

Niewypłacalność państw strefy euro

Rok 2010 miał być przełomowy dla Unii Europejskiej. Przywódcy europejscy wspierani przez ekspertów mieli podjąć kierunkowane decyzje co do przyszłości Unii Europejskiej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego w 2009 roku Unia Europejska przygotowywała się do urzeczywistnienia nowej strategii rozwojowej *Europa 2020* zakładającej dynamiczny wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia.

Od powstania Unii Europejskiej w 1993 roku aż do roku 2008 był to dla niej okres bezprecedensowego dobrobytu i na jakiś czas dobrobyt ten przysłonił wszystkie inne problemy, które nigdy nie zostały w pełni rozwiązane (Friedman 2012: 191). W 2008 roku spektakularnie upadały banki w Europie, a większość z nich została uratowana przed bankructwem dzięki państwowemu wsparciu finansowemu. Rok później niewypłacalne stały się same państwa.

W kontekście analizy procesów integracyjnych, niestabilność finansowana jednego lub kilku członków ugrupowania gospodarczego powoduje niezwykle istotne, a czasem nieodwracalne skutki w jego konstrukcji. Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie problematyki zadłużenia państw europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem państw strefy euro, oraz jego znaczenia dla procesów integracji w ramach Unii Europejskiej.

1. Ujęcie teoretyczne niewypłacalności państw unii monetarnej

Niezbędnym warunkiem efektywnego funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej (unii monetarnej) jest trwałe zabezpieczenie stabilności wspólnej waluty, gwarantującej stabilność unii. Określenie kryteriów uczestniczenia w unii gospodarczo-walutowej ma zatem decydujący wpływ na jej funkcjo-

nowanie, ale jeszcze większe znaczenie ma przestrzeganie ustalonych zasad. Konieczność zdefiniowania oraz przestrzegania kryteriów zbieżności gospodarczej, finansowej i politycznej państw unii monetarnej musi być zatem rozpatrywane jako *sine qua non* jej funkcjonowania. Dyskusji podlegać może jedynie zasadność czy adekwatność takich, a nie innych warunków tejże zbieżności, lecz nie sama konieczność ich ustanowienia¹.

Kraje przystępujące do unii monetarnej muszą być m.in. ograniczane sposobem, w jaki finansują swój deficyt budżetowy przez zaciąganie długu publicznego lub też przez finansowanie pieniądza. Jeśli bowiem stopa zadłużenia długu publicznego przekroczy stopę procentową wzrostu PKB, wówczas stosunek długu do PKB rośnie bez ograniczenia. Określenie dopuszczalnej granicy zadłużenia ma charakter względny, niemniej jednak w konkretnej sytuacji danego kraju przekroczenie dopuszczalnej granicy długu publicznego powoduje zawsze określone, negatywne konsekwencje, a przede wszystkim stopniowe narastanie trudności płatniczych mogących prowadzić do niewypłacalności państwa.

Niewypłacalność państwa oznacza niemożność spłaty swojego zadłużenia, będącego efektem występowania długu publicznego. Nie istnieje jedna definicja długu publicznego². Nawet w samej Unii Europejskiej w ramach regulacji prawnych mamy do czynienia z różnym podejściem do analizy składników długu publicznego. I tak na przykład polska definicja długu publicznego jest nieco węższa od unijnej. Eurostat zalicza do długu publicznego między innymi zobowiązania zaciągane przez Krajowy Fundusz Drogowy, które nie są uwzględniane w polskiej definicji tego długu.

Dla uproszczenia przyjmijmy zatem, że dług publiczny może być efektem:

- uporczywie utrzymującego się deficytu budżetowego,
- wzmożonych wydatków publicznych,
- świadomie realizowanej polityki utrzymywania deficytu publicznego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego bądź też polityki utrzymywania na tym samym poziomie dochodów publicznych i wydatków publicznych, niezajdujących pokrycia w dochodach,
- wejścia władz publicznych w pułapkę zadłużenia.

Deficyt budżetowy oznacza zazwyczaj konieczność jego sfinansowania, która wiąże się z nieuchronnością zadłużenia gospodarki narodowej. Gospodarka narodowa zaś może być zadłużona na cztery sposoby. Po pierwsze, państwo

¹ Istotne znaczenie dla procesu tworzenia unii monetarnej ma charakterystyka optymalnego obszaru walutowego. Zob. Czarczyńska, Śledziwska 2007: 146–172.

² Szeroki wachlarz podejść definicyjnych do długu publicznego został zaprezentowany w pracy Górniewicz 2012.

może się zadłużyć u obywateli, po drugie, może zaciągnąć pożyczkę za granicą, po trzecie sektor przedsiębiorstw narodowych może się zadłużyć na rynkach kapitałowych, a po czwarte, zadłużeniu ulegać mogą prywatne gospodarstwa domowe danego państwa.

Występowanie deficytu budżetowego, a tym samym długu, jest w krajach gospodarki rynkowej regułą, nie wyjątkiem (Próchnicki 2012: 11). Istnienie długu publicznego nie jest problemem samym w sobie, co więcej może być on z góry zakładany w planie finansowym. Problem zaczyna się wtedy, gdy pojawia się on w trakcie realizacji założeń budżetowych jako skutek popełnionych błędów albo wystąpienia bardzo niekorzystnej sytuacji gospodarczej. Istotne znaczenie dla konsekwencji utraty płynności finansowej lub niewypłacalności krajów ma to, kto kredytuje deficyt budżetowy. Na przykład, w połowie roku 2010 państwowy dług publiczny w Polsce wyniósł 721 mld zł, z czego 520 mld zł stanowił dług zaciągnięty w polskim złotym, a 201 mld zł w walutach obcych. W rzeczywistości nasze zobowiązania wobec inwestorów zagranicznych były większe, bo oprócz obligacji walutowych mieli oni także blisko 100 mld zł obligacji denominowanych w złotym.

Wśród ekonomistów zajmujących się problematyką zadłużenia nie ma zgody co do poziomu zadłużenia, po którego przekroczeniu staje się ono problemem. Istotą problemu jest nie sam poziom długu, ale jego silny przyrost. Jeśli kraj ma duże oszczędności, zrównoważony i konkurencyjny rynek, to zadłużenie nie jest dla niego tak wielkim obciążeniem, jak dla ubogiej i słabo zdywersyfikowanej gospodarki.

Nawet prognozowane obecnie wartości zadłużenia, czyli średnio 118% PKB wśród najbardziej rozwiniętych gospodarek świata, mogą gwarantować stabilność, jeśli kraje dłużnicy pogodzą się z wysokimi odsetkami i wolniejszym wzrostem gospodarczym. Część ekonomistów uważa, że zadłużenie na poziomie 90% PKB to punkt zwrotny, po którym zaczyna się ono odbijać na wzroście gospodarczym.

Ze względu na znaczenie zagrożenia niewypłacalności gospodarek narodowych dla gospodarki światowej, w 2005 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wprowadził wieloczynnikową metodę wczesnego ostrzegania przed możliwością wystąpienia niewypłacalności danego państwa. Spośród 50 różnych czynników, opisujących podstawowe cechy systemu gospodarczego, jego stan zadłużenia, płynność finansową i stabilizację polityczną, wybrano 10, które w największym stopniu pozwalają przewidzieć wystąpienie niewypłacalności (Roubini, Manasse 2005):

- całkowite zadłużenie zagraniczne jako procent PKB,
- krótkoterminowe zadłużenie w relacji do rezerw walutowych,
- dług publiczny w relacji do wpływów budżetowych,
- realna dynamika PKB,
- inflacja,
- rentowność papierów skarbowych,
- kurs walutowy (przewartościowanie waluty),
- kurs walutowy (zmiennosc),
- potrzeby zewnętrznego finansowania w relacji do rezerw walutowych (wartość graniczna – 1,3),
- liczba lat do najbliższych wyborów prezydenckich.

