

Słowacja: Niepokorny beniaminek w grupie euro

Jakub Groszkowski

Odrzucenie reformy Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) przez słowacki parlament 11 października nadwyrężyło reputację tego państwa jako wiarygodnego partnera w UE. Głosowanie nad wzmocnieniem EFSF – kluczowego mechanizmu antykryzysowego w strefie euro, które premier Iveta Radičová powiązała z wotum zaufania dla swojego gabinetu, dodatkowo doprowadziło do upadku rządu. Wzmocnienie EFSF zaakceptowały wcześniej wszystkie parlamenty państw strefy euro. Słowacja, która zdecydowała się przeprowadzić procedurę ratyfikacyjną jako ostatnia, przyjęła reformę EFSF dopiero w powtórnym głosowaniu dzięki poparciu opozycyjnej lewicy 13 października. Problemy z ratyfikacją rzucają jednak cień na osiągnięcia Słowacji, która jako jedno z najmłodszych państw strefy euro starała się aktywnie wpływać na kształtowanie europejskich mechanizmów wyjścia z kryzysu zadłużenia.

Przez ostatnie półtora roku słowacki rząd, tworzony przez ugrupowania konserwatywne i liberalne, konsekwentnie postulował kontrolowane bankructwo Grecji, zaostrzenie reguł paktu stabilności i wzrostu oraz udział sektora prywatnego w finansowaniu pakietów ratunkowych dla zadłużonych krajów. Propozycje te, odbierane wcześniej jako skrajne, znalazły się w głównym nurcie unijnej debaty między innymi dzięki Słowacji. Konstruktynne stanowisko słowackiej dyplomacji w ostatnich miesiącach przyniosło Bratysławie wymierny rezultat w postaci zmniejszenia składki w trwałym instrumencie antykryzysowym – Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym (ESM). Tym samym Słowacja, która przyjęła wspólną walutę 1 stycznia 2009 roku, stała się nieformalnym rzecznikiem nowych, biedniejszych członków grupy euro.

W ostatnich miesiącach słowacką scenę polityczną zdominowała debata pomiędzy przeciwną wzmocnieniu mechanizmów antykryzysowych koalicyjną, liberalną partią Wolność i Solidarność (SaS) a resztą koalicji, która uznała, że Słowacja musi zaakceptować te trudne i kosztowne decyzje, aby pozostać w głównym nurcie unijnych reform. Pomimo burzliwego sporu, jaki wywołał na Słowacji kryzys zadłużenia w strefie euro, większość mieszkańców tego kraju jest zdania, że przyjęcie wspólnej waluty było właściwym krokiem. Stanowisko to podziela gros polityków. Jest to konsekwencją szerokiego politycznego konsensusu, który towarzyszył staraniom o akcesję do strefy euro w latach 2003–2009 i utrzymał się pomimo niepewności, jaką niósł ze sobą kryzys finansowy (zob. Aneks). Wypracowanie spójnego stanowiska w sprawie sposobu walki z kryzysem w strefie euro okazało się jednak dla słowackiej klasy politycznej zbyt trudnym zadaniem.

Początki kryzysu

Finał przygotowań do przyjęcia unijnej waluty na Słowacji zbiegł się z początkiem kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych. Słowackie władze zapowiadały, że przyjęcie euro z początkiem 2009 roku pozwoli małej, uzależnionej od eksportu gospodarce przetrwać spodziewane spowolnienie gospodarcze w lepszej kondycji niż środkowoeuropejskim sąsiadom. Wbrew tym prognozom Słowacja w 2009 roku odnotowała poważny spadek PKB (o 4,7%), wzrost bezrobocia i pogorszenie sytuacji finansów publicznych¹. Z drugiej jednak strony kryzys zahamował wzrost inflacji, której obawiało się społeczeństwo. Wśród słowackich ekonomistów przeważała opinia, że pierwszy rok w strefie euro przyniósł gospodarce więcej strat niż zysków. Tego zdania nie podzielali jednak politycy. Ich przekonanie o słuszności przyjęcia unijnej waluty od końca 2009 roku wzmacniał wzrost gospodarczy² oraz problemy finansowe krajów spoza strefy euro: Islandii, Łotwy, a przede wszystkim Węgier. Informacje o problemach z obsługą zadłużenia przez Grecję pojawiające się od początku 2010 roku nie pasowały już do tej argumentacji.

