

PIOTR KALKA
Poznań

UNIA EUROPEJSKA WOBEC KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH W STREFIE EURO

INSTRUMENTY WSPÓLNOTOWE DLA PRZECIWDZIAŁANIA KRYZYSOM BUDŻETOWYM W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

U końca pierwszego dziesięciolecia obecnego stulecia Unia Europejska (UE) dysponowała kilkoma tego rodzaju instrumentami. Stanowiły je koordynacja narodowych polityk makroekonomicznych, procedura przy nadmiernym deficycie budżetowym oraz zakaz *bail-out*. Wszystkie trzy instrumenty powstały na mocy zawartego na początku 1992 r. traktatu z Maastricht, a procedura przy nadmiernym deficycie budżetowym została dodatkowo unormowana w Pakcie Stabilności i Wzrostu.

Traktat z Maastricht wprowadził do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE) art. 103, w myśl którego Rada Unii przyjmuje (większością kwalifikowaną głosów) zalecenie określające ogólne kierunki polityk makroekonomicznych państw członkowskich i Unii¹. Jednocześnie uprawniona jest do formułowania zaleceń pod adresem państw, których polityka jest niezgodna z przyjętymi wytycznymi albo stanowi zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania unii walutowo-gospodarczej.

Na mocy traktatu z Maastricht do TWE dodano art. 104c, regulujący procedurę przy nadmiernym deficycie budżetowym². Celem było przeciwdziałanie powstawaniu takich deficytów w państwach członkowskich Unii, a zwłaszcza w krajach strefy euro. W art. 104c określono sposób działania wspólnotowych organów (Rady i Komisji Europejskiej) w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu. Zawarto także uregulowania dotyczące ewentualnych sankcji w stosunku do państw, które nie zdołały zlikwidować deficytu.

Traktat z Maastricht zawierał również protokół, mówiący m.in. o wartościach referencyjnych, których przekroczenie mogło stanowić podstawę do ustalenia stanu nadmiernego deficytu. Były one następujące:

¹ Po uwzględnieniu zmian wynikających z traktatu lizbońskiego jest to art. 121 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

² Obecnie jest to art. 126 TFUE.

- 3% dla relacji między deficytem a produktem krajowym brutto (liczonym w cenach rynkowym),
- 60% dla stosunku między długiem publicznym a produktem krajowym brutto (liczonym w cenach rynkowym).

Pakt Stabilności i Wzrostu rozbudowywał procedurę nadmiernego deficytu budżetowego. Powstał pod wpływem obaw RFN, że niektóre państwa (zwłaszcza Belgia i Włochy) nie będą przestrzegać kryteriów konwergencji w zakresie finansów, realizować polityki finansowej opartej na trwałych i solidnych podstawach. Pakt obejmował pięć aktów prawnych – uchwałę Rady Europejskiej przyjętą na posiedzeniu w Amsterdamie 16 czerwca 1997 r. oraz cztery rozporządzenia Rady Unii.

W uchwale państwa członkowskie Unii zobowiązują się do uzyskania w perspektywie średnioterminowej równowagi albo nadwyżki budżetowej i zastosowania środków służących temu celowi. Na podstawie rozporządzeń powstały część prewencyjna i represyjna paktu.

W części prewencyjnej przewiduje się systematyczne monitorowanie przez Komisję i Radę Unii sytuacji budżetowej krajów członkowskich UE, co następuje poprzez ocenę programów stabilizacyjnych państw strefy euro oraz programów konwergencji przedkładanych przez pozostałe państwa. W przypadku negatywnej oceny programu danego kraju, Rada jest uprawniona do wystąpienia (na podstawie zalecenia Komisji) z „wczesnym ostrzeżeniem” w stosunku do tego kraju.

Z kolei w części represyjnej zobowiązuje się państwa członkowskie, w których deficyt budżetowy przekroczył 3% PKB do podjęcia natychmiastowych działań mających na celu poprawę sytuacji budżetowej. Jeśli państwo strefy euro nie dokona w wyznaczonym czasie odpowiednich korekt, istnieje możliwość zastosowania w stosunku do niego sankcji³.

Według zasady *no bail out* (art. 104 b TWE – obecnie art. 125 TFUE) państwa członkowskie są odpowiedzialne za finansowanie swych narodowych zobowiązań. Tej odpowiedzialności nie ponosi Wspólnota ani kraje członkowskie, co miało skłaniać członków ugrupowania do prowadzenia „zdrowej” gospodarki budżetowej, unikania nadmiernych deficytów budżetowych.

REAKCJA UNII NA KRYZYS BUDŻETOWY W GRECJI

W drugiej połowie 2009 r. rząd grecki ujawnił dane świadczące o bardzo złym stanie finansów publicznych swego kraju. W 2009 r. deficyt budżetowy sięgał (wg wstępnych informacji) 12,7% produktu krajowego brutto, a dług publiczny – 120%.

³ Część prewencyjną i represyjną paktu omówiono na podstawie: B. Mucha-Leszko, *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007, s. 178-179; E. Kaweczka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Unia Gospodarcza i Walutowa*, w: J. Barcz, E. Kaweczka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 294-295.

Tylko w pierwszej połowie 2010 r. Grecja musiałaby zaciągnąć w celu obsługi swego zadłużenia 40 mld euro nowych pożyczek. Byłoby to bardzo trudnym zadaniem, gdyż greckie papiery dłużne oceniano bardzo nisko⁴.

Grecja borykała się już od wielu lat z kryzysem finansów publicznych. Na jego wystąpienie wpłynęły trzy przyczyny. W Grecji wykształcił się jeden z najbardziej kosztownych systemów emerytalnych w Europie, o czym decydowały stosunkowo niski wiek, w którym przechodzi się na emeryturę (61,4 lat) oraz dość długi okres życia Greków (kobiety dożywały średnio 82,6 roku, a mężczyźni – przeciętnie 77,4 roku). Druga przyczyna to korzystanie przez pracowników (zwłaszcza przez osoby zatrudnione w sektorze publicznym, obejmującym 1/4 siły roboczej) z licznych przywilejów, np. z bonusów za punktualne przychodzenie do pracy, zwrotu kosztów dojazdów i dodatkowych wolnych dni od pracy. Faktycznie niemożliwe było zwolnienie tych pracowników z pracy. Bonusy otrzymywali również pracownicy i emeryci na Boże Narodzenie i Wielkanoc⁵. Trzecią przyczynę stanowiło występujące przez wiele lat niskie oprocentowanie kredytów.

Unia Europejska zdała sobie sprawę z występowania kryzysu finansów publicznych w Grecji po raz pierwszy w 2004 r., gdy odkryła, że przekazywane jej przez władze greckie dane statystyczne są systematycznie fałszowane. Za te fałszerstwa danych statystycznych Grecja winna być ukarana wysoką grzywną, z czego jednak w Unii zrezygnowano, wychodząc z założenia, że nałożenie grzywny zwiększy i tak wysokie wydatki budżetowe tego państwa. Politycy unijni uważali jednocześnie, że uczestnictwo Grecji w strefie euro wpłynie na zaoszczędzenie na kosztach spłaty długu 2-3% PKB, a tym samym i na spadek wydatków publicznych i deficytu. Tymczasem Grecy przeznaczali oszczędności na konsumpcję, a więc i dług się nie zmniejszał. Równocześnie Komisja Europejska wszczęła w 2004 r. – ze względu na podawanie przez Grecję fałszywych danych statystycznych – postępowanie o naruszenie przez ten kraj traktatu o Wspólnocie Europejskiej⁶. Zostało ono po pewnym czasie przerwane, a więc Komisja okazała się w swych działaniach mało konsekwentna. Fałszerstwa danych statystycznych nie ustały po 2004 r. Instrumenty przewidziane w traktacie z Maastricht oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu okazały się zatem nieskuteczne.

Wobec wystąpienia w Grecji poważnego kryzysu budżetowego Unia Europejska zdecydowała się do podjęcia na początku 2010 r. pewnych dość ostrych kroków wobec tego kraju. Zobowiązała rząd grecki do składania Komisji Europejskiej co najmniej co trzy miesiące sprawozdania ze swej polityki oszczędnościowej. Zaczęła

⁴ Por. *Banken halfen bei Verschleierung von Schulden*. [Http://www.faz.net](http://www.faz.net); *Pięć krajów, które mogą pograżyć Europę*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 12-14.02.2010 r., s. A9.

⁵ Por. *Grecy znowu strajkują, bo rząd zmusza ich do dłuższej pracy*, „Gazeta Wyborcza” z 16.07.2010, s. 26; *Chocholi taniec Greka Zorby*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 2-4.07.2010, s. A19.

⁶ Por. *Banken halfen...*, [Http://www.faz.net](http://www.faz.net); *Grecka tragedia, europejscy widzowie*, „Gazeta Wyborcza” z 6-7.03.2010, s. 18; H.-J. Axt, *Odyssee einer Eigendynamik – Wie aus dem Griechenland-Schock eine Euro-Krise wurde*. „Südeuropa-Mitteilungen” nr 3/2010, s. 15.

analizować plany anty kryzysowe tego rządu. Pierwszy z nich, stawiający sobie za cel doprowadzenie deficytu budżetowego do poziomu 8,7% w 2010 r. oraz do 2,8% PKB w 2012 r., został zatwierdzony przez ministrów finansów strefy euro w lutym 2010 r. Przewidywał on podwyżki podatków, cięcia w wydatkach budżetowych, zamrożenie zatrudnienia urzędników państwowych oraz wprowadzenie górnych limitów uposażeń dla dużo zarabiających⁷.

W lutym 2010 r. Komisja Europejska, jak i niektóre kraje członkowskie (np. Francja) próbowały wpłynąć na osiągnięcie porozumienia w Radzie Europejskiej w sprawie pomocy finansowej dla Grecji⁸. Konsensu nie zdołano uzyskać zwłaszcza na skutek postawy Niemiec. Staraty się one również przeciwdziałać, aby kwestią tej pomocy zajęła się Rada Europejska na posiedzeniu w marcu 2010 r. Na takim stanowisku Republiki Federalnej zaważyło kilka czynników. Kanclerz Merkel obawiała się, że w przypadku pozytywnej dla Grecji decyzji również i inne kraje będą chciały uzyskać pomoc finansową. Zamierzała także sprawdzić, czy państwo to faktycznie realizuje plan oszczędnościowy. Dalszy czynnik to duże zaniepokojenie sytuacją gospodarczą swego kraju, jakie wykazywała wówczas niemiecka opinia publiczna. Pod wpływem międzynarodowego kryzysu finansowego. tempo wzrostu gospodarczego miało sięgać w 2009 r. – 5%, a deficyt budżetowy i zadłużenie – – 3,% i 72,7% PKB. Niemiecka opinia publiczna uważała zatem (w swej większości), że Niemcy nie mogą udzielić pomocy gospodarczej Grecji. Kolejny istotny czynnik to zbliżające się (w maju) wybory w jednym z największych krajów RFN, a mianowicie w Nadrenii Północnej i Westfalii⁹.