Kryterium wyjściowym jest stosunek wartości całkowitego zadłużenia do produktu krajowego brutto (PKB). Jeśli przekracza ono 50% PKB, ryzyko upadłości kraju wzrasta 5-krotnie. Dodając do tego poziom inflacji, można wywnioskować z dużym prawdopodobieństwem, że kraje mające problemy z długiem publicznym (więcej niż 50% PKB) i wysoką inflacją (wyższą niż 10,5%), najprawdopodobniej będą też mieć trudności ze spłatą zagranicznego zadłużenia.

Drugą grupą ryzyka są państwa niemające dużych zobowiązań zagranicznych w relacji do PKB (dług do 50% PKB). Ich cechą charakterystyczną jest skumulowany efekt trzech czynników: krótkoterminowy dług przekracza 130% wartości rezerw walutowych, sztywny kurs walutowy (niewielka zmienność), niepewność polityczna (np. zbliżające się wybory). Według badań przygotowanych na potrzeby MFW, spełnienie tych trzech kryteriów daje 41% pewności niewypłacalności i pogrążenia się kraju w kryzysie (Roubini, Manasse 2005).

Korzystając z zaproponowanej metodologii oceny stanu gospodarek narodowych, Międzynarodowy Fundusz Walutowy określa podatność lub odporność danego kraju na kryzys, a co za tym idzie niemożność spłacenia swoich zobowiązań zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

Ogłoszenie niewypłacalności przez państwo-dłużnika pociąga za sobą określone skutki. W literaturze wyróżnia się dwa główne rodzaje kosztów związanych z ogłoszeniem niewypłacalności. Pierwszym jest utrata reputacji, która wiąże się z wykluczeniem z rynków finansowych oraz konsekwencjami politycznymi względem rządzących. Drugim rodzajem kosztów jest możliwość utraty części majątku państwa na rzecz wierzycieli oraz pojawienie się sankcji ograniczających handel międzynarodowy (Mentzen 2001: 83).

W kontekście polityki zagranicznej nadmierne zadłużenie i problemy z jego obsługą podważają wiarygodność państwa, co prowadzi do obniżenia jego

pozycji w świecie. Pułapka zadłużeniowa staje się zatem przyczyną trudności w rozwoju stosunków z zagranicą i utraty zaufania międzynarodowego.

Pogarszający się standing kredytowy³ takiego kraju doprowadza do wzrostu kosztów nowo uzyskiwanych kredytów, a następnie zaciąganie następnych na obsługę już wcześniej zaciągniętych. Aby spłacać odsetki, niezależnie od zaciągania kredytów na pokrycie ujemnego salda handlowego, dany kraj zmuszany jest do dalszego zwiększania zadłużenia, które niejako samo się odradza. Stan ten określa się mianem „pułapki zadłużeniowej” lub „bariery zadłużenia”. Skutkuje to nie tylko niekorzystnymi zmianami w zakresie warunków uzyskiwania kredytów, przede wszystkim stopy oprocentowania i marży bankowej, lecz też spadkiem zaufania kredytodawców do kredytobiorców, kursów walut na rynku światowym, a nawet kształtowania się *terms of trade* danego kraju.

2. Zadłużenie państw strefy euro a ich niewypłacalność

W wypadku krajów europejskich detonatorem lawiny zadłużenia był niewątpliwie kryzys finansowy z 2008 roku. Przyczyny niewypłacalności państw strefy euro można podzielić na dwie grupy. Po pierwsze wynikają one z samej struktury unii gospodarczo-walutowej, po drugie z prowadzonej w państwach członkowskich polityki gospodarczej, w tym polityki fiskalnej. Do pierwszej grupy przyczyn zaliczyć można przede wszystkim nieprzestrzeganie kryteriów konwergencji oraz brak sankcji za ich przekraczanie. W drugiej grupie można wymienić dwie najważniejsze, tj. polityka gospodarcza nastawiona na generowanie długu publicznego czy uruchomienie środków wsparcia dla sektora bankowego przy równoczesnym braku zabezpieczenia finansowego.

Formułując koncepcję unii gospodarczo-walutowej, uznano, że warunkiem stabilnego funkcjonowania obszaru jednawalutowego jest koordynacja polityk krajów członkowskich zmierzająca do zbliżenia ich struktur gospodarczych. Przyjęte w traktacie z Maastricht kryteria konwergencji oznaczały warunki, przedstawione państwom zamierzającym utworzyć unię monetarną, które miały sprzyjać osiągnięciu konwergencji ekonomicznej⁴. Dwa z pięciu kryteriów, których spełnienie uznane zostało za warunek konieczny umożliwiający przystąpienie do unii monetarnej, dotyczą finansów publicznych.

Artykuł 109 (j) traktatu z Maastricht wymaga, aby państwa ubiegające się o członkostwo w unii gospodarczo-walutowej wykazały stabilność finansów,

³ Standing kredytowy oznacza ocenę, dokonywaną przez instytucje bankowe przed udzieleniem kredytu warunkującą późniejszy koszt pozyskania kapitału lub marżę narzucaną przy udzielaniu kredytu.

⁴ O metodologii kryteriów konwergencji można przeczytać w pracy Karnowskiego 2006.

stwierdzoną na podstawie osiągnięcia sytuacji, w której nie występuje nadmierny deficyt budżetowy. W rozumieniu traktatu granicą, powyżej której rozpoczyna się nadmierny deficyt, jest wielkość 3% PKB. Jednocześnie określono, że najbezpieczniejszym poziomem zadłużenia dla państw członkowskich strefy euro jest poziom poniżej 60% jego PKB.

Zobowiązania państw członkowskich strefy euro do utrzymania poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego określonego przez kryteria konwergencji na odpowiednim poziomie wynikają z zapisów traktatu z Maastricht oraz trzech aktów prawnych wydanych przez Radę Europejską w 1997 roku, które określa się wspólnie jako pakt stabilności i wzrostu.

Tak sformułowane warunki dla finansów publicznych państw strefy euro miały uchronić unię gospodarczo-walutową przed niestabilnością jej członków oraz samej unii. Z perspektywy zakłóceń funkcjonowania strefy euro będących konsekwencją kryzysu finansowego wyraźnie widać, że brak restrykcyjności w egzekwowaniu kryteriów fiskalnych oraz wykorzystywanie błędnych informacji (przypadek Grecji) nie tylko zagraża stabilności unii gospodarczo-walutowej, lecz też podważa zasadność jej utworzenia.

Niewypłacalność państw strefy euro prowadzi do zaburzeń w rozwoju i stabilności całej unii gospodarczo-walutowej. Jeśli wierzycielami rządu, który ogłosił niewypłacalność, są instytucje z innych państw członkowskich unii monetarnej, wtedy i one mogą popaść w problemy finansowe. Z tego względu kwestia nadmiernego zadłużenia państw mogącego prowadzić do niewypłacalności stanowi jeden z najistotniejszych problemów współczesnych międzynarodowych stosunków gospodarczych, stając się nie tylko przedmiotem społecznego zainteresowania, lecz także obszarem działań organizacji międzynarodowych (Klimowicz 2014: 335–359).