Pożyczka dla Grecji i EFSF

Na początku negocjacji nad programem pomocowym dla Grecji ówczesny centrolewicowy rząd Roberta Ficy akceptował wszystkie decyzje wynegocjowane na unijnym forum. Takiemu stanowisku sprzyjały optymistyczne założenia Komisji Europejskiej, że Grecja może odzyskać zaufanie rynków już w drugiej połowie 2011 roku. Słowacki udział w przyznanej Grecji pożyczce ustalono na 816 mln euro³, co miało pociągnąć za sobą rewizję ówczesnego budżetu oraz zaciągnięcie przez Słowację kredytu na rynkach finansowych, np. przez emisję obligacji.

Centroprawica po objęciu rządów nie porzuciła krytyki wobec pożyczki dla Grecji i EFSF. Kryzys w strefie euro stał się dla nowego gabinetu jednym z kluczowych tematów.

Rząd w Bratysławie zaakceptował również pomysł powołania tymczasowego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), stworzonego z myślą o krajach, które znajdują się w sytuacji podobnej jak Grecja⁴. Tym samym Słowacja zobowiązała się do udzielenia gwarancji kredytowych na blisko 4,4 mld euro.

Nastroje społeczne, niechętnie pomocy Grecji i zbliżający się termin wyborów parlamentarnych uczyniły z mechanizmów antykryzysowych atrakcyjny temat politycznych rozgrywek. Opozycyjna prawica wskazywała na wysoki standard życia Greków i ich niechęć do reform, zaznaczając, że pomoc dla „bogatych Greków” finansowana przez „biednych Słowaków” nie ma nic wspólnego z solidarnością. Za przykład dysproporcji podawano średnio trzykrotnie wyższe pensje Greków i czterokrotnie większe emerytury w porównaniu ze słowackimi. Z czasem również Robert Fico zaczął krytycznie komentować politykę gospodarczą Aten, uzależniając zatwierdzenie pomocy dla Grecji od przyjęcia ustaw oszczędnościowych przez grecki parlament. Ta zmiana retoryki nie uchroniła go jednak przed utratą władzy po wyborach parlamentarnych 12 czerwca 2010 roku. Mimo zwycięstwa lewicowej partii Smer-SD Roberta Ficy, to centroprawica zbudowała większościową koalicję.

Centroprawica po objęciu rządów nie porzuciła krytyki wobec pożyczki dla Grecji i EFSF. Kryzys w strefie euro stał się dla nowego gabinetu jednym z kluczowych tematów. W momencie objęcia władzy gabinet Ivety Radičovej miał znacznie lepszą reputację w UE niż rząd Roberta Ficy, współtworzony przez siły ksenofobiczne i populistyczne. Największa partia nowego rządu, Słowacka Unia Demokratyczno-Chrześcijańska–Partia Demokratyczna (SDKÚ-DS) na czele z Mikulášem Dzurindą kojarzona była z pomyślnym powrotem Słowacji na europejskie salony po okresie „deficytu demokracji” za rządów Vladimíra Mečiara.

¹ Tomasz Dąbrowski, Słowacka gospodarka rok po przyjęciu euro, *BEST OSW*, 13.01.2010.

² W pierwszym kwartale 2010 roku PKB Słowacji wzrósł o 4,5%.

³ Państwa strefy euro przyznały Grecji 2 maja 2010 roku trzyletnią pożyczkę w wysokości 80 mld euro. Do tej kwoty Międzynarodowy Fundusz Walutowy dodał 30 mld euro.

⁴ Europejski Instrument Stabilności Finansowej, uzgodniony 9 maja 2010 roku przez Radę UE, tworzy pulę gwarancji o łącznej wartości 440 mld euro. EFSF emituje obligacje i inne instrumenty dłużne, gromadząc w ten sposób fundusze przeznaczone na kredyty dla zagrożonych niewypłacalnością krajów grupy euro. Poszczególne kraje grupy udzieliły EFSF gwarancji w wysokości proporcjonalnej do ich wkładu w kapitale zakładowym Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Estonia, która weszła do strefy euro 1 stycznia 2011 roku, stanie się członkiem EFSF po ratyfikacji poprawek do Umowy ramowej o EFSF uzgodnionych w czerwcu 2011 roku. Równoległe powstał Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (EFSM), w którym środki na pożyczki pozyskuje Komisja Europejska, emitując papiery dłużne na rynku europejskim, gwarantowane przez budżet Unii Europejskiej

Dobłą reputacją cieszyli się też koalicjanci: nowa, liberalna partia SaS, Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny (KDH) i powiązany z mniejszością węgierską Most-Híd. Na pracę rządu od początku istotnie wpływała prowadzona w duchu liberalnym debata gospodarcza między ministrem finansów Ivanem Miklošem (SDKÚ-DS) a jego byłym doradcą, liderem SaS Richardem Sulíkiem. Pozycja premier Ivety Radičovej, formalnie wiceprzewodniczącej SDKÚ-DS od początku ograniczona była przez władze jej partii z Mikulášem Dzurindą na czele oraz liderów pozostałych ugrupowań koalicyjnych.