Pod wpływem nacisków Francji i Hiszpanii Niemcy zrezygnowały z oporu przed omawianiem na marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej sprawy pomocy finansowej dla Grecji. Obydwa te kraje były same w niełatwej sytuacji finansowej. Deficyt budżetowy wyniósł tam w 2009 r. odpowiednio – 7,5 i – 11,2% PKB. Przedłożony przez Niemcy plan wpłynął w decydującej mierze na kształt postanowień przyjętych przez Radę. Stosownie do tego planu w pomocy finansowej dla Grecji miał uczestniczyć również Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), a kredytów udzielałaby nie Unia, a państwa członkowskie strefy i to w ostateczności i za zgodą ich wszystkich¹⁰.

Nie można tu nie wskazać, że postanowienia Rady Europejskiej oznaczały pewne odejście od reguł dotyczących polityki gospodarczej, a sformułowanych

⁷ Por. *EU kontrolliert Griechenlands Finanzen*, „Kieler Nachrichten” z 4.02.2010, s. 1. *Banken halfen...; Greece faces EU grilling over catastrophic deficit*. [Http://www.dw-world.de](http://www.dw-world.de); *Greek financial crisis causes euro to hit five-year low*. [Http://www.dw--world.de](http://www.dw--world.de)

⁸ Por. H.-J. Axt, *op. cit.*, s. 15.

⁹ Por. *Od Frau Europa do Madame Non*, „Gazeta Wyborcza” z 27-28.03.2010, s. 2; *Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Winter 2009*, „Kieler Diskussionsbeiträge” nr 470/471, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 2010, s. 62.

¹⁰ Por. *Rettungsplan für Athen steht*. <http://www.faz.net>; *Mistrzów w placeniu zalewa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 2-5.04.2010, s. M8.

w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli od zasady *no bail out*. Niemcy chciały najprawdopodobniej, aby odejście od reguł traktatu było jak najmniejsze. Stąd też postulowały, aby Grecja otrzymywała jedynie w ostateczności kredyty od innych członków strefy.

Postanowienia Rady Europejskiej zostały skonkretyzowane (11 kwietnia 2010 r.) podczas wideokonferencji ministrów finansów strefy euro. Określili oni wielkość kredytów, jakie Grecja mogła otrzymać w 2010 r. z państw członkowskich strefy na 30 mld euro. Z Niemiec miałoby przy tym pochodzić 8,4 mld, a z Francji – 6,3 mld. Oprocentowanie kredytów wynosiłoby 5%, a więc byłoby dużo niższe niż normalnie na rynku. MFW zamierzał wnieść dalsze 15 mld euro¹¹.

Od końca kwietnia 2010 r. następowało w Grecji zaostrzenie kryzysu finansów publicznych. Tamtejszy rząd przyznał, że jeśli nie otrzyma w ciągu najbliższych tygodni międzynarodowych kredytów, to nie będzie w stanie spłacać swego zadłużenia. Greckie obligacje spadły do poziomu śmieciowego¹². W tych warunkach ministrowie finansów strefy w maju 2010 r. ustalili (w porozumieniu z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Europejskim Bankiem Centralnym), że Grecja otrzyma w latach 2010-2012 pomoc finansową w postaci pożyczek sięgającą 110 mld euro. Udział państw strefy w tej kwocie wynosiłby 80 mld euro, a Międzynarodowego Funduszu Walutowego – 30 mld euro¹³.

Podjęcie takiej decyzji było możliwe dzięki wynegocjowaniu ze stroną grecką przez reprezentantów Komisji Europejskiej i EBC oraz specjalistów z MFW długookresowego programu reform i oszczędności. Głównym jego celem była konsolidacja finansów publicznych Grecji, polegająca na obniżeniu deficytu budżetowego z –13,6% PKB w 2009 r. do poniżej –3% w 2014 r. Program przewidywał obniżenie dodatków do płac pracowników sektora publicznego, zniesienie dodatków do emerytur, przeprowadzenie reform o charakterze strukturalnym (np. na rynku pracy) oraz dalsze podwyżki podatków konsumpcyjnych¹⁴. W maju 2010 r. Europejski Bank Centralny zdecydował się na dokonywanie zakupów pożyczek (zwłaszcza na rynku wtórnym), które zostały wyemitowane przez kraje strefy euro objęte kryzysem zadłużeniowym¹⁵.

¹¹ Por. *Pakiet unijnej pomocy uskrzydlił rynki*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 13.04.2010, s. A15; *Za długi Grecji zapłacą Niemcy i Francja*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 13.04.2010, s. A15; *Griechische Finanzkrise*, <http://de.wikipedia.org/wiki>, s. 4.

¹² Por. *Grecja nad przepaścią*, „Gazeta Wyborcza” z 28.04.2010, s. 26 (Nabycie obligacji śmieciowych związane jest z bardzo dużym ryzykiem).

¹³ Por. <http://www.welt.de/wirtschaft/article>; H.-J. Axt, *op. cit.*, s. 17; *Griechische Finanzkrise...*, s. 4.

¹⁴ Por. *Internationaler Rettungsplan für Griechenland beschlossen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3.05.2010, s. 1; *Nach Einbindung der Finanzwirtschaft ist Paket für Athen so gut wie geschnürt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3.05.2010, s. 11.

¹⁵ Por. *Die EZB wird zum Problemfall*, <http://www.wiwo.de>, s. 2.

Podejmowane przez EBC działania pozostawały w sprzeczności z prawem unijnym, a mianowicie z art. 123 i 127 TFUE. Pierwszy z wymienionych artykułów nie pozwala nabywać Europejskiemu Bankowi Centralnemu lub krajowym bankom centralnym bezpośrednio od państw członkowskich ich papierów dłużnych, co ma wpływać także na ograniczenie rozmiarów deficytów budżetów narodowych. Z art. 123 wynika zatem (w sposób pośredni) zakaz kupowania tych papierów na rynku wtórnym. Art. 127 określa m.in. cele i podstawowe zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Głównym celem tej instytucji jest utrzymanie stabilności cen. Tymczasem dokonanie zakupu papierów dłużnych działa inflacyjnie, jeśli związane jest z dodrukiem przez bank pieniędzy¹⁶. EBC traktował jednak swe działania jako wyjątkowe.

POWSTANIE EUROPEJSKIEGO MECHANIZMU STABILIZACYJNEGO ORAZ EUROPEJSKIEGO INSTRUMENTU STABILNOŚCI FINANSOWEJ

Mimo uchwalonej dla Grecji pomocy finansowej, rosło oprocentowanie pożyczek dla innych krajów strefy euro o bardzo wysokim poziomie deficytu budżetowego, tzn. dla Hiszpanii, Portugalii i Irlandii (tabela 1). Z ich rynków pożyczkowych, jak i z rynku greckiego wycofywali się inwestorzy. Banki ograniczały wzajemne finansowanie, z USA trafiało do banków europejskich coraz mniej dolarów, spadał również kurs euro (m.in. w stosunku do amerykańskiego dolara)¹⁷.

Na pozór może wydawać się rzeczą paradoksalną, że wśród krajów objętych kryzysem budżetowym znalazła się Irlandia, gdyż jest ona państwem o wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca sięgał tam w 2009 r. 35 700 euro i był o 31,3% wyższy od średniej w strefie euro¹⁸. Występowanie w Irlandii wysokiego deficytu budżetowego wynikało z przeznaczania przez jej rząd znacznych środków finansowych na pomoc dla banków. Tamtejsze banki znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej na skutek międzynarodowego kryzysu finansowego.

W tych warunkach kanclerz A. Merkel wystąpiła z dwoma istotnymi propozycjami. Postulowała ona wyłączenie państw o wysokim zadłużeniu z unii walutowej, a także opracowanie uregulowań dotyczących bankructwa państw¹⁹. Postulaty te nie spotkały się z poparciem innych członków strefy euro, gdyż wielu z nich wykazywało – jak wynika z tab. 1 – duże zadłużenie. Szefowie rządów i państw strefy uzgodnili natomiast na posiedzeniu z 9/10 maja 2010 r. utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (*European Stability Mechanism*

¹⁶ Por. *Notenbanker in Not.* <http://www.spiegel.de>, s. 1.

¹⁷ Por. H.-J. Axt, *op. cit.*, s. 21; *Europäischer Stabilisierungsmechanismus*, <http://de.wikipedia.org>.

¹⁸ Por. Eurostat, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2011*, s. 46.

¹⁹ Por. *Europäischer Stabilisierungsmechanismus...*

Tabela 1

Udział deficytu budżetowego w produkcie krajowym brutto w strefie euro w latach 2009 i 2010

Kraj	Lata	
	2009	2010
Austria	-3,5	-4,4
Belgia	-6,0	-4,8
Cypr	-6,0	-6,0
Estonia	-1,7	-1,0
Finlandia	-2,5	-4,0
Francja	-7,5	-7,6
Grecja	-15,4	-9,6
Hiszpania	-11,1	-9,4
Holandia	-5,4	-5,6
Irlandia	-14,4	-32,5
Luksemburg	-0,7	-4,2
Malta	-3,8	-3,7
Niemcy	-3,0	-3,3
Portugalia	-9,3	-7,9
Słowacja	-7,9	-5,8
Słowenia	-5,8	-6,8
Włochy	-5,3	-5,4

Źródło: J. Boysen – Hogrefe, D. Groll, B. Van Roye, J. Scheide, *Konjunktur im Euroraum kommt nur schwer in Fahrt*, w: *Weltkonjunktur im Frühjahr 2011*, „Kiefler Diskussionsbeiträge” nr 488/489, s.44.

– *ESM*). Jako podstawę prawną przyjęli art. 122 TFUE, stanowiący w ust. 2, że „w przypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii”.

Mechanizm obejmował kredyty w wysokości 750 mld euro, pochodzące z trzech źródeł. Pierwsze to budżet UE, na który przypadało 60 mld euro. Drugie stanowiły pożyczki, wynoszące 440 mld euro i zaciągnięte na rynku kapitałowym przez spółkę celową, Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility – EFSF*). Za pożyczki te odpowiadały solidarnie wszystkie państwa strefy euro. Ostatnie źródło stanowiły kredyty do 250 mld euro, udzielane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Uzyskanie pożyczek było uzależnione od wynegocjowania przez dany kraj programu reform z Unią Europejską i MFW, a oprocentowanie kredytów – niższe niż na rynku kapitałowym²⁰.

