

Niemcy po szczycie greckim – bezradny hegemon

Konrad Popławski

Porozumienie zawarte z Grecją w nocy z 12 na 13 lipca udowodniło, że pozycja Niemiec w strefie euro jest coraz silniejsza i RFN cieszy się poparciem coraz większej liczby innych krajów. Kanclerz Angela Merkel, która chciała zapewnić poparcie niemieckiej opinii publicznej dla udzielenia kredytów Grecji, przeforsowała surowe warunki pomocy dla Aten. Porozumienie spotkało się z pozytywnym przyjęciem w Niemczech, dzięki czemu udało się podtrzymać wewnątrzniemiecki konsensus co do strategii wobec kryzysu strefy euro, opierający się na hasle: kredyty za reformy. Można jednak mieć wątpliwości, czy porozumienie przybliży strefę euro do rozwiązania problemu Grecji, która *de facto* jest krajem niewypłacalnym, niezreformowanym, a do tego mającym w ręku silną kartę w postaci braku prawnej możliwości usunięcia jej z unii walutowej. Na razie w Niemczech nie ma także pogłębionej refleksji na temat tego, jak dalej reformować strefę euro poza forsowaniem reform i oszczędności.

Warunkowe porozumienie strefy euro z Grecją

W nocy z 12 na 13 lipca kraje strefy euro po wielu miesiącach negocjacji porozumiały się z Grecją co do warunków pomocy finansowej. W ramach porozumienia kraje unii walutowej pożyczą Grecji 82–86 mld euro (przy czym wierzyciele liczą, że kilkanaście miliardów z tych środków ma pochodzić z Międzynarodowego Funduszu Walutowego). Państwa strefy euro przystąpią do przygotowywania pakietu pomocowego dopiero wtedy, gdy Ateny przegłosują w parlamencie wymagane reformy. Zupełnie nowym postulatem jest powołanie specjalnego funduszu, do którego mają zostać przekazane aktywa greckie w wysokości 50 mld euro w celu sprywatyzowania. Choć siedziba funduszu ma się znajdować w Grecji, będzie on zarządzany przez grecką kadrę menedżerską „pod nadzorem odpowiednich instytucji europejskich”. Dochody z funduszu mają być przeznaczone na spłatę kredytów, a aktywa w nim zgromadzone będą stanowić gwarancję w razie, gdyby rząd w Atenach unikał realizacji zobowiązań wobec wierzycieli. Około 25% z tych środków ma być ponownie zainwestowane w gospodarkę grecką. Oprócz tego Grecy zobowiązali się do ograniczenia przywilejów emerytalnych, podwyższenia podatków, liberalizacji wielu obszarów gospodarki.

Niemcy głównym orędownikiem zaostrożenia warunków pomocy dla Grecji

Przed referendum z 5 lipca, kiedy to Grecy wypowiedzieli się przeciwko kontynuowaniu negocjacji z wierzycielami na dotychczasowych warunkach, Niemcy wyraźnie zaostrzyły stanowisko wobec Aten. Warto jednak podkreślić, że było ono zbieżne ze stanowiskiem

rządów większości krajów strefy euro. Jedynie Francja i Włochy zajmowały postawę bardziej koncyliacyjną wobec Grecji. Wydaje się, że wynik referendum, w którym zdecydowanie wygrali przeciwnicy porozumienia z wierzycielami, utwierdził Berlin w przekonaniu, że postawa Grecji może się okazać wzorem do naśladowania dla innych krajów, które w wyniku presji strefy euro musiały przeprowadzić trudne reformy gospodarcze i społeczne.

