawionych w tabeli 1, tempo wzrostu PKB w krajach UE-10 w tym okresie znacznie przekraczało poziom zanotowany w latach poprzedzających akcesję (lata 2000–2003). Było też znacznie wyższe niż w krajach strefy euro (EA) oraz UE-15.

Do najszybciej rozwijających się należały: Łotwa, Litwa, Estonia, Słowacja oraz Rumunia i Bułgaria (które, jak wiadomo, przystąpiły do UE dopiero 1 stycznia 2007 r.). W okresie 4 lat (2004–2007) PKB na Łotwie zwiększył się o 48,4%, Estonii – 38,3% Litwie – 37,0%, Słowacji – 34,2%, Rumunii – 29,7% i Bułgarii – o 27,8%. Analogiczny wskaźnik dla UE-15 wynosił 10,1%, a dla strefy euro – 11%. Również pozostałe nowe kraje członkowskie UE zanotowały w latach 2004–2007 znacznie szybsze tempo rozwoju niż w okresie 2000–2003 (Czechy – 25,9%, Polska – 23,7%, Słowenia – 23,2%). Tylko dla Węgier wskaźnik ten w latach 2004–2007 był niższy niż w latach 2000–2003 (odpowiednio, 14,5 i 18,8%)⁴.

Tendencje te uległy wyraźnemu zahamowaniu w II połowie 2008 r. Głównym powodem okazał się globalny kryzys finansowo-gospodarczy. W latach 2008–2011 nieważona średnia stóp wzrostu gospodarczego w krajach UE-10 oscylowała wokół zera (-0,1%). Spośród nich bardzo wyraźnie *in plus* wyróżnia się Polska (ze średnią 3,7%) oraz Słowacja (2,1%), a *in minus* – Łotwa (-4,0%) oraz Estonia (-2,0%). Z wyjątkiem Polski (w której najwolniejszy wzrost przypadł na lata 2000–2003), dla wszystkich analizowanych krajów był to zdecydowanie najgorszy okres od początku XXI w.⁵ Przyczyny tego zjawiska oraz jego konsekwencje w sferze stabilności finansów publicznych zostaną przedstawione w kolejnych podrozdziałach.

Tabela 1. Tempo wzrostu PKB w krajach UE-10 w latach 2000–2011 (zmiany w % w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego)

Kraj/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
UE-27	3,9	2,2	1,3	1,4	2,5	2,0	3,3	3,2	0,3	-4,3	2,0	1,5	0,0	1,5
UE-15	3,9	2,1	1,2	1,2	2,4	1,8	3,1	3,0	0,0	-4,4	2,0	1,4	0,5	1,4
strefa euro	3,8	2,0	0,9	0,7	2,2	1,7	3,2	2,9	0,3	-4,3	1,9	1,5	-0,3	1,3
Bułgaria	5,7	4,2	4,7	5,5	6,7	6,4	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,7	1,4	3,0
Czechy	4,2	3,1	2,1	3,8	4,7	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,7	2,7	1,7	0,0	1,7
Estonia	9,7	6,3	6,6	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-3,7	-14,3	2,3	7,6	1,2	4,0
Łotwa	6,1	7,3	7,2	7,6	8,9	10,1	11,2	9,6	-3,3	-17,7	-0,3	5,5	2,1	4,0

⁴ Obliczenia własne na podstawie danych tabeli 1.

⁵ *Ibidem*.

Kraj/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
Litwa	12,3	6,7	6,8	10,3	7,4	7,8	7,8	9,8	2,9	-14,8	1,4	5,9	2,3	3,8
Węgry	4,2	3,7	4,5	3,9	4,8	4,0	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,3	1,7	-0,1	1,4
Polska	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3	2,5	2,8
Rumunia	2,4	5,7	5,1	5,2	8,5	4,2	7,9	6,3	7,3	-6,6	-1,6	2,5	1,6	3,4
Słowenia	4,3	2,9	3,8	2,9	4,4	4,0	5,8	6,9	3,6	-8,0	1,4	-0,2	-0,1	1,5
Słowacja	1,4	3,5	4,6	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,2	3,3	1,2	2,9

* Przewidywane wykonanie (prognozy) Komisji Europejskiej.

Źródło: Eurostat, baza *Annual National Accounts* (nama), [15.04.2012].

Mechanizmy transmisji kryzysu globalnego do krajów UE-10

Kryzys finansowy i gospodarczy, który został zapoczątkowany w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, a następnie rozprzestrzenił się na całą gospodarkę światową⁶, szczególnie niekorzystnie odbił się na sytuacji gospodarczej krajów Europy Środkowo-Wschodniej⁷. W niektórych analizach wskazuje się nawet, że należą one do tych regionów świata, które najbardziej ucierpiały w jego wyniku⁸.

Dwadzieścia lat po rozpoczęciu historycznej transformacji rynkowej, kraje Europy Środkowo-Wschodniej, po przetrwaniu kryzysu komunizmu, stanęły więc wobec kryzysu kapitalizmu i muszą sobie radzić ze skutkami bezprecedensowych zawirowań w globalnej gospodarce. Podobnie jak na zachodzie Europy, kryzys spowodował recesję, bezrobocie, inflację, niedobór kredytów, bankructwa.

⁶ Kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w sierpniu 2007 r. w USA, a następnie rozprzestrzenił się na gospodarkę światową, jest szeroko opisywany i komentowany, zarówno przez publicystów, jak i ekspertów. Szerzej na ten temat zob. m.in.: *Gospodarka w warunkach kryzysu*, red. S. Antkiewicz, M. Pronobis, Warszawa 2009; *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, „European Economy Report” 2009, No. 7; *Współczesny kryzys gospodarczy. Przyczyny – przebieg – skutki*, red. J. L. Bednarczyk, S. I. Bukowski, J. Misala, Warszawa 2009; *Finansowe determinanty wzrostu w gospodarce globalnej*, red. J. L. Bednarczyk, Warszawa 2010; J. Kotyński, *Zewnętrzne kryzysowe uwarunkowania polityki gospodarczej i zmian w handlu zagranicznym Polski*, [w:] *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2008–2009. Raport roczny*, red. J. Kotyński, Warszawa 2009; P. Małecki, P. Stanek, *Gospodarka światowa wobec kryzysu globalnego*, [w:] S. Miklaszewski, E. Molendowski, *Gospodarka światowa w warunkach globalizacji i regionalizacji rynków*, Warszawa 2009; S. Miklaszewski, *Teoria i praktyka regionalnej integracji gospodarczej a kryzys lat 2007–2009*, [w:] *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, red. S. I. Bukowski, Warszawa 2010; J. Osiatyński, *Strategia makroekonomiczna Polski w warunkach światowego kryzysu*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 7–8; D. Rosati, *Przyczyny i mechanizm kryzysu finansowego w USA*, „Ekonomista” 2009, nr 3; J. Żyżyński, *Neoliberalizm jako strukturalna przyczyna kryzysu a poszukiwanie dróg naprawy*, „Ekonomista” 2009, nr 2.

⁷ Szerzej na temat definicji Europy Środkowo-Wschodniej zob.: E. Molendowski, *Liberalizacja wymiany handlowej krajów Europy Środkowowschodniej w okresie transformacji ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń krajów CEFTA*, Kraków 2007, s. 56–59.

⁸ *Central and Eastern Europe Facing the Debt Crisis...*, s. 5–6.

Jak wiadomo, część krajów EŚW (określa się je mianem UE-10), dokonując niemałego wysiłku i wyrzeczeń, sprostała wyzwaniom i oczekiwaniom i w maju 2004 r. lub styczniu 2007 r. pozytywnie zakończyła proces akcesji do Unii Europejskiej. Szybkie tempo rozwoju, obserwowane w ostatnich latach przed kryzysem sugerowało, że kraje regionu mają najtrudniejszy okres już za sobą. Okazało się jednak, że państwa EŚW są przeważnie bardziej podatne na wstrząsy, niż kraje wysoko rozwinięte. Mają jeszcze nieokrzesłe instytucje demokratyczne, niedojrzałe rynki oraz – co równie ważne – są bardzo zależne od kredytów z zagranicy.

Transmisja zaburzeń finansowych w skali globalnej może być podzielona na trzy kanały: rachunek bieżący, rachunek finansowy i mechanizmy działające poza bilansem płatniczym. Pierwszy z nich powoduje transmisję zaburzeń w sektorze realnym gospodarki, drugi – w sektorze finansowym, a trzeci związany jest z informacją, zaufaniem i niepewnością. Proponowany podział kanałów transmisji różni się od terminologii zaproponowanej przez P. Massona, który rozróżnia efekty monsunowe (równoczesność kryzysów wynikająca ze wspólnej przyczyny), efekty rozlewania się (*spill-over*), wynikające z powiązań handlowych między krajami oraz efekty zarażania, które występują wyłącznie ze względu na zachowania inwestorów wynikające z psychologii, a nie z makroekonomicznych fundamentów gospodarki⁹.

Obecny globalny kryzys gospodarczy niewątpliwie rozprzestrzenił się poprzez wszystkie wspomniane kanały. Ponieważ trzeci z nich nie działa w wymiarze międzynarodowym w sposób jakościowo odmienny od skali wewnątrz krajowej, poniższy opis skoncentruje się na pierwszych dwóch. Co więcej, oba te kanały mogą również zostać wzmocnione (lub wytłumione) przez zmiany nominalnego kursu walutowego, o ile nie jest on kursem sztywnym. W poniższej analizie zakłada się, że kryzys przenosi się z kraju źródłowego, którym funkcjonuje gospodarka wysokorozwinięta (Stany Zjednoczone) do kraju rozwijającego się lub gospodarki przechodzącej proces transformacji (lub takiej, która niedawno go ukończyła). Warunki tej drugiej spełniają oczywiście wszystkie analizowane kraje, do których cech charakterystycznych należą: ujemny bilans dochodów, dodatni bilans transferów bieżących, wysoki udział kapitału zagranicznego w sektorze finansowym, a w szczególności wysoki udział zadłużenia denominowanego w walutach obcych (z wyjątkiem krajów, które już przystąpiły do strefy euro).

Kryzys w kraju źródłowym i wynikające z niego spowolnienie pociąga za sobą spadek zagregowanego popytu, w tym popytu na dobra importowane. Nawet jeśli więc kraj o otwartej gospodarce nie zostałby bezpośrednio dotknięty finansowymi skutkami kryzysu (jak było to w początkowej fazie obecnego kryzysu w przypadku krajów rozwijających się), to i tak ostatecznie będzie musiał borykać się z malejącym popytem na swoje dobra i usługi. Dodatkowo, saldo transferów

⁹ P. Masson, *Contagion: Monsoonal Effects, Spillovers, and Jumps between Multiple Equilibria*, [w:] *The Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences*, red. P. R. Agenor, M. Miller, D. Vines, A. Weber, Cambridge 1999.

prywatnych również może się pogorszyć ze względu na pogarszające się warunki na rynku pracy kraju źródłowego i wynikające z niego zmniejszone przychody imigrantów (i ich transfery do kraju pochodzenia). Skutki kryzysu dla salda dochodów nie są jasne – choć można sobie wyobrazić sytuację, w której zagraniczni inwestorzy starają się wytransferować maksimum zysków ze spółek do kraju pochodzenia.

Pogorszenie się salda obrotów bieżących spowoduje zapewne presję na deprecjację (lub dewaluację) waluty. Jeśli sztywny kurs okaże się odporny na (potencjalne) ataki spekulacyjne, to dostosowania będą musiały nastąpić w realnej sferze gospodarki przez spadający dochód i zmniejszenie importu (pogarszające tymczasowo dobrobyt). Z drugiej strony pogorszenie się perspektyw wzrostu gospodarczego i wynikający z niego spadek konsumpcji (i importu) może poprzedzać pogorszenie się salda rachunku bieżącego i opisany mechanizm może nie dać się łatwo zauważyć (wzrost deficytu na rachunku bieżącym nie wystąpi, a nastąpi raczej jego poprawa, której towarzyszyć będzie gwałtowny spadek obrotów tak operacji kredytowych, jak i debetowych).

Ograniczanie dźwigni finansowej (*deleveraging*), globalna awersja do ryzyka i *flight to quality*¹⁰ podczas kryzysu finansowego stawiają rynki wschodzące wobec szoku rachunku finansowego (*financial account shock*). Globalni inwestorzy likwidują swoje otwarte pozycje na bardziej zyskowych (i ryzykownych) rynkach i transferują środki do „bezpiecznych zatok” (*safe bays*) rodzimych (a więc głównie amerykańskich) rynków papierów skarbowych. Mechanizm ten, podobnie do szoku rachunku bieżącego, wymusza dostosowania po stronie debetowej bilansu płatniczego (co dotyczy głównie importu i ogranicza dobrobyt społeczny).

Dodatkowo, ze względu na współzależności między rynkami finansowymi w skali globalnej¹¹, „złe sentymenty” rynkowe i gwałtowne spadki cen charakteryzują rynki kapitałowe gospodarek wschodzących (co powoduje z kolei mechanizmy transmisji do sfery realnej wewnątrz tych krajów).¹² Ponadto, ze względu na fakt, że sektor finansowy w krajach po transformacji ustrojowej zdominowany jest przez instytucje kontrolowane przez kapitał zagraniczny, może on wywierać wpływ na ograniczanie podejmowanego ryzyka również na tych rynkach (bez względu na fundamenty gospodarki), co również prowadzi do ograniczenia ak-

¹⁰ „Lot do jakości” – wyrażenie zastosowane po raz pierwszy przez: B. Bernanke, M. Gertler, S. Gilchrist, *The Financial Accelerator and the Flight to Quality*, „The Review of Economics and Statistics” 1996, Vol. 78, No. 1, s. 1–15.

¹¹ Empiryczne dowody tych zależności w trakcie obecnego kryzysu prezentują: S. Bartram i G. M. Bodnar, *No Place to Hide: the Global Crisis in Equity Markets in 2008/09*, „Journal of International Money and Finance” 2009, Vol. 28, s. 1246–1292.

¹² Co ciekawe, badania wskazują na wysoką korelację między zmianami cen na rynkach finansowych krajów rozwiniętych i gospodarek wschodzących dopiero po upadku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r. Analizowana próba spośród krajów UE-10 obejmowała jednak jedynie Polskę, Czechy i Węgry. Zob.: M. P. Dooley, M. M. Hutchison, *Transmission of the U.S. Subprime Crisis to Emerging Markets: Evidence on the Decoupling-Recoupling Hypothesis*, „NBER Working Paper” 2009, No. 15120.

cji kredytowej i *credit crunch*. Należy zaznaczyć, że dwa ostatnie efekty mogą, lecz nie muszą być widoczne w bilansie płatniczym (transmisja może następować wyłącznie przez sentymenty rynkowe i nie zostać uwidocznioma w statystykach bilansu płatniczego).

Niezależnie od kanałów, którymi nastąpiła propagacja kryzysu do krajów EŚW ostateczny skutek stał się aż nadto widoczny: gwałtowne spadki PKB, pociągające za sobą automatyczne pogorszenie się salda finansów publicznych¹³ oraz chęć wykorzystania przez rządy dyskrecjonalnej polityki fiskalnej w celu ograniczenia wahań koniunktury. Taki mechanizm każe postawić pytanie o warunki stabilności finansów publicznych.

Elementy analizy stabilności finansów publicznych

Analizę stabilności fiskalnej rozpocznijmy od elementarnego zagadnienia: skąd bierze się obecna nominalna wartość długu publicznego? Warto zauważyć, że można ją zdefiniować w następujący sposób:

$$B_t = B_{t-1} - S_t + r_t * B_{t-1}, \quad (1)$$

gdzie: B_t to nominalny poziom długu w okresie t ; S_t to pierwotne saldo budżetu państwa (saldo budżetu z wyłączeniem odsetek; wartość dodatnia oznacza nadwyżkę), a r_t to poziom nominalnej stopy procentowej (przyjęto konwencję, że małymi literami oznacza się zmienne wyrażone w procentach, a wielkimi – w wartościach pieniężnych). Tożsamość ta jest odpowiednikiem równania zastosowanego np. przez Greinera et. al. (2007), w ujęciu czasu dyskretnego (a nie ciągłego) oraz poziomu zadłużenia (a nie jego przyrostów w czasie)¹⁴.

W krótkim okresie podstawowym zagadnieniem jest zmiana poziomu zadłużenia w stosunku do PKB. Według artykułu W. Buitera¹⁵ (jednak zachowując podejście nominalne i notację przyjętą wyżej), można więc zapisać:

¹³ P. Krajewski et al. (2012) wskazują, że elastyczność podatków bezpośrednich zbieranych przez państwo statystycznie nie różni się od jedności. Niższe wartości ma elastyczność wpływów z podatków pośrednich, niemniej spadek PKB w sposób oczywisty pogarsza saldo budżetu. Zob.: P. Krajewski, K. Piłat, M. Mackiewicz, *Ocena wpływu cykliczności polityki fiskalnej na synchronizację cyklu koniunkturalnego w Polsce i strefie euro*, „Materiały i Studia NBP” 2012, nr 266.

¹⁴ A. Greiner, U. Koeller, W. Semmler, Debt Sustainability in the European Monetary Union: Theory and Empirical Evidence for Selected Countries, „*Oxford Economic Papers*” 2007, Vol. 59, No. 2, s. 196, równanie 1.

¹⁵ W. Buiter, *Global Economics View, Sovereign Debt Problems in Advanced Industrial Countries*, „Citigroup Global Markets”, 26.04.2010, [www.instituteofideas.com/documents/Buiter on Sovereign Debt.pdf](http://www.instituteofideas.com/documents/Buiter%20on%20Sovereign%20Debt.pdf), s. 15 i nast. [25.03.2012].

$$\Delta b \equiv b_t - b_{t-1} = -s_t + \left(\frac{r_t - g_t}{1 + g_t} \right) b_{t-1} \quad (2)$$

gdzie b_t i b_{t-1} oznaczają wysokość zadłużenia w stosunku do PKB odpowiednio w okresie bieżącym i poprzednim, s_t oznacza bieżące pierwotne saldo budżetu w stosunku do PKB, a r_t i g_t nominalną stopę procentową i nominalną stopę wzrostu PKB w okresie t .

Buiter wskazuje również, że w konsekwencji minimalny poziom pierwotnej nadwyżki budżetowej gwarantujący nie pogłębianie się zadłużenia w stosunku do PKB wynosi¹⁶:

$$\bar{s} = \left(\frac{\bar{r} - \bar{g}}{1 + \bar{g}} \right) b_t \quad (3)$$

Wydawać by się więc mogło, że w sytuacji wysokich stóp procentowych (przewyższających stopę wzrostu gospodarczego), najpewniejszym sposobem na uniknięcie zapaści finansów publicznych jest generowanie (przynajmniej pierwotnych) nadwyżek budżetowych. Problem z takim podejściem polega jednak na pominięciu krótkookresowej analizy makroekonomicznej, która, szczególnie w sytuacji niepełnego wykorzystania aparatu produkcyjnego, wskazuje na znaczenie strony popytowej. Zastosowanie restrykcyjnej polityki fiskalnej (generowanie zalecanych m.in. przez Buitera wysokich nadwyżek pierwotnych) spowoduje niewątpliwie dalsze pogłębienie się recesji. Przy wysokich wartościach mnożnika (powyżej 1), które są dość prawdopodobne w sytuacji kryzysowej¹⁷, restrykcyjna polityka fiskalna może doprowadzić do sytuacji, w której próba poprawy salda budżetu doprowadzi do na tyle silnej recesji, że obniżenie PKB wpłynie w rezultacie na wzrost, a nie spadek zadłużenia do PKB. Dodatkowo, w sytuacji bardzo niskich stóp procentowych we wszystkich niemal krajach wysokorozwiniętych ewentualne efekty wypychania nie będą zapewne zbyt silne.

¹⁶ *Ibidem*, s. 15, równanie 3.

¹⁷ Podobny pogląd prezentują np.: A. Fatas i I. Mihov, *Fiscal Policy as Stabilization Tool*, artykuł zaprezentowany na 56 Konferencji Ekonomicznej Bostońskiego Banku Rezerwy Federalnej, „Long term effects of the Great Recession” 2011, www.faculty.insead.edu/fatas/Fiscal_Stabilization.pdf, s. 31 [25.03.2012]; A. Fatas, *The Economics of Achieving Fiscal Sustainability*, Rada Gubernatorów Rezerwy Federalnej, kwiecień 2010, faculty.insead.edu/fatas/Economics_Fiscal_Sustainability.pdf, s. 8 [25.03.2012]. Na wyraźny wzrost mnożnika w warunkach wolniejszego wzrostu wskazują też wyniki badań empirycznych: S. Mittnik, W. Semmler, *Regime Dependence of the Fiscal Multiplier*, Center for Quantitative Risk Analysis (CEQURA), „Working Paper Number” 2012, No. 5, s. 15–18; E. Nakamura, J. Steinsson, *Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from U.S. Regions*, „NBER Working Paper” 17391. Debata w tym zakresie nie jest jednak rozstrzygnięta – tezy o niskich wartościach mnożnika polityki fiskalnej bronią np. R. Barro i Ch. Redlick, *Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes*, „NBER Working Paper” No. 15369, oraz E. Ilzetzki, E. Mendoza, C. Végh, *How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?*, „NBER Working Paper” No. 16479.

Potencjalnym problemem jest natomiast niewątpliwie reakcja rynków finansowych i brak możliwości zaciągania dalszych pożyczek na warunkach komercyjnych. Stąd też w kontekście krajów UE-10, których sytuacja fiskalna zostanie przedstawiona dokładniej w kolejnym podrozdziale, konieczne wydaje się rozłożenie ciężaru obniżania długu na możliwie długi okres przy zapewnieniu bodźców do rzeczywistych wysiłków zmierzających w stronę stabilizacji fiskalnej.

Analiza stabilności fiskalnej krajów UE-10

Przedstawione w poprzednim podrozdziale ujęcie teoretyczne jednoznacznie sugeruje kluczowe zmienne, które należy poddać analizie w celu oceny stabilności fiskalnej. Przede wszystkim zaprezentowana zostanie wysokość długu publicznego do PKB w poszczególnych krajach członkowskich UE-10 oraz czynniki determinujące zmiany tego wskaźnika: saldo pierwotne oraz stopy procentowe. W kontekście stabilności fiskalnej przywołane zostaną również dane dotyczące realnego wzrostu gospodarczego, które przedstawiono wyżej.

Dług publiczny i pierwotne saldo budżetu

Jak wspomniano wyżej, kluczowym wskaźnikiem stosowanym w analizie stabilności fiskalnej jest poziom długu publicznego w stosunku do PKB. Dane dla krajów UE-10 oraz (dla celów porównawczych) dla UE-27 oraz strefy euro (w składzie 16 krajów) zostały przytoczone w tabeli 2.

Na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 2 można stwierdzić, że w latach 2000–2007 kraje UE-10 bądź utrzymywały poziom zadłużenia w stosunku do PKB na relatywnie stabilnym poziomie (Estonia i Łotwa – bardzo niskim, Słowenia, Litwa, Czechy – niskim, Polska – średnim, choć te dwa ostatnie kraje doświadczyły wyraźnego wzrostu zadłużenia w latach 2000–2003), bądź nawet znacząco go zredukowały (Rumunia, Słowacja i – wręcz niebywale – Bułgaria, z 72,5% w 2000 r. do 13,7 w 2008). Wyjątkiem były Węgry, gdzie dług publiczny powoli wzrastał w latach 2004–2007 z powodu wspomnianego wyżej relatywnie niskiego tempa wzrostu. Natomiast w latach kryzysu – 2008–2011 w niemal wszystkich krajach nastąpił wyraźny wzrost zadłużenia. Istnieją ku temu przynajmniej trzy powody: niższe niż stopa procentowa tempo wzrostu gospodarczego, koniunkturalne pogorszenie się pierwotnego salda budżetu oraz dyskrejonalne działania rządów, mające na celu zahamowanie załamania się koniunktury. Kształtowanie się pierwotnego salda budżetu ilustrują dane przedstawione w tabeli 3.

Tabela 2. Skonsolidowane zadłużenie sektora publicznego (w % w stosunku do PKB)

Kraj/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE-27	61,9	61,0	60,4	61,9	62,3	62,8	61,5	59,0	62,5	74,8	80,0	82,5
strefa euro	69,2	68,2	68,0	69,2	69,6	70,2	68,6	66,4	70,2	80,0	85,4	87,4
Bulgaria	72,5	66,0	52,4	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3	16,3
Czechy	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	38,1	41,2
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7	6,0
Łotwa	12,4	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7	42,6
Litwa	23,6	23,0	22,2	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0	38,5
Węgry	56,1	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	73,0	79,8	81,4	80,6
Polska	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,3
Rumunia	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	30,5	33,3
Słowenia	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6
Słowacja	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,9	35,6	41,1	43,3

Źródło: Eurostat, baza Government deficit and debt (gov_dd), [25.04.2012].

Tabela 3. Saldo pierwotne sektora publicznego (w % w stosunku do PKB)

Kraj/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE-27	4,2	2,0	0,6	-0,2	0,0	0,3	1,2	1,8	0,4	-4,2	-3,8	-1,5
strefa euro	3,8	1,9	0,8	0,2	0,2	0,5	1,5	2,3	0,9	-3,5	-3,4	-1,1
Bulgaria	3,6	5,3	1,1	1,8	3,8	2,7	3,2	2,3	2,5	-3,6	-2,5	-1,5
Czechy	-2,8	-4,6	-5,4	-5,6	-1,8	-2,2	-1,3	0,4	-1,2	-4,5	-3,4	-1,7
Estonia	0,0	0,1	0,5	1,9	1,9	1,8	2,6	2,6	-2,7	-1,8	0,4	1,1
Łotwa	-1,8	-1,0	-1,5	-0,9	-0,3	0,1	0,0	0,0	-3,6	-8,3	-6,8	-2,0
Litwa	-1,5	-2,0	-0,6	0,0	-0,6	0,3	0,3	-0,3	-2,6	-8,2	-5,4	-3,7
Węgry	2,3	0,6	-4,9	-3,2	-2,0	-3,8	-5,5	-0,9	0,5	0,1	-0,1	8,3
Polska	0,0	-2,1	-2,1	-3,2	-2,6	-1,3	-1,0	0,4	-1,5	-4,7	-5,2	-2,4
Rumunia	-0,7	-0,1	0,5	0,1	0,3	0,1	-1,4	-2,2	-5,0	-7,5	-5,3	-3,7
Słowenia	-1,3	-1,6	-0,3	-0,7	-0,6	0,1	0,0	1,2	-0,7	-4,7	-4,4	-4,5
Słowacja	-8,2	-2,5	-4,7	-0,3	-0,2	-1,1	-1,7	-0,4	-0,8	-6,6	-6,3	-3,2

Źródło: Eurostat, baza Government deficit and debt (gov_dd), [25.04.2012].

Nawet pobieżna analiza danych zawartych w tabeli 3 pozwala wysnuć kilka ciekawych wniosków. Po pierwsze, widać wyraźnie, że poszczególne kraje prowadzą niezależną (nieskoordynowaną między sobą) politykę fiskalną i, przynajmniej do roku 2007, można podzielić je na kilka grup.

W pierwszej, do której należą kraje generujące systematyczne nadwyżki pierwotnego salda budżetu, znajdują się Bułgaria oraz Estonia.

W drugiej, obejmującej kraje starające się utrzymać pierwotne saldo budżetu w okolicach równowagi, znajdują się Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia i Słowacja. Wśród krajów wykazujących w większości wypadków znaczące deficyty pierwotnego salda budżetu można wskazać Czechy, Węgry oraz Polskę. Te trzy ostatnie kraje, co nie powinno dziwić, są tymi spośród analizowanej grupy, w których już w latach 2000–2007 nastąpił wzrost poziomu zadłużenia (por. wyżej).

Po drugie, w 2009 r. we wszystkich krajach UE-10 z wyjątkiem Węgier nastąpiło gwałtowne załamanie się pierwotnego salda budżetu. Jest to, jak wspomniano wyżej, naturalny efekt głębokiej recesji, oraz antykryzysowych działań rządów (o których niżej).

Oczywiście utrzymanie się wysokich deficytów pierwotnych przy niskim tempie wzrostu gospodarczego i dość wysokich stopach procentowych (zob. niżej), byłoby pewnym sposobem na wystąpienie kryzysu zadłużeniowego.

Nieco głębsza analiza pozwala jednak na bardziej optymistyczną konkluzję. Otóż dla ogółu krajów UE-10 w badanym okresie występuje dodatnia korelacja między zmianą salda pierwotnego w roku n , a zmianą zadłużenia w roku $n-1$.

Oznacza to, że wzrost zadłużenia jest przesłanką do poprawy salda pierwotnego budżetu, co świadczyć może o stabilności finansów publicznych. Efekt ten był najsilniejszy w Rumunii, na Litwie i w Estonii oraz na Węgrzech (co bardzo istotne ze względu na wysoki poziom zadłużenia w tym kraju).

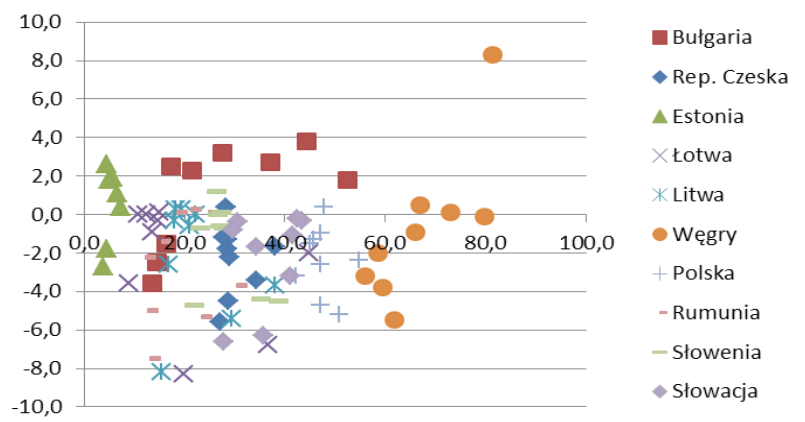
Dla Węgier wystąpiła również bardzo istotna dodatnia korelacja między poziomem deficytu w roku n oraz poziomem długu publicznego w roku $n-1$. Podobną, choć słabszą zależność, można też zaobserwować w Bułgarii, Czechach, Estonii i Rumunii. Ilustrację tych zjawisk przedstawiono na rysunku 1.

Wyniki te wskazują, że w analizowanym okresie badane kraje (szczególnie te o początkowo wysokim poziomie zadłużenia) prowadziły politykę budżetową ukierunkowaną na osiągnięcie stabilności fiskalnej (funkcja reakcji polityki fiskalnej jest prawidłowa).

Do podobnych wniosków prowadzi analiza ograniczająca się do krajów Grupy Wyszehradzkiej, z wykorzystaniem również bardziej zaawansowanych metod ekonometrycznych¹⁸.

¹⁸ P. Włodarczyk, *Stabilność fiskalna – koncepcja teoretyczna i jej znaczenie praktyczne. Analiza na przykładzie państw Grupy Wyszehradzkiej w latach 1995–2009*, „Materiały i Studia NBP” 2011, nr 256. Przegląd metod oceny stabilności fiskalnej przedstawia też M. Mackiewicz, *Metody weryfikacji stabilności fiskalnej – porównanie własności*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 2 (41).

Rysunek 1. Zależność między saldem pierwotnym budżetu w roku n a długiem publicznym w roku $n-1$ w krajach UE-10 w latach 2001–2011



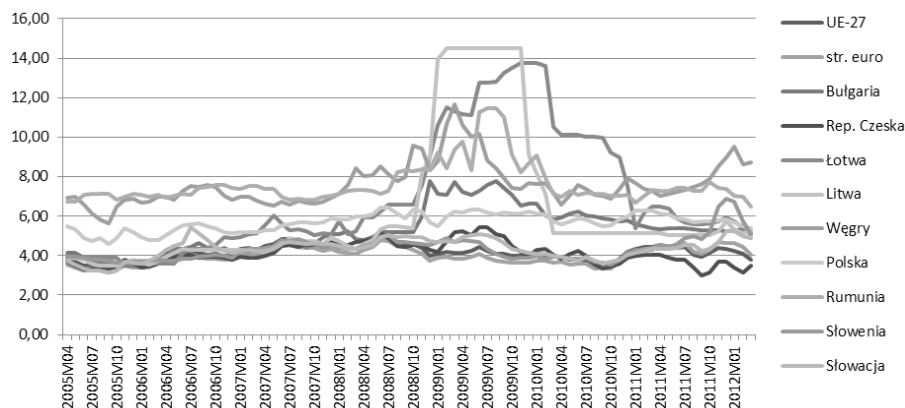
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, baza Government deficit and debt (gov_dd), [25.04.2012].

Stopa procentowa i inflacja

Drugim bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na zmiany poziomu zadłużenia w stosunku do PKB jest wysokość odsetek. Po zsumowaniu z saldem pierwotnym budżetu, daje ona potrzeby pożyczkowe rządu (przy wliczaniu do salda pierwotnego dochodów nadzwyczajnych, pochodzących np. z prywatyzacji majątku), czyli saldo budżetu państwa. Wysokość odsetek, jak wskazano w formule (1), wynika z iloczynu wysokości zadłużenia oraz średniej stopy procentowej, jaką rząd od niego płaci. Dlatego też, o ile przy niskim poziomie zadłużenia (jak np. w Estonii), nawet tymczasowo wysoka stopa procentowa nie spowoduje załamania finansów publicznych, o tyle kraje bardziej zadłużone jak Węgry czy Polska (nie wspominając o Grecji, która leży poza zakresem tematycznym niniejszego artykułu) są na jej zmiany bardziej wrażliwe. Jak wspomniano w podrozdziale 2, ze względu na odpływ kapitału i poszukiwanie „bezpiecznych zatok”, stopy procentowe w gospodarkach wschodzących i krajach transformacji znacznie wzrosły po upadku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r. Ponieważ jednak tylko nieznaczna część długu musi być rolowana w danym okresie, nawet znaczące wzrosty stóp procentowych nie muszą przekładać się na gwałtowne zwiększenie kosztu obsługi zadłużenia ogółem, ponieważ nowa wysoka stopa dotyczy tylko nowo zaciąganego długu. Zmiany kosztów obsługi zadłużenia w stosunku do PKB ilustruje tabela 4, a wzrost oprocentowania rządowych obligacji dziesięcioletnich w okresie kryzysu – rysunek 2.

Widać na nim wyraźnie, że stopy procentowe obligacji węgierskich i rumuńskich tradycyjnie były uznawane za bardziej ryzykowne (i przynosiły wyższe stopy zwrotu). Na nieco tylko niższym, lecz bardzo stabilnym poziomie (oscylującym między 4,5 a 6,5% w całym analizowanym okresie), kształtowało się oprocentowanie polskich obligacji dziesięcioletnich. Obligacje pozostałych krajów były wyceniane przez rynki finansowe niemal na takim samym poziomie, jak obligacje krajów strefy euro aż do trzeciego kwartału 2008 r. Wówczas – po upadku Lehman Brothers nastąpił wyraźny wzrost oprocentowania obligacji litewskich, łotewskich oraz bułgarskich, dalej wzrosły też długoterminowe stopy procentowe w Rumunii i na Węgrzech. Jak wynika jednak z danych zaprezentowanych w tabeli 4, całkowite koszty obsługi zadłużenia w stosunku do PKB zauważalnie wzrosły jedynie na Łotwie, pozostając jednak na stosunkowo bezpiecznym poziomie.

Rysunek 2. Kształtowanie się długoterminowych stóp procentowych w okresie kwiecień 2005–marzec 2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, baza Interest rates (irt_lt_mcby_m).

Tabela 4. Koszt obsługi zadłużenia sektora publicznego (w % w stosunku do PKB)

Kraj/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UE-27	3,6	3,5	3,2	3,0	2,8	2,8	2,7	2,7	2,8	2,6	2,7	2,9
strefa euro	3,9	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,9	3,0	3,1	2,9	2,8	3,0
Bulgaria	4,2	4,3	2,3	2,2	1,9	1,6	1,3	1,2	0,9	0,8	0,6	0,6
Czechy	0,8	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,3	1,4	1,4
Estonia	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Łotwa	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5	0,3	0,6	1,5	1,4	1,5
Litwa	1,7	1,5	1,3	1,2	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	1,3	1,8	1,8

Kraj/rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Węgry	5,4	4,8	4,1	4,1	4,4	4,2	3,9	4,1	4,1	4,6	4,2	4,2
Polska	3,0	3,1	2,9	3,0	2,8	2,8	2,7	2,3	2,2	2,6	2,7	2,8
Rumunia	3,9	3,4	2,5	1,6	1,5	1,3	0,9	0,7	0,7	1,5	1,5	1,6
Słowenia	2,4	2,4	2,2	2,0	1,7	1,6	1,4	1,3	1,1	1,4	1,6	2,0
Słowacja	4,1	4,0	3,6	2,5	2,2	1,7	1,5	1,4	1,2	1,4	1,3	1,6

Źródło: Eurostat, baza Government deficit and debt (gov_dd), [25.04.2012].

Pakiety anty kryzysowe i ich skutki dla stabilności fiskalnej

Pogłębiająca się recesja w krajach wysoko rozwiniętych oraz UE-15 i konsekwencje kryzysu finansowego spowodowały w ostatnim okresie znaczne obniżenie wzrostu gospodarczego w krajach dla Europy Środkowej i Wschodniej, w tym również UE-10. Zdaniem Komisji Europejskiej, gospodarka europejska w 2009 r. znalazła się w najgłębszej i mającej najszerszy zasięg recesji od czasów II wojny światowej. Jednakże podjęte przez rządy i banki centralne programy wsparcia dla gospodarek powstrzymały dalszy spadek aktywności gospodarczej w 2010 r. i umożliwiły większości z nich powrót do umiarkowanego wzrostu w latach 2010–2011. Jednak przewidywania na kolejne dwa lata dla wszystkich krajów prognozują niższe przyrosty realnego PKB niż średnia w okresie przed kryzysem¹⁹.

Bułgaria

Chociaż jeszcze w II połowie 2008 r. gospodarka Bułgarii była jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek regionu, to w 2009 r. nastąpił spadek PKB (aż o 5,5%). Według Komisji Europejskiej, dynamika PKB w Bułgarii w latach 2010–2011 wyniosła, odpowiednio, 0,4 i 1,7%, a szybszy wzrost nastąpi dopiero w 2013 r. (o 3%)²⁰. Głównym zagrożeniem dla gospodarki bułgarskiej są jednak jej silne powiązania handlowe i kapitałowe z Grecją.

¹⁹ Szerzej na temat programów i działań antykryzysowych wdrażanych w krajach UE zob.: *Europejski plan naprawy gospodarczej*, KOM (2008) 800, 26.11.2008; T. G. Grosse, *Analiza wybranych działań antykryzysowych władz publicznych na świecie. Wnioski dla prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, Instytut Spraw Publicznych PAN, Warszawa 2009; s. 18–29; *Informacja dotycząca działań antykryzysowych podejmowanych w wybranych krajach świata*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009; E. Kaliszuk, *Programy i działania antykryzysowe Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2008–2009. Raport roczny*, red. J. Kotyński, IBRKiK, Warszawa 2009, s. 36–53.

²⁰ Por.: tabela 1 powyżej oraz: *Analiza sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, NBP, Warszawa, 2012, s. 13–14.

Rząd Bułgarii deklaruje prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej dla utrzymania równowagi makroekonomicznej. Głównym czynnikiem wpływającym na ożywienie krajowego popytu i zmniejszenie bezrobocia ma być zwiększenie wydatków publicznych o charakterze inwestycyjnym. Aby osiągnąć założony na rok 2009 cel fiskalny, w ustawie budżetowej na 2009 r. została zapisana reguła pozwalająca na ograniczenie o 10% wydatków bieżących budżetu centralnego (z wyłączeniem transferów socjalnych i kosztów obsługi długu)²¹.

Obecnie głównym problemem Bułgarii jest zbyt wysoki dług zagraniczny (103,5% PKB), udało się natomiast zrównoważyć deficyt na rachunku bieżącym. Warto dodać, że w Bułgarii obowiązuje od 1 stycznia 2010 r. liniowa stawka w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych (10%). Podstawowa stawka podatku VAT ustalona została na poziomie 20% (a obniżona – 7%)²². W świetle danych przedstawionych w tabelach 1–5 oraz oceny Komisji Europejskiej, stan finansów publicznych w Bułgarii można uznać za niebudzący wątpliwości²³.

Czechy

Rząd Czech przyjął na wiosnę 2009 r. narodowy plan antykryzysowy, mający na celu pobudzenie gospodarki. Zawierał on następujące działania: obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne; zmniejszenie stawki CIT; zablokowanie wydatków bieżących niektórych ministerstw; zwiększenie wydatków na infrastrukturę transportową oraz na badania i rozwój; poprawę wykorzystania środków unijnych; zmniejszenie obciążeń biurokratycznych; dopłatę do kupna nowego samochodu w przypadku złomowania pojazdu starszego niż 10 lat²⁴.

W październiku 2009 r. przyjęto finansowy pakiet stabilizacyjny budżetu na 2010 r. Przewidywał on m.in. podwyższenie podatku VAT (o 1 pkt proc.), opłat akcyzowych i podatku od nieruchomości, a także wycofanie niektórych zamierzeń antykryzysowych, np. podwyższenie zasiłków dla bezrobotnych. Pakiet ten miał doprowadzić w 2010 r. do zmniejszenia deficytu budżetu państwa do 5,5% PKB²⁵, co udało się zrealizować z nadstatkiem, osiągając poziom 4,8% PKB.

Choć deficyt budżetowy był dość wysoki w szczycie kryzysu (w 2009 r. 5,8%), to mimo braku kolejnych radykalnych działań, w celu jego zmniejszenia udało się ograniczyć go do 3,1% w roku 2011, przy pierwotnym saldzie budżetu w wysokości -1,7%. Rosnący, choć wciąż relatywnie niski, dług publiczny (41,2% PKB w 2011 r.) nie wydaje się stwarzać poważnego zagrożenia kryzysem fiskal-

²¹ *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 73–75; *European Economic Forecast, Autumn 2009*, „European Economy” 2009, No. 10; *European Economic Forecast, Spring 2010*, „European Economy” 2010, No. 2; *European Economic Forecast, Autumn 2010*, „European Economy” 2010, No. 7.

²² *Central and Eastern Europe Facing the Debt Crisis...*, s. 67.

²³ *Interim Forecast*, February 2012, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs.

²⁴ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 12–14.

²⁵ *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 76–78.

nym, jednak szybka redukcja tego poziomu wydaje się bardzo trudna w świetle prognoz wzrostu między 0 a 1,7% na lata 2012–2013 i to pomimo najniższych stóp procentowych w regionie²⁶.

Estonia

Przed wybuchem globalnego kryzysu Estonia była (obok Bułgarii) jednym z niewielu krajów EŚW, których finanse publiczne wykazywały nie deficyt, a nadwyżkę. Kryzys spowodował pogorszenie sytuacji w 2008 i 2009 r. (odpowiednio deficyt 2,8% i 2% PKB), jednak już w roku 2010 Estonia zarejestrowała niewielką nadwyżkę, która zwiększyła się w roku 2011 do 1%PKB²⁷.

W celu ograniczenia wzrostu deficytu sektora, rząd Estonii przygotował rozwiązania oszczędnościowe w wydatkach publicznych, m.in. obniżenie o 10% wynagrodzeń pracowników sektora państwowego, wypłacanie zasiłków chorobowych od 9, a nie jak poprzednio od 1 dnia przebywania na zwolnieniu, zmiana w finansowaniu inwestycji drogowych (większe wykorzystanie środków unijnych) oraz zmniejszenie wydatków na programy związane z ochroną środowiska²⁸. Działania te przyniosły efekty już w połowie 2009 r. i deficyt za cały 2009 r. wyniósł 2% PKB. Szczególne znaczenie miała tu redukcja wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz podwyższenie podatków i dywidend od przedsiębiorstw. Należy podkreślić, że utrzymanie kontroli nad skalą deficytu umożliwiło Estonii spełnienie kryteriów z Maastricht oraz zakończone sukcesem ubieganie się o przyjęcie 1 stycznia 2011 r. do strefy euro.

Po bardzo głębokiej zapaści w roku 2009 – PKB Estonii spadł w 2009 r. o ponad 14,3%, wyraźne odbicie nastąpiło w 2011 r. – wzrost o 7,6%, jednak prognozy na lata 2012–2013 są nieco słabsze (wzrost odpowiednio o 1,2 i 4,0%)²⁹. Przy bardzo niskim poziomie długu publicznego i zdrowej polityce budżetowej, Estonia jest jednak niewątpliwie najbardziej stabilnym fiskalnie krajem regionu.

Litwa

Zgodnie z Programem konwergencji z 2009 r., rząd Litwy prognozował ograniczenie deficytu do poziomu 2,1% PKB, przy założeniu ujemnego wzrostu gospodarczego w wysokości 4,8%. Cel fiskalny miałby być osiągnięty przez wdrożenie drastycznego pakietu antykryzysowego, tzw. Planu stabilizacji finansów publicznych, polegającego m.in. na: podniesieniu podstawowej stawki VAT z 18% do 19%

²⁶ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 15–17.

²⁷ Por. tabela 3 i 4 – saldo budżetu równe jest saldu pierwotnemu minus koszt obsługi zadłużenia (obie wartości odniesione są do PKB).

²⁸ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 16–19.

²⁹ Szerzej zob.: *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnego kryzysu...*, s. 46–50; *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 86–88, tabela 3.1.

i zniesieniu stawek preferencyjnych; likwidacji wszelkich ulg podatkowych oraz zmniejszeniu o 15% wynagrodzeń pracowników budżetowych.

W lutym 2009 r. rząd przedstawił program wspierania biznesu, szacowany na ok. 4% prognozowanego PKB. Program ten miał pomóc przedsiębiorcom rozwiązać problemy związane ze spłatą kredytów, wesprzeć sektor budownictwa, uprościć prawne warunki pracy i przyspieszyć wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych. Środki na wsparcie gospodarki mają pochodzić ze środków budżetowych Unii Europejskiej, pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz z budżetu krajowego. W maju uchwalona została nowelizacja ustawy budżetowej. Prognoza dochodów została obniżona o ok. 3,9% PKB, a limit wydatków o ok. 3% PKB (m.in. ograniczenie wydatków na wynagrodzenia). Po zmianach deficyt planowany był na ok. 5% PKB³⁰. We wrześniu rząd przyjął decyzję o wprowadzeniu w 2010 r. dalszych cięć świadczeń socjalnych (emerytury, zasiłki macierzyńskie) oraz redukcji wydatków na administrację rządową³¹. Działania te pozwoliły jednak ostatecznie na ograniczenie deficytu w latach 2010–2011 tylko do, odpowiednio, 7,2 i 5,5% PKB, jednak przy wzroście gospodarczym rządu 5,9% w roku 2011, pozwoliło to na zahamowania wzrostu relacji długu do PKB. Prognozy Komisji Europejskiej na lata 2012–2013 nie są jednak już tak optymistyczne – tempo wzrostu PKB ma wynieść odpowiednio 2,3 i 3,8% PKB, co oznacza, że utrzymanie wskaźnika długu publicznego poniżej 40% może wymagać dalszej redukcji deficytu pierwotnego. Jednak perspektywy stabilności fiskalnej Litwy nie budzą zastrzeżeń³².

Łotwa

Po trzech latach utrzymywania się zrównoważonego stanu finansów publicznych, w 2008 r. Łotwa na skutek załamania gospodarczego odnotowała wysoki deficyt (4,2% PKB)³³. Z jednej strony był on rezultatem spadku dochodów podatkowych, z drugiej – skokowego wzrostu wydatków publicznych, głównie na zasiłki socjalne.

W celu stabilizacji gospodarki Łotwy w grudniu 2008 r. podpisano porozumienie pomiędzy rządem Łotwy a Komisją Europejską, MFW i krajami skandynawskimi w sprawie udzielenia Łotwie wsparcia finansowego w wysokości 7,5 mld euro. W ramach porozumienia zobowiązano się do znacznego obniżenia wydatków rządowych (w tym zwłaszcza na administrację – redukcja liczby jednostek samorządu lokalnego)³⁴.

Równolegle do działań na rzecz ograniczenia przeszkód biurokratycznych w prowadzeniu działalności gospodarczej, rząd Łotwy podniósł od 1 stycznia 2009 r.

³⁰ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 20–22.

³¹ *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 114–116.

³² *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnego kryzysu...*, s. 52–56; *Economic Forecast, Autumn 2011...*, s. 126–128; *Interim Forecast...*, s. 27; por. też tabela 1 powyżej.

³³ Por. tabela 3.3.

³⁴ *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 110–113.

obciążenia podatkowe (VAT – stawka podstawowa z 18% do 21%, a stawka preferencyjna z 5% do 10%).

W 2009 r. sytuacja fiskalna Łotwy uległa dalszemu pogorszeniu, o czym świadczy deficyt sektora finansów publicznych na poziomie 9,8% PKB, który uległ tylko niewielkiej poprawie w roku 2010 (do 8,2%) i, głównie dzięki wysokiemu wzrostowi gospodarczemu, do 3,5% w roku 2011. Ocenia się, że Łotwa w latach 2009–2010 r. była krajem najbardziej dotkniętym przez światowy kryzys. PKB spadł w 2009 r. aż o 17,8% (najgłębsza w świecie recesja) i kolejne 0,3% w 2010 r. Podobnie jak w pozostałych krajach bałtyckich, wzrost w 2011 r. był stosunkowo wysoki (5,5%), jednak prognozy KE na lata 2012–2013 mówią o jego spowolnieniu do 2,1 i 4,0%³⁵.

Polska

W obliczu zagrożeń płynących z zaburzeń w funkcjonowaniu gospodarki światowej, rząd RP zdecydował się przeprowadzić działania mające na celu pobudzenie gospodarki z jednej strony i ograniczanie deficytu i zadłużenia publicznego z drugiej.

W obliczu coraz gorszych sygnałów o stanie gospodarki światowej i słabnącej koniunktury w gospodarce polskiej, w listopadzie 2008 r. rząd przyjął pakiet działań antykryzysowych zawartych w dokumencie „Plan stabilności i rozwoju – wzmocnienie gospodarki wobec światowego kryzysu finansowego”, a następnie w sierpniu 2009 r. Pakiet antykryzysowy. Pierwszy z nich obejmował m.in. oszczędności w budżecie państwa na kwotę 21,1 mld zł, podwyższenia limitu gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa (wzrost dostępności kredytów dla przedsiębiorstw), dopłaty do kredytów mieszkaniowych dla osób tracących pracę czy dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego³⁶. Pakiet antykryzysowy zawierał m.in.³⁷ uelastycznienie czasu pracy, ograniczenia stosowania umów o pracę na czas określony, dopłaty do pensji w wypadku ograniczenia wymiaru czasu pracy i wynagrodzenia, dopłaty do szkoleń, program wspierający polskie firmy, prowadzony przez Agencję Rozwoju Przemysłu, o wartości 5 mld zł.

Ponadto w maju 2009 Polska uzyskała dostęp do elastycznej linii kredytowej (*flexible credit line*) Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w wysokości 13,69 mld SDR (20,6 mld dolarów), która została następnie odnowiona w lipcu 2010 i podwyższona 19,166 mld SDR w styczniu 2011. Jest to instrument oferowany przez MFW krajom rynków wschodzących o stabilnych podstawach, jednak dotąd Polska nie skorzystała z tych środków w sposób bezpośredni. Kredyt ten

³⁵ Analiza sytuacji gospodarczej..., s. 24–26; *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 112; *European Economic Forecast, Autumn 2009...*; *European Economic Forecast, Spring 2010...*; *European Economic Forecast, Autumn 2011*, „European Economy” 2011, No. 6; tabela 1 powyżej.

³⁶ Szerzej zob.: *Działania antykryzysowe rządu*, dokument elektroniczny dostępny na: www.premier.gov.pl/rzad/dzialania_antykryzysowe_rzadu.

³⁷ *Ibidem*.

może być wykorzystany w razie pogarszania się sytuacji na międzynarodowym rynku finansowym i ma na celu podniesienie zaufania rynków i instytucji finansowych do polskiej waluty³⁸.

W rezultacie tych działań, a także spłotu wielu innych sprzyjających czynników (m.in. niskiej otwartości gospodarki, elastycznemu kursowi waluty, sprawnemu systemowi bankowemu, napływu środków pomocowych z budżetu UE, niewielkiemu spadkowi konsumpcji prywatnej), Polska jest jedynym krajem regionu i Unii Europejskiej, któremu udało się utrzymać dodatnie tempo wzrostu gospodarczego w latach 2008–2011 (w najgorszym 2009 r. wyniosło ono 1,6%). Również prognozy dotyczące wzrostu PKB na lata 2012–2013 mówią o wzroście odpowiednio o 2,5% oraz 2,8%³⁹. Mimo tych generalnie pozytywnych prognoz, ze względu na stosunkowo wysoki w skali regionu poziom zadłużenia publicznego (wg danych Eurostat, sięgającego 56,3% PKB w 2011 r.), utrzymujące się deficyty pierwotne oraz relatywnie wysoki poziom oprocentowania obligacji, polski rząd musi szczególnie starać się prowadzić rozważną politykę fiskalną. Jednak wydaje się, że brak jest natychmiastowego zagrożenia kryzysem fiskalnym i poziom zadłużenia powinno udać się skutecznie ustabilizować na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB, o ile nie wystąpi nieoczekiwane dalsze spowolnienie wzrostu gospodarczego.

Rumunia

Już w 2008 r. Rumunia osiągnęła największy deficyt finansów publicznych spośród omawianych krajów. Jego poziom wyniósł 5,7% PKB, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w 2007 r. Nowo powołany rząd rumuński zakładał istotny wzrost dochodów budżetowych. Najważniejsze działania w zakresie wydatków budżetowych, które miały przyczynić się do pobudzenia gospodarki przy osiągnięciu założonego przez rząd celu fiskalnego, to m.in. ograniczenie wydatków na subsydia, obniżenie wydatków na wynagrodzenia, zwiększenie wydatków budżetowych na inwestycje infrastrukturalne, uproszczenie procedur absorpcji funduszy europejskich, wydłużenie o 3 miesiące zasiłku dla bezrobotnych, utrzymanie liniowej stawki PIT i CIT w wysokości 16%⁴⁰. Działania te nie ustrzegły jednak Rumunii zarówno przed znaczącym spadkiem PKB w latach 2009–2010 (odpowiednio o 6,6 i 1,6%), jak i wzrostem zadłużenia publicznego z 13,4% PKB w 2008 r. do 30,5% w 2010 r. (jest to jednak jeden z najniższych – po Estonii i Bułgarii – poziomów wśród krajów UE-10).

Rumunia korzysta z zewnętrznej pomocy finansowej na walkę ze skutkami kryzysu. Kwota pożyczki ze strony MFW, Banku Światowego i EBOR wyniesie

³⁸ J. Piotrowski, *Rządowy pakiet antykryzysowy w gospodarce i finansach...*, s. 104; IMF, *Republic of Poland and the IMF*, www.imf.org/external/country/POL/index.htm [26.04.2012].

³⁹ *Interim Forecast, February 2011...*, s. 132–134; tabela 3.1.

⁴⁰ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 30–32.

ok. 20 mld euro⁴¹. Oczekuje się, że dzięki pomocy Międzynarodowego Funduszu Walutowego utrzyma się umiarkowany wzrost, do którego udało się powrócić w 2011 r. Prognozy na 2012 r. (wzrost PKB o 1,6%) i 2012 r. (wzrost o 3,4%) nie są jednak przesadnie optymistyczne⁴². Ze względu jednak na wciąż niski poziom zadłużenia oraz zmniejszający się deficyt pierwotny, sytuację fiskalną Rumunii można z powodzeniem zakwalifikować jako stabilną.

Słowacja

Opracowany przez rząd Słowacji plan antykryzysowy miał na celu przede wszystkim ochronę rynku pracy (utrzymanie miejsc pracy, wsparcie pracodawców) oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego przez zwiększenie popytu wewnętrznego. Do najważniejszych działań zawartych w pakiecie zaliczyć należy⁴³: częściowe finansowanie wynagrodzeń pracowników, którym ograniczono wymiar czasu pracy; dodatek za nowo utworzone miejsca pracy; pomoc dla osób powracających z zagranicy, które podejmą własną działalność gospodarczą; dodatki pieniężne dla pracowników zatrudnionych poza miejscem swojego zamieszkania; dopłata do kupna nowego samochodu w przypadku złomowania starego, zwiększenie liczby tworzonych z funduszy państwowych tzw. przedsiębiorstw socjalnych, podwyższenie kwoty niepodlegającej opodatkowaniu podatkiem PIT, skrócenie zwrotu wpłaconych przez przedsiębiorców zaliczek na podatek VAT oraz zwiększenie programów inwestycyjnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Na powyższe działania rząd Słowacji przeznaczył kwotę 0,3 mld euro (0,5% PKB), pochodzącą z oszczędności zaplanowanych na 2009 r. wydatków administracji publicznej. Priorytetem było utrzymanie deficytu sektora finansów publicznych w 2009 r. poniżej 3% PKB⁴⁴. Celu tego jednak nie udało się osiągnąć – deficyt finansów publicznych sięgnął wówczas 8% PKB, stopniowo udało się go zredukować do 4,8% PKB w 2011 r.

Jeszcze w styczniu 2009 r. OECD w przeglądzie gospodarki Słowacji uważało, że wprowadzenie euro może uchronić ten kraj przed pogłębiającym się kryzysem. Jednak w kolejnych miesiącach, podobnie jak i w pozostałych krajach regionu, obniżano prognozy wzrostu gospodarczego. Trudności te wynikają ze znacznego uzależnienia gospodarki Słowacji od eksportu (ok. 70% PKB). Niekorzystnie wpływa na to również skoncentrowanie przemysłu na sektorze motoryzacyjnym.

W 2009 r. miała miejsce pierwsza od czasu powstania państwa w 1993 r. recesja (spadek PKB o 4,8%), ale w 2010 r. nastąpił już wyraźny jego wzrost (o 4,2%), który był kontynuowany w 2011 r. (3,3%). Jednak w latach 2012–2013

⁴¹ *Ibidem*, s. 29.

⁴² *Europa Środkowo-Wschodnia wobec globalnego kryzysu...*, s. 70–74; *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 138–140, tabela 3.1. oraz tabela 3.5.

⁴³ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 34–42.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 37.

spodziewane jest jego spowolnienie (do odpowiednio 1,2 i 2,9%)⁴⁵. Poziom zadłużenia wydaje się w miarę ustabilizowany, na poziomie nieprzekraczającym 45%, szczególnie w świetle systematycznie zmniejszających się od 2009 r. deficytów pierwotnych.

Słowenia

Pogarszająca się sytuacja gospodarcza w Słowenii na przełomie 2008/2009 r. oraz podjęte przez rząd tego kraju działania na rzecz ograniczenia skutków kryzysu, zdecydowały o nowelizacji budżetu na 2009 r. W efekcie istotnego zwiększenia wydatków budżetowych w stosunku do pierwotnej wersji budżetu oraz obniżenia dochodów planowano, że zamiast nadwyżki, budżet zamknie się deficytem w wysokości 2,9% PKB. Koszt przyjętych przez Słowenię środków antykryzysowych ma wynieść prawie 1,1 mld euro (ok. 2,8% PKB). Działania te są zgodne z zaleceniami KE i obejmują m.in.: utworzenie systemu gwarancji kredytowych dla przedsiębiorców; opracowanie programu dotacji dla przedsiębiorstw, głównie na wspieranie inwestycji w badania i rozwój; dokapitalizowanie Słoweńskiego Banku Eksportowego w celu zapewnienia realizacji polityki proeksportowej⁴⁶.

W 2009 r. nastąpił spadek PKB w Słowenii (o około 8,0%). Był to zatem pierwszy roczny spadek PKB w historii niepodległej Słowenii. Tak głęboki spadek aktywności gospodarczej związany był z silnym spadkiem popytu zagranicznego na słoweńskie towary i usługi. Jednakże pojawienie się pewnych oznak stabilizacji w III kwartale 2009 r. oraz wzrost zapotrzebowania na import u głównych partnerów handlowych pozwoliły na odwrócenie tych tendencji już w 2010 r., kiedy nastąpił niewielki wzrost PKB (o 1,2%).

Reperkusje kryzysu w peryferyjnych krajach strefy euro oraz na słoweńskim rynku nieruchomości ponownie wepchnęły ten kraj w niewielką recesję w roku 2011 (tempo wzrostu wyniosło -0,2%). Prognozy KE wskazują na utrzymanie się tendencji recesyjnej w 2012 r. (-0,1%) oraz lekkie ożywienie w 2012 r. (1,5%)⁴⁷. Słowenii nie udało się zahamować przyrostu zadłużenia, ze względu na niski wzrost oraz utrzymujące się deficyty pierwotne. Ponadto niepowodzeniem zakończyła się próba reformy emerytalnej, co powoduje, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych będą utrzymywały się w Słowenii również w dłuższym okresie⁴⁸.

⁴⁵ *Economic Forecast, Spring 2009...*, s. 144–146; *Koniunktura gospodarcza w państwach Unii Europejskiej...*, s. 16; *Interim Forecast...*, s. 37; tabela 1 powyżej.

⁴⁶ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 41–46.

⁴⁷ *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 141–143; *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 28–29; tabela 1 powyżej.

⁴⁸ *Ibidem*.

Węgry

Gospodarka węgierska została dotknięta przez globalny kryzys w momencie, gdy borykała się z własnym spowolnieniem gospodarczym. Pomimo znacznego zmniejszenia w ostatnich latach deficytu sektora finansów publicznych, kraj ten pozostał narażony na zagrożenia związane z wysokim poziomem zagranicznego długu publicznego. Dlatego też kryzys dotknął Węgry szczególnie mocno, doprowadzając do gwałtownego spadku kursu węgierskiej waluty oraz zaburzenia funkcjonowania rynku finansowego tego kraju.

Przyjęty na 2009 r. program gospodarczy rządu zakładał bardziej ambitne cele fiskalne, jak również pakiet na rzecz ratowania banków oraz udoskonalenie reguł działania sektora finansowego. Na wsparcie tych działań Węgry uzyskały ze strony UE, MFW i Banku Światowego znaczną międzynarodową pomoc finansową (20 mld euro). Związany z pożyczką program gospodarczy został uwzględniony w budżecie na 2009 r. W lutym 2009 r. w świetle większego niż pierwotnie przewidywano spowolnienia gospodarczego, rząd przyjął dodatkowy pakiet naprawczy odpowiadający 0,7% PKB i dokonał rewizji deficytu na 2009 r. do poziomu 2,9% PKB⁴⁹. Ostatecznie jednak deficyt za rok 2009 wyniósł 4,6% PKB, 4,2% w roku 2011, podczas gdy w 2011 r. Węgry odnotowały nadwyżkę w wysokości 4,3% PKB. Ta ostatnia w znacznej mierze spowodowana była jednak nacjonalizacją otwartych funduszy emerytalnych i osiągnięcie dalszych nadwyżek budżetowych będzie bardzo trudne w kolejnych latach ze względu na słabe prognozy wzrostu.

Rządowy pakiet działań objął zmianami system podatkowy, system emerytalny oraz wydatki administracyjne i socjalne państwa. Najważniejsze działania polegają m.in. na obniżeniu stawek podatków dochodowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne przy podwyższeniu stawek podatków pośrednich i likwidacji ulg podatkowych; zmniejszeniu wydatków socjalnych oraz lepszym adresowaniu pomocy społecznej; zmianie od 2010 r. zasad waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych; zmniejszeniu wydatków bieżących sektora finansów publicznych poprzez ograniczenie liczby członków parlamentu i reformę samorządów lokalnych⁵⁰. W celu podtrzymania popytu globalnego i zatrudnienia w latach 2009–2010, środki przyjęte przez rząd węgierski objęły w szczególności przyspieszenie absorpcji funduszy strukturalnych UE i ich reorientację, oraz poprawę dostępu do źródeł finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw.

W 2009 r. PKB Węgier spadł o 6,6%, ale powolne wychodzenie z recesji rozpoczęło się już w 2010 r. (wzrost PKB o 1,3%) i kontynuowane było w 2011 (1,7%). Jednak w 2012 r. Węgry prawdopodobnie ponownie znajdą się w recesji. Równocześnie nastąpiło też dalsze zwiększenie długu publicznego z około 65% w 2007 r. do ponad 80% PKB w 2010 r. (był to poziom najwyższy wśród krajów

⁴⁹ *Economic Forecast, Spring 2009...*, s. 120–122.

⁵⁰ *Analiza sytuacji gospodarczej...*, s. 45–47.

UE-10)⁵¹. Tym samym Węgry pozostają krajem borykającym się z największymi problemami w zakresie stabilności fiskalnej w regionie i prawdopodobnie konieczna będzie kolejna transza z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Podsumowanie

Na podstawie zaprezentowanych danych oraz analizy zastosowanych pakietów antykryzysowych i narzędzi pobudzania gospodarki, można wyciągnąć następujące wnioski:

- 1) Zdecydowana większość krajów UE-10 ma wciąż stabilną sytuację fiskalną, mimo globalnego kryzysu gospodarczego oraz kryzysu w peryferyjnych krajach strefy euro.
- 2) Ten ostatni jest jednak istotnym zagrożeniem i w przypadku dłuższego utrzymywania się zawirowań w gospodarce światowej oraz strefie euro oraz ich konsekwencji w postaci słabego wzrostu PKB, stosunkowo wysokich stóp procentowych i podwyższonych deficytów pierwotnych (będących skutkiem spowolnienia i działań dyskrejonalnych rządów) – sytuacja we wszystkich krajach objętych badaniem może stać się poważna. Wyjątkiem jest niewątpliwie Estonia, szczególną ostrożnością powinny wykazywać się rządy na Węgrzech i w Polsce, ale także w Słowenii i na Słowacji.
- 3) Kryzys strefy euro nie spowodował wyraźnego pogorszenia się sytuacji fiskalnej krajów UE-10, niewątpliwie jednak stanowi znaczącą przeszkodę dla jej poprawy.
- 4) Największym problemem wdrażania reform finansów publicznych będzie odpowiednie rozplanowanie ich w czasie. Z jednej strony bowiem należy unikać gwałtownego przyrostu zadłużenia w stosunku do PKB a wręcz należy dążyć do jego ograniczania (znów wyjątkiem jest sytuacja Estonii), z drugiej strony próby szybkiej redukcji zadłużenia za pomocą generowania nadwyżek budżetowych mogą w warunkach kryzysu mieć efekty procykliczne – pogłębiające recesję.
- 5) Dlatego też wydaje się, że kraje UE-10 nie powinny unikać zwracania się o pomoc do instytucji międzynarodowych, takich jak MFW, czy to w formie elastycznej linii kredytowej (jak Polska), czy *stand-by arrangement* (jak Łotwa, Rumunia czy Węgry) w sytuacji zachwiania czy nawet zagrożenia stabilności fiskalnej. Daje to z jednej strony dostęp do płynnych środków, wymusza (w wypadku SBA) zobowiązanie się do przeprowadzenia reform zapewniających powrót do stabilności w najwyżej średnim okresie, co w rezultacie powinno zapewnić wzmocnienie zaufania ze strony rynków finansowych.
- 6) Przyjęty w marcu 2012 r. przez wszystkie kraje Unii Europejskiej z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii tzw. Pakt fiskalny (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej) nie spowoduje zapewne szybkiej

⁵¹ *Economic Forecast, Spring 2009...*, s. 120–122; *Economic Forecast, Autumn 2009...*, s. 120–123; tabela 3.1., tabela 3.5.

poprawy sytuacji fiskalnej w krajach UE-10. Spośród nich będzie on wiążący tylko dla Estonii, Słowacji i Słowenii (krajów, które przyjęły euro) od roku 2013, pod warunkiem, że przynajmniej 12 krajów strefy euro złoży do tego czasu dokumenty ratyfikacyjne. Ponieważ sytuacja fiskalna Estonii jest doskonała, to praktyczne znaczenie będzie on miał wyłącznie dla Słowacji i Słowenii, dla których może stanowić bodziec do szybszej konsolidacji finansów publicznych w kolejnych latach.