EFSSF powstał 7 czerwca 2010 r. Tego samego dnia zawarł on umowę ramową z państwami strefy euro na temat warunków, na których będzie w szczególności

²⁰ Tamże.

finansował i udzielał pożyczek. Ratyfikacja umowy we wszystkich państwach strefy zakończyła się na początku grudnia 2010 r., przy czym na pewne trudności napotkała jedynie w Słowacji. Na usunięcie tych trudności pozwoliło zwycięstwo w wyborach partii centro-prawicowych i powołanie rządu pod kierownictwem I. Radičovej²¹.

POMOC FINANSOWA DLA KRAJÓW OBJĘTYCH KRYZYSEM FINANSÓW PUBLICZNYCH

Irlandia jako pierwsza spośród państw strefy euro zwróciła się pod koniec listopada 2010 r. o pomoc finansową w ramach *EFSF*. Kraj ten nie był w stanie spłacać swego zadłużenia, gdyż rentowność emitowanych przezeń obligacji była zbyt wysoka. Unia Europejska i MFW przyznały Irlandii linię kredytową w wysokości 85 mld euro, z czego 35 mld miano przeznaczyć na wsparcie sektora bankowego, a pozostałe 50 mld – na zaspokojenie zapotrzebowania finansowego rządu irlandzkiego. Oprocentowanie kredytów wynosiło 5,8%. Irlandia uzyskała pomoc pod warunkiem, że podejmie działania mające na celu przyspieszenie rozwoju gospodarki, dokona cięć budżetowych i zwiększy podatki, co pozwoli na zmniejszenie deficytu budżetowego z około 32% PKB w 2010 r. do 3% PKB w 2015 r.²²

Z kolei Portugalia wystąpiła o wsparcie finansowe z *EFSF* w kwietniu 2011 r. Kierowała się ona identycznymi przesłankami, jak Irlandia. Rokowania podjęte z UE i MFW zakończyły się uzgodnieniem na początku maja 2011 r. programu pomocy, przewidującego m.in. przydzielenie Portugalii linii kredytowej wynoszącej 78 mld euro. Oprocentowanie pożyczek było stosunkowo niskie. W przypadku kredytów z MFW miało ono wynieść w latach 2011-2013 3,25%, a w czterech następnych latach – 4,25%. Cena pożyczek z UE była zbliżona. Portugalia zobowiązała się w programie pomocy do obniżenia deficytu budżetowego z 9,1% PKB w 2010 r. i 5,9% PKB w 2011 r. do 3,0% PKB w 2013 r. W tym celu miała podjąć wiele działań – podnieść niektóre podatki, ograniczyć okres pobierania zasiłków dla bezrobotnych, znieść subwencje publiczne dla prywatnych firm oraz

²¹ Por. *EFSF Rahmenvertrag zwischen Königreich Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Königreich Spanien, Französische Republik, Italienische Republik, Republik Zypern, Grossherzogtum Luxemburg, Republik Malta, Königreich der Niederlande, Republik Österreich, Portugiesische Republik, Republik Slowenien, Slowakische Republik, Republik Finnland, Hellenische Republik und European Financial Stability Facility*. 7 Juni 2010, s. 2; *Europäischer Stabilitätsmechanismus*, <http://de.wikipedia.org>; *Staatsschuldenkrise im Euroraum*, <http://de.wikipedia.de>; *Parlamentwahl in der Slowakei*. <http://de.wikipedia.de>

²² Por. *EU-Minister beschließen Irland-Hilfe*. <http://www.manager-magazin.de/politik/weltwirtschaft>, s. 1; *Irland bekommt 85 Milliarden von der EU*. <http://www.welt.de>, s. 1-2; *Bruksela łagodzi zasady bailout*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 7.03.2011, s. A8.

ulgi w przypadku podatku od zysku przedsiębiorstw, jak i sprywatyzować wybrane przedsiębiorstwa²³.

Tak Irlandia, jak i Portugalia korzystały dodatkowo z pomocy Europejskiego Banku Centralnego, który zakupywał na rynku wtórnym obligacje tych państw²⁴. Warto tu podkreślić, że spośród obu państw jedynie w Irlandii sytuacja finansów publicznych poprawiła się zwłaszcza na skutek zastosowanych przez Unię środków. Rząd irlandzki zamierza się najszybciej uniezależnić od międzynarodowej pomocy²⁵. Na poprawę sytuacji finansów publicznych w Irlandii wpłynęła nie tylko realizacja porozumienia zawartego z Unią Europejską i z MFW, ale i poziom rozwoju gospodarki irlandzkiej. Jest to gospodarka nowoczesna, w której najważniejszą rolę odgrywają usługi, ale i dysponująca silnie rozbudowanym przemysłem, dostarczającym np. w 2009 r. 23,9% wartości dodanej brutto kraju²⁶.

W Grecji sytuacja finansów publicznych nie ulegała bynajmniej poprawie. Działo się tak mimo korzystania z programu pomocowego, ale i z dużej pomocy Europejskiego Banku Centralnego. Warto tu podkreślić, że kolejne transze środków finansowych z tego programu strona grecka uzyskiwała po długich dyskusjach z tzw. trójką, tzn. z przedstawicielami MFW, Komisją Europejską i EBC. Bank wykupywał głównie greckie obligacje²⁷.

Pogłębienie kryzysu finansów publicznych nastąpiło w Grecji w I kwartale 2011 r. Wpływy budżetowe zmniejszyły się wówczas w porównaniu z analogicznym kwartałem 2010 r. o 5,1% (z 12,362 mld do 11,732 mld euro). Wobec jednoczesnego wzrostu wydatków budżetowych o 23,79% (z 16,687 do 20,657 mld) deficyt budżetowy zwiększył się w tym okresie o 106,4% (z 4,325 do 8,925 mld euro). Nawet gdyby zredukowano do zera płace, pobory i emerytury pobierane przez pracowników państwowych, w I kwartale 2011 r. występowałby w Grecji nadal deficyt budżetowy. Kraj ten dysponował środkami finansowymi na spłatę swych długów jedynie do lipca 2011 r.²⁸

Do tak złego stanu finansów publicznych w Grecji przyczynił się ostry kryzys gospodarczy. Tempo wzrostu gospodarczego spadło tam w I kwartale 2011 r. o 5,5% w porównaniu z identycznym okresem poprzedniego roku. W żadnym z krajów Unii nie było ono tak niskie²⁹. Kryzys gospodarczy wynikał – z jednej strony – ze zmniejszenia popytu krajowego, a z drugiej – mało nowoczesnej

²³ Por. 78 Milliarden Euro Notkredite für Portugal, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 5.05.2011, s. 9; *Lizbona pożyczka na niski procent*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 6-8.05.2011, s. A9.

²⁴ Por. *Bundespräsident Wulff kritisiert EZB wegen Kauf von Staatsanleihen*, <http://www.derwesten.de>, s. 1.

²⁵ Por. *Ihr Krisenländer, schaut auf Irland*, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft>, s. 2.

²⁶ Por. Eurostat, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2011*, s. 48.

²⁷ Por. *Die EZB wird zum Problemfall*, <http://www.wiwo.de>, s. 2.

²⁸ Por. *Fakten zur Griechenland-Debatte*, <http://www.verschuer.de>, s. 2; *Streit über griechische Sparbemühungen wird schärfer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30.05.2011, s. 11.

²⁹ Por. Eurostat. *Newsrelease, euroindicators nr 127/2011*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

struktury gospodarki greckiej. Popyt krajowy uległ obniżeniu na skutek realizacji programu oszczędności i reform. Istotną słabość tej struktury stanowi za mały udział w niej przemysłu, przy czym najważniejszy jest przemysł spożywczy. Przemysł dostarczał w 2009 r. jedynie 13,3% wartości dodanej brutto kraju³⁰. Istnienie w Grecji silnego przemysłu wywierałoby pozytywny wpływ na popyt krajowy (poprzez pobudzanie popytu inwestycyjnego), jak i oddziaływałoby na rozwój eksportu.

Wobec pogłębienia kryzysu finansów publicznych w Grecji szefowie rządów i państw strefy euro dokonali w marcu 2011 r. pewnego złagodzenia programu pomocowego dla tego kraju. Okres spłaty kredytów uległ przedłużeniu z 3,5 do 7,5 roku, a ich oprocentowanie obniżono z 5,2 do 4,2%. Jednocześnie Grecja zobowiązała się do podjęcia pewnych działań sprzyjających obniżeniu deficytu budżetowego, a więc rozszerzenia swego programu prywatyzacyjnego oraz wprowadzenia hamulca zadłużeniowego³¹.

Sytuacja finansowa Grecji stała się również przedmiotem posiedzeń ministrów finansów strefy w kwietniu i maju 2011 r. Jakkolwiek ministrowie składali się do udzielenia dalszej pomocy Grecji, spotkania te nie przyniosły rezultatów. Większość ministrów, a zwłaszcza francuska minister Ch. Lagarde przeciwna była postulowanej przez przedstawicieli Luksemburga i Niemiec (J.-C. Junckera i W. Schäublego) łagodnej konwersji długów. Polegałaby ona na dalszym przedłużeniu spłaty kredytów. Rozwiązanie krytykował również reprezentant Europejskiego Banku Centralnego. Rząd francuski, jak i EBC uważały, że agencje ratingowe uznają przesunięcie momentu spadalności pożyczek za bankructwo, co będzie miało trudne do przewidzenia skutki. W. Schäuble zaproponował zmniejszenie długów greckich, czego koszty ponosiliby prywatni wierzyciele. Również ta propozycja spotkała się z krytyką większości ministrów. Zastanawiano się nad sensownością przyjęcia nowego programu pomocy dla Grecji przewidującego udzielenie dalszych kredytów³².

Te różnice poglądów zaznaczyły również na spotkaniu ministrów finansów grupy euro w dniu 14 czerwca 2011 r. w Brukselii. Ważny krok w kierunku ich przewyciężenia stworzył kompromis, jaki osiągnęli podczas rozmów w Urzędzie Kanclerskim kanclerz Merkel i prezydent Sarkozy. Doszli oni do wniosku, że uczestnictwo prywatnych wierzycieli w kosztach ratowania Grecji może być tylko

³⁰ Por. Eurostat, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2011*, s. 48.

³¹ Por. *Euro-Rettungsfonds wird ausgeweitet*. [Http://www.wiwo.de](http://www.wiwo.de), s. 1 i 2; *Pakt dla euro w wersji light*, „Gazeta Wyborcza” z 14.03.2011, s. 25.