Podczas szczytu okazało się, że to Niemcy przygotowały najostrzejsze stanowisko, żądając od Grecji utrzymania wszelkich dotychczasowych warunków pomocy, takich jak zgoda Aten na dalszy udział Międzynarodowego Funduszu Walutowego jako instytucji kontrolującej działania rządu w programie pomocowym, a także forsując nowe surowe wymagania udzielenia dalszych kredytów dla Grecji. Rząd w Atenach będzie w dalszym ciągu musiał konsultować swoje kluczowe decyzje w dziedzinie finansów publicznych z tzw. Trojką (przedstawiciele Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Europejskiego Banku Centralnego i Komisji Europejskiej). Minister finansów Niemiec Wolfgang Schäuble przez długi czas domagał się zawarcia w tekście porozumienia sformułowania, że niezrealizowanie reform przez Ateny może doprowadzić do ich czasowego wyjścia ze strefy euro. Berlin nie zgodził się także na jakąkolwiek obietnicę umorzenia części greckiego długu, mimo że MFW uznał konieczność redukcji zadłużenia tego kraju. W porozumieniu nie ma też nic na temat pakietu inwestycyjnego w wysokości kilku miliardów euro, który Angela Merkel miała obiecywać Grekom jeszcze przed referendum.

Kontekst wewnątrzniemiecki

Kancelarz Angela Merkel na szczycie po raz kolejny udowodniła, że względy wewnątrzpolityczne odgrywają ważną rolę w jej postawie w kryzysie strefy euro. Twarde stanowisko Niemiec na szczycie jest na tyle silnym sygnałem dla niemieckiej opinii publicznej, że prawdopodobnie po raz kolejny w Niemczech uda się utrzymać konsensus wewnątrzpolityczny w sprawie sposobu postępowania wobec Grecji.

W RFN coraz częstsze były głosy, że z ekonomicznego punktu widzenia Grecja powinna zostać wykluczona ze strefy euro, nawet jeśli wiązałoby się to z utratą części pożyczonych Grekom pieniędzy. Byłaby to surowa lekcja dla innych krajów, że w strefie euro redukcja długów i poprawa konkurencyjności pozostają priorytetem i nie ma mowy o rezygnacji z tej polityki. Już w marcu br. liczni politycy chadecji zapowiedzieli, że nie poprą dalszych kredytów dla Grecji. Spekulowano także na temat konieczności wystąpienia przez kanclerz Merkel o wotum zaufania w Bundestagu wraz z wnioskiem o dalszą pomoc finansową dla Grecji. Kanclerz Merkel jednocześnie zdawała sobie sprawę, że wciąż trudno przewidzieć wszystkie koszty polityczne i ekonomiczne wyjścia Grecji ze strefy euro. Ponadto nie chciała ona pozostawić jako swojej spuścizny politycznej opuszczenia strefy euro przez Grecję – pierwszej poważnej porażki integracji europejskiej. Z tego względu kanclerz Merkel do ostatniej chwili nie ujawniała swojego stanowiska na szczyt w Brukseli. Nawet niemiecką opinię publiczną zaskoczyło, jak twarde stanowisko zajął rząd federalny i jak wiele postulatów wobec Grecji udało się przeforsować.

Porozumienie z greckim rządem zostało pozytywnie ocenione przez niemal wszystkie partie sceny politycznej Niemiec, w tym przedstawiciele CSU, którzy wcześniej sceptycznie wypowiadali się na temat dalszej pomocy dla Aten oraz socjaldemokratów, którzy

tradycyjnie byli odbierani jako „proeuropejscy” i bardziej skłonni do ustępstw wobec Grecji. Obecnie również oni domagają się postawienia Grekom twardych warunków pomocy. Merkel sprzyja także rozbić wewnętrznie w partii Alternatywa dla Niemiec, która jako jedyna silnie krytykowała kredyty udzielane przez RFN krajom strefy euro, a która cieszy się coraz niższym poparciem. Jeśli więc Ateny dotrzymają swojej części porozumienia, to nie ma wątpliwości, że Bundestag zgodzi się na dalszą pomoc dla Grecji.

Porozumienie nie rozwiązuje problemu

Porozumienie wynegocjowane na szczycie w Brukseli może być traktowane jedynie jako doraźny sukces negocjacyjny, który jednak nie rozwiązuje problemu greckiego w strefie euro ani nie przedstawia długofalowej strategii poradzenia sobie z kryzysem.

