



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS



PAŃSTWA NOTORYCZNEGO KRYZYSU

PROBLEMY GOSPODARCZE I SPOŁECZNO-POLITYCZNE
WŁOCH, HISZPANII I GRECJI W LATACH 2008–2020

MACIEJ PAWŁOWSKI

PAŃSTWA NOTORYCZNEGO KRYZYSU

PROBLEMY GOSPODARCZE I SPOŁECZNO-POLITYCZNE

WŁOCH, HISZPANII I GRECJI W LATACH 2008–2020

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

PAŃSTWA NOTORYCZNEGO KRYZYSU

Problemy gospodarcze i społeczno-polityczne
Włoch, Hiszpanii i Grecji w latach 2008–2020

MACIEJ PAWŁOWSKI

WARSZAWA 2022

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2022

Grafika na okładce
Gmory/shutterstock.com

Redakcja techniczna i projekt okładki
Dorota Dołęgowska

Redakcja tekstu
Maria Konopka-Wichrowska

Korekta
Katarzyna Staniewska

ISBN 978-83-67487-00-9

e-ISBN 978-83-67487-01-6

Wydawca
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych,
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
www.pism.pl

Druk
Centrum Poligrafii Sp. z o.o.
ul. Michała Spisaka 37, 02-495 Warszawa

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	7
Południe sprzed kryzysu.....	9
Włochy – ekonomiczny gigant z niestabilnymi rządami	11
Hiszpania – 15 lat prosperity, 28 lat „grubej kreski”	14
Grecja – raj inwestycyjno-turystyczny i kreatywna księgowość ..	18
Kryzys gospodarczy.....	23
Pęknięcie baniek spekulacyjnych i problemy ze wspólną walutą. .	24
Włochy – odpływ inwestycji zagranicznych i załamanie eksportu	26
Hiszpania – katastrofa sektora budowlanego	27
Grecja – fiasko kreatywnej księgowości	29
Polityka antykryzysowa	33
Włochy – od <i>austerity</i> do stymulacji	37
Hiszpania – od fiaska stymulacji przez <i>austerity</i> do obietnic nowej stymulacji.	43
Grecja – różne odcienie polityki oszczędności.....	47
COVID-19 jako nowa odsłona kryzysu	52
Włochy – pierwsza europejska ofiara pandemii	55

Hiszpania – kryzys sanitarny jako okazja do spełnienia obietnic lewicowego rządu	58
Grecja – prymus w walce z pandemią	62
Kryzys społeczno-polityczny	65
Kryzys migracyjny	66
Włochy – między otwartą a dyskretną walką z migracją	70
Hiszpania – polityka otwartych drzwi i wyjątki od niej	75
Grecja – dramat kraju tranzytowego	79
Dekompozycja scen politycznych	83
Włochy – koniec systemu dwóch bloków wyborczych	84
Hiszpania – nowi gracze, wzrost polaryzacji politycznej i rozkwit separatyzmu katalońskiego	95
Grecja – nowa lewica w miejsce starej i ewolucja prawicowych planktonów	107
Polityka europejska	115
Włochy – eurosceptycyzm jako narzędzie w negocjacjach z UE ..	118
Hiszpania – zawsze w unijnym głównym nurcie	121
Grecja – długie, ale skuteczne wstawanie z kolan	125
Polityka zagraniczna	129
Włochy – aktywny śródziemnomorski gracz, partner USA, Chin i Rosji	130
Hiszpania – kulturalna potęga o globalnych ambicjach	136
Grecja – uczestnik rywalizacji o dominację we wschodniej części Morza Śródziemnego	142
Podsumowanie	148
Bibliografia	152

WSTĘP

Niniejsza książka stanowi podsumowanie mojej pracy w latach 2018–2020 na stanowisku analityka ds. Europy Południowej w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Zajmowałem się wówczas polityką tzw. państw PIGS, czyli Portugalii, Włoch, Grecji i Hiszpanii, które w największym stopniu dotknął kryzys gospodarczy 2008 r.