Państwa europejskie miały problem z nadmiernym deficytem budżetowym i/lub długiem publicznym jeszcze na długo przed nadejściem kryzysu z roku 2008. Historia niewypłacalności państw sięga tysięcy lat, a sam problem nadmiernego długu publicznego na dużą skalę pojawił się dopiero w XVI i XVII wieku, kiedy zwrotu swoich należności kilkakrotnie odmówiły najbogatsze państwa ówczesnej Europy. Analiza historii gospodarczej 66 krajów odpowiadających za 90% światowego PKB przeprowadzona przez amerykańskich naukowców (Reinhart, Rogoff 2009: 34), wykazała, że w latach 1800–2009 światowy system gospodarczy przeżył bankructwo państw 250 razy, a spłatę należności wobec własnych obywateli rządy różnych krajów wstrzymały przynajmniej 68 razy. Wśród państw europejskich niechlubnymi rekordzistami stali się Grecy,

którzy od momentu uzyskania niepodległości w 1829 roku połowę czasu spędzili w stanie niewypłacalności i restrukturyzacji swojego zadłużenia. Z kolei Hiszpanie stali się liderami pod względem liczby bankructw, osiągając w XIX wieku stan niewypłacalności aż siedem razy. Niemniej jednak to właśnie globalne załamanie koniunktury gospodarczej pogłębiło problem nadmiernego zadłużenia państw europejskich. Kryzys doprowadził do tak znacznego wzrostu dynamiki akumulacji długu publicznego, że najbardziej zintegrowane gospodarczo państwa europejskie musiały stawić czoła problemowi niewypłacalności.

Konsekwencje kryzysu finansowego miały istotny, negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i stabilność finansową, powodując znaczne pogorszenie stanu finansów publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, przede wszystkim zaś krajów członkowskich strefy euro. Niektóre państwa członkowskie doświadczyły destabilizacji finansów publicznych, co doprowadziło do pogorszenia deficytu i zadłużenia międzynarodowego (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Deficyt budżetowy/nadwyżka budżetowa (w % PKB) w państwach strefy euro w latach 2007–2013⁵

Państwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	- 0,9	- 0,9	- 4,1	- 4,5	- 2,5	- 2,6	- 1,5
Belgia	- 0,1	- 1,0	- 5,6	- 3,8	- 3,8	- 4,1	- 2,6
Cypr	-	0,9	- 6,1	- 5,3	- 6,3	- 6,4	- 5,4
Estonia	-	-	-	-	1,1	- 0,2	- 0,2
Finlandia	5,3	4,4	- 2,5	- 2,5	- 0,7	- 1,8	- 2,1
Francja	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,0	- 5,2	- 4,9	- 4,3
Grecja	- 6,5	- 9,8	- 15,7	- 10,9	- 9,6	- 8,9	- 12,7
Hiszpania	2,0	- 4,5	- 11,1	- 9,6	- 9,6	- 10,6	- 7,1
Holandia	0,2	0,5	- 5,6	- 5,1	- 4,3	- 4,1	- 2,5
Irlandia	0,2	- 7,4	- 13,7	- 30,6	- 13,1	- 8,2	- 7,2
Luksemburg	3,7	3,2	- 0,7	- 0,8	0,2	0	0,1
Malta	-	- 4,6	- 3,7	- 3,5	- 2,7	- 3,3	- 2,8
Niemcy	0,2	- 0,1	- 3,1	- 4,2	- 0,8	0,1	0
Portugalia	- 3,1	- 3,6	- 10,2	- 9,8	- 4,3	- 6,4	- 4,9

⁵ Za względu na okres analizy dotyczący stanu finansów publicznych w krajach strefy euro, pod uwagę zostały wzięte państwa członkowie Unii Europejskiej będące członkami tejże strefy. Dlatego dane Cypru i Malty obejmują lata 2008–2013 (członkowie strefy euro od 2008 roku), Słowacji zaś okres 2009–2013 (członek strefy euro od 2009 roku), Estonii lata 2011–2013 (członek strefy euro od 2011 roku). Pomińto zaś dane dotyczące Łotwy (członek strefy euro od 2014 roku).

Słowacja	-	-	- 8,0	- 7,5	- 4,8	- 4,5	- 2,8
Słowenia	0	- 1,9	- 6,3	- 5,9	- 6,4	- 4,0	- 14,7
Włochy	- 1,6	- 2,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 3,0	- 3,0

Objaśnienia

- Kolorem szarym zaznaczono wartości przekraczające w danym roku wartość referencyjną wskaźnika wynoszącą 3% PKB.
- Wartości ujemne oznaczają deficyt budżetowy.
- Wartości dodatnie oznaczają nadwyżkę budżetową.

Źródło: *Statistical Annex of European Economy. Spring 2014*, „European Economy” May 2014, European Commission, Brussels.

Mimo przyjętego zobowiązania do równoważenia swoich budżetów lub osiągnięcia nadwyżki budżetowej (nałożonego przez pakt stabilności i wzrostu) oraz ustanowienia sankcji finansowych za wzrost deficytu budżetowego powyżej poziomu 3% PKB, problem nadmiernego deficytu budżetowego w omawianym okresie występował prawie we wszystkich państwach członkowskich strefy euro.

W 2007 roku zbyt wysoki poziom deficytu budżetowego miała Grecja, państwo, które zostało przyjęte do strefy euro na podstawie niewłaściwych danych statystycznych. Późniejsza korekta tych danych pokazała, że deficyt budżetowy Grecji kształtował się na zbyt wysokim poziomie od początku jej członkostwa w strefie euro (Stryjek 2013: 599). Niewiele ponad 0,1% deficyt budżetowy przekroczył dozwoloną paktem stabilności i wzrostu wielkość w Portugalii. Takiego poziomu deficytu należy upatrywać w nadmiernych wydatkach publicznych.

W 2008 roku deficyt budżetowy i dług publiczny, zarówno w strefie euro, jak i całej Unii Europejskiej, wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim. W strefie euro relacja deficytu finansów publicznych do PKB wzrosła z 0,6% w 2007 roku do 1,9% w 2008 roku. Wśród krajów strefy euro największe pogorszenie sytuacji budżetowej miało miejsce w Irlandii, która z poziomu niewielkiej nadwyżki budżetowej w 2007 roku odnotowała w 2008 roku deficyt budżetowy w wysokości 7,4%, czyli aż o 4,1% więcej, niż przewiduje akceptowalna granica deficytu w strefie euro. Deficyt powyżej dopuszczalnych 3% PKB miały też w ubiegłym roku Grecja (9,8%), Hiszpania (4,5%), Malta (4,6%), Portugalia (3,6%), Francja (3,3%). Cztery państwa członkowskie osiągnęły w 2008 roku nadwyżkę: Finlandia (4,4%), Luksemburg (3,2%), Cypr (0,9%) i Holandia (0,5%).