³² Por. *Sanfte Umschuldung für Griechenland rückt näher*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.05.2011, s. 9; *EU zögert mit weiteren Hilfen für Griechenland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 17.05.2011; *EU plant sanfte Umschuldung für Griechenland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.05.2011, s. 1; *Grecja się pali. Czy także zatonie?*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 16.06.2011, s. A7.

dobrowolne³³. Na kolejnym posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2011 r. w Luksemburgu ministrowie finansów grupy euro podjęli również pewne uzgodnienia dotyczące kolejnego programu pomocy dla Grecji. Ustalili, że będzie on finansowany ze źródeł publicznych i prywatnych. Wierzyciele mieliby przy tym (na zasadzie dobrowolności) inwestować zyski z wygasających obligacji w nowe papiery skarbowe³⁴.

Nowy (drugi) program pomocy dla Grecji uzgodniono 21 lipca 2011 r. na posiedzeniu szefów państw lub rządów strefy euro w Brukseli. Objął on lata 2011-2014 i zamknął się sumą 109 mld euro, która będzie wypłacana przez EFSF i MFW. Z kwoty tej zdecydowano się przeznaczyć na: 34 mld euro – pokrycie greckiego zapotrzebowania na fundusze służące refinansowaniu długów, 20 mld euro – dokapitalizowanie greckich banków, 35 mld euro – zabezpieczenie ryzyka wynikającego z uczestnictwa prywatnych wierzycieli w programie i 20 mld euro – zakup od prywatnych wierzycieli greckich pożyczek³⁵.

Uczestnictwo tych wierzycieli w programie miałyby dobrowolny charakter i mogłyby przyjąć formę sprzedaży greckich pożyczek lub przedłużenia okresu obowiązywania papierów wartościowych. Zakupu pożyczek dokonywałyby EFSF po cenie rynkowej pomniejszonej o określoną kwotę. Wg obliczeń uczestników szczytu prywatni wierzyciele mieliby stracić na tej operacji łącznie 12,6 mld euro. Banki oświadczyły, że wymienią greckie pożyczki, których termin zapadalności już minął, na nowe o bardzo długim terminie obowiązywania i wysokim stopniu bezpieczeństwa³⁶.

Program zawierał również szereg postanowień, które miały ułatwić obsługę swego długu przez Grecję. Odnosiły się one również do Irlandii i Portugalii. I tak przedłużono termin zapadalności przyszłych pożyczek z EFSF z 7,5 do co najmniej 15 lat i maksymalnie 30 lat, przy zachowaniu 10-letniego okresu karencji. Oprocentowanie pożyczek określono na 3,5%. Kredytów zamierzano zatem udzielać na bardzo korzystnych warunkach³⁷.

Na szczycie w Brukseli w dniach 26/27 października 2011 r. szefowie rządów i państw strefy euro dokonali zrewidowania przyjętego w lipcu 2011 r. drugiego programu pomocowego dla Grecji. Miał on się zamknąć kwotą 100 mld euro. Politycy ustalili, że wielkość greckiego zadłużenia ulegnie zmniejszeniu o 50%, co

³³ Por. *Euro-Staaten ringen um Hilfen für Griechenland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 15.06.2011, s. 1; *Private Gläubiger sollen freiwillig Griechenland retten helfen müssen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 18.06.2011, s. 1.

³⁴ Por. *Griechenland kann auf Abwendung des Staatsbankrotts hoffen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 21.06.2011, s. 1; *UE mówi jednym głosem. Będzie pomoc dla Grecji*, <http://wiadomosci.onet.pl>, s. 1.

³⁵ Por. A. Belke, Ch. Dreger, *Das zweite Rettungspaket für Griechenland und Perspektiven für die Europäische Zentralbank*, „Integration” nr 3/2011.

³⁶ Por. A. Belke, Ch. Dreger, *op. cit.*, s. 215 i 216.

³⁷ Tamże, s. 215.

tworzyło (potencjalnie) ważne przesłanki dla przezwyciężenia w przyszłości kryzysu finansów publicznych w Grecji. Stąd też ustalenia te spotkały się z wysoką oceną ze strony premiera G. Papandreou³⁸. Pozwoliły one jednocześnie na podjęcie rokowań między rządem greckim a Światowym Zrzeszeniem Instytucji Finansowych (*Institute of International Finance – IIF*) reprezentującym prywatnych wierzycieli. Negocjacje były niełatwe. Sporna była tak kwestia wielkości redukcji greckiego zadłużenia, jak i oprocentowania nowych greckich pożyczek państwowych, udzielanych przez prywatnych wierzycieli. Wg rządu greckiego winno ono wynosić jedynie blisko 4%, a prywatnych wierzycieli – 5%³⁹. Uzyskane porozumienie przewidywało, że zadłużenie greckie u prywatnych wierzycieli zmniejszy się o 53,5%, a oprocentowanie wyniesie jedynie 3,65%.

UE, EBC i MFW uzależniły przyjęcie nowego programu pomocowego od uchwalenia przez parlament grecki pakietu reform i oszczędności. Pakiet ten został uchwalony 13 lutego 2012 r. Ministrowie finansów krajów strefy euro mogli zatem na swym posiedzeniu z 20/21 lutego 2012 r. dokonać ustalenia drugiego programu pomocowego dla Grecji. Ma on objąć 165 mld euro, z czego około 35 mld stanowiłyby fundusze niewykorzystane w ramach pierwszego programu. Postanowiono, że drugi program będzie finansowany przez EFSF, a od połowy 2012 r. przez ESM. Środków finansowych dostarczy także MFW. Ich wielkości jednak nie określono – w oświadczeniu ministrów finansów strefy była tylko mowa o znacznym wkładzie Funduszu w realizację programu⁴⁰.

Z kwoty 165 mld 85 mld euro zdecydowano się przeznaczyć na obsługę greckiego zadłużenia, 50 mld euro – na dokapitalizowanie banków greckich, a pozostałe 30 mld – na zabezpieczenie wymiany pożyczek⁴¹.

Ministrowie finansów krajów strefy euro uregulowali kwestię zmniejszenia greckiego zadłużenia stosownie do porozumienia zawartego między rządem greckim a IIF. Prywatni wierzyciele mieliby się zrzec 53,5% swych wierzytelności w stosunku do Grecji. Oznaczałoby to, że jej zadłużenie spadłoby o 107 mld euro (z 350 do 243 mld). Za pozostałe wierzytelności prywatni wierzyciele uzyskaliby krótkookresowe pożyczki płatne przez EFSF o wartości 93 mld euro, a także nowe pożyczki greckie zamykające się kwotą 63 mld euro. Okres obowiązywania tych ostatnich wynosiłby 30 lat⁴².

³⁸ Por. C. Colombier, *Zu wenig Europa im Reformpaket des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts*. „Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik” nr 11/2011, s. 5; *Schuldenschnitt: Geschenk von den oder für die Banken*, <http://www.abendblatt.de>, s. 1.

³⁹ Por. *Ateny bliżej bankructwa. Przerwa w negocjacjach z bankami*, „Gazeta Wyborcza” z 14-15.01.2012, s. 8.

⁴⁰ Por. *Parlament billigt Sparprogramm*, www.faz.net; *Die Griechenland-Hilfe im Überblick*, <http://www.faz.net>, s. 1, 3 i 4.

⁴¹ Por. *Die Griechenland-Hilfe im Überblick...*, s. 3 i 4.

⁴² Por. *Die Griechenland-Hilfe im Überblick...*, s. 1 i 2; *Banken müssen für Griechenland stärker bluten*, <http://www.faz.net>, s. 2.

Ministrowie finansów strefy zobowiązali państwo greckie do uchwalenia do końca lutego 2012 r. kilku ustaw, które zaczęłyby obowiązywać już w tym roku. Dotyczyłyby one zmniejszenia wydatków na służbę zdrowia, obniżenia płacy minimalnej, ograniczenia wydatków państwa i zatrudnienia w służbie publicznej, reformy emerytur oraz spadku subwencji⁴³.

STWORZENIE DALSZYCH INSTRUMENTÓW DLA PRZECIWDZIAŁANIA KRYZYSOWI ZADŁUŻENIOWEMU

Rozwiązania przyjęte na początku maja 2010 r. były jedynie instrumentami o charakterze doraźnym, mającymi na celu zlikwidowanie istniejącego już znacznego długu publicznego państw strefy euro. Niezbędnym stało się zatem rozszerzenie gamy środków do walki z zadłużeniem, powołanie do życia instrumentów o stałym charakterze. I tak Rada Europejska na swym posiedzeniu z 28-29 listopada 2010 r. wskazała na potrzebę stworzenia stałego antykryzysowego mechanizmu w celu zagwarantowania finansowej stabilności strefy euro jako całości oraz istotnego zaostrzenia Paktu Stabilności i Wzrostu. Jednocześnie ministrowie eurogrupy w oświadczeniu z 28 listopada tegoż roku określili generalne zasady funkcjonowania tego mechanizmu. Oświadczenie to zostało zatwierdzone przez Radę Europejską⁴⁴.

Mechanizm miałby opierać się na *EFSSF* i dostarczać pomoc finansową państwom strefy euro, spełniającym rygorystyczne warunki zgodne z regułami rządzącymi Instrumentem. Zadaniem mechanizmu byłyby prewencja i znaczące zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu (finansowego) w przyszłości. Uzyskane pożyczki posiadałyby status uprzywilejowany, niższy niż jedynie pożyczki z MFW. Państwo uzyskałoby pomoc finansową, jeśli realizowałoby rygorystyczny program poprawy sytuacji gospodarczej i fiskalnej, a Komisja i MFW we współpracy z EBC przeprowadziłyby wnikliwą analizę zdolności obsługi zadłużenia. Ministrowie z eurogrupy podejmowałiby jednomyślnie decyzje w sprawie udzielenia pomocy finansowej⁴⁵.

15 grudnia 2010 r. kanclerz Merkel określiła w *Bundestagu* warunki, jakie musiałyby spełniać nowy mechanizm. Liczba tych warunków byłaby większa niż wynikałoby to z oświadczenia ministrów. Byłby to mechanizm (anty-)kryzysowy państw strefy euro, a więc żadne ich suwerenne prawa nie zostałyby przekazane Unii Europejskiej. Pomoc finansową udzielano by, jeśli cała strefa euro byłaby

⁴³ Por. *Die Griechenland-Hilfe im Überblick...*, s. 4.

⁴⁴ Por. Rada Europejska, 16-17 grudnia 2010, *Konkluzje*, s. 2 i 8; *So soll der Euro gerettet*, <http://www.ftd.de/politik/europa>

⁴⁵ Por. Rada Europejska, 16-17 grudnia 2010, s. 8 i 9 (Eurogrupa to gremium, w którym państwa strefy euro koordynują swą politykę gospodarczą).

w niebezpieczeństwie. Do wspierania państw będących w trudnościach finansowych zostałyby włączony MFW. Prywatni wierzyciele uczestniczyliby (od przypadku do przypadku) w zwalczaniu kryzysów i gdyby danemu krajowi groziłaby niewypłacalność, musieliby wnieść wkład finansowy. Od 2013 r. umieszczane byłyby w przypadku wszystkich nowych pożyczek zaciąganych przez państwa klauzule na temat uczestnictwa wierzycieli⁴⁶.