Skoro zajmowałem się tymi wszystkimi państwami, dlaczego moja książka nie dotyczy problematyki portugalskiej? Przecież oprócz kryzysu 2008 r. kraj ten łączy z pozostałymi trzema wiele rzeczy. W XX w. doświadczył prawicowej dyktatury, po jej obaleniu wstąpił w struktury NATO i UE, aktywnie pozyskiwał fundusze unijne, a poza tym niewątpliwie leży na południu Europy. Dokonałem tego wyboru w pełni świadomie. Główna teza opracowania brzmi następująco: Włochy, Hiszpania i Grecja od 2008 r. pozostają w permanentnym kryzysie gospodarczym, społecznym i politycznym, jednak w dalszym ciągu odgrywają ważne role w UE i wśród państw basenu Morza Śródziemnego. W przypadku Portugalii teza ta byłaby niemożliwa do potwierdzenia z trzech powodów. Po pierwsze, kraj ten wyszedł z kryzysu gospodarczego zapoczątkowanego w 2008 r. Rządzący Portugalią od 2015 r. socjaliści pozyskali dużo

bezpośrednich inwestycji zagranicznych, pobudzili konsumpcję przez odejście od polityki oszczędności oraz zrefinansowali część zadłużenia kraju. Dlatego w latach 2016–2019 wzrost PKB wynosił średnio 2,5% rocznie, deficyt budżetowy w 2019 r. – zaledwie 0,2% PKB, a bezrobocie osiągnęło poziom jedynie 6,2%. Po drugie, scena polityczna tego kraju nie przeszła procesu dekompozycji. W dalszym ciągu dominują na niej Partia Socjalistyczna i Partia Socjaldemokratyczna (wbrew nazwie będąca ugrupowaniem centroprawicowym). Po trzecie, Portugalia jest krajem peryferyjnym w Europie i zarówno przed kryzysem z 2008 r., jak i po jego zakończeniu nie odgrywała ważnej roli w polityce – ani międzynarodowej, ani europejskiej. Nie miała zresztą takich aspiracji.

Ktoś dociekliwy może zadać jeszcze inne pytanie. Mianowicie dlaczego, pisząc o południu Europy, ograniczam się do wybranych trzech państw? Czemu nie wspominam o Francji, krajach byłej Jugosławii, Malcie i Cyprze? Otóż w moim przekonaniu Francja, mimo że wiele łączy ją z europejskim Południem i zdarza się jej aspirować do miana lidera tej grupy, faktycznie do niej nie należy. Jest ona krajem leżącym niemal w sercu UE, pewnego rodzaju pomostem między unijnym Południem a Północą, na tyle zamożnym i istotnym dla polityki międzynarodowej, że wkładanie go w jakąś szerszą geograficzną grupę byłoby dla niego umniejszające. Państwa byłej Jugosławii, ze względu na historię i związane z nią problemy, zaliczane są do Europy Środkowej, chociaż pod względem geograficznym znajdują się na południu kontynentu. Z kolei Cypr i Malta są zbyt małe, by mogły być porównywane do Włoch, Hiszpanii czy Grecji.

Jeżeli moja argumentacja Państwa przekonała lub choćby zaintrygowała, to nie pozostaje mi nic innego, niż życzyć Państwu owocnej lektury.

POŁUDNIE SPRZED KRYZYSU

Przed kryzysem 2008 r. Włochy, Hiszpania i Grecja wielu ludziom mogły wydawać się rajem na ziemi. Sektor turystyczny tych państw w pełni wykorzystywał ich naturalne przewagi: śródziemnomorski klimat, dostęp do morza, piękne krajobrazy, liczne zabytki, bogatą historię, pyszną i zdrową kuchnię oraz towarzyski, ekstrawertyczny charakter mieszkańców. Ponadto od zakończenia II wojny światowej kolejne pokolenia Włochów, Hiszpanów i Greków doświadczały sukcesywnej poprawy poziomu życia. W latach 1960–2008 PKB per capita wzrósł w tych krajach 50–80-krotnie. Różnice w rozwoju społeczno-ekonomicznym w stosunku do bogatych państw północnej Europy zmniejszały się dzięki funduszom strukturalnym UE do tego stopnia, że Włochy w 2001 r. osiągnęły poziom PKB czyniący je płatnikiem netto unijnego budżetu. Hiszpania i Grecja wciąż pozostają beneficjentami netto. Szczególnie dobrym okresem dla tych państw były lata 90. i początek XXI w. W latach 90. uporały się one z problemem inflacji, będącym zgorą ich gospodarek od połowy siódmej dekady. Natomiast na przełomie XX i XXI w. osiągnęły relatywnie niskie wskaźniki bezrobocia. Przeciętny Włoch, Hiszpan i Grek był wtedy w stanie bez większych problemów znaleźć pracę, utrzymać ją i regularnie dostawać podwyżki większe niż wskaźnik inflacji. Ponadto dobra sytuacja ekonomiczna pozwoliła rozbudować