Już kilka dni po objęciu stanowisk premier oraz minister finansów przekonywali w Brukseli unijnych liderów, że na pomoc dla Grecji obok podatników powinny składać się również banki, przy czym mniej obciążone powinny być najbiedniejsze państwa strefy euro⁵. Słowaccy przywódcy podkreślali również, że ich kraj przed wejściem do strefy euro przeprowadził szereg kosztownych reform społecznych, których potrzebę władze w Atenach dotychczas ignorowały. Receptą na problemy Grecji zdaniem słowackich liderów powinno być zaostrzenie reguł paktu stabilności i wzrostu, wprowadzenie konkretnych sankcji za ich przekroczenie i ustalenie mechanizmu kontrolowanego bankructwa, tak aby koszty ratowania zadłużonych państw rozłożyć również na banki udzielające im kredytów. Wobec braku ustępstw ze strony unijnych przywódców, nowy słowacki rząd, a następnie parlament ostatecznie zaakceptowały powołanie EFSF (przy zachowaniu dotychczasowych zastrzeżeń), podtrzymując jednak sprzeciw wobec pożyczki dla Grecji.

Odrzucenie przez Słowację pożyczki dla Grecji 10 sierpnia 2010 roku wywołało bardzo krytyczne reakcje w Komisji Europejskiej i przedstawiceli państw strefy euro. Słowację oskarżono o złamanie zasady solidarności i niedotrzymanie zobowiązań. Podobne zarzuty formułowała opozycyjna lewicowa partia Smer-SD, podkreślająca wagę współodpowiedzialności Słowacji za przyszłość strefy euro. Postowie tej partii mogli zmienić wynik głosowania o pożyczce dla Grecji, ale pomimo wcześniejszych deklaracji, nie wzięli w nim udziału argumentując, że nie posiadają wystarczających informacji na temat aktualnej sytuacji finansowej w tym kraju.

Polityka versus zasady ekonomii

Po raz pierwszy EFSF został uruchomiony w listopadzie 2010 roku w celu przyznania wartego 85 mld euro pakietu pomocowego dla Irlandii⁶. Słowacja poparła tę decyzję, przy okazji po raz kolejny formułując swoje zastrzeżenia względem kształtu EFSF. Późniejsze informacje na temat problemów z obsługą zadłużenia płynące z Portugalii, Hiszpanii

i Włoch dodatkowo sprzyjały radykalizacji nastrojów w szeregach słowackiej koalicji. Przewodniczący parlamentu i lider koalicyjnej partii SaS Richard Sulík wezwał do przygotowania „planu B” na wypadek konieczności przywrócenia słowackiej korony⁷. Sulík podkreślał, że w grupie euro zaczęły obowiązywać inne reguły niż w czasie, gdy do tego grona wstępowała Słowacja⁸, a finansowanie długów kolejnych krajów dalszymi pożyczkami sprzyja jedynie roz-

Propozycje SaS zaczęły się tym samym poważnie rozchodzić z postulatami koalicjantów, przede wszystkim SDKÚ-DS, którzy poza zasadami ekonomii w coraz większym stopniu brali pod uwagę ograniczenia, jakie stwarzają polityczne negocjacje w gronie krajów strefy euro.

przestrzeleniu się kryzysu. Rozważanie scenariusza porzucenia euro stało w sprzeczności z oficjalnym stanowiskiem rządu zaangażowanego w trudne negocjacje na unijnym forum i zostało niezwłocznie zdementowane przez premier Ivetę Radičovą. Propozycje SaS zaczęły się tym samym poważnie rozchodzić z postulatami koalicjantów, przede wszystkim SDKÚ-DS, którzy poza zasadami ekonomii w coraz większym stopniu brali pod uwagę ograniczenia, jakie stwarzają polityczne negocjacje w gronie krajów strefy euro.

⁵ Gwarancje udzielone przez Słowację w EFSF są stosunkowo duże i wyniosą blisko 4,5 mld euro, czyli 7,1% PKB z 2009 roku; dla porównania gwarancje udzielone przez Luksemburg stanowią 3% PKB tego kraju. Podobnie słowacki udział w pożyczce dla Grecji ustalony na 816 mln euro to równowartość 1,3% PKB z 2009 roku, podczas gdy udział znacznie bogatszego Luksemburga to równowartość 0,6% PKB.