W obliczu coraz mniejszej stabilności greckiej sceny politycznej jedynie w optymistycznym scenariuszu można założyć, że reformy zostaną podjęte, a następnie przyniosą wzrost gospodarczy. Nie ulega wątpliwości, że Ateny nie są w stanie spłacić swojego zadłużenia, a ukryte umarzanie długu Grecji poprzez wydłużanie terminu jego spłaty, a także obniżanie wysokości odsetek może przynieść jedynie ograniczone rezultaty. W razie fiaska dalszych działań reformujących, problem Grecji może powrócić za jakiś czas. RFN może wówczas zostać zmuszona do podjęcia trudnych decyzji. Wariant opuszczenia przez Grecję strefy euro jest teoretycznie wykluczony, gdyż według traktatów unia walutowa ma nieodwołalny charakter, w związku z czym nie przewidziano procedury wyjścia. Zmiana tych przepisów wymagałaby zgody rządu w Atenach, na co nie ma przyzwolenia ani ze strony społeczeństwa, ani elit rządzących w tym kraju. Można co prawda sobie wyobrazić uzgodnione wyjście Grecji ze strefy euro (jeśli zgodziłaby się ona na zmianę traktatów i dobrowolne wystąpienie z unii walutowej w zamian za jakąś formę pomocy finansowej), jednak realizacja takiego scenariusza definitywnie zmieniałaby charakter projektu strefy euro i mogłaby być początkiem jej rozpadu.

Nierozwiązanym problemem strefy euro jest także nierównomierny podział korzyści z uczestniczenia w unii walutowej. Wielu ekonomistów zwraca uwagę, że dzięki przystąpieniu do strefy euro RFN zyskała doskonałe możliwości rozwoju eksportu, przez co od kilku lat utrzymuje ona najwyższą nadwyżkę handlową na świecie. Zapewne tak jak w przypadku Szwajcarii Niemcy dysponując własną walutą, musiałyby się liczyć z negatywnymi skutkami jej umacniania, czego doświadczały często w latach 90. Berlin nie mógłby też liczyć na korzyści z niskich odsetek od zaciąganych długów. Kraje, takie jak Francja, Włochy czy Hiszpania, które po wejściu do strefy euro straciły możliwość dewaluowania swojej waluty, zaczęły notować deficyt handlowy. Dodatkowo ich koszty obsługi zadłużenia znacząco zwiększyły się w okresie kryzysu strefy euro, zwiększając ich dług publiczny. W związku z tym kraje te postulowały wprowadzenie transferów wyrównawczych dla krajów pogrążonych w kryzysie gospodarczym, jednak do tej pory RFN uciniała wszelkie propozycje debaty na ten temat i preferowała rozwiązania pozorujące reformy strukturalne strefy euro, takie jak Europejski Semestr (przygotowywanie przez Komisję Europejską niewiążących zaleceń poprawy konkurencyjności gospodarczej krajów) czy Pakt Fiskalny (zapisane w konstytucjach krajów członkowskich strefy euro zobowiązanie do ograniczania deficytu budżetowego), które niewiele zmieniły w sposobie funkcjonowania strefy. Jedyną wymierną różnicą do tej pory było zaangażowanie Europejskiego Banku Centralnego, który jest w

stanie wspierać kraje borykające się z problemami zadłużenia poprzez dodruk pieniędzy. Jego zaangażowanie w politykę gospodarczą było działaniem sprzecznym ze stanowiskiem RFN, ponieważ kolidowało z celem niezależności w prowadzeniu polityki monetarnej. Zmiany konstrukcyjne strefy euro wymagałaby jednak dużo głębszego stopnia integracji (w tym zmiany traktatów UE), a także ograniczenia stopnia suwerenności nad kwestiami polityki gospodarczej, na co nawet Niemcy nie wydają się na razie gotowe.