Abstract

Recent Financial and Economic Crisis and its Impact on the Fiscal Sustainability the New Member States (EU-10)

The article undertakes the topic of fiscal sustainability in the New EU Member States in the context of the recent economic crisis. Sharp falls in GDP lead to an increase of the basic indicator of fiscal sustainability: debt to GDP ratio. Additionally, the economic slowdown worsens fiscal balance both because of automatic stabilization mechanism and discretionary government actions.

The article presents economic situation in the EU-10 countries directly after the accession. Then, the transmission mechanisms of the global crisis and the related dangers for the EU-10 countries are exposed. An analysis of the business cycle in EU-10 countries and their fiscal position implied by the crisis as well as the fiscal policy actions undertaken with the assessment of their impact for economic growth and fiscal sustainability. Conclusions indicate that the majority of the analyzed countries maintain a sustainable fiscal position in spite of its significant worsening during the crisis. However, the situation of Hungary is very difficult and requires urgent corrective actions and Poland (and to a smaller extent) Slovenia and Slovakia should be cautious in their fiscal policy stance.

Katarzyna Żukrowska

KRYZYS FINANSOWY 2007/2008+ I JEGO SKUTKI DLA UNII EUROPEJSKIEJ I STREFY EURO

Wprowadzenie

W artykule postawiono tezę, że kryzys jest czynnikiem wpływającym silnie na pogłębienie procesów integracyjnych UE. Ma to szczególne znaczenie w warunkach pewnego spowolnienia tych procesów po kolejnych etapach pogłębiania integracji i bezprecedensowego poszerzenia o kraje EŚW, Maltę i Cypr. Analizuje się tu metody zastosowane w krajach członkowskich UE do stymulowania gospodarki, pokazuje się ich skutki (deficyty budżetowe i wzrost długu publicznego). Szczegółne uwaga poświęcona jest słabszym gospodarkom, które od początku powołania strefy euro balansowały na granicy realizacji kryteriów konwergencji.

Państwa określane jako PIGS lub PIIGS¹, stanowią specyficzny *casus*, który wymusił wprowadzenie pewnych specjalnych środków ostrożnościowych w UW. Chodzi tu o przyjęcie „sześciopaku” czy wprowadzenie mechanizmu semestru europejskiego. Choć wprowadzone rozwiązania stanowią postęp dla procesów integracji, niemniej nadal można mówić o braku zdecydowanych reform instytucjonalnych w UE, które definiowałyby pewien automatyzm stosowania procedur w warunkach przekraczania deficytu budżetowego. Część procedur zakładających kontynuację wzrostu gospodarczego i przygotowanych w latach rozkwitu gospodarki, ma ograniczone zastosowanie w warunkach niskiej dynamiki wzrostu.

¹ PIGS – akronim, pierwsze litery nazw następujących państw w brzmieniu angielskim: Portugalii, Irlandii, Grecji i Hiszpanii. PIIGS, dodatkowo, obok państw wymienionych wyżej, zawiera pierwszą literę nazwy Włoch.

W artykule wskazuje się na takie rozwiązania i ich ograniczoną skuteczność. Przeprowadzona analiza jest podstawą dla sformułowania wniosków na temat konieczności wprowadzenia pewnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, co jednak nie dostarcza argumentów zwolennikom integracji politycznej UE. Używa się tu argumentacji, że od strony instytucjonalnej i prawnej takie rozwiązania powinny być wprowadzone, jednak na wykorzystanie takich mechanizmów przyjdzie klimat wraz z postępem współpracy krajów UE z krajami sąsiedzkimi.

Kryzys i zastosowane metody stymulowania gospodarki

Kryzys w strefy euro można uznać za konsekwencję kryzysu finansowego 2007/2008+, który rozpoczął się w gospodarce USA i objął całą gospodarkę światową. Niemniej kryzys w UGiW i tak miałby miejsce, niezależnie od wydarzeń finansowo-gospodarczych w USA, tyle że jego przejawy pojawiłyby się nieco później. Inaczej mówiąc, kryzys finansowy 2007/2008+ przyspieszył wyjście na światło dzienne pewnych problemów, które wcześniej nie pojawiły się w państwach UGiW na taką skalę i tak silnie.

Pierwsze przejawy kryzysu finansowego pojawiły się w lecie 2007 r. w amerykańskim sektorze kredytów mieszkaniowych (*subprime*)² i oznaczały zbyt optymistyczne oceny agencji ratingowych i opartych na nich szacunkach ryzyka kredytowego nabywców papierów dłużnych. Sytuacja ta przyczyniła się do rozprzestrzenienia napięcia na rynkach finansowych i przekształcenia się kryzysu kredytowego w kryzys płynności sektora bankowego. Kryzys bowiem wywołał efekt domina w instytucjach specjalizujących się w udzielaniu kredytów hipotecznych, co z kolei przeniosło się do pozostałych instytucji finansowych. Ilustracją tego może być ogłoszenie upadłości banku Lehman Brothers³. Umiedzyznarodowienie rynku kapitałowego oraz bankowości przyspieszyło przenoszenie się stanu napięć poza granice gospodarki amerykańskiej, wychodząc poza sferę finansową i dotykając sferę gospodarki realnej (produkcję, wymianę handlową, zatrudnienie, poziom i dynamikę PKB).

Amerykańskie źródła kryzysu i metody zastosowane w gospodarce USA dla wspomagania sektora bankowego, a następnie całej gospodarki z poszczególnymi jej gałęziami najbardziej narażonymi na spadek produkcji – szybko były przejęte i naśladowane w pozostałych państwach.

W USA zasadniczo zastosowano dwa rodzaje rozwiązań: wprowadzono nowe rozwiązania legislacyjno-prawne oraz interwencję finansową. W ramach pierwszego z wymienionych rozwiązań wprowadzono szereg nowych przepisów

² Chodzi tu przede wszystkim o banki hipoteczne Fannie Mae i Freddie Mac, które w wyniku wykonania zaleceń planu Paulsona, zostały przejęte przez skarb państwa i przeszły pod nadzór Federal Housing Financing Agency (FHFA).

³ Aktywa i zobowiązania banku przekroczyły 600 mld dolarów.

legislacyjnych, których celem było wyeliminowanie możliwości wystąpienia kryzysu o podobnym charakterze przez wprowadzenie rozwiązań ostrożnościowych, sprzyjających monitoringowi rynków kapitałowych i pozwalających wcześniej sygnalizować zbliżające się napięcia. W ramach drugiego z rozwiązań gospodarka została zasilona dużymi zastrzykami finansowymi. Oceny szacunkowe wielkości pakietów stymulacyjnych zastosowanych w USA są zróżnicowane, w zależności od źródła przedstawiającego te dane. Stąd należy dostępne statystyki traktować jako szacunkowe i ilustrujące wielkość działań interwencji finansowej. Tak również należy podchodzić do danych przedstawionych w tym opracowaniu. Pakiet stymulacyjny USA objął: 1) nakłady Departamentu Skarbu (356 mld dolarów); 2) nakłady poniesione przez system Rezerwy Federalnej (1500 mld dolarów); 3) nakłady poniesione przez Federalną Korporację Depozytów Ubezpieczeniowych (400 mld dolarów); 4) nakłady asygnowane na program ratowania grupy AIG (127 mld dolarów); 5) nakłady na ratowanie banków hipotecznych Fannie Mae i Freddie Mac (111 mld dolarów)⁴. Łącznie kwota pakietu stymulacyjnego osiągnęła wartość 2594 mld dolarów. Większość środków powróciło do inwestorów (84,7% całości pakietu). Reszta oznacza stratę państwa i będzie finansowana przez podatników za pośrednictwem budżetu państwa.

W państwach europejskich reakcje na kryzys były zbliżone do tych obserwowanych w USA, co oznacza wspomaganie instytucji bankowych, stosowanie pakietów stymulacyjnych i wprowadzenie nowych przepisów prawno-instytucjonalnych. Przy czym przepisy te wprowadzono na dwóch poziomach: międzynarodowym – UE oraz narodowym – w państwach członkowskich. Szczegóły wprowadzonych rozwiązań przedstawia się w dalszej części opracowania, ograniczając się w tym miejscu do przedstawienia zasad stosowania pakietów stymulacyjnych i rozłożenia ich w czasie.

Tabela 1. Pakiety fiskalne w gospodarkach państw OECD^x w latach 2008–2010

Wyszczególnienie	Efekty fiskalne netto w latach 2008–2010 ^y jako % PKB od 2008 r.			Podział wsparcia w latach 2008–2010 jako % wsparcia w całym okresie		
	wydatki	dochody	Ogółem	2008	2009	2010
USA ^z	-2,4	-3,2	-5,6	21	37	42
Japonia	-1,5	-0,5	-2,0	4	73	24
Korea Południowa	-1,7	-3,2	-4,9	23	49	28
Australia	-3,3	-1,3	-4,6	15	54	31
Kanada	-1,7	-2,4	-4,1	12	41	47
Nowa Zelandia	0,0	-4,3	-4,3	5	46	49

⁴ CNN, *The Recscue CNN Money.com's bailout tracker*, Special Report, www.money.cnn.com/news/storysupplement/economy/bailouttracker [02.02.2012].

Meksyk	-2,1	0,8	-1,3	0	100	0
Norwegia	-0,7	-0,1	-0,8	0	100	0
Szwajcaria	-0,3	-0,2	-0,5	0	68	32
UE						
Niemcy	-1,4	-1,6	-3,0	0	46	54
Francja	-0,4	-0,2	-0,6	0	75	25
Wielka Brytania	0,0	-1,5	-1,4	15	93	-8
Włochy	-0,3	0,3	0,0	0	15	85
Hiszpania	-1,9	-1,6	-3,5	31	46	23
Austria	-0,3	-0,8	-1,1	0	84	16
Belgia	-0,6	-1,0	-1,6	0	60	40
Czechy	-0,5	-2,5	-3,0	0	66	34
Dania	-1,9	-0,7	-2,6	0	33	67
Finlandia	-0,5	-2,7	-3,1	0	47	53
Węgry	4,4	0,0	4,4	0	58	42
Irlandia	0,9	3,5	4,4	15	44	41
Luksemburg	-1,9	-1,7	-3,6	0	76	24
Holandia	-0,1	-1,4	-1,5	0	51	49
Polska	-0,6	-0,4	-1,0	0	77	23
Portugalia	-	-	-0,8	0	100	0
Słowacja	-0,5	-0,6	-1,1	0	42	58
Szwecja	-0,9	-1,8	2,8	0	52	48
OECD średnio (średnia ważona) ^q	-1,5	-1,9	-3,\$	17	45	

^x – dane z marca 2009 r., szacunki nie pokrywają wsparcia finansowego dla systemów bankowych (takiego, jak kapitalizacja, gwarancje i in.), nie obejmują też zmian w warunkach przepisów dotyczących podatków i realizacji zamówień rządowych

^z – dane odnoszące się do gospodarki USA dotyczą rządu federalnego, kilka stanów (w tym Kalifornia) wprowadziło restrykcyjne działania, których celem była restrukturyzacja wydatków i ograniczenie ich poziomu

^q – średnia wyliczona dla wszystkich państw OECD z wyłączeniem Grecji, Islandii, Meksyku i Turcji

Źródło: www.oecd.org/dataoecd/12/62/42555546.pdf s. 7 [10.10.2010].

To rozłożenie w czasie wsparcia finansowego dla gospodarki wskazuje, że w większości państw pomoc nie ograniczała się do jednego posunięcia. Jednocześnie wsparcie zastosowano tylko w trzech przypadkach: Meksyku, Norwegii i Portugalii. Co więcej, w większości przypadków pomocy nie towarzyszył warunek oznaczający wymóg zwrotu środków przeznaczonych na okresowe wsparcie.

Zwrot środków ma szczególne znaczenie dla reformujących się instytucji czy firm. Po pierwsze, wymusza oszczędne gospodarowanie środkami. Po drugie, przy ich zwrocie ułatwia podejmowanie reformatorskich działań. Po trzecie, ułatwia warunki wprowadzenia kontroli zewnętrznej, co również można uznać za czynnik sprzyjający wprowadzeniu zmian.

Konsekwencje zastosowanych środków

Konsekwencje zastosowanych rozwiązań można oceniać według różnych kryteriów. Pierwszym z nich będą zmiany instytucjonalno-prawne. Tu zwraca uwagę fakt, że część rozwiązań była znana wcześniej, jak np. kryteria konwergencji, ograniczające wielkość deficytu budżetowego (do -3% PNB) i długu publicznego (do 60% PNB). Obecnie postuluje się wprowadzenie odpowiednich zapisów w podstawowych dokumentach legislacyjnych państw członkowskich (np. w konstytucji⁵). Drugą konsekwencją są powstałe na skutek stosowania pakietów stymulacyjnych – deficyty budżetowe i rosnący dług publiczny, czyli napięcia w realizowaniu kryteriów fiskalnych. Trzecią – przekonanie o skuteczności działań interwencyjnych i potrzebie poluzowania polityki monetarnej państw. Przekonanie to dodatkowo wspiera fala ruchów społecznych rozlewających się po państwach europejskich (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Węgry, Rosja, Polska czy poza Europą – USA). Tak ocenia się politykę „trudnego pieniądza” wprowadzoną przez monetarystów bez względu na to, co było rzeczywistym powodem protestów społecznych w wymienionych państwach. Czwartą konsekwencją jest rozpoczęcie dyskusji o sposobie wycofywania się z działań interwencyjnych: czy powinno to być przeprowadzone nagle czy stopniowo? W tej kwestii brak jednej opinii u ekonomistów. Piątą konsekwencją był kryzys części kilku „słabszych” państw UGiW, który rozpoczął się w Grecji, a następnie objął Hiszpanię, Portugalie, Irlandię i Włochy. Szóstą konsekwencją są obawy przed napięciami społecznymi, które mogą doprowadzić do zwycięstwa politycznego populistycznych wizji, a nawet odwrotu od integracji europejskiej i budzenia się nacjonalizmów wśród państw członkowskich. Siódmą konsekwencją jest problem sygnalizowany wcześniej i określony jako powrót do nacjonalizmów i protekcyjnych działań w polityce gospodarczej i handlowej, w tych krajach, w których takie działania można było podjąć (eliminowanie zagranicznych pracowników z pracy, dewaluacja, protekcja instytucjonalno-prawna itp.).

⁵ Polska wprowadziła taki zapis w swojej konstytucji z 2007 r. Uwzględnienie takiego zapisu nie gwarantuje przestrzegania kryterium konwergencji, a w większym stopniu mobilizuje do stosowania kreatywnej rachunkowości.

Wielu ekonomistów, w tym m.in. J. Stiglitz⁶ czy F. Fukuyama⁷ po kryzysie 2007/2008+ utrwalili swoje poglądy na temat gospodarki światowej. Pierwszy wskazuje na konsekwencje stosowania polityki opartej na poglądach monetarystycznych, drugi mówi o wychodzeniu z UGiW. R. Mundell⁸ czy P. Krugman opowiadają się nadal za rozwiązaniami monetarystycznymi. R. Mundell jest zwolennikiem usztywnienia kursu między dolarem a euro, jako źródła stabilizującego napięcia w gospodarce światowej w międzynarodowych finansach. P. Krugman⁹ wskazuje na przykłady potwierdzające w praktyce poprawność założeń monetarystów, których przeciwstawia keynesistom. Jako ilustracja słuszności swoich rozważań podaje przykład Irlandii. Wymienione nazwiska i przytoczone opinie wskazują, że nawet ekonomiści nagrodzeni przez Szwedzką Akademię nie są jednomyślni w opiniach na temat metod stymulowania gospodarki w warunkach globalizacji i po kryzysie 2007/2008+.

Interesujących porównań w zakresie stosowanej polityki i jej rezultatów w postaci zmian wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego dostarczają dane statystyczne MFW (oparte na zebranych statystykach i prognozach). Obejmują one świat, gospodarki wysoko rozwinięte, w tym USA i strefę euro oraz G-20, z podziałem na państwa wysoko rozwinięte i wschodzące. Analizowane dane dotyczą wielkości rzeczywistych i skorygowanych cyklicznie.

Tabela 2. Udziały deficytu i długu w PNB oraz deficytu cyklicznie skorygowanego w różnych grupach państw w latach 2008–2013 oraz ich zmiany od września 2011 w %

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Różnice wobec szacunków w monitorze fiskalnym z września 2011 r.		
							11	12	13
Wielkości deficytów budżetowych mierzone jako udziały PNB w %									
świat	-2,0	-6,7	-5,5	-4,5	-4,1	-3,4	0,0	-0,4	-0,5
zaawansowane	-3,8	-9,0	-7,6	-6,6	-5,7	-4,6	0,0	-0,4	-0,5
USA	-6,7	-13,0	-10,5	-9,5	-8,0	-6,4	0,1	-0,1	-0,2
strefa euro	-2,2	-6,5	-6,3	-4,3	-3,4	-2,9	-0,1	-0,3	-0,4
wschodzące	-0,4	-4,8	-3,6	-2,6	-2,7	-2,5	0,1	-0,4	-0,5

⁶ J. Stiglitz, *The Economic Crisis. The Book of Jobs*, January 2012, www.vanityfair.com/politics/2012/01/stiglitz-depression-201201 [02.02.2012].

⁷ Q&A, *Stanford's Fukuyama on European Debt Crisis*, www.fsi.stanford.edu/news/qa_stanfords_fukuyama_on_european_debt_crisis_20111208/ [02.02.2012].

⁸ The Sceptical Market Observer, 23.05.2011, www.scepticalmarketobserver.blogspot.com/2011/05/mundell-on-crisis-cassandra-speaking.html [02.02.2012].

⁹ P. Krugman, *The Conscience of a Liberal*, „The New York Times”, www.krugman.blogs.nytimes.com/ [04.02.2012].

G-20	-2,7	-7,6	-6,2	-5,1	-4,7	-3,9	0,1	-0,4	-0,5
G-20 zaawansowane	-4,4	-9,6	-8,2	-7,2	-6,3	-5,1	0,1	0,3	-0,5
G-20 wschodzące	-0,2	-4,8	-3,5	-2,5	-2,7	-2,5	0,0	-0,5	-0,6
Wielkości deficytu dostosowane cyklicznie									
świat	-2,6	-4,6	-4,3	-3,6	-3,0	-2,4	0,0	-0,1	-0,2
zaawansowane	-3,7	-5,9	-5,9	-5,1	-4,2	-3,2	-0,3	-0,4	-0,4
USA	-5,0	7,5	-7,8	-7,0	-5,6	-4,3	-0,6	-0,7	-0,6
strefa euro	-3,2	-4,8	-4,8	-3,5	-2,1	-1,6	-0,4	0,1	0,2
wschodzące	-1,9	-4,1	-3,4	-2,6	-2,4	-2,1	0,5	0,2	0,1
G-20	-3,0	-5,2	-5,0	-4,2	-3,6	-2,9	0,1	-0,2	-0,2
G-20 zaawansowane	-3,8	-6,0	-6,3	-5,4	-4,5	-3,5	-0,3	-0,5	-0,5
G-20 wschodzące	-1,7	-4,1	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2	0,5	0,2	0,0
Udziały w PNB skumulowanego długu w %									
świat	59,8	65,9	70,0	70,1	70,9	70,9	0,6	1,5	2,2
zaawansowane	82,0	93,7	99,7	103,5	107,6	120,2	1,0	2,1	3,0
USA	76,1	89,9	98,5	102,0	107,6	112,0	0,2	2,6	3,0
strefa euro	69,8	79,4	85,3	88,4	91,1	92,5	0,0	1,2	2,4
wschodzące	34,7	36,7	40,8	37,8	36,4	35,0	0,0	0,7	1,2
niski PNB	39,2	42,4	40,8	40,0	40,3	40,2	-2,1	-1,3	-1,5
G-20	66,4	73,3	78,2	77,8	78,5	70,4	0,7	1,7	2,4
G-20 zaawansowane	87,6	100,1	106,4	110,2	114,0	117,4	1,1	2,2	2,9
G-20 wschodzące	34,8	35,9	40,8	37,1	35,3	33,8	0,1	0,8	1,5
dynamika wzrostu w %	2,8	-0,6	5,2	3,8	3,3	3,9	-0,1	-0,7	-0,5

Źródło: obliczenia i szacunki MFW, styczeń 2012.

Wnioski z przedstawionego zestawienia są jednoznaczne i można zakładać, że wskazują dalsze rozwiązania, które powinno się zastosować w przyszłości, aby ułatwić realizację założeń polityki fiskalnej. Zaczynając od wniosków: państwa wyżej rozwinięte mają relatywnie „większe rządy”, co należy wiązać z długością ich tradycji demokratycznych. Do tej grupy należy również zaliczyć Indie, choć jest to gospodarka wschodząca, niemniej ma relatywnie wysoki skumulowany dług publiczny w porównaniu do średniej dla swojej grupy. Większe rządy to relatywnie większe wydatki i również działania interwencyjne podczas pogorszenia koniunktury. Interesujące są również wnioski dotyczące wycofywania się z działań interwencyjnych. Państwa współdziałające w ramach ugrupowania, gdzie przeprowadza się regularne analizy ich polityki fiskalnej, łatwiej mogą wycofywać się z przyjętych działań interwencyjnych niż państwa działające w pojedynkę. Trud-

ność dodatkowo zwiększa się w warunkach, gdy ma się do czynienia z gospodarką, która wraca na ścieżkę wzrostu. I jest to jeden z paradoksów stosowanej polityki fiskalnej. Relatywnie łatwiej jest ciąć wydatki i je restrukturyzować podczas koniunktury niż w warunkach nikłego wzrostu. Zasadniczo jednak w każdym przypadku rządy napotykają trudności wprowadzania cięć wydatków czy ich restrukturyzacji. Zaobserwowana sytuacja prowadzi do wniosku, że konieczne staje się zacieśnienie współpracy międzynarodowej w tej sferze. Powodem zasadniczym dla konieczności nawiązania takiej współpracy jest dość realistyczna perspektywa wzrostu deficytów i długów w grupie gospodarek wschodzących, o czym będzie decydowała trudność wycofania się z prowadzonej wcześniej polityki.

O słuszności zastosowania takich rozwiązań decydują zarówno doświadczenia państw strefy euro, takich jak Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy i Portugalia, jak i doświadczenia państw działających w pojedynkę i niebędących ani w UE, ani w UGiW (Indie, Brazylia, Japonia). Za takim rozwiązaniem przemawiają również błędne prognozy MFW, które są przedstawione w tabeli 2 w trzech ostatnich kolumnach. Wskazują one na zbyt mały optymizm jeśli chodzi o pierwotne prognozy i rzeczywiste rezultaty uzyskane w strefie euro, jak i na zbyt optymistyczne przewidywania dotyczące gospodarek wschodzących.

Rozwiązania i mechanizmy wprowadzone w UE

Reakcja na kryzys miała miejsce zarówno w państwach członkowskich, jak i w Komisji Europejskiej. Państwa członkowskie zastosowały duże pakiety stymulacyjne. W Komisji Europejskiej dyskusja na temat rozwiązań antykryzysowych nie została jeszcze zakończona. Wynika to z procesu ustalania zasad finansowania UE w ramach budżetu ogólnego oraz kolejnych ram finansowych na lata 2014–2020, a także problemów związanych z finansowaniem długu publicznego w kilku państwach członkowskich UE. Chodzi tu przede wszystkim o Grecję, ale także Hiszpanię, Portugalię, Włochy i Irlandię. Ponadto przygotowano propozycje różnych działań finansowych i rozwiązań prawnych, których celem jest stymulowanie rynku wewnętrznego UE. Wprowadzono nowe instrumenty zarządzania i kontroli, oparte na uwarunkowaniu w sferze makroekonomii. Poszukiwano w nich możliwości poprawy dyscypliny państw członkowskich w realizowaniu przyjętych na siebie zobowiązań makroekonomicznych, jak i podnoszących wyniki udostępnionych środków europejskich.

Działania przeprowadzone w Komisji Europejskiej można podzielić na trzy grupy: 1) działania wzmacniające politykę zarządzania gospodarką (narzędzia koordynacji, polityka strukturalna); 2) działania poprawiające stabilność UGiW (impuls fiskalny, polityka finansów publicznych, polityka monetarna); 3) działania reformujące sektor bankowości, finansów i rynku kapitałowego¹⁰.

¹⁰ *Crisis in Europe. Causes, Consequences and Responses*, „European Economy” 2009, No. 7, s. 70.

W pierwszej grupie działań wprowadzono priorytety i cele, które zawarto w strategii „Europa 2020”, pakcie Europlus, a także wprowadzono nowe instrumenty nadzoru przestrzegania Paktu stabilności i wzrostu, czemu m.in. służy „se-mestr europejski”, który służy wzmocnieniu przeglądów planowanej polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich UE. W grupie drugiej działań stworzono tymczasowy mechanizm wsparcia gospodarek i polityki państw członkowskich. Wprowadzono go w 2010 r., nazywając Europejskim Mechanizmem Stabilizacji Finansowej (European Financial Stability Mechanism). Mechanizm ten od roku 2013 zostanie przez Europejski Mechanizm Stabilności (European Stability Mechanism – ESM). Do współpracy z państwami członkowskimi w ich wysiłkach prowadzących do ustabilizowania finansów publicznych, obok Komisji Europejskiej, zaangażowano MFW. W trzecim działaniu przygotowano pakiet regulacyjny i nadzorujący unijny rynek finansowy. Objęło to m.in. nadzór korporacyjny i zasady zarządzania ryzykiem¹¹.

W przypadku rynku kapitałowego i bankowości wprowadzono wiele nowych przepisów i rozwiązań, które wynikały z bieżącego dostosowywania prawodawstwa UE do międzynarodowych postanowień w tym zakresie (jak np. Nowa umowa kapitałowa – zbiór rekomendacji dla instytucji kredytowych przygotowany przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego). W UE wprowadzono tu 2 dyrektywy, które nazwano Dyrektywy o wymogach kapitałowych. Obejmują one wymogi dotyczące kapitału regulacyjnego, ryzyka rynkowego, kredytowego, płynności, technik sekuryzacji i pochodnych instrumentów kredytowych. Wprowadzono również zmiany dotyczące wynagrodzeń pracowników sfery bankowej, które wcześniej były oderwane od wyników zatrudnionych tu pracowników. Większość zmian prawnych wynikała z zaleceń zawartych w Układzie Basel II. Wprowadzono je w UE w formie CRD IV (*Capital Requirement Directive*)¹².

Jeśli chodzi o impuls fiskalny zastosowany przez KE, to podjęte tu działania można podzielić na: 1) korekty perspektywy finansowej 2007–2013, modyfikujące strukturę wydatków; 2) finansowanie wybranych zadań antykryzysowych; 3) wprowadzenie nowych instrumentów finansujących kraje tego wymagające; 4) przygotowanie określonych przepisów prawnych, które zwiększają dyscyplinę finansową i będą miały wpływ na tworzenie perspektywy finansowej 2014–2020 i następnych oraz budżetu ogólnego rocznego UE.

Zmiany strukturalne wydatków wprowadzone w wyniku rewizji nie są wielkie i nie przekraczają 1% wartości wcześniejszych alokacji. Wygospodarowane środki wykorzystano na Europejski Instytut Technologii i Innowacji, projekt Galileo, a także finansowanie Europejskiego planu naprawy gospodarki¹³.

¹¹ KE, *Europa 2020. Zarządzanie gospodarką*, 2010, www.ec.europa.eu/europe2020/priorities/economic-governance/index_pl.htm [04.02.2012].

¹² J. Zombirt, „Działania instytucji UE w czasie kryzysu – próba oceny”, mszps, wersja ze stycznia 2012.

¹³ European Economic Recovery Plan, KOM (2008), 26.11.2008.

Zalecenia Komisji w dużym stopniu rozmiągają się z działaniami podejmowanymi w ramach polityki narodowej poszczególnych członków, choć nie wszędzie takie rozbieżności występują. Przykładowo, niewiele państw dąży do obniżenia obciążeń podatkowych osób fizycznych i prawnych, w tym obciążeń socjalnych, wynikających z zatrudnienia pracowników. Ma to znaczenie dla możliwości tworzenia nowych miejsc pracy i utrzymania dotychczasowych. W większości państw wymóg przestrzegania warunków Paktu stabilności i wzrostu prowadzi do poszukiwania dodatkowych dochodów do budżetu, co nie jest jednak ukierunkowane na pewne długofalowe zmiany oparte na reformach fiskalnych, ale raczej może być oceniane jako działania doraźne, przynoszące szybkie efekty w krótkim czasie. Natomiast średni i dłuższy okres nie jest na ogół brany pod uwagę, co w dużym stopniu związane jest z cyklem politycznym w każdej gospodarce. Inaczej mówiąc, są to nowe przejawy działań określanych w historii gospodarczej jako cykle polityczno-koniunkturalne.

Odmienne natomiast wygląda realizacja zaleceń zawartych w strategii „Europa 2020”, chociaż i w tym względzie można oczekiwać głębszych reform i działań skoordynowanych z zaleceniami i skoordynowanych w skali jednolitego rynku wewnętrznego UE. Zasadniczo zalecenia Komisji dotyczą czterech sfer: ludzi; biznesu i jego środowiska; infrastruktury oraz energii; badań rozwojowych. W pierwszej sferze chodzi o wsparcie działań promujących zwiększenie zatrudnienia i stymulowania popytu na pracę. W drugim proponuje się działania wspomagające finansowo aktywność przedsiębiorstw (granty i bezzwrotne wsparcie). W trzeciej sferze chodzi o rozwój i modernizację infrastruktury, podniesienie efektywności zużycia energii w budynkach, wsparcie dla czystych technologii i produkcji na niej opartej. Ostatnia czwarta sfera dotyczy koncentracji inwestycji na badaniach rozwojowych, zwłaszcza takich, które w długim okresie mogą sprzyjać innowacyjności. Podkreśla się tu również znaczenie zastępowania technologii „brudnych” technologiami „czystymi”. Do ważnych zadań zalicza się tu również rozwój nowoczesnych form telekomunikacji, w tym zwłaszcza szerokopasmowego internetu.

Wiele działań wymienionych w zaleceniach strategicznych „Europa 2020” znajduje wsparcie w nowych instrumentach wprowadzonych przez KE. Przykładem tego może być zapowiedź stworzenia w 2020 r. europejskiego funduszu energii, zmian klimatycznych i infrastruktury. Fundusz ten ma funkcjonować wraz z EBI¹⁴ i regionalnym bankiem rozwoju EBRD¹⁵. Zapowiedzią działań w tym kierunku jest propozycja nowego instrumentu finansowego, wprowadzona do wieloletnich ram finansowych UE 2014–2020¹⁶.

¹⁴ EBI – Europejski Bank Inwestycyjny.

¹⁵ EBRD – European Bank for Reconstruction and Development, w Londynie.

¹⁶ A Budget for Europe 2020 – Part I Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, COM (2011) 500 final, 29.06 2011, s. 13–16; KE, Proposal for a Regulation of the Eu-

Jednym z posunięć, które miało służyć dyscyplinowaniu państwa członkowskich UE w ich realizacji warunków polityki fiskalnej była próba uzależnienia transferów z budżetu ogólnego UE od realizacji warunków wprowadzonych przez traktat z Maastricht, znanych jako kryteria konwergencji¹⁷. Propozycja wprowadza zarówno nagrody za wykonanie kryteriów, jak i kary za brak ich realizacji. Karą może być np. zawieszenie transferów z Funduszu Spójności. Nagrodą dodatkowe transfery, które mogą być wykorzystane na reformy strukturalne gospodarki¹⁸. Koncepcja kar i nagród za realizację lub brak wykonania kryteriów, szła naprzeciwko żądaniom wprowadzenia pewnego automatyzmu w respektowaniu prawnym warunków wprowadzonych przez Pakt stabilności i wzrostu. Ilustracją tego może być chociażby komunikat z 30 czerwca 2010 r.: *Enhancing economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs. Tools for Stronger Economic Governance*¹⁹. Proponuje się tu dwa rozwiązania, stanowiące część nowych rozwiązań proponowanych dla nowych ram finansowych budżetu UE. Celem tych rozwiązań jest mobilizacja państw członkowskich do przeprowadzenia niezbędnych reform strukturalnych. Takim działaniom mają służyć z jednej strony zaproponowany alert mechanizm – czyli mechanizm ostrzegawczy, który przy wykorzystaniu zestawienia wskaźników i ich analizą opisową wskazywałby państwa, które mają problemy z osiągnięciem wymaganych wskaźników makroekonomicznych. Zestaw ten obejmowałby bardziej szczegółowe i mniej zagregowane wskaźniki niż te, które wykorzystuje się w ramach kryteriów konwergencji czy przeglądów wprowadzonych w ramach Paktu stabilności i wzrostu. Rozwiązanie to stanowi pogłębienie wcześniej stosowanych wskaźników. Drugą propozycją w ramach tej koncepcji jest udostępnianie finansowych środków polityki spójności krajom, które realizują wcześniej zgłaszane i zalecane przez KE zmiany strukturalne i instytucjonalne.

Automatyzm w stosowanych rozwiązaniach obejmuje zarówno dodatkowe korzyści, jak i możliwość ograniczenia transferów na rzecz państwa członkowskiego. Sankcje obejmują dwa rodzaje rozwiązań, które oznaczają pewną ich eskalację w warunkach braku postępu w realizacji warunków wprowadzonych przez Pakt stabilności i wzrostu oraz przygotowane założenia polityki zarządzania gospodarką i jej finansami. Pierwszym działaniem Komisji w warunkach niespełnienia warunków założonych w polityce gospodarczej przez państwo członkowskie ogranicza się do zobowiązań w budżecie UE, drugie oznacza cięcia transferów z budżetu ogólnego UE.

ropean Parliament and the Council Establishing the Connecting Europe Facility COM (2011) 665, 19.10.2011.

¹⁷ Komunikat Komisji Europejskiej z 12.05.2010, Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej, COM (2010) 250.

¹⁸ O koncepcji uzależniania transferów z budżetu dla państw członkowskich UE mówił R. Mundell podczas swojego pobytu w Polsce w 2003 r.

¹⁹ *Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs. Tools for Stronger EU Economic Governance*, COM (2010) 367/2, 30.06.2010.

Grupa zadaniowa (*Task Force on Economic Governance*), składająca się z ministrów finansów państw członkowskich UE pod przewodnictwem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy, przygotowała raport dla Rady Europejskiej, w których rekomendowano zestaw działań mających na celu ustabilizowanie gospodarki UE i przywrócenie jej odpowiedniej dynamiki wzrostu gospodarczego. Grupa ta została powołana przez decyzję Rady Europejskiej podjętą 26 marca 2010 r. Zadaniem Komisji było sformułowanie zaleceń, które służyłyby wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w ramach jednolitego rynku. Przygotowany przez Komisję raport został upubliczniony w październiku 2010 r.²⁰ Rekomendacje grupy zadaniowej można sprowadzić do apel o skupienie się w podejmowanych działaniach na kilku proponowanych sferach. Te sfery to: 1) poprawa dyscypliny fiskalnej; 2) wzrost roli mechanizmów nadzoru gospodarczego; 3) koordynacji zwiększonej polityki gospodarczej poszczególnych państw w ramach semestru europejskiego; 4) wprowadzenie mechanizmów finansowych pozwalających wzmocnić zarządzanie kryzysowe; 5) zwiększenie roli instytucji zaangażowanych w proces zarządzania gospodarczego²¹.

Wykonanie zaleceń przeprowadzono stopniowo na kolejnych szczytach UE, na co złożyło się: utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM), Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM), Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), wprowadzenie europejskiego semestru (pierwszy przegląd zgodnie z zasadami przez niego wprowadzonymi odbył się w 2011 r.), przyjęto zestaw sześciu przepisów prawnych, pozwalających zarządzać gospodarką („sześciopak”). Uchwalono również pakt Europlus (24–25 marca 2011 r.), którego celem jest podejmowanie działań, służących zbliżaniu polityki narodowej poszczególnych państw członkowskich UE, co ma sprzyjać podniesieniu konkurencyjności rynku wewnętrznego jako całości²².

Europejski Mechanizm Stabilizacji (European Stability Mechanism) będzie dysponował efektywną zdolnością pożyczkową w wysokości 500 mld euro²³. Wielkość kapitału wpłaconego na rzecz ESM ma wynieść 80 mld euro i 620 mld euro kapitału dostępnego, co zapewniają gwarancję państw członkowskich. ESM ma świadczyć pożyczki krótko-, i średnioterminowe, może również wspomagać interwencje na rynkach obligacji suwerennych. Pożyczki pochodzące z ESM powinny przepisowo być udostępnione zainteresowanym na lepszych warunkach niż kredyty finansowane z EFSF. Kredyty zaciągane w ESM mają być uwarunkowane przez reformy budżetowe i korekt w skali makro. Podstawą dla udzielania poży-

²⁰ Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Brussels 21.10.2010.

²¹ K. Żukrowska, *Zarządzanie dla sukcesu. Wyzwania dla Polski w realizacji strategii Europa 2020*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2011, nr 1 (28), s. 72–86.

²² Inicjatywa zrodziła się z propozycji Francji i Niemiec, określonej jako Pakt konkurencyjności (Pact for Competitiveness, 03.02.2011).

²³ Dla uzyskania ratingu AAA baza kapitałowa powinna wynieść 700 mld euro.

czek jest analiza wypłacalności przygotowana przez EBC, MFW i KE. Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) ma do dyspozycji 60 mld euro, które są kwotą gwarancji, jakich udzielają wszystkie państwa członkowskie UE. Inaczej mówiąc, kwota ta stanowi górny pułap, do którego Komisja może pozyskiwać środki na rynku kapitałowym, po uprzednim zatwierdzeniu takich pożyczek przez ECOFIN. Zabezpieczeniem dla tak skonstruowanego mechanizmu jest budżet ogólny UE. Ponieważ jednak budżet nie może zamykać się deficytem (wykazywać niedobór), jeśli pożyczka zostanie zaciągnięta, to po pierwsze ma ona określony pułap, którego przekroczyć nie może. Po drugie państwa członkowskie biorą na siebie zobowiązanie pokrycia finansowego takiego niedoboru. Wielkość udziału poszczególnych państw w finansowaniu niedoboru jest określona przez jego udział w unijnym PNB. Środki uzyskane z tak określonego niedoboru, uzupełnione o środki pochodzące dodatkowo z EFSF²⁴ i FFA.

Europejski Instrument Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility, EFSF) – to kolejny element tworzący sieć rozwiązań stabilizacyjnych w UE. Dość często wszystkie przedstawione rozwiązania określane są potocznie jako fundusze, którymi jednak nie są ze względu na brak środków finansowych, którymi wymienione rozwiązania dysponują, gotowych do wypłaty. Jest to instrument, który został tak skonstruowany, że może udostępnić określone kwoty na podstawie gwarancji państw tworzących UGiW. Pułapem dla tych gwarancji jest kwota 780 mld euro. Oznacza to w praktyce potencjał pożyczkowy w wysokości 440 mld euro. Do układu stabilizacyjnego włączony jest – jak wspomniano wcześniej – MFW. Udział MFW początkowo ustalono na poziomie 250 mld euro. W grudniu 2011 na szczycie państw UE zaproponowano podniesienie udziału MFW o kolejne 200 mld. Sprawa jednak nie jest tu jeszcze przesądzona.

Udostępnione środki finansowe i zasady korzystania z nich nie wyczerpują wszystkich rozwiązań, jakie zostały wprowadzone w ramach uodparniania rynku kapitałowego UE na kolejne możliwe zawirowania wewnętrzne czy zewnętrzne. Należy do nich również legislacja wprowadzona w ramach wspomnianego „sześciopaku”.

„Sześciopak” obejmuje pięć rozporządzeń i jedną dyrektywę. Zestaw przepisów prawnych, tworzących „sześciopak” nie został przyjęty od razu po przygotowaniu, co nastąpiło po okresie wyrażania zastrzeżeń i rezerwy dopiero w czerwcu 2011. „Sześciopak” tworzą:

- 1) Rozporządzenie nr 1466/97, zmieniające podstawę prawną części Paktu stabilności i wzrostu, odnoszącą się do przeciwdziałania;
- 2) Rozporządzenie nr 1467/97, zmieniające przepisy dotyczące części naprawczej Paktu stabilności i wzrostu;
- 3) Rozporządzenie w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w UGiW;

²⁴ EFSF – European Financial Stability Facility – Europejski Instrument Stabilności Finansowej.

- 4) Dyrektywa w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich;
- 5) Rozporządzenie w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania;
- 6) Rozporządzenie w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.

Oceniając „sześciopak”, a raczej zasady, które są w tych przepisach doprecyzowane – można stwierdzić, że mają one na celu wprowadzenie automatyzmu w stosowaniu zarówno kar, jak i nagród za realizację kryteriów konwergencji. Podniesiono kompetencje Komisji Europejskiej, co daje jej prawo żądania informacji częściej i bardziej szczegółowych niż to miało miejsce wcześniej. Wprowadzono rozwiązania, które wzmacniają procedury kontroli zadłużenia państw, nie ograniczając się wyłącznie do udziału deficytu w PNB czy trendów w zakresie zatrudnienia. Dodatkowym wymogiem jest narzucenie odpowiedniej dynamiki redukcji długu publicznego. Oznacza to w praktyce wprowadzenie wymogu wobec państw, w których dług przekracza 60% PNB, wymóg jego redukcji o 1/20, między progiem 60% a poziomem długu w ostatnich 3 latach. Wreszcie jako ważne można uznać posunięcie dotyczące konieczności wpłaty nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2% PNB państwa, przez państwa, w których deficyt zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu uznano za nadmierny. Państw ukarane w ten sposób traci swój depozyt, jeśli nie wprowadza rozwiązań skutecznie ograniczających jego deficyt i co za tym idzie, dług publiczny.

Słabości nadal nierozwiązane

Wiele zastosowanych rozwiązań, według ocen specjalistów, to nic innego, jak wcześniej wprowadzone przepisy czy instrumenty. Trudno jest z góry przewidzieć, jak one zadziałają w warunkach jednolitego rynku UE i podziału państw członkowskich na uczestników UGiW i państwa pozostające poza strefą wspólnej waluty. Trudno również z góry ocenić, w jaki sposób zadziałała solidarność państw członkowskich o różnym statusie. Z pewnością można powiedzieć, że system jest doskonały. Elementem osłabiającym stosowaną politykę z pewnością są głosy ekonomistów, którzy uważają, że ekonomia nie może działać bez impulsów interwencyjnych. Wiara w interwencję i jej zbawienny wpływ na gospodarkę przysłania problem wycofywania się z takich działań i ich konsekwencje. Niemniej można powiedzieć, że wprowadzone rozwiązania przenoszą w pewnym sensie koszty interwencji na źródła zewnętrzne finansowania, co może być uznane za jeden z mechanizmów, który w przyszłości pozwoli się wycofać z raz podjętych wydatków. Łatwość takiego kroku może być uznana za większą, niż łatwość wycofania się z raz wprowadzonych kwot w ramach budżetów narodowych.

Niemniej trudno na wyrost przewidzieć, jak rozwiązania wprowadzone w UE zadziałają w praktyce. Kłopotów nastrocza tu chociażby to, że już przy wcześniej wprowadzonych rozwiązaniach, część państw przestrzegało kryteriów konwergencji, inne zaś traktowały je jako rozwiązanie odległe, jako kierunek działania, a nie wymóg bezwzględny. Czy w takim razie stosunek do określonych wspólnych zasad może ulec zmianie? Zwłaszcza kiedy za błędy jednego państwa może ponosić odpowiedzialność inne państwo, a w szczególności ich grupa?

Inaczej mówiąc, od strony teoretycznej zastosowane rozwiązania wydają się oparte na dobrych mechanizmach i w określonych warunkach mogą okazać się skuteczne. Niemniej nie można z góry stwierdzić, że ich skuteczność jest automatycznie zagwarantowana. Postawa „pasażera na gapę” nie została wyeliminowana przez wprowadzone rozwiązania. A to budzi sporo wątpliwości.

Impulsem wzmacniającym odruchy solidarności w UE może być postępujący proces globalizacji, liberalizacji i współpraca z krajami sąsiedzkimi i szerzej otoczeniem międzynarodowym. Problemem obecnej UE nie tyle są jej problemy wewnętrzne, które muszą być rozwiązane, ile oznacza potrzebę przeprowadzenia głębokich reform strukturalnych i instytucjonalno-administracyjnych. Niemniej ważnym czynnikiem mobilizującym podejmowanie takich reform powinna być wizja, jaką rolę UE powinna odgrywać w przyszłości w świecie, co oznacza odpowiedź na wiele pytań:

- a) Gdzie leży granica pogłębiania integracji europejskiej?
 - b) Gdzie należy postawić granicę dla poszerzania UE?
 - c) Jaką rolę UE powinna odgrywać w świecie?
 - d) Czy euro można zastąpić inną walutą? Czy UE powinna angażować się w realizację projektu waluty światowej?
 - e) Czy wykorzystanie doświadczeń UE w integracji europejskiej powinno być wykorzystane w innych regionach (tak, jak to ma miejsce dotychczas) na zasadach naśladownictwa? Czy UE powinna przejść z roli bardziej pasywnej (odgrywanej obecnie), do roli aktywniejszej (aktora wyznaczającego cele dla siebie i innych?)
- Pytań jest wiele. Odpowiedzi na nie są łatwe. Jednak nie oznacza to, że nie należy ich poszukiwać.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że mimo opisywanych napięć i zakwestionowaniu solidarności państw UGiW oraz UE – integracja europejska pogłębia się. Pogłębia się również różnica między państwami członkowskimi UE a otoczeniem międzynarodowym rynku unijnego. Bez względu na krytykę skuteczności rozwiązań prowadzących do reform czy pogłębienia koordynacji podejmowanych działań – praktyka pokazuje, że łatwiej jest stosować pewne kanony w polityce fiskalnej w strukturze międzynarodowej niż kiedy takie działania podejmuje się indywidual-

nie przez jeden kraj. Co więcej trudniej jest taki rynek zdestabilizować przez szok wewnętrzny i zewnętrzny. Potencjał zapobiegania, ostrzegania, przeciwdziałania równym zjawiskom niechcianym jest większy w warunkach rozwiązań międzynarodowych niż w warunkach działań indywidualnych. Tym samym, mimo szeroko komentowanych napięć, kontrowersji, sprzeczności interesów – UE nie tylko nie rozpada się, ale pogłębia swoją integrację, co również nie powstrzymuje jej od zacieśniania więzi z nowymi państwami partnerskimi czy nawet poszerzania się.

Zastosowane w UE mechanizmy i rozwiązania decydują o pogłębieniu więzi solidarnościowych, a decyzje w tym zakresie zapadają nie podczas szybkiej dynamiki wzrostu PNB, ale w warunkach niskiej dynamiki, czemu dodatkowo towarzyszy zagrożenie powrotem recesji.

Abstract

Financial Crisis 2007/2008+ and it's Consequences for the EU and the Euro Zone

Article presents methods which were applied in highly developed states in the period of 2007/2008+ crisis in order to stimulate the economic growth. Some similarities and differences in applied methods are being discussed in both cases of repairing the economy as well as in the case of withdrawal from stimulation. The range of different instruments which were applied here as well as differences in methods of stimulation caused variety of different effects in the economies in question. Those differences are also seen in the EU. A number of new solutions were applied here, which were pointed at coordination of undertaken policies, as well as strengthening of their effectiveness. A number of newly tailored instruments or methods are rooted in earlier used methods and instruments, which in the past turned to be effective on limited scale and resulted in the current crisis of the euro zone. It is a difficult task to foresee how effective the new solutions would be in practice when they will be tested in real conditions of the economy. Evaluation of the new methods needs confrontation with practice, what can show how effective are the newly established instruments. Will they need some new tuning, some additional solutions and instruments or they will work designed as they are at this point.

Erhard Cziomer

ROLA NIEMIEC W PRZEWYCIĘNIU KRYZYSU ZADŁUŻENIA ORAZ STABILIZACJI STREFY EURO

Wprowadzenie

Celem poniższego opracowania jest syntetyczne przedstawienie roli Niemiec w działaniach na rzecz przezwyciężenia kryzysu i stabilizacji strefy euro. Jest to zagadnienie niezmiernie ważne, zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego. Od przezwyciężenia kryzysu strefy euro zależą bowiem przyszły kształt i dalsze funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz jej pozycja międzynarodowa. Niemcy jako największy kraj UE pod względem potencjału demograficznego i gospodarczego oraz dużej aktywności politycznej, odgrywają, wraz z Francją, pierwszoplanową rolę w walce z kryzysem strefy euro. Przedmiotem analizy będą następujące problemy: geneza, istota i następstwa kryzysu strefy euro dla Niemiec, rola Niemiec w przezwyciężeniu kryzysu zadłużenia, oraz skutki paktu fiskalnego dla stabilizacji strefy euro oraz pozycji Niemiec w UE.

Przyjęta w opracowaniu cezura czasowa odpowiada genezie i ewolucji kryzysu strefy euro. Jej początek jest zbieżny z wybuchem światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w latach 2007/2008–2009. Przyczynił się on między innymi do ujawnienia pod koniec 2009 r. faktu nadmiernego zadłużenia Grecji, co doprowadziło w latach 2010–2012 do głębokiego zadłużenia krajów strefy euro, a w efekcie – do poważnego kryzysu instytucjonalnego całej UE. Cezurą końcową jest podpisanie w Brukseli 2 marca 2012 r. paktu fiskalnego przez 17 krajów strefy euro oraz 8 państw członkowskich UE, w tym Polskę.

Analiza poniższa została oparta na rozbudowanych źródłach – dokumentach UE, publikacjach zachodnich, w tym niemieckojęzycznych, wydawnictwach polskich, wykorzystano też wcześniejsze opracowania autora z tego zakresu¹.

Geneza, istota i następstwa kryzysu strefy euro dla Niemiec

Przyczyny kryzysu strefy euro są wielorakie. Jego początki to niemiecko-francuskie kontrowersje na temat podpisania traktatu o Unii Europejskiej z 1991/1992 r. i późniejsze wynegocjowanie przez ministrów finansów obu krajów Unii Gospodarczo-Walutowej. O ile w pierwszej sprawie prezydent Francji François Mitterand lansował bliżej niesprecyzowany projekt „unii politycznej”, o tyle kanclerz Helmut Kohl w 1992 r. ostatecznie wypowiedział się przeciwko propozycji francuskiej, preferując traktowanie tworzonej struktury jako pewnego rodzaju „związku państw”. Dla Mitteranda wprowadzenie wspólnej waluty (euro) dawało gwarancję silnego powiązania zjednoczonych Niemiec z UE². Wprowadzona w ramach UGW wspólna waluta wymagała od przyszłych kandydatów przestrzegania następujących kryteriów konwergencji: przyrost rocznego zadłużenia nie może wynosić powyżej 3% PKB; ogólne zadłużenie nie może być wyższe niż 60% PNP; stopa inflacji nie może przekraczać 1,5% przeciętnej stopy inflacji trzech państw wykazujących się najniższą inflacją; nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać 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. Nad emisją wspólnej waluty czuwał niezależny Europejski Bank Centralny (EBC), z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, którego charakter i zakres działań częściowo zaczerpnięto z niemieckiego Banku Federalnego. W tym kontekście warto podkreślić, że Niemcy nie zaakceptowały

¹ Zob. m.in.: oficjalny portal Unii Europejskiej – *European Union*, www.europa.eu/index_en.htm; „Bulletin des Presseamtes der Bundesregierung, Pressekonferenzen, Interviews”, www.bundesregierung.de; pełna bibliografia publikacji w języku niemieckim, angielskim i francuskim na temat kryzysu strefy euro: A. Huckstorf, *Die Krise in der Eurozone*; *SWP Literaturrecherche-Eurozonenkrise.pdf*, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/SWP. Uwzględniono też prasę zachodnią, zwłaszcza niemiecką i polską w formacie online; B. Koszel, *Niemcy wobec kryzysu finansowego strefy euro państw Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 111–130; A. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 11–27; W. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Warszawa 2011; J. I. Kraś, *Działania Niemiec na rzecz ratowania strefy euro*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2011, nr 3–4; K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, Ośrodek Studiów Wschodnich 2012, www.osw.waw.pl; E. Cziomer, *Od światowego kryzysu do kryzysu strefy euro. Implikacje wewnętrzne dla Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 33–50; idem, *Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 2.

² U. Leppenkuiper, *Mitterand und Deutschland. Der entraeselte Sphinx*, Oldenburg–München 2011, s. 123 i nast.

forsowanej przez Francję propozycji, aby EBC został podporządkowany decyzjom politycznym państw członkowskich strefy euro³.

W chwili wejścia w życie wspólnej waluty w 2002 r. strefa euro liczyła 12 państw, powiększając się w ciągu następnych lat do 17 (2011). Były one jednak zróżnicowane zarówno pod względem potencjału gospodarczego, jak i sprawności funkcjonowania własnych systemów finansowych. EBC zarządzał wprowadzie wspólną walutą i prowadził ogólną politykę fiskalną, ale nie miał żadnego wpływu na politykę budżetową 27 państw członkowskich, w tym również członków strefy euro.

Dodatkowo południowoeuropejscy członkowie strefy euro, przede wszystkim Grecja, a w mniejszym stopniu Portugalia i Hiszpania oraz Włochy, nie spełniały już w momencie przyjęcia do strefy euro wspomnianych kryteriów konwergencji. Przyjęto je głównie ze względów politycznych. Miało to daleko idące skutki gospodarczo-finansowe dla Grecji, która nie tylko nie spełniała kryteriów, ale przez wiele lat fałszowała dane statystyczne dla Eurostatu.

Nie mniej gorszą praktyką było przejściowe nieprzestrzeganie kryteriów konwergencji przez największe gospodarki UE i strefy euro, w tym również przez Francję i Niemcy w latach 2003–2005. Oblicza się, że łącznie w latach 2002–2011 kryteria konwergencji w strefie euro były łamane aż 60 razy, a Komisja Europejska ograniczała się jedynie do wybiórczo wysyłanych tzw. niebieskich listów ostrzegających do rządów państw, które je rażąco łamały. Równocześnie ze względu na obietnice wyborcze oraz konieczność sprostania zwiększającym się wydatkom m.in. na cele społeczne, infrastrukturalne, militarne, oświatowe i naukowe, systematycznie zwiększało się zadłużenie państw członkowskich UE, zwłaszcza wspomnianych krajów strefy euro z Europy Południowej i Irlandii⁴.

Poważną przyczyną pogłębienia się zadłużenia państw strefy euro okazał się światowy kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2007–2009, rozpoczęty kryzysem finansowym w USA i turbulencjami wywołanymi globalizacją. Powiązane bowiem w wyniku procesu globalizacji sieci rynkowe, wymknęły się spod jakiegokolwiek kontroli politycznej i społecznej, preferując często nadmierny zysk bez przestrzegania podstawowych reguł bankowości i polityki finansowej. W procesie globalizacji transakcje spekulacyjne uległy nasileniu, głównie w bankach amerykańskich i europejskich. Przyjmuje się, przykładowo, że w skali globalnej w 2010 r. wartość akcji i papierów wartościowych wynosiła ok. 65 mld dolarów amerykańskich, a łączna wartość wyprodukowanych dóbr tylko 62 mld. Sama wartość derywatów, czyli tzw. transakcji spekulacyjnych na rynkach światowych, opiewała w tym samym roku na ok. 601 mld dolarów.

Transakcje powyższe odbywały się za pośrednictwem wysoko wydajnych komputerów w ułamkach sekundy, stając się źródłem wysokich zysków wielu

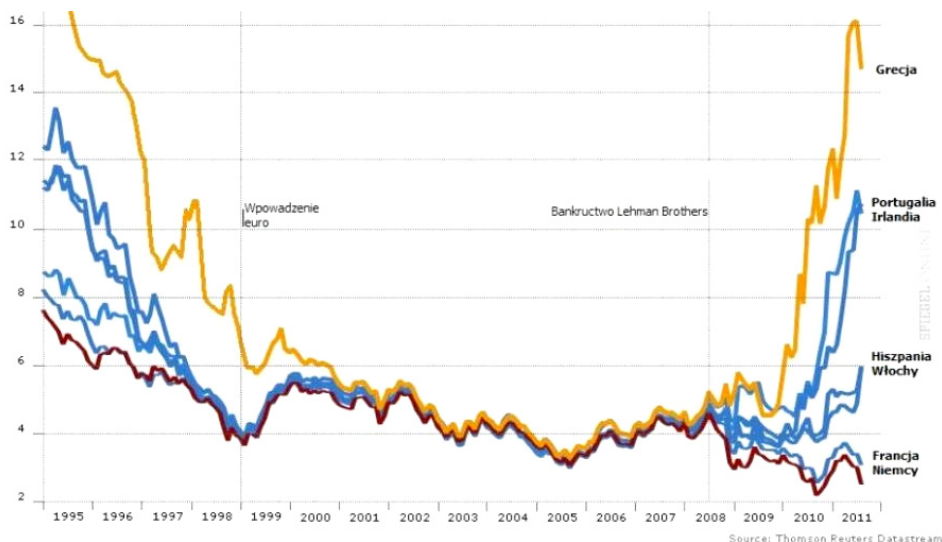
³ T. Kubin, *Polityczne wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 249 i nast.

⁴ P. Bernholz, *Was haben die Leistungsdefizite der GIPS-Laender mit ihren Target-Schulden bei der EBZ zu tun*, „ifo-Schnelldienst” 2011, nr 16, s. 29 i nast.

graczy giełdowych, ale często powodowały też ich znaczne straty, doprowadzając w skrajnych wypadkach do upadłości banków, firm i osób prywatnych⁵.

Istotną rolę w pogłębieniu kryzysu strefy euro od 2010 r. odegrały również wpływowe amerykańskie agencje ratingowe – Moody's Investor, Standard & Poors oraz Fitch Ratings, kontrolujące 95% światowych analiz rankingowych, owiązane z zachodnimi, głównie amerykańskimi, instytucjami finansowymi. Oceniały one bardzo krytycznie nie tylko zdolność kredytową Grecji, ale także Portugalii, Hiszpanii, Irlandii, Włoch, a od 2011 r. Francji, a nawet USA i inne kraje zachodnich. Wydawane przez nie regularne raporty na temat wiarygodności koniunktury oraz konkurencyjności gospodarek i finansów poszczególnych państw strefy euro miały duży wpływ na spekulacje międzynarodowe i nasilanie się procesu zadłużenia w strefie euro. Wykazuje to poniższy wykres.

Wykres 1. Wysokość oprocentowania 10-letnich obligacji skarbowych wybranych krajów strefy euro w %



Źródło: www.forsal.pl/grafika/579076,87863,oto_najwazniejsze_wykresy_2011_roku.html.

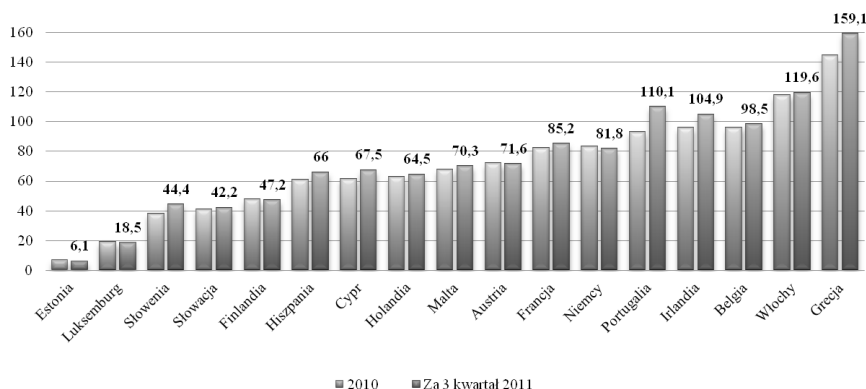
Z wykresu wynika, że mniej stabilne finansowo-gospodarcze kraje Europy Południowej – Grecja, Portugalia, a częściowo nawet Hiszpania, Włochy oraz Irlandia (tzw. kraje PIIGS), musiały już w latach 2010–2011 wykupywać swoje obligacje skarbowe i papiery dłużne na coraz wyższy procent. Pod koniec 2011 r. amerykańskie agencje ratingowe zaczęły stopniowo także obniżać wiarygodność kredytową Francji, co nie pozostało bez wpływu na określone osłabienie jej po-

⁵ D. Rodrik, *Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*, Bonn 2011, s. 129 i nast.

zycji politycznej wobec Niemiec w trakcie przygotowywania paktu fiskalnego, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części analizy.

Zasadniczymi przesłankami dalszego pogłębienia zadłużenia państw strefy euro były zatem skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, jak i trudności oraz błędy poszczególnych państw strefy euro w przeciwdziałaniu negatywnym mechanizmom funkcjonowania rynków finansowych i pogłębianiu długu publicznego strefy euro w latach 2010–2011 r. Ilustruje to wykres 2.

Wykres 2. Wielkość długu publicznego krajów strefy euro wyrażona jako % PKB



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OF-FPUB/KS-EK-11-002/EN/KS-EK-11-002-EN.PDF.

Szczegółową chronologię przebiegu kryzysu strefy euro UE w latach 2007–2012 przedstawiono w załączniku A. W oparciu o zasygnalizowane w nim informacje dotyczące decyzji UE, można w okresie powyższym wyróżnić następujące fazy kryzysu strefy euro:

- 1) od sierpnia 2007 do końca 2009 r.: pierwsze reakcje strefy euro i EBC na pogłębianie się kryzysu bankowego w USA, kryzys finansowo-gospodarczy większości krajów UE, także Niemiec, ujawnienie późną jesienią 2009 wysokiego zadłużenia Grecji;
- 2) od początku 2010 do maja 2010 r.: kontrowersje w łonie strefy euro, w tym także niemiecko-francuskie, wokół pierwszego pakietu ratunkowego dla Grecji;
- 3) czerwiec–lipiec 2010 do października 2011 r.: zaostrzanie się kryzysu strefy euro oraz wzrost znaczenia współdziałania duetu: kanclerz A. Merkel i prezydent N. Sarkozy („Merkozy”);
- 4) listopad 2011–marzec 2012 r.: przystąpienie do wypracowania końcowej wersji oraz podpisanie paktu fiskalnego przez 17 państw strefy euro oraz 10 pozostałych członków UE⁶.

⁶ T. Kunstein, W. Wesels, *Die Europaeische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselscheidungen*, „Integration” 2011, nr 4, s. 309–322; K. Busch, *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Bonn 2012, s. 7–16.

Skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego były dla Niemiec wielorakie: krótko- i długofalowe. W celu złagodzenia jego negatywnych skutków gospodarczo-społecznych, rząd federalny musiał wyasygnować ponad 700 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji, zwłaszcza na udzielanie gwarancji kredytowych firmom i bankom. Zmusiło to rząd federalny do przeforsowania w Bundestagu i Bundesracie 29 maja 2009 r. ustawy narzucającej krajom związkowym poważne ograniczenia ustawowe, do 2016 r., dotyczące zaciągania kredytów do wysokości najwyżej 0,35% PKB. W rzeczywistości jednak sama obsługa dotychczasowych kredytów oraz ich oprocentowania wyniosła w 2010 r. ok. 330 mld euro, a w latach 2011–2019 będzie to ok. 90 mld euro rocznie. Kryzys powyższy mocno też podważył umiejętności merytoryczne i morale wielu zarządców banków i koncernów niemieckich. Nie byli oni w stanie nie tylko przyznać się do popełnionych błędów, ale i okazali się w pojedynczych przypadkach podatni na korupcję i nadużycia. Sprawa stała się głośna już na początku 2008 r., kiedy wywiadowi niemieckiemu (BND) udało się w Lichtensteinie pozyskać płytkę CD z nazwiskami najważniejszych menedżerów i bankowców niemieckich, którzy ulokowali nielegalnie pieniądze w istniejącym tam rajach podatkowym. Oblicza się, że do różnych rajów podatkowych, co roku z RFN wycieka kapitał o wartości ok. 70 mld euro. Zaś większa skuteczność kontroli bankowej mogłaby powyższą kwotę zmniejszyć o ok. 20 mld euro. Przeciwno oazom podatkowym nie tylko w Lichtensteinie i Szwajcarii, ale częściowo również w takich krajach członkowskich UE, jak Austria i Luksemburg, ostro występował minister finansów Peer Steinbrueck. SPD jako partia współrządzająca w Wielkiej Koalicji chadecko-socjaldemokratycznej (2005–2009), przygotowała projekt ustawy zwalczającej raje podatkowe, który początkowo ze względów taktycznych popierała kanclerz Merkel. Natomiast miał on wielu przeciwników w CDU/CSU i FDP, którzy wskazywali na brak możliwości wyegzekwowania za granicą „wyciekłych” nielegalnie z Niemiec podatków⁷. Dyskusja na temat powyższej sprawy nadal się nie zakończyła.