⁶ Wkład EFSF stanowił 17,7 mld euro, reszta kwoty pochodziła z MFW, EFSM, funduszy irlandzkich oraz pożyczek przyznanych przez Wlk. Brytanię, Szwecję i Danię.

⁷ Richard Sulík w latach 2002–2003 był doradcą ministra finansów Ivana Mikloša (SDKÚ-DS), który sprawuje tę funkcję również w obecnym rządzie. W latach 2006–2007 Sulík doradzał ministrowi finansów Jánowi Počiatkowi (Smer-SD).

⁸ Chodzi przede wszystkim o odstąpienie od zasady, że każde państwo samo odpowiada za swoje zobowiązania finansowe, a Europejski Bank Centralny nie skupuje obligacji krajów członkowskich.

Spór między SaS a resztą koalicji zaostriął się na przełomie maja i czerwca 2011 roku, kiedy przyznano pożyczkę Portugalii⁹. Powoli stawało się jasne, że wielkość pierwszego pakietu ratunkowego przekazanego Grecji jest niewystarczająca, a ryzyko niewypłacalności Hiszpanii i Włoch w istotny sposób wzrosło. O ile SaS konsekwentnie używała tych samych argumentów, o tyle jej koalicjanci zaczęli coraz częściej mówić o wspólnej odpowiedzialności za unię walutową, której grozi „potężna lawina” zadłużenia, a rzadziej wspominać o niesprawiedliwości, jaką jest finansowanie bogatszych państw przez biedniejsze. Koalicję podzielił także stosunek do decyzji liderów UE i strefy euro z czerwca i lipca 2011 roku, których efektem ma być zwiększenie funduszy i kompetencji EFSF, utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM) oraz przyznanie drugiego pakietu pomocowego Grecji. Wysokość zabezpieczeń udzielanych EFSF przez kraje grupy euro ma wzrosnąć z 437 do 773 mld euro, zwiększając tym samym wysokość kwoty przeznaczonej na pożyczki z 250 do 440 mld euro.

Gabinet Ivety Radičovej zgodził się podnieść gwarancje udzielone przez Słowację z 4,4 do 7,7 mld euro. Kolejną istotną zmianą było zezwolenie (w wyjątkowych przypadkach) na skupowanie obligacji zadłużonych krajów grupy euro na rynku pierwotnym. EFSF ma mieć prawo do interwencji wyprzedzających, aktywności na rynkach wtórnych oraz wspar-

Koalicję podzielił stosunek do decyzji o zwiększeniu funduszy i kompetencji EFSF, utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM) oraz przyznaniu drugiego pakietu pomocowego Grecji.

cia krajów, które nie zostały objęte programem pomocy EFSF. W połowie 2013 roku miejsce tymczasowego EFSF ma zająć stały ESM, stanowiący istotny krok na drodze do stworzenia zarządu gospodarczego strefy euro. Państwa członkowskie strefy zobowiązały się do zakończenia niezbędnych procedur ratyfikacyjnych do końca 2012 roku. W nowym mechanizmie

kraje poza udzieleniem gwarancji kredytowych zgodziły się również na transfer środków z budżetu oraz tzw. kapitału na żądanie. Wkład Słowacji w ESM, szacowany na 4,77 mld euro w ciągu pięciu lat (blisko 650 mln euro rocznie, z tego 132 mln w postaci bezpośredniego transferu) ma zostać pokryty z pożyczek. Najgorętszym przedmiotem sporu między zwolennikami i przeciwnikami wynegocjowanych mechanizmów antykryzysowych stała się jednak druga pożyczka dla Grecji finansowa ze środków EFSF. Słowacki rząd zobowiązał się przeznaczyć na nią 800 mln euro, co oznacza udział Słowacji na poziomie 1,07%.

Dlaczego pożyczać bogatszym?

Premier i minister finansów Słowacji przekonywali, że dynamika zmian w zmagającej się z kryzysem strefie euro wymaga sprawnych i elastycznych instytucji na wzór Międzynarodowego Funduszu Walutowego, które mogą odpowiednio wcześniej reagować na symptomy kryzysu w kolejnych krajach. Premier Iveta Radičová stwierdziła, że ESM jest najlepszym rozwiązaniem, jakie można było wynegocjować. W opinii Radičovej Słowacja, jako mały kraj z gospodarką w 80% uzależnioną od eksportu, nie może ryzykować samodzielnej walki z kryzysem gospodarczym, dlatego musi godzić się na kompromisowe rozwiązania uzgodnione z większymi partnerami w strefie euro.