W 2009 roku na skutek recesji i realizacji kosztownych programów przeciwdziałania kryzysowi, znacznie wzrósł deficyt budżetowy i dług publiczny w UE. U podstaw zadłużenia krajów unijnych leży też życie ponad stan i pogarszająca się konkurencyjność gospodarek. W stosunku do PKB deficyt budżetowy krajów strefy euro zwiększył się z 2,1% w 2008 roku do 6,3% w 2009 roku. W żadnym z państw członkowskich strefy euro w 2009 roku nie zanotowano nadwyżki budżetowej. Najwyższy deficyt budżetowy mierzony w stosunku do PKB był w następujących krajach: Portugalia (10,2%), Hiszpania (11,1%) Irlandia (13,7%) oraz Grecja (15,7%). Największy wzrost deficytu odnotowano w Hiszpanii, gdzie wzrósł on z 4,5% w 2008 roku do poziomu 11,1% w 2009 roku oraz Portugalii, gdzie deficyt wyniósł 10,2% w 2009 w porównaniu z 3,6% w 2008 roku.

W 2010 roku deficyt całej trefy euro udało się obniżyć do 6,2% PKB. Jednakże deficyt budżetowy Irlandii przekroczył aż 30% PKB. Mimo występujących w trefie euro trudności większość państw odnotowywała zmniejszający się deficyt budżetowy.

W 2011 roku deficyt budżetowy w relacji do PKB dla krajów strefy euro zmniejszył się z 6,2% do 4,1%. Największe deficyty budżetowe odnotowały: Irlandia (13,1% PKB), Grecja (9,6% PKB) była to jednak tendencja spadkowa deficytu w tych państwach. Zmniejszenie się deficytu budżetowego wystąpiło też w Portugalii (4,3%). Hiszpania utrzymała w 2011 roku ten sam poziom deficytu – 9,6% PKB, który odnotowano w roku poprzednim. Natomiast wzrost deficytu zanotowano w dwóch państwach strefy euro. Na Cyprze deficyt budżetowy wzrósł z 5,3% w 2010 roku do 6,3% w 2011 roku. W Słowenii deficyt zaś wzrósł z 5,9% w 2010 roku do 6,4% w 2011 roku.

W 2012 roku nastąpiło kolejne zmniejszenie deficytu budżetowego dla krajów strefy euro. Deficyt spadł z 4,1% z 2011 roku do 3,7%. Jedynym krajem w 2012 roku, który zanotował nadwyżkę budżetową, były Niemcy (0,1% PKB). Z kolei najmniejszym deficytem budżetowym w 2012 roku mogły pochwalić się Estonia (0,1% PKB), a Luksemburg uzyskał równowagę budżetową. W 11 krajach strefy euro zanotowano deficyt wyższy niż 3% PKB. Największe deficyty w 2012 roku osiągnęły kraje najbardziej dotknięte przez kryzys strefy euro, czyli Hiszpania (10,6% PKB), Grecja (9% PKB) oraz Irlandia (8,2% PKB). Jednak w większości z nich zauważono spadek deficytu budżetowego w odniesieniu do roku poprzedniego. W trudnej sytuacji znalazła się Portugalia, której deficyt budżetowy wzrósł z 4,3% w 2011 roku do 6,4% w 2012 roku.

W 2013 roku deficyt budżetowy krajów strefy euro spadł do poziomu 3,0% PKB. Był to najniższy poziom od momentu wystąpienia kryzysu gospodarcze-

go Europie, czyli od 2008 roku. Z 18 państw członkowskich strefy euro jedynie Luksemburg uzyskał nadwyżkę budżetową w wysokości 0,1%, a Niemcom udało się zrównoważyć budżet. W 7 krajach członkowskich strefy euro zanotowano przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu. Były to: Francja (4,3%), Portugalia (4,9%), Cypr (5,4%), Hiszpania (7,1%), Irlandia (7,2%), Grecja (12,3%) oraz Słowenia (14,7%). Najmniejszy deficyt miała zaś Estonia (0,2%).

Redukcja nadmiernych deficytów budżetowych dokonuje się w strefie euro stopniowo. Trudności budżetowe są odzwierciedlane nie tylko przez deficyt budżetowy, lecz też wskaźnik długu publicznego w relacji do PKB. Europejski kryzys finansów publicznych jest konsekwencją występującego kryzysu w sferze realnej gospodarki europejskiej (w zakresie m.in. konsumpcji, produkcji, działalności inwestycyjnej, wymiany handlowej czy sytuacji na rynku pracy). Jego kluczowe symptomy to nierównowaga fiskalna oraz narastający niezwykle dynamicznie dług publiczny w poszczególnych państwach Europy (Poniatowicz 2011). Widoczne już od 2009 roku wysokie deficyty budżetowe doprowadziły do znacznego wzrostu długu publicznego w państwach strefy euro (tab. 2).

Tabela 2. Dług publiczny w państwach strefy euro w latach 2007–2013

Państwa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Austria	60,2	63,8	69,2	72,5	73,1	74,4	74,5
Belgia	84,0	89,2	95,7	96,6	99,2	101,1	101,5
Cypr	-	48,9	58,5	61,3	71,5	86,6	111,7
Estonia	-	-	-	-	6,1	9,8	10,0
Finlandia	35,2	33,9	43,5	48,8	49,3	53,6	57,0
Francja	64,2	68,2	79,2	82,7	86,2	90,6	93,5
Grecja	107,3	112,9	129,7	148,3	170,3	157,2	175,1
Hiszpania	36,3	40,2	54,0	61,7	70,5	86	93,9
Holandia	45,3	58,5	60,8	63,4	65,7	71,3	73,5
Irlandia	24,9	44,2	64,4	91,2	104,1	117,4	123,7
Luksemburg	6,7	14,4	15,5	19,5	18,7	21,7	23,1
Malta	-	60,9	66,5	66,0	68,8	70,8	73,0
Niemcy	65,2	66,8	74,5	82,5	80,0	81,0	78,4
Portugalia	68,4	71,7	83,7	94,0	108,2	124,1	129
Słowacja	-	-	35,6	41,0	43,6	52,7	55,4

Słowenia	23,1	22,0	35,2	38,7	47,1	54,4	71,7
Włochy	103,3	106,1	116,4	119,3	120,7	127	132,6

Objaśnienia

Kolorem szarym zaznaczono wartości przekraczające w danym roku wartość referencyjną wskaźnika wynoszącą 60% PKB.

Źródło: *Statistical Annex of European Economy. Spring 2014*, „European Economy” May 2014, European Commission, Brussels.

Kryzys finansów publicznych to często efekt bezpośredniego wsparcia środkami publicznymi podmiotów gospodarczych lub finansowych borykających się z problemami niestabilności gospodarczej lub kryzysu gospodarczego. Ostatni kryzys finansowy doprowadził do poważnego zaburzenia finansowania i funkcjonowania całości życia społeczno-gospodarczego państw europejskich.

Zdaniem Reinharta i Rogoffa (2009: 171) zazwyczaj w okresie do 3 lat po kryzysie bankowym absolutny poziom długu publicznego jest o 86% wyższy niż przed kryzysem. W krajach, w których kryzys był szczególnie silny, poziom długu może się nawet zwiększyć trzykrotnie. Patrząc na dane dotyczące finansów publicznych takich państw jak Irlandia czy Hiszpania, można zgodzić się z tą tezą. Finansowe programy ratunkowe, włączając w to zastrzyki kapitału, zakup aktywów przez skarbu państwa oraz pożyczki rządu lub bezpośrednio finansowanie przez rząd, przyczyniły się do zwiększenia zadłużenia państw europejskich.