Wysokość długu publicznego Niemiec na tle krajów strefy euro przedstawia wykres 2. Wynika z niego wyraźnie, że skumulowany dług publiczny stanowi poważną barierę osiągnięcia pełnej stabilności finansowej, mimo iż gospodarka niemiecka, w odróżnieniu od innych krajów strefy euro, odnotowała po 2009 r. lepsze wskaźniki. Pozwoliło to na przezwyciężenie w Niemczech w latach 2010–2011 groźby recesji. Świadczą o tym wybrane wskaźniki i prognozy rozwoju gospodarczo-społecznego:

- wzrost realnego PKB w 2008 r. (+1,3%), w 2009 (-4,7%), w 2010 (+3,6%), w 2011 (+3%), oraz prognostycznie w 2012 r. (1,9–2%), o ile nie pogorszy się sytuacja w strefie euro, UE oraz globalnie;
- bezrobocie utrzymywało się w latach 2010–2011 na poziomie 3,4–3,3 mln osób, co wiązało się między innymi ze stopniowym odchodzeniem od 2010 r. od skró-

⁷ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010.

conego wymiaru pracy dla kilkuset tysięcy pracowników. W 2012 r. bezrobocie w Niemczech spadło pierwszy raz po zjednoczeniu w 1990 r. poniżej 3 mln. Utrzymanie skróconego wymiaru pracy kosztowało rząd federalny z tytułu różnych dotacji ok. 800 mln euro (rozwiązanie powyższe krytykowała OECD i wielu ekspertów niemieckich jako zbyt kosztowne dla budżetu federalnego). Okazały się one jednak bardzo skuteczne. Do 2011 r. istniała także większość obciążeń finansowych z tytułu realizacji przyjętych w latach 2008–2009 przez rząd federalny anty kryzysowych paktów koniunkturalnych I i II;

- płace wzrosły tylko ok. 1,5% w 2010 r. i nieznacznie podniosą się w latach następnych, co często jest wynikiem specjalnych uzgodnień między związkami pracodawców i związkami zawodowymi;

- ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest handel zagraniczny Niemiec. Stanowił on w 2009 r. 40,8% PKB, a mimo spadku, jego bilans wyniósł 138,1 mld euro. W 2010 r. bilans wzrósł do 153,3 mld euro, a w 2011 r. doszło do nieznacznego spadku – 131,4 mld euro. Pozostał on jednak ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego;

- najpoważniejszym problemem pozostawał jednak wzrost deficytu budżetowego, który z zadłużenia 11,8 mld euro (2008 r.), wzrósł do 49,0 (2009), a w 2010 r. nawet do 80,2 mld euro. W 2012 r. może, według niektórych prognoz, osiągnąć jeszcze wyższy poziom. Później jednak winno nastąpić systematyczne obniżenie zadłużenia – ze względu na oszczędności oraz wzrost wpłat budżetowych;

- w 2010 r. łączne zadłużenie federacji, krajów związkowych i gmin wyniosło 1 697 008 904 190 euro, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca daje wynik 20 724 euro. W 2011 r. zadłużenie wyniosło ok. 2,07 bln euro⁸.

Pomyślne wskaźniki gospodarcze pozwoliły z jednej strony na częściowe przewyżczenie przez Niemcy ujemnych skutków światowego kryzysu finansowego, stwarzając im z drugiej możliwość odgrywania, wraz z Francją, pierwszoplanowej roli w dążeniu do stabilizacji strefy euro. W społeczeństwie niemieckim, zwłaszcza w licznej grupie osób o najniższych dochodach i klientów pomocy społecznej, pozostało jednak wiele obaw na temat przyszłych niebezpieczeństw i zagrożeń.

W latach 2010–2012 poważnym zmianom uległa sytuacja wewnętrzna Niemiec. Nie pozostała ona bez wpływu na krystalizowanie się stanowiska Niemiec wobec kryzysu w Grecji oraz w strefie euro. Najważniejsze przesłanki tych zmian, to przede wszystkim:

- dalsze osłabienie pozycji politycznej i spójności powstałej 23 października 2009 r. koalicji chadecko-liberalnej CDU/CSU/FDP, ze względu na niskie notowania FDP (od 2010 r. poniżej progu wyborczego 5%) oraz spadek popularności jej przewodniczącego G. Westerwellego. Złożyło się na to wiele czynników, a najważniejsze

⁸ *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2010*, Wiesbaden 2011, s. 324 i nast.; *Frei jahresgrundlinien*, „Wochenbericht” 2009, nr 15–16, s. 15–23; *Herbstgutachten 2011: Deutschland wächst 2011 langsamer*, „Die Zeit”, 13.10.2011.

to: arogancki styl wystąpień i uprawiania polityki, wyrażający się nachalnym forsowaniem przez niego nierealistycznych postulatów obniżki podatków dla potencjalnych wyborców FDP, przy równoczesnym domaganiu się cięć świadczeń dla najgorzej usytuowanych bezrobotnych, czyli odbiorców tzw. Haartz IV. Wiosną 2011 r. został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska przewodniczącego FDP i wicekanclerza, zachowując jednak funkcję ministra spraw zagranicznych. Jego następcą, jako przewodniczący FDP, został Philipp Roessler (pochodzenia wietnamskiego), łącząc to stanowisko z funkcją wicekanclerza. Zmiany powyższe nie ustabilizowały sytuacji wewnętrznej FDP, ani też nie doprowadziły do poprawy jej wizerunku w sondażach oraz na szczeblach krajowych;

– w latach 2010–2011 FDP poniosła znaczne straty lub nie przekroczyła pięcioprocentowego progu w wyborach krajowych (Nadrenia Północna-Westfalia, Brema, Hamburg, Saksonia-Anhalt, Badenia-Wirtembergia, Nadrenia-Palatynat, Meklemburgia-Przedmorze, Berlin). Porażki FDP spowodowały między innymi utratę większości przez CDU oraz przejęcie władzy i utworzenie rządów krajowych przez SPD i Zielonych (Nadrenia Północna-Westfalia: maj 2010, Badenia-Wirtembergia: marzec 2011). Doprowadziło to do utraty przez CDU/CSU i FDP większości w Bundesracie, umożliwiającej SPD i Zielonym blokowanie wielu projektów ustaw⁹. Od jesieni 2011 r. coraz większe znaczenie odgrywa popularna wśród młodych wyborców partia Piratów, która na szczeblu krajowym weszła do Magistratu Berlina oraz parlamentów krajowych: w Szlezwiku-Holsztynie i Nadrenii Północnej-Westfalii. Mają oni również szansę w wyborach w 2013 r. do Bundestagu, co może znacznie skomplikować funkcjonowanie poszerzonego systemu partyjnego oraz wyłonienie większościowego rządu federalnego;

– w sondażach od przełomu 2010/2011 r. rządząca w Berlinie koalicja CDU/CSU/FDP na czele z kanclerz A. Merkel, traciła wśród ankietowanych przejściowo poparcie na rzecz partii opozycyjnych SPD/S'90/Z. Kanclerz pozostawała jednak nadal najpopularniejszym politykiem w sondażach, nie zrezygnuje też z utrzymania władzy po wyborach do Bundestagu w 2013 r., prawdopodobnie dzięki utworzeniu kolejnej Wielkiej Koalicji z SPD, pod warunkiem, że CDU/CSU pozostaną najsilniejszym ugrupowaniem¹⁰.

Ta nowa sytuacja polityczna doprowadziła z jednej strony do wielu napięć w łonie koalicji chadecko-liberalnej, a z drugiej przyczyniła się do umocnienia pozycji kanclerz A. Merkel w procesie decyzyjnym na szczeblu rządu federalnego. Odnosiło się to zarówno do kształtowania polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej, zwłaszcza europejskiej. Merkel coraz częściej zbyt długo zwlekała z podejmowaniem istotnych decyzji, wyraźnie kierowała się też kalkulacjami politycznymi przy szybkim forsowaniu rozwiązań korzystnych dla CDU (np. nagła zmiana i wdrożenie kontrowersyjnej decyzji o wyłączeniu wszystkich reaktorów jądrowych

⁹ E. Cziomer, *Od światowego kryzysu do kryzysu strefy euro...*, s. 38–40.

¹⁰ *Deutschland*, „Der Fischer Wewltalmanach” 2011; *Zahlen, Fakten, Daten*, Frankfurt am Main 2011, s. 117–164.

w Niemczech w ciągu 10 lat)¹¹. Pod względem strategicznym celem powyższych działań kanclerz Merkel w latach 2010–2011 r. było stworzenie takiej konstelacji politycznej w RFN, która pozwoliłaby CDU/CSU w 2013 r. trzeci raz z rzędu wygrać wybory do Bundestagu. Umożliwiłoby to równocześnie jej dalsze sprawowanie urzędu kanclerza federalnego¹². Celowi powyższemu podporządkowała również sprawę gwarancji kredytowych dla Grecji w 2010 r.

Reasumując należy jednak zauważyć, że mimo tych ujemnych implikacji światowego kryzysu finansowo-gospodarczego oraz zadłużenia strefy euro, Niemcy utrzymały silną pozycję międzynarodową. Złożyły się na to zarówno silna pozycja w handlu światowym, jak i aktywna działalność w licznych organizacjach międzynarodowych, w tym również UE. Za najważniejsze przejawy aktywności międzynarodowej Niemiec można uznać przede wszystkim:

- utrzymanie drugiego miejsca w eksporcie światowym, po Chinach, którego wartość roczna wynosi ok. 40,1% PKB (z czego w 2010 r. na poszczególne regiony przypadało procentowo: UE-27 – 61%, pozostałe kraje Europy bez UR – 11%, Azja – 15%, USA – 10%, Afryka – 2%, Australia i Oceania – 1%);
- członkostwo w kluczowych organizacjach międzynarodowych: G-7 i G-8, G-20, Światowa Organizacja Handlu, OECD oraz MFW (wkład finansowy 5,8%, za USA – 17,74%, z prawem weta, i Japonią – 6,01%), Bank Światowy (z wkładem 5,8%). Na forum ONZ Niemcy bardzo ściśle współdziałają w wielu sprawach z Chinami, Indiami, Brazylią, Rosją i RPA, czyli w ramach tzw. Grupy Brix;
- największy płatnik netto w UE – w 2011 r. 9,22 mld euro (przed Wielką Brytanią – 5,63 i Francją – 5,53 mld euro);
- największy udziałowiec EBC (18,9371%), przed Francją (14,2212%) i Włochami (12,4966%) (dla porównania: Grecja – 1,9649%)¹³.

Można zatem stwierdzić, że dzięki szybkiemu przezwycięzeniu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego oraz zasygnalizowanym wyżej wybiórczo wskaźnikom gospodarczym, Niemcy stały się na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. aktywnym graczem międzynarodowym. UE stanowiła ich główny obszar zainteresowania oraz najważniejszy punkt odniesienia w zakresie działań gospodarczych i politycznych.

Rola Niemiec w przezwycięzeniu kryzysu zadłużenia strefy euro

Przedstawione wyżej skrótowo uwarunkowania rzutowały w istotny sposób na kształtowanie się roli Niemiec w działaniach na rzecz przezwyciężenia kryzysu strefy euro. W latach 2010–2012 głównym ośrodkiem decyzyjnym był Urząd

¹¹ S. Adamek, *Die Atomluege. Getaeuscht, Vertuscht, Verschwiegen*, München 2011.

¹² Zob. szczegółową analizę strategii politycznej kanclerz A. Merkel w latach 2009–2010: M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011.

¹³ *Deutschland...*, s. 117 i nast.

Kancelerski i kanclerz A. Merkel. Kierowany przez nią rząd CDU/CSU/FDP utracił jednak od wiosny 2010 r. przejściowo większość głosów w drugiej izbie parlamentarnej – przedstawicielstwie krajów związkowych – Bundesracie, który wraz z Bundestagiem musiał każdorazowo zatwierdzać poszczególne pakiety ratunkowe (zob. szerzej ich zakres w załączniku B). Z upływem czasu narastała także w tej sprawie krytyka w koalicji chadecko-liberalnej, zwłaszcza FDP, jak i wpływowych grup nacisku. Zróżnicowane reakcje mediów doprowadzały generalnie do ostrożnego, ale często też i negatywnego stanowiska opinii publicznej. Wynikało to głównie z obaw o konsekwencje finansowe dla Niemiec z powodu nadmiernego zaangażowania rządu federalnego w ratowanie strefy euro. Wymuszało to na kanclerz Merkel zabieganie w konkretnych głosowaniach o poparcie partii opozycyjnych, zwłaszcza SPD i Sojuszu 90/Zielonych), ponieważ Partia Lewicowa jako pewnego rodzaju ugrupowanie antysystemowe, zajmowała zdecydowanie negatywne stanowisko. Ze względu na ograniczone ramy opracowania, poniżej zostaną przedstawione wybrane działania niemieckie na rzecz przezwyciężenia zadłużenia strefy euro¹⁴.

Wpływ Niemiec na uzgodnienia pierwszego pakietu pomocowego dla Grecji

W pierwszej połowie 2010 r. pierwszoplanowe znaczenie dla opanowania kryzysu strefy euro miała sprawa udzielenia pomocy zadłużonej Grecji. Nie było to możliwe według obowiązującego prawa unijnego i dlatego należało uzgodnić nowe ramy prawne w tym zakresie. Zadłużenie Grecji wobec wierzycieli zagranicznych wyniosło w 2010 r. 273,4 mld euro, w 2011 r. wzrosło do ok. 300 mld euro. Jej największymi wierzycielami były banki głównych państw zachodnich: francuskie – 56,7, niemieckie – 33,9, brytyjskie – 14,6, amerykańskie – 7,3, włoskie – 4,0, szwajcarskie – 2,8, japońskie – 1,6 i hiszpańskie – 0,9 mld euro. Sytuację pogarszał fakt, że do końca maja 2010 r. greckie płatności z tytułu spłaty rat zadłużenia oraz ich oprocentowania wynosiły łącznie 25 mld euro. Grecja miała ponadto słabe wyniki w gospodarce oraz głęboki deficyt w handlu zagranicznym. Przykładowo, w 2008 r. eksportowała towary o wartości 29 mld euro, ale import wynosił aż 94 mld euro¹⁵. W tej sytuacji rząd grecki zwrócił się z prośbą o pomoc do Brukseli oraz najsilniejszych państw strefy euro, w tym do Niemiec i Francji. Potencjalne bankructwo Grecji mogłoby mieć daleko idące konsekwencje dla całej strefy euro¹⁶. Po tygodniach intensywnych dyskusji kanclerz Merkel z premierem gre-

¹⁴ D. Ankel, *Der aussenpolitischer Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010*, Koeln 2011, s. 39–43.

¹⁵ *Der grichische Schuldenberg*, www.google.pl/search?q=Griechenland-schulden-obrazki&start=10&hl=pl&client=firefox-a&hs=3vV&sa=N&rls=org.mozilla:pl:official&channel=04.06.2011.

¹⁶ D. Hartmann, J. Malamatinas, *Krisenlabor Griechenland. Finanzmaerkte, Kämpfe und die Neuordnung Europas*, Berlin 2011.

kim Giorgosem Papandreu, oraz w łonie instytucji UE i między krajami grupy euro, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie przeforsowane przez kanclerz Merkel. Decyzję powyższą potwierdzono ostatecznie w specjalnym oświadczeniu 16 państw strefy euro, 26 marca 2010 r. Zawierało ono następujące postanowienia:

- 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,
- pomoc dla Grecji ze strony strefy euro przyjmie formę bilateralnych pożyczek na zasadach komercyjnych,
- każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro,
- uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej w celu wypracowania określonych mechanizmów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach,
- Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE¹⁷.

Można założyć, że w toku ostrych sporów z prezydentem Sarkozym, kanclerz Merkel przeforsowała powyższe rozwiązanie z następujących powodów:

- decydujące znaczenie miały niekorzystne nastroje w Niemczech wobec słabych efektów pracy koalicji CDU/CSU/FDP od jesieni 2009 r. W marcu 2010 r. zaledwie jedna trzecia ankietowanych Niemców popierała udzielenie kredytu Grecji, 68% było przeciwnych, a 6% nie miało zdania. Kredyt odrzucało: 79% zwolenników FDP, 73% chadecji, 70% Partii Lewicy, 59% SPD i 52% Zielonych. Równocześnie aż 59% ankietowanych widziało w kryzysie greckim zagrożenie dla całej strefy euro, 33% nie widziało takiego zagrożenia, a 8% nie miało zdania;
- ze względu na coraz słabsze notowania partii rządzącej koalicji chadecko-liberalnej, A. Merkel nie mogła się zgodzić na udzielenie kredytu Atenom, zwłaszcza w kontekście nadchodzących wyborów krajów w Nadrenii Północnej-Westfalii;
- Niemcy nie chciały przyjąć zobowiązań kredytowych Grecji wyłącznie w ramach strefy euro, bo obciążałoby to budżet federalny dodatkowo o ok. 4 mld euro, a EBC nie dysponuje takimi funduszami, ani też nie posiada odpowiednich uprawnień w zakresie udzielania kredytów. Największy zarzut dotyczył włączenia do pożyczki MFW oraz przeforsowania przez Niemcy przyznania Grecji kredytów na warunkach komercyjnych (w wysokości ok. 5%). Wiele państw członkowskich strefy euro uważało, że decyzja przeforsowana przez Merkel w przyszłości osłabi pozycję euro. Prezydent Sarkozy w ostatniej chwili zgodził się na propozycję kanclerz. Grecja bardzo liczyła na korzystne warunki kredytowe w strefie euro, co popierało kilka państw tej strefy, ale stanowisko Niemiec było nieprzejednane. Za populistyczne uznano więc dążenie A. Merkel do modyfikacji zasad funkcjo-

¹⁷ Deutsche Presseagentur DPA, *Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise*, „Frankfurter Rundschau”, 26.03.2010.

nowania strefy euro, aby dopuszczały w przyszłości możliwość rygorystycznego wykluczenia z niej nie tylko Grecji, lecz także innych członków łamiących notorycznie obowiązujące kryteria. Postulat ten odrzuciły inne kraje strefy euro, łącznie z Francją.

Ogólnie można stwierdzić, że przy okazji kryzysu finansowego w Grecji pojawiło się nie tylko w wypowiedziach polityków, ale także w mediach niemieckich wiele krytycznych uwag, a czasami wręcz obraźliwych uwag pod adresem Grecji i cech narodowych Greków. Na jednej z konferencji prasowych premiera Papandreu w Berlinie padło przykładowo pytanie dziennikarza niemieckiego, czy w obliczu grożącego Grecji bankructwa, rząd nie planuje wyprzedaży swoich wysp na Morzu Egejskim, co z kolei zainspirowało jednego z wicepremierów greckich do wysunięcia postulatu, aby Niemcy wypłaciły Grecji zaległe odszkodowania wojenne. Zasygnalizowane wyżej tendencje w postawie polityków i mediów RFN zostały ocenione krytycznie, jako pewnego rodzaju fobie antygreckie, które doprowadzą do ujawnienia się w Grecji tendencji antyniemieckich. Sprawa przyznania Grecji kredytów oraz ratowania 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 wyborów regionalnych w Nadrenii Północnej-Westfalii. Pod koniec kwietnia 2010 r. nie można już było dłużej czekać z decyzją o przyznaniu kredytu, gdyż rząd grecki zwrócił się z oficjalną prośbą o pomoc zarówno do UE, jak i MFW. Grecja zgłosiła sumę w wysokości 45 mld euro, a nie, jak wcześniej zakładano, ok. 25 mld. Nieuzyskanie takiego kredytu do 19 maja 2010 r. byłoby równoznaczne z utratą przez nią wiarygodności finansowej, prowadząc do konieczności ogłoszenia bankructwa państwa. 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. Przyjętej przez Merkel strategii i taktyki nie dało się już utrzymać i dlatego uzgodniono wstępnie, że wkład MFW winien wynieść 15 mld euro, a krajów strefy euro 30 mld. Wysokość wkładu poszczególnych państw strefy euro formalnie uzgodnili ministrowie finansów 22 kwietnia 2010 r., ale musi to uzyskać zgodę parlamentów poszczególnych krajów członkowskich. Kredyt będzie 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.

Poważnym wyzwaniem dla taktyki Niemiec jako głównego lidera krajów strefy euro okazał się ujawniony na przełomie 2009/2010 r. strukturalny kryzys zadłużenia Grecji, którego nie można było rozwiązać bez udzielenia gwarancji kredytowych UE. Kanclerz Merkel, zajmując wyczekującą postawę wobec pomocy finansowej UE dla Grecji, ze względu na jej niepopularność wśród społeczeństwa niemieckiego oraz niekorzystnych trendów wyborczych dla CDU w wyborach krajowych, przyczyniła się do poważnego pogłębienia kryzysu w Grecji. Doprowadziło to do wydłużenia procesu decyzyjnego w kwestii przyznania Grecji pożyczki

UE i MFW o blisko dwa miesiące oraz wzrostu wysokości wkładu niemieckiego z 4 mld euro w lutym do 8,4 mld euro pod koniec kwietnia 2010 r. (zob. szczegółowy wykaz zaangażowania poszczególnych państw w pierwszy pakiet ratunkowy dla Grecji – tabela 1 w załączniku).

Pakiet pomocowy dla Grecji przyjęto na posiedzeniu rządu federalnego 6 maja 2010 r. Rada Europejska przyjęła go 8 maja 2010 r. Po konsultacjach w Bundestagu rząd federalny przyjął powyższy plan ratunkowy 11 maja 2010 r. Jego przyjęcie uzasadniano potrzebą stabilizacji rynków walutowych, jak i udzielenia w razie potrzeby solidarnej pomocy poszczególnym krajom strefy euro, zwłaszcza Europy Południowej. Pierwszy pakiet ratunkowy dla Grecji, zakładający przyjęcie gwarancji kredytowych w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego, został ratyfikowany przez Bundestag 21 maja 2010 r. Uzyskał poparcie 319 głosów, na 587 obecnych, przeciwko było 73 deputowanych, a 195 wstrzymało się od głosu. W tym samym dniu bez szerszej dyskusji pakiet ratyfikowała druga izba parlamentu, Bundesrat¹⁸. Deputowani SPD i Zieloni byli w zasadzie za przyjęciem pakietu ratunkowego, ale wstrzymali się od głosu, uzasadniając to krytyczną oceną strategii rządu CDU/CSU/FDP, zmierzającej do przewleknięcia rozmów i odsuwania decyzji ze względu na kalkulacje wyborcze chadecji i liberałów. Przyniosło to, ich zdaniem, nie tylko więcej szkody dla Grecji i UE, ale i przyczyniło się do zwiększenia udziału finansowego Niemiec w powyższym pakiecie¹⁹.

Współpraca Niemiec i Francji w przygotowaniu paktu fiskalnego

Kontrowersje niemiecko-francuskie wokół udzielenia pierwszego pakietu gwarancyjnego dla Grecji doprowadziły, od połowy 2010 r., do stopniowego zbliżenia kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy'ego oraz podjęcia przez nich współdziałania w celu przezwyciężenia kryzysu zadłużenia strefy euro. Do nasilenia powyższych spotkań doszło w trzeciej i czwartej fazie kryzysu strefy euro (lipiec 2010–jesień/zima 2011/2012). Zostały one zakończone podpisaniem wspomnianego paktu fiskalnego 2 marca 2012 r.

W okresie tym Merkel i Sarkozy odbyli ogółem 16 spotkań, na przemian w Berlinie i Paryżu i innych miejscach, dysponując zespołem ekspertów, których praca była koordynowana na bieżąco przez najbliższych współpracowników obu przywódców. Do współpracy włączali się ministrowie finansów obu państw lub ich najbardziej zaufani doradcy. Dla szybszego przeforsowania wypracowanych rozwiązań założono tzw. rundę frankfurcką. Spotkania grupy w ramach tej rundy odbyły we Frankfurcie n. Menem, Brukseli i Cannes, w składzie: A. Merkel, N. Sarkozy, J. C. Juncker, C. Legard, H. Van Rompuy, J. M. Barroso, J. C. Trichet, M. Draghi. W trakcie spotkań A. Merkel, z poparciem Sarkozy'ego przeforsowała

¹⁸ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji...*, s. 200–206.

¹⁹ *Ibidem*, s. 210 i nast.

swoje założenia paktu fiskalnego. Zostały one następnie zaprezentowane w październiku i listopadzie 2011 r. na posiedzeniach państw strefy euro i Rady Europejskiej.

Pierwszy pakiet ratunkowy dla Grecji został przygotowany, w zasadzie doręczywszy, w pierwszej połowie 2010 r. Nie uspokoiło to jednak rynków finansowych, a amerykańskie agencje ratingowe nadal obniżały wiarygodność kredytową Grecji i pozostałych południowych państw strefy euro. Stąd też zaproponowano wprowadzenie stałych instrumentów finansowych, jako pewnego rodzaju zapory przeciwko spekulacjom giełdowym (zob. faktografia w załączniku B). W latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW miały przekazać Grecji gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro. Dlatego przedstawiciele UE i EBC oraz MFW uzgadniali w Atenach szczegóły porozumienia oraz przyszłej strategii stabilizacji finansowej dla Grecji. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytu była obawa o to, czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go i wykupi papiery dłużne w przewidzianym terminie. Mimo początkowych wahnięć, państwa strefy euro zdecydowały się od połowy 2010 r. na ścisłą współpracę z instytucjami UE na rzecz 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 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 optymalne podniesienie w przyszłości nawet do 750 lub 780 mld euro – po procesie ratyfikacyjnym w parlamentach strefy euro. 21 lipca 2011 r. powołano na szczycie UE w Brukseli stały mechanizm ratunkowy (zmodyfikowany 2 lutego 2012 r.) – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Ma on zostać ratyfikowany przez parlamenty Eurogrupy do połowy 2012 r. i 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 będą rezerwą. Przewiduje się 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 strefy euro. Największy wkład kapitałowy do ESM wniosą Niemcy, w ciągu 5 lat będzie to 22 mld euro. Dodatkowo przejęły one największe gwarancje kredytowe ESM – w wysokości 168 mld euro²⁰.

²⁰ R. Ohr, *Wie viel Euro braucht Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” (dalej APZ) 2012, nr 13, s. 23–34.

W tym kontekście należy podkreślić, że od lata 2011 r. sprawa ratowania Grecji przed możliwym bankructwem stała się coraz bardziej pilna. Na kolejnym szczytach strefy euro, 21 lipca i 26–27 października 2011 r. w Brukseli, uzgodniono wyrażenie wstępnej zgody na udzielenie 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 protesty polityczne w Grecji oraz wątpliwości Komisji Europejskiej, EBC i MFW, czy rząd i parlament grecki są w stanie podjąć konkretne kroki w zakresie niezbędnych ale niepopularnych w społeczeństwie cięć budżetowych. Z drugiej strony kraje strefy euro musiały wziąć pod uwagę ryzyko następstw ewentualnego bankructwa Grecji nie tylko dla strefy euro i UE, ale i dla całej Europy. Dopiero na przełomie lutego i marca 2012 r., po utworzeniu rządu fachowców Lukasa Papademosasa, uzyskał on niezbędne pełnomocnictwa parlamentu greckiego do ostatecznego przyjęcia drugiego pakietu ratunkowego. Pakiet ten zawierał następujące ustalenia: zredukowano ogólne zadłużenie Grecji o 50% (z 325 mld euro długu, na wierzycieli prywatnych przypada 206 mld euro), stanowiącego 160% PKB; wierzyciele prywatni zobowiązali się warunkowo dobrowolnie zredukować zadłużenie Grecji do ok. 100 mld euro, a reszta zadłużenia przypada na kraje strefy euro, EBC oraz inne państwa; kraje strefy euro udzielą Grecji kolejnych gwarancji kredytowych w wysokości 130 mld euro na obsługę kolejnych rat jej 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 Grecji wśród agencji ratingowych²¹.

Zasygnalizowane powyżej decyzje odnośnie do drugiego pakietu ratunkowego stanowiły przełom w walce z kryzysem zadłużenia Grecji, ale nie przesądziły ostatecznie o jego ostatecznym powodzeniu. Wynika to z faktu, że 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 160% do 120%, może nastąpić dopiero około 2020 r.²²

Niemcy i Francja zajmowały wspólne stanowisko na szczytach G-20, gdzie jednak w 2011 r. nie znalazły akceptacji dla przyjęcia uchwały o ustanowieniu podatków od transakcji finansowych dla banków, co było m.in. od 2010 r. przedmiotem sporu z Wielką Brytanią i USA, które powyższą propozycję jednoznacznie od-

²¹ *Alles für die Hälfte. Beteiligung an Griechenlands Schuldenschnitt*, „Sueddeutsche Zeitung”, 08.03.2012.

²² A. Belke, Ch. Dreger, *Das zweite Rettungspaket für Griechenland und die Perspektiven der Europäischen Zentralbank*, „Integration” 2011, Nr 3, s. 215–227.

rzucali²³. Natomiast na spotkaniu G-20 w Waszyngtonie w kwietniu 2012 r. udało się im pozyskać wsparcie, głównie Japonii i państw grupy BRIX, dla zwiększenia funduszy MFW o ponad 440 mld dolarów (325 mld euro), na możliwe gwarancje kredytowe dla strefy euro²⁴.

Ukoronowaniem działań niemiecko-francuskich ratujących zachwianą od 2010 r. stabilność finansową strefy euro było zaproponowanie przez A. Merkel i N. Sarkozy'ego, Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową, 5 grudnia 2011 r. w Paryżu. Podpisany on został 2 marca 2012 r. w Brukseli przez przywódców 25 państw UE²⁵. Traktat powyższy, określany często paktem fiskalny, ma charakter umowy międzyrządowej, który poza 17 krajami strefy euro, podpisały pozostałe państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Jego najistotniejsze postanowienia dotyczą takich kwestii, jak:

- zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, zwłaszcza utrzymywania deficytu strukturalnego zadłużenia na poziomie 0,5% PKB, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, między innymi z powodu poważnego załamania gospodarczego, wywoływanego 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 i posiadanie deficytu strukturalnego, może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo do nałożenia kary wysokości do 0,2% PKB;

- państwa strefy euro będą się obligatoryjnie spotykały dwa razy w roku (w spotkaniach będą miały prawo uczestniczyć także państwa sygnatariusze nieposiadające euro, w odniesieniu do spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania”). Spotkaniom powyższym przypisano funkcje koordynacyjne „rządu gospodarczego” strefy euro;

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

Można więc stwierdzić, że 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 strefy 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 (zob. szerzej analizę paktu fiskalnego D. Kabat-Rudnickiej w poprzednim numerze „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”).

²³ H. Dieter, *Die G-20 und die globale Finanzmarktregulierung*, „SWP-Aktuell” 2011, Nr 48.

²⁴ *G-20 verdoppelt Schlagkraft des IWF*, „Handelsblatt”, 20.04.2012.

²⁵ *Treaty on Stability, Coordination and Governance and the Economic and Monetary Union*, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf [02.03.2012].

Znaczenie paktu fiskalnego dla stabilizacji strefy euro i pozycji Niemiec w UE

Wbrew jednak oczekiwaniom, postanowienia paktu fiskalnego nie przyczyniły się do przezwyciężenia kryzysu zadłużenia, ani też nie stwarzają po ostatecznej ratyfikacji szans na przywrócenie stabilności w strefie. Tezę powyższą potwierdza, między innymi, rozwój wydarzeń polityczno-gospodarczo-finansowych w krajach strefy euro:

- kontynuacja zainicjowanych w 2011 r. zmian ekip rządzących w wyniku nowych wyborów parlamentarnych lub kryzysów politycznych (Irlandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Włochy, Grecja), obejmujących swym zasięgiem w 2012 r. Hiszpanię i Holandię, a zwłaszcza Francję), które bezpośrednio lub pośrednio były wyrazem protestu wyborców przeciwko forsowanej przez Niemcy strategii „zaciśnięcia pasa” jako elementu przezwyciężenia kryzysu i stabilizacji strefy euro UE;
- mimo pewnych sukcesów gospodarczo-stabilizacyjnych (głównie w Irlandii i we Włoszech), pakt nie przyniósł jednak zasadniczego uspokojenia rynków finansowych, a amerykańskie agencje ratingowe nie przestały obniżać wiarygodność kredytową najbardziej zagrożonych krajów strefy euro (głównie Grecji);
- w mediach europejskich przedmiotem krytyki były nie tylko założenia merytoryczne paktu fiskalnego, ale również taktyka jego forsowania przez A. Merkel²⁶.

W tym kontekście najbardziej dotkliwa była dla A. Merkel przegrana Sarkozy’ego w drugiej turze wyborów prezydenckich we Francji 6 maja 2012 r., gdyż osobiście popierała go na jednym z wieców wyborczych we Francji przed pierwszą turą wyborów. Nowy prezydent, wybrany 6 maja 2012 r. socjalista François Hollande – głosił podczas kampanii wyborczej oficjalnie potrzebę renegotjacji paktu fiskalnego oraz jego poszerzenie o nową strategię wzrostu gospodarczego z elementami socjalnymi, co znalazło pozytywny oddźwięk mediów i wielu lewicowych polityków europejskich. Wprawdzie Merkel i główni politycy obozu chaddecko-liberalnego w Niemczech odrzucali powyższą propozycję, ale zdawali sobie sprawę, że czekać ich będą z nowym partnerem francuskim poważne rozmowy²⁷. Natomiast największa partia opozycyjna SPD popierała propozycje Hollande’a w tym sensie, aby dążyć do określonego poszerzenia paktu fiskalnego o elementy paktu koniunkturalnego, z utrzymujące wzrost gospodarczy i zarazem przeciwdziałające bezrobociu w strefie euro i całej UE.

Na marginesie należy zauważyć, że w kontekście krytyki paktu fiskalnego podczas kampanii wyborczej Hollande’a oraz poparcia go przez największą partię opozycyjną, SPD, na oficjalnej stronie internetowej rządu CDU/CSU/FDP ukazał się 1 maja 2012 r. niepodpisany dwustronicowy dokument „Długi państwowe zmniejszyć – wzrost wzmocnić”. W jego wstępie podkreślono, że działania rządu federalnego na rzecz przezwyciężenia kryzysu zadłużenia strefy euro opierają się

²⁶ T. Knipper, *Merkels Fiskalpakt ist am Ende*, „Cicero”, 05.05.2012.

²⁷ T. Hanke, *Merkels unfreiwilliger Partneraustausch*, „Handelsblatt”, 06.05.2012.

na dwóch filarach – naprawie budżetu oraz wzmocnieniu wzrostu gospodarczego. Powołano się przy tym na niektóre inicjatywy niemieckie przyjęte na posiedzeniach Rady Europejskiej w styczniu i marcu 2012 r., zmierzające do podjęcia działań przeciwko bezrobociu w UE. Zapowiedziano również dalsze działania na szczeblu UE, jak i państw członkowskich, zwiększające wydatki na nowoczesne technologie, usprawnienie systemów podatkowych, zwalczanie szarej strefy, tworzenie nowych miejsc pracy, ograniczenie biurokracji i innych. Problemów powyższych nie można rozwiązać bez uzdrowienia budżetów na różnych szczeblach UE. Podkreślono też, że na działania powyższe można przeznaczyć dodatkowo wiele niewykorzystanych środków z funduszy UE. Przytoczono fakt, że Grecja w 2011 r. nie wykorzystała aż 70% środków z funduszy strukturalnego i kohezyjnego UE²⁸.

W deklaracji rządowej z 10 maja 2012 r. w Bundestagu kanclerz Merkel zrobiła już krok taktyczny w stronę Hollande’a, zmieniając jednak wyłącznie nieco retorykę. Stwierdziła bowiem w Bundestagu, że nie należy wyłącznie dążyć do oszczędzania bez działań w kierunku wzrostu gospodarczego. Nie można jednak w żadnym wypadku doprowadzić do tego poprzez „nowe zadłużenie, lecz poprzez reformy strukturalne”. Przewodniczący frakcji SPD w Bundestagu, Frank-Walter Steinmeier zarzucił Merkel brak odpowiedniej propozycji dla Hollande’a, oczekując od rządu federalnego zamiast ogólnikowych sformułowań, przedłożenia konkretnego i odpowiedzialnego planu działania²⁹. Na zarzuty SPD próbował odpowiedzieć w oświadczeniu rządowym w Bundestagu na temat polityki europejskiej 11 maja 2012 r., minister spraw zagranicznych Westerwelle. W sześciu punktach przedstawił on niezbędne działania na rzecz wzrostu gospodarczego w UE:

- 1) wykorzystanie w przygotowywanym budżecie UE na najbliższe 7 lat, ok. 1 biliona euro w większym stopniu w celu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
- 2) niewykorzystane do tej pory środki funduszy strukturalnego i kohezyjnego, w wysokości 80 mld euro, należy przeznaczyć docelowo na kraje szczególnie mocno dotknięte kryzysem;
- 3) szczególne znaczenie będzie miało przeznaczenie przez Europejski Bank Inwestycyjny dodatkowych kredytów dla małych i średnich firm, aby ułatwić im przezwyciężenie występujących trudności finansowych;
- 4) do realizacji transgranicznych inwestycji komunikacyjnych i telekomunikacyjnych należy w większym stopniu zmobilizować kapitał w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego;
- 5) rynek wewnętrzny winien zostać poszerzony o dalsze obszary, w tym zwłaszcza o sektor energetyczny i handel internetowy;
- 6) w toczących się rozmowach UE z USA, Kanadą i krajami ASEAN-u winno się zabiegać o poszerzenie strefy wolnego handlu³⁰.

²⁸ *Bundesregierung: Staatsschulden abbauen- Wachstum stärken 1. Mai 2012*, www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/04/2012-04-30.

²⁹ Szczegółowa relacja z przebiegu debaty w Bundestagu: *Wachstum auf Pump holt die Krise zurück*, „Die Zeit”, 10.05.2012.

³⁰ *Westerwelle: der Fiskalpakt gilt*, www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/05/2012-

Westerwelle zapowiedział też gotowość dalszego udzielania przez Niemcy pomocy dla Grecji, ale tylko w wypadku ścisłego wykonywania przez nią reform fiskalnych, uzgodnionych w ramach porozumień drugiego pakietu ratunkowego pod kontrolą przedstawicieli Komisji Europejskiej, EBC i MFW. Była to oficjalna odpowiedź rządu CDU/CSU/FDP na trudności z utworzeniem rządu koalicyjnego w Grecji po wyborach parlamentarnych 6 maja 2012 r., w których dużą część głosów zdobyły skrajne partie lewicowe i prawicowe, podważające jednoznacznie możliwość zaakceptowania dotychczasowych warunków pomocy UE i MFW.

Warto podkreślić, że zdaniem ekspertów niemieckich, Komisja Europejska od 2010 r. podejmuje, jednak bez większych sukcesów, działania pobudzające wzrost i konkurencyjność gospodarczą całej UE w ramach tzw. drugiego semestru europejskiego (strategia Europa 2020, pakt Europlus, „sześciopak” i in.). Mogą one w najlepszym wypadku zdyscyplinować i przywrócić stabilność gospodarczą strefy euro tylko w dłuższej perspektywie czasowej³¹. Wielu ekspertów niemieckich nie wyklucza możliwości uzupełnienia paktu fiskalnego w ramach funduszu na rzecz wzrostu, o dodatkowe elementy działania na rzecz wzrostu gospodarczego, zmniejszenia bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych, poszerzenia określonych osłon socjalnych. Nie wyklucza się także możliwości odejścia od zbyt rygorystycznych instrumentów oszczędności budżetowych, dopuszczając nawet możliwość zachowania niskiego poziomu inflacji w krajach UE w celu ożywienia gospodarczego³² (zob. szerzej M. Dauerstaedt w niniejszym tomie). Do bardziej praktycznych postulatów przewyciężenia zadłużenia i przywrócenia stabilności, można zaliczyć między innymi:

- ustanowienie specjalnego funduszu oddłużeniowego (EU-Schuldentilgungsfonds) dla mniej zadłużonych krajów UE (dług publiczny poniżej 60%) na okres 20–25 lat, powiązanego z możliwością wprowadzenia pod pewnymi warunkami odrzucanych do tej pory przez Merkel – euroobligacji, głównie z przeznaczeniem na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw,
- utworzenie Europejskiego Komitetu Finansowo-Gospodarczego, składającego się z przedstawicieli parlamentów krajów członkowskich i Parlamentu Europejskiego dla bieżącej oceny wdrażania paktu fiskalnego oraz funduszu oddłużeniowego,
- wzmocnienie Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla finansowania określonych przedsięwzięć inwestycyjnych³³.

Wśród ekspertów niemieckich i austriackich toczą się od kilku miesięcy ożywione dyskusje wokół lansowanej przez Sarkozy’ego koncepcji „europejskie-

05-11-regierungserklaerung-westerwelle.html;jsessionid=F6FC0EFE6CE6E4B80231019E4E8B79C8.

³¹ J. Preunkert, *Das zweite Europäische Semester*, Friedrich Ebert Stiftung (dalej FES), Bonn 2012, www.fes.de.

³² O. N. Hishow, *Schuldenbremsen in der EU: Das ultimative Instrument der Budgetpolitik?*, „SWP-Studie” 2012, Nr 2.

³³ B. Hacker, *Der Fiskalpakt braucht ein Protokoll. Erweiterung um Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion*, FES, Bonn 2012.

go rządu gospodarczego”. Zakłada się przy tym, że nie byłby on w stanie przejąć większości uprawnień od rządów krajów członkowskich i prowadzić samodzielnie politykę budżetową dla całej strefy euro. Na przeszkodzie stają ograniczone środki finansowe oraz niebezpieczeństwo umocnienia się tendencji biurokratycznych w Brukseli. Zbyt duże jest zróżnicowanie potencjałów oraz sposobów rozwiązywania problemów fiskalnych w ramach UE. W tej sytuacji w ramach strefy euro i całej UE można z jednej strony dążyć do lepszego zarządzania i koordynacji polityki fiskalnej, a z drugiej doprowadzić do odpowiedzialnej i rzetelnej kontroli w tym zakresie³⁴.

Eksperci niemieccy zakładają, że w obliczu trudności z przewycięzeniem zadłużenia oraz przywróceniem stabilizacji strefy euro, dojdzie szybko do pragmatycznego współdziałania Merkel i Hollande’a, który na spełnienie wielu obietnic wyborczych po prostu nie ma wystarczających środków finansowych. Będą oni musieli już w trakcie inauguracyjnej wizyty Hollande’a w Berlinie 16 maja 2012 r. uzgodnić sposób postępowania Francji i Niemiec zarówno w kwestii stabilizacji strefy euro, jak i nasilającego się procesu globalizacji czy konkurencyjności wschodzących rynków³⁵.

Zakłada się, że dopiero po wyborach do francuskiego Zgromadzenia Narodowego w połowie czerwca 2012 r. Hollande będzie w większym stopniu skłonny do podejmowania szczegółowych decyzji w powyższych kwestiach. Przygotowania do obchodów 40-rocznicy podpisania układu elizejskiego 22 stycznia 2013 r. przez RFN i Francję, będą sprzyjały ożywieniu ich współpracy dla dobra obu krajów i UE³⁶.

Wdrożenie paktu fiskalnego na warunkach niemieckich może nastąpić po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego w 12 państwach. W chwili pisania niniejszego tekstu nie można jednoznacznie określić jego powodzenia w kontekście nasilających się protestów, zarówno społeczeństw, jak i elit politycznych i ekip rządzących poszczególnych państw. Z drugiej strony, ratyfikacja powyższa jest wymogiem koniecznym do uruchomienia gwarancji kredytowych. Grecja wprowadziła ratyfikowała już pakt fiskalny, ale trudności z wyłonieniem nowego rządu po wyborach parlamentarnych stawiają pod znakiem zapytania stabilizację tego kraju. Może to w skrajnym wypadku doprowadzić do niekontrolowanego biegu wydarzeń, zakoń-

³⁴ F. Beuss, *Eu-Wirtschaftsregierung*, „Policy Brief” 2012, Nr 12; M. Seidel, *Eine Wirtschaftsregierung für die Europäische Union – Grundlagen, Legitimation, Funktionen und Verhältnis zum Europäischen Zentralbank*, „Working Paper” 2012, B-01.

³⁵ Z nieoficjalnych informacji wynika, że konsultacje doradców Hollande’a z ekspertami rządu niemieckiego na temat przygotowania specjalnego paktu wzrostu, przewidującego wsparcie finansowe dla dotkniętych kryzysem krajów zachodnioeuropejskich, w tym Francji, z niewykorzystanych środków funduszu regionalnego UE, zostaną zakończone jeszcze przed jego wizytą w Berlinie 16 maja 2012 r. Zob.: J. Bielecki, D. Cioś, *Cała Europa zrzuca się na starą unię*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 11–13 maja 2012.

³⁶ R. Kempin, D. Schwarzer, *Stabswechsel an der Seine. Konsequenzen der Präsidentschaftswahlen für Frankreich, Deutschland und die EU*, „SWP-Aktuell”, Mai 2012.

czonych upadłością i wyjściem ze strefy euro, o trudnych do przewidzenia implikacjach dla strefy euro i całej UE. W Niemczech do ratyfikacji w Bundestagu paktu fiskalnego i ESM jest wymagana większość dwóch trzecich, której nie ma koalicja rządząca. Kanclerz Merkel musi zatem pozyskać poparcie co najmniej SPD oraz S 90/Z, które oczekują od niej koncesji, w tym również w odniesieniu do blokowania przez Niemcy wypuszczania euroobligacji na określonych warunkach³⁷.

Zasygnalizowane wyżej kontrowersje wokół kryzysu zadłużenia i stabilizacji strefy euro stawiają szersze pytanie o nową rolę Niemiec w Europie. Zagadnienie powyższe było między innymi tematem konferencji naukowej w Berlinie 6–7 października 2011 r. pt: „Rola Niemiec w Europie: przewodnie mocarstwo lub gracz hamulcowy”³⁸. Wśród referentów i dyskutantów nie osiągnięto jednoznacznej oceny odnośnie do tej roli. Z jednej strony Niemcy były nieprzygotowane na nowe zjawiska i tendencje kryzysowe w strefie euro, a z drugiej zdecydowały się wbrew licznym oporom i krytyce forsować własne jednostronne działania, zmierzające do ustanowienia systemu rygorów i sankcji prawno-fiskalnych w dążeniu do stabilizacji. Wykrystalizowanie się nowej roli Niemiec w Europie nastąpi dopiero po ratyfikacji paktu fiskalnego oraz osiągnięciu konkretnych efektów w zwalczaniu zadłużenia i uzyskaniu stabilności strefy euro.

Podsumowanie

Z przedstawionej wyżej analizy odnośnie do roli Niemiec w przewyżczeniu kryzysu zadłużenia oraz stabilizacji strefy euro, wynikają następujące wnioski ogólne: 1) Niemcy jako największy kraj UE pod względem potencjału gospodarczego, liczby ludności oraz położenia geopolitycznego w centrum Europy, są żywotnie zainteresowane szybkim rozwiązaniem kryzysu zadłużenia strefy euro. Wynika to zarówno z ich interesów gospodarczych, jak i politycznych, w kontekście własnych doświadczeń, związanych głównie z szybkim i pomyślnym przewyżczeniem ujemnych następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w latach 2008–2009.

2) Mimo ostrych dyskusji wewnętrznych i międzynarodowych wokół strategii zwalczania kryzysu zadłużenia strefy euro, Niemcy odegrały ważną rolę w przygotowaniu pierwszego pakietu ratunkowego dla Grecji w maju 2010 r. Niezależnie od początkowych rozbieżności między kanclerz Merkel a prezydentem Sarkozym, Niemcy i Francja od lata 2010 r. zdołały wypracować instrumenty przeciwdziałania pogłębiającemu się zadłużeniu strefy euro w formie funduszy gwarancyjnych FESF oraz ESM – dla całej strefy euro, ale zwłaszcza jej członków w Europie

³⁷ A. L. Kirch, D. Schwarzer, *Die Ratifizierung des Fiskalpaktes und des ESM der Eurozone – rechtliche und politische Rahmenbedingungen*, „Arbeitspapiere – SWP” 2012, s. 21–24.

³⁸ M. Eckert, I. Nieberg, *Tagung-Deutschlands Rolle in Europa: Führungsmacht oder Vetospieler*, „Integration” 2011, Nr 4, s. 349–356.

Południowej. Strategia Niemiec, polegająca na przyznaniu kredytów gwarancyjnych dla dotkniętych kryzysem państw w zamian za poddanie się ostrym rygorom kontroli polityki fiskalnej ze strony Komisji Europejskiej, EBC i MFW, nie była ani popularna, ani skuteczna. Wzrastał też opór elit politycznych i społeczeństwa niemieckiego wobec zwiększania się partycypacji finansowej w Niemczech w kolejnych pakietach ratunkowych dla strefy euro, w obawie przed zwiększającym się ryzykiem ponoszenia związanych z tym obciążeń i kosztami na wypadek potencjalnego bankructwa i niewypłacalności dłużników, zwłaszcza Grecji.

3) W obliczu pogłębiania się kryzysu strefy euro, późną jesienią 2011 oraz zimą 2011/2012 r. A. Merkel i N. Sarkozy zgodzili się na drugi pakiet ratunkowy dla Grecji. Przewidywał on 50% redukcję zadłużenia oraz dalsze gwarancje kredytowe, w zamian za zaostrzenie kryteriów wydatków budżetowych, przy równoczesnym stosowaniu sankcji finansowych. Regulacje powyższe legły u podstaw opracowania paktu fiskalnego, który 2 marca 2012 podpisało 17 krajów strefy euro oraz 8 krajów członkowskich UE, bez Wielkiej Brytanii i Czech. Jego wejście w życie, wraz ze stałym funduszem gwarancyjnym ESM, wymaga ratyfikacji 12 państw. W wielu państwach, w tym także w Niemczech, ratyfikacja wymaga większości dwóch trzecich głosów, co stanowi dosyć poważną barierę dla akceptacji parlamentarnej.

4) Pomimo więc intensywnych zabiegów Niemiec, wiosną 2012 r. nie doszło ani do przewyciężenia zadłużenia strefy euro, ani do przywrócenia jej stabilności finansowo-gospodarczej i politycznej. W wyniku przegranych przez Sarkozy'ego wyborów, nowym prezydentem Francji został socjalista F. Hollande, który w kampanii wyborczej opowiadał się za renegocjacjami lub modyfikacją paktu fiskalnego. Niemcy oponują zdecydowanie przeciwko temu, dopuszczając jednak uzupełnienie go o pakt dla wzrostu gospodarczego, pozwalający na przeznaczenie niewykorzystanych środków z budżetu UE dla dotkniętych kryzysem krajów starej UE, w tym również Francji. Zarys tego paktu winien zostać przygotowany do inauguracyjnej wizyty Hollande'a w Berlinie 16 maja 2012 r. Rozwiązanie powyższe można ostrożnie interpretować jako gotowość Niemiec i Francji do działania na rzecz wdrożenia paktu fiskalnego oraz dążenia do stabilizacji strefy euro.

Załączniki

A. Chronologia kryzysu finansowego UE – ważniejsze daty i decyzje

od sierpnia 2007	brak równowagi w niektórych segmentach rynków finansowych; działania osłonowe Europejskiego Banku Centralnego (EBC); rządy krajów członkowskich przygotowują plany ratunkowe dla banków
15 września 2008	amerykański bank Lehman Brothers ogłasza upadłość
październik 2008	EBC podejmuje doraźne działania antykryzysowe
12 października 2008	pierwsze spotkanie szefów państw strefy euro (tzw. szczyt eurogrupy) w Paryżu
15–16 października 2008	Rada Europejska (RE) potwierdza wolę skoordynowanego działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu finansowego
20 października 2009	Nowy rząd grecki publikuje istotnie skorygowane dane na temat deficytu budżetowego
11 lutego 2010	pierwszy informacyjny szczyt UE na temat kryzysu w Grecji
25–26 marca 2010	szczyty Rady Europejskiej i eurogrupy w Brukseli; członkowie strefy euro zobowiązują się do skoordynowania bilateralnych pożyczek, jeśli Grecja nie będzie w stanie zrefinansować swoich zobowiązań na rynkach finansowych; RE poleca H. Van Rompuyowi opracowanie raportu
23 kwietnia 2010	Grecja odrzuca obiecaną pomoc i zobowiązuje się do reform i drastycznych cięć oszczędnościowych, które mają być nadzorowane przez Komisję Europejską (KE), EBC i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)
7–8 maja 2010	szefowie państw strefy euro przyjmują w Brukseli „parasol ochronny dla euro”
9–10 maja 2010	ministrowie finansów UE uzgadniają na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady (ECO-FIN) szczegóły „parasola ochronnego”, który później został nazwany Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF) i Europejskim Mechanizmem Stabilizacji Finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM)
10 maja 2010	EBC rozpoczyna skup pożyczek objętych kryzysem
7 września 2010	Rada UE uchwała „semestr europejski” jako system ocen i koordynacji polityki gospodarczej
29 września 2010	KE przedstawia pakiet 6 projektów aktów prawnych w zakresie zarządzania gospodarczego („sześciopak”).
18 października 2010	Angela Merkel i Nicolas Sarkozy postulują wprowadzenie zmian w traktacie UE, które pozwoliłyby na utworzenie mechanizmu ratowania państw zagrożonych upadłością
21 października 2010	H. Van Rompuy przedkłada swój raport RE
28 listopada 2010	Irlandia otrzymuje – jako pierwszy kraj UE – pilny kredyt w ramach „parasola ochronnego”
16–17 grudnia 2010	Rada Europejska uchwała uzupełnienie traktatów UE na temat stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego
11 marca 2011	szczyt strefy euro w ramach nadzwyczajnego posiedzenia RE na temat Libii; dyskusja na temat podniesienia wysokości EFSF oraz ustanowienia paktu dla euro, określonego później pakt Europlus

24–25 marca 2011	RE uchwala na podstawie zaleceń z 11 marca 2011 obszerny pakiet działań zwalczających kryzys i przyjmuje zmiany traktatowe w sprawie utworzenia ESM
17 maja 2011	Portugalia otrzymuje pilny kredyt w ramach „parasola ochronnego”
21 lipca 2011	17 szefów państw strefy euro uchwala drugi pakiet pomocowy dla Grecji i poszerza kompetencje EFSF
28 września i 4 października 2011	Parlament Europejski (28 września) i Rada UE (4 października) uchwalają „sześciopak”
23 października 2011	podwójny szczyt szefów państw UE i strefy euro; istotne decyzje zostały odłożone na następny szczyt (26 października)
26 października 2011	szczyt strefy euro, uchwalenie działań stabilizujących strefę
8–9 grudnia 2011	szczyty strefy euro i RE uchwalają dalsze działania na rzecz ustanowienia unii stabilności fiskalno-politycznej, która ma silniej ingerować w budżety narodowe (część tych reguł winna później zostać włączona do pierwotnego prawa europejskiego); Wielka Brytania i Czechy sprzeciwiają się zmianom traktatowym UE; pozostałe 25 państw zdecydowało się podpisać porozumienie międzyrządowe poza traktatami UE
2 marca 2012	podpisanie przez 25 państw członkowskich w Brukseli Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową

Źródło: opracowanie własne i uzupełnienia na podstawie: T. Kunstein, H. Wessels, *Europäische Union...*, s. 309–310.

Tabela 1. Podział gwarancji kredytowych dla Grecji na poszczególne kraje strefy euro z 5 maja 2010 r.

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
Holandia	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: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji...*, s. 205.

B. Przegląd danych o przyrzeczonych i gwarantowanych kredytach finansowych

Data ¹	Adresat	Grupy państw ²	UE	MFW	EFSF
12 kwietnia 2010	przyrzeczenie dla Grecji	30 mld euro		15 mld euro	
2 maja 2010	przyrzeczenie dla Grecji	podniesienie do 80 mld euro		podniesienie do 30 mld euro	
10 maja 2010	zgoda	440 mld euro (gwarancja EFSF)	60 mld euro	kolejne 250 mld euro	440 mld euro, kapitał pożyczkowy
28 listopada 2010	przyrzeczenie dla Irlandii	Dania: 0,4, Szwecja: 0,6, Wielka Brytania 3,8 mld euro	22,5 mld euro	22,5 mld euro	17,7 mld euro
11 marca 2011	przyrzeczenie	podniesienie do 780 mld euro (gwarancja EFSF)			440 mld euro, kapitał pożyczkowy
25 marca 2011	przyrzeczenie dla ESM od 2013 ³	80 mld euro (kapitał podstawowy) 620 mld euro (gwarancje ESM)		250 mld euro	500 mld euro, kapitał pożyczkowy
17 maja 2011	przyrzeczenie dla Portugalii		26 mld euro	26 mld euro	26 mld euro
21 lipca 2011	przyrzeczenie dla Grecji				109 mld euro (łącznie z wkładem wierzycieli prywatnych w wysokości 37 mld euro)
26 października 2011	przyrzeczenie przez EFSF	(gwarancje dla EFSF pozostają niezmienione)			przez lewarowanie pozostała część kapitału pożyczkowego winna zostać podniesiona pięciokrotnie
9 grudnia 2011	przyrzeczenie dla MFW	państwa strefy eurogrupy i państwa członkowskie UE sprawdzają możliwość przekazania przez MFW 200 mld euro		propozycja zwiększenia środków ze strony MFW	

¹ Data odnosi się zawsze do daty wydania oświadczenia o udzieleniu kredytu.² Jeśli nie podano nazwy państwa, obietnica pochodzi od państw strefy euro.³ Środki ESM nie zostały przygotowane dla EFSF – ESM zastąpi stopniowo EFSF

Abstract**The Role and Significance of Germany in Overcoming European Debt Crisis and Stabilization of the Euro Zone**

The article tries to present the role and significance of Germany in overcoming European debt crisis and stabilization of the euro zone. It consists of three parts focusing consecutively on analysis of the following issues: the origin, essence and implications of the euro zone crisis for Germany; the role of Germany in activities for overcoming euro zone debt crisis; challenges of fiscal pact for stabilization of the euro zone as well as the role of Germany in the EU. The principle thesis of the article is: the main reasons of the euro zone crisis are both results of global financial and economic crisis of 2007–2009 and – revealed in 2009 – excessive debt some southern euro zone states, especially Greece. On the other hand, the progressive euro zone debt crisis proved the incorrect functioning of economic and monetary union mechanisms in the context of degenerations and turbulences of globalization process. As the strongest state of the euro zone, in economic and financial terms, Germany played a leading role both in attempts to help Greece during 2009–2010 period and in attempts to work out in cooperation with France new mechanisms for stabilization of euro zone during in 2010–2011, which took form of two instruments – European Financial Stability Facility (EFSF) and European Stability Mechanism. The attempt of partial implementation of the instruments mentioned above succeeded only to some degree. That in turn led to forcing through the guidelines of the Fiscal Pact, which tightens budget discipline criteria, by Germany and France at the meeting of the European Council on 9th–10th December, 2011. The Fiscal Pact has been signed by 17 euro zone states and 8 non-euro zone member states of the EU apart from the United Kingdom and the Czech Republic. The final implementation of the pact will be possible just after its ratification by 12 states over 2012. However, due to diversity of national interests of different EU members, it may come across many serious hardships and challenges which had been thoroughly discussed using Germany as an example.

In the final part of the article the author presents problems and challenges faced by chancellor Merkel's and president Sarkozy's administrations, i.e. so-called Merkozy tandem, as for creating strategy overcoming debt crisis and stabilizing of the euro zone. These are the results of both increasing opposition against the concept of further austerity measures and threats of sanctions included in the Fiscal Pact. In this contexts probably the Fiscal Pact is going to be complemented with so-called Pact for Growth on May 2012. The success or failure of the actions aimed to stabilization of the euro zone mentioned above will, ultimately, have an influence not only on developments within Germany and the euro zone but also it will concurrently have impact on the EU's role and international position, including Poland.

Tomasz Młynarski

FRANCJA WOBEC KRYZYSU STREFY EURO NA POCZĄTKU DRUGIEJ DEKADY XXI W.

Europa potrzebuje więcej solidarności. Ale więcej solidarności wymaga więcej dyscypliny.

N. Sarkozy, Toulon, 1 grudnia 2011 r.

Geneza i przebieg kryzysu strefy euro

Załamanie rynku nieruchomości i systemu bankowego w Stanach Zjednoczonych w 2008 r., miało konsekwencje ogólnoświatowe. Francja silnie odczuła skutki kryzysu przez eksplozję cen surowców i niesprzyjający wysoki kurs euro w stosunku do dolara¹. Spowolnienie gospodarcze i duże zaangażowanie kapitałowe w państwach południa Europy, zmagających się z zachwianiem stabilności wspólnej waluty, przyniosły obniżenie ratingu Francji z początkiem stycznia 2012 r., co było ogromnym ciosem dla prestiżu państwa.

Projekt europejskiej Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) był próbą ograniczenia roli zjednoczonych Niemiec i zabezpieczenia francuskich interesów przemysłowo-monetarnych. Francja dążyła do uwikłania niemieckiej siły w europejskie instytucje w sposób, który pozwolił Paryżowi utrzymać równowagę wpływów w Europie z francusko-niemieckim tandemem w jej sercu. Prezydent Francji F. Mitterrand wykorzystał moment obalenia muru berlińskiego (listopad 1989 r.) i zjednoczenia Niemiec (1990) w celu wynegocjowania „wielkiej transakcji” – unii

¹ C. Mathiot, *Sarkozy était-il partisan des „subprimes à la française”?*, „Liberation”, 15.10.2008, www.liberation.fr/politiques/0101120202-sarkozy-etait-il-partisan-des-subprimes-a-la-francaise.

walutowej. Niemcy zaakceptowały utratę pełnej władzy monetarnej Bundesbanku, uzyskując od Francji wsparcie dla oczekiwanej perspektywy rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Jednak wspólna waluta od samego początku wymagała silnego mechanizmu zarządzania gospodarczego.

Obecny kryzys w euro strefie swoje źródło ma m.in. w słabości gospodarek państw członkowskich, ale także w błędach na etapie projektowania wspólnej waluty. Unia monetarna została bowiem utworzona przy braku mechanizmów kontroli wydatków publicznych państw strefy, czy reagowania kryzysowego wbudowanych w traktaty europejskie. Brak odpowiedniego zarządu gospodarczego (*governance*), odpowiednich narzędzi monitoringu, kontroli i sankcji oraz centralizacja polityki monetarnej na poziomie unijnym przy decentralizacji polityki fiskalnej poszczególnych państw członkowskich doprowadził do zachwiania strefy euro, grożąc nawet jej rozpadem.

Kolejnym czynnikiem destabilizującym było wejście do strefy euro gospodarek peryferyjnych Portugalii, Irlandii, Grecji i Hiszpanii – o „elastycznym” reżimie kontroli wydatków budżetowych. Brak sankcji za łamanie kryteriów fiskalnych z Maastricht i nieprzestrzeganie celów i reguł określonych w Pakcie stabilności i wzrostu z 1997 r., przez największe gospodarki, w tym m.in. Francję i Niemcy, podważało wiarygodność i zachęcało pozostałe kraje strefy do zadłużania się ponad progi określone w tzw. kryteriach konwergencji.

Francja i Niemcy odnotowywały od końca ostatniej dekady ubiegłego stulecia wyraźny spadek PKB oraz przekroczyły 3% poziom deficytu finansów publicznych, naruszając zasady unii ekonomiczno-walutowej. Toteż oba państwa przyjęły wspólną linię obrony przed groźbą kar Komisji Europejskiej w przypadku braku zrównoważenia finansów publicznych. Tak więc Francja w sprawach gospodarczych (mimo restrykcyjnej polityki Berlina) mogła liczyć na współpracę Niemiec w jej dążeniach do złagodzenia zasad Paktu stabilności i wzrostu².

Taka postawa Francji i Niemiec, które nie przestrzegały reguł własnego autorstwa, powodowała, że dołączyły one do grupy państw (m.in. Włochy, Wielka Brytania), opowiadających się za złagodzeniem zasady kontroli deficytu wydatków krajów członkowskich, ignorując sprzeciw mniejszych krajów (Austria, Holandia)³. W największych tarapatach finansowych znalazła się Grecja, której dług publiczny systematycznie rósł (w 2011 r., wyniósł aż 165,3% PKB)⁴. Kraj ten stanął na krawędzi niewypłacalności. By uniknąć efektu domina na skutek „zarażania” kolejnych gospodarek oraz utrzymać wiarygodność waluty, przywódcy europejscy zdecydowali o przyjęciu pakietu ratunkowego.

² Jacques Chirac et Gerhard Schroeder empêchent un compromis sur la réforme du Pact de stabilité, „Le Monde”, 08.03.2005; L'Eurogroupe échoue à trouver un accord sur la réforme du Pacte de stabilité, „Le Monde”, 08.03.2005.

³ J. Schild, *Mission Impossible? The Potential for Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, „Journal of Common Market Studies” 2010, s. 1376.

⁴ *General Government Gross Debt % of GDP and Mio Euro*, Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=teina225.

Będąc świadomym ograniczeń wynikających z artykułu 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

[...] zakazane jest udzielanie przez Europejski Bank Centralny lub banki centralne państw członkowskich, zwane dalej krajowymi bankami centralnymi, pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządowi centralnym,

Rada powołując się na nadzwyczajne okoliczności pozostające poza kontrolą państwa członkowskiego (artykuł 122 TFUE), przystąpiła do jego wdrażania. Tym samym zadłużenie państw europejskich uznano za nadzwyczajną okoliczność! (zrodziło to wątpliwości o naruszenie traktatu)⁵. Gdyby Niemcy i Francuzi podatnicy, niechętnie odnoszący się do idei ratowania zadłużonych krajów za własne pieniądze, zostali poinformowani na początku lat 90. XX w. (przy tworzeniu europejskiej unii walutowej), że w przyszłości będą musieli dokonywać dużych transferów pomocowych dla słabszych członków z pewnością projekt UGW zostałby odrzucony przytłaczającą większością głosów⁶.

Francja i Niemcy przystąpiły wspólnie do naprawiania strefy euro. Funkcjonowanie unii monetarnej w latach 2009–2011 można zawrzeć w stwierdzeniu „od kryzysu do kryzysu”. Postulaty skierowane były głównie na zwiększenie dyscypliny budżetowej państw członkowskich. W grudniu 2010 r. Rada Europejska uzgodniła, że konieczne jest utworzenie stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro. Rezultatem kolejnych szczytów Rady Europejskiej z 16–17 grudnia 2011 r. i nieformalnego posiedzenia 30 stycznia 2012 r., było przyjęcie nowych porozumień: Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, oraz traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, mający pełnić funkcję „strażnika” wobec ryzyka zadłużenia i deficytu budżetu państw UGW. Europejski Mechanizm Stabilności (European Stability Mechanism, ESM), którego zadaniem jest pomoc finansowa dla państw strefy euro pogrążonych w spirali zadłużeniowej, zastąpi od czerwca 2013 r. Europejski Mechanizm Finansowej Stabilizacji (*European Financial Stabilisation Mechanism*, EFSM) i tymczasowy Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*, EFSF) pod warunkiem ratyfikacji przez państwa reprezentujące co najmniej 90% kapitału subskrybowanego ESM⁷. EFSM i EFSF stanowiły narzędzia wsparcia finansowego, z których dotychczas udzielono pomocy będącym w zapaści gospodarczej Grecji, Irlandii i Portugalii.

⁵ Interpretacja Rady UE określona w rozporządzeniu nr 407/2010 z 11 maja 2010 r., za poważne trudności pozostające poza kontrolą państwa uznała „bezprecedensowy globalny kryzys finansowy i pogorszenie koniunktury gospodarczej”, które „zaszkodziły wzrostowi gospodarczemu i stabilności finansowej oraz spowodowały znaczne pogorszenie sytuacji państw członkowskich”.