Trudniejszym zadaniem dla słowackiego gabinetu stało się przekonanie słowackiego społeczeństwa co do zasadności drugiej pożyczki dla Grecji. Rząd musiał przede wszystkim uzasadnić, dlaczego akurat tym razem warta 109 mld euro pomoc dla Grecji ma sens, skoro krytykowana wcześniej pożyczka, zgodnie ze słowackimi zapowiedziami, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Podstawowym argumentem gabinetu stał się udział sektora prywatnego, który do 2020 roku zobowiązał się przeznaczyć na ratowanie greckich finansów

⁹ 17 maja 2011 roku liderzy grupy euro oraz ministrowie finansów UE przyznali Portugalii trzyletnią pomoc w wysokości 78 mld euro, na którą w równych częściach składają się EFSF, EFSM i MFW.

105,6 mld euro. Po czerwcowym szczycie UE premier Iveta Radičová przekonywała też, że warunki nowej umowy kredytowej *de facto* oznaczają spełnienie słowackiego postulatu, aby Grecja została objęta częściowym bankructwem. Z drugiej jednak strony Ateny dostały jej zdaniem szansę na dokończenie reform i uniknięcie niekontrolowanego bankructwa, które mogłoby zagrozić całej strefie euro.

Kolejnym argumentem, którym rząd przekonywał do poparcia mechanizmów antykryzysowych, był sukces, jakim było wynegocjowanie przez słowacką dyplomację korekty zasad wyliczania składek poszczególnych państw w ESM na bardziej korzystną dla biedniejszych członków strefy euro. Rząd Ivety Radičovej postulował, aby bazowano przy tym wyłącznie na sile gospodarczej krajów, a nie tak jak w przypadku gwarancji dla EFSF – po połowie na sile gospodarki i populacji danego kraju¹⁰. Dla przeforsowania tego postulatu słowackie władze gotowe były poprzeć większość punktów z przedstawionego na początku lutego niemiecko-francuskiego paktu na rzecz konkurencyjności, wyciszając swoje zastrzeżenia wobec pomysłu harmonizacji podstawy CIT¹¹. Podczas spotkania ministrów finansów krajów grupy euro 21 marca zawarto kompromis, zgodnie z którym przez 12 lat od wejścia do strefy euro składka Słowacji i innych krajów, których PKB nie przekracza 75% średniej unijnej, będzie oparta w 75% na sile ich gospodarki, a w 25% na dotychczasowych zasadach (po połowie siła gospodarki i liczba ludności)¹². Przyniesie to Słowacji blisko 17% oszczędności w porównaniu z wcześniej obowiązującymi regułami.

Dlaczego blokować walkę z kryzysem?

Słowaccy krytycy obecnych mechanizmów antykryzysowych konsekwentnie używali tych samych argumentów i sugerowali te same rozwiązania, co wiosną 2010 roku. Ich zdaniem, pomimo znacznie większej skali kryzysu zadłużenia, pozostają one wciąż jedynym sposobem na uratowanie gospodarki strefy euro. W opinii partii SaS Grecja, która nie jest w stanie spłacać obecnego zadłużenia, nie powinna otrzymywać nowych, preferencyjnych kredytów, tylko jak najszybciej zbankrutować. Lider partii Richard Sulík krytykował samą logikę mechanizmów antykryzysowych, które poprzez spłatę starych długów nowymi długami służą jego zdaniem przede wszystkim ochronie zysków zagranicznych banków i dodatkowo pogłębiają kryzys zadłużenia w strefie euro. Zdaniem SaS zwiększanie funduszu EFSF jest bezcelowe, ponieważ jego obecny budżet wystarczy na pomoc Grecji. Natomiast w przypadku problemów z wypłacalnością Hiszpanii czy Włoch zarówno powiększony EFSF, jak i ESM będą zbyt małe, aby uratować te państwa przed bankructwem.

Richard Sulík krytykował poszerzenie kompetencji instrumentu EFSF, który dysponując coraz większymi środkami poważnie ogranicza władzę rządów krajowych. Jego zdaniem zbyt mały jest też udział banków w drugim pakiecie ratunkowym dla Grecji. Według SaS mecha-

Według SaS mechanizmy antykryzysowe w obecnym kształcie wręcz zachęcają zadłużonych członków strefy euro do zgłaszania się po pieniądze do innych krajów.

nizmy antykryzysowe w obecnym kształcie wręcz zachęcają zadłużonych członków strefy euro do zgłaszania się po pieniądze do innych krajów: nie muszą wykazywać własnej wiarygodności, mają gwarancję niskiego oprocentowania, a co więcej nie muszą składać się na pomoc dla innych krajów. Udział Słowacji w takim projekcie jest zdaniem Sulíka zbyt niebezpieczny z ekonomicznego punktu widzenia, a wobec ryzyka rozpadu grupy euro Słowacja musi szczególnie rozsądnie gospodarować swoimi finansami, jeśli chce się znaleźć po stronie zdrowych unijnych gospodarek. Podobnych argumentów jak Sulík używało czterech posłów Obywatelskiej Partii Konserwatywnej (OKS) zrzeszonych w klubie parlamentarnym Most-Híd.