system świadczeń socjalnych. Wszystkie te czynniki spowodowały, że Włochy, Hiszpania i Grecja zaczęły budzić zainteresowanie obywateli państw Afryki, Bliskiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowej i Wschodniej. Jednak przed 2015 r. migracja miała charakter kontrolowany, a przybyłe osoby wypełniały luki na rynku pracy, wykonując zawody, których nie chcieli się podjąć rdzenni mieszkańcy.

Hiszpania, Włochy i Grecja przez lata mierzyły się z podobnymi problemami politycznymi, które jednak przed kryzysem 2008 r. nie wpływały w widoczny sposób na poziom życia obywateli. Korupcja i klientelizm – pod warunkiem że ich skala nie przewyższała zwyczajowo przyjętych norm, np. jeśli suma wręczonych łapówek nie przekraczała 10% wartości przetargu – były tam tolerowane. Podobnie kwestia przestępczości zorganizowanej, często zresztą związanej z korupcją, nie bulwersowała większości społeczeństwa. Kryzysy polityczne traktowano jako rozrywkę, równie pasjonującą jak piłka nożna. Sceny polityczne porządkował klasyczny podział na prawicę i lewicę z wieloletnimi, niemal niezmiennymi liderami po obu stronach oraz z rozwiniętymi kanałami komunikacji między nimi. Jednocześnie przez większość okresu prosperity państwa te unikały rozliczenia dziedzictwa panujących w nich w XX w. prawicowych dyktatur. Nie rozliczono też działalności lewicowych ruchów ekstremistycznych, która jednak wygasła w końcu lat 80. We Włoszech i w Hiszpanii funkcjonowały też ruchy separatystyczne, niemające jednak realnej szansy na wcielenie w życie swoich postulatów.

Słabości krajowych polityków skłaniały obywateli do entuzjastycznej postawy wobec integracji europejskiej. Zakładali oni bowiem, że presja europejskich elit jest konieczna do wymuszenia na rządach ich krajów odpowiedzialnego zarządzania. Od swoich

przedstawiciele oczekiwali przede wszystkim skuteczności w negocjacjach budżetowych UE, z czego zresztą ci się wywiązywali. Jednocześnie kraje te odgrywały ważną, choć nie główną rolę na arenie międzynarodowej w ramach południowej flanki NATO i wywierały znaczący wpływ na politykę innych państw basenu Morza Śródziemnego.

WŁOCHY

– EKONOMICZNY GIGANT Z NIESTABILNYMI RZĄDAMI

Pomimo porażki w II wojnie światowej Włochy zyskały na jej zakończeniu, będąc m.in. beneficjentem planu Marshalla. Obawa o to, że kraj, w którym istniała silna i masowo popierana partia komunistyczna, znajdzie się w strefie wpływów sowieckich, skłaniała USA do inwestowania w jego odbudowę. Pozycja języczka u wagi w stosunkach międzynarodowych pozwalała Włochom budować korzystne relacje handlowe zarówno z innymi państwami kapitalistycznymi, jak i z blokiem socjalistycznym oraz z grupą państw niezaangażowanych. We Włoszech powstało też wiele firm, takich jak ENI, FIAT, Pirelli, AIR Italia, Ferrari, Porsche, Alfa Romeo czy też Emporio Armani, które wyrosły na globalnych gigantów w swoich branżach. W konsekwencji do 2008 r. włoska gospodarka tylko dwukrotnie wpadła w recesję (w latach 1975 i 1993), która zresztą w obydwu przypadkach miała charakter techniczny. W latach 1960–2008 PKB per capita Włoch zwiększył się z 804 do 40,8 tys. dol. W związku z globalnym kryzysem paliwowym na przełomie lat 70. i 80. kraj dopadł kryzys inflacyjny. W jego szczytowym momencie w 1980 r. ceny wzrosły aż o 21% w skali roku. Jednak od tamtej pory inflacja zaczęła sukcesywnie maleć, osiągając poziom

5–10% w latach 1985–1994 i poniżej 5% od 1995 r. Kulminację prosperity stanowiły lata 2000–2008. W tym czasie średnie roczne wynagrodzenie zwiększyło się aż o 27%, z poziomu 21,2 tys. do 27 tys. euro – co roku o 3–5%, gdy wzrost cen w tamtym okresie wynosił 1–3%. Jednocześnie w prawie całej powojennej historii Włoch nie występował problem wysokiego bezrobocia. Rzadko kiedy jego wskaźnik przekraczał 10%.