⁶ B. Brown, *Euro Crash, The Exit Route from Monetary Failure in Europe*, 2010, s. 14.

⁷ *Conclusions, European Council, 16–17 December 2010*, Brussels, 25 January 2011, EUCO 30/1/10.

Rozbieżność stanowisk Francji i Niemiec

Jeszcze podczas francuskiej prezydencji w Unii Europejskiej w drugiej połowie 2008 r., kiedy poszukiwano kompromisu wobec narastającego kryzysu, Francja i Niemcy prezentowały odmienne wizje stabilizacji w strefie euro i sposobów pomocy dla Aten. Mimo, że Angela Merkel i Nicolas Sarkozy we wspólnym liście z 6 maja 2010 r., skierowanym do przewodniczącego KE José Manuela Barroso i przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya postulowali wzmocnienie zarządzania strefą euro, m.in. przez wzmocnienie nadzoru budżetowego i skuteczne sankcje w przypadku procedur nadmiernego deficytu, rozważane nad Sekwaną i Szprewą koncepcje odnośnie do roli, jaką Bruksela powinna odgrywać w polityce gospodarczej UE, pozostawały odmienne⁸. O ile Niemcy opowiadały się za wzmocnieniem ram regulacyjnych (stabilności fiskalnej), o tyle Francja postulowała większy udział państwa w sterowaniu polityką gospodarczą. Także i teraz wobec kryzysu strefy euro, prezydent Nicolas Sarkozy i kanclerz Angela Merkel byli na „rozbieżnych kursach”.

Obydwoje przywódcy zdawali sobie sprawę z konieczności współpracy, deklarując wspólnie jesienią 2010 r., że

Francja i Niemcy zgadzają się co do potrzeby wzmocnienia europejskiego rządu gospodarczego, poprzez nadzór budżetowy i koordynację polityk gospodarczych. Rada powinna podjąć decyzję, kwalifikowaną większością głosów, w celu nałożenia sankcji [...] Francja i Niemcy uważają, że konieczne jest dokonanie przeglądu Traktatu [...] rewizje traktatów będą ograniczone do podjęcia skoordynowanych działań odpowiednich do utrzymania stabilności finansowej w strefy euro. W przypadku poważnego naruszenia podstawowych zasad Unii Gospodarczej i Walutowej, po przeprowadzeniu odpowiednich procedur, zawieszenia prawa głosu danego państwa⁹.

Równocześnie zarysowała się między nimi ambicjonalna rywalizacja o przywództwo w UE, tak, że często wymiana uprzejmości i uśmiechów, dokonywała się przez „zaciśnięte zęby”¹⁰. Wizja wspólnotowa wzmacniająca rolę unijnych instytucji prezentowana przez Berlin, zderzyła się z wizją ściślejszej współpracy międzyrządowej, lansowaną przez Paryż.

Niemieckie postulaty sprowadzały się do powołania unii fiskalnej i zmuszenia państw strefy euro do dyscypliny i oszczędnego modelu budżetowego. W tej koncepcji Europa ogranicza się do roli regulatora, odrzucając etatystyczną

⁸ *Lettre conjointe de M. le Président de la République et de Mme Angela Merkel*, Paris, Berlin, le 6 mai 2010, www.elysee.fr/president/root/bank_objects/06.05_lettre_franco_allemande.pdf.

⁹ *Déclaration franco-allemande à l'occasion de la rencontre tripartite Allemagne-France-Russie*, Deauville, 18.10.2010, www.elysee.fr/president/les-actualites/declarations/2010/declaration-franco-allemande.9870.html.

¹⁰ P. Schrank, *French Hopes for New Franco-German Leadership in Europe May yet Founder on Disagreements about Policies and Priorities*, „The Economist”, 22.10.2009; M. Campbell, *Gulf Widens between Grouchy Merkel and Gloating Sarkozy*, 06.06.2010; S. Erlanger, *Europe's Odd Couple*, „New York Times”, 13.01.2011.

interwencję polityczną. Z kolei francuskie postulaty koordynacji polityki podatkowej i gospodarczej poszczególnych członków, zakładały większy interwencjonizm państwowy w zarządzaniu współpracą gospodarczo-monetarną i sprzeciwiały się sankcjom KE za przekraczanie ustalonych wskaźników budżetowych.

Francja okazała się zwolennikiem podejścia łączącego ścisłą kontrolę budżetową z zapewnieniem dostępu do kapitału (obligacje strefy euro). Takie rozwiązanie jednak stanowczo odrzuciła niemiecka kanclerz, co wyraziła m.in. podczas trójstronnego mini szczytu w Strasburgu 24 listopada 2011 r., z udziałem prezydenta Sarkozy'ego i nowego premiera Włoch Mario Montiego. Francuskie przywództwo polityczne przyjęło stanowisko równoważenia inicjatyw mających na celu porządek fiskalny z tymi ułatwiającymi pomoc dla słabszych państw. Paryż sprzeciwiał się głębokim cięciom greckiego zadłużenia i orędownał za podaniem pomocnej ręki Atenom, nie chcąc narażać francuskich banków na niewypłacalność, ze względu na duży udział gwałtownie tracących wartość obligacji krajów Europy Południowej¹¹. Dlatego Sarkozy był głównym zwolennikiem udzielenia pomocy finansowej Grecji na odbudowę jej gospodarki, a nie redukcji zadłużenia. Francja opowiadała się również za ułatwieniem udzielania pożyczek poprzez uzależnienie ich przyznania od decyzji podejmowanej większością głosów państw członkowskich w miejsce jednomyślności, w ten sposób uzyskując zarazem istotny wpływ na decyzje odnośnie do ich przyznania.

Francja bardziej naciskała na utworzenie europejskiego rządu gospodarczego, podczas gdy Niemcy opowiadały się za utworzeniem unii fiskalnej i zacieśnieniem nadzoru w krajach strefy euro. Niemiecka kanclerz optowała, by za zarządzanie, włącznie z prawem sankcji wobec krajów, które łamią dozwolone wskaźniki długu i deficytu, odpowiadała Komisja Europejska. Różnice zadań budził także stosunek do statusu Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Niemcy mocno sprzeciwiały się interwencji EBC na rynku obligacji, a także emisji wspólnych papierów strefy euro¹². Francuski minister spraw zagranicznych Alain Juppé przed szczytem w Strasburgu mówił: „Potrzebna jest pilna interwencja EBC”. Pod wpływem kanclerz Merkel prezydent Sarkozy tłumaczył

Wyraziliśmy nasze zaufanie do EBC i jego władz i uznaliśmy, że z poszanowania niezależności tej instytucji wycofamy się z publicznego formułowania żądań wobec niej¹³.

Natomiast ustanowienie hamulca zadłużenia w krajowych konstytucjach było tym postulatem, co do którego oba kraje były od początku zgodne. Kryzys finansowy w krajach PIGS (ang. Portugal, Ireland, Greece, Spain), z czasem coraz

¹¹ *What Does Europe Want? The Who and How of Resolving the Euro Crisis*, Bertelsmann Foundation, 18.01.2012, s. 9.

¹² *L'euro-obligation, remède à la crise?*, „PressEurope”, 11.01.2011, www.presseurop.eu/fr/content/article/456951-l-euro-obligation-remede-la-crise.

¹³ A. Słojewska, *Niemcy nie ustępują w sprawie EBC*, 24.11.2011, „Rzeczpospolita”, www.rp.pl/artykul/759766.html?print=tak&p=0.

bardziej zbliżał Paryż i Berlin. Sarkozy i Merkel systematycznie uzgadniali ze sobą wspólne stanowiska wobec pozostałych 25 państw członkowskich, zdając sobie sprawę, że leży to we wspólnym interesie obydwu krajów.

Uwarunkowania gospodarcze Francji na początku II dekady XXI w.

W pierwszej połowie I dekady XXI w., zarówno Niemcy, jak i Francja rozpoczęły proces ambitnych reform strukturalnych w celu poprawy konkurencyjności swoich gospodarek i zmniejszenia bezrobocia¹⁴. W 2004 r. obydwa kraje miały podobnie wysokie bezrobocie strukturalne (8,9% Francja, 9,7% Niemcy) i cieszyły się umiarkowanym wzrostem gospodarczym. Jednak efekty wdrażania reform były różne. W przeciwieństwie bowiem do udanego ożywienia niemieckiego rynku pracy, Francji nie udało się wprowadzić skutecznego pakietu reform (kraj ten ma drugi najwyższy poziom ochrony zatrudnienia w OECD). Sytuacja gospodarcza Francji jest trudna, oprócz rosnącego bezrobocia (w 2011 r. 9,8% we Francji podczas, gdy w Niemczech 7,4% w I kwartale 2012 r.) musi mierzyć się z deficytem budżetowym (7,7% PKB w 2010 r. podczas gdy w Niemczech 3,5% PKB) oraz długiem publicznym (86,2% PKB w połowie 2011 r.)¹⁵. Francuskie partnerstwo z Niemcami zostało oparte w dużej mierze na ratingu na poziomie AAA¹⁶. Dla Francji rating stał się symbolem wieloletniej transformacji gospodarczej kraju rozpoczętej podczas prezydentury Mitteranda. W kategoriach prestiżu jest to „ekonomiczny wariant” stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ¹⁷.

Program gospodarczy prezydenta Sarkozy'ego miał zbliżyć Francję do poziomu Niemiec czy Wielkiej Brytanii. Większość obywateli była gotowa dać szansę proponowanym przez niego reformom pomimo przywiązania do hojnego francuskiego systemu ochrony socjalnej. Jednak kolejne działania naprawcze Sarkozy'ego wywoływały coraz szersze niezadowolenie społeczne, m.in. reforma sił zbrojnych wśród wojskowych, a wprowadzanie zmian w prawie pracy i reforma systemu świadczeń dla bezrobotnych zderzyły się z licznymi demonstracjami ulicznymi. W obliczu światowego kryzysu gospodarczego plany Sarkozy'ego okazały się trudnymi do zrealizowania. Wobec pogarszającej się kondycji gospodarczej państwa, Sarkozy zapowiedział subwencje publiczne i masową interwencję przed powstrzymaniem upadku banków i przedsiębiorstw. Państwo miało stymulować strategiczne gałęzie przemysłu przez specjalnie uruchomiony fundusz¹⁸. Ni-

¹⁴ B. Brown, *Euro Crash, The Exit Route from Monetary Failure in Europe*, 2010, s. 14.

¹⁵ GECODIA; INSEE; *La dette publique atteint 1692 milliards d'euros*, „Le Figaro”, 30.09.2011, www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/09/30/04016-20110930ARTFIG00675-la-dette-publique-atteint-16927-milliards-d-euros.php.

¹⁶ *What Does Europe Want?...*, s. 9.

¹⁷ *Ibidem*, s. 9.

¹⁸ I. Janke, *Groźny populizm Sarkozy'ego*, „Rzeczpospolita”, 23.06.2009.

ska tolerancja francuskiej ulicy dla reform strukturalnych sprawiła, że inicjatywy podejmowane na rynku pracy w warunkach głośnych protestów i strajków niewiele przyniosły. Ustawa o reformie emerytalnej podnosząca wiek emerytalny z 60 do 62 lat, wykazała opór społeczny dla wprowadzanych zmian. Moc protestu ulicznego w życiu politycznym tego kraju jest duża. W październiku 2010 r. przez ulic miast przelała się kilkuset tysięcy fala antyrządowych demonstrantów¹⁹. Jesienią 2010 r. łącznie manifestowało od 1,2 mln do 3,5 mln pracowników sądownictwa, sektora transportu publicznego i energetycznego, a także studenci. Mimo niezadowolenia części społeczeństwa, prezydent Sarkozy podpisał ustawę 9 listopada 2010 r.²⁰

Francuska koncepcja reform

Francuski postulat reform zakładał prymat polityki nad gospodarką i wzmocnienie roli rządu w modernizacji gospodarki. We francuskiej wizji przebudowy architektury strefy euro, rząd z legitymacją demokratyczną nie tylko ma prawo, ale i obowiązek interweniować w gospodarkę w celu zapewnienia celów politycznych. Niezależność EBC od początku była postrzegana niechętnie. W ten sposób Francja okazała się zwolennikiem skoordynowanej polityki i rządu gospodarczego Wspólnoty. W trakcie spotkania szefów państw i rządów strefy euro w marcu 2011 r., prezydent Sarkozy powiedział, że Francja jest bardzo zadowolona z uzgodnienia potrzeby zapewnienia koordynacji podatkowej państw strefy euro²¹. Jednak w ocenie Paryża, projekty budżetów narodowych powinni kontrolować przedstawiciele unijnych rządów, nie zaś brukselscy urzędnicy. Podczas wystąpienia w Toulonie 1 grudnia 2011 r., prezydent Francji mówił:

Europa to nie mniej, ale więcej suwerenności, ponieważ oznacza zwiększenie możliwości działania. [Europa potrzebuje] więcej dyscypliny [budżetowej], więcej solidarności, więcej odpowiedzialności, zapewnienia [...] prawdziwego rządu gospodarczego [...] stwórzmy szybkie sankcje, automatyczne i bardziej surowe dla tych, którzy nie szanują zaangażowania. [...] Odpowiedzią na kryzys powinna być praca, wysiłek i kontrola naszych wydatków²².

Nawołując by każdy kraj strefy euro przyjął w konstytucji „złotą zasadę” (progi przekraczania deficytu, długu publicznego) w celu zrównoważenia swoich budżetów (także Francja), Sarkozy powiedział

¹⁹ P. Allen, *Nicolas Sarkozy 'warned by Angela Merkel to delay taking Air Sarko One'*, „The Telegraph”, 28.10.2010.

²⁰ T. Młynarski, *Nicolas Sarkozy – charyzmatyczny pragmatyk, czy populistą w nowym stylu?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2011, s. 161.

²¹ N. Sarkozy, *Conférence de presse à l'issue de la Réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro*, 11.03.2011.

²² N. Sarkozy, *Discours du Président de la République à Toulon*, 01.12.2011, www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/discours-du-president-de-la-republique-a-toulon.12553.html.

Musi być absolutnie jasne, że wszystkie kraje strefy euro będą wspierały się nawzajem. [...] musi być zupełnie jasne, że w przyszłości żaden inwestor nie straci ani grosza na spłatę kredytu udzielonego do kraju w strefie euro. Chodzi o zaufanie i pewność siebie [...] to jest powód, dla powstania rządu strefy euro, którego Francja chciała i który zjednoczy szefów państw i rządów by wspólnie decydować²³.

Zaznaczył jednak, że wzmocnienie UE będzie oznaczać więcej suwerenności dla jej państw członkowskich. Francuskie stanowisko wobec reformy strefy euro zespoliło zatem oczekiwanie ustanowienia narzędzi dyscypliny budżetowej państw strefy (określone w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej) z warunkiem przyznawania „ratunkowej” pomocy finansowej w ramach ESM. Takie ujęcie łączy politykę gospodarczą poszczególnych państw członkowskich z dyscypliną budżetową.

Duet „Merkozy”

Kryzys strefy euro umieścił Francję, walczącą o utrzymanie *status quo* w Europie w trudnym położeniu. Paryż musiał zmierzyć się z dwoma diametralnie przeciwnymi propozycjami reform gospodarczych: realizowaniem długoterminowej strategii wzrostu gospodarczego poprzez obniżenie podatków i wzrost wydatków oraz stymulowanie popytu, ale ryzykując utratą wiarygodności (ryzyko obniżenia ratingu), oraz sprzymierzeniem się z rygorystycznymi podatkowo, nastawionymi na reformy strukturalne Niemcami, by utrzymać swoje miejsce (lub przynajmniej tak sądząc) w elitarnym centrum silnych gospodarek Europy²⁴. Francja wybrała to drugie rozwiązanie. Wkrótce propozycje reform stały się amalgamatem łączącym te dwa podejścia. Prezydent Sarkozy i kanclerz Merkel zrozumieli, że kompromis jest korzystny dla obydwu stron. Wyrazem tego była francusko-niemiecka propozycja, która stała się podstawą konkluzji szczytu Rady Europy 4 lutego 2011 r., zakładająca przyjęcie „Paktu na rzecz zdolności do konkurencyjności” (tzw. pakt Europlus), który miał umocnić koordynację polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich strefy euro oraz efektywność i konwergencję gospodarek, przy jednoczesnym respektowaniu ram instytucjonalnych Unii²⁵. Dokument został przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r.

W sierpniu 2011 r. na wspólnej z kanclerz Niemiec Angelą Merkel konferencji prasowej w Pałacu Elizejskim, prezydent Sarkozy wezwał do wzmocnienia zarządzania gospodarczego i wzmocnienia dyscypliny budżetowej UE, stwierdzając, że razem z Niemcami „chcemy wyrazić naszą absolutną determinację w obro-

²³ *Ibidem*, 01.12.2011.

²⁴ *What Does Europe Want?*..., s. 9.

²⁵ J. Barcz, *Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii, czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2, s. 6–7.

nie euro”. Sarkozy wyraził wolę ustanowienia „rządu gospodarczego strefy euro”, w składzie szefów państw i rządów, który monitorowałaby konkurencyjność państw członkowskich, ich budżety i politykę fiskalną. „Jesteśmy świadomi, że Niemcy i Francja muszą dawać przykład konwergencji”, dodał²⁶. Ponadto wszystkie kraje UGW powinny zapisać w swych konstytucjach górną granicę zadłużenia oraz utworzyć wspólny podatek od transakcji finansowych. Francja i Niemcy postulowały także, by Komisja odgrywała większą rolę w wspieraniu tworzenia nowych miejsc pracy i mobilności siły roboczej w ramach UE. Kanclerz Merkel stanowczo odrzuciła natomiast pomysł emisji euroobligacji, potwierdzając konieczność wzmocnienia wiarygodności strefy euro przez zapisanie zasady równowagi finansów publicznych w konstytucjach państw unii monetarnej²⁷.

Przełom w ujednolicaniu stanowisk stanowiło spotkanie Merkel i Sarkozy’ego 5 grudnia 2011 r. w Pałacu Elizejskim tuż przed szczytem Rady Europejskiej w sprawie kryzysu w Grecji i strefie euro. W ten sposób, jak określili to przywódcy, podkreślili poczucie wspólnej odpowiedzialności za los zmagającej się z kryzysem UE. Wspólne ustalenia objęły postulaty m.in. sankcji dla krajów, które przekraczają dozwolone wskaźniki, wpisania do konstytucji państw strefy zasady dyscypliny finansowej, stosowania większości kwalifikowanej w obrębie mechanizmu ESM, wspólnych spotkań szefów państw i rządów koncentrujących się na konieczności pobudzenia wzrostu gospodarczego w strefie euro²⁸. Państwa członkowskie musiałyby odpowiadać przed Trybunałem Sprawiedliwości w przypadku przekraczania progów bezpieczeństwa budżetu.

Na wspólnej prezydent Sarkozy tłumaczył, że Francja i Niemcy by wzmocnić dyscyplinę finansową w strefie euro, preferują zmianę traktatu europejskiego przez UE-27, jednak jeśli nie będzie to możliwe, istnieje alternatywne rozwiązanie w postaci umowy międzyrządowej przyjętej przez państwa strefy euro, otwartej dla innych państw²⁹. Liderzy obu państw potwierdzili, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie będzie mógł „podważyć” budżetów narodowych naruszających równowagę budżetową. Ponadto prezydent Sarkozy powiedział, że Francja i Niemcy opowiadają się za automatycznymi sankcjami dla krajów UE, które złamią unijny Pakt stabilności i wzrostu. Jak zaznaczył, decyzja o sankcjach miałaby być podejmowana w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Francja złągodziła natomiast stanowisko odnośnie do euroobligacji. Francuski minister budżetu Valérie Pécresse powiedział, że euroobligacje

²⁶ *Conférence de presse conjointe de M. Le Président de la République et de Mme Angela Merkel Chancelière de la République Fédérale d’Allemagne*, Palais de l’Elysée, 16.08.2011.

²⁷ *Ibidem*, 16.08.2011.

²⁸ *Conférence de presse conjointe: Mme Angela Merkel et M. Nicolas Sarkozy*, 05.12.2011, www.elysee.fr/president/les-actualites/conferences-de-presse/2011/conference-de-presse-conjointe-mme-angela-merkel.12587.html.

²⁹ *Ibidem*, 05.12.2011.

[...] będą ostatnim etapem procesu konwergencji. W tej chwili istnieje konsensus, że krokiem do podjęcia jest naprawa finansów publicznych,

zaś główny ekonomista MFW Olivier Blanchard dodał:

Nasze stanowisko jest takie, że byłoby za wcześnie na wdrożenie [euroobligacji] zanim dobry system nadzoru będzie ustalony³⁰.

Takie stanowisko może jednak w przyszłości ulec zmianie, jeśli zmiany gospodarcze będą postępowały w złym kierunku. Francusko-niemieckie porozumienie prasa szybko okrzyknęła kompromisem „Merkozy”.

Pod koniec lutego 2012 r. Francja jako pierwsze państwo w UE rozpoczęła procedurę ratyfikacji traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilności. Obie izby francuskiego parlamentu przyjęły zarówno ten dokument, jak i decyzję Rady Europejskiej, zmieniającą artykuł 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE³¹. Ministrowie finansów strefy euro będą współtworzyć organ decyzyjny ESM (zarząd), zaś każde państwo będzie dysponować liczbą głosów proporcjonalnie do swojego wkładu finansowego, w efekcie udział Francji w finansowaniu ESM wyniesie 20,3859% kapitału ESM i będzie drugim co do wielkości udziałem, po niemieckim stanowiącym 27,1464% (oznacza to, że w przypadku głosowań większością kwalifikowaną Francja i Niemcy, każdy z osobna, będą dysponowali prawem weta)³². Przyjęte rozwiązania umacniają w procesie decyzyjnym pozycję największych kontrybutorów (art. 4 Traktatu o ESM).

Katalizatorem zacieśnienia współpracy na linii Merkel–Sarkozy stał się spór między głównymi rywalami w wyborach prezydenckich we Francji. Kandydat Partii Socjalistycznej François Hollande i skrajnie prawicowa przywódczyni Frontu Narodowego Marine Le Pen, skrytykowali pomysł przeniesienia suwerenności podatkowej na poziom niewybieralnych instytucji europejskich (KE i ETS). F. Hollande zapowiedział nawet, że jeśli zostanie prezydentem, zakwestionuje pakt fiskalny³³. W konsekwencji niemiecka kanclerz w obawie, że wszystkie ustalenia runą w przypadku wygranej kontrkandydata, wsparła kampanię Sarkozy’ego deklarując, że „Nasze partie należą do jednej rodziny politycznej”³⁴. Prezydent Sarkozy starał się dyskredytować swoich wyborczych przeciwników zarzucając im

³⁰ *What Does Europe Want?*..., s. 24.

³¹ D. Liszczyk, *Francja a Europejski Mechanizm Stabilności*, „Biuletyn PISM”, 29.03.2012, s. 2640, www.pism.pl/files/?id_plik=9841.

³² *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, Annex I, OJ L 91, 06.04.2011; D. Liszczyk, *Francja a Europejski...*

³³ Partia Socjalistyczna podważa powiązanie ESM z rygorami paktu fiskalnego, który według F. Hollande’a powinien być renegocjowany i uzupełniony o gwarancje wzrostu zatrudnienia, za: *François Hollande est soutenu par les Européens pour la renégociation du pacte fiscal*, www.francoishollande.fr/actualites/francois-hollande-est-soutenu-par-les-europeens-pour-la-renegociation-du-pacte-fiscal-2.

³⁴ *Présidentielle: Angela Merkel va faire campagne pour Nicolas Sarkozy*, „L’Express”, 28.01.2012.

brak odpowiedzialności za Europę i akceptując niemieckie postulaty surowej kontroli wydatków budżetowych i sankcji wobec państw łamiących nowe reguły kontroli fiskalnej. Równocześnie Sarkozy podkreślił przywiązanie do tradycji gaullistowskiej wobec kwestii ponadnarodowych. We wspomnianym już przemówieniu w Toulonie w grudniu 2011 r. powiedział: „Odbudowa Europy nie może być marzeniem w kierunku bardziej ponadnarodowego” [podejmowania decyzji – T.M.]. Dlatego oparcie mechanizmu kontroli budżetowej strefy euro w ramach ESM w obrębie ram współpracy międzyrządowej, poza traktatami UE jest we Francji postrzegane jako sukces tradycji gaullistowskiej, ograniczania roli technokratycznych unijnych instytucji. Zgodnie z koncepcją de Gaulle’a, Paryż zawsze opowiadał się za silną Unią, ale ze słabymi instytucjami europejskimi. Francja współpracę europejską wpisuje w formułę współpracy międzyrządowej, zachowując pierwszeństwo Rady Europejskiej³⁵. Koncepcja ta zakładała oparcie procesu integracji na współpracy międzypaństwowej. De Gaulle uważał bowiem, że tylko państwa posiadają prawo organizowania i autorytet do działania. Toteż podstawę wspólnoty europejskiej w jego ocenie powinno oprzeć się na fundamencie poszczególnych państw i narodów. Zdaniem twórcy V Republiki

[...] zespolenie Europy nie może polegać na fuzji narodów, ale może i powinno wynikać z ich systematycznego zbliżania. [...] Moja polityka dąży do takiego zharmonizowania państw europejskich, aby poprzez rozwój wszelkiego rodzaju więzów wzrastała ich solidarność³⁶.

W „Europie ojczyzn” o żywotnych interesach państw mogłyby decydować tylko same państwa, odrzucające możliwość narzucania decyzji podjętych przez instytucje ponadnarodowe (te ostatnie mogłyby funkcjonować wyłącznie jako przedłużenie narodowych rządów). Poglądy de Gaulle’a, który głosił priorytet interesów narodowych, zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, wyraźnie odcisnęły się na europejskiej polityce Francji.

Ustalenia szczytu RE z 8 i 9 grudnia 2011 r. niemal powieliły zaproponowane wcześniej francusko-niemieckie rozwiązania. Projekt nowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwanego pakietem fiskalnym) ściśle określał przepisy budżetowe, wzmacniając koordynację gospodarczą. Traktat zaproponował zwiększenie dyscypliny fiskalnej, przewidując automatyczne sankcje za łamanie dyscypliny budżetowej dla przekraczających limity deficytu (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB) euro oraz i ściślejszy nadzór nad wydatkami państw strefy. W trakcie nieformalnego szczytu Rady 30 stycznia 2012 r. uzgodniono, że odbywać się będą osobne szczyty państw euro i szczyty eurolplus (sygnatariuszy Traktatu o stabilności)³⁷. W praktyce oznacza to, że będą odbywać się trzy rodzaje szczytów: UE-27, państw strefy euro oraz

³⁵ T. Młynarski, *Francja wobec głównych problemów reformy instytucjonalnej UE w XXI w.*, Kraków 2006, s. 21–22.

³⁶ *Ibidem*, s. 25.

³⁷ „Europlus”, czyli kompromis w sprawie paktu fiskalnego, „Euractiv”, 31.01.2012.

szczyty państw paktu fiskalnego. Traktat został podpisany w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 1–2 marca 2012 r. i wejdzie w życie 1 stycznia 2013 r. przy założeniu, że do tego czasu będzie ratyfikowany przez dwie trzecie państw strefy euro.

Ocena francusko-niemieckiego porozumienia „ostatniej szansy” dla strefy euro

Francja i osobiście prezydent Sarkozy, odniósł polityczny sukces, kiedy udało się osłabić niemieckie postulaty surowych kar za przekraczanie ustalonych limitów budżetowych, zadbać o położenie większego nacisku w ramach reform na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, a równocześnie wzmocnić współpracę w strefie euro opartą o mechanizmy międzyrządowe. „Odwrócona” większość kwalifikowana (art. 7 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej) pozwoli dużym państwom na blokowanie niekorzystnych dla siebie decyzji mniejszych państw.

Brytyjskie weto wobec przyjęcia rozwiązań zaproponowanych w projekcie Traktatu (znakomicie przyjęte przez partię torysów i eurosceptyczną prasę w Londynie), dla Francji umożliwiło zmiany traktatowe w formule porozumienia międzyrządowego. W założeniach zarówno francuskiej umiarkowanej prawicy, jak i lewicy, współpraca międzyrządowa powinna pozostać jednym z najważniejszych elementów układu sił wewnątrz Unii Europejskiej i formułą podejmowania najważniejszych decyzji politycznych (co nie wyklucza wzmocnienia pozostałych instytucji i mechanizmów współpracy o charakterze wspólnotowym). W Niemczech koncepcja samoizolacji Wielkiej Brytanii odnośnie do przyjęcia nowych rozwiązań została przyjęta z ubolewaniem. Niemiecki rząd widzi bowiem w Wielkiej Brytanii naturalnego sojusznika dla kontynuacji liberalizacji rynku i „praworządności” fiskalnej. Jednak taki obrót wydarzeń pozwolił prezydentowi Sarkozy’emu na realizację strategii marginalizacji Wielkiej Brytanii, naciskając mocno na przyjęcie unijnego podatku od transakcji finansowych (*financial transaction tax*, FTT), co jest skrajnie niekorzystne dla londyńskiego City jako centrum finansowego (generuje 10% brytyjskiego PKB)³⁸. Wielka Brytania jest zdecydowanie przeciwna unijnemu podatkowi FTT, wyrażając swoje weto w trakcie szczytów RE w grudniu 2011 r. i w styczniu 2012 r., kiedy Londyn odrzucił przyjęte rozwiązania zaproponowane w nowym traktacie.

Partia torysów pod przewodnictwem D. Camerona złamała wiele nieformalnych więzi łączących ją z kontynentalną centroprawicą, czego najbardziej jaskrawym przykładem było wystąpienie w 2009 r. z Europejskiej Partii Ludowej (EPP) i przyłączenie się do zgrupowania eurosceptyków – Europejskiej Partii Kon-

³⁸ W. Lorenz, *Brytyjska gospodarka w recesji*, „Rzeczpospolita”, 17.01.2012, www.rp.pl/artykul/792985.html.

serwatystów i Reformatorów (ECR). Zablokowało to Cameronowi uczestnictwo w szczytach EPP, m.in. w Marsylii w grudniu 2011 r. w przeddzień szczytu UE, kiedy europejscy liderzy uzgadniali swoje stanowiska w sprawie zmian traktatowych.

Niektórzy obserwatorzy spekulowali, że gdyby Cameron nie zrezygnował z członkostwa w EPP w 2009 r., lepiej rozumiałby francusko-niemieckich sentymenty i był w stanie odpowiednio planować działania Wielkiej Brytanii w grudniu 2011 r.³⁹ Stanowisko Wielkiej Brytanii jako głównego „hamulcowego”, było korzystne dla Francji, która przeforsowała postanowienia pakietu fiskalnego w formule umowy międzyrządowej. Nowe rozwiązania umożliwią bowiem dyscyplinowanie słabszych gospodarczo państw (sankcje, określenie warunków udzielenia pomocy finansowej) nie poprzez poziom wspólnotowy (z udziałem KE), ale przez rządowy z silnym głosem największych państw w UE.

Przyjęte rozwiązania są amalgamatem modelu niemieckiego, koncentrującego się na dyscyplinie budżetowej i sankcjach finansowych oraz francuskiego interwencjonizmu gospodarczego w strefie euro. Francja wykorzystała kryzys do wzmocnienia swojej roli w zarządzaniu unijną gospodarką przez wzmocnienie władzy politycznej we Wspólnocie. Harmonizacja podatkowa w UE jest na rękę Francji i Niemcom, albowiem ogranicza atrakcyjność inwestycyjną gospodarek o niższych obciążeniach podatkowych. Wzmocnienie międzyrządowego sposobu podejmowania decyzji centralizuje władzę w gestii głównych państw unii walutowej (Niemiec i Francji)⁴⁰. Francja, a w mniejszym stopniu także Niemcy, wykorzystały kryzys dla przeprowadzenia zmian, które zwiększą ich wpływy w UE, co obrazuje dążenie do wprowadzenia zasady głosowania większością (zwykłą lub kwalifikowaną) w ramach Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (uniemożliwia blokowanie decyzji przez mniejsze państwa) oraz tzw. odwróconej większości kwalifikowanej (w Traktacie o stabilności, koordynacji...), umożliwiającej dużym państwom blokowanie niekorzystnych dla siebie decyzji⁴¹.

Kryzys strefy euro wymógł korektę zarządzania w strefie⁴². Równocześnie podjęte reformy stały się szczególną szansą dla Francji i Niemiec do umocnienia swojego przywództwa w UE, w której nic bez ich udziału nie może się zdarzyć, a przynajmniej bez pytania o ich zdanie. Nicolas Sarkozy, zanim został prezydentem Francji wielokrotnie wyrażał pogląd, że Francja i Niemcy nie są dłużej działać samodzielnie jako siła napędowa europejskiej integracji, wzywał do rozszerzenia francusko-niemieckiego „motoru” o inne duże kraje członkowskie UE⁴³. W rze-

³⁹ *What Does Europe Want?...*, s. 26.

⁴⁰ T. G. Grosse, *Mala stabilizacja, czyli od kryzysu do kryzysu*, IK–HIE, 2012, s. 5.

⁴¹ Art 4, pkt 2 Treaty establishing the European Stability Mechanism, OJ L 91, 06.04.2011; Art. 7 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

⁴² *The Euro Zone Crisis, France goes Soft-core*, „The Economist”, 14.01.2012, www.economist.com/node/21542963.

⁴³ J. Schild, *Mission Impossible? The Potential...*, s. 1368–1369.

czywistości to właśnie Francja i Niemcy wykazują obiektywne zdolności do przywództwa wyznaczającego kierunek procesu integracji i pomagającego rozwiązywać trudne problemy współpracy wewnątrz Wspólnoty.

W kierunku Europy „wielu prędkości”?

Przyjęcie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM), obok ram prawnych (wynikających z obecnie obowiązujących traktatów stanowiących UE), skłania do rozważań nad zróżnicowaniem statusu państw członkowskich UE. Państwa strefy euro, które ratyfikują Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, będą stanowić „nową” grupę ściślejszej współpracy w strefie euro, a uprawnienia tych spoza unii monetarnej (jak np. Polski) są mgliście określone. Pozostałe zaś (brak ratyfikacji zapowiedziały Wielka Brytania i Czechy), pozostają nadal związane traktami w obecnym brzmieniu (czyli będą działać w ramach dotychczasowego prawnego *status quo*). Zawarcie porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie ESM oznacza zatem, że wchodzi on w życie w odniesieniu do tych państw, natomiast państwa niezamierzające (bądź niebędące w stanie) przystąpić do tzw. paktu fiskalnego, zachowują posiadany *status quo*, bez możliwości wpływania na decyzje dotyczące państw strefy i *de facto* dalszy bieg procesu integracji ekonomiczno-walutowej.

W przeszłości pojawiały się różnego rodzaju koncepcje wewnętrznego, politycznego zróżnicowania Unii: „Europy wielu prędkości”, „twardego jądra”, „punktu ciężkości”. Zmierzały one do uzasadnienia różnego statusu poszczególnych państw członkowskich, czy też zapewnienia niektórym z nich pozycji lidera politycznego⁴⁴. Przyjęcie rozwiązań nadzoru fiskalnego obok europejskich instytucji, prowadzi do pogłębienia procesu zróżnicowania wśród państw członkowskich UE i niewątpliwie nie służy spójności procesu integracji europejskiej.

Z drugiej strony elastyczność procesu integracji w postaci niejednorodnego statusu państw członkowskich w ramach UGW nie jest niczym nowym. Taka formuła mieści się w ramach UE i nie zagraża trwałości ani jej struktur, ani mechanizmów decyzyjnych. Stworzenie nowych mechanizmów kontroli budżetowej wobec państw członkowskich strefy euro niezależnie od instytucji i mechanizmu decyzyjnego obecnej Unii Europejskiej, nie stanowi formy „odrębnej współpracy”, która naruszałaby fundamenty UE.

⁴⁴ J. Barcz, *Instytucjonalne implikacje ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] *Implikacje ewentualnego odrzucenia TK UE. Ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, IK–IIIE 2006, s. 18–19.

Podsumowanie

1) Francja odegrała główną rolę w ustanowieniu mechanizmu pomocowego dla Grecji i opracowaniu nowych rozwiązań zacieśnienia dyscypliny budżetowej państw strefy euro, w postaci Traktatu ustanawiającego ESM oraz tzw. paktu fiskalnego. Przyjęte rozwiązania kontroli długów państw strefy euro są zbieżne z francuską ideą zarządzania gospodarczego w UE. Równocześnie Francji udało się przeforsować międzyrządowy (a nie ponadnarodowy) charakter współpracy w sprawach unii fiskalnej, co w jej ocenie, lepiej zabezpieczy narodowe interesy. Konsekwencją obecnego kryzysu jest coraz większa rola największych państw członkowskich UE, przejmujących inicjatywę zarządzania sprawami europejskimi w oparciu o mechanizmy współpracy międzyrządowej kosztem instytucji wspólnotowych. Nowe koncepcje prawno-polityczne nie naruszają fundamentów konstrukcji architektury instytucjonalnej UE, choć niewątpliwie nie sprzyjają jej spójności – jako całości jednolitego podmiotu współpracy polityczno-ekonomicznej.

2) Działania podjęte przez Francję i Niemcy w obliczu kryzysu strefy euro wynikały z historycznej odpowiedzialności i stworzyły szansę na umocnienie przywództwa tych państw w UE poprzez ukierunkowanie reform europejskiego ładu gospodarczego. Kryzys strefy euro stał się okazją do jeszcze mocniejszego zacieśnienia partnerstwa francusko-niemieckiego, aspirującego do politycznego przywództwa w Europie. Krytykowane przez eurosceptyków przewodnictwo francusko-niemieckie utrzymuje euro przy życiu. Formuła „Merkozy” zapobiegła ekonomicznej katastrofie strefy euro, jednak stała się niepopularna w pozostałych krajach europejskich ze względu na obniżenie na całym kontynencie wzrostu gospodarczego. Wymagane cięcia wydatków oraz zwiększenia podatków, ograniczyły dochody zwłaszcza w sektorze publicznym i zmniejszyły aktywność gospodarczą w całej Europie.

3) Sarkozy i Merkel wielokrotnie zapewniali, że przyjęte rozwiązania nie oznaczają Europy „kilku prędkości”. Następuje jednak różnicowanie statusu krajów członkowskich na trzy kategorie: państwa członkowskie UE-27, członków UGW oraz państwa sygnatariuszy tzw. paktu fiskalnego. Utworzenie ESM i paktu fiskalnego w oparciu o traktat międzyrządowy powoduje, że zostały one wyodrębnione ze struktur UE i funkcjonują na podstawie decyzji podejmowanych przez ministrów finansów państw strefy euro. Oznacza to dwutorowość procesu integracji ekonomicznej i nasuwa tezę o Europie „dwóch prędkości”. Oparcie wzmocnionego zarządzania w strefie euro na mocy „uzgodnienia międzyrządowego” (*intergovernmental arrangement*), z pominięciem instytucji wspólnotowych, może powodować trudności w implementacji do prawa europejskiego, decyzji podejmowanych w węższej strefie euro. W konsekwencji pozostałe państwa, które zechcą przystąpić do ściślejszej współpracy monetarnej, będą musiały zaaprobować decyzje państw członkowskich strefy euro. Ratyfikacja traktatu o ESM i wniesienie wkładu finansowego będzie dodatkowym kryterium członkostwa w unii monetarnej.

4) Nicolas Sarkozy starał się zbić polityczny kapitał na wizerunku aktywnego lidera ratującego strefę euro przed upadkiem – w czasie kampanii wyborczej we Francji i okresie ją poprzedzającym. Europejskie pakiety ratunkowe z ostatnich dwóch lat nie byłyby możliwe, gdyby nie bliska współpraca Sarkozy’ego i Merkel, którzy ostatecznie przekonali pozostałych liderów europejskich, by poszli w kierunku przez nich wyznaczonym. Taka postawa niemieckiej kanclerz wynikała z obawy, że francuscy socjaliści godząc się na zwiększenie zadłużenia i osłony socjalne mogą zagrozić bezpieczeństwu finansowemu strefy euro.

5) Sarkozy odniósł znacznie większy sukces na arenie międzynarodowej niż w kraju, w którym nie wypełnił nadziei Francuzów związanych z poprawą poziomu życia. Wygrana Sarkozy’ego w wyścigu o reelekcję umocniłaby kierunek reform, jednak porażka i zwycięstwo sceptycznego wobec paktu fiskalnego lidera francuskich socjalistów, stawia strefę euro (a pośrednio też Niemcy) przed koniecznością szukania nowych rozwiązań ratowania spójności UGW.

6) François Hollande jako prezydent V Republiki złagodzi wcześniejsze zapowiedzi z kampanii wyborczej dotyczące renegotjacji założeń paktu fiskalnego, będzie natomiast zabiegał, by przyjąć dodatkowe rozwiązania na rzecz wzrostu gospodarczego, bądź to w ramach aneksu do wynegocjowanego porozumienia, bądź odrębnej umowy. Forsowanie przez Francję nowych inicjatyw socjalnych, ukierunkowanych m.in. na wzrost zatrudnienia, skutkować będzie poważnymi obciążeniami finansowymi, które mogą okazać się nie do udźwignięcia przez europejskie gospodarki będące na skraju recesji.

7) W kraju Hollande będzie zmuszony realizować program wyrzeczeń i wdrażania wielu niezbędnych reform gospodarczych, mierząc się z twardymi realiami sytuacji budżetowej państwa. Na europejskiej scenie Francja forsując kosztowne koncepcje społeczne może stracić swoją dotychczasową pozycję lidera reform w UE. W konsekwencji Niemcy będą musiały wziąć na siebie większą odpowiedzialność za przyszłość strefy euro. Oznacza to konieczność budowania przez Berlin nowych koalicji dla utrzymania rygorystycznych rozwiązań fiskalnych w UE.

8) Niezależnie od aktywnego udziału kanclerz Merkel na rzecz reelekcji prezydenta Sarkozy’ego, dla Francji relacje z Niemcami pozostaną priorytetem. Partnerstwo francusko-niemieckie nie jest zagrożone, albowiem zapowiedzi kandydata a polityka prezydenta Francji – F. Hollande’a – nie będą tożsame. Hollande jako prezydent będzie prowadził politykę w sposób pragmatyczny, kontynuując współpracę z Niemcami, gdyż taki sojusz gwarantuje Francji silną pozycję w Europie i realizację interesów narodowych.

Abstract**France in the Face of the Euro Crisis in the Beginning of Second Decade of the 21st Century**

The crisis of the euro zone has revealed both weaknesses in EU member states economies and structural errors in the EMU. With its escalation, France and Germany have joined together to repair the euro zone. German demands were different from French visions of the euro group financial model. Over time, different approaches converged with each other until the development of joint proposals for legal and institutional EMU reform. France played a major role in the establishment of a support mechanism for Greece and corrective solutions adopted coincide with the French idea of economic governance in the EU. At the same time, actions taken by France and Germany in the face of euro crisis, were resulting from the historical responsibility and created opportunity to enhance their leadership in the EU. Wouldn't be that adoption of fiscal surveillance solutions outside European institutions, in the intergovernmental agreement formula, is going to deepen process of the status differentiation for member states, de facto creating "two speeds" Europe?

Robert Jakimowicz

**ASEM – PROBLEMY I WYZWANIA
W PIERWSZEJ I DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.
W KONTEKŚCIE KRYZYSU UNII EUROPEJSKIEJ**

W 1994 r. Światowe Forum Gospodarcze zorganizowało szczyt gospodarczy Europa–Azja Wschodnia (Europe-East Asia Economic Summit), na którym zrodziła się idea spotkań na szczycie liderów azjatyckich i europejskich. W programie działania, wydanym na koniec tego szczytu znalazł się akapit nawołujący do „umacniania europejsko-wschodnioazjatyckich stosunków”, jako „palącego priorytetu”¹. Rekomendacja dotycząca tego priorytetu – wzywającego do szczytów europejsko-wschodnioazjatyckich – została zgłoszona przez premiera Singapuru Goh Chok Tonga, który przekonywał do ASEM (Asia-Europe Meeting), traktowanego jako pomost między Azjatami i Europejczykami, co niewątpliwie wzmocniłoby słabe ogniwo w trójkącie stosunków Azji Wschodniej, Ameryki Północnej i Europy Zachodniej².

Idea ta doczekała się urzeczywistnienia 1–2 marca 1996 r. w Bangkoku, gdzie doszło do pierwszego spotkania na szczycie przywódców państw azjatyckich i europejskich w ramach ASEM. Tym samym szczyt ten wypełnił próżnię w relacjach azjatycko-europejskich w obliczu braku możliwości udziału UE w Forum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (Asia Pacific Economic Cooperation – APEC)³. Dzięki niemu ASEM kończy również długi proces relatywnie słabych

¹ Y. Lay Hwee, *ASEM 3: More Talk or Move Forward?*, „DUPI Working Paper” 2000, nr 10, s. 1.

² *Ibidem*.

³ A. Gradziuk, *10 lat Asia-Europe Meeting (ASEM)*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 54, s. 1689 [dokument opublikowany elektronicznie].

kontaktów między krajami europejskimi i azjatyckimi po burzliwym okresie dekolonizacji. Sytuacja w latach 90. XX w. w relacjach obu stron była już jakościowo odmienna. ASEM stanowi symbol równoprawnego i wszechstronnego partnerstwa, czego mocną przesłanką jest sukces gospodarek wschodnioazjatyckich i ich ciągły dynamiczny rozwój. Kraje uczestniczące w pierwszym spotkaniu zdecydowały, że spotkania na szczycie będą odbywać się co dwa lata⁴. Na pierwszym spotkaniu pojawili się przedstawiciele państw członkowskich UE, przewodniczący Komisji Europejskiej, członkowie ASEAN, Chin, Japonii i Korei Południowej, w sumie 16 uczestników. W kolejnych latach liczba państw członkowskich w ASEM wzrastała – na ostatnim szczycie w Brukseli, 4–5 października 2010 r., było już 48 podmiotów⁵, tj. trzykrotnie więcej niż na pierwszym spotkaniu. Fakt ten dowodzi znacznej atrakcyjności tego forum.

Niewątpliwie pojawienie się ASEM jest ważnym elementem obecnego etapu globalizacji, nabierającego dynamicznego tempa, od przełomu lat 80. i 90. XX w. Proces globalizacji przebiega na wielu płaszczyznach, m.in. politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej, co przynosi znaczące korzyści, przeważające nad ujemnymi stronami. A do tych drugich niewątpliwie można zaliczyć trzy poważne kryzysy finansowe: azjatycki z lat 1997–1998, amerykański z 2008 r., który rozlał się na cały świat, oraz obecny kryzys w Unii Europejskiej. Nie należy także zapominać o wcześniejszym kryzysie finansowo-bankowym w Japonii, który zakończył okres „gospodarki bańki mydlanej” (*bubble economy*, *babaru keizai*) obejmujący lata 1986–1991 i pogrążył to państwo, uważane wówczas za drugą gospodarkę świata, w długotrwałej recesji. Kryzys rozpoczął się od krachu na giełdzie tokijskiej na początku 1991 r. Właściciele wkładów kapitałowych i aktywów stracili wówczas 8 bln dolarów, co równało się równowartości PKB Japonii z dwóch lat⁶. Głęboki kryzys finansowy nie ominął również Federacji Rosyjskiej. Wybuchł on w sierpniu 1998 r. i trwał przez cały kolejny rok⁷. W tym miejscu należy podkreślić, że wymienione kryzysy finansowe pojawiły się w zasadzie po rozpadzie świata dwubiegunowego i nabierającej coraz większego znaczenia w relacjach międzynarodowych geoeconomii. Świadczyć to może z jednej strony o odzwierciedleniu pewnych, niepokojących sprzeczności strukturalnych kapitalizmu, nie rozwiązyanych do dziś, a z drugiej o nieuwzględnianiu

⁴ Do tej pory odbyło się 8 spotkań na szczycie: Bangkok – 1–2 marca 1996 r.; Londyn – 3–4 kwietnia 1998 r.; Seul – 20–21 października 2000 r.; Kopenhaga – 23–24 września 2002 r.; Hanoi – 7–9 października 2004 r.; Helsinki – 10–11 września 2006 r.; Pekin – 24–25 października 2008 r.; Bruksela – 4–5 października 2010 r.; następne odbędzie się w Vientiane w listopadzie 2012 r.

⁵ *ASEM 8 Summit from 4 October 2010 to 5 October 2010*, www.eutrio.be/asem-8-summit [01.02.2012].

⁶ E. Potocka, *Japonia w cieniu kryzysu. Przemiany wewnętrzne w ostatniej dekadzie XX w.*, [w:] *Azja Wschodnia na przełomie XX i XXI wieku. Przemiany polityczne i społeczne*, red. K. Gawliński, Warszawa 2004, s. 238–239.

⁷ Więcej na temat kryzysu finansowego w Rosji zob.: Ł. Szul, *Rosyjski kryzys finansowy 1998 r.*, www.rosjapl.info/rosja/gospodarka/kryzys_finansowy [04.04.2012].

szerszych analiz wspomnianych kryzysów, które wykraczałyby poza ściśle gospodarcze aspekty⁸.

Inauguracyjne spotkanie marcowe na szczycie w Bangkoku zapoczątkowało proces ASEM. Pojęcie to okazało się dość pojemne. Obejmuje ono szeroki zakres inicjatyw i działań, wraz ze spotkaniami na szczycie, na poziomie ministrów poszczególnych resortów i wysokich rangą urzędników, oraz spotkań na poziomie ekspertów działających w różnych dziedzinach. W ciągu roku po szczycie w Bangkoku pojawiła się zinstytucjonalizowana forma współpracy w ramach procesu ASEM, jakim jest Fundacja Azja–Europa (Asia-Europe Foundation – ASEF)⁹. Jej siedzibą stał się Singapur, a jej głównym zadaniem jako fundacji non-profit, jest realizacja zadania promowania intelektualnych, kulturalnych i międzyludzkich kontaktów między obu kontynentami¹⁰. Kontakty te realizowane są m.in. przez instytucje rządowe, uczelnie wyższe, szkoły, stowarzyszenia, placówki kulturalne, galerie i muzea czy działania indywidualnych artystów, zgodnie z programami realizowanymi przez ASEF. W pierwszych trzech latach wprowadzono w życie ponad 60 projektów w 18 z 25 ówczesnych partnerskich krajów ASEM. Jako ważniejsze można wymienić: wykłady azjatycko-europejskie, prowadzone przez znaczących liderów z partnerskich państw członkowskich; coroczne Forum Europa–Azja, na którym dochodzi do spotkań liderów ze środowisk biznesu, akademickiego i społecznego; Szkołę Letnią ASEF dla studentów z poszczególnych uniwersytetów; Forum Młodych Parlamentarzystów ASEF, czy Redaktorski Okrągły Stół ASEF¹¹. O dynamicznym rozwoju tej formy współpracy może świadczyć fakt, że w 2010 r. w ramach ASEF realizowanych było około 300 projektów z udziałem około 15 tysięcy Europejczyków i Azjatów¹². Liczba projektów zwiększyła się zatem pięciokrotnie w stosunku do pierwszych trzech lat działalności ASEF.

Początkowy entuzjazm uczestników uczestniczących w pierwszym szczycie w Bangkoku został wystawiony na ciężką próbę już w dwóch kolejnych latach. W 1997 r. wybuchł azjatycki kryzys finansowy, który miał swój początek w Tajlandii i rozrósł się do kryzysu społecznego-gospodarczego ogarniającego prawie całą Azję Południowo-Wschodnią, odbił się także negatywnie na gospodarkach Japonii i Korei Południowej. Wykazana wówczas powściągliwość krajów europejskich została bardzo źle odebrana przez stronę azjatycką, co postawiło pod znakiem zapytania funkcjonowanie procesu ASEM, właściwie już na samym początku istnienia tego forum. Jednak chłodna kalkulacja i długoterminowa perspektywa podjętych działań wywarła ostatecznie decydujący wpływ na to, że kontynuowano spotkania

⁸ P. F. Kelly, K. Old, *The Contested Meanings of Globalisation in the Asia-Pacific*, [w:] *Globalisation and the Asia-Pacific*, red. K. Olds, P. Dicken, P. F. Kelly, L. Kong, H. Wai-chung Yeung, London–New York 1999, s. 9.

⁹ Y. Lay Hwee, *ASEM 3: More Talk...*, s. 1–2.

¹⁰ *ASEF Fundacja Azja–Europa (ASEF)*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, www.msz.gov.pl/Fundacja,Azja,-,Europa,ASEF, 696 [05.04.2012].

¹¹ Y. Lay Hwee, *ASEM 3: More Talk...*, s. 6.

¹² *ASEF Fundacja Azja–Europa (ASEF)*...

między obu stronami¹³. Możliwe stało się zatem zwołanie drugiego szczytu ASEM w kwietniu 1998 r. w Londynie i tym samym podjęcie próby zatarcia złego wrażenia wywołanego przez Europę. Kraje europejskie doszły do wniosku, że mogą odegrać istotną rolę w uzdrowieniu gospodarek Azji, przez utrzymywanie otwartego rynku unijnego na azjatycki eksport. Ponadto Fundusz Powierniczy ASEM miał za zadanie zapewnić krajom azjatyckim zarówno doradztwo techniczne, jak i pomoc w restrukturyzacji ich finansowych sektorów oraz dostarczyć innych środków, pomagających w walce ze wzrastającymi problemami społecznymi, których źródłem stał się kryzys¹⁴. Na szczycie londyńskim poparto plan działania ułatwień handlowych oraz plan działania promocji inwestycyjnej. Doniosłą rolę we wzajemnych kontaktach biznesowych, często nieoficjalnych, odgrywa coroczne Forum Biznesu Azja–Europa¹⁵. Do zacieśnienia więzi między obu stronami miał się także przysłużyć, powstały na szczycie londyńskim, Fundusz Zaufania ASEM¹⁶. Największe były oczekiwania związane z obszarem współpracy gospodarczej. Jednak ASEM nie stanowi negocjacyjnego forum dla powstawania prawnie obowiązujących rezolucji, jest tylko nieformalnym forum wymiany informacji na temat handlu i reżimów inwestycyjnych różnych partnerów ASEM. ASEM w zasadzie jest budowane na trzech podstawowych filarach, tj. na promowaniu współpracy gospodarczej, upowszechnianiu dialogu politycznego i bezpieczeństwa oraz wzmacnianiu więzi kulturalnych między społeczeństwami obu kontynentów¹⁷.

Niewątpliwie jednym z najbardziej kontrowersyjnych filarów współpracy w procesie ASEM jest promowanie dialogu politycznego i bezpieczeństwa. Kontrowersje pojawiają się szczególnie przy próbie poruszania kwestii demokracji i praw człowieka, które odbierane są przez Azjatów z dużym dystansem, jeśli nie z wrogością, co usztywnia ich stanowisko w dialogu politycznym. Według nich, polityczny dialog powinien koncentrować się na kwestiach budzących wspólne zainteresowanie, takich jak np. reforma Narodów Zjednoczonych czy transnarodowa przestępczość. Natomiast kwestie budzące duże kontrowersje dla jednej ze stron i trudne do rozwiązania, co do których nie można znaleźć kompromisu, powinny być, zdaniem szczególnie azjatyckich partnerów, omijane, gdyż nie sprzyjają konstruktywnej atmosferze współpracy¹⁸. Według nich sporne zagadnienia będzie można omówić, gdy obie strony dojrzeją do wzajemnego słuchania i prowadzenia dialogu w duchu poszanowania i porozumienia. Jednak jest to niezwykle trudne, ponieważ azjatyccy i europejscy partnerzy preferują odmienne systemy wartości i poprzez nie postrzegają swojego partnera. W związku z tym trzeba stopniowego, konsekwentnego i długofalowego wzajemnego dostosowywania się do wzajemnej

¹³ Y. Lay Hwee, *ASEM 3: More Talk...*, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*, s. 3–4.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, s. 13.

¹⁷ *Ibidem*, s. 4.

¹⁸ *Ibidem*, s. 5.

współpracy. Ostatnie lata XX w., naznaczone przez azjatycki kryzys finansowy i przebieg szczytu ASEM 2 w Londynie, w tym niezwykle trudnym czasie, spowodowały, że oczekiwania przed szczytem ASEM 3 w Seulu (20–21 października 2000 r.) były skromne. Efektem tego było położenie nacisku na nieformalną naturę ASEM, czego dowodem była niechęć przyjęcia propozycji do stworzenia sekretariatu¹⁹. Niemniej nikt nie kwestionował kontynuowania procesu ASEM, co oznaczało, że występujące rozbieżności pomiędzy jej członkami nie były go w stanie zablokować. Co prawda pojawiło się niebezpieczeństwo absencji czołowych polityków europejskich i azjatyckich na październikowym szczycie w Seulu, jednak zostało ono zażegnane. Należy w tym miejscu mocno podkreślić, że nieobecność najważniejszych polityków na październikowym szczycie w Seulu, mogło zapoczątkować zanik procesu ASEM.

Szczyt ASEM 3 w Seulu był zdominowany toczącym się pokojowym procesem na Półwyspie Koreańskim, czego wyrazem stała się Deklaracja seulska. Dokument ten był odzwierciedleniem poparcia dla wysiłków ówczesnego prezydenta Korei Południowej Kim Dae Junga, laureata Pokojowej Nagrody Nobla, realizującego wówczas tzw. politykę słoneczną. Innym osiągnięciem ASEM 3 był kompromis zawarty między obu stronami w końcowym oświadczeniu przewodniczącego. Z jednej strony dotyczył on zobowiązania liderów azjatyckich do „promowania i ochrony praw człowieka, wliczając w to prawo do rozwoju i podstawowych wolności, biorąc pod uwagę ich powszechny, niepodzielny i współzależny charakter”. Z drugiej strony, liderzy europejscy uznali rolę ASEM „w budowaniu nowego międzynarodowego porządku publicznego i gospodarczego w świetle wzrastającej współzależności Azji i Europy i zmieniającego się środowiska międzynarodowego” przez wielostronny dialog i współpracę²⁰. Innym pozytywnym rezultatem seulskiego szczytu było osiągnięcie porozumienia powiększającego Fundusz Zaufania ASEM i przyjęcie ram współpracy Azja–Europa z odpowiednimi mechanizmami, zasadami i priorytetami, tworzącymi solidny fundament, dla rozwoju procesu ASEM²¹.

Znaczącą cechą szczytu seulskiego było 55 spotkań bilateralnych między liderami szczytu i 35 zebrań na szczeblu ministerialnym. Obustronne kontakty wpłynęły pozytywnie na ogólny proces zbliżenia między Azją i Europą. Poza wymianą poglądów i idei, stanowiły one również ważny bodziec dla przełamywania biurokratycznego impasu czy rozwiązywania trudnych kwestii²².

Kolejne spotkanie na szczycie ASEM odbyło się 22–24 września 2002 r. w Kopenhadze. Byli na nim obecni szefowie państw i rządów, dziesięciu z Azji i piętnastu z Europy oraz przewodniczący Komisji Europejskiej wraz z premierem Danii, występującym także w roli przewodniczącego Rady Unii Europejskiej.

¹⁹ *Ibidem*, s. 10.

²⁰ *Ibidem*, s. 13.

²¹ *Ibidem*, s. 13–15.

²² *Ibidem*.

Liderzy na początku szczytu zaakcentowali z zadowoleniem postęp, jaki został poczyniony w procesie ASEM na podstawie uzgodnionych wcześniej zasad i postanowień w ramach współpracy Azja–Europa (Asia–Europe Cooperation Framework – AECF). Wyrazili również zadowolenie m.in. z wyników spotkań odbytych w 2001 i 2002 r. na szczeblach ministrów spraw zagranicznych, gospodarczych, finansowych i ochrony środowiska²³.

O ile jednak poprzedni szczyt przebiegał w atmosferze problemów koreańskich, o tyle szczyt kopenhaski odbywał się w cieniu dokonanych ataków terrorystycznych w Stanach Zjednoczonych 11 września 2001 r. i przygotowań do walki z terroryzmem międzynarodowym. Wydarzenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w dyskusjach i dokumentach przyjętych na spotkaniu. Punktem wyjścia do rozmów stała się ogólna sytuacja bezpieczeństwa międzynarodowego i kwestia nowych wyzwań, jakie ona ze sobą niosła. Wynikiem dyskusji było zobowiązanie się liderów do bliższej współpracy w zwalczaniu takiego zagrożenia dla światowego pokoju i bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju gospodarczego i stabilizacji politycznej. Liderzy uznali wiodącą rolę Stanów Zjednoczonych i zasady Karty NZ w zwalczaniu terroryzmu. Końcowym rezultatem rozmów i zobowiązań było przyjęcie kopenhaskiej deklaracji ASEM na temat „Współpracy przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi i kopenhaskiego programu współpracy ASEM na temat zwalczania międzynarodowego terroryzmu”²⁴. W deklaracji tej znalazło się dziewięć punktów, a na uwagę zasługuje m.in. punkt siódmy: „A nasza współpraca będzie budowana na wyjątkowym dialogu ASEM i zrozumieniu międzykulturowym. Odrzucamy jakąkolwiek próbę wiązania terroryzmu z religią, rasą lub narodowością”²⁵. W punkcie dziewiątym podkreślono, że działania długoterminowe powinny koncentrować się na eliminowaniu błędnych wyobrażeń o związkach terroryzmu z kulturą występującą w państwach partnerskich²⁶.

Problem odmienności kultur nie tylko zajął istotne miejsce w deklaracji, ale również został zaakcentowany przez liderów, wyrażających przekonanie, że zróżnicowanie kulturalne, jakie istnieje między Azją i Europą, jest zaletą i powinno służyć promowaniu jedności w różnorodności, powinno być konstruktywnym elementem rozmów odbywających się w ramach ASEM. Niewątpliwie poznaniu i docenieniu tej różnorodności, miał służyć dalszy dialog na temat kultur i cywilizacji, na wszystkich poziomach współpracy ASEM oraz udzielanie poparcia kolejnym konferencjom ASEM na temat kultur i cywilizacji na poziomie politycznym. Jak zauważono, istotną rolę ma tu do odegrania Fundacja Azja–Europa (ASEF)

²³ *ASEM 4 – Chariman’s Statement, Copenhagen, September 22/24, 2002 (ASEM 4)*, www.aseminfoboard.org/summits/ASEM4/ [24.02.2012].

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Declaration on Cooperation against International Terrorism, ASEM IV – Fourth Asia Europe Meeting Summit, Copenhagen, September 22–24, 2002 (ASEM 4)*, www.aseminfoboard.org/summits/ASEM4/ [24.02.2012].

²⁶ *Ibidem*.

poprzez upowszechnianie publikacji poruszających te kwestie²⁷. Osiągnięcie wzajemnego zrozumienia może przebiegać na wielu innych płaszczyznach. Ciekawą inicjatywą w tym względzie była propozycja zorganizowania pierwszych Młodzieżowych Igrzysk ASEM. Wśród wielu innych inicjatyw pojawiła się propozycja dotycząca tworzenia związków pomiędzy corocznymi stolicami europejskiej kultury i ich azjatyckimi odpowiednikami²⁸.

Na tym szczycie została również wydana „Kopenhaska deklaracja polityczna ASEM na temat procesu pokojowego na Półwyspie Koreańskim”, co oznaczało kontynuowanie poparcia członków forum dla pokojowego procesu międzykoreańskiego pojednania i współpracy. Podstawą tego procesu miała być realizacja pewnej liczby projektów. Wśród nich szczególną uwagę europejskich partnerów przykuł projekt ponownego ustanowienia połączeń kolejowych, które prowadziłyby do transeuoroazjatyckiej linii kolejowej, tzw. Żelaznego szlaku jedwabnego. Z kolei u azjatyckich liderów duże zainteresowanie wzbudziło pomysły wprowadzenie euro w Unii Europejskiej²⁹.

W zakresie bliższego partnerstwa gospodarczego, po przejściowym szoku wywołanym przez wydarzenia 11 września, partnerzy obu regionów docenili znaczenie priorytetów gospodarczych i finansowych, które powinny przyczynić się, według nich, do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu w gospodarce światowej. W związku z tym liderzy zgodzili się z postulatem dalszej liberalizacji handlu oraz umacniania i rozwoju zasad Światowej Organizacji Handlu (WTO), co z kolei powinno stymulować wzrost gospodarczy, poprawiać możliwości przewidywania, radzenia sobie z wyzwaniami globalizacji i umocnić dalszy trwały rozwój. Ważnym krokiem w tym przypadku było m.in. wyrażenie poparcia na czwartym spotkaniu ministrów gospodarki ASEM dla przyspieszenia akcesji Wietnamu do Światowej Organizacji Handlu. Ponadto pomysły zostały wprowadzone w życie od poprzedniego szczytu, plany ułatwień handlowych i promocji działań inwestycyjnych.

Należy tu także podkreślić nową inicjatywę, wysuniętą na czwartym spotkaniu ministrów gospodarki, dotyczącą elastycznych ram dla konsultacji i dialogu na temat spraw gospodarczych w formie m.in. sympozjum ASEM na temat wielostronnych i regionalnych stosunków gospodarczych, konferencji ASEM na wysokim szczeblu na temat współpracy rolniczej, czy warsztatów na temat budowania systemów rynkowych w kontekście globalizacji. Podnoszona była także kwestia trans-azjatyckiej sieci informacyjnej, co byłoby wyrazem solidnego partnerstwa Azji i Europy.

Wreszcie powierzono koordynatorom ASEM zainicjowanie procesu stworzenia specjalnej grupy roboczej, której działalność miałaby się koncentrować na trzech obszarach: handlu, inwestycjach i finansach. W jej skład miałyby wchodzić

²⁷ *ASEM 4 – Chariman's Statement, Copenhagen....* [24.02.2012].

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

po pięciu ekspertów z Azji i Europy, a funkcjonowałyby ona w ramach filaru gospodarczego ASEM³⁰.

W innych obszarach na uwagę zasługuje m.in.: program naukowo-badawczy ASEM-DUO (ASEM-DUO Fellowship Programme), seminarium ASEM na temat wymiany edukacyjnej (ASEM Seminar on Educational Exchange), inicjatywa warsztatów ASEM na temat przyszłego zatrudnienia i jakości siły roboczej (ASEM Workshop on the Future of Employment and the Quality of Labour)³¹.

Kolejny, piąty szczyt ASEM, odbył się w stolicy Wietnamu Hanoi 7–9 października 2004 r. Był to szczyt, na którym doszło do jego pierwszego rozszerzenia. W ASEM pojawiło się trzynaście nowych krajów: dziesięć nowych krajów Unii Europejskiej i trzy azjatyckie: Birma (Myanmar), Kambodża i Laos. Szczyt ten miał szczególne znaczenie dla Polski, ponieważ znalazła się ona wśród nowo przyjętych krajów. Reprezentowana była wówczas przez ówczesnego premiera Marka Belkę³². Jednak zanim podjęta została decyzja o rozszerzeniu ASEM, pojawiła się kontrowersja dotycząca przyjęcia nowych członków. Problem zasadniczo dotyczył sytuacji wewnętrznej w Birmie, w której od kilkadziesiąt lat sprawowała władzę junta wojskowa. Kraje europejskie podnosiły kwestię postępów demokratyzacji w Birmie, m.in. uwolnienia Aung San Suu Kyi czy włączenia Ligi na rzecz Demokracji (NLD) do Narodowej Konwencji. Unia Europejska zgodziła się na kompromis, w którym zostało uwzględnione przystąpienie Birmy do ASEM pod warunkiem, że przedstawiciel tego kraju na szczycie w Hanoi będzie reprezentowany na szczeblu ministra spraw zagranicznych lub niższym³³.