Już w 2007 roku, tuż przed wybuchem kryzysu gospodarczego, kraje strefy euro borykały się z nadmiernym długiem publicznym. W roku 2007 problem nadmiernego zadłużenia dotyczył siedmiu państw członkowskich: Włoch (103,3%), Grecji (107,3%), Belgii (84,0%), Francji (64,2%), Portugalii (68,4%), Niemiec (65,2%) oraz Austrii (60,2%). Jedynie trzy kraje strefy euro: Luksemburg, Finlandia i Słowacja spełniały oba kryteria fiskalne z Maastricht.

Największa skala problemu nadmiernego zadłużenia zagrażającego wypłacalności dotknęła państw, które już wcześniej miały problem z utrzymaniem dyscypliny budżetowej. W strefie euro dług publiczny na koniec 2008 roku osiągnął 70,9% PKB, wobec 66,9% na koniec roku poprzedniego. Pod koniec 2008 roku cztery kraje strefy euro spełniały oba kryteria fiskalne: Luksemburg, Finlandia, Słowacja oraz nowy członek strefy euro: Cypr. Najniższy stosunek długu publicznego do PKB w krajach strefy euro odnotowano w Luksemburgu (14,7%). Dług publiczny ośmiu państw członkowskich utrzymywał się na poziomie wyższym niż 60% PKB. Do grupy tej należały państwa, w których problem nadmiernego zadłużenia utrzymywał się około kilku lat: Włochy (106,1%), Grecja (112,9%),

Belgia (89,2%), Portugalia (71,7%), Francja (68,2%), Niemcy (66,8%) oraz Austria (63,8%). Także na Malcie (nowe państwo członkowskie strefy euro) odnotowano na koniec 2008 roku dług publiczny w wysokości 64,1% PKB.

Wszystkie państwa strefy euro odnotowały w 2009 roku znaczny wzrost swojego zadłużenia, a w dziesięciu z nich przekroczył on dopuszczalną wartość. W całej strefie euro wzrósł do 80,7%. Kraje, w których wystąpił nadmierny dług publiczny, to: Włochy (116,4%), Grecja (129,7%), i Belgia (95,7%), Francja (79,2%), Portugalia (83,7%), Niemcy (74,5%), Malta (66,5%), Austria (69,2%) oraz Holandia (60,9%). W 2009 roku do grona państw nadmiernie zadłużonych dołączyła Irlandia (64,4%).

Kryteria konwergencji spełniały nadal Luksemburg i Finlandia, jednakże Cypr i Słowenia zaczęły borykać się z nadmiernym deficytem budżetowym. Spełniły one kryterium długu publicznego na poziomie poniżej 60% PKB wraz ze Słowacją i Hiszpanią, ale już ich deficyt budżetowy był wyższy niż 3% PKB.

W 2010 roku udało się wprawdzie ograniczyć deficyt sektora finansów publicznych strefy euro z 6,3% w 2009 roku do 6,2% PKB, ale dług publiczny przekroczył 86,5% PKB. Jedynie dwa kraje: Luksemburg i Finlandia spełniły kryteria fiskalne z Maastricht. Aż 12 krajów członkowskich strefy euro przekraczało dopuszczalny przez zreformowany pakt stabilności i wzrostu poziom zadłużenia. Najbardziej zadłużonymi krajami strefy euro były: Grecja (148,3%), Włochy (119,3%), Cypr (61,3%), Belgia (96,6%), Portugalia (94,0%), Irlandia (91,2%), Francja (82,7%), Niemcy (82,5%), Austria (72,5%), Malta (66,0%) oraz Holandia (63,4%). Poza Maltą we wszystkich krajach nastąpił wzrost zadłużenia publicznego w odniesieniu do roku poprzedniego. Słowenii i Hiszpanii udało się utrzymać dług publiczny poniżej dopuszczalnego poziomu, jednakże borykały się one wciąż z nadmiernym deficytem budżetowym.

Pogarszająca się sytuacja państw strefy euro zaowocowała wzrostem zadłużenia w 2011 roku. Zadłużenie całej strefy euro osiągnęło poziom 88,9% PKB. Ponownie 12 krajów członkowskich strefy euro przekraczało dopuszczalny poziom zadłużenia, który jednocześnie wykazywał tendencję wzrostową. Wciąż najbardziej zadłużone pozostawały kraje borykające się z nadmiernym zadłużeniem w roku 2010. Spadek zadłużenia odnotowały natomiast Niemcy z 82,5% w 2010 do 80,0% w 2011 roku. Do utrzymujących kryteria z Maastricht państw dołączyła Estonia, nowe państwo członkowskie strefy euro, która mogła poszczycić się najniższym długiem publicznym w wysokości 6,1% PKB.

Najbardziej zadłużonym krajem w Europie była Grecja, jej długi sięgnęły 170,3% PKB. Na drugim miejscu największych dłużników znalazły się Włochy

(120,7%), a na trzecim Portugalia (108,2%). Alarmująco wysokie wskaźniki zadłużenia zanotowały też: Irlandia (104,1%), Belgia (99,2%), Francja (86,2%), Austria (73,1%), Cypr (71,5%), Hiszpania (70,5%), Malta (66, 8%) oraz Holandia (65,7%).

W 2012 roku dług publiczny strefy euro przekroczył wartość 93,5% PKB. Najbardziej zadłużona w strefie euro Grecja, wskutek redukcji zadłużenia obniżyła dług publiczny z 170,3% w roku 2011 do poziomu 157,2% w roku 2012. Rosnący poziom zadłużenia wykazywały pozostałe kraje strefy euro. Najbardziej zadłużonymi krajami pozostały Włochy (127,0%), Portugalia (124,1%), Belgia (101,1%), Irlandia (117%), Cypr (86,6%), Francja (90,6%), Niemcy (81,0%), Austria (74,45%), Malta (70,8%) oraz Holandia (71,3%). Mimo pogarszającej się sytuacji finansowej, zarówno Luksemburg, Finlandia, jak i Estonia utrzymywały dyscyplinę fiskalną nałożoną paktem stabilności i wzrostu.

W 2013 roku osiągnięto rekordowy poziom zadłużenia w strefie euro równy 95,7% PKB. Znacznie wzrosło zadłużenie Grecji, osiągając poziom 175,1% PKB. Natomiast wydaje się, że Niemcy wychodzą z zadłużenia dzięki zmniejszeniu swojego długu publicznego do 78,4%. Po raz kolejny najbardziej zadłużonymi krajami strefy euro były: Włochy (132,6%), Cypr (111,7%), Belgia (101,5%), Portugalia (129,0%), Irlandia (123,7%), Francja (93,5%), Niemcy (78,4%), Austria (74,5%), Malta (73,0%) oraz Holandia (73,5%). Do grupy najbardziej zadłużonych krajów euro dołączyła Słowenia, osiągając poziom długu publicznego 71,7% PKB. Z problemem nadmiernego zadłużenia poradziła sobie Słowacja, osiągając poziom długu publicznego w wysokości 55,4% PKB oraz deficytu budżetowego w wysokości 2,8% PKB dołączyła do Luksemburgu, Finlandii i Estonii jako jedno z czterech państw przestrzegających kryteriów konwergencji.

Deficyt budżetowy w krajach strefy euro przekraczający określone w traktacie z Maastricht 3% PKB i dług publiczny wyższy niż 60% PKB stanowią nie tylko zagrożenie dla finansów publicznych tych krajów, ale i podważają stabilność waluty euro. Dlatego Komisja Europejska, Rada ECOFIN i Europejski Bank Centralny zaczęły wywierać presję na kraje członkowskie strefy euro, aby zredukowały swoje zadłużenie.

Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu przyjętym na szczycie UE w Amsterdamie w 1997 roku przestrzeganie kryteriów fiskalnych z Maastricht jest nie tylko warunkiem przyjęcia kraju członkowskiego do unii gospodarczej i walutowej, ale także obowiązuje wszystkie państwa po wprowadzeniu euro (Miklaszewski 2012: 143–170).

Wysoki poziom długu publicznego w krajach strefy euro stał się zagrożeniem dla jej stabilności. Dług publiczny, który przez deficyt miał być – w myśl teorii Keynesowskiej – balsamem na bolączki recesji, w wydaniu polityków doprowadził do zapaści finansów publicznych (Próchnicki 2012: 34). Nie pomógł pakt stabilności i wzrostu, nie zapobiegł temu, co stało się z finansami publicznymi strefy euro, zwłaszcza zaś Grecji, Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Włoch.

Patrząc na dane dotyczące finansów publicznych w krajach strefy euro, widać wyraźnie, że głównym winowajcą pogorszającej się kondycji sektora finansów publicznych krajów UE był kryzys finansowy. W wyniku działania zjawisk kryzysowych występujące jeszcze w 2007 roku nadwyżki finansowe w wielu krajach UE zmieniły się w 2008 roku w nadmierne deficyty. Skutkiem tego było wszczęcie w 2009 roku aż 18 procedur stwierdzających występowanie nadmiernego poziomu deficytu (Wielechowski 2011: 39), z czego aż 10 dotyczyło krajów członkowskich strefy euro.

3. Niewypłacalność jako motor integracji gospodarczej

Kryzys finansowy doprowadził do zmaterializowania się także kryzysu płynnościowego, z którym nie wszystkie kraje potrafiły sobie samodzielnie poradzić (Pszczółka 2012:122). W tych okolicznościach zdecydowano się na wprowadzenie rozwiązań systemowych prowadzących do pogłębienia integracji w ramach strefy euro.

Warto przypomnieć, że pogłębienie integracji nie zawsze było brane pod uwagę jako jedyne rozwiązanie problemu finansów publicznych państw strefy euro. W latach 2009–2010 wizja nierozwiązywalnego problemu zadłużenia Grecji skłoniła wielu polityków, ekonomistów i politologów do poruszenia kwestii możliwego wyjścia Grecji ze strefy euro (a nawet z Unii Europejskiej). Taka możliwość w zasadzie zdominowała w pewnym momencie całość dyskusji na temat przyszłości Grecji oraz skutków ewentualnego opuszczenia przez nią Eurogrupy. Stanowcze deklaracje najważniejszych przywódców państw strefy euro dotyczące postępów Grecji w pokonywaniu kryzysu, pokazały jednak determinację, z jaką Eurogrupa zamierza działać na rzecz utrzymania jedności strefy euro, mimo braku jej stabilności. Podjęte przez Unię Europejską działania stabilizacyjne stały się początkiem procesu pogłębienia integracji. Działania na szczeblu unijnym można podzielić na trzy zasadnicze grupy: działania wzmacniające politykę zarządzania gospodarką, działania poprawiające stabilność unii gospodarczej i walutowej oraz działania refor-

mujące sektor bankowości, finansów i rynku kapitałowego (*Economic Crisis...* 2009: 70).

Do 2010 roku, kiedy kryzys finansowy i gospodarczy osiągnął w Europie swoje apogeum, Unia Europejska nie miała żadnych rozwiązań dla niewypłacalnych państw członkowskich, a tym samym dla krajów strefy euro. Istniejące wówczas wsparcie finansowe pochodziło jedynie z Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Banku Światowego. Wynikało to z braku takiej potrzeby, gdyż kraje strefy euro stanowiły system rozwiniętych i stabilnych gospodarek narodowych. Pomoc w ramach bilateralnych pożyczek udzielana krajom borykającym się z problemem zbyt dużego zadłużenia mieściła się w traktatowej zasadzie solidarności. Unijna zasada solidarności rozumiana *sensu largo* zobowiązuje bowiem państwa członkowskie UE do wzajemnego wspierania się, współdziałania oraz współodpowiedzialności. Nie istniała jednak żadna regulacja, która umożliwiałaby udzielenie pomocy finansowej w wypadku wystąpienia trudności płatniczych w jednym lub kilku państwach strefy euro.

Dopiero w obliczu konieczności zbudowania programów pomocowych dla najbardziej zagrożonych niewypłacalnością państw Unii, stworzono pierwszy mechanizm finansowy mający na celu ustabilizowanie sytuacji oraz wsparcie dla potrzebujących krajów. W maju 2010 roku Rada do spraw gospodarczych i finansowych (Economic and Financial Affairs Council – ECOFIN) podjęła decyzję o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilności, składającego się z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM) oraz europejskiego instrumentu stabilności finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF). Europejski mechanizm stabilizacji finansowej został ustanowiony jako instrument pomocy finansowej dla krajów członkowskich nienależących do strefy euro, borykających się z poważnymi trudnościami gospodarczymi i finansowymi lub zagrożonych takowymi z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą. Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach EFSM stanowiły pożyczki na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych.

Europejski instrument stabilności finansowej został utworzony przez państwa członkowskie strefy euro jako spółka będąca ich własnością z siedzibą w Luksemburgu. Jego celem jest udzielanie wsparcia finansowego państwom członkowskim należącym do strefy euro, które mają trudności z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą, aby chronić stabilność finansową strefy euro jako całości oraz jej państw członkowskich. EFSF, będąc instytucją finansową, może emitować obligacje o łącznej wartości do 440 mld

EUR gwarantowane przez państwa członkowskie strefy euro, przy czym środki pozyskiwane z emisji tych obligacji są następnie udostępniane w formie pożyczek państwu członkowskiemu strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji, na warunkach wynegocjowanych z KE działającą w porozumieniu z Europejskim Bankiem Centralnym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz zatwierdzonych przez Eurogrupę (*Sprawozdanie Komisji...* 2011: 8).

Warto zaznaczyć, że już w grudniu 2010 roku Rada Europejska uzgodniła, iż konieczne jest utworzenie stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro, tzw. europejskiego mechanizmu stabilności (European Stability Mechanism – ESM), który zastąpił od połowy 2013 roku europejski mechanizm stabilizacji finansowej oraz europejski instrument stabilności finansowej.

Podstawą prawną ESM jest umowa między państwami członkowskimi strefy euro. W związku z tym, że rozważany jako podstawa prawna takiej współpracy art. 136 TFUE nie stanowił dostatecznej podstawy na stworzenie EMS, Rada Europejska zdecydowała o uzupełnieniu artykułu w trybie uproszczonym. Zgodnie z wprowadzoną poprawką państwa strefy euro mogą dla ochrony stabilności całej strefy powołać mechanizm, który będzie warunkowo udzielać pomocy finansowej. Niedookreślenie w nowych postanowieniach art. 136 TFUE formy prawnej ustanowienia EMS umożliwiło państwom strefy euro wybranie najbardziej „elastycznej” oraz „niezależnej” od Unii formuły ustanowienia mechanizmu, to znaczy odwołanie się do odrębnej umowy międzynarodowej (Barcz 2011: 32). Rozwiązanie to dało możliwość powołania EMS jako organizacji międzyrządowej na mocy międzynarodowego prawa publicznego. Nadało to europejskiemu mechanizmowi stabilności status międzynarodowej organizacji rządowej, zagwarantowanej traktatem o utworzeniu europejskiego mechanizmu stabilności (European Stability Mechanism Treaty).