Ze względu na istnienie wśród państw członkowskich zgody co do potrzeby stworzenia stałego antykryzysowego mechanizmu Rada Europejska mogła wezwać na posiedzeniu z 16/17 grudnia 2010 r. ministrów strefy euro i Komisję do ukończenia do marca 2011 r. pracy nad międzyrządowym porozumieniem tworzącym ten mechanizm. Uzgodniła, że jego stworzenie będzie wymagało zmiany TFUE i mechanizm zastąpi do połowy 2013 r. *EFSS*⁴⁷.

Pod koniec 2010 r. zaznaczyły się między państwami członkowskimi różnice zdań dotyczące sposobu walki z kryzysem finansowym. Belgia opowiadała się za zwiększeniem wolumenu kredytów z *EFSS*. Sięgał on faktycznie 250 mld euro wobec konieczności dodatkowego zabezpieczenia kredytów. Większość państw członkowskich była jednak przeciwna zwiększeniu tego wolumenu, co zaznaczyło się na szczycie z 16/17 grudnia 2010 r.⁴⁸ Luksemburg i Włochy opowiadały się za zastosowaniem europożyczek. Rozumiano przez nie wspólne pożyczki, emitowane przez europejską agencję ds. długów, przy pomocy których państwa strefy euro miałyby pokrywać w pełni albo częściowo swe zapotrzebowanie na środki finansowe. Europożyczki byłyby korzystne w szczególności dla krajów o niskim ratingu, gdyż wysokość oprocentowania wynikałaby z przeciętnego ratingu wszystkich państw⁴⁹.

Kancelerz Merkel była przeciwnikiem popieranych przez Belgię, Luksemburg i Włochy rozwiązań. Uważała, że traktaty założycielskie nie dopuszczają stosowania europożyczek. Argumentowała również, że istnienie jednolitego oprocentowania (pożyczek) dla wszystkich państw strefy euro nie skłaniałoby do oszczędzania i przeprowadzania bolesnych reform⁵⁰. Na posiedzeniu Rady Europejskiej z 16/17 grudnia 2010 r. przeciw europożyczkom wypowiedziały się obok Niemiec również Francja, Szwecja i Austria⁵¹.

⁴⁶ Por. *Merkel legt Neun-Punkte-Plan vor*. [Http://www.faz.net](http://www.faz.net), s. 4; *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 16. und 17. Dezember in Brüssel*. [Http://www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de), s. 1-2.

⁴⁷ Por. *Rada Europejska*, 16-17 grudnia 2010, *Konkluzje*, s. 1 i 2; „*Permanenter Krisenmechanismus*” ab 2013, <http://www.faz.net>, s. 1-2.

⁴⁸ Por. *Merkel gegen neue Notmassnahmen*. [Http://manager-magazin.de](http://manager-magazin.de); „*Permanenter Krisenmechanismus ab 2013*”, <http://www.faz.net>, s. 1-2; *Mehr Geld, weniger Zinsen*, „*Frankfurter Allgemeine Zeitung*” nr 61, 14.03.2011, s. 14.

⁴⁹ Por. *Merkel gegen neue Notmassnahmen*. [Http://manager-magazin.de](http://manager-magazin.de); *Euro-Anleihen: Darum geht es*. <http://www.heute.de/ZDFheute>

⁵⁰ Por. *Merkel gegen neue Notmassnahmen*. [Http://manager-magazin.de](http://manager-magazin.de)

⁵¹ Por. *Merkel sieht EU auf dem Weg zu gemeinsamer Wirtschaftsregierung*. [Http://www.faz.net](http://www.faz.net), s. 2.

Stanowisko niemieckiej kanclerz w kwestii tych pożyczek spotkało się z ostrym atakiem ze strony przewodniczącego eurogrupy, luksemburskiego premiera, J.-C. Junckera. Zarzucił on A. Merkel „prostackie myślenie” i nieeuropejskie zachowanie⁵².

Na przełomie 2010 i 2011 r. powstała w Niemczech koncepcja „paktu dla konkurencyjności”. Za pomocą paktu rząd niemiecki zamierzał przezwyciężyć (w skali długoterminowej) kryzys finansowy w strefie euro. Do celów paktu należało wprowadzenie w państwach członkowskich strefy hamulca zadłużeniowego na wzór niemiecki, dostosowanie wieku przejścia na emeryturę do warunków demograficznych i wstrzymanie automatycznego wiązania płac z poziomem inflacji. Dalsze cele to zapewnienie wzajemnego uznania świadectw szkolnych i zawodowych, stworzenie narodowych systemów walki z kryzysami w bankach oraz zastosowanie jednolitej podstawy wymiaru podatku od spółek. Efekty realizacji paktu byłyby oceniane za pomocą obiektywnych kryteriów, tzn. wysokości jednostkowych kosztów robocizny, stabilności finansów publicznych i minimalnej stopy inwestycji w prace badawcze i rozwojowe, oświatę i infrastrukturę. Rząd niemiecki przewidywał zastosowanie w stosunku do krajów, które nie wprowadzały w życie paktu, sankcji finansowych. Podstawę prawną do ich użycia kanclerz Merkel widziała w art. 136 TFUE, wg którego państwa Unii mogą postanowić, że dane państwo członkowskie prowadzi złą polityką i winno być z tego powodu ukarane. Chcąc przeciwdziałać dalszym podziałom w Unii, rząd niemiecki zapraszał do uczestnictwa w pakcie również państwa członkowskie, nienależące do strefy euro. W ramach paktu następowałyby w określonej mierze koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich, co kanclerz Merkel określiła mianem „rządu gospodarczego”⁵³.

Warto tu podkreślić, że koncepcja paktu nie spotkała się w RFN z pełnym poparciem w kręgach rządzącej koalicji. Politycy *FDP* byli przeciwni stworzeniu jednolitej podstawy wymiaru podatku od spółek, w czym dopatrywali się początku końca konkurencji w dziedzinie podatków. Za przyjęciem paktu opowiedzieli się: przewodniczący Rady Europejskiej, H. van Rompuy, a także w znacznej mierze prezydent N. Sarkozy⁵⁴.

Na początku 2011 r. uległo zmianie dotychczas niechętnie stanowisko większości państw członkowskich w kwestii zwiększenia wolumenu kredytów w *EFSF*. Swe stanowisko zmieniły także Niemcy, przy czym minister W. Schäuble nalegał – odmiennie niż przewodniczący Komisji Europejskiej J.M. Barroso – na związanie

⁵² Por. *Merkel legt Neun-Punkte-Plan vor...*, s. 3 i 4.

⁵³ Por. *Frau Merkel serviert schwere Kost*, „Die Welt” z 4.02.2011, s. 4; *Merkel ängstigt Europa Schwache*, „Die Welt” z 5.02.2011, s. 9; *Deutschland will bald Beschluss zu EU-Koordination*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 26, 1.02.2011, s. 13; *Das große Euro-Tohuwabohu*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 26, 1.02.2011, s. 13.

⁵⁴ Por. *Deutschland will bald Beschluss zu EU-Koordination...*, s. 13.

zmian w *EFSSF* z innymi projektowanymi reformami mechanizmu walutowego⁵⁵. Przeciwwstawiał się jednocześnie wykazywanym przez niektóre kraje członkowskie tendencjom do przerzucenia kosztów rozszerzenia wolumenu kredytów głównie na RFN, ale i inne kraje członkowskie UE o najwyższej zdolności kredytowej, czyli Austrię, Finlandię Francję, Holandię i Luksemburg⁵⁶.

4 lutego 2011 r. odbyło się kolejne posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone walce z kryzysem finansowym w strefie euro, na którym uzgodniono realizację wielu przedsięwzięć stanowiących elementy składowe dużego pakietu reform. Miały one wyrażać się m.in. opracowaniu przez eurogrupę konkretnych propozycji mających na celu wzmocnienie *EFSSF*, pracach nad koncepcją funkcjonowania (stałego) Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego i nad paktem dla konkurencyjności⁵⁷.

Propozycja tego paktu została zaprezentowana na posiedzeniu Rady Europejskiej przez kanclerz Niemiec w porozumieniu z prezydentem Sarkozym. Na tym posiedzeniu, jak i w toku dalszych dyskusji, niektóre proponowane postanowienia paktu spotkały się z ostrą krytyką. Dotyczyła ona m.in. postulowanej harmonizacji podatku od przedsiębiorstw. Cypr, Irlandia i Słowacja, jak i Holandia sprzeciwiły się temu⁵⁸. W pierwszych trzech państwach stawka podatku była niska⁵⁹. Z kolei Belgia i Luksemburg wypowiadały się przeciw proponowanemu odejściu od łączenia płac ze wskaźnikiem inflacji. W Belgii wynagrodzenia rosły wolniej niż wydajność pracy. Stąd też zlikwidowanie indeksacji płac nie miało uzasadnienia ekonomicznego. Politycy luksemburscy wątpili, aby mogło ono poprawić sytuację gospodarczą ich kraju⁶⁰.

Austria i Holandia były przeciw ustalaniu przez Unię wieku emerytalnego. Austria uzasadniała swe stanowisko dobrą sytuacją gospodarczą⁶¹. Uznania większości państw członkowskich nie znalazło postulowane przez Niemcy wpisanie do konstytucji narodowych kotwic zadłużeniowych. W instytucjach wspólnotowych krytykowano, że kraje Unii regulowałyby między sobą w ramach paktu koordynację

⁵⁵ Por. *Finanzminister wollen Rettungsschirm erweitern*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 14, 18.01.2011, s. 2.

⁵⁶ Por. *Finanzminister Schäuble gegen einseitige Belastung für Deutschland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 15, 19.01.2011, s. 9.

⁵⁷ Por. Rada Europejska, *Konkluzje*, 4.02.2011, s. 12 i 13.

⁵⁸ Por. *Jagd auf den Yeti*, „Der Spiegel” z 14.02.2011, s. 25; *Szczyt państw strefy euro przypomni o jej kłopotach*, „Rzeczpospolita” z 5-6.03.2011, s. B3; *Merkel ängstigt Europa Schwache...*, s. 9.