Gospodarz szczytu, premier Wietnamu Phan Van Khai, na uroczystości rozszerzenia ASEM podkreślił jego znaczenie i jako ważne przytoczył podstawowe dane ukazujące jego rozwój. ASEM po rozszerzeniu obejmował rynek 2,7 mld konsumentów, 50% światowego PKB oraz 43% handlu światowego³⁴. Kolejny szczyt przebiegał pod hasłem „Dalsze ożywienie i potwierdzenie azjatycko-europejskiego partnerstwa” (*Further Revitalising and Substantiating the Asia-Europe Partnership*). Na uroczystości rozszerzenia, poza kwestią Birmy, została podniesiona sprawa znaczenia rozmów sześciostronnych w sprawie denuklearyzacji Półwyspu Koreańskiego i poparcia dla nich oraz większego zaangażowania UE na półwyspie.

Ważną informacją dla UE, przekazaną przez stronę azjatycką, było potwierdzenie utworzenia do 2020 r. strefy wolnego handlu w ramach ASEAN+3 (Chiny, Japonia i Korea). Ponadto kraje azjatyckie podkreśliły znaczenie działalności ARF (Regionalnego Forum ASEAN – ASEAN Regional Forum), do którego poza kraja-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² B. Stoczyńska, *V Szczyt ASEM w Hanoi z udziałem Polski*, „Azja-Pacyfik 2004” 2005, nr 7, s. 253.

³³ *Ibidem*, s. 254.

³⁴ *Ibidem*.

mi regionu Azji, należą także ważni aktorzy stosunków międzynarodowych: Stany Zjednoczone, UE i Rosja³⁵. Można przypuszczać, że Regionalne Forum ASEAN stanowiło i stanowi nadal ważną przeciwwagę dla rosnącej potęgi Chin, zarówno gospodarczej, militarnej, jak i politycznej. Częściowym potwierdzeniem może być zaakceptowanie przez premiera Lee Hien Loonga faktu, że większe zaangażowanie Unii Europejskiej w regionie Azji Południowo-Wschodniej przyczyni się niewątpliwie od wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa w omawianym regionie³⁶. W tym miejscu należy podkreślić stanowisko prezydenta Korei, który wskazał na potrzebę oparcia bezpieczeństwa międzynarodowego przede wszystkim na zaufaniu państw małych i średnich, nie biorąc pod uwagę siły państw dużych. Jest to dokładne odzwierciedlenie stanowiska Unii Europejskiej³⁷.

W sprawach ekonomicznych położono nacisk na współpracę ekonomiczną i wspomniany rozwój oraz wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw. Grupa robocza ASEM ds. bliższej współpracy gospodarczej pomiędzy Europą i Azją (*ASEM Task Force for Closer Economic Cooperation between Europe and Asia*) przedstawiła raport zawierający propozycje zadań. Znalazło się wśród nich m.in. utworzenie wirtualnego sekretariatu oraz powołanie do życia rynku papierów wartościowych ASEM, przy czym rynek ten miałby być oparty na trzech walutach, tj. jenie, dolarze i euro, co oznaczałoby przynajmniej częściowe uniezależnienie się od dolara, a zwiększenie się roli dwóch pozostałych walut jena i euro. W drugim przypadku miałyby to szczególne znaczenie dla Unii Europejskiej. Poza kwestiami walutowymi, poruszono także kwestie energetyczne oraz problem utworzenia wirtualnego ośrodka ASEM dla handlu, inwestycji i turystyki. Zostały również wzięte pod uwagę wyniki dziewiątego Forum Biznesu Azja–Europa, podkreślającego znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw oraz poprawę warunków inwestycyjnych, rozwój technologii informacyjnych i dalszą rozbudowę sektora usług finansowych³⁸.

Mówiąc o współpracy kulturalnej pomiędzy partnerami ASEM należy wspomnieć o inicjatywie polskiej, którą wysunął premier Marka Belka, tj. o planowanej w Warszawie na 22–25 kwietnia 2005 r. międzynarodowej konferencji organizowanej w Polsce na temat „Dialogu między cywilizacjami w kierunku większego zaangażowania Europy.” Zaproszenie Polski zostało przyjęte z zainteresowaniem przez gospodarza, który wystąpił w imieniu członków ASEM³⁹.

W kwestii dalszej instytucjonalizacji kompromis jednak nie został osiągnięty. Pomimo tego, że część liderów opowiedziała się za powstaniem stałego sekretariatu ASEM, nie udało się jednak uzyskać w tej sprawie jednomyślności. Pomimo częściowych sukcesów osiągniętych na piątym szczycie ASEM, najważniejszym

³⁵ *Ibidem*, s. 255.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*, .s 256.

³⁹ *Ibidem*.

wydarzeniem z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej, było pojawienie się na tym forum po raz pierwszy Polski, występującej z konkretną inicjatywą⁴⁰.

Na szóstym szczycie ASEM w Helsinkach (10–11 września 2006 r.) poruszono takie tematy jak: wzmacnianie multilateralizmu i walka z zagrożeniami bezpieczeństwa, wydarzenia regionalne i międzynarodowe, dialog pomiędzy kulturami i cywilizacjami, kwestie zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego, czy przyszłość ASEM.

Omawiając pierwszy temat uczestnicy odnieśli się do konieczności współpracy w walce z tradycyjnymi i nowymi zagrożeniami. Do tradycyjnych zagrożeń zaliczano m.in. terroryzm, broń masowego rażenia, przestępczość międzynarodową oraz narkotyki, natomiast nowymi zagrożeniami stały się ptasia grypa, HIV/AIDS i inne choroby zakaźne⁴¹. Ważną kwestią przy omawianiu tych zagrożeń stało się, jak zaznaczyli członkowie forum, możliwie szybkie zakończenie prac dotyczących stworzenia definicji terroryzmu. Definicja ta pozwoliłaby uniknąć w przyszłości mylenia niektórych niebezpiecznych działań w stosunkach międzynarodowych z terroryzmem, którymi one nie są. W przypadku nowych zagrożeń poruszona została sprawa pomocy technicznej dla krajów rozwijających się oraz wymiany doświadczeń i informacji między zagrożonymi krajami⁴². Liderzy ASEM poparli utworzenie w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych Komisję Budowania Pokoju oraz centralnego Funduszu Szybkiego Reagowania, z którego miałyby być finansowana walka ze skutkami katastrof naturalnych. Natomiast wzmacnianiu stosunków multilateralnych miały służyć priorytety UE, takie jak zniesienie kary śmierci, ochrona praw mniejszości, kobiet i dzieci⁴³.

W dyskusji związanej z wydarzeniami regionalnymi i międzynarodowymi najwięcej czasu poświęcono sytuacji na Półwyspie Koreańskim, w Birnie oraz na Bliskim Wschodzie. Przy omawianiu kwestii energetycznych nawiązano do problemu korzystania z odnawialnych i alternatywnych źródeł energii oraz zwrócono uwagę na konieczność wypracowania nowej zasady i myślenia, że postęp gospodarczy nie powinien być związany ze wzrostem zużycia energii, jak dzieje się to dotychczas. Oczywiście zapotrzebowanie na energię będzie nieustannie wzrastało, zatem kwestia sprowadza się do wyraźnego zmniejszenia tempa zużycia energii, bez zmniejszenia tempa rozwoju gospodarczego, co wiąże się z energooszczędnymi technologiami. Wskazując konieczność realizacji powyższych celów zaakcentowano sprawę dynamiki wymiany technologii między państwami ASEM oraz redukcji zależności gospodarek państw rozwijających się, od dotychczasowych surowców konwencjonalnych, a także zapewnienie im dostępu do tanich i niekonwencjonalnych źródeł energii⁴⁴. Zapewnienie powszechnego dostępu do źródeł

⁴⁰ *Ibidem*, s. 257.

⁴¹ K. Wilkowiecka, *Szczyt ASEM VI w Helsinkach*, „Azja–Pacyfik 2006” 2006, nr 9, s. 247.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 248.

energii krajom rozwijającym się ma kluczowe znaczenie zarówno dla nich, jak i w skali globalnej. Problem ubóstwa ma wymiar ogólnoświatowy i jest jednym z największych zagrożeń. Musi być on rozwiązany na wielu płaszczyznach, a jedną z nich, i to kluczową, jest stały dostęp do taniej energii. W kwestii ochrony środowiska na szczycie przyjęta została deklaracja ASEM w sprawie zmian klimatycznych⁴⁵.

Również na tym szczycie w ramach sesji „Globalizacja i konkurencyjność”, liderzy ponownie poparli starania Wietnamu o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu. Na sesji „Przyszłość ASEM” została zaś podjęta decyzja o przyjęciu do forum nowych członków dialogu: Bułgarii, Rumunii, Indii, Pakistanu, Mongolii i Sekretariatu ASEM. Było to drugie rozszerzenie ASEM. Ponadto została uchwalona ważna decyzja o powołaniu Wirtualnego Sekretariatu ASEM (ASEM Virtual Sekretariat – AVS), którego siedzibą stała się stolica Indonezji, Dżakarta. Zgodnie z założeniami, Sekretariat miał spełniać funkcję koordynatora ASEM i ośrodka udzielania informacji oraz technicznej pomocy koordynatorom. Miało to ułatwiać m.in. zarządzanie porządkiem dnia i programem roboczym⁴⁶. Ponadto, żeby wzmocnić koordynację między partnerami ASEM, podkreślono znaczenie zwiększenia regularnych kontaktów pomiędzy ambasadami stałych członków forum, na przykład w Brukseli, siedziby głównej UE, sekretariatem ASEM w Dżakarcie lub Pekinem, który został kolejnym gospodarzem szczytu ASEM w 2008 r.⁴⁷

Szósty szczyt ASEM w Helsinkach był nadal, zgodnie z pierwotnym założeniem, nieformalną platformą dialogu i wymianą opinii, co stanowiło ważne uzupełnienie kontaktów bilateralnych. Na drodze instytucjonalizacji poza wieloma czynnikami, stał brak jednolitego stanowiska strony azjatyckiej, wynikającego z różnorodności stanowisk politycznych poszczególnych państw Azji, w przeciwieństwie do jednolitego stanowiska Unii Europejskiej⁴⁸. W związku z tym ramy elastyczności ASEM będą najlepszym rozwiązaniem na czas nieokreślony, póki nie zostanie osiągnięta „masa krytyczna”, pozwalająca na głębszą instytucjonalizację. Jej podstawą będzie niewątpliwie osiągnięcie odpowiedniego urzeczywistniania planów obu stron.

Na szóstym szczycie ASEM Polskę reprezentował premier Jarosław Kaczyński, który odbył kilka ważnych spotkań bilateralnych z liderami azjatyckimi, m.in. premierem Chin Wen Jiabao. Kwestie gospodarcze były przewodnim tematem rozmów, jako najistotniejsze. Wystarczy podkreślić, że w 2005 r. wartość polskich obrotów handlowych z azjatyckimi partnerami ASEM wyniosła około 10% globalnej wartości obrotów handlowych Polski, tj. 18 mld 811 mln dolarów, przy

⁴⁵ Treść deklaracji: *Declaration on Climate Change*, www.modelasem.org/resources/declaration/ [09.04.2012].

⁴⁶ *Annex to “Helsinki Declaration on the Future of ASEM” – ASEM Working Methods and Institutional Mechanisms*, www.modelasem.org/resources/declaration/ [09.04.2012].

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ K. Wilkowiecka, *Szczyt ASEM VI w Helsinkach...*, s. 249.

ujemnym saldzie 10 mld 820 mln dolarów (całość obrotów handlowych Polski w 2005 r. wyniosła 190 mld 640 mln dolarów przy ujemnym saldzie 12 mld 243 mln dolarów)⁴⁹. Jednak wartość obrotów handlowych Polski w 2005 r. była duża, szczególnie z Chinami, Koreą Południową i Japonią, która wyniosła wówczas 11 mld 300 mln dolarów⁵⁰. Pomimo ujemnego salda handlowego, kraje azjatyckie stanowią dla Polski ważny rynek zbytu oraz są potencjalnie znaczącym źródłem technologicznym know-how i kolejnych inwestycji.

W ramach siódmego szczytu ASEM, który odbył się 24–25 października 2008 r. w Pekinie, pojawili się nowo przyjęci członkowie: Bułgaria, Rumunia, Indie, Mongolia i Pakistan oraz Sekretariat ASEAN (Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej). Jak podkreślono, na szczycie pojawili się przedstawiciele prawie całej Azji i Europy reprezentując sobą połowę światowego PKB, 60% światowego handlu i 60% mieszkańców Ziemi. W tym samym miesiącu odbyły się w ścisłym związku ze szczytem dwa fora: Forum Ludności Azja–Europa (13–14 października) i Forum Biznesowe Azja–Europa (21–23 października). Nieco wcześniej, 18 czerwca 2008 r., miała miejsce ostatnia sesja w ramach partnerstwa parlamentarnego Azja–Europa.

Zarówno sam szczyt, jak i poszczególne fora odbywały się w cieniu początku kryzysu finansowego, który wybuchł w Stanach Zjednoczonych. 15 września 2008 r. władze banku Lehman Brothers, czwartego banku inwestycyjnego z Wall Street, ogłosiły upadłość, największą w historii Stanów Zjednoczonych (690 mld dolarów). Wydarzenie to spowodowało wybuch epidemii nieufności innych banków, które obawiając się „zakażenia”, przestały pożyczać sobie nawzajem, a to doprowadziło do rozszerzenia kryzysu finansowego w USA. Wydarzenie to doprowadziło z kolei do globalnej recesji, największej od zakończenia II wojny światowej. Jednak gdy Stanom Zjednoczonym udało się opanować kryzys, w 2010 r. doszło do wybuchu kryzysu finansowego w Europie. Tutaj źródło kryzysu było odmienne od amerykańskiego. Spowodowała go nieufność inwestorów na rynku obligacji wynikająca z deficytów budżetowych i długów publicznych, nagromadzonych przez wiele lat. Rządy państw strefy euro stanęły przed zadaniem uzdrowienia własnych finansów i przebudowy unii walutowej⁵¹.

Owocem obrad tego szczytu, zdominowanego, jak wspomniano, przez amerykański kryzys, poza deklaracją pekińską na temat zrównoważonego rozwoju, było oświadczenie siódmego spotkania Azja–Europa na temat międzynarodowej sytuacji finansowej. W deklaracji pekińskiej w punkcie drugim określono wspólczesne wyzwania i problemy, przed jakimi stoi ASEM, tj.: ciągły wzrost popula-

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ R. Jakimowicz, *Stosunki Polski z krajami Azji Północno-Wschodniej w latach 1990–2007*, [w:] *Polskie niepodległości. Wzję państwa i społeczeństwa w okresach przełomów 1918–1945–1989*, red. J. Faryś, P. Słowiński, T. Sikorski, Gorzów Wielkopolski 2009, s. 391–406.

⁵¹ *Tytułem wstępu: jaki kryzys*, [w] *Trzęsienie kapitalizmu, czyli jak zaczął się kryzys i czym się skończy*, „Polityka” 2012, wydania specjalne nr 1, s. 4.

cji światowej, degradacja środowiska naturalnego, szybkie uszczuplanie bogactw naturalnych i osłabianie zasięgu ekologicznych możliwości, które stają się coraz bardziej znaczące w wielu krajach i regionach świata. Na te wyzwania można odpowiedzieć skutecznie poprzez realizowanie pilnego zadania, jakim jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju w skali światowej⁵². Partnerzy ASEM wyrazili gotowość do umacniania współpracy w tej kwestii. Przez zrównoważony rozwój rozumie się, odwołując się do ustaleń szóstego ASEM, realizację kluczowej polityki ASEM w kolejnej dekadzie XXI w., szczególnie na takich płaszczyznach, jak: milenijne cele rozwoju, zmiana klimatu, środowisko i energia, co zostało podkreślone w punkcie 6 deklaracji⁵³.

W części deklaracji, zatytułowanej „Cele milenijnego rozwoju” (*The Millennium Development Goals*), zwrócono szczególną uwagę na problem światowego ubóstwa, który pogłębia się przez wzrost cen żywności, a te z kolei czynią zupełnie nieefektywnymi wysiłki na rzecz jego redukcji. W związku z tym kraje członkowskie ASEM wzywają do pełnej skoordynowanej odpowiedzi i wszechstronnej strategii, aby podjąć tę kwestię w zintegrowany sposób, przez praktyczną współpracę w celu stabilizacji rynków artykułami spożywczymi. Dalej partnerzy ASEM wzywają m.in. do rozwoju współpracy i popierania produkcji rolniczej, ułatwień handlowych i transferu technologii⁵⁴. Aby zrealizować te i inne cele, przy uznaniu głównej roli Narodów Zjednoczonych w koordynowaniu międzynarodowej współpracy rozwoju, członkowie ASEM nawołują kraje rozwinięte do podniesienia wielkości zasobów na rzecz rozwoju i pełnego zobowiązania się do wykorzystywania 0,7% ich dochodu narodowego brutto (*gross national income* – GNI), w 2015 r. w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej i podniesienia jej efektywności. Ponadto podkreślają, że ASEM służy jako ważne uzupełnienie tych wysiłków na globalnym poziomie. Szczególnie widoczne jest to przez wprowadzone inicjatywy międzyrządowe i wielosektorowe⁵⁵.

W odrębnej części deklaracji obszernie została omówiona kwestia zmiany klimatu i bezpieczeństwa energetycznego. Odniesiono się w niej m.in. do protokołu z Kyoto i balijskiego planu działania. Podkreślono ogromne znaczenie konieczności redukcji emisji gazów cieplarnianych, a przy tym ważną kwestię pomocy finansowej i transferu technologii dla krajów rozwijających się. W kolejnej części deklaracji bardzo szeroko została omówiona kwestia spójności społecznej.

We wspomnianym dokumencie wyrażono także niepokój dotyczący wpływu rozprzestrzeniającego się na globalną gospodarkę międzynarodowego kryzysu finansowego. Szczególnie niepokojące są zagrożenia, jakie niósł on dla stabilizacji finansowej i rozwoju gospodarczego krajów Azji i Europy. Liderzy wyrazili na-

⁵² *Beijing Declaration on Sustainable Development*, www.modelasem.org/resources/declaration/ [09.04.2012].

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

dzieję pokonania tego kryzysu przy użyciu stanowczych decyzji i innych efektywnych poczynań. Odwołali się także do szeroko rozumianej społeczności międzynarodowej. Docelowym efektem podjętych zadań miała być odbudowa zaufania do rynku, stabilizacja globalnych rynków finansowych i promowanie globalnego wzrostu gospodarczego⁵⁶. W kolejnym punkcie liderzy doszli do wniosku, że Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF) powinien odegrać decydującą rolę w udzieleniu pomocy krajom poważnie doświadczonym przez kryzys, oczywiście jeśli zwróca się z taką prośbą⁵⁷. Zarówno ten kryzys, jak i europejski, trwający od 2010 r., przyczyniły się do przywrócenia autorytetu IMF. Bardzo ważną kwestią było zaakcentowanie konieczności poprawy nadzoru i regulacji prawnych wszystkich finansowych „aktorów”, a w szczególności ich odpowiedzialności. Wszystkie kraje zostały też wezwane do prowadzenia odpowiedzialnej i rozsądnej fiskalnej oraz finansowej polityki nadzoru, zwiększania transparentności, umocnienia nadzoru i poprawy mechanizmów kryzysowego zarządzania. Tego typu działania miały służyć utrzymaniu własnej gospodarczej stabilności i stabilizacji rynków finansowych zagrożonych państw. Wreszcie zobowiązano się, w kolejnym punkcie, do przedsięwzięcia efektywnych i wszechstronnych reform międzynarodowych systemów monetarnych i finansowych⁵⁸.

Należy też wspomnieć o akcencie polskim w trakcie szczytu. Polska, wraz z Danią i Indonezją, reprezentowała tzw. trójkę odpowiedzialną za prace nad ochroną klimatu. Delegacji polskiej przewodniczył premier Donald Tusk, duńskiej premier Andersen Fogh Rasmussen, indonezyjskiej prezydent Susilo Bambang Yudhoyono. Premier Tusk podkreślił wówczas w Pekinie, że kryzys finansowy na świecie nie może służyć jako pretekst do opóźniania prac nad ochroną klimatu. Zaznaczył istotną kwestię, że trójka dołoży wszelkich starań, aby na planowanej konferencji klimatycznej w Poznaniu, została wypracowana formuła, dzięki której państwa rozwijające się, państwa węglowe (w tym oczywiście Polska), w wypracowanym projekcie ochrony klimatu znajdą zarówno szanse gospodarcze, jak i finansowe, a nie groźby w przypadku niedopełnienia warunków⁵⁹. Odnosząc się do kryzysu finansowego, premier Tusk podkreślił, że decyzje o wymiarze globalnym, mogą przyczynić się do zatrzymania kryzysu finansowego. Przy tym nie omieszczał też podkreślić, że w Polsce nie ma żadnego istotnego objawu takiego kryzysu, a system finansowy i bankowy jest bardzo stabilny⁶⁰.

Ostatni, ósmy, szczyt ASEM odbył się 4–5 października 2010 r. w Brukseli. Pojawili się na nim po raz pierwszy przedstawiciele Australii, Rosji i Nowej

⁵⁶ *Statement of the Seventh Asia-Europe Meeting on the International Financial Situation. ASEM VII – Seventh Asia-Europe Meeting Beijing, October 21 2008*, www.modelasem.org/resources/declaration [09.04.2012].

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Tusk w Chinach: Kryzys finansowy nie może opóźnić prac nad ochroną klimatu*, www.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5844574,... [28.02.2012].

⁶⁰ *Ibidem*.

Zelandii, poza 10 członkami Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) i czterech państw Azji Wschodniej – Chin, Japonii, Korei Południowej i Mongolii oraz Indii, Pakistanu i Sekretariatu ASEAN. Natomiast ze strony europejskiej pojawili się szefowie 27 państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. W sumie w spotkaniu wzięło udział 48 podmiotów ASEM. Równolegle zorganizowano spotkania uzupełniające proces ASEM, m.in. Azjatycko-Europejskie Partnerstwo Parlamentarne (Asia-Europe Parliamentary Partnership), Forum Narodów Azja–Europa (Asia-Europe People’s Forum), Azjatycko-Europejskie Forum Biznesu (Asia-Europe Business Forum)⁶¹.

Szczyt w Brukseli zakończył się przyjęciem „Deklaracji przewodniczącego ASEM na temat szczęścia i powagi” (*ASEM Chair’s Declaration on happiness and dignity*) i „Deklaracji ASEM 8 na temat umacniania efektywności globalnego zarządzania gospodarczego” (*ASEM 8 Declaration on strengthening the efficiency of global economic governance*)⁶². Na spotkaniu zaakceptowano 16 podjętych inicjatyw, które miały przyspieszyć współpracę w wielu dziedzinach, w takich jak: bezpieczeństwo żywności, transport, zarządzanie lasami, źródła wody, czy rozwój i edukacja⁶³.

W trakcie dwudniowego spotkania liderzy ASEM omówili m.in. sposoby umacniania efektów globalnych mechanizmów gospodarczych oraz regionalne kwestie dotyczące środków w poprawianiu wydajności współpracy w ramach ASEM. Dostrzegli słabe punkty systemu finansowego, wliczając w jego zakres wysokie zadłużenia publiczne i globalny brak równowagi, co skłoniło ich do zobowiązania stymulowania wzrostem i wprowadzeniem modeli zrównoważonego wzrostu. Także przezwyciężeniu globalnego kryzysu gospodarczego i przygotowania się do okresu pokryzysowego służyć ma umocnienie współpracy zarówno w ramach społeczności międzynarodowej, jak i ASEM. Podniesione zostało także duże znaczenie roli efektywnego działania operacyjnego G-20⁶⁴. Największa uwaga została skoncentrowana na kwestii zrównoważonego wzrostu, w związku z tym liderzy podjęli kilka ważnych decyzji. Należy tu podkreślić, że zrównoważony wzrost ma obejmować rozwój gospodarczy i społeczny oraz ochronę środowiska naturalnego. Wysunięte zostały dwie inicjatywy: Forum ASEM na temat zielonego wzrostu oraz Forum ASEM na temat sieci bezpieczeństwa społecznego, które były chwalone szczególnie przez Wielką Brytanię, Niemcy, Holandię, Finlandię i Koreę⁶⁵.

⁶¹ *ASEM 8 Summit from 4 October 2010 to 5 October 2010*, www.eutrio.be/asem-8-summit [01.02.2012].

⁶² *Eighth Asia-Europe Meeting Concludes in Brussels*, www.english.vov.vn/Home/Eighth-AsiaEurope-Meeting-com... [24.02.2012].

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

Ponadto uwaga uczestników szczytu została skoncentrowana na kwestiach globalnych, takich jak: naturalne klęski żywiołowe, bezpieczeństwo, terroryzm, piractwo i konflikty zbrojne. Omówione zostały także konkretne środki mające służyć wzrostowi efektywności współpracy ASEM i podniesienia statusu forum⁶⁶. W Brukseli zdecydowano, że kolejny szczyt, dziewiąty, ma odbyć się w 2012 r. w stolicy Laosu – Vientiane⁶⁷. Po ceremonii zamknięcia szczytu liderzy zostali zaproszeni na wystawę: „Droga do Azji – 2 500 lat Azjatycko-Europejskiej wymiany”.

Zadłużenie publiczne i globalny brak równowagi, który był tu zasygnalizowany, został wyraźnie dostrzeżony przez liderów ASEM. Wymienione problemy oraz ich przyczyny dotyczą zarówno kraje azjatyckie, jak i europejskie, co jest szczególnie widoczne w ostatnich latach. Na przykład Japonia, obecnie trzecia co do wielkości gospodarka świata, po Stanach Zjednoczonych i Chinach, odnotowała w czwartym kwartale 2011 roku spadek poziomu PKB aż o 2,3% w ujęciu rocznym. Przyczynami zmniejszania się gospodarki japońskiej były: kryzys w strefie euro i wciąż słaby wzrost w Stanach Zjednoczonych, które ograniczyły popyt na japońskie towary. Rynek europejski i amerykański są najważniejszymi odbiorcami produktów japońskich. Co więcej, należy odnotować, że Japonia w 2011 r. po raz pierwszy od ponad trzydziestu lat zanotowała deficyt w handlu zagranicznym rzędu 32 mld dolarów. Spowodowały go klęski żywiołowe w Tajlandii. Natomiast trzecim czynnikiem jest ciągła aprecjacja jena do dolara amerykańskiego, co przyczynia się do mniejszej konkurencyjności towarów japońskich⁶⁸. Waluta japońska od kwietnia 2011 r. zyskała na wartości 7%, a japoński bank centralny nie ma praktycznie pola manewru, ponieważ stopy procentowe znajdują się na poziomie 0–0,1%. Największą piętą achillesową gospodarki japońskiej jest jej dług publiczny, który na koniec 2011 r. wyniósł 220,3% PKB Japonii (5 bln 438 mld dolarów wynosiło japońskie PKB za 2011 r.)⁶⁹. Nie należy przy tym zapominać o tsunami i katastrofie elektrowni jądrowej w Fukushima, które wydarzyły się w marcu 2011 r. Według Banku Światowego, była to „najkosztowniejsza w dziejach ludzkości” katastrofa, która przyniosła straty rzędu 235 mld dolarów⁷⁰.

Problem długu publicznego również boleśnie dotyka gospodarki krajów Unii Europejskiej, choć nie w tak wysokim stopniu, jak Japonii. Dług publiczny Unii Europejskiej w trzecim kwartale 2011 r. osiągnął poziom 82,2% (zadłużenie USA przekroczyło 100% PKB w tym roku). Wśród wszystkich krajów UE-27 najbardziej zadłużona jest Grecja, której dług osiągnął pułap 159,1% PKB i dalej narasta.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Nation Lauds Role Player by ASEM*, www.vienamsnews.vn/Politics-Laws/212082/Nation-1... [01.02.2012]. 9 szczyt ASEM planowany jest na 5–6 listopada 2012 r., www.kpl.net.la/english/news/newsrecord/20112/JJanuar... [18.04.2012].

⁶⁸ *Kryzys strefy euro i słaby jen uderzają w gospodarkę*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 14 lutego 2012.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Japonia musi zmienić model rozwojowy*, www.obserwatorfinansowy.pl/2012/01/26/japonia-mus... [21.04.2012].

Po Grecji najbardziej zadłużoną gospodarką w Europie są Włochy – 119,6% PKB, następnie Portugalia – 110,1% PKB, na czwartym miejscu pojawia się Irlandia – 104,9% PKB⁷¹. Tylko 13 państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polska, spełniało limity zadłużenia nałożone przez Komisję Europejską, tj. poniżej 60% PKB. Polski dług publiczny wyniósł w trzecim kwartale 2011 r. 55,9%⁷². Tak dobry wynik, pomimo kryzysu w strefie euro i wcześniejszego, który wybuchł w USA w 2008 r., wiąże się z poprawną polityką budżetową, m.in. hamulcem dla nieograniczonego zwiększania deficytu zapisanym w polskiej konstytucji z 1997 r. (w rozdz. IX – Finanse publiczne, pkt 5: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”)⁷³. Polska z powodu wybuchu kryzysu finansowego w strefie euro, jako w zasadzie jedyny kraj UE, nie wpadła w recesję, o czym świadczy m.in. dodatni wzrost PKB i zwiększenie wartości obrotów towarowych. W 2010 r. wartość obrotów handlowych wyniosła 254 mld 561,5 mln euro, by w następnym osiągnąć 286 mld 210,7 mln euro. Wzrost był znaczący, gdyż wyniósł 31 mld 649,7 mln euro⁷⁴. Nasuwa się tu refleksja, że dzięki trwającemu kryzysowi finansowemu w Europie, brakiem w wielu krajach poprawnej dyscypliny budżetowej, polska gospodarka została dostrzeżona i to w znaczeniu pozytywnym, m.in. przez Niemcy – lokomotywę gospodarczą Europy⁷⁵. Ponadto wiarygodność Polski została wzmocniona przez decyzję władz polskich z 19 kwietnia 2012 r., o dofinansowaniu Międzynarodowego Funduszu Walutowego kwotą 6,27 mld euro (8 mld dolarów)⁷⁶. Na koniec lipca 2011 r., według Narodowego Banku Polskiego (NBP), polskie rezerwy walutowe wynosiły 74,7 mld euro. Decyzja polskich władz wiąże się z postanowieniem grudniowego szczytu UE, zgodnie z którym 200 mld euro trafi do MFW. Fundusz w tej wysokości jest przeznaczony na pomoc zadłużonym gospodarkom unijnym, przy czym 150 mld euro miałyby pochodzić od krajów strefy euro, natomiast pozostałe 50 mld euro od państw spoza eurolandu, w tym z Polski⁷⁷. Do Funduszu zamierza dołożyć się także Japonia – 50 mld dolarów. Należy tu zwrócić uwagę na ocenę ekonomistów AXA Investment Managers, według której jeszcze w grudniu 2011 r. prawdopodobieństwo rozpadu strefy euro wynosiło 25%, natomiast obec-

⁷¹ *Najbardziej i najmniej zadłużone kraje w Europie – zobacz ranking*, www.forsal.pl/artuku-ly/591408,najbardziej_i_najmniej_zadl... [20.04.2012].

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2003, wyd. 6, s. 107.

⁷⁴ *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski 2011 r., dane wstępne w mln euro*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, luty 2012, www.mg.gov.pl/Analizy+i+prognozy/HANDEL+ZAGRANICZNY.

⁷⁵ W. Smoczyński, *Ile Niemca w Polaku*, „Polityka”, 18–24 kwietnia 2012.

⁷⁶ *Polska wyklada 8 miliardów na stół*, www.biznes.interia.pl/raport/kryzys_w_usa/news/polska-wy... [21.04.2012].

⁷⁷ *Ibidem*.

nie wynosi poniżej 5%⁷⁸. Podkreślają oni ponadto, że na dziś perspektywy dla globalnej gospodarki są pozytywne, a składają się na to trzy przesłanki. Po pierwsze, według najnowszych danych uwidoczniło się ponowne przyspieszenie w handlu światowym i światowej produkcji przemysłowej. Po drugie, sytuacja w USA ciągle się poprawia. Po trzecie, gospodarka strefy euro stabilizuje się, co nie oznacza jeszcze braku ryzyka dla krajów peryferyjnych⁷⁹. Niemniej Bank Światowy ostrzegał na początku 2012 r., że długi Europy mogą wymykać się spod kontroli do 2030 r. Oznaczać to może erozję wiarygodności Europy i osłabić jej rolę na świecie, co z kolei wzmocniłoby pozycję gospodarek wschodzących⁸⁰. Ciekawym uzupełnieniem raportu Banku Światowego może być raport Azjatyckiego Banku Rozwoju, który jesienią 2011 r. przedstawił wizję rozwoju kontynentu do połowy obecnego stulecia – „Azja 2050”. Zakłada się w niej, że w ciągu najbliższych czterdziestu lat Azja dogoni Europę i Amerykę Północną pod względem dobrobytu. Zostanie znacząco podniesiony poziom życia 3 mld ludzi, a PKB Azji wzrośnie z 27% światowego PKB w 2010 r. do 51% w 2050 r. Dalej autorzy raportu zaznaczają: „Azja odzyska dominującą pozycję w globalnej gospodarce, jaką zajmowała do rewolucji przemysłowej, jakieś 250 lat temu”. Można określić ten scenariusz jako Wiek Pacyfiku. Niemniej kraje azjatyckie stoją wobec zbyt wielu poważnych zagrożeń, aby ta wyjątkowo optymistyczna wizja mogła się spełnić⁸¹.

Po próbie przeanalizowania problemów i wyzwań, wobec których stanęła ASEM, nasuwa się kilka wniosków. Po pierwsze, ASEM jest wytworem obecnego procesu globalizacji, który zaczął dynamicznie się rozwijać od przełomu lat 80. i 90. XX w. Globalizacja stwarza ogromne możliwości realizacji oczekiwań wielu podmiotów, w tym również państw, organizacji i forów ponadnarodowych. Ponadto od globalizacji nie można uciec, ponieważ wiele problemów i wyzwań przyjęło charakter transnarodowy. Po drugie, globalizacja stała się elementem trwałym współczesnych stosunków politycznych, społecznych, gospodarczych i związanych z polityką bezpieczeństwa, ponieważ rozwój najnowszych technologii przekroczył „masę krytyczną”, która nie pozwala rozwijać się w odosobnieniu czy nawet w regionie. Nie można zatem mówić o zakończeniu procesu globalizacji w dającej się przewidzieć perspektywie, co niesie z sobą określone konsekwencje. Po trzecie, kryzysy gospodarcze zarówno azjatyckie, amerykański, jak i europejski, uświadamiają coraz wyraźniej konieczność generowania wspólnego wysiłku w ich zwalczaniu. Poza tym dotkliwość współczesnych kryzysów finansowych i gospodarczych związana jest z coraz większą współzależnością partnerów gospodarczych, czy to w stosunkach bilateralnych, czy multilateralnych w ramach ASEM. Wystarczy chociażby wspomnieć, że wartość wymiany handlowej między

⁷⁸ www.biznes.interia.pl/finanse-osobiste/news/czarny-scenairu... [21.04.2012].

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Najbardziej i najmniej zadłużone kraje w Europie...*

⁸¹ Więcej na temat tych zagrożeń zob.: *Azja przesądzi o rozwoju gospodarczym świata a Chiny – Azji*, www.obserwatorfinansowy.pl/2012/04/18/azja-przesa... [21.04.2012].

UE a Chinami, jednym z członków ASEM, wynosi około miliarda euro dziennie, co napędza zatrudnienie, wzrost gospodarczy i innowacje⁸². Natomiast PKB ASEAN w 2010 r., według danych MFW, wyniosło 1 bln 800 mld 349 mln dolarów. Po czwarte, na obecnym etapie nie jest potrzebna szybka instytucjonalizacja procesu ASEM. Dzięki jej brakowi bardziej elastycznie można walczyć ze starymi i nowymi zagrożeniami i pokusić się o budowanie skutecznych mechanizmów służących zrównoważonemu wzrostowi obejmującemu rozwój gospodarczy i społeczny oraz ochronę środowiska naturalnego.

Abstract

ASEM in Comparison to the Problems and Challenge in the First and the Second Decade of the 21st Century in the Context of Crisis of European Union

This article is focused on ASEM summits and the problems and challenge that the summits face. Since the last decade of the 20th century this forum has been accompanied by financial and economic crises, which as well as ASEM itself, are an integral element of the current stage of globalization. As a result of the fact that development of the latest technologies exceeded “critical mass” (which does not allow a development of contemporary and international relations of any entity separately), the importance of ASEM summits and its other forums is going to increase. The greatest challenge of that forum, which operates globally, is a consequent realization of such a model of sustainable development that will serve all the entities of international relations, and simultaneously, it will radically limit old and new threats. Regular ASEM summits are necessary nowadays, because as it has already been mentioned in this article, the process of ASEM might die out.

⁸² *Szczyt UE–Chiny w Pekinie – 14 lutego 2012 r.*, www.ec.ueropa.eu/news/external_relations/120216_pl.htm [21.04.2012].

Marcin Lason

IMPLIKACJE KRYZYSU STREFY EURO DLA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UE

Wprowadzenie

Kryzys finansowy jest tematem wielu badań, podejmowanych już od chwili jego wybuchu, a zintensyfikowanych w związku z koncentracją negatywnych zjawisk w państwach strefy euro. Kryzys zadłużeniowy, który dotknął szczególnie południowe kraje strefy euro, nie jest bowiem tylko problemem gospodarczym. Jego konsekwencje wykraczają daleko poza ten aspekt – nieprzypadkowo pod znakiem zapytania postawiono proces dalszej integracji, a niektórzy zaczęli wieszczyć nie tylko rozpad strefy euro, ale i samej Unii Europejskiej. W ten sposób otwarte pozostają pytania o polityczną przyszłość Unii i tych jej członków, w których kryzys przyczynił się do zmiany rządów i prowadzonej przez nie polityki. Ma ona swoje odbicie także w zakresie współpracy na rzecz bezpieczeństwa państw członkowskich. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony może szczególnie silnie odczuć skutki kryzysu, gdyż nawet bez niego państwom członkowskim trudno było przeznaczać wysokie nakłady na siły zbrojne i funkcjonowanie tej polityki.

Zamierzeniem autora jest ukazanie wpływu kryzysu zadłużeniowego strefy euro na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE, zarówno w zakresie wydatków wojskowych, jak i w wymiarze instytucjonalnym, szczególnie w kontekście konieczności utrzymania odpowiedniej pozycji Unii Europejskiej w ewoluującym systemie międzynarodowym. Europa tracąca na znaczeniu może nie mieć innego wyjścia, jak zintensyfikować integrację, by móc występować jako globalny, liczący

się gracz. Ze względu na zakres problematyki, autor skoncentrował się na przykładach ilustrujących istniejące problemy i wyzwania stojące przed WPBiO UE.

Temat ten nie doczekał się jeszcze wielu opracowań naukowych. Dostępne są tylko nieliczne analizy i artykuły naukowe, które wycinkowo odnoszą się do tej problematyki. Spośród szerszych opracowań warto przywołać analizę przygotowaną dla Parlamentu Europejskiego przez C. Möllinga i S. C. Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence* (Brussels 2011). Dlatego rozważania autora oparte zostały przede wszystkim na różnego rodzaju źródłach, w szczególności danych publikowanych przez Europejską Agencję Obrony (European Defence Agency – EDA), Departament Obrony USA (United States Department of Defence) i wybrane dokumenty Unii Europejskiej.

Kryzys a nakłady na siły zbrojne państw strefy euro

Niezależnie od zapisów traktatowych, o których będzie jeszcze mowa, nie ulega wątpliwości, że o realnych zdolnościach Unii Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), decydują nakłady na obronność ponoszone przez poszczególne państwa. Siły zbrojne krajów członkowskich stanowią podstawę efektywności UE w przewidywanych przez nią celach i zadaniach w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

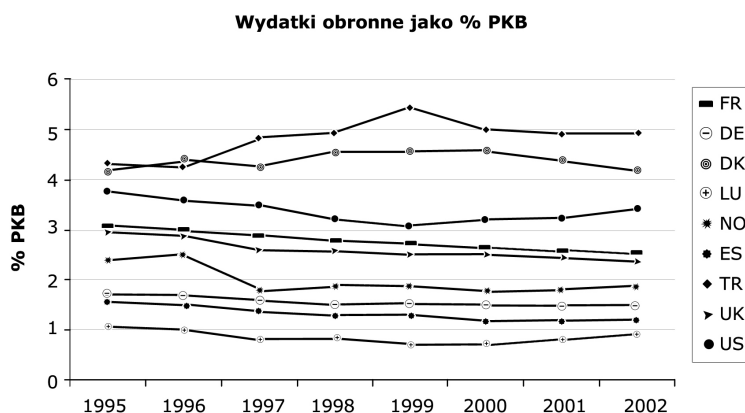
Zgodnie z zapisami traktatu z Lizbony, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony ma zapewnić zdolności cywilne i wojskowe na rzecz wykonywania misji poza granicami Unii w celu zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, w szczególności zaś dla utrzymania pokoju i zapobiegania konfliktom. Ważne jest odwołanie się do przestrzegania zapisów Karty Narodów Zjednoczonych, oznacza to bowiem konieczność pełnej zgodności podejmowanych działań z prawem międzynarodowym. Potencjalne operacje Unii, o których przeprowadzeniu decyduje Rada Unii Europejskiej, mogą dotyczyć, w szczególności, rozbrojenia, walki z terroryzmem, zapobieganiu konfliktom i utrzymywaniu pokoju, ratownictwa i zadań humanitarnych, działań bojowych w ramach reagowania kryzysowego (w tym stabilizacja obszarów pokonfliktowych, jak i samo zaprowadzanie pokoju) i doradztwa wojskowego. Widać tu zatem olbrzymi, potencjalny, zakres operacji Unii Europejskiej i nie ulega wątpliwości, że do ich realizacji konieczny jest odpowiedni potencjał wojskowy, szczególnie tzw. sił szybkiego reagowania. Państwa unijne nim nie dysponowały, o czym przekonywali jeszcze w 2005 r. autorzy analizy amerykańskiego ośrodka badawczego Center for Strategic and International Studies, odwołującej się do opinii amerykańskiego generała Jamesa Joyce'a. Zgodnie z nią, w siłach zbrojnych państw europejskich jedynie 3–4% stanowią siły szybkiego reagowania gotowe m.in. do działań ekspedycyjnych¹. Autorzy podkre-

¹ M. A. Flournoy, J. Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Washington 2005, s. 19.

śląją szczególnie braki związane z możliwością działań ekspedycyjnych i brakami wcielania w życie w armiach europejskich kosztownej „Rewolucji w sprawach wojskowych” (*Revolution in Military Affairs* – RMA)². Dostrzegają wprowadzenie liczne projekty i działania unijne na rzecz rozwoju potencjału Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (prowadzone operacje cywilne i wojskowe, tworzone instytucje itp.), jednak wskazują na ich małą efektywność³. Warto tu sięgnąć do przekonującego porównania, przywołanego przez Javiera Solanę – członkowie Unii dysponując wspólnie drugimi co do wielkości siłami zbrojnymi na świecie, mogą niecałe 5% z nich skierować do operacji reagowania kryzysowego, kluczowych dla zapewnienia pokoju na świecie⁴. Wskazuje, że konieczna jest olbrzymia w swej skali transformacja sił zbrojnych państw europejskich, z ciężkich, do lekkich sił szybkiego reagowania, zdolnych do działania w sytuacjach kryzysowych. Olbrzymia, a więc i kosztowna.

Jednak wydatki na siły zbrojne w państwach europejskich od zakończenia zimnej wojny realnie malały (z pewnymi wyjątkami). Trend ten nie był korzystny, biorąc pod uwagę wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego i unijne ambicje. Wykres poniżej ilustruje omawiany problem.

Wykres 1. Udział wydatków na obronę w PKB w latach 1995–2002



Źródło: *Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense*, Chapter II: Country Contributions and Regional Overview, July 2003, www.defense.gov.

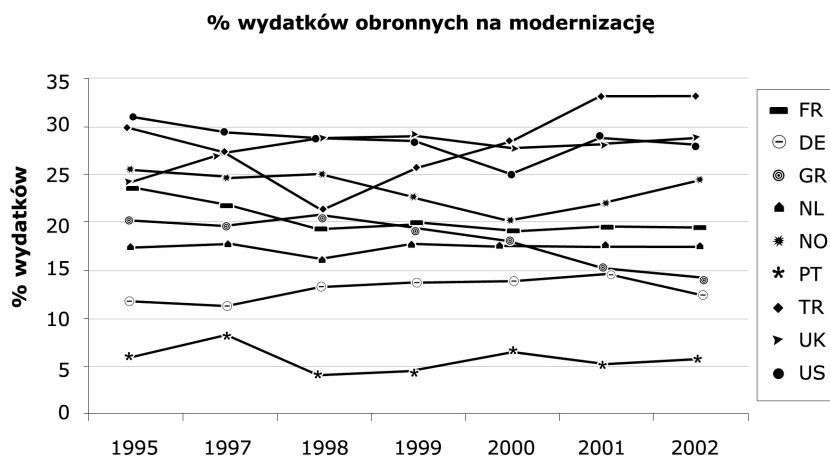
² Na temat RMA w literaturze polskiej zob. np.: Ł. Kamieński, *Technologia i wojna przyszłości. Wokół nuklearnej i informacyjnej rewolucji w sprawach wojskowych*, Kraków 2009.

³ Zob. szerzej: M. A. Flournoy, J. Smith, *European Defense Integration...*, s. 54–64.

⁴ J. Solana, *Europe should Pool Its Defense Resources*, „London Financial Times”, 23.05.2005, www.ue.eu.int.

Jak widać, do wyjątków można zaliczyć Francję czy Norwegię. Takim wyjątkiem pozostaje także Polska. Związane jest to z określonymi ambicjami i koniecznością, przed jaką stawały te państwa (np. w związku z członkostwem w NATO, aspiracjami mocarstwowymi itd.). Niestety, stosunkowo mała część środków, także w wypadku tych państw, inwestowana była w modernizację sił zbrojnych, bez której trudno mówić o realizacji wyżej wymienianych zadań, zapisanych także w traktacie lizbońskim, co widać na wykresie 2.

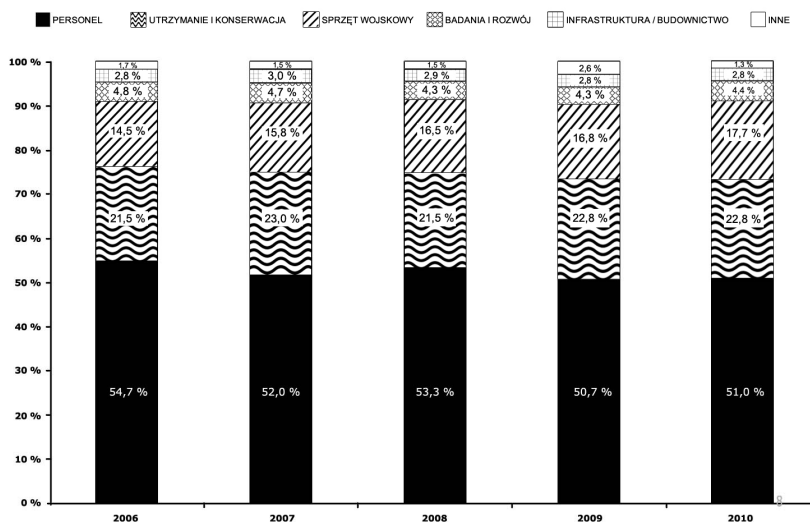
Wykres 2. Udział wydatków na modernizację sił zbrojnych



Źródło: *Report on Allied Contributions to the Common Defense...*

Wykres pokazuje także pewne wyjątki, jak np. Wielka Brytania czy Turcja, jednak średnio 13% środków przeznaczanych na obronę kierowano na modernizację armii, podczas gdy 44% pochłaniało utrzymanie ludzi. Nie mogą więc dziwić trudności, jakie napotykała Unia Europejska w realizacji zadań związanych z WPBiO jeszcze przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego i kryzysem zadłużeniowym strefy euro. Trudno także nie wnioskować, że w jego efekcie sytuacja może się w tym względzie poprawić, skoro oszczędności, wybrane jako główny sposób wychodzenia z kryzysu, nie mogą ominąć i sfery obronności. Problem ten ilustruje kolejny wykres.

Wykres 3. Struktura wydatków na obronę w Unii Europejskiej



Źródło: EDA, *Additional Defence Data 2010* (All EU Member States except Denmark participate in EDA), Brussels, 16.12.2011, www.eda.europa.eu.

Jak widać, średnio ponad 50% wydatków obronnych pochłania utrzymanie personelu, przy czym zdarzają się państwa, w których udział ten jest znacznie wyższy. Zatrważająco niskie są natomiast wydatki na badania i rozwój (*Defence R&D – Research and development*), które niezmiennie wynoszą nieco ponad 4%. Oznacza to, że wypełnienie luki w obronności, jaka istnieje między USA a Europą długo jeszcze nie będzie możliwe. Stawia to także pod znakiem zapytania skuteczność tej niezbędnej wielkiej transformacji europejskich sił zbrojnych, której test nastąpił podczas operacji NATO w Libii. Okazało się, że siły zbrojne państw europejskich nie były w stanie prowadzić jej samodzielnie, konieczne było zaangażowanie USA i przejęcie odpowiedzialności przez NATO. Wycofanie się z operacji zbrojnych przez Amerykanów było krótkotrwałe, bo już po 20 kwietnia 2011 r. sięgnięto ponownie po ich unikatowe zdolności (w szczególności samoloty bezzałogowe). USA musiały także wziąć na siebie większość wsparcia informacyjnego i logistycznego, podkreślano także braki w siłach powietrznych państw europejskich, nawet w zapasach amunicji. Było to dowodem na brak sił zbrojnych państw europejskich, co skrytykowały, a wręcz Europie wytknęły Stany Zjednoczone⁵. Okazją ku temu była odbywająca się w lutym 2012 r. coroczna Konferencja Bezpieczeństwa w Mona-

⁵ Zob. np. J. Dempsey, *U.S. Sees Europe as Not Pulling Its Weight Militarily*, „The New York Times”, 06.02.2012, www.nytimes.com.

chium. Odwołując się do danych NATO wskazano, że głównym powodem problemów europejskich są ograniczane nakłady na obronność. Zgodnie z przytaczanymi statystykami, wydatki obronne europejskich członków NATO zmniejszyły się z 314 mld dolarów w 2008 r. do 275 mld w 2010 r. (o ok. 12%)⁶. Biorąc zaś pod uwagę, że większość europejskich członków NATO należy do Unii, można stwierdzić, że jest to także jej problem. Christian Mölling, ekspert niemieckiej Fundacji Nauka i Polityka, współautor wspomnianego wyżej raportu dla Parlamentu Europejskiego, podkreślał, oprócz kwestii wydatków, problemem jest także prymat interesów narodowych i fałszywe pojmowanie suwerenności przez państwa unijne. Nawet Francja i Wielka Brytania musiały polegać na sobie i wsparciu z USA i innych sojuszników z NATO oraz spoza Europy, by przeprowadzić operację w Libii. Żaden europejski kraj nie jest zdolny zrobić tego samodzielnie. Przestrzega także, że zmniejszanie wydatków na obronność może doprowadzić do marginalizacji europejskiego przemysłu obronnego i Europa będzie zmuszona do importowania sprzętu wojskowego⁷. Wykres 4 ilustruje wysokość wydatki na obronność w Unii.

Tabela 4. Udział wydatków na obronę w PKB w latach 2006–2010

Wydatki obronne	2006	2007	2008	2009	2010	2009-2010 % zmiana
Całkowite	€ 201 miliard	€ 204 miliard	€ 201 miliard	€ 194 miliard	€ 194 miliard	- 0,2 %
Jako % PKB	1,78 %	1,69 %	1,64 %	1,67 %	1,61 %	- 4,1 %
Jako % wydatków rządowych	3,8 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,2 %	- 3,3 %
Na głowę mieszkańca	€412	€ 417	€ 409	€ 392	€ 390	- 0,4 %

Źródło: EDA, *Additional Defence Data 2010...*

Doskonale widać malejące nakłady na obronność. W tym kontekście opisywanie możliwości, jakie posiada Rada Unii Europejskiej w kontekście prowadzenia operacji, staje się w pewnym sensie jałowe. Nie idą bowiem za tym realne zdolności i wola polityczna państw członkowskich do ich tworzenia i wykorzystywania. Zauważyć jednak należy, że Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich określone zadanie, jeśli dane państwa mają wolę jego przeprowadzenia, jego założenia są ustalane z wysokim przedstawicielem UE do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a o realizacji informowana jest cała Rada. Traktat przewiduje

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

szczególne wsparcie członków na zasadzie solidarności, w wypadku ataku terrorystycznego i pomocy w wypadku agresji zbrojnej (co nie oznacza obecnie wspólnej obrony, ewentualnie w przyszłości – jeśli chciałyby tego państwa członkowskie, ani przejmowania roli NATO). Chętne państwa członkowskie mogłyby po spełnieniu określonych warunków sięgnąć po procedurę tzw. wzmocnionej współpracy i w ramach niej utworzyć system wspólnej obrony. Trudno jednak w najbliższej perspektywie przewidzieć tego typu kroki.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w dobie kryzysu ekonomicznego

Ograniczanie funduszy na obronność wpływa negatywnie na budowanie zdolności Unii Europejskiej w zakresie WPBiO. Przedstawione w pierwszej części tekstu dane nie pozostawiają wątpliwości w tym względzie. Biorąc przy tym pod uwagę perspektywę globalną i przypominając, że wydatki na obronność w Rosji i Chinach wzrastają, można stwierdzić, że utrzymywanie się tego typu tendencji w Unii będzie wpływało negatywnie na jej miejsce w świecie. Ograniczenia funduszy na realizację WPBiO mogą iść w parze z oszczędnościami czynionymi w poszczególnych państwach. Jako przykład przywołać można plan redukcji Bundeswehry o 40 tysięcy żołnierzy, który ma zostać zrealizowany do 2014 r.⁸ Zgodnie z nim, niemiecka armia ma liczyć 200 tysięcy żołnierzy, a oszczędności wynikające z wprowadzonych zmian sięgnąć kilku miliardów euro. Tego typu działania w sposób naturalny przyczyniają się do obniżenia zdolności wojskowych całej Unii i mogą narzucać styl działaniom związanym z WPBiO.

Ton, który wraz z ogłoszeniem zmian w amerykańskiej polityce obecności wojskowej na świecie, w efekcie których część wojsk USA zostanie wycofanych z Europy, może okazać się zgubny w dłuższej perspektywie czasowej. Osłabiona Europa nie byłaby bowiem zdolna nie tylko do reakcji na wydarzenia kryzysowe dziejące się w jej najbliższych otoczeniu (jak to faktycznie miało miejsce w Libii w 2012 r.), ale także przegrywałaby w rywalizacji z Rosją czy Chinami, których polityka w dłuższej perspektywie czasowej wydaje się mało przewidywalna. Wystarczy wziąć pod uwagę rywalizację o surowce naturalne i ekspansywną politykę Chin w tym zakresie oraz mocarstwowe ambicje Rosji. W takiej sytuacji najgorszym rozwiązaniem jest przyjęcie jako wyznacznika oszczędności w zakresie obronności uzasadnianych kryzysem ekonomicznym i bieżącymi problemami, np. związanymi z operacją w Afganistanie, w której uczestnicy wielu członków Unii Europejskiej.

Jednak ryzyko dla WPBiO nie jest związane tylko z wydatkami wywołanymi kryzysem ekonomicznym. Tkwi ono także w tym, jakie skutki polityczne on wywołał. Podstawowym problemem jest idea zawężania współpracy do grup

⁸ Niemcy: plan oszczędnościowy przyspiesza reformę Bundeswehry, 09.06.2010, www.osw.waw.pl.

krajów, które posiadają ku niej możliwości, co zresztą przewidują wspomniane już regulacje prawne. Idea formowania „twardego rdzenia” Unii w wymiarze ekonomicznym oznacza np. przeforsowanie idei decydowania przez państwa strefy euro we własnym gronie w kwestiach związanych ze wspólną walutą. W wymiarze obronności, zagrożenia pokazała dobitnie operacja w Libii, do której dążyły państwa europejskiej, przede wszystkim Francja i Wielka Brytania. Uznając, że dysponują wystarczającym potencjałem wojskowym, parły do interwencji zbrojnej, którą przeprowadziły ze wsparciem ze strony USA, a potem także innych sojuszników z NATO. W ten sposób wskazano na możliwy trend w zakresie WPBiO, groźny, bo rozbijający europejską solidarność. Niektórzy eksperci wskazywali, że takimi działaniami była też np. sprzedaż Rosji francuskich okrętów klasy Mistral⁹. Transakcja doszła jednak do skutku, ograniczane wydatki wpływają bowiem bezpośrednio na stan przemysłu obronnego, który musi poszukiwać nowych odbiorców i dostarczać towary, których wykorzystanie może nie być w interesie państwa, z którego pochodzą. O tym, że to potencjalne zagrożenie jest jednak realne, przekonano się w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej, kiedy Rosji brakowało właśnie tego typu okrętów desantowych. Umowa oznaczała ratunek dla francuskiej stoczni w Saint-Nazaire i jak podawano:

[...] budowa tylko dwóch okrętów klasy Mistral stanowi dla tej stoczni zysk w postaci 5 milionów godzin pracy oraz 1000 osób pracujących tam przez cztery lata¹⁰.

Powyżej sygnalizowane problemy skłaniają do sprawdzenia stanu wybranych instytucji i przedsięwzięć związanych z rozwojem WPBiO UE. Ze względu na rozległość problematyki, uwaga zostanie skoncentrowana na kilku przykładach, zaczynając od kwestii poruszanej powyżej. Chodzi mianowicie o rolę i znaczenie Europejskiej Agencji Obrony (EDA), do której zadań należy m.in.¹¹:

- poprawa zdolności obronnych UE, w szczególności w zakresie zarządzania kryzysowego,
- udział w ustalaniu celów rozwojowych i potencjału obronnego państw Unii oraz ocena wypełnianych przez nie zobowiązań z tym związanych,
- promowanie projektów wielostronnych dla osiągnięcia celów z zakresu rozwoju potencjału obronnego, koordynacja i zarządzanie tego typu projektami,
- promowanie harmonizacji potrzeb obronnych, w szczególności w zakresie zaopatrywania wojska,

⁹ Zob. np.: *USA do Francji: Nie sprzedawajcie Rosji okrętów Mistral*, 09.02.2010, www.wprost.pl. Zauważyć należy ponadto to, co wielu pomijało, że to akurat podczas francuskiej prezydentury w Unii Europejskiej wybuchła wojna rosyjsko-gruzińska, w której zakończenie musiała się zaangażować Francja. Trudno zatem nie podejrzewać, że Francuzi nie zdają sobie sprawy z ryzyka związanego z transakcją, jednak czas kryzysu ekonomicznego i polityczne kalkulacje sprawiają, że jest ono przez nich przyjmowane.

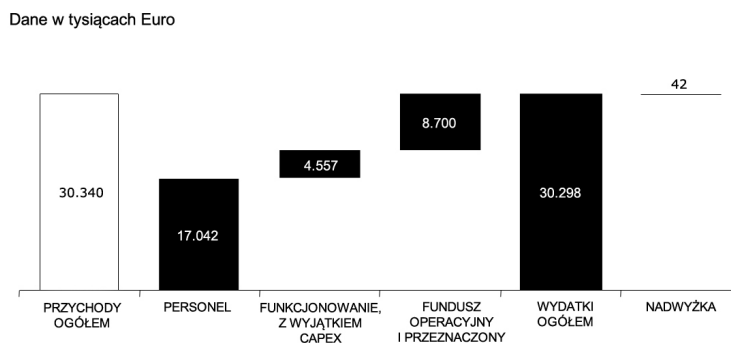
¹⁰ *Paryż finalizuje kontrowersyjny kontrakt*, 24.01.2011, www.money.pl.

¹¹ Zob. szerzej: *European Defence Agency*, www.eda.europa.eu.

- wspieranie badań technologicznych, planowanie i koordynowanie wspólnych badań w zakresie obronności, zarówno z punktu widzenia obecnych, jak i przyszłych potrzeb wojska,
- działania na rzecz wzmocnienia europejskiego przemysłu obronnego i poprawy efektywności wydatków w tym zakresie.

Ostatnie sprawozdanie finansowe EDA, opublikowane w 2011 r. i zawierające dane z 2010 r., przejrzysto opisuje funkcjonowanie tej instytucji. Wraz z niezbędnymi danymi tworzy to bazę do ewentualnych ocen¹². Na wstępie zauważyć należy, że budżet EDA, pomimo kryzysu nie ucierpiał, a nawet więcej, państwa członkowskie zdecydowały się na jego zwiększanie. Niestety, nie jest to budżet duży, a ze względu na skalę zadań i trzy główne cele, jakie zapisano – lepsze zdolności wojskowe, silniejszy przemysł zbrojeniowy i efektywne wydatkowanie środków podatników (z czym wiążą się działania na rzecz harmonizacji przepisów i zasad zakupów sprzętu wojskowego), można śmiało przypuszczać, że powinien być znacznie wyższy. Wielkość i strukturę wydatków budżetu EDA na rok 2010 przedstawia wykres 5.

Wykres 5. Wielkość i struktura budżetu EDA w 2010 r. (w mln euro)



Źródło: *European Defence Agency, 2010 Financial Report*, May 2011, s. 3, www.eda.europa.eu.

Większość wydatków pochłania utrzymanie personelu agencji, a na 48 realizowanych projektów przeznaczono jedynie 8,7 mln euro, zatem mniej niż jedną trzecią budżetu Agencji. Sytuacja w tym względzie pozostaje niezmienna, o czym świadczą informacje o strukturze wcześniejszych budżetów. Dla przykładu, w 2008 r. było to 27,6 mln euro, z czego 14,4 mln wydatków na personel, w 2007 r. 22,4 mln euro (12,6 mln na personel). Dane te pokazują także wzrost budżetu samej Agencji, zatem wydawać by się mogło, że nie cierpi ona ze względu na kryzys finansowy. Biorąc jednak pod uwagę projekty operacyjne i fakt, że ich wartość sięga zazwyczaj kilkudziesięciu czy kilkuset tysięcy euro, trudno mieć nadzieję na przełomowe efekty działalności tej instytucji (wartość tylko jednego

¹² *European Defence Agency, 2010 financial report*, May 2011, www.eda.europa.eu.

z 48 projektów sięgnęła 1 mln euro)¹³. Nie powinno więc dziwić, że Unia Europejska nie nadrabia luki, jaka dzieli ją w obronności w stosunku do USA. Mimo tych zastrzeżeń, Agencja odnosi pewne sukcesy, do których można zaliczyć realizację programów operacyjnych, takich jak proces tworzenia Europejskiej Floty Transportu Powietrznego (EATF), programowalne radio dla sił zbrojnych oraz wspólny program szkolenia pilotów śmigłowców. Do obecnych priorytetów Agencji zaliczono rozwój możliwości obronnych m.in. w następujących obszarach:

- zwalczanie zagrożeń IED (improvizowane ładunki wybuchowe, zwane potocznie w Polsce „ajdikami”),
- wsparcie medyczne prowadzonych operacji, w tym następstw zespołu stresu porażowego,
- wywiad, rozpoznanie i zwiad, szczególnie w zakresie tzw. Rewolucji w wojskowości (RMA),
- rozbudowa możliwości śmigłowców, niezbędnych na współczesnym polu walki, a których działania w armiach europejskich ograniczają braki sprzętowe i wyszkolenia pilotów,
- obrona przed cyberatakami,
- transport lotniczy.

Z przedstawionych priorytetów można wyciągnąć wniosek, że na ich kształt bezpośredni wpływ mają doświadczenia państw Unii z operacji w Afganistanie, oraz cel i zadania, jakie wiążą się z operacjami reagowania kryzysowego. Biorąc pod uwagę fakt, że Unia nie zdecydowała się na przejęcie odpowiedzialności za taką misję w wypadku Libii, a pozostawiła ją NATO, można przyjąć, że nie jest jeszcze gotowa na taką działalność.

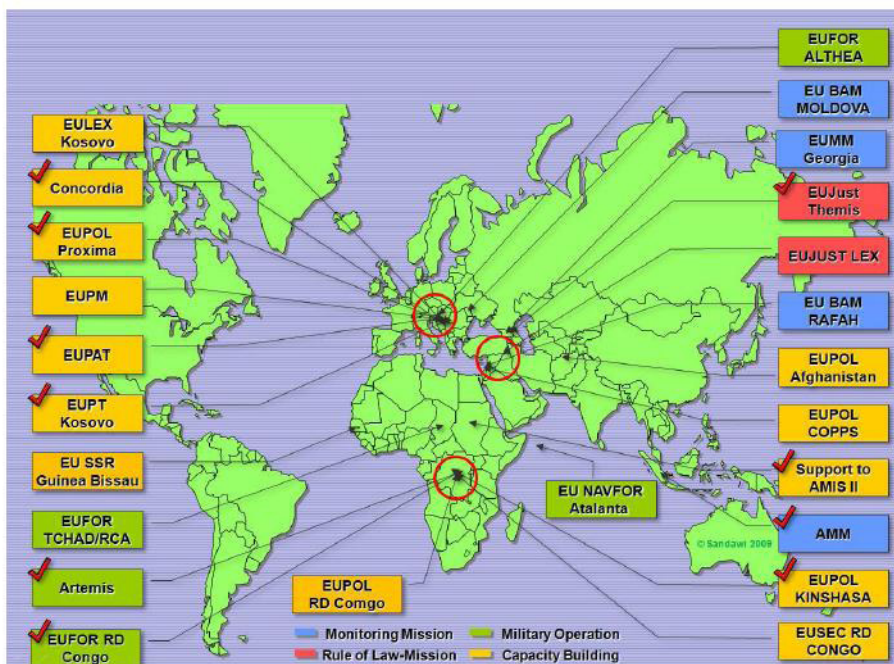
Mimo to Unia prowadzi szereg innych misji wojskowych i cywilnych, które pokazują działalność Wspólnoty w ramach EPBiO. Na mapie poniżej zaznaczono operacje cywilne i wojskowe, oznaczono też ich rodzaje.