Celem EMS jest ochrona bezpieczeństwa finansowego strefy euro przez udzielanie pomocy państwom, które doświadczają lub są zagrożone poważnymi problemami finansowymi, które uderzają w stabilność strefy euro jako całości. Instrumentarium EMS stanowią dwie linie kredytowe: krótko- lub średnioterminowe pożyczki oraz interwencje na pierwotnym rynku długu. Traktat o europejskim mechanizmie stabilności oraz traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej⁶ (tzw. pakt fiskalny) stanowią podstawę prawną strategii mającej przezwyciężyć kryzys zadłużeniowy oraz przeciwdziałać

⁶ Umowa, podpisana została w marcu 2012 przez 25 państw członkowskich UE (bez Czech i Wielkiej Brytanii), wymusza utrzymywanie równowagi budżetowej przez państwa członkowskie oraz większą kontrolę Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej nad stanem finansów publicznych państw i lepszą koordynację polityki gospodarczej.

bankructwu państw strefy euro. Od marca 2013 roku otrzymanie pomocy finansowej z EMS jest uzależnione od ratyfikacji traktatu, a rok po wejściu w życie traktatu, także od wprowadzenia w życie zasady zrównoważonego budżetu.

W celu zapewnienia stabilności gospodarczej i finansowej stworzono zbiór zasad ustanawiających nadzór gospodarczy i budżetowy dla całej Unii Europejskiej. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu⁷, którego zadaniem jest zapewnienie, aby państwa członkowskie strefy euro utrzymywały dyscyplinę budżetową w celu uniknięcia nadmiernego deficytu, zobligował jedynie państwa członkowskie do przestrzegania tzw. zdrowej polityki budżetowej, która nie dopuszcza do powstawania nadmiernych deficytów, zagrażających stabilności ekonomicznej i finansowej Unii Europejskiej. W celu koordynacji budżetów państw członkowskich oraz polityk strukturalnych prowadzonych w ramach strategii wzrostu UE⁸ ustanowiono semestr europejski, nowy instytucjonalny proces dającym *ex ante* wytyczne państwom członkowskim Unii w zakresie celów fiskalnych i strukturalnych.

Jednocześnie w celu zapobiegania zagrożeniom niewypłacalności państw członkowskich Unia Europejska podjęła działania, które zmierzają do wzmocnienia kontroli nad systemem finansowym i bankowym. Kryzys gospodarczy i finansowy odsłonił słabości systemu bankowego w Unii Europejskiej oraz udowodnił, że problemy w systemie szybko mogą przeistoczyć się w problemy systemu finansowego oraz gospodarczego Unii i jej państw członkowskich, szczególnie zaś państw strefy euro.

Utworzenie wspólnego nadzoru nad bankami miało zatem na celu zapewnienie bezpieczeństwa nie tylko sektora bankowego, lecz też sektora finansowego, w tym finansów publicznych Unii. Jednym z celów działań podejmowanych

⁷ Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW) został przyjęty w 1997 roku, przed wprowadzeniem euro, w celu zapewnienia, aby państwa członkowskie utrzymywały odpowiednią dyscyplinę finansów publicznych. 13 grudnia 2011 roku wszedł w życie pakiet aktów prawnych w zakresie wzmocnienia zarządzania gospodarczego, składających się na tzw. 6 pak. Przyjęte akty prawne wprowadzają zmiany w odniesieniu do przepisów konstytuujących PSW, zarówno w części prewencyjnej, jak i korygującej oraz wprowadzają nową procedurę nadmiernych zakłóceń równowagi. Tworzą one tzw. sześciopak:

- Rozporządzenie (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1175/2011 zmieniające niniejsze rozporządzenie w sprawie nadzoru pozycji budżetowych,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania,
 - Rozporządzenie (UE) nr 1177/2011 zmieniające procedurę nadmiernego deficytu,
 - Dyrektywa 2011/85/UE (FR) w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich,
- ⁸ Chodzi tu o dokument strategiczny pt. *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010) 2020, Bruksela 2010.

w ramach zacieśnienia współpracy jest przewyższenie skutków kryzysu finansowego przez wspólne zarządzanie zadłużeniem państw europejskich. Elementem reformy systemu finansowego, mającej stanowić część długoterminowej wizji integracji gospodarczej i budżetowej, jest funkcjonowanie trzech europejskich organów nadzoru zajmujących się koordynowaniem działań krajowych organów regulacyjnych i zagwarantowaniem spójnego stosowania unijnych przepisów. Są nimi: Europejski Organ Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA), Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority – ESMA). Każda z tych instytucji ma określony zakres działania: EBA zajmuje się tylko kontrolą systemu bankowego, EIOPA rynkiem ubezpieczeń, a ESMA giełdami. Taka specjalizacja ma zagwarantować precyzyjność i skuteczność procesu monitoringu europejskiego systemu finansowego. Instytucje te, zwane nadzorem mikroostrożnościowym, mają monitorować oraz wykrywać wszystkie operacje, transakcje czy instrumenty, które mogą zagrozić funkcjonowaniu rynku finansowego w Unii Europejskiej, a w efekcie uchronić inwestorów przed stratami. Jest też czwarty organ, czyli Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS), też zaliczana do tzw. nadzoru makroostrożnościowego. Ma ona monitorować cały system finansowy, a jeśli wykryje coś niepokojącego, musi ostrzec Komisję Europejską i instytucje nadzoru krajowego. Powinna ona też proponować odpowiednie rozwiązania zauważonych problemów. Rozwiązania te mają przyczynić się do wzmocnienia nadzoru nad systemem finansowym, a jednocześnie kontrolować jego ewentualny negatywny wpływ na sytuację finansową państw członkowskich UE przede wszystkim w kontekście sprzężenia zwrotnego między stanem systemu finansowego a stanem finansów publicznych.

Na szczycie Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 roku Herman Van Rompuy, we współpracy z przewodniczącymi KE i Eurogrupy oraz prezesem EBC, przedstawił sprawozdanie *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, w którym określone zostały cztery filary projektu utworzenia pełnej unii gospodarczo-walutowej. W celu zwiększenia kontroli nad systemem bankowym w Europie zaproponowano zacieśnienie współpracy, opierając się na utworzeniu zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej), mającą na celu przywrócenie zaufania do banków i wspólnej waluty, czego konsekwencją ma być przywrócenie stabilności w systemie gospodarczym i finansowym Unii. Do najważniejszych elementów propozycji należały:

- wprowadzenie w całej Unii Europejskiej jednolitych przepisów w sprawie bankowości obejmujących wspólne, choć elastyczne wymogi dotyczące obowiązkowych rezerw kapitałowych w bankach,
- jeden unijny organ nadzoru nad bankami nadzorujący bezpośrednio banki działające w różnych krajach, zwłaszcza bardzo duże banki, aby egzekwować przepisy i kontrolować ryzyko,
- wspólne przepisy zapobiegające upadłości banków oraz dotyczące interwencji, w wypadku gdy bank ma problemy finansowe, zanim konieczne będą akcje ratunkowe finansowane z pieniędzy podatników,
- jednolity system gwarantowania depozytów chroniący deponentów w całej Unii, gdziekolwiek mają oszczędności lub inwestycje w celu przywrócenia zaufania do sektora bankowości.

