Czy trzeba spłacać ten dług?

16 października 2011

Kiedyś wszystko było proste: istniał Pierwszy Świat, Północ, będący regionem prosperity, Drugi Świat, czyli państwa bloku radzieckiego i w końcu Trzeci Świat, grupujący biedne kraje Południa i podporządkowane od lat 1980. dyktatowi Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Drugi Świat rozpadł się na początku lat 90. wraz z rozwiązaniem Związku Radzieckiego. W związku z kryzysem finansowym 2008 r., Pierwszy Świat również stoczył się do takiego poziomu, że odtąd żaden podział geograficzny nie wydaje się odpowiedni. Obecnie można rozróżnić tylko dwie kategorie społeczeństwa: garść tych, którzy korzystają ze współczesnego kapitalizmu i ogromną większość, która ponosi jego skutki. A mechanizm długu jest tego szczególnym przykładem.

Podczas ostatnich 30 lat, słabe ogniwa gospodarki światowej znajdowały się w Ameryce Łacińskiej, Azji, czy w krajach byłego bloku radzieckiego. Z kolei od 2008 r. to sama Unia Europejska wzbudza wątpliwości. Podczas gdy średnie zadłużenie zagraniczne osiągało pod koniec 2009 r. 23% Produktu Krajowego Brutto krajów Ameryki Łacińskiej, to w Niemczech zadłużenie wynosiło 155%, w Hiszpanii 187%, w Grecji 191%, we Francji 205%, w Portugalii 245% i w Irlandii 1137%[1]. Nigdy czegoś podobnego nie widziano.

EUROPA W GORSECIE WŁASNYCH ZASAD

W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, które mogą zapewniać sobie płynność finansową za pośrednictwem Rezerwy Federalnej, szczególnie poprzez tworzenie waluty, kraje członkowskie strefy euro pozbawiły się tego narzędzia: status Europejskiego Banku Centralnego (EBC) zakazuje mu bezpośredniego finansowania państw. Podczas gdy w latach 2007-2009 europejskie państwa zmobilizowały się by „ratować banki” – na łączną kwotę 1,2 bln euro w formie bezpośredniego

zaangażowania i różnych gwarancji – to ich finansowanie zależy od inwestorów instytucjonalnych, głównie funduszy emerytalnych, towarzystw ubezpieczeniowych i… banków prywatnych.

Jedną z nieoczekiwanych konsekwencji kryzysu była więc dana bankom zachodnioeuropejskim, głównie francuskim i niemieckim, możliwość wykorzystywania środków pożyczonych przez Rezerwę Federalną i EBC do zwiększenia, między 2007 i 2009 r., ich zaangażowania w kilku krajach (Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania), co przynosiło wysokie zyski. Między czerwcem 2007 r. (początek kryzysu subprimes) i wrześniem 2008 r. (upadek Lehman Brothers), suma kredytów przyznanych Grecji przez banki prywatne Europy Zachodniej wzrosła o jedną trzecią – ze 120 mld do 160 mld euro.

Wiosną 2010 r., podczas gdy silne turbulencje wstrząsały strefą euro, EBC pożyczał pieniądze – na korzystnym oprocentowaniu 1% – bankom prywatnym. Z kolei te żądały od państw takich jak Grecja o wiele wyższych odsetek: między 4 a 5% dla kredytów 3-miesięcznych, aż 12% dla tych 10-letnich. Usprawiedliwienie takich wymagań? „Ryzyko płatności” ciążące nad papierami wartościowymi tego kraju. Zagrożenie tak wielkie, że wysokość oprocentowania znacząco wzrosła: w maju 2011 r., oprocentowanie 10-letnie przekroczyło 16,5%. Zresztą dodatkowo „rozpuszczając” rynek długu, EBC gwarantuje teraz wierzytelności posiadane przez banki prywatne odkupując od nich papiery państw… którym, zgodnie ze swymi zasadami, nie może bezpośrednio pożyczać pieniędzy.