Jak widać, w okresie przed apogeum kryzysu finansowego w Unii Europejskiej, prowadzono 24 tego typu operacje, z czego jedynie 5 o charakterze wojskowym. Miało to odpowiadać preferowanej przez Europejczyków swego rodzaju specjalizacji, a zatem priorytetowego traktowania wsparcia cywilnego, wysyłania specjalistów w zakresie szkolenia policji czy wymiaru sprawiedliwości. Było to także wynikiem ograniczonych zdolności wojskowych, o czym świadczyły chociażby operacje w Demokratycznej Republice Konga czy Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, przygotowywane z wielkim trudem, licznymi problemami w działaniu, ograniczonym mandatem i trudną do oceny skutecznością¹⁴.

¹³ C. Möllinga i S. C. Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Brussels 2011, s. 26.

¹⁴ Zob. szerzej: M. Lasoń, *Udział Polski w operacjach wojskowych Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 269–286.

Mapa 1. Operacje UE w ramach WPBiO w latach 2003–2009



Źródło: N. Pirozzi, S. Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?*, Istituto Affari Internazionali, DOCUMENTI IAI 09/29, November 2009, s. 8, www.iai.it.

- poszerzanie, a wręcz globalizacja obszaru działania bez sformułowania jasnej strategii misji. Bolączką było reagowanie tam, gdzie miały interesy poszczególne państwa Unii, niezależnie od tego, czy taki interes miała cała Unia,
- poszerzanie zakresu celów misji, z tradycyjnego wsparcia odbudowy instytucji bezpieczeństwa (cywilnych) w stronę bardziej wojskowych, aż po zaangażowanie sił morskich w zwalczanie piractwa, przy ograniczanych możliwościach wojskowych, a właściwie chęci ich użycia,
- podejmowanie wąskiego spektrum operacji przewidzianych w ramach tzw. misji petersberskich, szczególnie ograniczony potencjał na nie przeznaczany, co wskazywało na brak woli politycznej państw członkowskich do pełniejszego zaangażowania i brania całkowitej odpowiedzialności za misję (była ona zwykle współdzielona z innymi organizacjami), co nadwątlało istotę WPBiO UE,

¹⁵ N. Pirozzi, S. Sandawi, *Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective?* Istituto Affari Internazionali, DOCUMENTI IAI 09 | 29 – November 2009, s. 9–12, www.iai.it.

- trudności z powiązaniem i prowadzeniem misji o charakterze cywilno-wojskowym, występujące także na poziomie współpracy pomiędzy poszczególnymi organami Unii,
- prowadzone operacje miały personel pochodzący z bardzo wielu krajów, które decydowały się na wystawienie niewielkiej liczby uczestników. Wielość uczestników była istotna politycznie, natomiast utrudniała działania w terenie, odnotowano także rosnący udział sił spoza Unii, co było wartościowe o tyle, o ile nie utrudniało realizacji celów misji,
- trudności ze strategią zakończenia misji, szczególnie wojskowych, gdzie naciski na określenie dokładnej daty zakończenia sprawiały, że wzrastało ryzyko związane z ich prowadzeniem,
- problemy z finansowaniem misji, szczególnie wojskowych – większość kosztów musiały ponosić państwa członkowskie, na co patrzyły niechętnie,
- mimo współpracy z ONZ w prowadzonych misjach, cieniem na postawę Unii rzucała się odmowa podjęcia operacji wojskowej w Demokratycznej Republice Konga w 2008 r., szczególnie ze względu na sprzeciw Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji w sprawie skierowania tam Europejskich Grup Bojowych (EU battlegroups).

Rozwiązaniu wielu z powyższych problemów nie sprzyja kryzys finansowy i wyczuwalna jest niechęć do podejmowania kolejnych operacji. Z danych na kwiecień 2012 r. wynika, że Unia w ramach WPBiO prowadziła 10 misji cywilnych, w które zaangażowany było ok. 6000 ludzi, oraz 3 misje wojskowe, z udziałem ok. 3700 żołnierzy¹⁶. Jednak w żadnym z tych przypadków nie zaangażowano Europejskiej Grupy Bojowej.

To trzeci przykład na kształt i realizację WPBiO UE w dobie kryzysu. Miały być one siłami szybkiego reagowania Unii Europejskiej stworzonymi w związku z nierealizowaniem zobowiązania do utworzenia Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, które do 2003 r. miały liczyć 100 tysięcy żołnierzy gotowych do znalezienia się w rejonie konfliktu w ciągu 60 dni. Pomysł stworzenia innego rodzaju sił tego typu pojawił się w lutym 2004 r. i był związany z kosztami i trudnościami utworzenia tej formacji. Dlatego zdecydowano się na tworzenie niewielkich, liczących 1500 osób Europejskich Grup Bojowych, składających się z żołnierzy kilku państw, gotowych do działania po jednomyślnej decyzji Rady Unii Europejskiej. Czas rozlokowania w obszarze działania odległym do 6 tysięcy km powinien wynieść do 10 dni, a sama misja trwać około 30 dni, a przy udzieleniu odpowiedniego wsparcia – 120 dni. Już sam charakter tego typu sił wskazuje, jakiego rodzaju operacje mogą one podejmować – konieczność szybkich działań w rejonie kryzysu, wymagających natychmiastowej reakcji, by stworzyć przyczółek, który później może być wzmocniony głównymi siłami. System Europejskich Grup Bojowych działa od 2007 r. i co każde pół roku dyżur pełnią po 2 grupy bojowe gotowe do podjęcia działań w przewidzianych terminach. Niestety, ich potencjalne użycie było i jest blokowane przez niechętnie mu kraje, które nie chcą

¹⁶ Za: *Eu Operations*, 07.05.2012, www.consilium.europa.eu.

ponosić kosztów z tym związanych – zarówno ekonomicznych, jak i politycznych, związanych z potencjalnymi stratami ludzkimi. Biorąc pod uwagę fakt, że grupa powinna być pierwsza w miejscu operacji i przyjąć na siebie ciężary z tym związane, jest to stosunkowo duże ryzyko. Dlatego państwa Unii nie chcą po nie sięgać. Dodatkowo kryzys finansowy (ale i wcześniejsze oszczędności) sprawia, że państwa członkowskie kierują te same jednostki wojskowe do realizacji różnych międzynarodowych zobowiązań, np. w ramach Unii i NATO. Decydując się na ich użycie, automatycznie pozbawiałyby się potencjalnego środka, jaki wystawiły na potrzeby innej organizacji. Ponadto niektóre kraje podkreślają, że do typowych misji podejmowanych przez Unię jednostki te nie są użyteczne, mając wysoką specjalizację, dlatego sięganie po nie byłoby marnotrawstwem ich potencjału. W ten sposób, jak sądzono, koronny dowód na możliwości Unii w zakresie wojskowego wymiaru WPBiO, nie został jeszcze sprawdzony¹⁷.

Łatwo stąd wnioskować, że oznacza to, iż stworzony instrument WPBiO jest mało funkcjonalny. Nie jest gotowy do realizacji zadań w klasycznych operacjach podejmowanych do tej pory przez Unię, a z drugiej strony jedna lub dwie grupy, mogłyby być zbyt słabe, aby poradzić sobie z zadaniami stawianymi siłom szybkiego reagowania przerzuconym w ognisko konfliktu. Dlatego znaczenie tego instrumentu ogranicza się przede wszystkim do jego wymiaru politycznego i pokazuje jedno z namacalnych osiągnięć WPBiO, które jednak ze względu na brak woli państw, jest mało użyteczne, a próby poprawienia tego stanu rzeczy (podjęte np. przez Szwecję w latach 2008–2009¹⁸) nie spotkały się z pozytywnym przyjęciem. Mimo to kolejne grupy powstają sukcesywnie, planowano stworzenie 13, jednak ze względu na inicjatywy polityczne ich liczba się powiększa, przykładem może tu być tzw. Weimarska Grupa Bojowa, w skład której wejdą żołnierze z Polski (jako kraju wiodącego), Niemiec i Francji. Jest to przede wszystkim wyraz woli współpracy i ewentualnej politycznej bliskości i prawdopodobieństwo jego użycia pozostaje bardzo niskie, a jego utrwaleniu sprzyja kryzys finansowy.

Kryzysowa przyszłość WPBiO UE

Przedstawione wyżej problemy, wyzwania i trudności związane ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej są dostrzegalne przez państwa członkowskie. Biorąc pod uwagę doświadczenia związane z jej prowadzeniem można, niestety, stwierdzić, że kryzys finansowy może być tylko (i aż) powodem utrwalenia trudności, a postulaty usprawnień i większego zaangażowania państw członkowskich, pozostaną niezrealizowane.

¹⁷ Zob. szerzej: M. Terlikowski, *Grupa Bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM”, 11 stycznia 2010, www.pism.pl.

¹⁸ V. Pop, *Sweden Seeks Scrutiny of EU Battle Groups*, 08.09.2009, www.euobserver.com. Już w 2008 r. Szwecja zaproponowała użycie dyżurującej wtedy nordyckiej grupy bojowej w misji UE w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, jednak większość państw UE nie poparła tego projektu.

W tym kontekście warto sięgnąć po efekty posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych (Foreign Affairs Council, FAC) obradującej w składzie ministrów obrony państw członkowskich 1 grudnia 2011 r.¹⁹ Przyjęto wówczas konkluzje zawierające wskazania dotyczące przyszłości WPBiO UE. Odnaleźć w nich m.in. można potwierdzenie zaangażowania Unii w operacje wojskowe i cywilne, ale ze wskazaniem na najbliższe otoczenie międzynarodowe, co oznacza, że Europejskie Grupy Bojowe, mające działać nawet w odległości 6000 tysięcy km od Europy, mogą nadal pozostawać niewykorzystywanym instrumentem. Być może w tym kontekście zapisano, że są one ważne dla pogłębiania współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi i instrumentem użytecznym do przyspieszania transformacji armii w kierunku sił bardziej mobilnych, szybkiego reagowania adekwatnych do wyzwań współczesności. Co ciekawe, przyjęto jednak do wiadomości, że w pierwszej połowie 2012 r. tylko jedna grupa bojowa będzie pełniła dyżur, z nadzieją, że w przyszłości takie wypadki nie będą się zdarzały.

Zgodzono się, że państwa członkowskie muszą zwiększyć swoje zaangażowanie przy wzmacnianiu zdolności do prowadzenia operacji wojskowych i cywilnych. Kontynuowane będą też prace nad inicjatywą *pooling and sharing*, czyli łączenia i udostępniania zdolności wojskowych²⁰. Wskazano ponadto, że cele stawiane w tym zakresie do zrealizowania do 2010 r. nie zostały osiągnięte i decyzja o wydłużeniu terminu, podjęta w grudniu 2010 r., ma być efektywnie wykonywana przez państwa członkowskie. Konieczne jest bowiem wypełnienie widocznej luki między możliwościami a potrzebami obszaru potencjalnych działań.

Budżet EDA na 2012 r. ma wynieść 30,5 mln euro, zatem pozostaje praktycznie bez zmian. W konkluzji zaznaczono także najistotniejsze z punktu widzenia rozwoju zdolności wojskowych projekty realizowane przez EDA. Pośród instytucji służących WPBiO przyjęto, że lepiej wykorzystywane powinno być mieszczące się w Brukseli Centrum Operacyjne UE. Warto to zaznaczyć, generalnym bowiem problemem, który towarzyszył pracom nad dokumentem z 1 grudnia, była kwestia rozbudowy struktury instytucjonalnej WPBiO. Zdecydowano, że takie działania nie nastąpią, natomiast lepiej będą wykorzystane już istniejące struktury. Stąd Centrum Operacyjne Unii ma zająć się planowaną misją budowania zdolności morskich w tzw. Rogu Afryki. Dzięki temu istniejące od 2007 r. Centrum będzie realną opcją kierowania przez Unię operacjami wojskowymi, których dowództwa tworzone były *ad hoc* (na bazie deklaracji poszczególnych państw członkowskich, które udostępniały swoje zasoby, np. Francja dowództwo w Paryżu dla misji „Artemis”, Niemcy w Poczdamie dla misji w Demokratycznej Republice Konga), w przeciwieństwie do operacji cywilnych, mających przewidziane odpowiednie

¹⁹ Council of the European Union, *Council Conclusions on Common Security and Defence Policy*, „Foreign Affairs”, Brussels, 1 December 2011, www.consilium.europa.eu.

²⁰ Inicjatywa stawia sobie za cel poszukiwanie nowych metod rozwijania i optymalizowania zdolności wojskowych, np. przez specjalizację państw w określonych obszarach. Z podobną specjalizacją ma się do czynienia w NATO np. specjalizacją Polski mają być wojska specjalne.

struktury²¹. Konieczne jest jednak wzmocnienie Centrum, w którym na stałe pracowało 8 oficerów, a w razie kryzysu mogło 89²². Wzmocnienie Centrum da szansę na realizację idei wspólnego dowództwa wojskowego Unii Europejskiej.

Widać w tym efekt kryzysu finansowego, który skłania kraje członkowskie do oszczędności i nie tworzenia niczego nowego, a korzystanie z mechanizmów i instytucji już istniejących. Zapowiedziano także kontynuowanie prac nad mechanizmem finansowania operacji „Athena” (*Ahtena mechanizm*) – wspólnego finansowania, co mogłoby zachęcić państwa członkowskie do aktywniejszej roli i przeznaczania własnych sił do ich prowadzenia. Byłoby to dobrym rozwiązaniem na czas kryzysu i oszczędności budżetowych. Przy tym ogłoszono także możliwość uruchomienia kolejnych misji w najbliższym sąsiedztwie – Libia, Sudan Południowy, państwa Sahelu, jednak nie o charakterze wojskowym, a cywilnym czy policyjnym (podkreślono przy tym, że w latach 2003–2011 Unia przeprowadziła 24 operacje, z udziałem ok. 80 tysięcy ludzi). Wskazuje to, że mimo ograniczonych środków, Unia chce być nadal globalnym, aktywnym graczem kształtującym bezpieczeństwo międzynarodowe, przynajmniej w swoim najbliższym otoczeniu, nawet jeśli przy użyciu stosunkowo skromnych środków, jak na duże sumaryczne możliwości wszystkich państw członkowskich.

Testem dla WPBiO Unii Europejskiej była wojna domowa w Libii, a ślady tego testu znaleźć można w przedstawionym wyżej dokumencie. Pomijając kwestie stanowisk związanych z Arabską Wiosną, wobec której Unii nie zajmowała jednolitego stanowiska, a grupy krajów członkowskich wydawały własne oświadczenia²³, skoncentrować się można na najbardziej interesującym aspekcie instytucjonalnym i potencjalnym zaangażowaniu w operację reagowania kryzysowego na wydarzenia w najbliższym otoczeniu Unii. Jak twierdzi Dominik Jankowski, kryzys libijski pokazał ułomności polityki reagowania kryzysowego Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i woli politycznej państw, niegotowych na podejmowanie trudnych operacji tego typu²⁴. Z tego powodu NATO musiało przejąć odpowiedzialność za operację wojskową w Libii prowadzoną, przynajmniej formalnie, w zgodzie z mandatem Rady Bezpieczeństwa ONZ. Pustym gestem ze strony Unii była decyzja 1 kwietnia 2011 r. o uruchomieniu operacji o charakterze humanitarnym, prowadzonej na terenie Libii (EUFOR Libya)²⁵. Zastrzeżono przy tym, że operacja może mieć charakter niebojowy (ale z zasobów wojskowych, do-

²¹ Chodzi o Biuro ds. Planowania i Prowadzenia Działów Cywilnych (*Civilian Planning and Conduct Capacity*), utworzone w 2007 r., w którym pracuje ok. 60 osób i odpowiada za realizowane przez Unię operacje cywilne.

²² *The EU Operations Centre*, Factsheet of the EU Council Secretariat, s. 2, www.consilium.europa.eu.

²³ D. Jankowski, *Po „arabskiej wiosnie” – zima dla europejskiej obrony?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 2, s. 57–67.

²⁴ Idem, *Libya Highlights EU's Crisis Management Gaps*, 08.04.2011, www.worldpoliticsreview.com.

²⁵ *Council Decides on EU Military Operation in Support of Humanitarian Assistance Operations in Libya*, Brussels, 01.04.2011, www.consilium.europa.eu.

wództwo miało być w Rzymie, a na jego czele miał stać kontradmirał Claudio Gaudiosi) i być prowadzona tylko na prośbę ONZ, a pośród jej zadań wskazano m.in. ochronę pracowników organizacji humanitarnych, uchodźców znajdujących się na granicach z Libii z Algierią, Egiptem i Tunezją, ułatwianie dostarczania pomocy humanitarnej czy wysłanie lekarzy wojskowych. Niezależnie od tego wysłano na wspomniane tereny ekspertów mających oszacować wymiar potrzebnej pomocy humanitarnej dla ofiar konfliktu, a pomoc tego typu realizowana miała być zarówno ze środków Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Jednak sama misja EUFOR Libya nie została uruchomiona, a podjęta decyzja stwarzała tylko jej podstawy prawne, pozostając kwestią uruchomienia późniejszej decyzji Rady. Przewidywano, że mogłaby ona trwać 4 miesiące i kosztować 7,9 mln euro. Biorąc więc pod uwagę skalę wyzwania i zakres prowadzonej operacji NATO, byłaby to symboliczna forma zaangażowania, do której i tak nie doszło – oficjalnie ze względu na brak prośby ze strony ONZ, a dokładnie Biura Koordynacji Pomocy Humanitarnej ONZ, które uznało, że sytuacja bezpieczeństwa nie wymaga tego typu wsparcia. Oczekiwanie na taką prośbę podkreślono w konkluzji Rady w sprawie Libii z 20 czerwca 2011 r. i ponownie stwierdzono, że po jej otrzymaniu misja zostanie rozpoczęta²⁶. Taka postawa Unii, a właściwie jej państw członkowskich, stała się wręcz powodem do drwin, a ze względu na termin wydania decyzji pojawiły się głosy, że EUFOR Libya to tylko żart *prima-aprilisowy* Unii²⁷. Po co bowiem uzależniać operację, faktycznie humanitarną, od otrzymania prośby od ONZ, która w formie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ wzywała społeczność międzynarodową do pomocy Libijczykom i była wystarczającą podstawą do uruchomienia tego typu operacji? Dlatego pośród powodów nieruchomienia operacji wskazywano te, które już niejednokrotnie wymieniano, a odnosiły się do stałych trudności WPBiO pogłębianych tylko przez kryzys finansowy. Zatem z jednej strony oszczędności i brak woli politycznej, a z drugiej uznanie za niepotrzebną bliską współpracę w tym względzie ze względu na zadania NATO związane z reagowaniem kryzysowym. Przywoływano także przykład porozumienia brytyjsko-francuskiego z 2010 r. w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony i wskazywano, że bliska współpraca tych dwóch krajów znalazła swój praktyczny wymiar w inicjowaniu i prowadzeniu operacji zbrojnej w Libii. W ten sposób także oba kraje považowały autorytet i istotę WPBiO, nie sięgały bowiem po jej możliwości bazując na własnych, a w dalszej kolejności na NATO i kluczowym potencjale USA. W tym kontekście warto zapytać, dlaczego nie sięgnięto po Grupy Bojowe Unii Europejskiej, które mogłyby chociażby w obszarach nadgranicznych zająć się ochroną uchodźców i zapewnieniem dostaw pomocy humanitarnej? Kolejny raz brak woli politycznej i uczynienia precedensu zdominował wspólny interes całej Unii.

²⁶ *Council Conclusion on Libya*, 3101st Foreign Affairs Council meeting, Luxemburg, 20 June 2011, s. 2, www.consilium.europa.eu.

²⁷ A. Gomes, *Was Eufor Libya an April Fool's Joke?*, 13.07.2011 r., www.euobserver.com.

W grudniowym dokumencie państwa Unii pokazały, że nie zanosi się na daleko idące zmiany, mające usprawnić WPBiO, a możliwe są jedynie drobne modyfikacje. Okres kryzysu nie sprzyja szerszym działaniom, a i bez niego wiele państw unijnych podchodziło sceptycznie do pogłębiania współpracy w tym zakresie i nie wypełniało kolejnych przyjmowanych zobowiązań dotyczących zdolności wojskowych.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy można wysunąć następujące wnioski:

- kryzys finansowy wpływa negatywnie na wszelkie projekty usprawniające WPBiO UE, które wiązałyby się z koniecznością poniesienia wydatków, w ten sposób utrwala wszelkie trudności, z jakim boryka się ta polityka od chwili powstania,
- spadek nakładów na obronność w państwach Unii negatywnie odbija się także na zdolnościach całej Wspólnoty do prowadzenia operacji reagowania kryzysowego, a w dalszej perspektywie może odbić się na stanie europejskiego przemysłu obronnego, czyniąc Europę importerem uzbrojenia i obszarem pozbawionym najnowocześniejszych technologii,
- kryzys finansowy sprzyja poszukiwaniu rynków zbytu na uzbrojenie, którego sprzedaż w innych warunkach mogłaby nie dojść do skutku, jako zbyt ryzykowna w potencjalnych konsekwencjach, a mowa tutaj nie tylko o handlu z Rosją, ale i obawami o eksport broni do Chin,
- kryzys finansowy utrudnia praktyczne wykorzystywanie Grup Bojowych Unii Europejskiej, które będąc sztandarowym instrumentem WPBiO, nie zostały jeszcze wykorzystane, a gdyby po nie sięgnięto, to uczyniłoby je faktycznie wykorzystywanym narzędziem reagowania kryzysowego i tym samym stworzyło pole do intensyfikacji zaangażowania Unii w ewentualnych operacjach wojskowych,
- problemy finansowe państw Unii Europejskiej utrudniają szczególnie rozwój komponentu lotniczego i morskiego, bez których, co pokazała operacja w Libii, Unia nie będzie w stanie odgrywać roli, jaką chciałaby w swoim najbliższym sąsiedztwie i na arenie międzynarodowej,
- kryzys może wpłynąć pozytywnie na rozwój idei partnerstwa i przyczynić się do angażowania innych państw w działalność Unii w zakresie bezpieczeństwa, pod warunkiem, że nie będzie to pociągało za sobą dodatkowych kosztów, a będą je ponosili zainteresowani współpracą ze względu na chęć zbliżania się do Unii Europejskiej,
- kryzys może skłaniać do pogłębiania współpracy z NATO, szczególnie w obszarach działań obu organizacji i w ramach budowy potencjału wojskowego Unii, jednak z drugiej strony nie da się uniknąć głosów nawołujących do przekazania odpowiedzialności za bezpieczeństwo obszaru europejskiego tej organizacji,

– obecna sytuacja Unii Europejskiej sprzyja usprawnianiu istniejących instytucji o tyle, o ile nie generuje znacznych kosztów, w ten sposób czyniąc istniejące już struktury bardziej efektywnymi i gotowymi do wypełniania stawianych im zadań, jeśli istnieje ku temu wola polityczna państw członkowskich.

Abstract

Implications of Euro Zone Crisis for EU Common Security and Defense Policy (CSDP)

This article is on the subject of implications of Euro zone crisis for EU Common Security and Defense Policy. Financial crisis directly influences security of membership countries not only in economic terms, but it influences military security as well. However, it does not only affect Euro zone countries, but it is also experienced by countries of the whole European Union and it is carried out in the policies of these countries within the whole EU. One of them is EU Common Security and Defense Policy which is characterized by many difficulties connected with its realization apart from the fact whether Europe is affected by financial crisis or not. The author is trying to investigate how the current situation is influencing and will influence CSDP due to the lack of political will for wider common financing of EU activities, and if it is possible to carry out ambitious plans while defense budgets of membership countries are decreased. On the one hand, the crisis may lead to strengthening negative phenomenon, on the other hand, it may be a chance to improve already existing institutions and mechanisms which, because of economic problems, should work more effectively. The implications also include problems of military sector that may collapse because of the savings, and that fact may have consequences in military sector and cause far-reaching political problems in national and international dimension. Military operation in Libya was a good chance to check the condition of EU CSDP. It exposed the deficiencies of the Europeans, and only drawing appropriate conclusions will allow necessary changes also in terms of finances for military sector.

Anna Paterek

POLITYKA WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU ZADŁUŻENIA STREFY EURO

Globalne wyzwania kształtujące porządek międzynarodowy na początku drugiej dekady XXI w. wyznaczają również ramy strategii unijnej polityki rozwojowej. Kryzys finansowy, który w dużym stopniu dotknął państwa OECD, wzrastające znaczenie gospodarek wschodzących, zarówno dla kondycji finansowej krajów strefy euro, jak i krajów rozwijających się w efekcie nasilających się współzależności, wyzwania bezpieczeństwa energetycznego, prewencji i zarządzania kryzysowego, rosnąca niestabilność krajów rozwijających się, a także skuteczne przeciwdziałanie zmianom klimatycznym – to najważniejsze zjawiska, których intensywność i współlistnienie wymusza dostosowanie współpracy na rzecz rozwoju.

Przyszłą formę europejskiej polityki rozwojowej determinują z jednej strony uwarunkowania dynamiki pogłębiania procesu integracji politycznej w poszerzonym składzie członkowskim, a z drugiej – przeobrażenia w otoczeniu zewnętrznym, charakteryzujące się rosnącą presją na globalne dobra publiczne oraz udział nowych globalnych aktorów we współpracy na rzecz rozwoju.

Artykuł jest próbą zarysowania czynników wpływających na obecną politykę rozwojową Unii Europejskiej i perspektyw wzmocnienia koordynacji działań poszczególnych państw członkowskich na poziomie wspólnotowym. Rozważania podporządkowane zostały spojrzeniu na główne zjawiska warunkujące europejski dyskurs na temat rozwoju w konfrontacji z globalnym kryzysem finansowym.

Proces kształtowania się europejskiej polityki współpracy na rzecz rozwoju w odpowiedzi na wyzwania międzynarodowe

Ujmując pomoc na rzecz rozwoju w kategoriach aktywności politycznej, można wyróżnić trzy płaszczyzny jej analizy: instytucjonalną (*polity*), kreowaną przez regulacje prawne i tradycję; normatywną (*policy*), wyznaczającą jej cele, zadania i treści oraz procesualną (*politics*) – wskazującą na reprezentowanie i pośredniczenie w procesie zaspokajania interesów i potrzeb zaangażowanych w nią podmiotów¹.

Początki europejskiej współpracy na rzecz rozwoju sięgają lat 60. XX w. U jej źródeł leżał splot interesów geostrategicznych, gospodarczych oraz pobudek humanitarnych zaangażowanych państw. Do lat 90. wspólnota była niszowym² i zarazem drugoplanowym aktorem w stosunku do innych dawców pomocy bilateralnej, jej działania koncentrowały się na wyspecjalizowanych programach w ramach polityki handlowej i pomocy humanitarnej. Zapowiedź priorytetów regionalnych przyszłej polityki zawierała jednak już deklaracja Roberta Schumana z 9 maja 1950 r.:

„Dzięki zwiększonym zasobom Europa będzie mogła nadal realizować jedno ze swoich podstawowych zadań, jakim jest działanie na rzecz rozwoju kontynentu afrykańskiego. W ten sposób, prosto i szybko, dokona się fuzja interesów niezbędna do założenia wspólnoty gospodarczej i wprowadzony zostanie zaczyn szerszej i głębszej wspólnoty krajów przez długi czas podzielenych krwawymi konfliktami³.”

Z początku wspólnotowe działania na rzecz rozwoju nie miały podstawy traktatowej. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957 r.) przyznawał preferencje krajom i terytoriom zamorskim (*overseas countries and territories*, OCT) Francji i Holandii w „Deklaracji intencji w sprawie stowarzyszenia Surinamu i Antyli Niderlandzkich z Europejską Wspólnotą Gospodarczą”⁴. Wielostronne konwencje z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), poczynając od 1964 r. (Yaoundé, Lomé, Kotonu) opierały się przede wszystkim na zasadach wolnego handlu i wsparciu rozwoju gospodarczego. Zainteresowanie współpracą w innych regionach – a zwłaszcza w Azji i Ameryce Łacińskiej, wzrosło wraz z członkostwem Wielkiej Brytanii (1973 r.), a także Portugalii i Hiszpanii (1986 r.). Z kolei europejska współpraca z krajami basenu Morza Śródziemnego sięga lat 70. XX w.⁵ Jednakże w odróżnieniu od porozumień z krajami AKP, były to

¹ U. von Alemann, *Politikbegriffe*, [w:] *Wörterbuch Staat und Politik*, hrsg. D. Nohlen, Bonn 1991, s. 492.

² S. Grimm, E. Lundsgaarde, *The Future of European Development Cooperation: Seeking Global Solutions or Retracing a Niche by 2020?*, „DIIS Working Paper” 2009, No. 20, www.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP200920_Future_European_Development_Cooperation_web.pdf, s. 5 [30.04.2012].

³ www.europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pl.htm [03.04.2012].

⁴ www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding [03.04.2012].

⁵ W 1969 r. EWG zawarła umowy preferencyjne z trzema śródziemnomorskimi krajami Maghrebu: Marokiem, Algierią i Tunezją.

dwustronne umowy handlowe pomiędzy państwami⁶. Prawną podstawę dla współpracy na rzecz rozwoju państw członkowskich, wychodzącą poza dotychczasowe ramy relacji handlowych, stworzył traktat z Maastricht (1992 r.). Odtąd stała się ona polityką wspólnotową, komplementarną wobec pomocy rozwojowej realizowanej przez poszczególne kraje członkowskie⁷. Jej celem miało być przyczynianie się do trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się, zwłaszcza najmniej uprzywilejowanych; ich harmonijnej i stopniowej integracji ze światową gospodarką oraz walka z ubóstwem w tych krajach.

Lata 90. przyniosły ze sobą nowe uwarunkowania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Zakończenie zimnej wojny osłabiło polityczną motywację niesienia pomocy państwom biednego Południa, a wraz z upadkiem bloku wschodniego poszerzył się krąg jej odbiorców. Jednocześnie przeświadczenie o ograniczonym sukcesie dotychczasowych strategii rozwojowych zorientowanych na wzrost gospodarczy wpłynęło na poczucie zmęczenia pomocą rozwojową (*aid fatigue*) w krajach Północy. Do katalogu wymogów stawianych krajom starającym się o wsparcie dołączono kwestie metod wykorzystania środków finansowych, ich oceny oraz zasad dobrego rządzenia. Ponadto, wraz ze wzrostem świadomości ekologicznej i wyzwaniem związanym z zachowaniem harmonijnej równowagi pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym a środowiskiem naturalnym, społeczność międzynarodowa stanęła w obliczu dylematu odpowiedzialności przed kolejnymi pokoleniami. Tym samym w dyskursie nad rozwojem zaczęła dominować koncepcja zrównoważonego rozwoju, opierająca się na myśleniu przez pryzmat wspólnego świata i poszukiwaniu globalnych rozwiązań⁸.

O ile traktat z Maastricht włączał współpracę na rzecz rozwoju do obszaru dzielonej odpowiedzialności państw członkowskich i instytucji wspólnotowych, o tyle Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa pozostawała domeną współpracy międzyrządowej państw członkowskich. Z końcem lat 90. wraz ze zmianą międzynarodowych uwarunkowań, w coraz większym stopniu kwestionowano zasadność powyższego rozróżnienia. Nowe wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego wpłynęły na podniesienie znaczenia działań na rzecz rozwoju do rangi „trzeciego filaru obok polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”⁹. W obliczu sytuacji kryzysowych w Bośni (od 1992), Kosowie (od 1999 r.), Afganistanie (od 2001 r.), Demokratycznej Republice Konga (od 2002 r.), czy Haiti (2010)

⁶ S. Hartmann, *Between Ambitions and Realities: The Pathway of European Development Cooperation since Maastricht*, „ÖFSE Working Paper” 2009, No. 24, www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_European_Development.pdf [04.04.2012].

⁷ Art. 177 ust. 1, wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁸ R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, s. 44–56.

⁹ G. Maihold, *Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik: Eine Kritik des neuen Profils*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2005, No. 4, s. 30–48; F. Nuscheler, *Überforderte Entwicklungspolitik*, „Internationale Politik” 2002, No. 11, s. 1–8.

zwiększyły się oczekiwania wobec cywilnych instrumentów prewencji kryzysowej. Dążono zatem do wypracowania koncepcji skutecznej polityki stabilizacyjnej, wykorzystującej rozwojowy potencjał szerokiego wachlarza działań w obszarze polityki zagranicznej, finansowej, gospodarczej, pomocy humanitarnej, rolnictwa i środowiska naturalnego¹⁰. Cele polityki bezpieczeństwa – od podejmowania działań strukturalnych zapobiegających kryzysom po instrumenty stabilizacji kryzysowej – znalazły się więc w spektrum działań rozwojowych Unii Europejskiej, kierowanych do państw niestabilnych, co znalazło swój wyraz w „Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju” z 2006 r.¹¹ Powyższa tendencja widoczna jest w polityce UE wobec państw AKP. W porozumieniu z Kotonu (2000 r.) wzmocniony został polityczny filar wzajemnych stosunków, poprzez wprowadzenie zapisów o wspieraniu demokracji, praworządności i dobrych rządów (art. 9), oraz w art. 11 – polityki budowania pokoju, zapobiegania i zaradzania konfliktom¹². W rewizji umowy z 2010 r. uzupełniono art. 11 o państwa niestabilne, podkreślając współzależność sfer bezpieczeństwa i rozwoju oraz potrzebę wielowymiarowych działań i mechanizmów stabilizacyjnych¹³.

Cele europejskiej współpracy na rzecz rozwoju określone w traktacie z Maastricht, potwierdzone zostały we wspólnym stanowisku w sprawie polityki rozwojowej Rady i Komisji Europejskiej z 10 listopada 2000 r.¹⁴ Podkreślono w nim m.in. przyczynianie się do rozpowszechniania praw człowieka, demokracji oraz rządów prawa. Stosownie do trendów w światowej polityce rozwojowej priorytety działań na rzecz rozwoju Wspólnoty ukierunkowane zostały na walkę z ubóstwem¹⁵. Cel ten implikuje bowiem

[...] wsparcie zrównoważonego gospodarczo, społecznie i sprzyjającego środowisku naturalnemu rozwoju, stopniowe włączenie się krajów trzeciego świata do światowej gospodarki, a także wolę do zwalczania nierówności¹⁶.

Podpisany w grudniu 2005 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją „Konsensus europejski w sprawie rozwoju” był zatem drugą próbą ustanowienia kompleksowej unijnej polityki rozwojowej, wyznaczając jej cele i zasady implementacji, pozwalające na koordynację współpracy na rzecz rozwoju państw

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:PL:PDF,C46/4-5 [30.04.2012].

¹² www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf [10.4.2012].

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ www.uni-bonn.de/~uholtz/lehrmaterial/DPS_2000.pdf [03.04.2012].

¹⁵ Przełomem dla przyjęcia międzynarodowej definicji ubóstwa było porozumienie na światowym szczycie w Kopenhadze, poświęconym rozwojowi społecznemu w 1995 r., www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm [02.04.2012].

¹⁶ Art. 1, ust. 6 i 7, www.uni-bonn.de/~uholtz/lehrmaterial/DPS_2000.pdf [02.04.2012].

członkowskich i wypracowanie koherentnej polityki Unii w tym obszarze¹⁷. Działania na rzecz rozwoju w myśl agendy milenijnych celów rozwoju oraz „likwidacji ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju” miały obejmować m.in.: rządy demokratyczne, prawa człowieka, reformy polityczne i społeczno-gospodarcze, wzrost gospodarczy służący rozwojowi krajów ubogich, handel i współpracę regionalną, środowisko i zrównoważone gospodarowanie zasobami, zapobieganie konfliktom i zarządzanie niestabilnością państw, rozwój obszarów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, rolnictwo i bezpieczeństwo żywności, rozwój człowieka (zdrowie, edukacja) oraz spójność społeczną i zatrudnienie¹⁸. Mimo że Konsensus potwierdzał i powtarzał wcześniejsze zobowiązania oraz cele europejskiej współpracy na rzecz rozwoju, jego znaczenie przypisuje się przyjęciu we wspólnym dokumencie priorytetów państw członkowskich i tym samym nadaniu im politycznego charakteru. Unia Europejska zobowiązała się do skutecznej realizacji milenijnych celów rozwoju, które jednocześnie przyjęto jako ramy europejskiej współpracy na rzecz rozwoju. Postanowienia Konsensusu potwierdzały zobowiązania Unii Europejskiej z 2005 r. do zwiększenia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (ODA) do poziomu 0,56% DNB w 2010 r. oraz 0,7% DNB do 2015 r., co miało pozwolić na szerszą pomoc i na większą skalę. Jednocześnie położono nacisk na postanowienia przyjęte na spotkaniach przedstawicieli państw dawców i państw odbiorców pomocy w Rzymie (2003 r.), Marrakeszu (2004 r.) i Paryżu (2005 r.). Koncentrują się one wokół kwestii koordynacji i harmonizacji systemu międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju, w celu wzmocnienia skuteczności instrumentów polityki rozwojowej, jak i zdolności absorpcyjnej państw, do których są one kierowane. W Konsensusie podkreślono ponadto wzajemne uwarunkowania pomiędzy rozwojem a bezpieczeństwem:

Brak bezpieczeństwa i konflikty z użyciem siły stanowią największe przeszkody w osiągnięciu milenijnych celów rozwoju. Bezpieczeństwo i rozwój stanowią istotne i komplementarne aspekty stosunków UE z krajami trzecimi. [...] UE będzie wspierać zwiększoną rolę regionalnych i subregionalnych organizacji w procesie wzmocniania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, w tym ich zdolności do koordynacji wsparcia ze strony donorów w dziedzinie zapobiegania konfliktom¹⁹.

W myśl dokumentu Unia Europejska będzie wspierać państwa słabe w zakresie zarówno rozwoju zdolności handlowych, jak i integracji z gospodarką światową. Zaakcentowano związek rozwoju z poszanowaniem środowiska naturalnego, choć nie wskazano konkretnych aspektów przenikania się problemów związanych z ubóstwem i ekologią.

¹⁷ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0001:PL:PDF [30.04.2012].

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

Konsensus potwierdza również pomoc rozwojową dla Afryki, nie odnosi się natomiast do wsparcia Azji, Ameryki Łacińskiej czy innych regionów Południa.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., sytuuje politykę na rzecz rozwoju w ramach celów i zasad stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej (art. 21 ust. 2 TUE²⁰ oraz art. 208–210 TFUE²¹). Przejmując założenia europejskiego konsensusu w sprawie polityki na rzecz rozwoju, uznaje walkę z ubóstwem za najważniejszy cel działań prorozwojowych Unii Europejskiej (art. 208 ust. 1 TFUE). Tym samym – za cel, który musi być uwzględniany przy realizacji wszystkich obszarów aktywności zewnętrznej Unii. Zapisy traktatu potwierdzają również spójność polityki na rzecz rozwoju przy realizacji innych rodzajów unijnej polityki²².

Mimo niekorzystnych uwarunkowań kryzysu finansowego i jego konsekwencji dla krajów strefy euro, 10 listopada 2011 r. Komisja opublikowała Zieloną Księgę zatytułowaną „Polityka rozwojowa UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie skuteczności polityki rozwojowej UE”²³. Potwierdza ona wcześniejsze zobowiązanie do zwiększenia wydatków na pomoc do poziomu 0,7% DNB do 2015 r., a osiągnięcie milenijnych celów rozwoju do 2015 r. uznaje za europejski priorytet. Zielona Księga wpisuje się w tok międzynarodowej debaty nad efektywnością polityki rozwojowej. Istotne przy realizacji milenijnych celów rozwoju jest bowiem „nie tylko zwiększenie oficjalnej pomocy rozwojowej, lecz również [...] sposób przyznawania i wykorzystania pomocy”²⁴. Pomoc rozwojowa „przyczynia się do ograniczania ubóstwa oraz pozwala reagować na inne globalne wyzwania”, takie jak m.in. zmiany klimatu, bezpieczeństwo energetyczne, niestabilność państw, stanowiąca „żyzny grunt dla terroryzmu, piractwa, przemytu i przestępczości”, migracje. Do najważniejszych celów UE i państw członkowskich zaliczono: wysoką skuteczność polityki rozwojowej UE; wzrost sprzyjający w coraz większym stopniu włączeniu społecznemu; zrównoważony rozwój jako „siła napędowa postępu”; osiągnięcie trwałych rezultatów w dziedzinie rolnictwa i bezpieczeństwa żywnościowego²⁵.

Podejście UE w zakresie promowania koncepcji dobrych rządów zakłada partnerski dialog oraz stwarzanie bodźców do reform, osiągających założone rezultaty. Zasada ta zawarta jest zarówno w umowach o partnerstwie z krajami AKP, Azji, Ameryki Łacińskiej, jak i w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Ponad-

²⁰ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF [03.04.2012].

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*; P. Bagiński, *Wejście w życie Traktatu z Lizbony: konsekwencje dla europejskiej i polskiej polityki rozwojowej*, „GDRG Policy Paper” 2009, nr 4, www.globaldevelopment.org.pl/attachments/124_POLICY_PAPERS_Nr_4_2009.pdf, [30.04.2012].

²³ www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_PL.PDF [03.04.2012].

²⁴ *Ibidem*, s. 4.

²⁵ *Ibidem*, s. 5.

to dokument podkreśla ściśle powiązanie unijnej polityki rozwojowej z zewnętrznymi działaniami UE, implikuje bowiem wysoką skuteczność pomocy w oparciu o skoordynowane podejście na poziomie wspólnotowym i państw członkowskich.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku państw znajdujących się w sytuacji niestabilnej lub pokonfliktowej oraz państw, gdzie zaistniała kombinacja czynników stanowi żyzny grunt dla przemocy społecznej lub brutalnego ekstremizmu²⁶.

W tym kontekście zaakcentowano rolę Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w tworzeniu spójnych i kompleksowych strategii politycznych,

[...] w ramach których wczesne ostrzeżenie i dyplomację prewencyjną powiązano by z krótkoterminowymi środkami reagowania kryzysowego (zarządzanie kryzysowe w zakresie pomocy humanitarnej oraz dyplomatyczne, cywilne i wojskowe zarządzanie kryzysowe) oraz z długoterminowymi instrumentami i strategiami politycznymi (w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, handlu, środowiska i dostosowania do zmiany klimatu w celu ograniczenia narażenia w przypadku klęsk żywiołowych, w zakresie migracji itd.)²⁷.

Podkreślono obowiązek koordynacji programów pomocowych Unii i państw członkowskich w myśl zapisów art. 210 traktatu lizbońskiego, a także zharmonizowanie działań pomocowych z innymi donatorami. Ponadto, zgodnie z art. 208 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, spójność polityki na rzecz rozwoju (PCD) stanowi zobowiązanie prawne²⁸. Dążenie do większego wspierania celów rozwojowych przez inne polityki wykraczające poza pomoc potwierdzają również wcześniejsze dokumenty Komisji Europejskiej²⁹.

Zapowiedziano również opracowanie raportu w sprawie modernizacji europejskiej polityki rozwojowej i jego przedstawienie w drugiej połowie 2011 r. W ślad za tym 13 października 2011 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”³⁰. Podkreśla on główny cel unijnej polityki na rzecz rozwoju i „priorytetowy aspekt działań zewnętrznych Unii”, polegający na wspieraniu wysiłków krajów rozwijających się na rzecz eliminacji ubóstwa. Mając na uwadze wydarzenia Arabskiej Wiosny i ruchy społeczne w Afryce Północnej Komisja Europejska wychodzi z założenia, że „cele rozwoju, demokracji, praw człowieka, dobrych rządów i bezpieczeństwa są ze sobą powiązane; a po drugie, że społeczeństwa muszą zapewniać młodym ludziom perspektywę na przyszłość”³¹. Komuni-

²⁶ *Ibidem*, s. 10.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*, s. 12.

²⁹ M.in. „Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju” z 21 kwietnia 2010 r. www.ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF [30.04.2012].

³⁰ www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_pl.pdf [30.04.2012].

³¹ *Ibidem*, s. 3.

kat uwzględnia jednocześnie aktualne tendencje w międzynarodowej polityce na rzecz rozwoju. Przede wszystkim zwraca uwagę na rosnące zróżnicowanie krajów rozwijających się, wzrost znaczenia gospodarek wschodzących jako uczestników współpracy rozwojowej, oraz nasilająca się niestabilność niektórych państw słabo rozwiniętych. Nawiązuje ponadto do postanowień traktatu lizbońskiego w odniesieniu do usytuowania polityki rozwoju w działaniach zewnętrznych UE.

W „Agendzie na rzecz zmian” Komisja Europejska podejmuje próbę sprostanienia wymaganiom globalnej odpowiedzialności Unii Europejskiej w obszarze rozwoju, biorąc pod uwagę niekorzystne uwarunkowania kryzysu finansowego³². Kreując i koordynując wspólnotową politykę rozwojową, „strażniczka traktatów” ponosi odpowiedzialność za wdrażanie 20% wszystkich pomocowych działań Unii i rocznie przekazuje na pomoc rozwojową ponad 11 mld euro³³. Podkreślając konieczność dostosowywania strategii rozwojowych do wielowymiarowej roli Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych, zwraca uwagę na ich dostosowanie poszczególnych krajów partnerskich. Jednocześnie Komisja kładzie nowe akcenty w dotychczasowej unijnej agendzie rozwojowej. Działania pomocowe Unii Europejskiej winny koncentrować się na wsparciu dwóch obszarów: dobrych rządów i praw człowieka, z uwzględnieniem „zaostrzonej warunkowości” oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego z naciskiem na „rozwój konkurencyjnych lo-

³² Przedstawiony przez Komisję Program działań na rzecz zmian zakłada:

- zwiększenie części unijnych programów współpracy krajowej i regionalnej przeznaczonej na priorytety polityczne w obszarze dobrych rządów i zrównoważonemu wzrostowi;
- koncentrację działań UE w poszczególnych krajach na maksymalnie trzech sektorach;
- zwiększenie kwoty i udziału pomocy unijnej dla krajów najbardziej potrzebujących i tych, w których UE może mieć realny wpływ, w tym państw niestabilnych;
- nadawanie większego znaczenia kwestii praw człowieka, demokracji i dobrych rządów przy dobieraniu instrumentów i określaniu zasad udzielania pomocy dla poszczególnych krajów;
- utrzymanie wsparcia na rzecz włączenia i rozwoju społecznego na poziomie co najmniej 20% pomocy UE;
- skoncentrowanie się na inwestycjach w czynniki napędzające zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy, stanowiący trzon działań na rzecz ograniczenia ubóstwa;
- zwiększenie udziału pomocy UE udzielanej dzięki innowacyjnym instrumentom finansowym, w tym mechanizmom łączącym dotacje i pożyczki;
- skoncentrowanie się na pomocy krajom rozwijającym się w zmniejszeniu ich podatności na globalne wstrząsy, takie jak zmiana klimatu, degradacja ekosystemu i zasobów, niestabilne i wzrastające ceny energii i produktów rolnych, poprzez ukierunkowanie inwestycji na zrównoważone rolnictwo i energię;
- wdrożenie środków pozwalających stawić czoła wyzwaniom z dziedziny bezpieczeństwa, niestabilności i przemian;
- wspólne dla UE i państw członkowskich strategie reagowania, oparte na strategiach rozwoju krajów partnerskich, przewidujące podział obowiązków według sektorów;
- wspólne europejskie ramy sprawozdawczości wyników;
- zwiększenie spójności polityki na rzecz rozwoju, w tym poprzez nowe programy tematyczne, pozwalające na zapewnianie efektu synergii między światowymi interesami a eliminacją ubóstwa. *Ibidem*, s. 4–5.

³³ *Ibidem*, s. 3.

kalnych sektorów prywatnych”³⁴. Jednocześnie przy realizacji tych celów Komisja Europejska, poza zasadą koordynacji działań i spójności polityki unijnej, wprowadziła postulat zróżnicowanego partnerstwa na rzecz rozwoju, wychodząc z założenia o konieczności koncentracji unijnych zasobów tam, gdzie są one niezbędne dla ograniczenia ubóstwa i będą one najbardziej skuteczne. Kolejnym ważnym elementem jest próba wzmocnienia współpracy pomiędzy Komisją a instytucjami rozwojowymi w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie skoordynowanego „mechanizmu podziału pracy” w obszarze rozwoju.

Powiązanie unijnego wsparcia z sytuacją i zdolnością kraju partnerskiego do przeprowadzenia reform politycznych, będących wyznacznikami zasady dobrych rządów, wzmocnione zostało zapowiedzią „zaostżenia warunkowości” „w niektórych przypadkach” oraz zintensyfikowaniu współpracy z lokalnymi podmiotami pozarządowymi w razie słabnącego zaangażowania władz kraju na rzecz przestrzegania praw człowieka i demokracji³⁵. Jednocześnie istotne konsekwencje może mieć zapowiedź Komisji Europejskiej dotycząca zmniejszenia bądź wycofania unijnej pomocy w przypadku niektórych bardziej rozwiniętych i zamożniejszych krajów i ewentualnego zastąpienia jej „innym rodzajem relacji w dziedzinie rozwoju”. Wątpliwości budzi kryterium, według którego pomoc unijna mogłaby zostać ograniczona lub przerwana oraz brak precyzyjnego określenia „rodzaju relacji”, na których miałyby opierać się współpraca UE z krajami wschodzących gospodarek w obliczu globalnych wyzwań rozwojowych.

Kryterium zróżnicowanego podejścia Unii Europejskiej do przydziału pomocy i partnerstw w myśl propozycji Komisji mają stanowić: potrzeby danego kraju, jego potencjał, zobowiązania i osiągnięte rezultaty oraz potencjalny wpływ UE. Miernikiem tego ostatniego ma być zwiększenie zakresu promowania reform politycznych, gospodarczych, społecznych i w dziedzinie środowiska naturalnego oraz wzmocnienie „efektu dźwigni”, jaki pomoc Unii mogłaby mieć na inne źródła finansowania działań rozwojowych, w tym na inwestycje prywatne³⁶. W tym kontekście w dalszym ciągu punkt ciężkości położony został na wspieranie krajów sąsiadujących z UE oraz Afrykę Subsaharyjską. W krajach niestabilnych Komisja postuluje możliwość wprowadzenia „szczególnych form wsparcia”, pozwalających na odbudowę i „wzmacnianie odporności”, zakładających

[...] maksymalizację odpowiedzialności kraju za swój własny rozwój [...], która pozwoliłaby zapewnić stabilność i zaspokoić podstawowe potrzeby w krótkiej perspektywie, jednocześnie zapewniając poprawę zarządzania, zdolności i wzrost gospodarczy, przy zachowaniu budowania państwowości jako zasadniczego elementu³⁷.

³⁴ *Ibidem*, s. 9.

³⁵ *Ibidem*, s. 6.

³⁶ *Ibidem*, s. 11.

³⁷ *Ibidem*, s. 12.

Zwiększeniu koordynacji działań UE i państw członkowskich ma służyć „wspólne programowanie pomocy”. By uprościć i przyspieszyć proces programowania UE, powstałby „jeden wspólny dokument programowy” dla krajów partnerskich, uwzględniający „podział pracy według sektorów i przydział środków finansowych z podziałem na poszczególne sektory i darczyńców”, zakładałby synchronizację wspólnego programowania z cyklicznymi strategiami krajów partnerskich. Wśród zasad udzielania pomocy, ułatwiających wspólne działania wymieniono wsparcie budżetowe w ramach „pojedynczej umowy z UE”³⁸. Ponadto Komisja Europejska wezwała do opracowania „wspólnych ram pomiaru” i przekazywania osiągniętych rezultatów, choć nie doprecyzowała, która instytucja byłaby odpowiedzialna za koordynację wspólnego programowania. W myśl „Agendy na rzecz zmian” spójność unijnej polityki na rzecz rozwoju ma pozwolić Unii Europejskiej na „płynne przejście od pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego do długoterminowej współpracy na rzecz rozwoju”³⁹. O przyjęciu zaproponowanego przez Komisję „Programu na rzecz zmian” ma zdecydować szczyt Rady Europejskiej w maju 2012 r.⁴⁰

Instrumenty finansowania rozwoju w perspektywie nowych ram finansowych UE (2014–2020)

Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 przewidywała około 56 mld euro na całokształt działań zewnętrznych Unii, co stanowiło prawie 6% wspólnotowego budżetu⁴¹. Dodatkowym pozabudżetowym źródłem finansowania rozwoju krajów trzecich jest Europejski Fundusz Rozwoju, oparty na dobrowolnych wpłatach państw członkowskich. Środki na działania zewnętrzne przyporządkowane zostały różnym instrumentom finansowym według kryterium tematycznego i geograficznego⁴². Do 2007 r. finansowanie europejskich działań na rzecz rozwoju przebiegało za pośrednictwem ponad 30 instrumentów⁴³. Z początkiem obecnej perspektywy finansowej (2007–2013) nastąpiło ich uproszczenie i zredukowanie do 10, tak by zapewnić większą przejrzystość i efektywność zewnętrznych działań Unii⁴⁴. Współpraca na rzecz rozwoju stanowi największą część wydatków na działania zewnętrzne (por. wykres 1). Udział UE (27) w globalnej ODA wyniósł w 2010 r. 53,8 mld euro, w 2011 r. 53 mld euro, co wciąż stanowi ponad połowę oficjalnej pomocy światowej⁴⁵.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, s. 13.

⁴⁰ www.ec.europa.eu/europeaid/news/agenda_for_change_en.htm [30.04.2012].

⁴¹ „Financial Framework 2007–2013”, www.ec.europa.eu/budget/figures/fin_fw0713/fw0713_en.cfm#cf07_13 [30.04.2012].

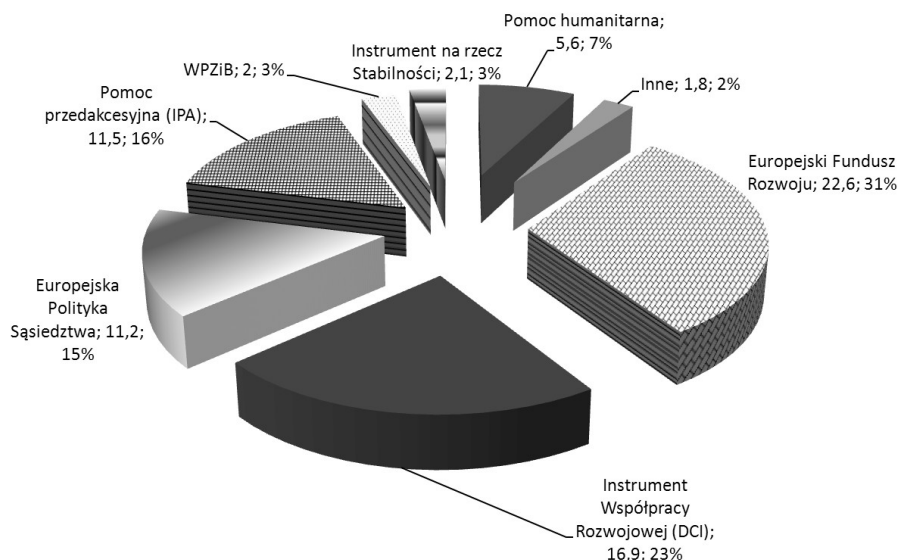
⁴² www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm [30.04.2012].

⁴³ S. Hartmann, *Between...*

⁴⁴ M. Overhaus, *Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern*, „SWP-Studie” 2011, nr 28, s. 11.

⁴⁵ www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243 [28.04.2012].

Wykres 1. Instrumenty finansowe działań zewnętrznych UE w perspektywie finansowej na lata 2007–2013



Źródło: www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/eidhr/ifs_strategy_2007-2011_en.pdf, s. 20.

Ważne źródło finansowania działań rozwojowych stanowi wspomniany wyżej Europejski Fundusz Rozwoju oraz Instrument Współpracy Rozwojowej. Obejmują one, odpowiednio, 31 i 23% wszystkich środków zarezerwowanych na unijne działania zewnętrzne (por. wykres 1). Priorytetem geograficznym wsparcia pierwszego z nich są kraje AKP, natomiast drugiego finansowanie projektów rozwojowych w krajach Azji, Ameryki Centralnej i Łacińskiej, Zatoki Perskiej (Iran, Irak, Jemen) oraz Afryki Południowej⁴⁶. Podstawowym celem wsparcia w obrębie obu instrumentów jest walka z ubóstwem, trwały rozwój krajów partnerskich oraz urzeczywistnienie milenijnych celów rozwoju. Do pozostałych narzędzi finansowych działań zewnętrznych UE należą m.in.: Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), pomoc humanitarna (HA), jak i Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR). Ponadto w grudniu 2008 r. uruchomiony został tzw. Instrument żywnościowy (*Food facility*), w ramach którego na lata 2008–2010 przewidziano 1 mld euro⁴⁷. Jest to wyraźny krok naprzód w dążeniu do realizacji milenijnych celów rozwojowych. Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) kładzie nacisk na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich i, co ważne, jego wsparcie nie jest uzależnione od wcześniejszej zgody rządu beneficjenta.

⁴⁶ www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm [27.04.2012].

⁴⁷ *Ibidem*.

Kolejny punkt ciężkości zaangażowania jego funduszy stanowi obserwacja wyborów i wzmocnienie niezależnych komisji wyborczych⁴⁸.

Najważniejszym zadaniem stworzonego w 2006 r. Instrumentu na rzecz stabilności było wzmocnienie działań UE w obliczu kryzysów i konfliktów w krajach partnerskich. Ponadto ma on wspierać innych transnarodowych aktorów w kształtowaniu własnych zdolności zapobiegania oraz radzenia sobie w sytuacjach wysokiego ryzyka i kryzysu w krajach niestabilnych. Prorozwojowe środki w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa obejmują m.in. koszty misji cywilnych UE.

W kontekście prac nad nową perspektywą finansową na lata 2014–2020 w dyskusji nad reformą unijnych instrumentów pomocowych wykrystalizowały się dwa przeciwstawne stanowiska w odniesieniu do ich użycia dla celów polityki bezpieczeństwa: w zakresie prewencji i zarządzania kryzysowego, a także stabilizacji pokryzysowej⁴⁹. Zwolennicy pierwszej opcji sceptycznie podchodzą do wykorzystywania instrumentów pomocy rozwojowej w krajach dotkniętych konfliktem i w konsekwencji relatywizacji celów wsparcia oraz postulują ich ograniczenie wyłącznie do realizacji długofalowych zamierzeń rozwojowych. Uzasadnia to potrzebę rozbudowy takich instrumentów, które byłyby celowo ukierunkowane na wsparcie procesów przejściowych w tych państwach, tak jak ma to miejsce w przypadku Instrumentu na rzecz stabilizacji. Jest to jednak w dalszym ciągu kwestia sporna między państwami członkowskim a instytucjami UE⁵⁰. W związku z powyższym, w myśl drugiego stanowiska istotna jest reforma wszystkich ważnych narzędzi finansowych, którymi dysponuje Wspólnota tak, aby sprostać wyzwaniom nie tylko w „normalnych krajach rozwijających się”, ale również w państwach dotkniętych konfliktem⁵¹. W tym kierunku idą propozycje Komisji Europejskiej z czerwca i grudnia 2011 r. dotyczące nowych ram finansowych UE na lata 2014–2020, zakładając bardziej elastyczne angażowanie się w „działania na rzecz rozwoju w ramach odbudowy pokryzysowej oraz tworzenia przyszłej odporności”⁵². Środki na działania zewnętrzne w tym okresie mają osiągnąć sumę 70 mld euro (poza budżetem znajduje się Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju – 34,276 mld euro)⁵³.

Nowym narzędziem w perspektywie finansowej 2014–2020 jest zaproponowany przez Komisję Europejską Instrument partnerstwa, zastępujący Instrument na rzecz współpracy z państwami uprzemysłowionymi (ICI)⁵⁴, który wszedł w życie

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ M. Overhaus, *EU Reconstruction Aid in Conflict States*, „SWP Research Paper”, 5 February 2012, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2012_RP05_ovs.pdf, s. 10 [20.04.2012].

⁵⁰ *Ibidem*, s. 10.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF, s. 49.

⁵³ www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm; www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF, s. 53.

⁵⁴ USA, Japonia, Kanada, Republika Korei, Australia i Nowa Zelandia; uprzemysłowione kraje Azji Centralnej oraz kraje i terytoria wyłączone z listy DAC krajów odbiorców pomocy (Singapur,

w 2007 r. Ma on pozwolić UE na realizację agendy poza ramami „współpracy na rzecz rozwoju” przy współudziale innych globalnych uczestników stosunków międzynarodowych i jednocześnie „chronić rdzeń interesów Unii Europejskiej”⁵⁵. Tym samym ma przyczynić się do nadania globalnego wymiaru unijnej strategii „Europa 2020” oraz sprostania wyzwaniom bezpieczeństwa energetycznego czy zmian klimatu we współpracy ze „strategicznymi partnerami i wschodzącymi gospodarcami”⁵⁶. W myśl ambitnych zamierzeń Komisji Europejskiej Instrument partnerstwa ma być „integralną częścią architektury finansowania działań zewnętrznych”, a jego wsparcie podporządkowane czterem głównym obszarom: pierwszy obejmuje współpracę ze wszystkimi krajami partnerskimi na każdej płaszczyźnie, trzy kolejne koncentrują się na działaniach wspierających „krzyżujące się priorytety i wartości [...] – prawa człowieka i demokrację, pomoc humanitarną i ochronę cywilną oraz zarządzanie kryzysowe i prewencję”⁵⁷. Pomoc w ramach nowego instrumentu na lata 2014–2020 ma wynieść 1,131 mld euro. Z kolei środki wsparcia obejmujące Instrument na rzecz stabilności osiągną 2,829 mld euro, a pozostający poza unijnym budżetem Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju – 34,276 mld euro⁵⁸.

Zasygnalizowane w „Agendzie na rzecz zmian” zróżnicowane podejście do przydziału pomocy i rodzaju relacji z jej beneficjentami zostało skonkretyzowane przez Komisję Europejską w lutym 2012 r.⁵⁹ W pierwszej kolejności ma ono objąć kraję wspierane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Rozwoju⁶⁰ oraz

Hongkong, Makao, Tajwan i Brunei), jak i Rada Współpracy Państw Zatoki Perskiej (Arabia Saudyjska, Bahrajn, Katar, Kuwejt, Oman i Zjednoczone Emiraty Arabskie).

⁵⁵ www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_partnership_instrument_en.pdf, s. 3 [30.04.2012].

⁵⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm [30.04.2012]; www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/comm_european_development_fund_en.pdf, s. 9–10 [30.04.2012]. Wysuwając argument uproszczenia mechanizmów implementacji pomocy UE dla zwiększenia jej harmonizacji, Komisja Europejska zaproponowała ponadto: w razie pilnej potrzeby „kryzysu, sytuacji pokryzysowej, sytuacji na skraju upadłości, zagrożenia demokracji”, możliwości przyjęcia aktów, dokonania rewizji istniejących programów lub środków w państwach partnerskich bez uprzedniej zgody państw członkowskich, Art. 12, ust. 2 www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/documents/prop_reg_instrument_dev_coop_en.pdf, s. 26 [30.04.2012]; podniesienie progu dla wszczęcia procedury komitologii w celu uruchomienia „specjalnych środków” z obecnych 10 mln euro do 30 mln euro; po raz pierwszy część środków Instrumentu współpracy rozwojowej ma pozostać nieprzypisana, bądź niezabudżetowana. Nowy artykuł 12 projektowanej regulacji zawiera zapis o „programowaniu dla krajów dotkniętych kryzysem, po kryzysie lub w sytuacji niestabilności”; wyjątkowe środki wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz stabilności mogą zostać przedłużone (do maksymalnie 30 miesięcy); w przypadku przeciągających się kryzysów Komisja Europejska może przyjąć drugi wyjątkowy środek wsparcia (*Exceptional Assistance Measures*) w oparciu o poprzedni; lepsza synchronizacja środków Europejskiego Funduszu Rozwoju z pozostałymi instrumentami. Propozycja ta stanowi podstawę do negocjacji z Radą i PE, które zakończą się w 2012 r.; M. Overhaus, *EU Reconstruction Aid in Conflict States...*

⁵⁹ www.ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm [28.04.2012].

⁶⁰ 17 krajów o wyższym średnim dochodzie (Argentyna, Brazylia, Chile, Chiny, Kolumbia,

Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa, z którymi nawiązane zostaną „nowe partnerstwa”, niezależne od bilateralnej pomocy na rzecz rozwoju. Natomiast wschodzące gospodarki „w szczególności Chiny, Brazylia i Indie postrzegane są obecnie jako partnerzy UE w rozwiązywaniu globalnych wyzwań”⁶¹.

Analizując ewolucję europejskiej polityki rozwojowej w kierunku większej harmonizacji sfer rozwoju i bezpieczeństwa należy zwrócić uwagę na szczególny jej instrument jakim jest Afrykański Fundusz na rzecz Pokoju (*African Peace Facility* – APF), którego finansowanie wspierane jest z EFR. W ten sposób UE wykorzystuje środki rozwojowe na podniesienie zdolności afrykańskich krajów do prowadzenia operacji pokojowych pod auspicjami Unii Afrykańskiej, co pociąga za sobą możliwość finansowania użycia afrykańskich sił pokojowych⁶². Pomocą mogą być pokryte m.in. koszty ich utrzymania w kraju zaangażowania, rozbudowa zdolności, jednakże z wyłączeniem wydatków na cele wojskowe i zbrojeniowe⁶³. Jak już zasygnalizowano, kwestia relatywizacji środków pomocowych w tym kontekście powoduje kontrowersje wśród państw członkowskich. Dlatego też sugeruje się, by w przyszłości takie działania były przedmiotem finansowania z budżetu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

Impulsem, który miał wpłynąć na efektywną harmonizację wspólnotowych działań na styku polityki bezpieczeństwa i rozwoju, było powołanie na mocy traktatu lizbońskiego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pod przewodnictwem wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁶⁴. Nowe struktury pozwalają na bardziej kompleksowe zaangażowanie Unii w państwach dotkniętych konfliktem. Wysoki przedstawiciel, pełniąc jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, dysponuje większą możliwością wypracowywania kompromisowego stanowiska pomiędzy tymi instytucjami.

Pod wspólnym parasolem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych połączone zostały działania, będące do tej pory w gestii Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych, departamentu ds. zagranicznych Sekretariatu Rady oraz struktury militarnego zarządzania kryzysowego⁶⁵. Europejska Służba Działań

Kostaryka, Ekwador, Kazachstan, Iran, Malezja, Malediwy, Meksyk, Panama, Peru, Tajlandia, Wenezuela i Urugwaj) oraz 2 kraje niższym średnim dochodzie, o DNB wyższym niż 1% globalnego DNB (Indie i Indonezja), *ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² M. Overhaus, *Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern*, „SWP-Studie” 2011, No. 28, s. 13.