¹⁰ Mechanizm wzorowany na kluczu subskrypcji kapitału EBC: polega na przypisaniu każdemu krajowi wagi równej sumie 50% udziału danego państwa w ludności UE oraz 50% udziału danego państwa w produkcji wewnętrznym brutto UE w cenach rynkowych.

¹¹ Ostatecznie pakt na rzecz konkurencyjności w kompromisowej formie (pod nazwą Pakt Euro Plus) został przyjęty na Radzie Europejskiej 24 marca. Ze względu na zawarte postulaty koordynacji polityki fiskalnej, do paktu nie weszły Czechy, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania. Słowacja i Irlandia, podobnie jak państwa, które nie przystąpiły do paktu, od wielu lat sprzeciwiają się wszelkim pomysłom idącym w kierunku harmonizacji podatków.

¹² Procentowy udział krajów w składce przekłada się na wagę ich głosów w organach decyzyjnych ESM. Zmniejszenie słowackiego udziału z ok. 0,99% na ok. 0,82% nie odbije się jednak znacząco na słowackiej pozycji w tej instytucji.

Ofensywa opozycji

Słowacka opozycja tworzona przez lewicowy Smer-SD byłego premiera Roberta Ficy oraz skrajną Słowacką Partię Narodową (SNS) również nie potrafiła uzgodnić spójnego stanowiska w sprawie walki z kryzysem w strefie euro. Partia Smer-SD, będąca zwolennikiem utrzymania Słowacji w głównym nurcie integracji europejskiej, poparła forsowane przez Francję i Niemcy sposoby wyjścia z kryzysu zadłużenia w strefie euro. Lider Smeru – największej

Partia Smer-SD, będąca zwolennikiem utrzymania Słowacji w głównym nurcie integracji europejskiej, poparła forsowane przez Francję i Niemcy sposoby wyjścia z kryzysu zadłużenia w strefie euro. Lider Smeru – największej partii w parlamencie – postanowił jednak wykorzystać spór w koalicji do rozbicia centroprawicowego obozu i wzmocnienia swojej pozycji politycznej.

partii w parlamencie – postanowił jednak wykorzystać spór w koalicji do rozbicia centroprawicowego obozu i wzmocnienia swojej pozycji politycznej. Głosowanie o reformie EFSF lider Smeru przedstawiał jako najważniejsze głosowanie w historii Słowacji, które miało zadecydować o pozycji tego kraju w Europie. Tym samym Smer-SD destabilizował koalicję z myślą o przeciągnięciu jednej z partii koalicyjnych na swoją stronę.

Inną strategię przyjęła Słowacka Partia Narodowa, która jako jedyna wycofała swoje poparcie dla członkostwa Słowacji

w strefie euro. Przewodniczący partii Ján Slota stwierdził, że wcześniej nie dysponował informacjami na temat katastrofalnego stanu europejskiej gospodarki i wezwał rząd do opracowania projektu porzucenia wspólnej waluty oraz powrotu do korony. W ten sposób SNS zamierza przyciągnąć najbardziej nieufną wobec UE część elektoratu.

Próby kompromisu

Nie znajdując wspólnego stanowiska w sprawie reformy EFSF, liderzy koalicji zdecydowali, że Słowacja przeprowadzi ratyfikację jako ostatnia spośród krajów strefy euro. Koalicjanci SaS podejmowali szereg działań mających skłonić tę partię do akceptacji zmiany mechanizmów stabilizacyjnych: wzorem Finlandii Słowacja miała uzyskać od rządu w Atenach gwarancje spłaty pożyczki (tzw. *collateral*), rozważano również uzależnienie każdorazowej pożyczki EFSF od zgody wszystkich koalicjantów. Kością niezgody okazał się postulat SaS, aby koalicja zobowiązała się odrzucić stały mechanizm antykryzysowy ESM.

Partia SaS zdecydowała się jednak nie rezygnować z zajętego stanowiska i uczyniła z krytyki unijnych mechanizmów antykryzysowych chwytliwy temat, pozwalający stosunkowo młodemu ugrupowaniu znaleźć stabilne miejsce na słowackiej scenie politycznej i poszerzać swój elektorat kosztem głównych partii politycznych (SDKÚ-DS i Smer-SD). W tym celu Sulík zdecydował się złamać koalicyjne ustalenia, zgodnie z którymi partie rządzące miały nie wykorzystywać kryzysu w strefie euro do walki politycznej¹³.