SCENARIUSZE HORRORU

Czy taki system naprawdę zasługuje na to, aby go utrzymywać? Skoro banki żądają wyższych opłat, biorąc pod uwagę „ryzyko płatności”, czy nie byłoby odpowiednie rozważenie zawieszenia płatności, albo wprost wymówienie długów uznanych za bezprawne[2]? Wysunięcie takiej opcji natychmiast spotyka się z wizją chaosu, do którego musiałaby to prowadzić: „scenariusz

horroru”, jak ocenia Christian Noyer, prezes Banque de France[3]. Jednakże, czy z punktu widzenia społeczeństw „scenariuszem horroru” nie jest raczej ten, który polega na wdrażaniu zapowiadanych programów oszczędnościowych?

Analityk, którego nie można podejrzewać o sentymenty trzecioświatowe, Henry Kissinger, były amerykański sekretarz stanu, prosto ocenił w 1989 r. plany dostosowania strukturalnego narzucone społeczeństwom latynoamerykańskim: „żaden demokratyczny rząd nie może znosić przedłużanego zaciskania pasa i cięć budżetowych kosztem usług społecznych wymaganych przez międzynarodowe instytucje”[4]. I to tym bardziej, że choć dawne kredyty są częściowo finansowane nowymi, dług nie przestaje rosnąć mimo jego spłaty: w 2009 r. państwa rozwijające się spłaciły 98 razy więcej, niż były winne w 1978 r. A w międzyczasie ich dług wzrósł 32-krotnie.

JAK OKIEŁZNAĆ WIERZYCIELI?

To właśnie taką drogę wybierają teraz rządy europejskie, odrzucając możliwość wprowadzenia mechanizmów politycznych umożliwiających zmianę trajektorii gospodarki. Tymczasem alternatywy widać tak na Północy, jak na Południu. Podczas ostatnich 10 lat niektóre państwa wybrały zawieszenie spłaty i anulowały część swoich długów: Argentyna w 2001 r. (zmusiła swoich prywatnych wierzycieli, dzięki zawieszeniu spłaty przez 3 lata, do redukcji o ponad połowę swojego długu w 2005 r.), czy niedawno Ekwador. Co więcej, wspomniane kraje bynajmniej nie pogrążyły się w chaosie. „Tak teoria, jak i praktyka sugerują, że straszenie zamknięciem kurka z kredytami było prawdopodobnie przesadzone”[5], stwierdził Joseph Stiglitz, główny ekonomista Banku Światowego w latach 1997-2005. Między 2003 a 2010 r. średni coroczny wzrost gospodarczy Argentyny przekraczał 8%. Zawieszenie spłaty długu nie spowodowało więc wieszczonego kataklizmu. Czy jednak, co więcej, takie działania mogą się okazać zgodne z prawem?

Państwo, by być związane umową kredytową, musi mieć wolną

wolę, dać na nią zgodę bez żadnych zewnętrznych nacisków. Z tego rodzi się konieczność spłaty długu. Jednakże ta zasada nie jest absolutna, gdyż musi być podporządkowana zasadom prawa międzynarodowego. Tak więc artykuł 103 Karty Narodów Zjednoczonych głosi: „W razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikających z niniejszej Karty, a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty". A wśród tych obowiązków znajdują się: „podniesienie stopy życiowej, pełne zatrudnienie oraz warunki postępu i rozwoju gospodarczego i społecznego".