⁵⁹ Wynosiła ona na Cyprze 10%, w Irlandii – 12,5%, a w Słowacji – 19%. Por. *Firma w UE*. [Http://www.ck.agh.edu.pl](http://www.ck.agh.edu.pl)

⁶⁰ Por. *Jagd auf den Yeti*, „Der Spiegel” z 14.02.2011, s. 25; *Niemcy są pewni, że potrafią wypełnić pustkę po Brukseli*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 10.03.2011, s. A11; *Ein Pakt für Wettbewerbsfähigkeit*. [Http://www.ksta.de](http://www.ksta.de), s. 2.

⁶¹ Por. *Merkel ängstigt Europa Schwache...*, s. 9.

swych polityk gospodarczych i praktycznie z tych działań wyłączone byłyby Komisja Europejska i Parlament Europejski⁶².

Ministrowie finansów strefy euro zdołali uzgodnić pewne elementy koncepcji funkcjonowania (stałego) *ESM* na posiedzeniu w dniu 15 lutego 2011 r. Porozumieli się mianowicie, że ich państwa wyposażą mechanizm w kwotę 500 mld euro. Dodatkowo MFW miałyby dostarczyć sumę do 250 mld euro, a członkowie UE, nienależący do strefy – świadczyliby dobrowolnie określone kwoty⁶³.

Wobec ostrej krytyki przez niektóre państwa członkowskie paktu o konkurencyjności, przewodniczący Komisji Europejskiej J.M. Barroso i przewodniczący Rady Europejskiej H. van Rompuy przygotowali do początku lutego 2011 r. dokument kompromisowy. Był on konsultowany z państwami strefy euro.

Autorzy dokumentu sprzeciwili się odrzuceniu indeksacji płac oraz wzajemnemu uznawaniu świadectw szkolnych i zawodowych. Jednocześnie postulowali, aby państwa członkowskie mogły realizować pozostałe propozycje kanclerz Merkel (np. zmiany wieku przejścia na emeryturę) w formie niewiążących oświadczeń woli. Propozycje te uległy zatem zasadniczemu osłabieniu. Wg J.M. Barroso i H. van Rompuy'a kraje te dyskutowałyby o realizacji swych zobowiązań na jednym z corocznych szczytów szefów rządów i państw. Dokument zawierał również zalecenia w sprawie polityki płacowej w państwach członkowskich, w tym postulaty dotyczące ostrożnej polityki płacowej w sektorze publicznym oraz polepszenia indeksacji płac tam, gdzie ona istnieje⁶⁴.

Sformułowany w dużej mierze na podstawie kompromisowego dokumentu autorstwa obu unijnych polityków pakt dla euro został uchwalony bez większych dyskusji na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 11 marca 2011 r. W pakcie przedstawiono w szczególności zasady i cele jego realizacji. Do tych ostatnich należało wspieranie konkurencyjności i zatrudnienia, dalsze przyczynianie się do stabilności finansów publicznych oraz wzmacnianie stabilności finansowej. Formułując cele, określono jednocześnie, jakie reformy miałyby charakter priorytetowy. Za dokumentem autorstwa J.M. Barroso i H. van Rompuy'a postanowiono, że państwa strefy euro będą uzgadniać co roku w Radzie Europejskiej konkretne działania, które zostaną podjęte w ciągu najbliższych dwunastu miesięcy⁶⁵.

Szefowie rządów i państw strefy euro na posiedzeniu z 11 marca 2011 r. poświęcili dużo miejsca dyskusji nad (stałym) *ESM* i *EFSF*. Wypracowali oni w tej kwestii wiele istotnych wniosków. Uzgodnili, że *ESM* będzie mógł przyznawać pożyczki o globalnej wysokości 500 mld euro i wsparcie finansowe będzie

⁶² Por. *Frau Merkel serviert schwere Kost...*, s. 4.

⁶³ Por. *Schäuble: höhere Belastung durch Euro-Krisenfonds*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 39, 16.02.2011, s. 9.

⁶⁴ Por. *Merkels Pakt ist kein Pakt mehr*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 51, 2.03.2011, s. 12.

⁶⁵ Por. *Kritik am Euro-Kompromiss aus Koalitionsfraktionen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 61, 14.03.2011, s. 1; *Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r.*, s. 5-12.

udzielane, gdy wystąpi o nie członek strefy euro i taka interwencja zostanie uznana za konieczną w celu zabezpieczenia stabilności strefy euro jako całości. Decyzja o pomocy finansowej zapadałaby jednomyślnie, a realizowanie tej pomocy byłoby uzależnione od ścisłego wykonywania przez pożyczkobiorcę makroekonomicznego programu dostosowawczego. Szefowie rządów i państw strefy euro stwierdzili również, że *EFSSF* osiągnie pełną uzgodnioną zdolność udzielania pożyczek o łącznej wysokości 440 mld euro w momencie rozpoczęcia działalności przez (stały) *EMS*. Oznaczało to, że zgadzali się na udzielenie dodatkowych gwarancji zabezpieczających kredyty. Opór stawiała jedynie Finlandia⁶⁶.

Państwa członkowskie prowadziły cały czas prace nad zaostreniem Paktu Stabilności i Wzrostu. Stosowną decyzję ministrowie finansów Unii podjęli na posiedzeniu z 15 marca 2011 r. W myśl przyjętych przepisów w przyszłości państwa będą karane nie tylko za deficyty budżetowe, ale również za zadłużenie i negatywne bilanse obrotów bieżących. Kraje, w których jest ono wyższe od 60% produktu krajowego brutto, będą zobowiązane do zmniejszenia różnicy między tym zadłużeniem a wartością referencyjną corocznie o 1/20. Jeśli Komisja Europejska uzna negatywne bilanse obrotów bieżących za zbyt wysokie, będzie mogła wszcząć odpowiednie postępowanie⁶⁷.

Kraje, objęte procedurami o nadmiernym deficycie, za wysokim zadłużeniem i zbyt poważnym negatywnym bilansie obrotów bieżących będą musiały złożyć kaucję w wysokości 0,2% PKB. Jeśli nie zdołają one zlikwidować tych negatywnych zjawisk, kaucja zostanie zamieniona w karę pieniężną. Państwom będzie trudno uniknąć nałożenia sankcji, gdyż wymagałoby to uchwały Rady Unii, podjętej większością co najmniej 2/3 głosów⁶⁸.

W dyskusjach nad (stałym) *ESM* sporna była kwestia „klucza”, wg którego państwa członkowskie strefy uczestniczyłyby w finansowaniu tego mechanizmu. Wg ministra Schäuble’go należałoby się oprzeć na wypróbowanych już zasadach stosowanych w *EBC*. Estonia, Słowacja i cztery dalsze państwa wschodnioeuropejskie domagały się innego rozdziału ciężarów finansowych, argumentując, że zastosowanie preferowanych przez niemieckiego ministra kryteriów obciąży je nadmiernie finansowo⁶⁹.

Strona niemiecka zdecydowała się pójść na ustępstwa, co pozwoliło na szybkie uzgodnienie na posiedzeniu ministrów finansów strefy euro w dniu 22 marca 2011 r. reguł funkcjonowania *ESM*⁷⁰. Ministrowie finansów określili mechanizm

⁶⁶ Por. *Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro...*, s. 4-5; *Der endgültige Euro-Krisenfonds steht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 69, 23.03.2011, s. 10.

⁶⁷ Por. *EU-Stabilitätspakt wird schärfer*. [Http://www.faz.net](http://www.faz.net)

⁶⁸ Por. *EU-Finanzminister billigen Reform*. <http://www.manager-magazin.de/politik; EU-Finanzminister beschließen strengeren Stabilitätspakt>, <http://www.euractiv.de>

⁶⁹ Por. *EU streitet über Hilfsfonds und Irland*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 68, z 22.03.2011, s. 11.

⁷⁰ Por. *Der endgültige Euro-Krisenfonds steht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 69, 23.03.2011, s. 10.

jako nową międzynarodową organizację finansową ukształtowaną na wzór Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Zdecydowali, że mechanizm będzie dysponował łącznie środkami finansowymi wynoszącymi 700 mld euro, z czego 80 mld przypadnie na wniesiony przez państwa członkowskie kapitał podstawowy. Pozostałe 620 mld euro obejmą gwarancje tych państw oraz kapitał na żądanie. Wkłady do *ESM* będą ustalane zasadniczo wg zasad obowiązujących w *EBC*, a dotyczących udziału w kapitale podstawowym. W odniesieniu do państw wschodnioeuropejskich zostanie w pewnym stopniu uwzględniona siła ich gospodarek, gdyż w odmiennym przypadku wkłady tych państw byłyby zbyt wysokie. Połowę kapitału podstawowego państwa członkowskie miały wnieść w 2013 r. To ostatnie uregulowanie stanowiło efekt kompromisu wynegocjowanego przez ministra Schäuble'go. Mechanizm będzie mógł udzielić kredytów o całkowitej wysokości 500 mld euro, przy czym będzie dążył do wzmocnienia swej działalności w zakresie przyznawania pożyczek poprzez udział Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Państwa członkowskie strefy mające trudności finansowe mogłyby skorzystać z kredytów, jeśli byłoby to konieczne dla utrzymania stabilności finansowej strefy euro jako całości. Kredytobiorca musiałby poza tym spełnić surowe warunki w zakresie polityki gospodarczej i finansowej. Oprocentowanie pożyczek byłoby podobne do stosowanego w przypadku kredytów pomocowych MFW, a więc niższe niż w *EFSF*. *ESM* miałyby status uprzywilejowany w stosunku do wszystkich innych wierzycieli, tzn. jego wiarygodności muszą być zrealizowane w pierwszej kolejności⁷¹.

Na posiedzeniu z 24/25 marca 2011 r. Rada Europejska uchwaliła pakiet przedsięwzięć mających na celu przezwyciężenie kryzysu finansowego w strefie euro. I tak należał do nich pakt euro, do którego przystąpiła także część krajów nienależących do strefy euro, a mianowicie Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia. Dlatego otrzymał on nazwę „Euro-Plus-Paktu”⁷².

Skuteczność paktu będzie zależała od charakteru przedsięwzięć, promowanych w jego ramach. Winny to być rzeczywiste reformy prowadzące do racjonalizacji wydatków państwowych i usuwania przeszkód dla wzrostu gospodarczego.

Kolejną część pakietu stanowiły uzgodnione już przez ministrów finansów strefy euro uregulowania dotyczące *ESM* oraz ustalone przez szefów rządów i państw postanowienia o zwiększeniu zdolności *EFSF* do udzielania pożyczek do wysokości 440 mld euro. Rada Europejska wprowadziła wszelako do tych pierwszych uregulowań pewną zmianę na temat terminu wpłat gotówkowych do mechanizmu. Miały być one dokonywane corocznie przez 5 lat, począwszy od 2013 r. Powyższa zmiana nastąpiła pod naciskiem A. Merkel, która odrzuciła tym

⁷¹ Por. *Neugestaltung der Währungsunion*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 72, 26.03.2011, s. 11; *Der endgültige Euro-Krisenfonds steht...*, s. 10.