Powojennemu rozwojowi gospodarczemu Włoch nie zaszkodziły nawracające kryzysy polityczne. W latach 1945–2008 kolejne rządy trwały średnio po 10 miesięcy. Działo się tak, chociaż w latach 1946–1994 włoska polityka była zdominowana przez jedną partię – Chrześcijańską Demokrację (Democrazia Cristiana – DC), a w 1994–2008 komitety wygrywające wybory zdobywały większość wystarczającą do samodzielnego rządzenia. W pierwszym przypadku rządy upadały z powodu kłótni między koteriami w DC, a w drugim ze względu na konflikty między partiami politycznymi wewnątrz bloków centroprawicy i centrolewicy. Wyjątki w tym zakresie stanowiły rządy Silvio Berlusconi. Ten były biznesmen, znany z afer korupcyjnych i ekscentrycznych zachowań, potrafił utrzymać stanowisko premiera w latach 2001–2006 oraz na początku kryzysu 2008–2011 jako lider koalicji ugrupowań prawicowych i centroprawicowych. Jednocześnie sprzeciw wobec polityki i samej postaci Berlusconi stanowił główne spoiwo porozumienia partii lewicowych i centrolewicowych, których liderzy zmieniali się przez cały omawiany okres. Decydujący okazywał się głos polityków wywodzących się ze środowiska DC, która podobnie jak inne powojenne partie została rozwiązana w 1994 r. po ujawnieniu afery Tangentopoli. Niniejszy skandal odsłonił powiązania korupcyjne między wszystkimi ówczesnymi partiami znajdującymi się w parlamencie i doprowadził do ich rozpadu. Jednak ich członkowie, często

zaawansowani wiekiem, kontynuowali kariery pod nowymi szyldami. Sam Berlusconi swój sukces polityczny zawdzięczał między innymi temu, że przed aferą Tangentopoli nie był aktywnym politykiem, tylko przedsiębiorcą. Stałymi elementami jego centroprawicowej koalicji były również dwa ugrupowania antysystemowe o częściowo sprzecznym programie: Sojusz Narodowy (AN) i Liga Północna. AN zabiegał o poparcie elektoratu pragnącego centralizacji władzy i z sentymentem wspominającego czasy dyktatury faszystowskiej, złożonego głównie z mieszkańców południa kraju. Wśród liderów partii znajdowała się nawet wnuczka duce – Alessandra Mussolini. Z kolei Liga Północna, reprezentując mieszkańców zamożnych północnych regionów, dbała o rozszerzanie zakresu ich autonomii. W 1999 r. przeprowadziła nawet, zignorowane przez ówczesny centrolewicowy rząd, referendum w sprawie niepodległości Padanii – nowego państwa, które miało powstać w wyniku secesji północy. Berlusconi był w stanie połączyć partie reprezentujące te dwie spreczne tendencje, zyskując w ten sposób dla swojego bloku głosy zarówno mieszkańców północy, jak i południa, a przy okazji nie rozwiązując problemów żadnej z tych grup.

Pomimo notorycznych zmian rządów Włochy po II wojnie światowej stały się ważnym graczem w polityce międzynarodowej. W 1949 r. były jednym z założycieli NATO, w 1958 r. – UE, a w 1975 r. grupy G-7, zrzeszającej najbogatsze państwa na świecie. Potrafiły jednocześnie zarówno utrzymywać sojusz z USA, jak i być istotnym partnerem dla Związku Sowieckiego, potem Rosji, oraz państw północnej Afryki z Libią i Egiptem na czele. Ponadto włoska *soft power* wzmocniona jest przez obecność, w charakterze enklawy, państwa Watykan i przez wypracowanie z nim partnerskiej współpracy. Co prawda osoby o przekonaniach antyklerykalnych mogą uznać, nie bez racji, że przekłada się to na wpływ Kościoła