Czy „plany pomocowe" Komisji Europejskiej, EBC i MFW dla państw znajdujących się w kryzysie (zmierzające do umożliwienia im spłaty długów) odpowiadają tym wymaganiom? W 2009 r. Łotwie narzucono redukcję wydatków publicznych na poziomie 15% PKB, zmniejszenie płac w budżetówce o 20%, cięcie wysokości emerytur o 10% (uznane zresztą kilka miesięcy później za niekonstytucyjne) i zamykanie szkół oraz szpitali[6]. Tymczasem w 1980 r. Komisja Prawa Międzynarodowego Narodów Zjednoczonych ogłosiła: „Państwo nie może, przykładowo, zamykać szkół, uniwersytetów i sądów, likwidować policji i usług publicznych, narażając tym samym społeczeństwo na nieład i anarchię, tylko dlatego, że potrzebuje funduszy koniecznych do spełnienia zobowiązań wobec swoich zagranicznych kredytodawców".[7]

KIEDY MOŻNA ANULOWAĆ DŁUG?

Konwencja Wiedeńska z 1986 r., uzupełniającą tą z 1969 r. o prawie traktatów[8], wyróżnia różne nieprawidłowości mogące doprowadzić do anulowania umowy kredytowej. Jej artykuł 49 głosi: „Jeżeli państwo zostało nakłonione do zawarcia traktatu drogą oszukańczego postępowania innego państwa lub międzynarodowej organizacji negocjującej, państwo to może powołać się na oszustwo jako unieważniające jego zgodę na związanie się traktatem". Czy nie można uznać postępowania MFW

za oszukańcze, biorąc pod uwagę kolosalną różnicę między oficjalnym dyskursem Funduszu i rzeczywistością? Artykuł 1 statutu MFW wyznacza mu jako cel „ułatwianie ekspansji i harmonijnego wzrostu handlu międzynarodowego, i przyczynienie się w ten sposób do wzrostu zatrudnienia, utrzymywania realnych dochodów i zasobów produkcyjnych krajów członkowskich”. Wzrost bezrobocia, spadek dochodów, prywatyzacje: działania, które narzuca ta organizacja zmierzają bardzo często do czegoś zupełnie innego od tego, co Fundusz ma zapisane w statucie. I czy można mówić o wolnej woli państwa, kiedy znajduje się ono pod krzyżującą presją spekulantów rynków finansowych, Komisji Europejskiej i MFW?

Okazuje się więc, że jest długa lista argumentów mogących uzasadnić zawieszenie płatności i wymówienie długów ocenionych jako bezprawne. Zresztą od kilku miesięcy opcja ta jawi się stopniowo jako oczywista. I to nawet wśród samych spekulantów: według banków Morgan Stanley i JP Morgan, rynki oceniają na 70% możliwość, że Grecja przestanie spłacać swój dług (wobec 50% przed dwoma miesiącami).

Zjawisko to nie umyka uwadze finansistów. Zaniepokojeni koncepcją narzucenia im wydłużenia okresu spłaty lub redukcji wartości ich wierzytelności (w ramach renegocjacji bronionych obecnie przez Berlin), francuskie banki zmniejszyły w 2010 r. swój udział w długu publicznym Grecji: spadł on z 19 do 10 mld euro. Podobnie postąpiły banki niemieckie: ich udział spadł między majem 2010 a lutym 2011 r., z 16 do 10 mld euro. Banki i inne instytucje prywatne są jednak zastępowane przez podmioty publiczne jak MFW, EBC, czy rządy państw europejskich. EBC jest w posiadaniu 66 mld euro długu greckiego (czyli 20% długu publicznego Grecji); MFW i rządy europejskie pożyczyły dotąd 33,3 mld euro. Podobny proces rozpoczął się w Irlandii i Portugalii. „Oznacza to, że w przypadku restrukturyzacji długu to raczej podatnicy, niż inwestorzy prywatni, poniosą tego koszty”[9], podsumował „New York Times”. Czy to naprawdę jest droga, którą chcemy podążać?