⁷² Por. *Neugestaltung der Währungsunion...*, s. 11.

samym opisany wyżej kompromis wynegocjowany przez ministra Schäublego. Niemiecka kanclerz kierowała się dwoma względami, a mianowicie stanowiskiem frakcji *CDU/CSU* i *FDP* oraz uwarunkowaniami natury ekonomicznej. Przyjęte rozwiązanie mogło wpłynąć na spadek nowego zadłużenia netto RFN⁷³.

Nie zdołano ustalić, kiedy nastąpi zwiększenie zdolności *EFSF* do udzielania pożyczek, na czym zaważyło stanowisko Republiki Federalnej oraz Finlandii. Pierwsza zamierzała przesunąć w czasie swą decyzję na temat dodatkowych gwarancji, a Finlandia była nadal przeciwna przyznawaniu tych gwarancji⁷⁴.

Jak już wspomniano powyżej, Rada Europejska uzgodniła na swym posiedzeniu w grudniu 2010 r., że stworzenie *ESM* będzie wymagało zmiany traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W konsekwencji organ ten podjął na posiedzeniu z 24/25 marca 2011 r. decyzję o dodaniu do art. 136 traktatu ustępu, w myśl którego „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Decyzja miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji ze strony państw członkowskich albo w przeciwnym wypadku pierwszego dnia miesiąca następującego po uzyskaniu ostatniej z notyfikacji⁷⁵.

Rada Europejska postanowiła – stosownie do uchwał ministrów finansów państw Unii – o zaostrzeniu Paktu Stabilności i Wzrostu. Zostało ono ostatecznie uregulowane pięcioma rozporządzeniami i jedną dyrektywą, czyli tzw. *Six-Pack* (sześciopak), uchwalonymi przez Parlament i Radę Unii na przełomie września i października 2011 r. Wszystkie te akty prawne weszły w życie 13 grudnia 2011 r.⁷⁶

Zaostrzeniu uległy tak uregulowania zawarte w części prewencyjnej, jak represyjnej paktu. Do części prewencyjnej wprowadzono przepisy będące podstawą prawną do zastosowania sankcji. Jest ona wymierzana, jeśli dane państwo strefy nie określiło średnioterminowego celu budżetowego, a Rada ds. ekonomicznych i finansowanych (*ECOFIN*) podjęła stosowną chwałę na zalecenie Komisji Europejskiej kwalifikowaną większością głosów. Sankcja wyraża się w złożeniu przez to państwo oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2% PKB. Dodatkową sankcję

⁷³ Por. *Neugestaltung der Währungsunion...*, s. 11; Rada Europejska, 24-25 marca 2011, *Konkluzje*, s. 6.

⁷⁴ Por. *Neugestaltung der Währungsunion...*, s. 11; *Der endgültige Euro-Krisenfonds steht...*, s. 10.

⁷⁵ Por. Rada Europejska, 24-25 marca 2011, *Konkluzje*, s. 6; *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro* (2011/199/UE). „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 6.04.2011, nr L 91, s. 2.

⁷⁶ Por. *Six-Pack tritt am Dienstag in Kraft*, <http://derstandard.at>.

w postaci grzywny o tej samej wysokości nakłada się, gdy kraj strefy euro podaje fałszywe dane na temat wysokości deficytu budżetowego i zadłużenia⁷⁷.

W części prewencyjnej wzrasta znaczenie Komisji Europejskiej w procesie decyzyjnym. Rada Unii może tylko wtedy zwolnić państwo strefy od realizacji zalecenia Komisji, jeśli głosuje przeciw temu zaleceniu zwykłą większością głosów⁷⁸.

W części represyjnej rozszerza się zakres przypadków, w których stosuje się procedurę antydeficytową. Zostaje ona również włączona, jeśli zadłużenie danego państwa strefy euro przekracza 60% PKB lub nie jest wystarczająco szybko zmniejszane do tej granicy. Następuje również skrócenie procedury antydeficytowej oraz zwiększenie skali stosowanych sankcji. Skrócenie procedury jest związane ze wzrostem roli Komisji. Sankcja przeciw krajowi łamiącemu przepisy jest wymierzana bowiem automatycznie na podstawie zalecenia Komisji, o ile Rada Unii nie przeciwstawi się temu kwalifikowaną większością głosów. Można tu mówić zatem o quasi-automatycznych sankcjach. Nałożona kara to nieoprocentowany depozyt w wysokości 0,2% produktu krajowego brutto. W przypadku kolejnego złamania przepisów ulega ona zamianie w karę pieniężną. Kara ta rośnie, jeśli państwo strefy nadal nie będzie przestrzegać zalecenia Komisji⁷⁹.

Na podstawie aktów prawnych uchwalonych przez Parlament Europejski i Radę następuje wzmocnienie nadzoru nad rozwojem makroekonomicznym w państwach członkowskich Unii, co ma przyczynić się do jak najszybszego rozpoznania i skorygowania „szkodliwych” makroekonomicznych nierównowag i różnic w poziomie konkurencyjności. Prowadząc nadzór, *ECOFIN* jest uprawniona do skierowania na wniosek Komisji Europejskiej zaleceń do danego kraju o przewyżczenie nadmiernego bilansu obrotów bieżących. Jeśli zalecenia te nie są realizowane, nakłada się na ich adresata oprocentowany depozyt. Zostaje on przekształcony w grzywnę pieniężną wynoszącą do 0,1% PKB, gdy państwo będzie nadal sabotować wskazane przez Radę działania.

Trzeba tu podkreślić, że również w tym przypadku występują quasi-automatyczne sankcje. Zalecenia są bowiem ustalane stosownie do wniosku Komisji Europejskiej, chyba że *ECOFIN* nie zaakceptuje go kwalifikowaną większością głosów. Wprowadzenie quasi-automatycznych sankcji tworzy warunki do zwiększenia efektywności działań Komisji.

Uchwalając tzw. *Six-Pack*, Rada Unii i Parlament Europejski kierowały się – jak łatwo zauważyć – treścią uchwał ministrów finansów Unii z 15 marca 2011 r. Pewne problemy budziły jednak poważne rozbieżności zdań. Były to: kwestia zastosowania quasi-automatycznych sankcji w części prewencyjnej oraz likwidacji

⁷⁷ Por. C. Colombier, *op. cit.*, s. 6.

⁷⁸ *Jw.*, s. 6.

⁷⁹ Tamże, s. 5-6.

dotatnich bilansów obrotów bieżących. Przeciw nakładaniu tego rodzaju kar była zwłaszcza Francja, ale i także Republika Federalna Niemiec. Ta ostatnia, podobnie jak Parlament Europejski nie opowiadała się za eliminowaniem dodatknych bilansów obrotów bieżących. Odmienny pogląd prezentowała Francja⁸⁰. Stanowisko RFN jest w pełni zrozumiałe – jej gospodarka odznacza się szczególnie wysoką międzynarodową konkurencyjnością. Jednocześnie jest ono zgodne z podstawową zasadą ustroju kapitalistycznego, a mianowicie zasadą wolnej konkurencji.

Ostatecznie zdołano osiągnąć kompromis. Francja i Niemcy przeforsowały swe postulaty dotyczące charakteru sankcji w części prewencyjnej paktu, a jednocześnie ta pierwsza zrewidowała swe stanowisko w kwestii usuwania dodatknych bilansów obrotów bieżących⁸¹.

POGLĘBIENIE KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH W STREFIE EURO I JEGO KONSEKWENCJE

Kryzys finansów publicznych objął w drugiej połowie 2011 r. także Włochy oraz uległ pogłębieniu w Hiszpanii. Systematycznie rosło zadłużenie obu krajów, co powodowało obniżenie przez agencje ratingowe ich wiarygodności kredytowej. Pod koniec września i na początku 2011 r. wiarygodność tę obniżyły agencje *Standard&Poor's* i *Fitch*. W konsekwencji poważnie wzrosło oprocentowanie oferowanych przez Hiszpanię i Włochy obligacji. Przykładowo w przypadku hiszpańskich papierów skarbowych przekraczało ono w listopadzie 2011 r. 6%⁸².

Pod wpływem pogłębiającego się w strefie euro kryzysu finansów publicznych Niemcy i Francja wystąpiły na posiedzeniu Rady Europejskiej 8/9 grudnia 2011 r. z kilkoma ważnymi – z punktu widzenia walki z tego rodzaju kryzysami propozycjami. Decydujący wpływ na ich kształt miała jednak Republika Federalna. Oba kraje zaproponowały zastosowanie automatycznych sankcji w stosunku do krajów Unii, które nie przestrzegają granicy deficytu wynoszącej 3% PKB. Postulowały także wprowadzenie do prawa krajowego państw strefy hamulców zadłużeniowych, przy czym Europejski Trybunał Sprawiedliwości miałby badać ich przestrzegania. Francja i Niemcy uważały, że dla wprowadzenia w życie tych propozycji niezbędna jest zmiana traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Opowiadały się za rozpoczęciem działalności przez *ESM* już od końca 2012 r.⁸³

⁸⁰ Por. *Durchbruch bei Verhandlungen über Stabilitätspakt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8.09.2011, s. 11.

⁸¹ Por. *Durchbruch bei Verhandlungen über Stabilitätspakt...*, s. 11.

⁸² Por. *Italien und Spanien werden in die Pleite gestuft*, <http://www.heise.de>; *Fitch stuft Kreditwürdigkeit Italiens und Spaniens*, <http://de.nachrichten.yahoo.com>; *Wraca zaufanie do Włoch i Hiszpanii*, „Dziennik. Gazeta Prawna” z 13-15.01.2012, s. A5.

⁸³ Por. *Merkel und Sarkozy Vertragsänderung im März 2012*, <http://www.faz.net>.

Wspólne postulaty nie objęły wprowadzenia euroobligacji, czego zwolennikiem była Francja. Niemcy były bowiem zdecydowanym przeciwnikiem tego rozwiązania⁸⁴.

Na wspomnianym posiedzeniu większość państw członkowskich nie podzielała stanowiska Francji i Niemiec w kwestii zmiany traktatu, a popierała pogląd przewodniczącego Rady Europejskiej H. van Rompuy'a, żeby zmienić tylko protokół do traktatu o UE. Byłaby to bowiem procedura znacznie szybsza i niewymagająca ratyfikacji⁸⁵. Ostatecznie zdecydowano się zawrzeć umowę międzyrządową, gdyż kraje członkowskie nie mogły zaakceptować warunków, jakie w rozmowach postawiła Wielka Brytania. Uzależniła ona zgodę na dokonanie zmiany traktatu o Unii (a więc i protokołu do traktatu) od przyjęcia uregulowania, na mocy którego nie podlegałyby części ustawodawstwa unijnego dotyczącego rynku finansowego⁸⁶.