Głosowanie nad wzmocnieniem EFSF

Wobec braku perspektyw porozumienia między koalicjantami premier Iveta Radičová zdecydowała się powiązać głosowanie nad reformą EFSF z wnioskiem o wotum zaufania dla rządu. Radičová postawiła wszystko na jedną kartę, uznając zapewne, że brak porozumienia w kwestii agendy unijnej jest zbyt dużą przeszkodą dla prac jej gabinetu. Postawie SaS uznali powiązanie ratyfikacji reformy EFSF z wotum zaufania dla gabinetu za próbę szantażu i zrezygnowali z udziału w głosowaniu. Od głosu wstrzymała się również opozycyjna partia Smer-SD.

¹³ Orężem w sporze z oponentami stała się broszura, w której SaS szczegółowo tłumaczy, dlaczego nie zgadza się na reformę EFSF i powołanie ESM. Wersja angielska broszury dostępna jest na stronie <http://strana-sas.sk/esfs---a-road-to-socialism/405>

Krótko po głosowaniu liderzy SDKÚ-DS, KDH i Most-Híd, podobnie jak szef Smer-SD, deklarowali, że ich priorytetem pozostaje ratyfikacja reformy EFSF. Dzień po głosowaniu liderzy tych partii uzgodnili, że parlament wyrazi zgodę na wzmocnienie EFSF natychmiast po przyjęciu ustawy konstytucyjnej o skróceniu kadencji parlamentu, umożliwiającej przeprowadzenie przedterminowych wyborów 10 marca 2012 roku. W rezultacie słowacki parlament ratyfikował reformę EFSF 13 października. Kompromis osiągnięto nadzwyczaj szybko, biorąc pod uwagę, że stawką negocjacji na krajowej scenie politycznej był kształt przyszłego rządu. Na tempo rozmów między Smer-SD a trzema partiami byłej koalicji wpłynęła zapewne presja wywierana na Bratysławę przez niektóre państwa i instytucje UE.

Słowackie problemy z ratyfikacją były uważnie śledzone przez państwa członkowskie grupy euro wiele tygodni przed głosowaniem. Pod koniec września, podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, premier Iveta Radičová odbyła szereg trudnych rozmów, m.in. z przywódcami Niemiec, Portugalii i Grecji. W dniu głosowania unijni ministrowie spraw zagranicznych wezwali słowacki parlament do „odpowiedzialnego” głosowania. Ich apele nie miały jednak wpływu na słowackich parlamentarzystów. Po głosowaniu szereg najważniejszych polityków w UE wezwało Słowaków do „ponownego rozważenia” poparcia reformy EFSF. W porównaniu z krytyką, jaka spłynęła na Słowację po odrzuceniu pożyczki dla Grecji w 2010 roku, tym razem komentarze europejskich liderów były jednak bardziej stonowane, gdyż z góry było wiadomo, że wynik ponownego głosowania będzie pozytywny.

Podsumowanie

Wchodząc do grupy euro jako pierwszy z krajów Europy Środkowej, Słowacja znalazła się w prestiżowym gronie, co podniosło ambicje klasy rządzącej. Z czasem jednak rząd Ivety Radičovej zmuszony był dostosować poziom aspiracji wpływania na kształt strefy euro do realnych możliwości słowackiej dyplomacji. Pomysły rozwiązań ekonomicznych, bez względu na ich trafność, zostały zrewidowane przez realia polityczne panujące w UE. Wiele udało się osiągnąć: poza redukcją składki do ESM z czasem pozostałe państwa Unii uwzględniły postulowane m.in. przez Słowację włączenie sektora prywatnego do mechanizmów antykryzysowych, częściową restrukturyzację greckiego długu i wprowadzenie sankcji za złamanie paktu stabilności i wzrostu. Dalej idące propozycje formułowane przez słowackich polityków – całkowitej rezygnacji z programów pomocowych czy też bankructwa któregośkolwiek z krajów strefy euro – nie były (przynajmniej na razie) możliwe do przeforsowania.

Upadek gabinetu Ivety Radičovej i odrzucenie reformy EFSF nie przekreślają dokonań słowackiej dyplomacji, istotnie osłabiają jednak słowacką pozycję negocjacyjną, przynajmniej do czasu powołania nowego rządu po wyborach w marcu 2012 roku. Nowy rząd, na którego czele prawdopodobnie stanie obecny lider opozycji Robert Fico, będzie zdecydowanie mniej kłopotliwy dla przywódców największych krajów UE niż liderzy centroprawicy. Szef Smeru wychodzi z założenia, że Słowacja uzależniona gospodarczo od Niemiec i Francji musi współpracować z tymi krajami również politycznie, w przeciwnym razie znajdzie się na uboczu Europy.