EKWADOR POWIEDZIAŁ „NIE”

W 2007 r., 7 miesięcy po wyborze na prezydenta Ekwadoru, Rafael Correa przystąpił do audytu długu. Jego wyniki dowiodły, że wiele kredytów zostało przyznanych z pogwałceniem podstawowych norm prawa międzynarodowego. W listopadzie 2008 r., Ekwador zdecydował więc o zawieszeniu spłaty części długów, z których jedne terminy spłaty miały w 2012, a inne w 2030 r. Czyniąc to, ten mały kraj Ameryki Łacińskiej odkupił za 900 mln dolarów dług warty 3,2 mld dolarów. Jeśli weźmie się pod uwagę odsetki, jakich w związku z tym Ekwador nie będzie już płacił, ekwadorski budżet zaoszczędził jakieś 7 mld dolarów. Pozwoliło to na przeznaczenie zaoszczędzonych środków finansowych na wzrost nakładów na szkolnictwo, służbę zdrowia, pomoc socjalną, oraz rozwój infrastruktury i komunikacji.

Konstytucja ekwadorska, przyjęta w głosowaniu powszechnym we wrześniu 2008 r., przynosi kolejne pozytywne doświadczenia na tym polu. Zwłaszcza jej 290 artykuł podporządkowuje każde przyszłe zadłużenie następującym regułom:

1. Państwo odwoła się do zadłużenia publicznego jedynie wtedy, jeśli dochody podatkowe i dochody pochodzące ze współpracy międzynarodowej okażą się niewystarczające.

2. Państwo będzie czuwać nad tym, aby dług publiczny nie naruszał suwerenności narodowej, praw człowieka i ochrony środowiska.

3. Dług publiczny będzie finansować jedynie programy i projekty inwestycyjne w dziedzinie infrastruktury, lub programy i projekty generujące dochody pozwalające na jego spłatę. Będzie można refinansować już istniejący dług publiczny tylko pod warunkiem, że jego nowe zasady będą bardziej korzystne dla Ekwadoru.

4. Zakazano nacjonalizacji długów prywatnych.

Autorzy: Eric Toussaint i Damien Millet

Tłumaczenie: Dariusz Zalega
Źródło: Le Monde diplomatique

O AUTORACH

Autorzy to kolejno: przewodniczący Komitetu na rzecz anulowania Długów Trzeciego Świata (CADTM Belgia) oraz rzecznik CADTM Francja. Artykuł pochodzi z książki, którą obaj redagowali „La dette ou la vie", Aden/CADTM, Bruksela 2011.

PRZYPISY

[1] Warto jednak zauważyć, że chociaż obciążenie z tytułu długu zagranicznego publicznego ustabilizowało się w krajach rozwijających się, to znacząco wzrósł dług krajowy.

[2] Laurent Cordonnier, „Czy państwo może zbankrutować?", „Le Monde Diplomatique – edycja polska", kwiecień 2010.

[3] Cytat za: Ingrid Melander et Paul Taylor, „Mises en garde sur un possible reprofilage de la dette grecque", Reuters, 24 maja 2011.

[4] Cytat za: Miguel Angel Espeche Gil, „La Doctrina Espeche. Ilicitud del Alza Unilateral de los Intereses de la Deuda Externa", Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, 15e congrès, 23-29 kwiecień 1989, Santo-Domingo (Dominikana).

[5] Barry Herman, José Antonio Campos et Shari Spiegel, „Overcoming developing country debt crises", Oxford University Press, Oxford 2010.

[6] Philippe Rekacewicz, Ieva Rucevska, „Aucun vent de panique, mais…", „Le Monde Diplomatique", wrzesień 2009.

[7] Rocznik Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (ACDI), 1980, tom I, A/CN.4/SER.A/1980.

[8] Konwencja z 1969 r. weszła w życie w 1980 r. (Polska

przystąpiła do niej w 1990 r. – przyp. DZ); ta z 1986 r. jest jeszcze w trakcie ratyfikacji.

[9] Landon Thomas Jr., „In Greece, Some See a New Lehman”, „The New York Times”, 12 czerwca 2011.