⁶³ W latach 2008–2010 obejmował środki w wysokości 300 mln euro, europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12529_pl.htm [30.04.2012]; *Die Finanzierung von Sicherheit und Entwicklung: der Problemfall Afrikanische Friedensfazilität*, [www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8L2H67/\\$FILE/AuS%2011.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8L2H67/$FILE/AuS%2011.2011.pdf) [30.04.2012].

⁶⁴ P. Bagiński, *Wejście w życie...*

⁶⁵ Art. 4, ust. 3a, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:003:0:0040:PL:PDF, [30.04.2012].

Zewnętrznych jest jednocześnie, wraz z Komisją Europejską, odpowiedzialna za planowanie i implementację pomocy UE w krajach trzecich. Stąd też pojawia się obawa o zbyt mocne powiązanie pomocy rozwojowej z polityką zagraniczną UE, zwłaszcza w zakresie kontroli budżetu współpracy na rzecz rozwoju⁶⁶. Decyzja Rady z 26 lipca 2010 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ pozostawia zarządzanie unijnymi programami współpracy zewnętrznej nadal w gestii Komisji (art. 9, ust. 1). ESDZ „uczestniczy w cyklu programowania” i jest odpowiedzialna za przygotowanie decyzji Komisji w sprawie wieloletnich dokumentów strategicznych i programów orientacyjnych (art. 9 ust. 3). Wysokiemu przedstawicielowi podlegają działania prowadzone w ramach budżetu WPZiB, komponenty zarządzania kryzysowego w ramach Instrumentu na rzecz stabilności, a także Instrumentu finansowania współpracy z państwami uprzemysłowionymi (art. 9, ust. 6)⁶⁷. Mimo że powyższe zapisy odzwierciedlają „brak zaufania pomiędzy instytucjami”, o skuteczności i ocenie stworzonych ram instytucjonalnych w realizacji polityki na rzecz rozwoju przesądzi praktyczna współpraca⁶⁸.

Wpływ kryzysu na realizację europejskich celów rozwojowych

Oslabienie wzrostu gospodarczego, problemy budżetowe donatorów, rosnące potrzeby w obszarze finansowania zmian klimatu i bezpieczeństwa energetycznego przy równoległym wzrastającym zapotrzebowaniu na pomoc rozwojową dla krajów najbiedniejszych, to czynniki, które jak wspomniano, w decydującym stopniu determinują perspektywę finansowania rozwoju.

Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) opracowała w 2009 r. analizę skutków światowej recesji w dokumencie *The Global Economic Crisis. Systemic Failures and Multilateral Remedies*⁶⁹. Wśród następstw światowego kryzysu finansowego z punktu widzenia krajów słabo rozwiniętych wskazano uwagę m.in. na drastyczne zmniejszenie napływu kapitału⁷⁰ i spadek cen surowców, które doprowadziło częściowo do dewaluacji lokalnej waluty. Po wrześniu 2008 r. średnio we wszystkich krajach rozwijających się straciła ona na wartości 15%, w krajach Ameryki Łacińskiej ponad 20%, a Afryki Subsaharyjskiej – 16%. Nasilił się spadek tempa wzrostu krajów rozwijających się z 5,9% w 2008, do 1,2% w 2009 r., w tym w Afryce Subsaharyjskiej z 5,5% na 1,7%⁷¹. Ponad-

⁶⁶ M. Overhaus, *Aufbauhilfe...*, s. 16.

⁶⁷ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:PL:P DF, s. 36–37 [30.04.2012].

⁶⁸ M. Overhaus, *Aufbauhilfe...*, s. 16.

⁶⁹ www.unctad.org/en/Docs/gds20091_en.pdf [02.04.2012].

⁷⁰ Po okresie wyżowym w 2007 r. (1,2 mld dolarów) osiągnął w 2008 r. 0,707 mld dolarów, w tym wartość inwestycji portfolio zmniejszyła się nawet o 90%, *ibidem*.

⁷¹ F. Nuscheler, *Weltprobleme*, [w:] R. Stockmann, U. Menzel, F. Nuscheler, *Entwicklungspolitik. Theorien-Probleme-Strategien*, München 2010, s. 191–192.

to wysokie deficyty budżetowe krajów OECD zdeterminowały przyszłą wielkość ODA, która w 2008 r. osiągnęła 119,8 mld dolarów, co oznaczało realny wzrost o 10,2% w porównaniu z 2007 r. (w 2009 r. już tylko o 0,7% – 119,6 mld dolarów, natomiast w 2010 r. odpowiednio o 6,5% – 128,7 mld, w 2011 r. nastąpił realny spadek o 2,7% – 133,5 mld)⁷². Odływ kapitału i zmniejszenie się transferów prywatnych zwiększyły zapotrzebowanie na dodatkowe środki finansowe pozwalające na zrównoważenie strat w krajach najsłabiej rozwiniętych. Była to zarazem finansowa luka, umożliwiającą realizację milenijnych celów rozwojowych⁷³.

W atmosferze narastającego kryzysu zadłużenia państw strefy euro istotnym tematem w międzynarodowej agendzie rozwojowej była wciąż kwestia bardziej efektywnego dotrzymania zobowiązań finansowych przez państwa donatorów pomocy. Z kolei w retoryce dyskursu politycznego coraz częściej pojawiały się akcenty protekcyjnistyczne, chroniące narodowe gospodarki przed konsekwencjami światowej recesji, odsuwając na plan dalszy priorytet globalnych współzależności. Już przed konferencją w Doha w sprawie finansowania rozwoju, która odbyła się na przełomie listopada i grudnia 2008 r., niektóre kraje członkowskie sygnalizowały zmniejszenie środków przeznaczanych na ODA w nadchodzących latach (np. Francja, Włochy), co w efekcie deprecjonowało deklarowany przez Unię Europejską cel zwiększenia pomocy do 0,7% DNB do 2015 r.

Jednocześnie zarówno w obszarze koordynacji światowej gospodarki, jak i współpracy na rzecz rozwoju, na pierwszy plan wysunęła się grupa G-20⁷⁴. Na szczycie w Toronto (26–27 czerwca 2010 r.) podjęto decyzję o dokapitalizowaniu wielostronnych banków rozwoju, zwłaszcza Afrykańskiego Banku Rozwoju (wzrost kapitału o 200%), co miało służyć potrojeniu wartości udzielanych kredytów dla tego kontynentu. Anulowane zostały również długi Haiti wobec międzynarodowych instytucji finansowych. Jednocześnie w wyniku reformy podziału głosów w Banku Światowym wzrosła ich liczba przypadająca na kraje rozwijające się i przechodzące proces przekształceń ustrojowych. Wezwano również do przyspieszenia prac nad reformą MFW oraz wzrostu udziału krajów rozwijających się i rynków wschodzących w systemie kwot o co najmniej 5%⁷⁵. Ponadto rok 2010 określony został jako szczególnie ważny dla spraw rozwojowych. Z kolei na spo-

⁷² www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html; www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html, www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html; www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html [30.04.2012].

⁷³ Co wpłynęło szczególnie negatywnie na kondycję finansową krajów emigracyjnych Ameryki Środkowej i Karaibów, gdzie stanowiły one większe źródło dewiz niż eksport dóbr.

⁷⁴ G-20 tworzą UE i 19 państw: Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Kanada, Meksyk, Rosja, Arabia Saudyjska, Afryka Południowa, Korea Południowa, Turcja i Stany Zjednoczone.

⁷⁵ Łącznie o 4,59% od 2008 r. Chiny o 1,65 pkt. proc., www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/repcore/05declaration.pdf, s. 5–6; A. Gradziuk, M. Koczor, *Wyniki szczytu G-20 w Toronto*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 100.

tkaniu przywódców państw grupy G-20 w Seulu (11–12 listopada 2010 r.)⁷⁶ przyjęto deklarację, w której skonkretyzowane zostały ustalenia wcześniejszych szczytów⁷⁷, określając sprzyjające rozwojowi uwarunkowania wzrostu gospodarczego. Jednakże krokiem wstecz w międzynarodowej agendzie rozwoju było jednostronne ukierunkowanie celów rozwoju z Seulu na wzrost gospodarczy, z pominięciem aspektów równowagi ekologicznej. Osiągnięto porozumienie w sprawie wieloletniego planu działań w obszarze rozwoju (*Multi-Year Action Plan on Development*), jak i w sprawie przeciwdziałania korupcji⁷⁸. W przeciwieństwie do wcześniejszych programów, konsens z Seulu zorientowany został przede wszystkim na stworzenie uwarunkowań funkcjonowania systemu światowej gospodarki, a nie na nowe pakiety pomocowe. Jego celem jest zwiększenie perspektyw wzrostu gospodarczego w krajach rozwijających się poprzez koncentrację na działaniach strukturalnych, jak np. wsparcie infrastruktury, prywatnych inwestycji/kapitału, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, bezpieczeństwa żywności, mobilizacji rodzimych źródeł i wymiany naukowej.

Wyzwaniem szczytu IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Busan (29 listopada–1 grudnia 2011 r.) było przede wszystkim utrzymanie konsensu co do agendy w sprawie efektywności współpracy na rzecz rozwoju, wypracowanej na spotkaniach w Paryżu (2005) i Akrze (2008)⁷⁹. Z jednej strony kontrowersje wciąż budzi pozostawienie kwestii odpowiedzialności za realizację pomocy rozwojowej w gestii kraju partnerskiego, a nie agendy dawcy. Z drugiej – problemem jest również dążenie do efektywnego zaangażowania nowych aktorów współpracy na rzecz rozwoju, takich jak wschodzące gospodarki państw azjatyckich czy prywatne fundacje. Duże znaczenie przypisuje się ustanowieniu w porozumieniu końcowym szczytu „nowego”, szerszego partnerstwa na rzecz rozwoju, obejmującego oprócz tradycyjnych dawców pomocy, nowych aktorów współpracy „Południe–Południe, BRICS⁸⁰, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i prywatnych fundacji”, a także potwierdzeniu przyjętych wcześniej zobowiązania. Krytykuje się natomiast odejście od koncepcji efektywnej pomocy na rzecz szeroko zakrojonej orientacji rozwoju (*development effectiveness*), budzi ona obawy w odniesieniu do perspektyw zwiększenia skuteczności współpracy na rzecz rozwoju⁸¹.

⁷⁶ Po raz pierwszy przywódcy G-20 spotkali się w kraju wschodzącej gospodarki, jak i regionie azjatyckim.

⁷⁷ Zwiększono udział gospodarek wschodzących w systemie podziału kwot w Międzynarodowym Funduszu Walutowym.

⁷⁸ www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/repcore/01seoul.pdf, odpowiednio, aneks II i III.

⁷⁹ www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html [03.04.2012]; *Auf dem Weg nach Busan: Der internationale Dialog zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*, „2015 im Gespräch” 2011, www.venro.org/fileadmin/redaktion_2015/pdf/2015_VENRO_Busan_2011.pdf.

⁸⁰ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Południowa Afryka.

⁸¹ S. Klingebiel, S. Leiderer, *Aid effectiveness der zwei Geschwindigkeiten*, 05.12.2011, www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MPHG-

Specyfika europejskiej współpracy na rzecz rozwoju wynika z jej wspólnotowych ram, wyznaczanych przez instytucje unijne oraz zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zaangażowaniu w sprawy rozwojowe. Wiąże się to zarówno z mocniejszym zakorzenieniem współpracy rozwojowej w tradycji 15 państw członkowskich, które są członkami Komitetu Współpracy Rozwojowej (DAC)⁸² OECD, jak i potencjałem gospodarczo-politycznym poszczególnych krajów UE. Jednocześnie większość oficjalnej pomocy rozwojowej członków Unii Europejskiej przebiega kanałami współpracy dwustronnej (dwie trzecie) w porównaniu do działań multilateralnych (jedna trzecia)⁸³. Mając na uwadze zdecydowaną przewagę Unii Europejskiej w dostarczaniu światowej pomocy na rzecz rozwoju – w latach 2004–2011⁸⁴ połowa oficjalnej pomocy rozwojowej pochodziła od UE i jej państwa członkowskich – wzrasta presja na wypracowanie wewnętrznie spójnej strategii współpracy na rzecz rozwoju godzącej zróżnicowane preferencje i interesy państw członkowskich, która byłaby podstawą skutecznej europejskiej polityki rozwojowej. 75% unijnej ODA stanowi wsparcie przekazywane w ramach współpracy bilateralnej państw członkowskich. Z kolei na pomoc przekazywaną kanałem wspólnotowym składa się 75% środków z budżetu UE, pozostała część to pomoc finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju i Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁸⁵. Według danych OECD w 2009 r., Komisja przekazała na ODA 15 mld dolarów, co stanowiło ok. 22% całej unijnej pomocy, w 2010 r. udział w ODA instytucji unijnych wzrósł o 0,8% osiągając 13 mld, natomiast według wstępnych danych na rok 2011 – w ujęciu realnym zmniejszył się w stosunku do roku poprzedniego o 6,4%, wynosząc 12,6 mld dolarów⁸⁶.

Dane OECD z kwietnia 2012 r. potwierdzają zmniejszenie się w 2011 r. Oficjalnej Pomocy Rozwojowej dla krajów rozwijających się w związku ze światową recesją⁸⁷. Świadczy o tym spadek o prawie 3% wsparcia czołowych donatorów, co zarazem przerywa istniejącą od 1997 r. tendencję wzrostową. Presja kryzysu finansowego i cięć budżetowych w krajach dawcach pomocy rozwojowej może w dużym stopniu wyrzucić negatywny wpływ na dotrzymanie przyjętych zobowiązań i wielkość transferów finansowych do krajów biednych. W ramach całej ODA o 4,5% w ujęciu realnym zmniejszyła się pomoc w obszarze bilateralnych programów i projektów (wyluczając pomoc humanitarną i umarzanie zadłużenia)⁸⁸.

8P9AV3?Open&nav=expand%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente%3Bactive%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente\MPHG-8P9AV3 [04.04.2012].

⁸² DAC obecnie składa się z 24 członków: Australii, Kanady, Japonii, Korei, Nowej Zelandii, Norwegii, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych, 15 krajów członkowskich UE i Unii Europejskiej.

⁸³ S. Hartmann, *Between...*, s. 16.

⁸⁴ www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243 [02.05.2012].

⁸⁵ www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html [20.04.2012].

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*.

Co więcej, spadek w napływie bilateralnej ODA odczuła grupa najmniej rozwiniętych państw – osiągnęła ona 27,7 mld dolarów o 8,9% mniej w porównaniu z rokiem 2010⁸⁹.

W 2005 r. kraje UE przyjęły zobowiązanie do zwiększenia poziomu ODA do roku 2010 do 0,56% DNB, a do 2015 do 0,7%. Cel ten zróżnicowano według członków – na poziomie 0,7% DNB dla krajów UE-15 oraz 0,33% dla 12 nowych państw członkowskich. Zakładany na rok 2010 cel pośredni nie został osiągnięty, jak również nie udało się zwiększyć unijnej pomocy finansowej dla Afryki i krajów najsłabiej rozwiniętych⁹⁰.

O ile w 2010 r. mimo kryzysu udział UE-27 w globalnej ODA kształtował się na poziomie 0,44% DNB Unii jako całości, o tyle w 2011 r. według wstępnych danych – spadł do 0,42%⁹¹. W 2010 r. 18 krajów członkowskich zwiększyło swoje wydatki na pomoc rozwojową, w 2011 r. udało się to 16⁹². Trzy z nich – Niemcy⁹³, Francja i Wielka Brytania⁹⁴ wciąż pozostają w grupie największych donatorów pomocy na świecie obok Stanów Zjednoczonych i Japonii. Dania, Luksemburg, Holandia i Szwecja osiągnęły już wyznaczony cel, jakim jest przeznaczenie na cele pomocy 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB) (por. wykres 2 i 3)⁹⁵.

Według szacunków KE, by osiągnąć do 2015 r. poziom 0,7%, DNB państwa członkowskie będą musiały dodatkowo uruchomić kwotę ok. 50 mld euro. Wśród krajów o największym realnym wzroście ODA w 2011 r. znalazły się, według szacunków OECD, Włochy⁹⁶ i Szwecja⁹⁷.

⁸⁹ Raporty DAC dotyczące ODA podają wartości w dolarach, natomiast przygotowywane przez Komisję Europejską w euro, mając na uwadze deprecjację euro w stosunku do dolara o ok. 5% pomiędzy rokiem 2010 a 2011, dane DAC w dolarach w cenach bieżących wskazują na wzrost ODA UE-27 (z 70,8 do 73,6 mld), podczas gdy dane KE na jej spadek z 53,5 mld do 53 mld. Różnica w kursie walut w wynikach odnosi się zarówno do danych całościowych, jak i poszczególnych państwa członkowskich, www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243 [02.05.2012].

⁹⁰ „UE zwiększy pomoc finansową dla Afryki Subsaharyjskiej oraz zapewni zespołowo przynajmniej 50% uzgodnionego wzrostu zasobów ODA dla tego kontynentu, respektując jednocześnie w pełni priorytety poszczególnych państw członkowskich dotyczące udzielania pomocy rozwojowej”, [w:] „Afryka”, konkluzje Rady z 24 maja 2005 r., dok. 9266/05, pkt 22, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf [30.04.2012].

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243; www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf, s. 2.

⁹³ O 5,9% z uwagi na wzrost bilateralnej pomocy finansowej.

⁹⁴ Odnotowała niewielki spadek o 0,8% w porównaniu z rokiem 2010, zapowiada jednak zwiększenie pomocy do 0,7% DNB do 2013 r.

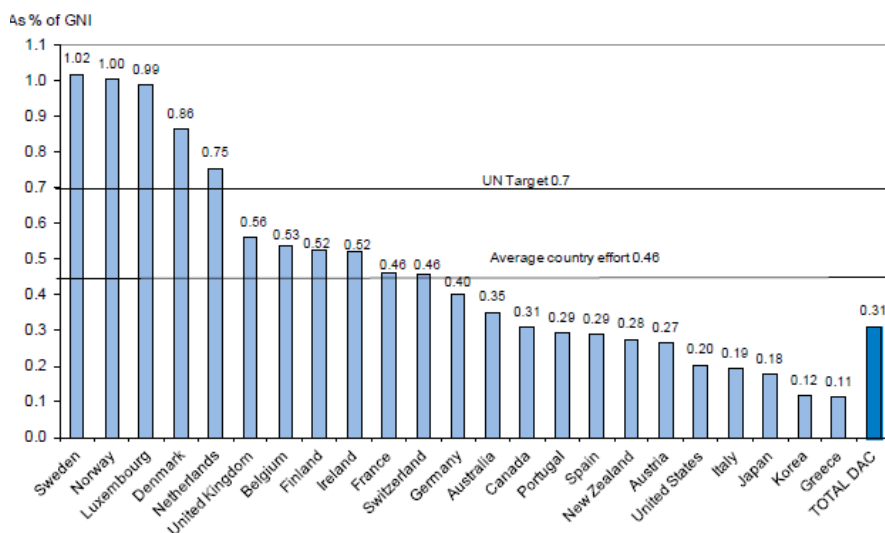
⁹⁵ www.webnet.oecd.org/oda2011.

⁹⁶ O 33,0% ze względu na wzrost dotacji na umorzenie długu wskutek gwałtownego napływu uchodźców z Afryki Północnej.

⁹⁷ O 10,5% – Szwecja dąży do osiągnięcia poziomu ODA 1% DNB.

Natomiast kraje UE, które odnotowały jej najwyższy spadek, to Austria⁹⁸, Belgia⁹⁹, Grecja¹⁰⁰ i Hiszpania¹⁰¹. Wielkość ODA z 15 państw UE, które są członkami DAC wyniosła 72,3 mld dolarów w 2011 r., stanowiąc 54% globalnej ODA wszystkich krajów DAC oraz 0,45% ich wspólnego DNB¹⁰². Natomiast ODA wszystkich 27 państw Unii osiągnęła w 2011 r. 73,6 mld dolarów, co stanowi 0,42% ich DNB (w 2010 r. było to 0,44%). Dotacje instytucji UE dla państw rozwijających się i multilateralnych organizacji na rzecz rozwoju wyniosły 12,6 mld dolarów, co oznacza spadek o 6,4% w porównaniu z 2010 r., wynikający przede wszystkim ze względu na rozszerzenie dialogu politycznego z krajami partnerskimi, poprzedzającego wsparcie budżetowe UE¹⁰³.

Wykres 2. Udział ODA w DNB (%) w 2011 r.



Źródło: www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12_243.eni/Pictures/100000000000031B-00000225BF8146DA.jpg.

⁹⁸ O 14,3%, głównie z powodu zmniejszenia dotacji na umorzenie długów.

⁹⁹ O 13,3% w wyniku spadku bilateralnych dotacji na umorzenie długu w porównaniu z 2010 r.

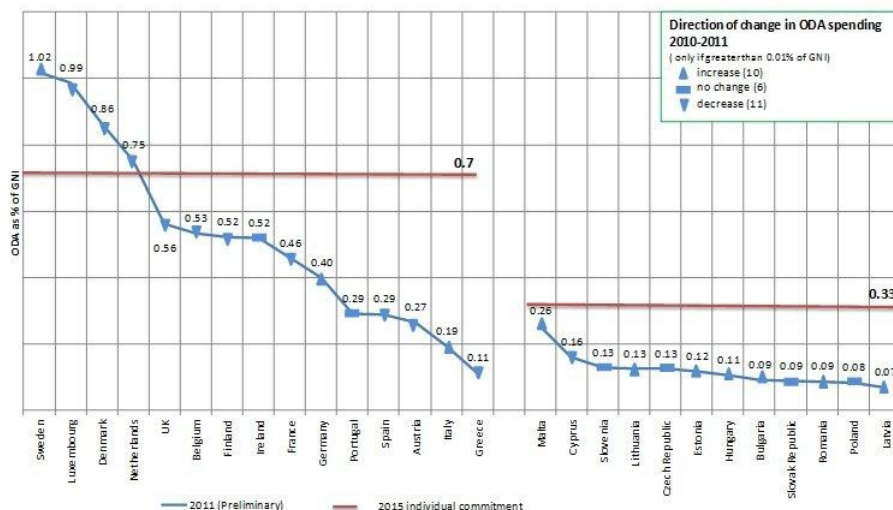
¹⁰⁰ O 39,3% wskutek kryzysu finansowego w tym kraju.

¹⁰¹ O 32,7% w związku z cięciami bilateralnej ODA w konsekwencji kryzysu finansowego.

¹⁰² www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html.

¹⁰³ *Ibidem*.

Wykres 3. Poziom ODA w 2011 r. w perspektywie zobowiązań na 2015 r. w 27 państwach członkowskich UE (stan i kierunek zmian w latach 2010–2011)



Źródło: www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12_243.eni/Pictures/100000000000031B-00000225BF8146DA.jpg.

W dalszym ciągu widoczna jest duża dysproporcja pomiędzy krajami „15”, a państwami, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r. (por. wykres 3 i tabela 1). Jednakże z wyjątkiem Cypru (por. wykres 3), wszystkie nowe państwa członkowskie utrzymały wyższy lub stały poziom pomocy: największy wzrost nastąpił na Malcie; odnotowano również znaczący wzrost w Rumunii, na Węgrzech, Litwie i w Estonii¹⁰⁴.

Analizując zasięg geograficzny i kierunki zaangażowania pomocowego Unii Europejskiej wciąż obecny jest nacisk na geostrategiczną orientację europejskiej polityki współpracy rozwojowej (por. wykres 4 i 5, do głównych odbiorców unijnej pomocy należą: Turcja, Afganistan, obszar Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, Maroko¹⁰⁵). Z krytyką spotyka się zbyt małe ukierunkowanie pomocy na kraje najbiedniejsze (por. wykres 5).

¹⁰⁴ WPolsce0,56%, www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html [30.04.2012]; www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/243 [02.05.2012].

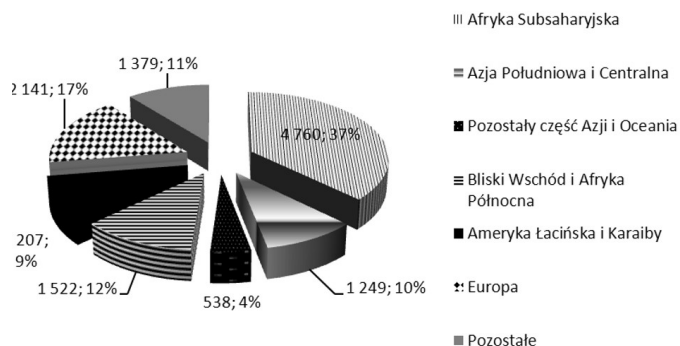
¹⁰⁵ www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif [30.04.2012].

Tabela 1. Poziom ODA w 2011 r. i prognozy do 2015 r.

Państwo członkowskie	Wielkość ODA 2011 r.		Przewidywany wzrost ODA w 2015 r. w mln euro	Pozostała luka w stosunku do założonych celów narodowych		wielkość ODA w 2015 r. dla spełnienia założonych celów narodowych	
	w mln euro	% dnb		w mln euro	w %	mln euro	% dnb
Austria	796	0,27	608	979	2,7	2,384	0,70
Belgia	2,014	0,53	958	6	0,0	2,977	0,70
Bułgaria	35	0,09	26	88	0,2	149	0,33
Cypr	28	0,16	5	33	0,1	65	0,33
Czechy	184	0,13	24	325	0,9	533	0,33
Dania	2,144	0,86	180	4,57	1,2	2,782	1,00
Estonia	18	0,12	12	30	0,1	60	0,33
Finlandia	1,013	0,52	147	403	1,1	1,563	0,70
Francja	9,345	0,46	1,243	5,069	13,8	15,657	0,70
Niemcy	10,452	0,40	1,855	7,981	21,7	20,288	0,70
Grecja	238	0,11	58	1,368	3,7	1,548	0,70
Węgry	101	0,11	1	242	0,7	341	0,33
Irlandia	650	0,52	49	280	0,8	978	0,70
Włochy	3,050	0,19	239	9,275	25,2	12,086	0,70
Łotwa	14	0,07	6	59	0,2	79	0,33
Litwa	38	0,13	25	56	0,2	118	0,33
Luksemburg	297	0,99	31	-	-	328	1,00
Malta	15	0,26	7	-	-	22	0,33
Holandia	4,548	0,75	471	238	0,6	4,781	0,70
Polska	300	0,08	57	1,032	2,8	1,389	0,33
Portugalia	481	0,29	125	613	1,7	1,219	0,70
Rumunia	118	0,09	43	377	1,0	538	0,33
Słowacja	62	0,09	6	192	0,5	260	0,33
Słowenia	45	0,13	19	65	0,2	130	0,33
Hiszpania	3,067	0,29	1,317	6,386	17,4	8,136	0,70
Szwecja	4,032	1,02	657	102	0,3	4,587	1,00
Wielka Brytania	9,881	0,56	4,778	-	-	14,659	0,70
Razem	52,966	0,42	9,718	34,974	95,0	97,658	0,69
nieprzypisana luka w stosunku do wspólnego celu				1,823	5,0	1,823	0,01
UE-27	52,966	0,42	9,718	36,797	100,0	99,481	0,70

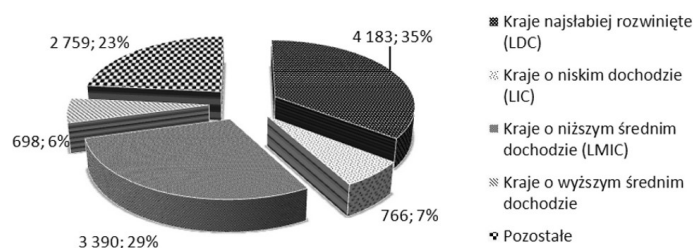
Źródło: www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/348&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en.

Wykres 4. Dystrybucja geograficzna ODA w latach 2009–2010 (w mln dolarów)



Źródło: www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif.

Wykres 5. Dystrybucja bilateralnej ODA w latach 2009–2010 według dochodu beneficjenta (w mln dolarów)



Źródło: www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif.

Pomiędzy rokiem 2004 a 2010 nastąpił wzrost pomocy kierowanej przez państwa UE-15 do krajów Afryki Subsaharyjskiej o 6,54 mld dolarów (4,94 mld euro), w 2010 r. wyniosła ona 22,55 mld dolarów (17,02 mld euro), osiągając 35% wzrost unijnych zasobów ODA dla tego kontynentu. W latach 2009–2010 tylko pięciu spośród donatorów UE-15 wzmocniło swoje wsparcie dla Afryki Subsaharyjskiej, w tym Portugalia (o 68%) i Holandia (o 7%). Nominalnie także nowe kraje członkowskie, Czechy i Bułgaria, zwiększyły swoją pomoc dla tego regionu pomiędzy 2009 i 2010 (odpowiednio 4% i 158%)¹⁰⁶. Mimo że członkowie UE należą do grona czołowych dawców pomocy dla Afryki Subsaharyjskiej, w unijnych rankingach wsparcia prowadzą kraje leżące w bliższym sąsiedztwie Unii Europejskiej, co uwarunkowane jest zarówno kwestiami bezpieczeństwa, jak i geostrategicznymi interesami państw członkowskich. W 2009 r. do największych odbior-

¹⁰⁶ ONE Data Report 2011, www.one.org/data/en/countries/dac-members/eu [20.04.2012].

ców unijnej należały: Turcja (787 mln dolarów), Autonomia Palestyńska (539 mln dolarów) i Afganistan (395 mln dolarów)¹⁰⁷.

Podsumowanie

W nowych uwarunkowaniach międzynarodowych dotychczasowe zasady efektywnej współpracy donatorów skonfrontowane zostały z większym naciskiem na wzrost gospodarczy, nadzieje na możliwie szybkie rezultaty wsparcia i silne ukierunkowanie na sektor prywatny w realizowanej polityce rozwojowej. Kryzys uzmysłowił iluzoryczność wiary w sprostanie globalnym wyzwaniom w wąskim kręgu najbogatszych państw OECD, wzmocnił rolę grupy G-20 – przywódców 19 najbogatszych krajów uprzemysłowionych i rynków wschodzących oraz Unii Europejskiej, jako globalnego forum koordynacji gospodarki światowej i zarazem współpracy na rzecz rozwoju. Jednocześnie, pomimo formalnego zobowiązania państw członkowskich do harmonizacji działań rozwojowych, w bardzo niewielkim stopniu jest ono urzeczywistniane. Pierwszeństwo interesów narodowych w kształtowaniu europejskiej polityki rozwojowej odzwierciedla nadanie geostrategicznego znaczenia kierunkom wsparcia, jak również jej pozostawienie w kompetencjach komplementarnych Unii i państw członkowskich.

Debata nad stanem i perspektywami europejskiej współpracy na rzecz rozwoju w dobie kryzysu uwarunkowana jest z jednej strony problemem jej „pogłębiania” w konfrontacji z wyzwaniami bezpieczeństwa międzynarodowego oraz czynnikami wpływającymi na podniesienie efektywności pomocy rozwojowej. Świadczy o tym w szczególności zapowiedź skoncentrowania zaangażowania Unii na wsparciu dobrych rządów i praw człowieka z uwzględnieniem „zaostrożonej warunkowości” oraz wprowadzenia zróżnicowanych partnerstw na rzecz rozwoju. Z drugiej strony w swoich propozycjach Komisja Europejska wychodzi naprzeciw wyzwaniu poszerzania grona donatorów o wschodzące gospodarki, w myśl porozumienia przyjętego 1 grudnia 2011 r. na IV Forum Wysokiego Szczębla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Busan.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

Abstract**Policy of European Union Developing Cooperation in the Days of Crisis of Indebtedness of Euro Zone**

This article is an attempt to show the factors which influence present policy of European Union developing cooperation and the prospects of reinforcing the coordination of actions of the individual membership countries on community level. The analysis include main phenomenon which determine European discourse about development in comparison with global financial crisis. Moreover, stages of the creation of cooperation of European policy for the development, and priorities and concepts defining the boundaries of the policy from creation of the first communities till the beginning of the second decade of 21th century were outlined. The author analyses challenge of the activities of European Union for development through the prism of the dilemmas of relativization of their aims in the context of policy of security and interests of membership countries. The analysis also include: growing role of G20 as a forum of coordination of world economy, and of cooperation for its development and an increase of its effectiveness in a debate about new Financial Prospect for 2014–2020.

Beata Molo

POLITYKA KLIMATYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ A KRYZYS W STREFIE EURO – WYBRANE PROBLEMY

Wprowadzenie

Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu są rozpatrywane kompleksowo, w powiązaniu z kwestią bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju gospodarczego. W ciągu ostatnich lat w związku z pogłębiającym się problemami finansowymi wiele państw członkowskich Unii Europejskiej ograniczało swoje wysiłki w zakresie wdrażania ambitnych celów polityki klimatycznej, tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych, zmniejszania energochłonności i zwiększania efektywności energetycznej. Co więcej, spowolnienie gospodarcze ograniczyło w znaczącym stopniu niezbędne inwestycje w nowe technologie i innowacje. Pomimo kryzysu, Unia Europejska kontynuowała prace nad pogłębianiem ambitnych celów polityki klimatycznej.

Celem niniejszego artykułu jest syntetyczne przedstawienie wybranych problemów związanych z conceptualizacją wdrażania lub/i zaostrzania celów polityki klimatycznej w kontekście kryzysu w UE. Analiza obejmuje działania w zakresie ochrony klimatu wewnątrz Unii Europejskiej, z uwzględnieniem głównych skutków dla Polski, jak również w wymiarze międzynarodowym w ramach procesu negocjowania nowego reżimu międzynarodowego mającego zastąpić protokół z Kioto.

Pakiet energetyczno-klimatyczny UE¹

23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska ogłosiła obligatoryjne dla krajów UE limity emisji CO₂ w latach 2012–2020 i wielkość udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym do roku 2020. Przedstawiony projekt był realizacją ustaleń Rady Europejskiej z 8–9 marca 2007 r. w postaci planu działań na lata 2007–2009. Przyjęto wówczas, że do 2020 r. UE zmniejszy emisję CO₂ o 20%, natomiast zwiększy do 20% udział odnawialnych źródeł w bilansie energetycznym oraz o 20% efektywność energetyczną. Uwiarygodnieniem dążeń UE do przewodzenia międzynarodowym wysiłkom na rzecz zwalczania zmian klimatycznych i redukcji emisji gazów cieplarnianych miało być przyjęcie tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego podczas szczytu UE w dniach 11–12 grudnia 2008 r. Parlament Europejski zatwierdził go 17 grudnia 2008 r.

Pakiet energetyczno-klimatyczny UE obejmuje zmianę Europejskiego Systemu Obrotu Uprawnieniami do Emisji Gazów Cieplarnianych (system UE-ETS), cele ograniczenia emisji dwutlenku węgla przez poszczególne państwa członkowskie w sektorach nieobjętych systemem ETS, ramy prawne dla wychwytywania i składowania CO₂ (technologia CCS) w sposób bezpieczny dla środowiska naturalnego, obowiązujące cele w zakresie wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych oraz regulację kwestii emisji CO₂ przez samochody.

Nowy system UE-ETS ma być stosowany w okresie 2013–2020. Jego celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 2005. Ogranicza on dopuszczalny całkowity poziom emisji w UE, ale w ramach tego ograniczenia przedsiębiorstwa uczestniczące w tym systemie mogą nabywać i zbywać uprawnienia do emisji w zależności od potrzeb. Ilość CO₂ objęta uprawnieniami wydawanymi każdego roku ulegać będzie stopniowemu zmniejszaniu tak, aby każdego roku stopniowo obniżać poziom dopuszczalnych emisji ogółem.

Decyzja w sprawie wspólnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych określa dla każdego państwa członkowskiego UE docelowe poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Poziomy te mają charakter obowiązkowy i dotyczą sektorów nieobjętych systemem UE-ETS (np. sektora transportu drogowego i morskiego, budynków, usług, rolnictwa i mniejszych obiektów przemysłowych). Sektory te są obecnie źródłem około 60% emisji gazów cieplarnianych w UE. Celem decyzji jest redukcja tych emisji o 10% w latach 2013–2020.

Dyrektywa dotycząca odnawialnych źródeł energii wyznacza obowiązujące cele krajowe dla każdego państwa członkowskiego w celu zapewnienia, że do 2020 r. energia ze źródeł odnawialnych zaspokajać będzie co najmniej 20% za-

¹ Zob. S. Fischer, *Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2010, Nr. 2, s. 108–129; O. Geden, *Was kommt nach dem Zwei-Grad-Ziel? Die EU-Klimapolitik sollte für flexible Orientierungsmarken eintreten*, „SWP-Aktuell”, Juli 2010.

potrzebowania Unii Europejskiej na energię ogółem. Do 2020 r. każde państwo członkowskie musi zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym sektora transportu do 10%.

Rozporządzenie określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych rejestrowanych w Unii Europejskiej umożliwi osiągnięcia przez przemysł motoryzacyjny do 2012 r. celu obniżenia średniego poziomu emisji CO₂ do 120 g/km. Zaś cel obniżenia średniego poziomu emisji CO₂ do 130g/km w przypadku nowych samochodów ma zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie lepszych rozwiązań technologicznych do silników samochodowych; obniżenie o kolejne 10g/k m, niezbędne do osiągnięcia 120 g/km, zostanie uzyskane dzięki wprowadzeniu innych środków technicznych².

Przyjęcie pakietu energetyczno-klimatycznego nie oznaczało porzucenia przez Unię Europejską na wyznaczonych celach. Zważywszy na ambicje odgrywania roli inicjatora rozwiązań służących ochronie klimatu także w wymiarze międzynarodowym i w oparciu o zapisy dotyczące zobowiązania się pod pewnymi warunkami do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30% w stosunku do 1990 r., istotna była analiza możliwości i kosztów realizacji takiego celu redukcyjnego.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom państw członkowskich dotyczącym przedstawienia konsekwencji ekonomicznych ograniczania emisji CO₂ Komisja Europejska w komunikacie z 26 maja 2010 r.³ przedstawiła wyniki analizy skutków realizacji celów redukcyjnych o 20% i 30% do 2020 r. W dokumencie odniesiono się także do problemu ucieczki emisji w kontekście dyrektywy w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji.

W dokumencie odnotowano, że w latach 2005–2008 UE ograniczyła emisje o 7% do 10% poniżej poziomów z 1990 r. Przy czym kryzys spowodował dalszą redukcję. Emisje w ramach ETS wyniosły w 2009 r. 11,6% poniżej poziomu emisji w 2008 r. Ceny emisji CO₂ spadły na początku 2009 r. od około 25 euro do 8 euro za tonę. Spadek cen emisji CO₂ pokazał jednak, że obciążenie przedsiębiorstw i konsumentów wynikające ze stosowania ETS może zostać dostosowane w zależności od zmieniających się uwarunkowań gospodarczych. Ta jednorazowa redukcja oznaczała, że w 2009 r. emisje gazów cieplarnianych w UE były około 14% mniejsze niż w 1990 r. W przedstawionej w 2008 r. analizie stanowiącej podstawę pakietu klimatyczno-energetycznego (przy założeniu stałego wzrostu gospodarczego) koszty realizacji celu były szacowane na co najmniej 70 mld euro rocznie. Po uwzględnieniu recesji wysokość kosztów oszacowano na 48 mld euro (0,32%

² B. Molo, *Rozwiązywanie problemów globalnych na przykładzie ochrony środowiska*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. E. Cziomer, Kraków 2010, s. 215–217.

³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Analiza możliwości zwiększenia celu 20-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji, Bruksela, 26.05.2010, KOM (2010) 265 wersja ostateczna.

PKB w 2020 r.). Komisja podkreśliła, że bezwzględne koszty tej redukcji należy rozważyć w kontekście kryzysu, który zmniejszył możliwości przedsiębiorstw w zakresie inwestycji w modernizację. W związku z tym, że podczas kryzysu duża liczba uprawnień została niewykorzystana, przedsiębiorstwa będą mogły przenieść około 5–8% swoich uprawnień z okresu 2008–2012 na trzeci etap ETS (2013–2020).

Dodatkowe koszty całkowite wynikające dla UE w związku ze zwiększeniem celu redukcyjnego z 20% do 30% w 2020 r. oszacowano na około 33 mld euro (0,2% PKB). Aby osiągnąć 30% poziom redukcji, cena emisji CO₂ w ramach ETS musiałaby wynieść około 30 euro za tonę (podobnie, jak w przypadku osiągnięcia 20% redukcji). Emisje krajowe zostałyby ograniczone o 25% w porównaniu z rokiem 1990, zaś pozostała redukcja zostałaby pokryta zdeponowanymi uprawnieniami i kredytami międzynarodowymi. Całkowity koszt 30% redukcji, w tym koszty osiągnięcia 20% redukcji, oszacowano na 81 mld euro (0,54% PKB). Co istotne, decyzja o realizacji celu 30% redukcji w 2020 r. oznacza wzrost o 11 mld euro w porównaniu z bezwzględnymi kosztami realizacji pakietu według prognoz z 2008 r.

W odniesieniu zaś do kwestii ucieczki emisji Komisja Europejska za główne jej przyczyny uznała występowanie różnic w konkurencji między UE a państwami trzecimi. Do ogólnych sposobów zajęcia się tym problemem zaliczyła: kontynuowanie wspierania energochłonnych sektorów przez udostępnianie bezpłatnych uprawnień, zwiększenie kosztów importu w celu zrekompensowania korzyści uzyskanych dzięki uniknięciu skutków polityki niskoemisyjnej oraz przedstawianie środków mających na celu zbliżenie poziomu wysiłków podejmowanych w świecie do poziomu wysiłków podejmowanych przez UE.

Działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu w kontekście kryzysu w strefie euro – niektóre aspekty

Kryzys w strefie euro nie zahamował prac nad rozwijaniem ambitnych zamierzeń Unii Europejskiej na rzecz ochrony klimatu. Cele w zakresie energii i zmiany klimatu zostały włączone do strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu przyjętej przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r. W dokumencie inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy wyznaczony jest przez pięć głównych celów – w tym cel określany jako obszar energii i ochrony klimatu, wytyczający zadania w zakresie redukcji emisji, efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii. W związku z powyższym, pilnym zadaniem dla UE stało się uzgodnienie narzędzi umożliwiających taką zmianę, „tym samym dając pewność, że Europa wyjdzie z recesji na bardziej konkurencyjną, pewną i zrównoważoną ścieżkę”.

Co istotne, w komunikacie „Energia 2020. Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”⁴ Komisja Europejska podkreśliła, że konkurencyjność, bezpieczeństwo dostaw oraz cele klimatyczne będą zagrożone, jeśli

[...] nie nastąpi modernizacja sieci elektroenergetycznych, zastąpienie przestarzałych instalacji konkurencyjnymi i bardziej ekologicznymi rozwiązaniami alternatywnymi przy bardziej efektywnym wykorzystaniu energii w całym łańcuchu energetycznym.

Za niezbędne w tym kontekście uznała „wykraczanie poza ramy czasowe” przedstawionej strategii, aby zapewnić gotowość UE „do realizacji celu na 2050 r. polegającego na wprowadzeniu bezpiecznego, konkurencyjnego i niskoemisyjnego systemu energetycznego”.

W konkluzjach z 4 lutego 2011 r. Rada Europejska⁵ zobowiązała Komisję Europejską do opracowania strategii rozwoju niskoemisyjnego na okres do roku 2050 „zapewniającej ramy długoterminowych działań w sektorze energetycznym i w innych powiązanych sektorach” oraz przedstawiania nowych inicjatyw dotyczących inteligentnych sieci, magazynowania energii, zrównoważonych biopaliw oraz rozwiązań w zakresie oszczędności energii dla miast. Zapowiedziała również, że UE i jej państwa członkowskie będą promować inwestowanie w odnawialne źródła energii, bezpieczne i zrównoważone technologie niskoemisyjne oraz będą się koncentrować na realizacji działań priorytetowych dotyczących technologii określonych w europejskim strategicznym planie w dziedzinie technologii energetycznych.

Środki przedstawione we wspomnianych wyżej dokumentach zostały ujęte w komunikacie Komisji „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”⁶

W komunikacie zapisano, że „przekształcenie w konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną oznacza ograniczenie wewnętrznych emisji UE do 2050 r. o 80% w porównaniu z poziomem z 1990 r.” Komisja Europejska rozważyła szereg potencjalnych scenariuszy ukazujących sposoby realizacji tego celu, z których wynika, że redukcja wewnętrznych emisji o 40% i 60% poniżej poziomów z 1990 r. byłaby możliwa do osiągnięcia odpowiednio w 2030 i 2040 r. Taka ścieżka oznaczałaby roczne redukcje w porównaniu z 1990 r. o około 1% w pierwszych do 2020 r., 1,5% od 2020 do 2030 r. i 2% od 2030 do 2050 r.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Energia 2020, Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego, Bruksela, 10.11.2010, KOM (2010) 639 wersja ostateczna.

⁵ Konkluzje Rady Europejskiej, 4 lutego 2011, s. 6.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., Bruksela, 8 marca 2011, KOM (2011) 112 wersja ostateczna.

W dokumencie odnotowano, że główną rolę w gospodarce niskoemisyjnej będzie odgrywać energia elektryczna. Z analizy wynika, że może ona doprowadzić do niemal całkowitego wyeliminowania emisji CO₂ do 2050 r. Szacuje się, że udział technologii niskoemisyjnych w koszyku energetycznym wzrośnie z obecnych około 45% do około 60% w 2020 r. oraz do 75–80% w 2030 r. i prawie 100% w 2050 r.

Jeśli chodzi o unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, będzie miał on decydujące znaczenie w doprowadzeniu do pojawienia się na rynku różnych technologii niskoemisyjnych. „Mocny sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla i długoterminowa przewidywalność” są konieczne do tego, aby system handlu uprawnieniami do emisji mógł odgrywać rolę w wysiłkach prowadzących do celów wyznaczonych na 2050 r. W związku z tym Komisja uważa za konieczne rozważenie odpowiednich środków, w tym „przegląd uzgodnionej liniowej redukcji pułapu emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji”.

Z analizy Komisji Europejskiej wynika ponadto, że emisje gazów cieplarnianych w sektorze przemysłu mogą zostać ograniczone o 83–87% w 2050 r. Znaczny wkład w tym zakresie mogłoby wnieść stosowanie bardziej zaawansowanych zasobo- i energooszczędnych procesów i urządzeń przemysłowych, zwiększenie recyklingu oraz technologie ograniczania emisji innych niż CO₂. Również emisje inne niż CO₂ z sektora rolnego mogą zostać ograniczone do 2050 r. o 42–49% w porównaniu z rokiem 1990. Wobec tego strategię polityki rolnej powinny koncentrować się na takich środkach m.in., jak dalsze zwiększanie wydajności z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, efektywne stosowanie nawozów, biogazyfikacja nawozu organicznego, lokalna dywersyfikacja i komercjalizacja produkcji. Z kolei do kluczowych elementów efektywnych, niskoemisyjnych systemów energii i transportu Komisja Europejska zaliczyła różne formy niskoemisyjnych źródeł energii, ich systemy wspierające i infrastrukturę pomocniczą.

Proces przejścia na gospodarkę niskoemisyjną będzie wymagał ciągłych inwestycji – do 2050 r. publiczne i prywatne inwestycje będą średnio większe o około 270 mld euro rocznie.

Parlament Europejski w rezolucji z 15 marca 2012 r.⁷ poparł przedstawiony przez Komisję „Plan działania na rzecz wprowadzenia konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.”. Wezwał Komisję „do ustalenia pośrednich redukcji emisji gazów cieplarnianych na lata 2030 i 2040, w tym konkretnych celów sektorowych, wraz z ambitnym harmonogramem” oraz „do przedstawienia w ciągu dwóch kolejnych lat środków niezbędnych do osiągnięcia celów na rok 2030 przy uwzględnieniu przede wszystkim krajowych zdolności i potencjałów”. Za koniecz-

⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2012 r. w sprawie planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r., www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0086+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL [25.04.2012].

ne uznał przedstawienie przez Komisję Europejską „analizy kosztów i korzyści realizacji proponowanej ścieżki na szczeblu państw członkowskich, uwzględniając uwarunkowania krajowe związane ze zróżnicowanym rozwojem technologicznym, jak również z niezbędnymi inwestycjami”. Uznał unijny system handlu uprawnieniami do emisji za główny instrument w zakresie redukcji emisji przemysłowej i propagowania inwestycji w technologie niskoemisyjne oraz zauważył konieczność dalszego jego usprawniania. W tym kontekście wezwał „Komisję do przyjęcia środków na rzecz usunięcia słabości systemu handlu uprawnieniami do emisji. Za istotne dla realizacji celów w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla uznał stosowanie technologii CCS. W rezolucji zapisano również konieczność zacieśnienia przez UE kontroli nad energetyką, transportem i rolnictwem tak, by zmniejszyć emisję CO₂ i usprawnić unijny system handlu emisjami. W ocenie Parlamentu Europejskiego przepisy dotyczące objęcia lotnictwa systemem handlu emisjami powinny być realizowane w całości, mimo sprzeciwu niektórych krajów spoza UE (w tym Chin i USA). Parlament Europejski wyraził poparcie dla projektu dyrektywy o efektywności energetycznej, który ma pomóc w osiągnięciu poprawy efektywności energetycznej o 20% do roku 2020. Za potrzebne uznał wyznaczenie wiążących celów w zakresie energii odnawialnej na rok 2030. Ponadto wezwał Komisję Europejską, aby przedstawiła konkretne środki w celu zmniejszania emisji na obszarach rolniczych oraz zaapelował o wprowadzenie wskaźników pośredniej zmiany użytkowania gruntów, które wpływają na takie kwestie jak zrównoważona produkcja biopaliw i leśnictwo. Poparł również przedstawiony przez Komisję Europejską cel redukcji emisji o 60% w sektorze transportu.

W omówionym powyżej komunikacie Komisja podkreśliła, że inwestycje niskoemisyjne będą prowadziły do licznych korzyści. Oprócz zmniejszenia uzależnienia od importu energii, a co za tym idzie, wrażliwości na potencjalne kryzysy naftowe, będą stymulowały powstawanie nowych źródeł wzrostu gospodarczego, chroniły istniejące i tworzyły nowe miejsca pracy.

Nie ulega wątpliwości, że osiągnięcie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2050 r. oznacza konieczność transformacji wszystkich sektorów emitujących gazy cieplarniane i inwestycje w technologie niskowęglowe czy w sieci inteligentne. Niezbędne jest również w tym kontekście rozwijanie określonej infrastruktury przesyłowej, w tym działania w zakresie łączenia sieci narodowych i stworzenie europejskiej supersieci dla maksymalizacji efektywności oraz minimalizacji potrzeb w zakresie magazynowania i rezerwy mocy.

Powstaje pytanie, jakie skutki realizacji powyższego celu redukcyjnego będą dla poszczególnych krajów członkowskich? Bez wątpienia te państwa, które charakteryzuje znaczny udział przemysłu i produkcji energii z paliw kopalnych, jak np. Polska, odnotują znaczne straty. Inne kraje członkowskie, jak np. Niemcy, mogą odnieść korzyści z takiej polityki poprzez rozwój nowych technologii, głównie w zakresie energetyki odnawialnej i opartej na nich produkcji. Ekspertki podkreślają, że oczekiwane rezultaty związane ze wzrostem popytu na urządzenia dla

energetyki odnawialnej czy na instalacje do wychwytywania i składowania CO₂ mogą okazać się nierealne, jeżeli w innych państwach emitujących znaczne ilości gazów cieplarnianych nie zostaną wdrożone takie wymagania jak w przypadku UE. Co więcej, już obecnie unijne przedsiębiorstwa w tych segmentach produkcji przegrywają w konkurencji z firmami azjatyckimi, przede wszystkim chińskimi. W sytuacji, gdy popyt na urządzenia energetyki odnawialnej czy efektywne energetycznie urządzenia będzie zaspokajany przede wszystkim dostawami z Chin, może dojść do pogłębienia stagnacji gospodarczej w UE powodowanej wysokimi cenami energii i ograniczeniem energochłonnej produkcji przemysłowej⁸. Przy czym należy podkreślić, że zwiększenie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. będzie wiązało się z dodatkowymi kosztami inwestycyjnymi, jednak stanie się to w okresie, gdy w wielu państwach UE konieczne będą znaczne inwestycje w energetyce, przesyłanie energii czy transporcie⁹.

Według obliczeń Komisji Europejskiej zwiększenie redukcji emisji CO₂ z 20% do 25% w 2020 r. miałyby kosztować 25 mld euro, czyli 0,17% wielkości unijnego PKB w 2020 r. (poza sektorem energetycznym). Przyczyniłoby się także do ograniczenia kosztów importu paliw w wysokości 20 mld euro rocznie w latach 2016–2020. Niezbędne byłyby jednak w tym okresie inwestycje państw członkowskich w „zielone technologie” o łącznej wartości 18 mld euro rocznie (według cen z 2008 r.). Dla biedniejszych krajów Komisja Europejska zaproponowała rekompensaty, w tym zwiększenie redystrybucji na ich rzecz dochodów ze sprzedaży pozwoleń do emisji do 5,4 mld euro w 2020 r. oraz zwiększenie środków na cele klimatyczne w funduszach spójności dla nich przeznaczonych. Według Komisji Europejskiej, gdyby UE zobowiązała się do 30% redukcji emisji CO₂ w 2020 r., to cel ten zostałby osiągnięty środkami krajowymi (25% redukcji emisji CO₂) i przez wykorzystanie „międzynarodowych kredytów emisyjnych” (5% redukcji CO₂). Ponadto w opinii Komisji Europejskiej podniesienie poziomu redukcji do 30% zwiększyłoby przychody krajów UE z aukcji pozwoleń na emisję o jedną trzecią, do 28,5 mld euro w 2020 r.¹⁰. Z analizy wynika, że w Polsce zwiększenie unijnego celu redukcyjnego do 30% będzie skutkowało zwiększeniem przychodów budżetu Polski ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach ETS o 2,124 mld euro w 2020 r., ograniczeniem wydatków na paliwo o 1200 milionów euro rocznie oraz zaoszczędzeniem do 1,311 mld euro rocznie dzięki zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza.

Niewątpliwie cele wyznaczone przez UE na 2020 r. oraz później, do 2050 r., są dla Polski szansą na dalszy rozwój nowych technologii, ale i zagroże-

⁸ Polityka energetyczna służy gospodarczej dominacji, 20.02.2012, www.energetyka.wnp.pl/polityka-energetyczna-sluz-y-gospodarczej-dominacji,162889_1_0_0.html [20.04.2012].

⁹ Prezes Instytutu Badań Strukturalnych: zwiększenie celu redukcji emisji CO₂ – słuszne, 20.01.2012, www.energetyka.wnp.pl/prezes-instytutu-badan-strukturalnych-zwiekszenie-celu-redukcji-emisji-co2-sluszne,160641_1_0_0.html [21.04.2012].

¹⁰ Redukcja emisji CO₂ o 25 proc. pochłonie 1,1 mld euro, 19.01.2012, www.energetyka.wnp.pl/redukcja-emisji-co2-o-25-proc-pochlonie-1-1-mld-euro,160540_1_0_0.html [20.04.2012].

niem związanym z barierami rozwoju gospodarczego. Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy nadmienić, że Polska dwukrotnie – 21 czerwca 2011 r. i 9 marca 2012 r. – zagłosowała przeciwko przyjęciu konkluzji Rady UE ds. Środowiska w sprawie planu działania na rzecz wprowadzenia gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych do 2050 r. Przed przyjęciem planów Komisji Europejskiej Polska domaga się przeprowadzenia szczegółowych analiz dotyczących wpływu realizacji propozycji Komisji Europejskiej na gospodarkę, które uwzględniałyby m.in. możliwości inwestycyjne poszczególnych sektorów i państw członkowskich.

Koszty realizacji polityki klimatycznej UE dla Polski są trudne do oszacowania ze względu na szereg niewiadomych, w tym m.in. ceny pozwoleń na emisję CO₂, kierunek rozwiązań technicznych itp. Przykładowo z raportu przygotowanego przez Bank Światowy wynika, że

- Polska może do 2030 r. ograniczyć wielkość emisji gazów cieplarnianych prawie o jedną trzecią, przy średnim koszcie redukcji wynoszącym 10–15 euro za jedną tonę niewygenerowanych emisji CO₂ (przy wykorzystaniu istniejących obecnie technologii),

- koszty dla gospodarki osiągną najwyższy poziom w 2020 r., przy czym przed 2030 rokiem zmiana charakteru gospodarki na niskoemisyjny przyczyni się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Analizowana redukcja emisji będzie miała ujemny wpływ na PKB, wynoszący średnio 1% rocznie do 2030 r. w porównaniu do sytuacji, w której nie podejmuje się żadnych działań na rzecz ograniczenia redukcji emisji,

- koszt dla gospodarki, szczególnie dla produkcji i zatrudnienia, wynikający z ograniczenia emisji w Polsce wymaganej do 2020 r. w ramach regulacji UE (jest wyższy niż średnia w krajach członkowskich UE; a do jego wzrostu przyczyniają się restrykcje w handlu uprawnieniami do emisji między sektorami)¹¹.

Ocena realizacji celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w Polsce stanowi przedmiot analizy raportu „Niskoemisyjne dylematy – Jak ograniczyć emisję gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki?” przygotowanego na zlecenie WWF Polska i Polskiego Klubu Ekologicznego Okręgu Mazowieckiego przez Instytut Badań Strukturalnych. Raport wskazuje, że w perspektywie 2030 r. Polska może zredukować emisje gazów cieplarnianych aż o 53 proc. w stosunku do poziomu z roku 1990. Warunkiem jest jednak zastosowanie pełnego instrumentarium polityki klimatycznej: wdrożenia ambitnego planu inwestycyjnego w energetyce; podniesieniu efektywności energetycznej gospodarstw domowych; zwiększenia efektywności energetycznej i paliwowej w przedsiębiorstwach; kontroli wzrostu emisji w transporcie, wzrostu racjonalności konsumpcji paliw i energii u odbiorców finalnych oraz przemysłowych stymulowanego narzędzia-

¹¹ Transition to a Low Emission Economy in Poland, The World Bank, www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:22839437~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html [09.05.2012].

mi fiskalnymi¹². Wprowadzenie podatku węglowego i opłat za emisje, zwłaszcza w energetyce jest, zadaniem autorów raportu, niezbędnym elementem ambitnej polityki klimatycznej. Co więcej, opóźnianie kluczowych inwestycji w niskoemisyjną gospodarkę, głównie w energetyce, spowoduje spadek potencjału redukcji emisji, a w długim okresie wpłynie negatywnie na konkurencyjność gospodarki.

Wśród negatywnych skutków polityki klimatycznej UE dla Polski wymienia się wzrost kosztów produkcji energii elektrycznej. Z analiz Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu wynika, że już za cztery lata w Polsce ceny energii elektrycznej dla przemysłu będą wyższe niż w najbogatszych krajach UE-15 (w 2015 r. wyniesie 84 euro za 1 MWh). W kolejnych latach różnica poziomu cen energii elektrycznej w Polsce i innych państwa UE będzie się powiększać. Z raportu wynika, że do 2020 r. cena 1 MWh wzrośnie w Polsce do 104 euro i będzie wyższa o 8 euro niż w Niemczech i o 24 euro wyższa niż w Belgii. Wysokie ceny energii wpłyną negatywnie na konkurencyjność polskiego przemysłu, co w rezultacie może doprowadzić do zamykania zakładów w naszym kraju i przenoszenia produkcji w inne części świata, gdzie nie obowiązują restrykcyjne przepisy dotyczące emisji CO₂¹³.

Działania służące ochronie klimatu wiążą się z bezpieczeństwem energetycznym, zwłaszcza sposobami rozwoju energetyki i rolą efektywności energetycznej. UE przyjęła za swój cel osiągnięcie 20% oszczędności energii pierwotnej w 2020 r. i uczyniła go jednym z pięciu głównych celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Problem osiągnięcia efektywności energetycznej został uwzględniony także w „Strategii na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”¹⁴ jako jeden z priorytetowych obszarów, w których konieczne jest wzmocnienie działań w związku z pojawiającymi się nowymi wyzwaniami. W dokumencie powtórzono, że efektywność energetyczna jest kluczowym czynnikiem w realizacji długoterminowych celów UE w zakresie energii i klimatu. Służy bowiem nie tylko zmniejszeniu emisji, poprawie bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności, lecz także dostawianiu cen energii, aby były bardziej przystępne dla konsumentów oraz tworzeniu miejsc pracy w sektorach eksportujących. Komisja Europejska podkreśliła konieczność wdrożenia efektywności energetycznej we wszystkich sferach. Zwiększeniu efektywności energetycznej mają służyć następujące działania: 1) wykorzystanie największego potencjału w zakresie oszczędności energii – budynki i transport,

¹² Redukcja emisji lekarstwem na kryzys gospodarczy?, 01.02.2012, www.chronmyklimat.pl/gospodarka-rynek-co2/13917-redukcja-emisji-lekarstwem-na-kryzys-gospodarczy [09.05.2012].

¹³ Wkrótce ceny energii w Polsce będą najwyższe w UE, 14.07.2011, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artikul/wkrotce-ceny-energii-w-polsce-bd-najwysze-w-ue-002814 [30.04.2012].

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Energia 2020, Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego, Bruksela, 10.11.2010, KOM (2010) 639 wersja ostateczna.

2) zwiększenie konkurencyjności przemysłu poprzez zwiększenie jego efektywności, 3) wzmocnienie efektywności dostaw energii, 4) jak najlepsze wykorzystanie krajowych planów działań na rzecz efektywności energetycznej.

Rada Europejska¹⁵ i Parlament Europejski¹⁶ wezwały Komisję do przyjęcia nowej, ambitnej strategii dotyczącej efektywności energetycznej. Efektywność energetyczna jest najbardziej opłacalnym i najszybszym sposobem na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii, a także skutecznym sposobem na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zmianę klimatu. We wspomnianym wyżej komunikacie Komisji „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” stwierdza się, że efektywność energetyczna może pomóc UE nie tylko w realizacji celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, ale nawet w osiągnięciu rezultatów lepszych, niż zaplanowano.

Odpowiadając na wezwanie Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., Komisja Europejska przedstawiła 8 marca 2011 r. nowy plan na rzecz efektywności energetycznej, w którym ustalono środki na rzecz osiągnięcia dalszych oszczędności w dziedzinach dostaw i wykorzystania energii¹⁷. Dokument ten stanowił bazę dla projektu dyrektywy o efektywności energetycznej, który Komisja Europejska przedstawiła 22 czerwca 2011 r.¹⁸. We wniosku ujęto w szczególności takie zagadnienia jak: wymierne cele efektywności energetycznej, efektywne wykorzystywanie energii (podmioty publiczne, systemy obowiązków, audyty, pomiary i rozliczanie), efektywne dostarczanie energii (ogrzewanie i chłodzenie, przemiana, przesył i dystrybucja) oraz usługi energetyczne. W projekcie dyrektywy znalazł się m.in. wymóg nałożony na sprzedawców detalicznych energii lub jej dystrybutorów dotyczący uzyskania oszczędności sprzedanej energii wynoszących 1,5% w ujęciu ilościowym. Projekt zakłada również, że sektor publiczny miałby stać się wzorem dla innych gałęzi gospodarki w obszarze efektywności energetycznej. Przyjęcie dyrektywy pozwoliłoby, według Komisji, na roczne oszczędności w wysokości 200 mld euro w 2020 r., a także na stworzenie około 2 mln nowych miejsc pracy w UE.

Projekt dyrektywy zakłada m.in. obligatoryjne oszczędzanie energii i podwyższenie sprawności w instalacjach wytwarzających energię oraz obniżenie strat związanych z przesyłem i dystrybucją. Wprowadza monitoring poziomu sprawno-

¹⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011...

¹⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0485&language=PL&ring=A7-2010-0331 [25.04.2012].

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r., Bruksela, 08.03.2011, KOM (2011) 109 wersja ostateczna.

¹⁸ Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Bruksela, 22.06.2011, KOM (2011) 370 wersja ostateczna.

ści w nowych elektrowniach i elektrociepłowniach oraz długoterminowe krajowe plany instalacji grzewczych i chłodzących.

W ocenie Komisji Europejskiej zbyt mała oszczędność energii będzie również oznaczać odpływ kapitału z gospodarki europejskiej poprzez import energii. Koszty importu energii w UE wzrosły w 2010 r. do 400 mld euro. Wdrożenie celu 20% oszczędności energii spowoduje zmniejszenie zużycia energii pierwotnej w Europie o 368 mln ton jednostki ekwiwalentnej do 2020 r. Obecne wysiłki podejmowane przez UE i państwa członkowskie przyczynią się do osiągnięcia połowy tego celu. Wobec tego pozostaje luka 190 mln ton jednostki ekwiwalentnej oszczędności, z których 110 mln ton jednostki ekwiwalentnej może zostać osiągnięte za pomocą wymogów w zakresie oszczędności energii.

Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy stwierdzić, że cele zaproponowane w projekcie unijnej dyrektywy o efektywności energetycznej są kwestionowane przez państwa członkowskie¹⁹. Część państw, w tym Niemcy, poprosiła o „stabilne, skuteczne” alternatywy wobec zobowiązań do oszczędzania energii. Inne kraje członkowskie domagają się wyłączenia z niej 40% energii, która jest sprzedawana w systemie ETS. Udział energii zawarty w tym przepisie został dodatkowo zmniejszony poprzez wyłączenie sprzedaży energii zużywanej w transporcie. Zakres innego celu dyrektywy, energooszczędnej renowacji budynków, również został zmniejszony. Początkowa propozycja przewidywała modernizację co roku 3% budynków państwowych o łącznej powierzchni użytkowej większej niż 250 m². Państwa członkowskie zwróciły się jednak z prośbą, by wymóg ten dotyczył tylko budynków zajmowanych lub należących do administracji centralnej²⁰. Wyłączenia, takie jak te dotyczące przedsiębiorstw energetycznych, zobowiązane do ograniczenia zużycia energii na poziomie 1,5% rocznie wśród ich odbiorców końcowych, zostały również rozszerzone, aby uwzględnić małe przedsiębiorstwa zatrudniające do 50 pracowników i osiągające obrót nie wyższy niż 8 mln euro rocznie. Poprzednie wyłączenia dotyczyły firm zatrudniających mniej niż 10 pracowników i bilansem w wysokości 2 mln euro rocznie. Ponadto oszczędności wynikające z działań podejmowanych w zakresie efektywności energetycznej przez państwa członkowskie od 31 grudnia 2008 r. zostaną wliczone do obowiązkowych 1,5% oszczędności.

Negocjacje w sprawie dyrektywy o efektywności energetycznej prowadzi obecnie prezydencja duńska, której państwa członkowskie udzieliły w tym zakresie mandatu. Jej celem jest przyspieszenie procesu decyzyjnego do 1 lipca br. W założeniu nowa regulacja prawna będzie głównym narzędzie do osiągnięcia celu

¹⁹ Zakulisowa bitwa o dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej, 03.11.2011, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artykul/zakulisowa-bitwa-o-dyrektyw-ws-efektywnosci-energetycznej-003067 [23.04.2012].