Trwający przez wiele miesięcy spór o kształt unijnych mechanizmów antykryzysowych rozbił obóz słowackiej centroprawicy. Gdyby partie centroprawicowe miały ponownie możliwość utworzenia rządu, musiałyby na początku jednoznacznie określić kurs swojej polityki europejskiej. Spór o EFSF wzmocnił ugrupowanie Smer-SD i pomógł mu budować wizerunek odpowiedzialnej, proeuropejskiej partii socjaldemokratycznej.

Słowackie problemy z ratyfikacją działań antykryzysowych po raz kolejny obnażyły również słabość procesów decyzyjnych w Unii Europejskiej. Zapewne wzmocni to trend odchodzenia od zasady jednomyślności przy tworzeniu kluczowych europejskich mechanizmów gospodarczych

ANEKS

Polityczny kontekst przyjęcia wspólnej waluty

Decyzja o szybkim wejściu do strefy euro zapadła na Słowacji w 2003 roku, jeszcze przed wejściem tego kraju do Unii Europejskiej. Sprzyjająca sytuacja gospodarcza utrzymująca się w kolejnych latach pomogła Bratysławie dostosować wskaźniki makroekonomiczne do kryteriów konwergencji. W planie przyjęcia euro, zatwierdzonym przez centroprawicowy gabinet Mikuláša Dzurindy wiosną 2005 roku, ustalono datę wejścia Słowacji do Unii Monetarnej na 1 stycznia 2009 roku.

Wśród argumentów przemawiających za szybkim wprowadzeniem unijnej waluty wymieniano: oszczędności w wydatkach transakcyjnych dla przedsiębiorców, brak ryzyka walutowego i niższe koszty eksportu. Zgodnie z prognozami rządowych ekonomistów, wejście do strefy euro miało przynieść Słowacji wyższy wzrost gospodarczy i podnieść poziom życia. Obok kwestii gospodarczych, na szybkie przyjęcie euro miały wpływ także kwestie ambicjonalne. Wchodząc do strefy euro jako pierwszy z krajów Grupy Wyszehradzkiej, Słowacja miała szansę stać się regionalnym „prymusem”, a przede wszystkim wyprzedzić sąsiednie Czechy.

W kampanii informacyjno-promocyjnej poświęcono niewiele miejsca potencjalnym zagrożeniom, jakie mogło przynieść przyjęcie unijnej waluty. Społeczeństwo obawiało się przede wszystkim gwałtownego wzrostu cen, przed czym Słowację uchroniły jednak skutki kryzysu gospodarczego. Wokół przyjęcia euro wytworzył się na Słowacji konsensus łączyący siły populistyczne, narodowe, chadeckie i liberalne, co zablokowało debatę publiczną na ten temat. Jedynym poważnym ugrupowaniem politycznym, które otwarcie sprzeciwiło się wejściu do strefy euro była – wówczas poza-parlamentarna – Obywatelska Partia Konserwatywna (OKS). W efekcie kluczowe ustawy potrzebne do zmiany waluty były przyjmowane przez parlament niemal automatycznie. Spory w parlamencie dotyczyły jedynie drugorzędnych kwestii, np. kształtu kampanii informacyjnej. Samo wejście do strefy euro, termin i warunki nie budziły kontrowersji. Konsensus w kwestii wprowadzenia euro utrzymał się również po wyborach parlamentarnych w czerwcu 2006 roku, w rezultacie których powstała lewicowo-narodowa koalicja na czele z premierem Robertem Fico. Tuż po wyborach nie było jednak jasne, czy gabinet tworzony przez lewicowy Smer-SD oraz skrajną Słowacką Partię Narodową (SNS) i populistyczny Ruch na rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS) byłego premiera Vladimíra Mečiara utrzyma dotychczasowy kurs polityki i zdecyduje się na kontynuację starań o wprowadzenie wspólnej waluty. Ostatecznie rząd Ficy przyjął strategię swoich poprzedników, na co wpływ mogło mieć lobby przedsiębiorców bliskich partii Smer-SD. Decyzja ta pomogła również nowemu rządowi osłabić falę krytyki, którą za granicą wywołało wejście tej partii w koalicję z ksenofobiczną SNS i Mečiarem.



Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa

e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpia monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:

Olaf Osica, Mateusz Gniazdowski

Redakcja: Anna Łabuszewska,

Katarzyna Kazimińska

Skład: Wojciech Mańkowski