

Dług: sto lat próby sił

13 kwietnia 2015

Pierwsze starcie w walce o przyszłość Grecji zakończyło się odłożeniem decyzji dotyczących długu Aten o kolejne cztery miesiące. Wszystko zależy teraz od determinacji rządu Syrizy, który mimo oskarżeń o kapitulację stawiał czoła potęgze partnerów z UE i nie porzucił swych priorytetów. Płacąc drogo za niezbędny czas premier Tsipras i minister Varoufakis zapewne analizują historyczne precedensy anulowania długów, które przecież także nie zostały wywalczone „za darmo”.

Były takie czasy, gdy państwa z łatwością zrzucały z siebie ciężar długu. Aby uzdrowić finanse, królom Francji wystarczyło stracić swoich wierzycieli: była to prymitywna, ale przyjęta forma „restrukturyzacji” [1]. Prawo międzynarodowe pozbawiło dłużników takiej możliwości. Nawet pogorszyło ich sytuację, narzucając zasadę ciągłości zobowiązań.

DŁUGI NIE ZAWSZE SIĘ SPŁACA

Prawnicy odnoszą się do tej zasady przy użyciu łacińskiej formuły *Pacta sunt servanda*, umów należy dotrzymywać. W minionych tygodniach pojawiły się jeszcze inne formuły. Wersja moralizatorska: „Grecja ma etyczny obowiązek spłaty swojego długu” (francuski Front Narodowy). Wersja dająca wyraz nostalgii za wakacyjnymi rozrywkami: „Grecja musi zapłacić, takie są reguły gry” (Benoît Coeuré, członek dyrektoriatu Europejskiego Banku Centralnego). Wersja niewrażliwa na złudzenia społeczne: „Wybory pod żadnym względem nie zmieniają” zobowiązań państwowych (Wolfgang Schäuble, niemiecki minister finansów) [2].

Dług grecki to ok. 320 mld euro. Proporcjonalnie do produkcji bogactwa, od 2009 r. wzrósł on o 50%. Zdaniem Financial Times (z 27 stycznia 2015 r.), „spłacenie go wymagałoby od Grecji, aby funkcjonowała jako gospodarka niewolnicza”. Zasady jednak

nie mają nic wspólnego z arytmetyką: „Dług to dług”, powtarza w kółko dyrektorka Międzynarodowego Funduszu Walutowego Christine Lagarde (Le Monde z 19 stycznia 2015 r.). Innymi słowy – to, czy Grecja może go spłacić, nie ma znaczenia; ona musi go spłacić...

Tymczasem doktryna Pacta sunt servanda to nie granitowa skała [3]: „Zobowiązanie do spłaty długu, sformułowane w prawie międzynarodowym, nigdy nie uchodziło za absolutne i często było ograniczane lub niuansowane”, precyzuje się w dokumencie Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) [4]. Wypowiedzenie „długu haniebnego” (zaciągniętego przez władzę despotyczną) [5], długu „bezprawnego” (zaciągniętego bez poszanowania ogólnego interesu społeczeństwa) [6] czy długu „wymuszonego” – nie brak argumentów prawnych, które uzasadniają zawieszenie spłaty, a nawet umorzenie całości czy części wierzytelności nękających jakiś kraj. Poczynając od art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi: „W razie sprzeczności pomiędzy obowiązkami członków Narodów Zjednoczonych, wynikającymi z niniejszej Karty a ich obowiązkami wynikającymi z jakiegoś innego porozumienia międzynarodowego, pierwszeństwo będą miały ich obowiązki wynikające z niniejszej Karty.” Wśród nich, w art. 55 tej samej karty, zapisane jest zobowiązanie państw do tego, że będą popierały „podniesienie stopy życiowej, pełne zatrudnienie oraz warunki postępu i rozwoju gospodarczego i społecznego”.