Współpraca w ramach zaproponowanych działań została wpisana w strategię działania państw europejskich określającą cztery filary projektu utworzenia pełnej unii gospodarczo-walutowej. Zakres tej współpracy określają: zintegrowane ramy finansowe, fiskalne, polityki gospodarcze oraz ramy demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności (*W kierunku faktycznej unii...* 2012). Dokument ten stał się podstawą działań zmierzających do uzgadniania planu ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej.

Szerszym kontekstem podjęcia działań na rzecz zacieśnienia współpracy w ramach strefy euro jest ochrona Unii i państw członkowskich przed niestabilnością finansową i gospodarczą. Konsekwencją problemów z zadłużeniem publicznym w niektórych krajach strefy euro, np. Irlandii, była właśnie konieczność finansowania ze środków publicznych programu wsparcia dla systemu bankowego. W konsekwencji problemów finansowych instytucji bankowych, rządy państw Unii Europejskiej korzystały z pieniędzy publicznych do ratowania sytuacji banków, aby zapobiec negatywnym skutkom ich upadłości, w wyniku której ucierpiałyby miliony klientów oraz system finansowy. Stało się to elementem zaburzeń w systemie finansów publicznych, co w konsekwencji doprowadziło do sytuacji, że kilka europejskich krajów ogłosiło swoją niewypłacalność lub przygotowywało się do jej ogłoszenia.

Analiza prawnych możliwości udzielania pomocy unijnej państwom członkowskim, borykającym się z problemem nadmiernego zadłużenia wskazuje, że obecnie Unia dysponuje rozszerzonym wachlarzem instrumentów prawnych i finansowych. Nowe instrumenty zostały utworzone w odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy, którego konsekwencją jest problem nadmiernego zadłużenia krajów członkowskich unijnych oraz zagrożenie niewypłacalnością

występujące w niektórych państwach europejskich. Do instrumentów tych należy zaliczyć instrumenty prawne (traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, pakt na rzecz stabilności i wzrostu, traktat o utworzeniu europejskiego mechanizmu stabilności) oraz instrumenty finansowe, takie jak europejski instrument stabilności finansowej oraz europejski mechanizm stabilności. Ten drugi, jak już opisano, w związku z formą podpisanej umowy o jego utworzeniu stał się kolejną międzynarodową organizacją finansową, która obok Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, działa na rzecz wsparcia państw borykających się z problemami gospodarczymi i finansowymi.

Podsumowanie

Funkcjonowanie rynków finansowych stało się zagrożeniem dla bezpieczeństwa ekonomicznego państw, ponieważ za sprawą procesów liberalizacji i globalizacji nastąpił bardzo znaczny wzrost dynamiki i wolumenu przepływów kapitału na świecie, który sprzyja występowaniu nadużyć i destabilizacyjnych spekulacji (Książkowski 2011: 98). W latach 2008–2012 banki prywatne nie poniosły w pełni kosztów swoich ryzykownej działań finansowych, koszty te bowiem w znacznej części pokryły rządy, a zatem społeczeństwa. Innymi słowy, straty banków prywatnych zostały częściowo pokryte z podatków. Instytucje finansowe dążyły do uspołecznienia strat, wywierając presję na rządy państw członkowskich Unii Europejskiej, aby wykorzystały środki publiczne do obrony ich interesów. Czując się postawionymi nieco „pod ścianą” w sytuacji wyboru mniejszego zła, zarówno banki centralne, jak i władze państwowe podjęły doraźne działania stabilizacyjne. Zaangażowanie państw europejskich w operacje ratowania banków nadwyrężyło finanse publiczne, wywołując w krajach o wysokim poziomie zagranicznego długu publicznego utratę zaufania co do ich zdolności obsługi i spłaty tego zadłużenia.

Kryzys zadłużenia w państwach europejskich stał się paradoksalnie początkiem pogłębienia procesów integracji europejskiej. Stabilizacja systemu finansowego oraz jego zabezpieczenie przed ewentualnymi wstrząsami w przyszłości stały się początkiem wzmocnionych prac nad nowymi mechanizmami integracyjnymi. Zarówno unia fiskalna, jak i bankowa wprowadzają restrykcyjne mechanizmy konsolidacji finansowanej i gospodarczej krajów strefy euro. Wprawdzie do unii bankowej przystąpić mogą państwa spoza strefy euro, lecz znaczące decyzje podejmowane są w trosce o bezpieczeństwo

najbardziej zintegrowanych krajów. W konsekwencji oznacza to pogłębianie się różnych poziomów zintegrowania gospodarczego i politycznego w ramach Unii Europejskiej.

Literatura rekomendowana

Flassbeck H., *10 mitów kryzysu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2013.

Roubini N., Mihm S., *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Gruszecki T., *Świat na długi*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.

Bibliografia

Barcz J., *Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011/2

Czarczyńska A., Śledziewska K., *Teoria europejskiej integracji gospodarczej*, wyd. 2, CH Beck, Warszawa 2007.

Economic Crisis in Europe. Causes, Consequences and Responses, „European Economy” 2009, nr 7.

Friedman F., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.

Górniewicz G., *Dług publiczny. Historia, teraźniejszość, przyczyny i perspektywy*, Oficyna Wydawnicza Mirosław Wrocławski, Bydgoszcz 2012.

Karnowski J., *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do unii gospodarczej i walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, Warszawa–Waszyngton, styczeń 2006, http://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/ms199.pdf.

Klimowicz M., *Bankructwo państw europejskich*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wydawnictwo OTO, Wrocław 2014.

Księżopolski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Elipsa, Warszawa 2011.

Mentzen S., *Koszt długu publicznego i bankructwa państwa*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia”, 2001, nr 1.

Miklaszewski S., *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.

Poniatowicz M., *Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011.

Protokół 5 do Traktatu o Unii Europejskiej, Bruksela 1992.

Próchnicki L., *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – ewolucja teorii i praktyki*, [w:] D. Miłaszewicz (red.), *Stabilizacja fiskalna. Teorie i doświadczenia wybranych gospodarek*, PPH Zapol, Szczecin 2012.

Pszczołka I., *Problemy zbytniego zadłużenia publicznego w krajach strefy euro*, [w:] D. Miłaszewicz (red.), *Stabilizacja fiskalna. Teorie i doświadczenia wybranych gospodarek*, PPH Zapol, Szczecin 2012.

Reinhart M., Rogoff K.S., *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton 2009.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 listopada 2012 r. zawierającej zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, pt. W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej, Bruksela 2012.

Roubini N., Manasse P., *Rules of Thumb for Sovereign Debt Crises*, IMF Working Paper, 2005.

Rozporządzenie Rady (UE) NR 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej.

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności Unii Europejskiej w 2010 r. w zakresie zaciągania i udzielania pożyczek, KOM(2011) 485, Bruksela 2011

Stryjek J., *Przeciwdziałanie kryzysowi zadłużenia sektora finansów publicznych w strefie euro*, [w:] K. Żukrowska (red.), *Kryzys gospodarczy 2008+test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.

Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, <http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf>.

Wielechowski M., *Deficyt budżetowy i dług publiczny w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Oeconomia Copernicana” 2011 nr 4.