Szefowie rządów albo państw strefy euro postanowili, że w umowie międzyrządowej znajdą się przypisy o wprowadzeniu do konstytucji narodowych nowej reguły finansowej. W jej myśl roczny strukturalny deficyt budżetowy nie miał przekraczać 0,5% nominalnego produktu krajowego brutto. W przypadku złamania przez dane państwo tej reguły Komisja Europejska określałaby, w jakim terminie winno ono osiągnąć dopuszczalny poziom deficytu⁸⁷.

Na posiedzeniu dokonano również dalszych uzgodnień dotyczących treści umowy międzyrządowej. Stanowiłaby ona, że wykroczenia przeciwko Paktowi Stabilności i Wzrostu będą powodować określone konsekwencje, chyba że kraje strefy przeciwstawiają się temu kwalifikowaną większością głosów. W umowie miałyby się znaleźć również zasada, że państwa o zadłużeniu wyższym od 60% swego produktu krajowego brutto muszą systematycznie je zmniejszać. W każdym roku państwa te winny obniżyć o 5% część długu wyższą od dopuszczalnego poziomu⁸⁸.

Szefowie rządów albo państw strefy zobowiązali się, że będą dążyć do wejścia w życie *ESM* już w lipcu 2012 r. Postanowili razem ze swymi odpowiednikami z pozostałych krajów członkowskich UE, że naradzą się i w ciągu dziesięciu dni potwierdzą wniesienie do MFW dodatkowych środków finansowych o wielkości do 200 mld euro, w postaci dwustronnych pożyczek⁸⁹. Celem

⁸⁴ Tamże.

⁸⁵ Por. Sarkozy: *Wir brauchen mehr Disziplin und gemeinsames Regieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 9.12.2011, s. 1.

⁸⁶ Por. *Ein Europa der Geschwindigkeit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 10.12.2011, s. 2.

⁸⁷ Por. Merkel: *Gipfel ist der Durchbruch zu einer Stabilitätsunion*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 10.12.2011, s. 1; Rada Europejska, *Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro*, Bruksela, 9 grudnia 2011, s. 3.

⁸⁸ Por. Rada Europejska, *Oświadczenie...*, s. 3; „*Durchbruch zu Stabilitätsunion*”, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 10.12.2011, s. 2.

⁸⁹ Por. Rada Europejska, *Oświadczenie...*, s. 5 i 6.

tego ostatniego postanowienia było zwiększenie roli funduszu w walce z kryzysem finansów publicznym w strefie. Uzgodnili, że zdolność EFSF do udzielania kredytów ulegnie (przy pomocy dźwigni) potrojeniu, do około 750 mld euro⁹⁰.

Rokowania nad treścią umowy międzyrządowej, czyli tzw. paktu fiskalnego przebiegały szybko. Przed posiedzeniem Rady Europejskiej z 30/31 stycznia 2012 r. szczególny spór wywoływała jeszcze kwestia, czy członkowie Unii, nienależący do strefy euro będą uczestniczyli w realizacji paktu. Przeciwnikiem ich udziału była Francja, a zwolennikiem – zwłaszcza Polska popierana m.in. przez Europejski Bank Centralny⁹¹. Rząd polski wychodził z niewątpliwie słusznego założenia, że udział w pakcie jedynie 17 państw strefy euro oznaczałby w praktyce powstanie „Europy o dwóch prędkościach”.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej zdołano przewyciężyć spór i osiągnąć kompromis. Państwa członkowskie strefy euro miałyby zasadniczo obradować same, przy czym kraje nienależące do strefy mogłyby uczestniczyć w szczególnie ważnych posiedzeniach. Byłyby to posiedzenia poświęcone globalnej strategii unii walutowej, konkurencyjności państw członkowskich oraz regułom paktu fiskalnego. Tym samym stało się możliwe ustalenie przez Radę Europejską treści umowy międzynarodowej. Na szczycie postanowiono jednocześnie, że pakt wejdzie w życie, jeśli ratyfikuje go dwanaście państw. Republika Czeska i Wielka Brytania nie zamierzały uczestniczyć w tym pakcie⁹². Na posiedzeniu Rady Europejskiej określono również treść umowę o powstaniu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (o charakterze stałym)⁹³.

Pakt fiskalny został podpisany 2 marca 2012 r. na szczycie w Brukseli przez 25 państw członkowskich (za wyjątkiem Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii)⁹⁴.

ZAKOŃCZENIE

W strefie euro trwa kryzys finansów publicznych. Najwcześniej wystąpił on w Grecji, bo na początku obecnego stulecia. W latach 2010 i 2011 objął on dalsze państwa (Irlandię, Portugalię, Hiszpanię i Włochy).

Do walki z kryzysem powstało w Unii wiele wspólnych instrumentów. Należą do nich tak środki o charakterze doraźnym, jak i o stałym charakterze. Do tych pierwszych należą programy pomocy dla Grecji, Europejski Mechanizm Stabilizacyjny i zakupy przez EBC pożyczek emitowanych przez kraje strefy objęte kryzysem zadłużeniowym, a do drugich – pakt plus euro, zaostrzone postanowienia

⁹⁰ Por. *Was auf dem Gipfel beschlossen wurde*, <http://www.spiegel.de>, s. 1.

⁹¹ Por. *Union streitet vor dem EU-Gipfel über den Inhalt des Fiskalpakts*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 30.01.2012, s. 11.

⁹² Por. *EU-Gipfel beschließt Fiskalpakt und ESM-Vertrag*, <http://www.faz.net>, s. 1 i 2.

⁹³ Por. *EU-Gipfel beschließt Fiskalpakt und ESM-Vertrag...*, s. 1 i 2.

⁹⁴ Por. *Merkel: Fiskalpakt ein Meilenstein der Geschichte der EU*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 3.03.2012, s. 1 i 2.

Paktu Stabilności i Wzrostu oraz pakt fiskalny. Te ostatnie instrumenty zostaną w przyszłości wzbogacone o Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (o charakterze stałym). Przyjęte rozwiązania stanowią efekt niełatwych rokowań, a niektóre z nich były nawet sprzeczne z traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Środki o charakterze doraźnym nie przyniosły istotniejszych pozytywnych skutków. Poprawie uległa jedynie sytuacja finansowa Irlandii, na co wpłynęło również występowanie w tym kraju nowoczesnej struktury gospodarczej. Stan finansów publicznych Grecji jest nadal bardzo zły. Zadłużenie państwa wynosiło u końca 2011 r. 355 mld euro, czyli 163% PKB. Na początku 2012 r. brakowało – jak oceniali przedstawiciele Komisji Europejskiej, EBC i MFW – 15 mld euro na spłacenie należnych długów.

Nie należy się jednak liczyć z ogłoszeniem bankructwa Grecji, co proponuje wielu ekonomistów (ocena ta została sformułowana na początku 2012 r.). Politycy w państwach strefy euro są bowiem przeważnie przeciwni przyjęciu takiego rozwiązania. Obawiają się wynikłych stąd strat finansowych⁹⁵. W ogóle nie wchodzi w grę usunięcie Grecji ze strefy euro, gdyż wywołałoby to u aktorów na rynkach finansowych wrażenie, że Unia „pozwala upadać państwom euro”⁹⁶. Pogląd ten wyrażony przez V. Kaudera, przewodniczącego frakcji CDU/CSU w *Bundestagu* prezentuje niewątpliwie stanowisko rządu A. Merkel. Stąd też w przyszłości będą musiały powstawać kolejne programy pomocy dla Grecji.

Instrumenty do walki z zadłużeniem, o charakterze stałym mogą przynieść efekty (w przypadku większości krajów strefy euro), jeśli będą konsekwentnie stosowane i zgodnie ze swym celem. Wydaje się, że nie powtórzy się już sytuacja z początku XXI w. W 2003 r. nastąpiło mianowicie zawieszenie procedury przy nadmiernym deficycie budżetowym wszczętej w stosunku do Francji i Niemiec wskutek odrzucenia przez Radę Unii zaleceń Komisji Europejskiej. Zamiast zastosować sankcje Rada przyjęła jednostronne zobowiązania obu krajów do ograniczenia deficytu budżetowego i wezwała do poprawy sytuacji budżetowej w 2005 r.⁹⁷

Istnieje niebezpieczeństwo, że Francja i Republika Federalna wykorzystają pakt fiskalny do harmonizacji podatków w strefie euro, tzn. do wprowadzenia jednolitej bazy podatkowej oraz jednolitych stawek. W liście przygotowanym na posiedzenie Rady Europejskiej z 30/31 stycznia 2012 r. A. Merkel i N. Sarkozy poinformowali, że przedstawiają propozycje dotyczące ujednoczenia bazy niektórych podatków (od zysku firm, od transakcji finansowych i od źródeł energii). Część państw strefy obawia się słusznie, że może to być pierwszy krok w kierunku harmonizacji stawek pierwszego z tych podatków⁹⁸.

⁹⁵ Por. *Schwarzer Peter*, „Der Spiegel” nr 5/2012, s. 19.

⁹⁶ Por. *Athen braucht noch mehr Hilfe*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 27.01.2012, s. 2.

⁹⁷ Por. B. Mucha-Leszko, *op. cit.*, s. 195 i 196.

⁹⁸ Por. *Ile będzie pola dla fiskusa w nowym unijnym pakcie fiskalnym*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 1.02.2012, s. A8.

Oznaczałaby ona wprowadzenie na wzór Niemiec i Francji wysokich stawek w całej strefie, co byłoby zjawiskiem negatywnym dla państw o niskim poziomie opodatkowania zysku. Obniżałoby ich tempo wzrostu gospodarczego i międzynarodową konkurencyjność, a w konsekwencji utrudniałoby walkę z rosnącym zadłużeniem.

ABSTRACT

The author presents initiatives launched by the European Union in order to overcome the financial crisis of the eurozone member states. To meet this goal emergency instruments were created (aid programs for Greece, European Stability Mechanism and purchase by the European Central Bank of loans issued by countries of the eurozone in debt crisis) as well as permanent instruments (the Euro Plus Pact, sharpened regulations of the Stability and Growth Pact and the Fiscal Pact). Emergency measures did not bring about any substantial positive effects since only the financial situation of Ireland improved to some extent. The state of public finances in Greece is still critical and therefore many economists suggest that this country should declare its bankruptcy. Permanent instruments to fight debt might yield the desired effects (in the case of a majority of the eurozone countries) if they are used consistently and in accordance with their object.