Co drugi młody Grek jest bezrobotny; 30% mieszkańców żyje poniżej progu ubóstwa, 40% spędza zimę bez ogrzewania. Część długu powstała za dyktatury pułkowników (1967-1974), podczas której wzrósł on czterokrotnie. Część długu zaciągnięto ze szkodą dla społeczeństwa (ponieważ w dużej mierze chodziło o to, aby wyciągnąć z tarapatów francuskie i niemieckie instytucje kredytowe); jeszcze inna część długu bierze się bezpośrednio z tego, że przedsiębiorstwa ponadnarodowe (takie jak niemiecki koncern Siemens [7]), pragnące sprzedać Grecji

swoje często wadliwe produkty, skorumpowały pewnych greckich polityków; część wreszcie bierze się z bezceństw takich banków, jak Goldman Sachs, który pomógł Grecji zamaskować jej kruchość gospodarczą... Grecy dysponują tysiącem i jednym uzasadnionym powodem, aby powołać się na prawo międzynarodowe i zmniejszyć przygniatający ich ciężar długu, którego audyt ujawniłby, że jest on długiem haniebnym, bezprawnym i wymuszonym... Leczenie stosowanie prawa najczęściej zależy od tego, jaki jest układ sił między stronami.

KIEDY DŁUGI BYWAŁY NIEZNOŚNE?

W 1898 r. Stany Zjednoczone wypowiedziały wojnę Hiszpanii pod pretekstem eksplozji na pokładzie krążownika USS Maine, który w rezultacie zatonął w porcie hawańskim. „Wyzwoliły” zatem Kubę, którą zamieniły w protektorat – redukując „niepodległość i suwerenność Republiki Kubańskiej do stanu mitycznego” [8], mówiąc słowami kubańskiego generała Juana Gualberto Gomeza, uczestnika wojny o niepodległość. Hiszpania zażądała spłaty długów, które wyspa „zaciągnęła u niej”, tzn. pokrycia poniesionych przez Hiszpanię kosztów wojny kolonialnej. Korona hiszpańska podparła się czymś, co Coeuré niewątpliwie nazwałby „regułami gry”. Jak przypomina badaczka Anaïs Tamen, „postulat hiszpański opierał się na analogicznych faktach, a zwłaszcza na postępowaniu jej dawnych kolonii, które wzięły na siebie część hiszpańskiego długu publicznego, zaciągniętego po to, aby je skolonizować”. Czyż same Stany Zjednoczone nie „zapłaciły Wielkiej Brytanii 15 mln funtów, gdy uzyskały niepodległość” [9]?

Waszyngton widział jednak sprawę inaczej i wpadł na jeszcze dość oryginalny wówczas pomysł (który przyczynił się do wypracowania pojęcia „długu haniebnego”), a mianowicie stwierdził, że od społeczeństwa nie można wymagać spłaty długu zaciągniętego po to, aby je ujarzmić. Prasa północnoamerykańska nie pozostawiała wątpliwości co do tego, że „Hiszpania nie powinna ani trochę łudzić się, iż Stany Zjednoczone będą tak głupie czy gnuśne, że wezmą na swoje

barki sumy, które służyły do dławienia Kubańczyków” – jak to stwierdzono na łamach Chicago Tribune (z 22 października 1898 r.). Kuba nie spłaciła ani grosza.

Kilkadziesiąt lat wcześniej Meksyk usiłował podobnie postawić sprawę. W 1861 r. prezydent Benito Juárez zawiesił spłatę długu, w dużej mierze zaciągniętego przez poprzednie reżimy, w tym przez dyktatora Antonio Lopeza de Santa Anna. Na to Francja, Wielka Brytania i Hiszpania okupowały kraj i proklamowały tam cesarstwo, które przekazały austriackiemu księciu Maksymilianowi. Wiadomo, czym to się skończyło. Juárez postawił cesarza przed plutonem egzekucyjnym.

Podobnie jak uczyniła to Rosja radziecka, która w 1918 r. zapowiedziała, że nie spłaci długów zaciągniętych przez Mikołaja II [10], Stany Zjednoczone uczyniły to na początku XXI w. na korzyść Iraku. Kilka miesięcy po napaści na ten kraj sekretarz skarbu John Snow ogłosił na Fox News: „Jest rzeczą oczywistą, że narodu irackiego nie można przytłoczyć długami zaciągniętymi na korzyść reżimu dyktatora, który teraz się ukrywa” (11 kwietnia 2003 r.). Dla rządu w Waszyngtonie pilniejszą sprawą było zapewnienie wypłacalności władzy, którą zainstalował on w Bagdadzie.