²⁰ Ostateczne negocjacje w sprawie dyrektywy o efektywności energetycznej, 11.04.2012, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artykul/ostateczne-negocjacje-ws-dyrektywy-o-efektywnosci-energetycznej-003498 [21.04.2012].

zwiększenia efektywności energetycznej do 20% do 2020 r. Według Komisji Europejskiej niespełnienie tego celu może kosztować państwa członkowskie co najmniej 34 mld euro.

Niewątpliwie realizacja przedstawionych powyżej celów polityki klimatycznej Unii Europejskiej nie będzie możliwa, po pierwsze, bez dalszego integrowania polityki energetycznej z ochroną klimatu, ale przede wszystkim bez włączenia tej ostatniej kwestii do innych polityk i pól aktywności, zwłaszcza polityki transportowej. Po drugie zaś, istotna dla przyszłości polityki klimatycznej Unii Europejskiej będzie następna perspektywa finansowa. Komisja Europejska zaproponowała, aby w przyszłym budżecie polityki spójności na lata 2014–2020 przeznaczyć 17 mld euro na cele klimatyczne (obecnie jest to 9 mld euro).

Wymiar międzynarodowy polityki klimatycznej Unii Europejskiej²¹

Unia Europejska priorytetowo traktowała wynegocjowanie międzynarodowego porozumienia klimatycznego, które obowiązywałoby po wygaśnięciu w 2012 r. protokołu z Kioto. Prezentowała stanowisko, że nowy reżim międzynarodowy powinien zawierać dalsze bezwarunkowe zobowiązania krajów rozwiniętych do redukcji emisji gazów cieplarnianych, obejmujące wszystkie sektory gospodarki. Co więcej, UE zobowiązała się do zredukowania emisji – o 30% – w ramach międzynarodowego porozumienia, jeżeli inne rozwinięte kraje w porównywalnym stopniu zredukowałyby swoje emisje oraz pod warunkiem odpowiedniego wkładu ze strony krajów rozwijających się o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, uzależnionego od ich udziału w emisjach i możliwości. Proponowała również, aby grupa krajów rozwiniętych zredukowała własne emisje w stopniu zgodnym z celem zakładającym ograniczenie globalnej temperatury do 2 stopni Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia.

Strategia UE okazała się jednak nieefektywna. W porozumieniu wieńczącym konferencję klimatyczną 7–18 grudnia 2009 r. w Kopenhadze (*Copenhagen Accord*) nie udało się zapisać konkretnych celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. i wiążących planów zakładających zredukowanie światowej emisji o 50% do 2050 r. W dokumencie odnotowano, że działania na rzecz ich zmniejszenia powinny być wystarczające, aby globalny wzrost temperatury do 2050 r. nie przekroczył 2 stopni Celsjusza w porównaniu z okresem przedindustrialnym. Stąd też ani forma (brak prawnie wiążącej umowy międzynarodowej), ani treść (m.in. brak określenia celów redukcyjnych) nie odpowiadały przyjętemu przed szczytem stanowisku UE.

²¹ O. Geden, M. Kremer, *Europäische Union: Vorreiter für eine ehrgeizige internationale Klimapolitik*, [w:] *Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhandlungsmächte*, „SWP-Studie S9”, Dezember 2009, s. 30–37; S. Fischer, J. Leinen, *Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel in Kopenhagen*, „Integration” 2010, Nr. 2, s. 117–130.

W niewiążącej rezolucji z 10 lutego 2010 r. Parlament Europejski²² wyraził „ubolewanie z powodu słabości porozumienia”, które wypracowano na konferencji w Kopenhadze, ponieważ nie ustanawiało ono światowych średnio- i długoterminowych celów redukcji oraz nie precyzowało, kiedy światowe emisje powinny osiągnąć wartość szczytową. Wobec powyższego wezwał UE „do przyjęcia jednolitego stanowiska w międzynarodowych negocjacjach w sprawie klimatu, aby utrzymać wiodącą rolę w negocjacjach prowadzących do osiągnięcia na konferencji ONZ w Cancun [na przełomie listopada i grudnia 2010 r. – BM] prawnie wiążącego porozumienia dotyczącego okresu po 2012 r., zgodnego z celem 2 stopnie Celsjusza”.

Z kolei w konkluzjach Rady Europejskiej z 2010 r. z 25–26 marca 2010 r.²³ powtórzono, że UE „zdecydowana jest podjąć decyzję o osiągnięciu do 2020 r. 30% redukcji emisji w porównaniu z poziomami z 1990 r.” w ramach globalnego i kompleksowego porozumienia dotyczącego okresu po 2012 r., o ile inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnych redukcji emisji, a kraje rozwijające się wniosą wkład na miarę swoich zobowiązań i możliwości. Podkreślono przy tym znaczenie porozumienia jako sposobu osiągnięcia celu ograniczenia wzrostu temperatury do 2 stopni Celsjusza powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej. Zaakcentowano konieczność wypracowania podczas konferencji w Cancun decyzji odnośnie do przystosowywania, leśnictwa, technologii oraz monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji. Podtrzymano realizację przez UE i kraje członkowskie zobowiązania do przeznaczania latach 2010–2012 rocznie 2,4 mld euro na szybką pomoc finansową i zapowiedziano rozpoczęcie przez UE konsultacji „na temat praktycznych sposobów wdrażania szybkiej pomocy finansowej w konkretnych dziedzinach”. UE zobowiązała się również do podejmowania problemu zmiany klimatu „na wszystkich posiedzeniach regionalnych i dwustronnych, w tym podczas posiedzeń na szczycie, jak również na innych forach”.

Uwzględniając powyższe stanowisko oraz zapisy zawarte w konkluzji Rady Europejskiej z 28–29 października 2010 r.²⁴ należy podkreślić, że w odniesieniu do konferencji w Cancun (29 listopada–10 grudnia 2010) UE postulowała konkretne środki, w tym dotyczące zmniejszenia emisji CO₂, adaptacji do zmian klimatycznych oraz w zakresie ochrony lasów. To stanowisko w ocenie ekspertów, wzmocniło pozycję negocjacyjną UE, umożliwiło jej bowiem prezentowanie w trakcie negocjacji konkretnych i realnych rozwiązań²⁵.

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 lutego 2010 r. w sprawie wyników konferencji kopenhaskiej w sprawie zmian klimatu (COP 15), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285E:0001:0011:PL:PDF [24.04.2012].

²³ Konkluzje Rady Europejskiej z 25–26 marca 2010, s. 2, 7.

²⁴ Konkluzje Rady Europejskiej z 28–29 października 2010, s. 5.

²⁵ C.-A. Caro, C. R  th, *Von Kyoto bis Durban – die Klimapolitik der Europ  ischen Union*, „KAS Auslandsinformationen” 2011, Nr. 4, s. 33.

Pomijając szereg kwestii szczegółowych należy nadmienić, że brak postępów negocjacjach w 2010 r. powodował, że oczekiwania wobec rezultatów konferencji w Cancun były bardzo umiarkowane. Nie spodziewano się przełomowych decyzji. Dokument przyjęty podczas konferencji nie zawierał żadnych zobowiązań ilościowych w odniesieniu do wielkości redukcji emisji w krajach rozwiniętych do 2020 r. oraz zapisów dotyczących poziomu redukcji emisji, jaki powinien zostać osiągnięty w połowie XXI w. tak, aby powstrzymać zmiany klimatu. Wpisano do niego natomiast konieczność politycznych inicjatyw i działań dla powstrzymania emisji z wylesiania i niszczenia lasów oraz postulat utrzymania dotychczasowych i rozwój dalszych instrumentów rynkowych ochrony klimatu.

W dokumencie wskazano także na potrzebę tworzenia krajowych planów adaptacji do zmian klimatu przez najsłabiej rozwinięte kraje świata. Zdecydowano o wysokości pomocy jakie kraje wysokorozwinięte mają udzielić państwom rozwijającym się do 2012 r. (30 mld dolarów) oraz zdecydowano o powołaniu ekofunduszu klimatycznego (*Green Climate Fund*), który wspierać będzie wdrażanie polityki klimatycznej w krajach rozwijających się. Nie uzgodniono natomiast źródła pochodzenia pieniędzy wpłacanych na Fundusz, a „mają to być fundusze zarówno publiczne, jak i prywatne” (corocznie, w latach 2013–2020, kraje rozwinięte mają przekazywać środki w wysokości co najmniej 100 mld dolarów).

Rada Europejska w konkluzjach z 16–17 grudnia 2010 r. wyraziła zadowolenie w z rezultatów konferencji w Cancun²⁶. W podobnym tonie wypowiedziała się Rada UE ds. Środowiska²⁷, która za szczególnie pozytywne uznała m.in.

[...] przyjęcie cancuńskich ram działań dostosowawczych, służących spójnej intensyfikacji działań dostosowawczych, porozumienie w sprawie podejść politycznych i pozytywnych zachęt do ograniczania emisji spowodowanych wylesianiem i degradacją lasów, ochrony i zwiększania zasobów węgla w ekosystemach leśnych oraz zrównoważonej gospodarki leśnej

i utworzenie ekofunduszu klimatycznego. W kontekście wypracowania stanowiska UE na konferencję klimatyczną ONZ w Durbanie istotne znaczenie miało spotkanie Rady UE ds. Środowiska 10 października 2011 r., podczas którego ministrowie państw członkowskich omawiali możliwość przedłużenia Protokołu z Kioto po 2012 r., tzw. drugi okres rozliczeniowy, oraz zarządzanie nadwyżką „jednostek przyznanej emisji” (AAU – *Assigned Amount Unit*). Rada zgodziła się potwierdzić otwartość UE na drugi okres, pod warunkiem że nie będzie on trwał dłużej niż do 2020 r. W tym miejscu należy przypomnieć, że UE reprezentowała stanowisko, że jednym z warunków jego przedłużenia miałoby być wyznaczenie ostatecznych dat przyjęcia zobowiązań do obniżania emisji CO₂ przez pozostałych światowych emitentów. Ponadto Rada wyraziła gotowość do regulowania kwestii nadwyżki jednostek zgromadzonych w trakcie pierwszego okresu obowiązywania

²⁶ Konkluzje Rady Europejskiej z 16–17 grudnia 2010, s. 3.

²⁷ Komunikat Prasowy Rady z 20 grudnia 2010, s. 13.

protokołu z Kioto „wraz z postępowaniem negocjacyjnym na arenie międzynarodowej i w zgodzie z zachowaniem zasad ochrony środowiska, tzn. tak, aby obrót „jednostkami przyznanej emisji” nie powodował wzrostu emisji i pogorszenia stanu środowiska”²⁸.

Również Konkluzje Rady Europejskiej z 23 października 2011 r.²⁹ zawierały zapisy dotyczące konieczności uzgodnienia sposobu „tworzenia kompleksowych, prawnie wiążących ram w wyraźnie określonym terminie, zapewniając ogólnoświatowe uczestnictwo, także największych gospodarek”. W dokumencie przypomniano, że stworzenie „międzynarodowego systemu w celu przeciwdziałania zmianom klimatu ma zasadnicze znaczenie w kontekście osiągnięcia uzgodnionego celu polegającego na ograniczeniu wzrostu temperatury na świecie do poziomu nieprzekraczającego 2 stopnie Celsjusza”. Podkreślono, że UE będzie dążyć do osiągnięcia stosownego wyniku konferencji w Durbanie w oparciu o uzgodnienia zawarte w Cancun w 2010 r. Natomiast Parlament Europejski w niewiążącej rezolucji z 16 listopada 2011 r.³⁰ zaapelował, aby UE

otwarcie oświadczyła przed konferencją w Durbanie, że jest gotowa do kontynuowania drugiej fazy realizacji zobowiązań określonych w protokole z Kioto oraz by określiła konkretne działania mające na celu zlikwidowanie „luki gigatonowej”, tj. różnicy między obecnie planowanymi poziomami ograniczenia emisji a poziomami niezbędnymi do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2 stopni Celsjusza.

Wezwał do opracowania podczas konferencji w Durbanie sposobu

[...] określania adekwatności zobowiązań dotyczących redukcji emisji w oparciu o emisje w roku, w którym ich poziom był szczytowy, cel redukcji emisji do 2050 r. oraz cel 2 stopnie Celsjusza.

Podkreślił wagę postępu

[...] podczas konferencji w Durbanie w dalszej realizacji ustaleń z Cancun oraz w zakresie ustalenia daty, od której konieczne będzie zmniejszenie globalnych emisji, oraz celu redukcji globalnych emisji do 2050 r., a także w zakresie określenia jasnego sposobu osiągnięcia założeń na 2050 r., w tym pośrednich celów redukcji globalnych emisji, i uzgodnienia instrumentów politycznych zapewniających osiągnięcie wyznaczonych celów oraz w zakresie określenia w sposób ogólny przyszłej formy zobowiązań podejmowanych zarówno przez kraje rozwinięte, jak i przez kraje rozwijające się.

²⁸ Unia Europejska dopuszcza przedłużenie Protokołu z Kioto, 12.10.2011, www.euractiv.pl/zrownowazony-rozwoj/artikul/unia-europejska-dopuszcza-przeduenie-protokou-z-kioto-003012 [25.04.2012].

²⁹ Konkluzje Rady Europejskiej z 23 października 2011, s. 9.

³⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 listopada 2011 r. dotyczący konferencji w sprawie zmian klimatu, która odbędzie się w Durbanie (COP 17), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0504+0+DOC+XML+V0//PL [25.04.2012].

Wezwał do rozwinięcia dyplomacji UE

[...] w zakresie klimatu, która powinna dążyć do wypracowania wyraźniejszego profilu unijnej polityki przeciwdziałania procesowi zmiany klimatu, tworząc nową dynamikę w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych oraz zachęcając partnerów na świecie, aby również wprowadzili obowiązkowe redukcje emisji, a także odpowiednie środki łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do nich.

UE aktywnie uczestniczyła w negocjacjach międzynarodowych przed konferencją w Durbanie i w jej trakcie – tym samym uznaje się, że odegrała kluczową rolę w zawarciu ostatecznego porozumienia. Kompromis osiągnięty w Durbanie (29 listopada–11 grudnia 2011 r.) zakłada przedłużenie protokołu z Kioto. Drugi okres realizacji zobowiązań redukcyjnych ma rozpocząć się 1 stycznia 2013 r., czyli bezpośrednio po wygaśnięciu pierwszego okresu i zakończyć w 2017 lub 2020 r. (decyzja ma zapadnąć w 2012 r.). Nie rozstrzygnięto natomiast kwestii możliwości przeniesienia nadwyżek „jednostek przyznanej emisji” z pierwszego na drugi okres zobowiązań redukcyjnych. W dokumencie zawarto rozwiązania wspierające dostosowania do zmian klimatu, funkcjonowanie ekofunduszu klimatycznego, zapisy o ochronie klimatu i sposobów wsparcia inwestycji chroniących środowisko w krajach najbiedniejszych i najbardziej narażonych na zmiany klimatu. Zgodnie z dokumentem, ograniczanie emisji gazów cieplarnianych ma zahamować wzrost średniej temperatury na świecie – celem jest o niepodwyższenie temperatury o więcej niż 2 stopnie Celsjusza powyżej średniej sprzed okresu uprzemysłowienia.

Wprawdzie większość państw członkowskich UE oceniła pozytywnie efekt konferencji durbańskiej, jednak podkreślano że „jest to dopiero pierwszy, choć istotny, krok”. W komunikacie prasowym Rady stwierdzono konieczność prowadzenia przez UE dalszych działań na rzecz prawnych ram działań w dziedzinie klimatu, w których realizacji wezmą udział wszystkie państwa i które powinny zostać uzgodnione w 2015 r., a wejść w życie w 2020 r.³¹. W tym miejscu należy podkreślić, że osiągnięty w Durbanie kompromis oznacza, że od 2013 r. do 2020 r., wobec wycofania się z protokołu z Kioto Kanady, Japonii i Rosji, zobowiązania redukcyjne obejmować będą przede wszystkim UE (odpowiedzialną za 11% emisji CO₂ w świecie) oraz nieliczną grupę państw (Australia, Białoruś, Kazachstan, Norwegia, Szwajcaria i Ukraina). Najwięksi globalni emitenci – Chiny, USA, Indie (zob. tabela 1) – wprawdzie wyrazili zgodę na negocjacje prawnie wiążącego porozumienia klimatycznego i przyjęcie w nim zobowiązań redukcyjnych, jednak nie należy oczekiwać, że limity emisji na które wyrażą zgodę będą równie ambitne jak w przypadku Unii Europejskiej.

³¹ Komunikat prasowy Rady 18786/11, s. 12.

Tabela 1. Najwięksi emitenci CO₂ w latach 2008–2010

	Udział w emisji (%)		
	2008	2009	2010
USA	20,34	19,92	19,05
Chiny	20,02	20,96	22,29
Rosja	5,67	5,48	5,42
Indie	4,46	4,57	4,86
Japonia	4,33	4,27	3,92
Niemcy	2,94	2,76	2,74
Kanada	1,92	1,98	1,88
Wielka Brytania	1,92	1,81	1,74
Republika Korei	1,70	1,69	1,71
Włochy	1,60	-	-
Iran	-	1,61	1,72
Suma	64,96	65,05	65,33

Źródło: Klimaschutz-Index 2009, 2010, 2011, Germanwatch.

W tym miejscu należy zauważyć, że dotychczasowe działania w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych są mało efektywne. Wprawdzie w latach 2008–2009, ze względu na globalny kryzys finansowy, poziom emisji nieznacznie spadł, jednak już w 2010 r. odnotowany został duży wzrost. Największy udział we wzroście globalnych emisji w 2010 r. miały Chiny, USA, Indie, Rosja oraz Unia Europejska. Według danych IEA w 2010 r. emisja CO₂ osiągnęła poziom 30,4 gigaton, w tym: 44% emisji pochodziło ze spalania węgla, 36% z użytkowania ropy, a 20% gazu. 40% globalnych emisji pochodziło z krajów uprzemysłowionych, przy czym za największy przyrost emisji odpowiedzialne były Chiny i Indie³².

W kontekście działań oszczędnościowych podejmowanych przez niektóre państwa kwestią otwartą jest sposób wydatkowania środków finansowych na zapobieganie i przystosowanie do zmian klimatu. W ocenie autorów raportu „Durban Dynamics: Navigating for Progress on Climate Change”³³, przygotowanego z okazji szczytu w Durbanie, kryzys w strefie euro może doprowadzić do wzrostu deficytu środków finansowych przeznaczanych na powyższe cele.

W raporcie wskazuje się, że programy oszczędnościowe realizowane obecnie przez większość dużych gospodarek świata, jak m.in. Niemcy czy Wielka Brytania, oznaczają, że do 2015 r. deficyt budżetu związanego ze zmianami klimatu wzrośnie do 22,5 mld dolarów. W przypadku rozszerzenia się kryzysu w strefie

³² World Energy Outlook 2011, International Energy Agency, Paris, November 2011, s. 205 i nast.

³³ Kryzys zabiera pieniądze na walkę ze zmianami klimatu, 23.12.2011, www.energetyka.wnp.pl/kryzys-zabiera-pieniadze-na-walke-ze-zmianami-klimatu,158589_1_0_0.html [25.04.2012].

euro może się on zwiększyć do 45 mld dolarów. Z raportu wynika, że przy uwzględnieniu obecnych działań oszczędnościowych, deficyt środków finansowych w zakresie zapobiegania zmianom klimatu będzie najbardziej widoczny w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji. Według prognoz do 2015 r. Hiszpania przeznaczy na przeciwdziałanie zmianom klimatu o 5,1 mld dolarów mniej w porównaniu ze scenariuszem, w którym wydatki państwowe miałyby rosnać w tempie przeciętnym dla minionych lat, Wielka Brytania – o 4,2 mld dolarów mniej, zaś Francja o 2,9 mld dolarów mniej. W przypadku eskalacji kryzysu w strefie euro i kolejnego kryzysu bankowego najwyższą wartość deficytu środków finansowych związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatu odnotują Niemcy – 8,3 mld mld w ujęciu bezwzględnym. W Hiszpanii, Japonii i USA będzie to ponad 6 mld dolarów, a w Wielkiej Brytanii i Francji ponad 5 mld dolarów.

Podsumowanie

Unia Europejska podejmując działania na rzecz ochrony klimatu na płaszczyźnie wewnętrznej, musi przezwyciężyć szereg wyzwań w tym zakresie. Istotne jest nie tylko formułowanie przez UE ambitnych celów polityki klimatycznej – również w kontekście kryzysu w strefie euro – lecz przede wszystkim stworzenie mechanizmów wspierających przedsiębiorstwa unijne w procesie wdrażania innowacji i technologii.

Niezbędne jest również opracowanie kompleksowej polityki klimatycznej Unii Europejskiej, która poza działaniami na rzecz redukcji gazów cieplarnianych uwzględniałaby także sposoby łagodzenia skutków zmian klimatu i adaptacji do nich. Wspieranie gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów, opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju, powinno się odbywać przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych państw członkowskich. Zwiększenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych powyżej 20% do 2020 r. i o 80% do 2050 r. wymaga kompleksowej analizy możliwości i skutków ekonomicznych dla państw członkowskich. Konieczne są również działania na rzecz ograniczenia utraty unijnej konkurencyjności na międzynarodowym rynku i przenoszenia produkcji przemysłowej do krajów, które nie wdrażają tak ambitnych programów ochrony klimatu jak Unia Europejska.

Ambicją Unii Europejskiej jest przewodzenie społeczności międzynarodowej w walce ze zmianami klimatu. Stąd też od kilku lat angażuje się w proces wynegocjowania nowego reżimu międzynarodowego, który zastąpiłby protokół z Kioto. Aktywność dyplomatyczna UE w ograniczonym stopniu może przyczynić się do postępu w uzyskiwaniu rzeczywistych rezultatów w tym zakresie. Warunkiem koniecznym jest współdziałanie z krajami rozwijającymi się, głównie Chinami i Indiami, które jednak są przeciwnikami przyjęcia prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych.

Abstract**The European Union' Climate Policy During the Eurozone Crisis – Selected Issues**

The aim of the article is a synthetic presentation of selected issues connected with the implementation and/or sharpening of the climate policy in the context of the financial crisis in the EU. In the first part of the article the author reviews the core of the climate and energy package established in December 2008, which includes a modification of the European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme (EU-ETS), the aims of the limitation of CO₂ emission by the member states in the sectors not covered by the ETS, legal framework for eco-friendly capture and storage of CO₂ (CCS technology), valid targets regarding the exploitation of renewable energy and the regulations of the vehicle CO₂ emissions. The results of the European Commission's analysis referring to the effects of the 20% and 30% reduction plans up to 2020 are also presented. The further part of the article demonstrates the efforts made by the EU on the topic of climate protection in the context of the economic crisis, which has not stopped the ambitious projects of the EU towards climate protection. These efforts are connected with energy security, especially low emission economy methods and the role of efficient energy use. Some positive results of the EU's ambitious climate policy for Poland have also been taken into account. The third part of the article shows some aspects of the EU's activity in the process of negotiating a new international regime that would replace the Kyoto Protocol. The Union's position indicated that the new system should include consecutive unconditional obligations for developed countries concerning the reduction of greenhouse gas emission in all of the sectors of the economy. The EU committed to cutting the emission by 30% if other developed countries would do it on a comparable level and also on condition that appropriate input from the developing countries is provided, dependent on their share in emissions and their capabilities. The Union's representatives also suggested that the group of developed countries reduced their emissions in accordance with the goal assuming a decrease of global temperature up to 2 centigrade in relation to the level from before the industrialization.

VARIA

Elżbieta Majchrowska

CHINY WOBEC ŚWIATOWEGO KRYZYSU GOSPODARCZEGO 2007/2008+

Najbardziej istotną kwestią bieżącej problematyki gospodarki światowej jest kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych i w stosunkowo krótkim czasie swoim zasięgiem objął praktycznie wszystkie gospodarki, bez względu na poziom ich otwartości czy stopień rozwoju.

Początek kryzysu przypadł na styczeń 2007 r. Rozpoczął się w USA (wraz z upadkiem pierwszej instytucji, która udzielała kredytów hipotecznych osobom o ograniczonej zdolności kredytowej) i bardzo szybko odczuły go również inne kraje. Przyczyn tego negatywnego zjawiska można dopatrywać się w oferowaniu na masową skalę bardzo ryzykownych kredytów hipotecznych (prowadzeniu zbyt ekspansywnej polityki pieniężnej, co skutkowało nadmierną podażą pieniądza i łatwym kredytem). Kryzys jest zatem efektem błędów w prowadzonej polityce gospodarczej. Jako bardziej ogólne jego przyczyny wskazywany jest także globalny problem z dostosowaniem się do zmian, które nastąpiły w systemie finansowym świata, w tym wzrostu znaczenia tzw. gospodarek wschodzących (ang. *emerging markets*), czego skutkiem były duże rozpiętości w saldach bilansów handlowych między poszczególnymi krajami – z jednej strony deficytami (np. w USA), a z drugiej nadwyżkami handlowymi w innych krajach¹.

Przeniesienie kryzysu do Azji Wschodniej powoduje poważne skutki dla gospodarki światowej. Kwestia ta jest istotna głównie z powodu sukcesywnego

¹ Przykładem może być sytuacja Chin – duża nadwyżka generowana w handlu z USA oraz wysoki deficyt w handlu z krajami Azji Wschodniej. Zob. szerzej: J. Rymarczyk, *Globalny kryzys finansowy*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 15 i nast.

przesuwania się bieguna rozwoju gospodarczego właśnie w stronę Dalekiego Wschodu. Kluczową rolę w tym procesie odgrywają Chiny, które obok Japonii, jako gospodarka wschodząca, w działaniach wspierane są głównie przez tzw. grupę tygrysów azjatyckich². Transmisja kryzysu z USA do gospodarek Azji Wschodniej była nieunikniona, ze względu na silne powiązania gospodarcze między tymi podmiotami. W 2008 r. kraje Azji Wschodniej miały 22% udział w eksporcie amerykańskich towarów (w przypadku importu udział ten kształtował się na poziomie 32%). Głównym partnerem handlowym USA są Chiny (ich udział stanowił w 2008 r. 16% w imporcie oraz 5% w eksporcie). Na kolejnych miejscach znajdują się Japonia oraz Korea Południowa. Warto zaznaczyć, że USA odnotowują deficyt handlowy ze wszystkimi ważniejszymi partnerami z Azji Wschodniej. Największą wartość deficytu generują właśnie z Chinami, których udział w deficycie USA ogółem wyniósł w 2008 r. aż 28%. Podobnie sytuacja wygląda w kwestii powiązań handlowych gospodarek Azji Wschodniej z krajami Unii Europejskiej, które również odnotowują deficyt w handlu z krajami tego regionu, głównie z Chinami³.

Jeśli chodzi o sam przebieg kryzysu w Azji Wschodniej, analizę należy rozpocząć od ostatniego kwartału 2008 r., w którym gospodarki tego regionu odnotowały znaczący spadek PKB. W tym okresie tylko w Chinach odnotowano wzrost PKB, jednak był on na zdecydowanie niższym poziomie niż w okresach wcześniejszych. Kondycja chińskiej gospodarki była na dobrym poziomie jeszcze w pierwszej połowie 2008 r. Tempo wzrostu PKB Chin liczone corocznie w porównaniu z rokiem ubiegłym, zwolniło dopiero w czwartym kwartale 2008 r. do 6,8% (w pierwszych trzech kwartałach wynosiło, odpowiednio, 10,6%, 10,1% oraz 9,0%). Dalszy spadek tempa wzrostu odnotowano w pierwszym kwartale 2009 r. (6,1%), co było najniższą wartością kwartalną od 1992 r. Informacje dotyczące tych wartości ilustruje wykres 1.

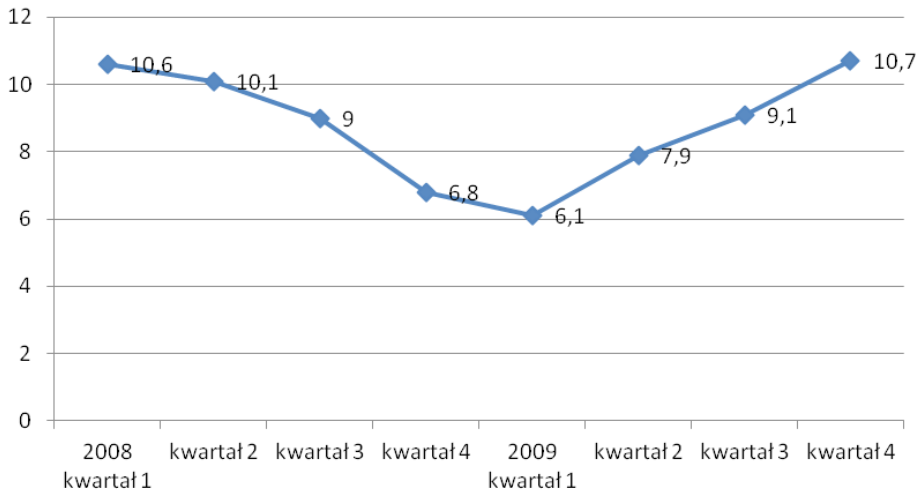
Stan ten wyjaśnia w pewnym stopniu spadek popytu konsumpcyjnego w USA i Europie Zachodniej, co przełożyło się na spadek eksportu gospodarek Azji Wschodniej na rynki tych krajów i w efekcie wpłynęło na spadek ich eksportu ogółem. Za główną przyczynę spowolnienia wzrostu chińskiego PKB uznano właśnie spadek eksportu (jego wielkość obniżyła się w czwartym kwartale 2008 r. o 13%, import w tym okresie zmniejszył się o ponad 20%). Nie mniej istotnym czynnikiem wpływającym na spadek PKB, był malejący popyt wewnętrzny, wynikający w głównej mierze ze wzrostu cen dóbr podstawowych (żywności i energii) już w pierwszym półroczu 2008 r. Jednak już w pierwszej połowie 2009 r. odnotowano wyhamowanie spadku eksportu gospodarek wschodnioazjatyckich, ustabilizował się również chiński eksport, po głębokiej zapaści z ostatniego kwartału 2008 r.⁴

² W latach 80. XX w. do Korei Południowej, Tajwanu, Singapuru oraz Hongkongu dołączyła Indonezja, Malesja i Wietnam. K. Starzyk, *Zagraniczna polityka ekonomiczna w procesie rynkowej transformacji gospodarki. Przypadek Chin*, Warszawa 2009, s. 54–55.

³ Eurostat, *External and Intra-European Union Trade*, „Monthly Statistics” 2010, No. 12; K. Starzyk, *Zagraniczna polityka...*, s. 56.

⁴ Szacowano wówczas, że pomimo kryzysu w 2009 r. PKB może osiągnąć w Chinach poziom 8%. Ostatecznie wyniósł ponad 9%, mimo niskiego popytu konsumpcyjnego w USA. Ostatnie

Wykres 1. Kwartalny wzrost PKB Chin w procentach w latach 2008–2009



Źródło: *Trade Policy Review*, Report by the Secretariat, China, WT/TPR/S/230, 26 April 2010, s. 9.

Chiny napotkały duże trudności zarówno w handlu zagranicznym, jak i zagranicznych inwestycjach bezpośrednich w rezultacie globalnego kryzysu finansowego. W 2009 r. wartość eksportu towarów z Chin wyniosła 1201,5 mld dolarów, co oznaczało spadek o 16% w stosunku do roku poprzedniego. Podobna sytuacja dotyczyła wartości importu – w analogicznym okresie wyniósł on 1005,8 mld dolarów (spadek o ponad 11,%). Porównując sytuację z roku 2008, mimo nasilającego się kryzysu w drugiej połowie roku, chiński eksport osiągnął 1430,7 mld dolarów, czyli o 17,3% więcej niż rok wcześniej. Natomiast wartość importu wyniosła 1132,6 mld dolarów, co oznaczało wzrost o 18,4% w stosunku do 2007 r. Warto zaznaczyć, że średni roczny wzrost chińskiego importu i eksportu w latach 2005–2007 wyniósł 23,7%⁵.

Kryzys ekonomiczny miał poważny wpływ na gospodarkę Chin, głównie dlatego, że państwo to stało się jednym z najważniejszych ośrodków produkcyjnych świata, co wiązało się z kontynuowaniem przyjętej polityki otwarcia⁶. Z cał-

analizy pokazują, że łączenie wzrostu chińskiej gospodarki bezpośrednio z popytem amerykańskich konsumentów, nie jest podejściem właściwym, gdyż po zmierzeniu chińskiego eksportu do USA w kategoriach wartości dodanej, czyli po odjęciu składającego się na ten eksport wsadu importowego, okazuje się, że eksport ten stanowi jedynie 5% ogólnej wartości chińskiego PKB. Zatem wzrost PKB w Chinach w większym stopniu uzależniony jest od handlu z UE oraz z gospodarkami Azji Wschodniej. Zob. szerzej: *Crouching Tigers, Stirring Dragons*, „The Economist”, 16 May 2009.

⁵ *Trade Policy Review*, Report by the Secretariat, China, WT/TPR/S/230, 26 April 2010.

⁶ W najnowszej historii gospodarczej Chin można wyróżnić dwa okresy: pierwszy, od 1949 r. do drugiej połowy lat 70., którego główne założenia opierały się na zasadach mało efektywnej gospodarki centralnie planowanej, z dominującą rolą rolnictwa (co doprowadziło do niskiej pozycji na świecie), oraz drugi – czas transformacji od 1978 r. do chwili obecnej, określanej jako „polityka otwartych

kowitego eksportu Chin w 2008 r. oraz w 2009 r. (1201,5 mld dolarów), uszlachetnianie czynne (*processing trade*) stanowiło 675,1 i 586,9 mld dolarów, czyli, odpowiednio, 47,2 i 48,8%. Eksport przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (*foreign-invested enterprises*) wynosił w tych latach 790,5 mld i 672,1 mld dolarów, czyli, odpowiednio, 55,3 i 55,9%. Z kolei uszlachetnianie czynne stanowiło 33,4% i 32% importu ogółem w latach 2008–2009 (odpowiednio: 378,4 mld z 1132,6 mld dolarów i 322,3 mld z 1005,8 mld dolarów). Import przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego wynosił w tych latach 619,4 mld i 545,3 mld dolarów (odpowiednio: 54,7 i 54,2% całego importu)⁷.

Zarówno import surowców, jak i eksport produktów gotowych jest wysoce zależny od rynków zagranicznych, a przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego mogą liczyć na duży udział w chińskim handlu zagranicznym. Ta istotna cecha jest w głównej mierze determinowana przez chińską pozycję w globalnym łańcuchu przemysłowym oraz przewagę komparatywną. W przeciwieństwie np. do Japonii, Chiny nie mają gospodarki zintegrowanej pionowo, czyli nie mogą wytworzyć całej linii produkcyjnej, od surowców do produktów gotowych. Są one natomiast „ostatnim przystankiem na globalnej linii montażowej”, gdyż importują części z krajów azjatyckich, finalizują proces przemysłowy i eksportują gotowe produkty, np. do USA. Chiny dysponują także olbrzymim zasobem wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, wysoką wydajnością oraz niskimi kosztami. Ponadto mają relatywnie dobrze rozwinięty system produkcji przemysłowej, silny potencjał wspomagający oraz wymaganą infrastrukturę. Obecnie eksport Chin koncentruje się głównie na produkcji przemysłowej z małą wartością dodaną, podczas gdy znaczna ilość kapitału, technologii, projektów, a nawet surowców, komponentów i części pochodzi z zagranicy. Dlatego Chiny utrzymują dużą nadwyżkę handlową z niektórymi członkami WTO oraz duże deficyty handlowe z pozostałymi. Wiele chińskich towarów eksportowych zawiera bardzo małą wartość dodaną podczas ich produkcji w Chinach, co w dużym stopniu odzwierciedla wkład pracy chińskich robotników⁸.

Samą istotę kryzysu i jego wpływ na chińską gospodarkę można w wielu aspektach odnieść do azjatyckiego kryzysu finansowego z lat 1997–1998, głównie ze względu na fakt, że kryzysy te mają podobne podłoże, którym jest handel zagraniczny, a zwłaszcza eksport.

Kryzys azjatycki określa się jako regionalny ze skutkami dla gospodarki światowej. Kryzys występujący w danym kraju czy regionie, ma zazwyczaj tendencję do przenoszenia się w inne miejsca, obejmując ostatecznie całą gospodarkę

drzwi”, związany z przejściem do gospodarki rynkowej. Z polityką otwartości nieodzownie wiąże się m.in. nawiązywanie współpracy gospodarczej, czego wyrazem jest m.in. członkostwo w WTO.

⁷ *Trade Policy Review...*, s. 16.

⁸ Zob. szerzej: R. Jakimowicz, *Problemy i wyzwania w chińsko-amerykańskich stosunkach gospodarczych na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą...*, s. 131 i nast.

światową. Jako jedyny kraj Azji Wschodniej to właśnie Chiny uniknęły wówczas kryzysu. Na taki stan rzeczy złożyło się wiele elementów, zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i politycznym. Głównie chodziło o przestrzeganie zasady równowagi zewnętrznej i budżetowej oraz wyważoną politykę w stosunku do kapitału zagranicznego⁹.

Warto również zaznaczyć, że w tym okresie Chiny były jeszcze krajem o relatywnie słabych powiązaniach z gospodarką światową, co z pewnością przełożyło się na niższą podatność gospodarki chińskiej na ten kryzys.

Słowo kryzys w chińskiej pisowni składa się z dwóch znaków, z których pierwszy oznacza zagrożenie lub niebezpieczeństwo, a drugi – szansę jego przezwyciężenia. Taką definicję kryzysu można odnieść do działań podejmowanych przez chiński rząd w odniesieniu do światowego kryzysu gospodarczego 2007/2008+.

Podjęte w Azji Wschodniej działania antykryzysowe w głównej mierze odnoszą się do wprowadzania tzw. pakietów stymulacyjnych¹⁰. Były one zdecydowanie większe niż w krajach Europy Zachodniej, USA czy Ameryce Łacińskiej. Wskaźnik ten był najwyższy dla Chin oraz Japonii (ok. 5% wielkość pakietu w stosunku do PKB). W przypadku reszty krajów azjatyckich kształtował się on na poziomie 3,5%, natomiast dla USA wyniósł ok. 2%. Wartość na poziomie niewiele wyższym od 1% odnotowały gospodarki strefy euro oraz gospodarki wschodzące, z wyłączeniem krajów Ameryki Łacińskiej – tu wskaźnik ten nie przekroczył 1%¹¹.

Wartość przyjętego w listopadzie 2008 r. pakietu stymulującego gospodarkę Chin oszacowano na ok. 586 mld dolarów (na lata 2009–2010). Ten główny instrument polityki gospodarczej, mający na celu przeciwdziałanie pogłębianiu się załamania gospodarczego oceniono w 2009 r. przez Radę Państwową pozytywnie, wskazując na przejawy stabilizacji gospodarczej i ożywienia¹².

Do podjętych działań antykryzysowych należy zaliczyć np. obniżki podatku VAT na towary eksportowane, liczne ulgi dla przedsiębiorców zagranicznych w celu zachęcenia ich do dalszego prowadzenia swojej działalności na terenie Chin oraz podjęto działania zapobiegające umacnianiu się chińskiej waluty. Warto za-

⁹ W zakresie kapitału zagranicznego chodzi o selektywną politykę wspierania ZIB (uzależniając m.in. ich napływ od kreowania zdolności eksportowych) oraz przede wszystkim fakt, że dostęp do rynku chińskiego dla inwestycji portfelowych był w tym czasie ograniczony (m.in. chiński rynek tzw. akcji „A” był w okresie kryzysu zamknięty dla zagranicznych inwestorów), co zmniejszało ryzyko napływu kapitału spekulacyjnego i tym samym niwelowało jedno z głównych źródeł kryzysu. Ponadto korzystnie działał też stały kurs yuana. Por. szerzej: K. Starzyk, *Wybrane problemy rozwoju gospodarek Azji Pacyfiku*, [w:] *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w gospodarkach Azji Pacyfiku*, red. K. Starzyk, Warszawa 2001.

¹⁰ Były to m.in. programy rozbudowy infrastruktury, ochrony środowiska naturalnego, budowy mieszkań. Takie projekty infrastrukturalne w relatywnie krótkim okresie generują dużo miejsc pracy. Finansowe wsparcie otrzymali także rolnicy przy zakupie urządzeń gospodarstwa domowego i samochodów, w celu pobudzenia popytu krajowego i stymulowania wzrostu konsumpcji.

¹¹ *Crouching Tigers, Stirring Dragons...*

¹² *Informator ekonomiczny o krajach świata: Chińska Republika Ludowa*, MSZ, www.msz.gov.pl [25.01.2012].

znaczyć również, że chiński rząd podjął działania dyplomatyczne, głównie w Afryce i Ameryce Południowej, które miały na celu zarówno pogłębienie współpracy, jak i zdobycie nowych rynków zbytu.

Można zaryzykować tezę, że rezultatem chińskiej polityki anty kryzysowej było zwiększenie rezerw walutowych, awans na miejsce drugie pod względem wielkości PKB gospodarki w świecie, czy osiągnięcie pozycji największego światowego eksportera oraz drugiego importera. Podczas gdy w 2009 r. większość krajów zachodnich odnotowywała spadek lub niewielki wzrost PKB, gospodarka chińska notowała wzrost na poziomie 9,2%, a w roku 2010 – tempo to wzrosło do ponad 10%. Wszystkie te elementy powodują, że Chiny nazywane są „lokomotywą światowego ożywienia gospodarczego”, a kryzys okazał się okresem przełomowym dla gospodarczo-politycznej roli Chin w świecie¹³.

Chociaż Chiny dość dobrze radziły sobie z następstwami światowego kryzysu gospodarczego, nie zmienia to jednak faktu, że w dobie kryzysu i najbliższej przyszłości, nieunikniona staje się korekta modelu rozwoju opartego na eksporcie i inwestycjach na rzecz zwrotu w kierunku rynku wewnętrznego. W związku z powyższym można postawić tezę, że Chiny, które doskonale zdają sobie sprawę z niestabilnej sytuacji gospodarczej w krajach rozwiniętych, będą dążyły do zmniejszenia zależności od tych gospodarek. Chiny będą zatem zmierzały do zmiany struktury podmiotowej i przedmiotowej eksportu, zdecydowanie w kierunku krajów mniej rozwiniętych, z naciskiem na region Azji Południowo-Wschodniej. Nie bez znaczenia pozostanie tu utworzona w 2010 r. strefa wolnego handlu z krajami ASEAN, tzw. CAFTA¹⁴. Nacisk położony zostanie na ofertę towarową zdecydowanie bardziej zaawansowaną technologicznie. Po drugie – można spodziewać się zwrotu w kierunku rynku wewnętrznego i stymulowania popytu krajowego, zarówno podmiotów indywidualnych, jak i sektora publicznego, poprzez rozwój centralnej i zachodniej części kraju.

Założenia te realizowane są przez nową strategię eksportu. Powyższe założenia potwierdzają najbardziej aktualne badania, które wskazują na korektę oferty eksportowej, związanej ze wzrostem poziomu technologii w Chinach¹⁵. W czołówce miejsce zaczynają zajmować maszyny budowlane oraz ciężki sprzęt. Prognozy mówią o zajęciu przez Chiny drugiego po USA miejsca w eksporcie tego sprzętu i wyprzedzeniu Niemiec i Japonii. Jeśli chodzi o zmianę struktury podmiotowej

¹³ A. N. Imre, *China Leads Global Recovery*, Black Sea Trade & Development Bank 2011.

¹⁴ 1 stycznia 2010 r. powstała nowa strefa wolnego handlu utworzona przez Chiny oraz 10 państw Stowarzyszenia Krajów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN – The Association of Southeast Asian Nations).

¹⁵ *Heavy Duty. China's Next Wave of Export*, A Report from the Economist Intelligence Unit 2011. Raport ten dowodzi, że niektóre eksportowane z Chin towary high-tech należą do tzw. *hot zone*, czyli strefy charakteryzującej się wysokim poziomem przetworzenia technologicznego, obejmującej 37 sektorów. W latach 2007–2010 udział chińskiego eksportu produktów z tej strefy wzrósł z 8,5% do 14%, co oznacza, że chińskie przedsiębiorstwa coraz częściej dominują również w zakresie podzespołów elektronicznych.

eksportu szacuje się, że w najbliższych latach wzrost eksportu będzie napędzany głównie popytem z krajów rozwijających się¹⁶. Ponadto, zmieni się sytuacja zagranicznych inwestorów w Chinach, którzy stopniowo będą tracili pozycję liderów w eksporcie z tego kraju. W najbliższym czasie udział firm rodzimych w eksporcie zwiększy się z obecnych 48% do ponad 50%.

Warto zaznaczyć również, że wzrost eksportu sprzętu ciężkiego oraz maszyn budowlanych będzie miał wpływ na rozwój biedniejszych prowincji centralnych, gdyż tam właśnie dominuje przemysł ciężki. Ponadto rozwijanie infrastruktury wewnątrz kraju oraz umożliwiającej łatwiejszą współpracę z sąsiadami przyspiesza integrację gospodarczą Azji oraz łączy wewnętrzną część kraju rozległym rynkiem azjatyckim. Trzykrotny wzrost eksportu z Chin do Azji w ciągu ostatnich lat wskazuje na przesuwanie się ciężaru gospodarki światowej w ten właśnie region.

Problem zwrotu w kierunku rynku wewnętrznego należy przeanalizować jeszcze z innej perspektywy. Oczywiście jest, że głównymi źródłami wzrostu Chin były handel zagraniczny, a konkretnie generowana nadwyżka w handlu oraz inwestycje. Jednak od początku wprowadzania reform daje się zauważyć niepokojący, spadkowy trend związany z udziałem konsumpcji indywidualnej w PKB chińskiej gospodarki (zob. tab. 1). Ten niewielki udział konsumpcji, zwłaszcza po roku 2000, kreuje specyficzne zagrożenia, gdyż Chiny zwiększały sukcesywnie swój stopień uzależnienia od świata zewnętrznego w zakresie „wchłonięcia” nadwyżki ich produkcji. Efektem tego jest zgromadzenie przez Chiny najwyższego w świecie poziomu rezerw walutowych¹⁷. Mimo podejmowanych przez władze doraźnych działań, mających na celu stymulowanie wewnętrznej konsumpcji, nie zdołano odwrócić długookresowego, spadkowego trendu. Wpływ na tę sytuację miały trzy zasadnicze kwestie: utrzymywanie niskiego kursu waluty (niedowartościowanie yuana), co wpływa na wzrost dochodów eksporterów poprzez relatywnie tanie dobra krajowe, ale winduje ceny towarów importowanych, w tym przeznaczonych na konsumpcję; zaledwie dwukrotny wzrost płacy przeciętnej, podczas gdy wydajność pracy w gospodarce wzrosła trzykrotnie (oznacza to, że zatrudnione w przedsiębiorstwach osoby otrzymują coraz mniej z tego, co zostało wypracowane); utrzymywanie na bardzo niskim poziomie stopy depozytów bankowych, co doprowadziło do finansowania kredytobiorców przez posiadaczy oszczędności¹⁸.

¹⁶ We wspomnianym raporcie ujętych jako *non-OECD members*.

¹⁷ W 2011 r. rezerwy te przekroczyły poziom 3 bln dolarów.

¹⁸ Badania wykazały, że nawet 5–7% PKB było w ten sposób transferowane na rzecz kredytobiorców, w znacznej mierze największych i najbardziej uprzywilejowanych, czyli przedsiębiorstw państwowych. Zob. szerzej: M. Pettis, *The Contentious Debate Over China's Economic Transition*, „Carnegie Endowment for International Peace”, 25 March 2011, s. 3–4; K. Palonka, *Chiny – nowa strategia eksportu*, Centrum Studiów Polska–Azja, www.polska-azja.pl [15.01.2012].

Tabela 1. Udział konsumpcji indywidualnej w PKB Chin (w procentach)

Rok	1981	1986	1990	1993	2003	2006	2009
Procentowy udział w PKB	52,4	50,5	48,9	44,4	42,2	36,9	35,1

Źródło: M. Pettis, *The Contentious Debate Over China's Economic Transition*, „Carnegie Endowment for International Peace”, 25 March 2011, s. 2–3.

Każda z wymienionych wyżej form pewnego typu opodatkowania obywateli przynosi ten sam skutek: gospodarstwa domowe otrzymują coraz mniej z wygenerowanego przez kraj wzrostu gospodarczego. Dochody gospodarstw domowych stanowią obecnie 50% chińskiego PKB i jest to jeden z najniższych udziałów kiedykolwiek zanotowanych. Rezultatem tych działań był bardzo szybki wzrost, ale nastąpił on kosztem wzrastającej liczby nieprawidłowo ulokowanych inwestycji, które musiały być bardzo wysokie, aby zrekompensować zmniejszającą się konsumpcję gospodarstw domowych i większą nierównowagę wewnętrzną¹⁹.

Ostatecznie, jak wskazują podane przykłady, taki model rozwoju charakteryzuje się pewnymi ograniczeniami. Są to, po pierwsze: założenie, że reszta świata jest w stanie wchłonąć rosnącą nadwyżkę handlową oraz, po drugie, nieuchronna tendencja do bardzo mocno dotowanych, kierowanych przez państwo, nieprawidłowo ulokowanych inwestycji. Pierwsze z nich jest zazwyczaj problemem dużych gospodarek, takich jak USA w latach 20., Japonia w latach 80., czy Chiny obecnie, których nadwyżki handlowe są relatywnie większe w stosunku do reszty świata. Drugie dotyczy praktycznie wszystkich krajów. Nieprawidłowe ulokowanie kapitału stwarza wrażenie wzrostu przez generowanie zatrudnienia, ale w rzeczywistości może okazać się problemem, jeśli całkowita wartość ekonomiczna inwestycji jest mniejsza niż ogólny jej koszt. Konsekwencje te są często ukryte pod pozytywnym wpływem inwestowania w krótkim okresie, ale wiele lat później nieuchronnie ukazują się w postaci znacznie wolniejszego wzrostu gospodarczego oraz wyższego poziomu zadłużenia, jeśli wzrost był finansowany z pożyczek (podobna sytuacja dotyczyła Japonii oraz Brazylii w latach 80 ub. wieku). Główne elementy chińskiego modelu wzrostu gospodarczego – eksport i zaawansowane inwestycje, osiągają już własne granice.

Staje się coraz bardziej oczywiste, że Chiny napotykają oba ograniczenia. Globalny kryzys finansowy wyeliminował już praktycznie zdolność reszty świata do wchłonięcia powstałych nadwyżek, a nieprawidłowe ulokowanie kapitału było

¹⁹ Chiny nie są jedynym w historii krajem, który zdecydował się na strategię wzrostu napędzaną intensywnie subwencjonowanymi inwestycjami (ang. *heavily subsidized, investment-driven growth strategy*). W rzeczywistości prawie każdy „cud gospodarczy” ubiegłego stulecia opierał się na takich lub zbliżonych działaniach, czego przykładem mogą być: ZSRR w latach 50. i 60., Brazylia i Wenezuela w latach 60. i 70., Japonia w latach 70. i 80. oraz tzw. tygrysy azjatyckie w latach 80. i 90. Por. szerzej: M. Pettis, *op. cit.*, s. 4–5; K. Palonka, *op. cit.*

poważnym problemem przez większość dekady. Od momentu wybuchu międzynarodowego kryzysu finansowego, Chiny kierowały polityką makroekonomiczną tak, aby rozwijać popyt wewnętrzny, pobudzać import, stabilizować eksport oraz rozwijać zrównoważony handel globalny. Wyniki tych działań były zauważalne. W latach 2008–2010 import Chin wzrósł o 23,3%, tworząc olbrzymi rynek dla reszty świata. Chiny są obecnie największym rynkiem eksportowym dla Japonii, Korei Południowej, krajów Azji Południowo-Wschodniej, Brazylii oraz RPA, drugim z kolei dla UE oraz trzecim dla USA. Dla wielu amerykańskich i europejskich przedsiębiorców był to sygnał umożliwiający wznowienie produkcji po uderzeniu kryzysu. W tym samym okresie, nadwyżka handlowa Chin skurczyła się z prawie 300 mld dolarów w 2008 r. do 107,1 mld w pierwszych trzech kwartałach roku 2011, zmniejszając się, jako procent PKB, z 6,5% do 2,2%. Krótko mówiąc, Chiny stały się ważnym pośrednikiem w promowaniu zrównoważonego wzrostu handlu globalnego i odbudowy światowej gospodarki. W raporcie WTO z 2011 r. Chiny zostały wyróżnione za szczególnie duży wkład, jaki wniosły w odbudowę światowego handlu w 2010 r., co wiązało się właśnie ze wzrostem rozmiarów eksportu i importu, odpowiednio, o odpowiednio 28 i 22%²⁰.

Według chińskiego Ministerstwa Handlu (MOFCOM)²¹, wzrost importu jest rezultatem szybkiej zmiany ekonomicznego modelu gospodarki. W ostatnich latach Chiny aktywnie rozwijały popyt wewnętrzny, gospodarkę napędzaną jednakowo przez konsumpcję, inwestycje i eksport, pracowały nad liberalizacją handlu i inwestycji, dążyły do równowagi w handlu. Wycofane zostały wymagania dotyczące licencjonowania importu na ponad 800 linii taryfowych oraz zniesiono cła na towary z 95% krajów najmniej rozwiniętych (LDC). W czasie, gdy kryzys gospodarczy ogarniał coraz więcej krajów, chiński rząd zorganizował ponad 30 dużych misji handlowych. Zdaniem tego ministerstwa, brak równowagi w handlu światowym jest wynikiem podziałów występujących między krajami, które powstały w trakcie procesu globalizacji gospodarczej. Stawienie czoła nierównowadze w światowym handlu jest bardzo złożonym i długoterminowym zagadnieniem, które wymaga wspólnych wysiłków ze wszystkich stron. Wprowadzenie przez Chiny bardziej aktywnej strategii otwierania gospodarki ma wpłynąć na znaczący wzrost importu.

Co oczywiste, kryzys gospodarczy wpłynął negatywnie na handel światowy, odnotowany 12% jego spadek w 2009 r. był znacznie większy niż przewidywano, przekroczył również wcześniejsze prognozy Światowej Organizacji Handlu (WTO), które wynosiły 10%²². Warto zaznaczyć, że 1965 r. handel światowy do-

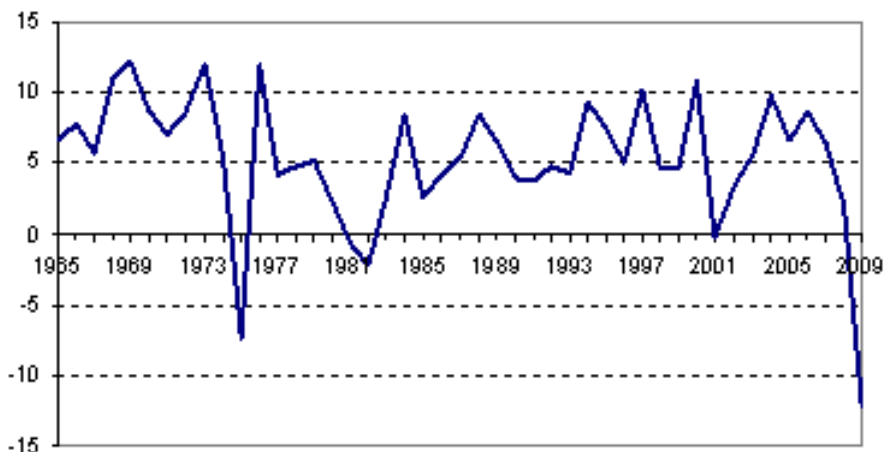
²⁰ WTO, *The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*, World Trade Report 2011, s. 20.

²¹ C. Deming, *China has Become an Important Factor in Promoting Balanced Global Trade Growth*, www.english.mofcom.gov.cn [09.11.2011].

²² WTO, *Trade to Expand by 9,5% in 2010 after a Dismal 2009*, WTO Reports, International Trade Statistics, 26 March 2010.

znał spadku jeszcze w trzech innych okresach, ale żaden z nich nie był tak dotkliwy i nie osiągnął takich rozmiarów, jak obecny (zob. wykres 2)²³.

Wykres 2. Rozmiary światowego eksportu towarów w latach 1965–2009 (roczna zmiana procentowa)



Źródło: Sekretariat WTO 2010.

W czwartym kwartale 2008 r. łączna wartość importu i eksportu osiągnęła niski poziom wzrostu, wynoszący zaledwie 1,6% w stosunku do tego okresu z roku poprzedniego, w porównaniu ze wzrostem na poziomie 24,7, 26,9 i 24,3%, zarejestrowanym, odpowiednio, w poprzednich trzech kwartałach. W czwartym kwartale pierwszy spadek odnotowano w listopadzie z tempem wzrostu wynoszącym 9,3%. Był to pierwszy miesięczny spadek w ogólnej wartości chińskiego eksportu i importu od marca 2002 r. W grudniu wartość ta nadal spadała (o 11,2%). W pierwszym kwartale 2009 r. import i eksport ogółem spadły dalej o 24,9%. W kolejnych okresach wartość ta nie była już tak wysoka, jednak nadal osiągała, odpowiednio, 22 i 16,6% w drugim i trzecim kwartale 2009 r.

Wskazywano kilka powodów, które wywołały tak głęboki spadek handlu światowego, wliczając w to również stosowanie niektórych środków protekcjonistycznych. Jednak ostre kurczenie się popytu globalnego uznano za jego najważniejszą przyczynę. Było ono wzmacniane faktem, że spadek w handlu przebiegał równocześnie między krajami i regionami. Ponadto recesja spowodowała, że gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa redukowały wydatki na wszelkie produkty, zwłaszcza produkty trwałe (np. samochody) oraz dobra inwestycyjne, takie jak np. maszyny przemysłowe. Ich zakup mógł zostać łatwo odłożony w odpowiedzi na zwiększoną gospodarczą niepewność. Fakt, że niektóre produkty stanowią nie-

²³ Wynosiły one odpowiednio: -0,2% w 2001 r., -2% w 1982, oraz -7% w 1975 r.

proporcjonalnie duży udział w handlu światowym w porównaniu z ich udziałem w całkowitej produkcji, mógł również przyczynić się do osłabienia światowych przepływów handlowych. Jako przykład można wskazać tu produkty przemysłowe (*consumer durables*) oraz dobra inwestycyjne, które stanowią relatywnie małą część globalnej produkcji, ale dużą część handlu światowego. W konsekwencji spadek popytu na te produkty będzie miał większy wpływ na handel niż na PKB.

Mimo sprzyjających prognoz dotyczących wzrostu, prezentowanych w licznych raportach, w tym też opracowaniach Światowej Organizacji Handlu, sytuacja ukształtowała się nieco inaczej. Raport WTO z marca 2010 r. mówił, że bez większych wstrząsów w gospodarce światowej, globalny handel towarami powinien powrócić na normalną, wznoszącą się trajektorię do końca roku 2010, chociaż niektóre odchylenia od poprzedniego trendu będą utrzymywały się przez bliżej nieokreślony okres. Według prognoz WTO światowy eksport miał wzrosnąć o 9,5% jeszcze w 2010 r. (z czego eksport krajów rozwiniętych miał osiągnąć wzrost na poziomie 7,5%, a reszty świata – krajów rozwijających się oraz WNP – 11%)²⁴. Sugerowano jednak, że nawet tempo wzrostu na poziomie 9,5% nie jest wystarczające, aby spowodować szybki powrót do poziomu sprzed kryzysu w 2010 r. i nawet 11% prognoza dla krajów rozwijających się nie zmieni tej sytuacji. Jednak dwa lata wzrostu w tym tempie miały zaowocować przewyższeniem poziomu z roku 2008, kraje rozwinięte miały potrzebować na to trzech lat.

W momencie, gdy odbudowa gospodarki światowej zaczęła wyglądać mniej pewnie, podobne stały się prognozy dotyczące handlu. Z końcem września WTO skorygowało w dół prognozy kolejnego raportu dotyczącego tempa wzrostu handlu światowego w 2011 r. (z 6,5% do 5,8%). Negatywnej rewizji zostały poddane również prognozy tempa wzrostu eksportu z krajów rozwiniętych (z 4,5% do 3,7%) oraz dla reszty świata (z uwzględnieniem krajów rozwijających się oraz WNP) z 9,5% do 8,5%²⁵.

Dyrektor Generalny Światowej Organizacji Handlu (WTO) Pascal Lamy, w rocznym raporcie z listopada 2011 r., dla członków WTO, zaznaczył i ostrzegł, że jednostronne działania mające na celu ochronę przemysłów krajowych nie rozwiążą globalnych problemów, a mogą jedynie pogorszyć sytuację przez wywołanie reakcji typu „wet za wet”, w których każdy kraj poniesie straty²⁶. Zaznaczył również, że

[...] w tych trudnych czasach, wielostronny system handlowy po raz kolejny udowodnił swoją wartość, a zasady i reguły WTO pomogły rządowi w utrzymaniu otwartości rynków, jednak należy pamiętać, aby nie wykończyć gospodarczego ożywienia działaniami protekcjonistycznymi²⁷.

²⁴ WTO, *Trade to Expand by 9,5% in 2010 after a Dismal 2009...*

²⁵ *Overview of Developments in the International Trading Environment*, Annual Report by the Director General, WT/TPR/OV/14, 21 November 2011.

²⁶ WTO, *Reports on Recent Trade Developments, Lamy Calls for Trade Opening to Continue as Global Economic Outlook Worsens*, 21 November 2011.

²⁷ WTO, *Trade to Expand by 9,5% in 2010 after a Dismal 2009...*

Według raportu z października 2011 r., przygotowywanego wspólnie przez OECD, WTO oraz UNCTAD, dotyczącego krajów G-20, wzrasta zagrożenie dla gospodarki światowej, która po pozytywnych sygnałach poprawy dostrzeganych w okresie od końca 2010 r. i początku 2011 r., weszła w niebezpieczną fazę niepewności. Odnotowuje się również spowolnienie wzrostu światowego handlu, który w pierwszych siedmiu miesiącach 2011 r. był co prawda o 7% wyższy niż w analogicznym okresie roku 2010, jednak dane za cały rok będą niższe w związku z ostatnimi danymi oraz trajektorią wzrostu handlu w drugiej połowie roku. Handel światowy wzrastał bowiem wolniej niż przewidywano. Raport wskazuje ponadto na istotne znaczenie, jakie w dobie kryzysu odgrywa wielostronny system handlowy WTO, który ma być zabezpieczeniem przed możliwością podejmowania działań protekcyjnistycznych²⁸.

Chiny jako jedyna duża gospodarka zdołały utrzymać wzrost importu podczas kryzysu. W czasie gdy światowy handel spadł o 12,9%, import do Chin wzrósł o 2,8%, co wyniosło ten kraj na pozycję drugiego największego importera na świecie. W latach 2008–2010 import Chin wzrósł o 23,3%, tworząc olbrzymi rynek dla reszty świata. W raporcie WTO z 2011 r. Chiny zostały wyróżnione za szczególnie duży wkład, jaki wniosły w odbudowę światowego handlu w roku 2010, co wiązało się właśnie ze wzrostem rozmiarów eksportu i importu²⁹. Warto również zaznaczyć, że eksport Chin w kwietniu 2011 r. był o 30% większy w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy import wzrósł tym samym okresie o 22%. Średnia miesięczna nadwyżka handlowa Chin w ciągu omawianego okresu wynosiła około 15 mld dolarów³⁰.

W tym kontekście import Chin widziany jest jako jedna z sił napędowych globalnego handlu oraz wsparcia wzrostu światowej gospodarki w długim okresie. Jednak tak duża gospodarka nie może opierać wzrostu długookresowego na popycie zewnętrznym i eksporcie, który ma być motorem wzrostu gospodarczego. Model rozwoju oparty na inwestycjach i eksporcie w dobie recesji musi ulec redefinicji, konieczna jest reorientacja gospodarki proeksportowej i ciągle kreowanie popytu wewnętrznego, gdyż źródłem rozwoju tak dużego rynku powinien być właśnie popyt wewnętrzny. Ponadto pojawia się problem wspomnianej już ograniczonej zdolności innych rynków (m.in. USA) do wchłonięcia nadwyżki chińskiego eksportu. Prezentowane wyżej dane liczbowe (zwłaszcza wzrost importu) są dość optymistyczne dla chińskiego rządu. Wskazują bowiem, że zgodnie z przyjętą strategią, popyt wewnętrzny odgrywa coraz większą rolę w kreowaniu wzrostu gospodarczego Chin.

²⁸ *Reports on G-20 Trade and Investment Measures*, May to Mid-October 2011, OECD/WTO/UNCTAD, 25 October 2011.

²⁹ W 2010 r. Chiny były liderem w eksporcie światowym, natomiast w światowym imporcie zajęły miejsce drugie. Por. WTO, *World Trade Report 2011*..., s. 20.

³⁰ Warto zaznaczyć, że w okresie od listopada 2008 r. do listopada 2010 r. wobec Chin wprowadzono najwięcej środków dyskryminacyjnych – było ich 337, wprowadzonych przez 79 partnerów. Por. *Reports on G-20 Trade and Investment Measures*..., s. 34; *Tensions Contained... For Now: The 8th GTA Report*, red. S. J. Evenett, University of St Gallen–CEPR, June 2010, s. 24.

NOTY O AUTORACH

Erhard Cziomer – prof. dr hab., kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Michael Dauderstädt – dr, kierownik Działu Polityki Gospodarczo-Społecznej Fundacji im. Friedricha Eberta (Bonn–Berlin)

Edward Molendowski – prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Piotr Stanek – dr, adiunkt, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Katarzyna Żukrowska – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego, członek Komitetu Prognoz PAN „Polska 2000 Plus”, członek Rady „Przeglądu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego” przy Prezydencie RP

Tomasz Młynarski – dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

Robert Jakimowicz – prof. UEK, dr hab., Katedra Nauk Politycznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Marcin Lasoń – prof. nadzw. dr hab., Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Anna Paterek – dr, Katedra Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Beata Molo – dr, Katedra Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Elżbieta Majchrowska – doktorantka, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

Dynastie Europy, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Wież i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margeryta.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

LISTA RECENZENTÓW

W roku 2012 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

dr Barbara Błońska
dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska
prof. dr hab. Michał Chorośnicki
dr Joanna Garlińska-Bielawska
prof. UEK dr hab. Paweł Lula
prof. dr hab. Grzegorz J. Kaczyński
dr Marta Kolendowska-Matejczuk
prof. dr hab. Bogdan Koszel
prof UW dr hab. Stanisław Sulowski
prof. dr hab. Stanisław Tokarski
dr Marcin Warchoń
prof. dr hab. Jerzy Wiatr