rzymskokatolickiego na sytuację wewnętrzną, jednak nie można zapominać, że język włoski stanowi globalny język komunikacji duchowieństwa, a siła Kościoła zwiększa możliwości oddziaływania Włoch na politykę międzynarodową. Co ciekawe, ważną rolę w historii świata odegrała również Komunistyczna Partia Włoch (PCI), która w 1981 r., w odpowiedzi na wprowadzenie w Polsce stanu wojennego, zerwała stosunki z ZSRR. Gest ten stanowił „kropkę nad i” w trwającej od połowy lat 70. transformacji partii marksistowsko-leninowskiej w euro-komunistyczną. Wolta włoskich komunistów była bardzo ważnym zjawiskiem w rywalizacji międzywojennej, ponieważ zmniejszyła wpływy ZSRR w świecie zachodnim.

Przez cały okres powojenny Włochy były również aktywne w polityce europejskiej. Od 1958 r. włoscy politycy dwukrotnie pełnili funkcje przewodniczącego KE, 17-krotnie wiceprzewodniczącego i aż 34-krotnie komisarzy. Ponadto Włochy miały do dyspozycji fundusze strukturalne UE: w latach 1988–1999 w wysokości 29,1 mld ECU, a w latach 2000–2006 – 29,6 mld euro. Jednocześnie, obok Francji, to one miały największy wpływ na kształtowanie polityki UE względem jej południowego sąsiedztwa.

HISZPANIA

– 15 LAT PROSPERITY, 28 LAT „GRUBEJ KRESKI”

Co prawda frankistowska Hiszpania nie była beneficjentem planu Marshalla, jednak w ramach normalizacji relacji z Zachodem od 1951 r. otrzymywała amerykańską pomoc rozwojową. W połączeniu z trwającą od końca lat 50. liberalizacją gospodarki, polegającą na przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz turystów z innych krajów, doprowadziło to do wieloletniego

boomu ekonomicznego. Okres dynamicznego wzrostu gospodarczego został przedłużony za pomocą funduszy strukturalnych UE przyjmowanych przez Hiszpanię od 1988 r. W konsekwencji, w latach 1961–2007, jej gospodarka, podobnie jak włoska, tylko dwukrotnie wpadła w techniczną recesję (1981 i 1993). Ponadto w latach 1960–2008 PKB per capita kraju wzrósł z 396 do 35,4 tys. dol. Z powodu globalnego kryzysu paliwowego długiem głównym problemem hiszpańskiej gospodarki była inflacja, która w 1977 r. wyniosła aż 23%. Jednakże stopniowo malała i w latach 1987–1994 utrzymywała się już na poziomie 5–10%, a od 1995 r. spadła poniżej 5%. Przeprowadzana na przełomie lat 80. i 90. restrukturyzacja nierentownych przedsiębiorstw państwowych przyniosła wzrost bezrobocia – w szczytowym roku 1994 aż do 24,2%. W późniejszych latach było ono już zdecydowanie niższe – w 2007 r. osiągnęło zaledwie 8,2%. Podobnie jak w przypadku Włoch, w pierwszej dekadzie XXI w. poziom życia ludności był najwyższy. W latach 2000–2009 przeciętne roczne wynagrodzenie zwiększyło się z 26,9 tys. do 29,4 tys. euro.

Dla Hiszpanii, inaczej niż dla większości państw europejskich, najważniejszym wydarzeniem politycznym XX w. nie była II wojna światowa (Hiszpania w niej nie uczestniczyła), tylko wojna domowa lat 1936–1939. Po jej zakończeniu do 1975 r. krajem rządził dyktator – gen. Francisco Franco. Stosunek do wojny domowej i do jego rządów stanowił linię podziału społeczeństwa przez trzy dekady po upadku frankizmu. Jednak przez 28 lat politycy nie podejmowali próby rozliczeń. Ich postawa była rezultatem tzw. paktów z Moncloa – tajnego porozumienia zawartego w 1977 r. między liberalnym skrzydłem władzy i opozycją demokratyczną. Jego kluczowym elementem była amnestia dla uczestników wojny domowej (obydwu stron), działaczy opozycji oraz funkcjonariuszy reżimu. Czasy wojny i frankizmu „odkreślono grubą kreską” i rozpoczęto