Wynika z tego wszystkiego wniosek, który zdumiałby zwolenników teorii o „ciągłości zobowiązań państw”: okazuje się, że spłata długu w mniejszym stopniu jest kwestią zasad, a większą – kwestią matematyki. „Najważniejsze jest to, czy dług jest znośny” – tak ośmielono się napisać w artykule wstępnym w Financial Times z 16 czerwca 2003 r. Logika taka odpowiadała rządowi w Waszyngtonie, który zrezygnował z powoływania się na pojęcie „długu haniebnego”: liczby zrobiły swoje i Stany Zjednoczone sprawiły, że ich werdykt przyjęli główni wierzyciele Iraku z Francją i Niemcami (posiadającymi odpowiednio obligacje wartości 3 i 2,4 mld dolarów) na czele. Choć poprzednio państwa te odmawiały umorzenia więcej niż 50% wartości papierów, które posiadały, pospiesznie pokazały, że są „sprawiedliwe i elastyczne” i zgodziły się w końcu na

umorzenie 80% swoich wierzytelności.

Trzy lata później ani prawo liczb, ani prawo międzynarodowe nie wystarczyły, aby przekonać wierzycieli Argentyny do okazania „elastyczności”. Tymczasem kiedy w 2001 r. Argentyna okazała się niewypłacalna, dług tego kraju stał się nieznosny – wyniósł wówczas 80 mld euro. Było to skutkiem nadmiaru pożyczek w wielkim stopniu zaciągniętych w latach 1976-1983 przez dyktaturę wojskową i podpadających pod miano długu haniebnego. Wierzycieli nic to nie obchodziło – żądali, aby Argentyna go spłaciła, a jeśli tego nie uczyni, to zakażą jej dostępu do rynków finansowych.

Argentyna dobrze się trzyma, choć przepowiadano jej katastrofę. W latach 2003-2009 gospodarka argentyńska odnotowała wzrost gospodarczy oscylujący między 7 a 9%. W latach 2002-2005 państwo to zaproponowało swoim wierzycielom wymianę papierów wartościowych na nowe, o wartości niższej o 40%. Ponad $\frac{3}{4}$ wierzycieli uznało, że trzeba na to się zgodzić. Później rząd argentyński wystąpił z inicjatywą nowych rokowań, które w 2009 r. doprowadziły do nowej wymiany obligacji u 67% pozostałych wierzycieli. Nadal nie doszło jednak do porozumienia w sprawie 8% obligacji, których spłata jest zawieszona od 2001 r. Sępie fundusze starają się doprowadzić dziś do ich spłacenia i grożą, że doprowadzą Argentynę do nowej niewypłacalności [11].

DŁUG ROŚNIE, GOSPODARKA SIĘ KURCZY

Wierzyciele, zgrzytając zębami, godzą się zatem na to, że posiadane przez nich obligacje tracą na wartości. A przecież tak właśnie stało się w wyniku konferencji międzynarodowej, która obradowała w Londynie w latach 1951-1952 w sprawie zmniejszenia zadłużenia Republiki Federalnej Niemiec. Ówczesne debaty przypominają obecne debaty dotyczące Grecji, poczynając od sprzeczności między „zasadami” a zdrowym rozsądkiem gospodarczym.

„W grę wchodzi miliardy dolarów”, donosił Paul Heffernan, dziennikarz, który śledził tamte debaty dla New York Times. „Nie chodzi jednak tylko o pieniądze. Konferencja w pałacu Lancaster House przede wszystkim będzie dotyczyła jednej z żywotnych zasad międzynarodowego kapitalizmu: świętości umów międzynarodowych” (24 lutego 1952 r.). Zatroškani o nią negocjatorzy – głównie amerykańscy, brytyjscy, francuscy i niemieccy – wysłuchali jednak argumentów negocjatorów niemieckich. W liście z 6 marca 1951 r. kanclerz Konrad Adenauer wezwał swoich partnerów, aby „wzięli pod uwagę sytuację gospodarczą Republiki Federalnej”, a „zwłaszcza fakt, że ciężar długu rośnie, a gospodarka się kurczy”. Jak podsumował to ekonomista Timothy W. Guinnane, wszyscy zgodzili się szybko, że „redukcja spożycia w Niemczech nie stanowi właściwego rozwiązania, gwarantującego spłatę długu” [12].

Wreszcie 27 lutego 1953 r. podpisano porozumienie. Przewidywało ono zmniejszenie o co najmniej 50% sum, które Niemcy pożyczyły w okresie międzywojennym, 5-letnie moratorium na spłatę pozostałych długów i odłożenie sine die spłat długów wojennych, których można było żądać od rządu w Bonn – Eric Toussaint z Komitetu na rzecz Anulowania Długu Trzeciego Świata (CADTM) ocenia, że w sumie długi niemieckie zredukowano o 90% [13] – oraz możliwość spłaty przez Niemcy we własnej walucie i określenie limitu sum przeznaczonych na obsługę długu (5% wartości niemieckiego eksportu) i stopy procentowej (również 5%). To nie wszystko. W trosce o to, precyzował Heffernan, aby „takie porozumienie stanowiło jedynie prelude do wysiłków zmierzających do pobudzenia wzrostu gospodarczego Niemiec”, państwa-wierzyciele zapewniły im rynki zbytu i zrezygnowały ze sprzedaży swoich własnych produktów Republiki Federalnej. Zdaniem historyka gospodarki niemieckiej Albrechta Ritschla posunięcia te stały się „finansowym fundamentem niemieckiego cudu gospodarczego” lat 50 [14].

Od kilku lat Syriza domaga się zwołania podobnej konferencji. Wydaje się jednak, że w instytucjach brukselskich podziela się

pogląd Leonida Bershidsky'ego, że „Niemcy zasługiwały na to, aby zmniejszono im ciężar długu, a Grecja na to nie zasługuje”. W artykule opublikowanym 27 stycznia 2015 r. ten dziennikarz z grupy Bloomberg tak tłumaczy swoje stanowisko: „Powodem, dla którego Niemcom Zachodnim zredukowano dług, było to, że Republika Federalna miała stać się szansem pierwszej rangi w walce z komunizmem. (...) Rządy niemieckie, które skorzystały z takich posunięć, były zdecydowanie antymarksistowskie.”

W programie Syrizy nie ma nic „marksistowskiego”. Partia ta postuluje formę umiarkowanej socjaldemokracji, która jeszcze parę dziesięcioleci temu była powszechnym zjawiskiem w Europie. Wydaje się jednak, że od Berlina do Brukseli stała się ona nie do zniesienia.

Autorstwo: Renaud Lambert

Tłumaczenie: Zbigniew M. Kowalewski

Źródło: Monde-Diplomatique.pl

PRZYPISY

[1] Opieram się tu na badaniach C. Reinhart i K. Rogoffa cytowanych w suplemencie ze stycznia 2012 r. do wydawanego w Amiens czasopisma Fakir.

[2] LCI, 4 lutego 2015 r., New York Times International, 31 stycznia i 1 lutego 2015 r. oraz BBC, 30 grudnia 2014 r.

[3] Korzystam tu z prac E. Toussaint i R. Vivien dla CADTM, www.cadtm.org

[4] UNCTAD, „The Concept of Odious Debt in Public International Law”, Discussion Papers nr 185, 2007.

[5] Zob. E. Toussaint, „Une ‘dette odieuse’”, Le Monde diplomatique, luty 2002 r.

[6] Podobnie jak w przypadku Francji. Zob. J. Gadrey, „Faut-il vraiment payer toute la dette?”, Le Monde diplomatique,

październik 2014 r.

[7] Zob. D. Millet, E. Toussaint, Kryzys zadłużenia i jak z niego wyjść, Warszawa, Książka i Prasa 2012.

[8] Cyt. za R. Gott, Cuba. A New History, Yale, Yale University Press 2004.

[9] A. Tamen, „La doctrine de la dette «odieuse» ou l'utilisation du droit international dans les rapports de puissance”, referat wygłoszony 11 grudnia 2003 r. w Amsterdamie na trzecim kolokwium CADTM poświęconym prawu międzynarodowemu.

[10] Chodzi o osławione pożyczki rosyjskie, których obligacje przechowywało wielu ciułaczy francuskich i które Rosja spłaciła na sumę 400 mln dolarów w wyniku porozumienia francusko-rosyjskiego zawartego w 1996 r.

[11] Zob. M. Weisbrot, Argentyna przeciwko sępom”, Le Monde diplomatique – Edycja polska, listopad 2014 r.

[12] T.W. Guinnane, „Financial Vergangenheitsbewältigung: The 1953 London Debt Agreement”, Paper nr 880, Economic Growth Center, Yale University, New Haven, styczeń 2004 r.

[13] Wywiad z M. Bailly, „Restructuration, audit, suspension et annulation de la dette”, przeprowadzony przez E. Toussaint, 19 stycznia 2015 r., www.cadtm.org.

[14] A. Ritschl, „Germany was Biggest Debt Transgressor of 20th Century”, 21 czerwca 2011 r., www.spiegel.de.