



Bez pośpiechu – Niemcy wobec rozszerzenia strefy euro

Sebastian Płóciennik

Niemcy nie są zainteresowani szybkim rozszerzeniem strefy euro, wskazując na gospodarcze słabości lub brak woli politycznej po stronie kandydatów. Ważniejszą przyczyną może być jednak zamiar dokończenia reform obszaru walutowego – niełatwy do pogodzenia z rozszerzeniem. Na kalkulacje RFN wpływa również przekonanie, że po brexicie podział UE na strefę euro i zwolenników płytszej integracji przestaje mieć istotne znaczenie polityczne.

Niemcy należą do największych beneficjentów integracji monetarnej w UE, ale jednocześnie trudno ich zaliczyć do zwolenników szybkiego rozszerzania strefy euro. Gdy we wrześniu 2017 r. ówczesny szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zaproponował przyjęcie wspólnej waluty przez pozostałych uczestników integracji w ciągu kilku nadchodzących lat, w RFN podniosły się głosy krytyki. Przyspieszenie procesu mogłoby – ze względu na słabości niektórych kandydatów – doprowadzić do powtórki greckiego kryzysu sprzed niemal dekady. Poza tym Niemcy uważają, że bezcelowe jest naciskanie na nieprzekonane społeczeństwa, np. Szwecji, Czech i Polski (zob. wykres 1), by skłonić je głębszej integracji.

Te same argumenty wybrzmiały ponownie latem 2020 r., gdy za sprawą [przyjęcia Bułgarii i Chorwacji do mechanizmu stabilizacji kursowej ERM2](#) zaczęto mówić o [ożywieniu procesu rozszerzenia](#). Ostrożna kalkulacja Niemiec w odniesieniu do przyjmowania nowych członków do unii walutowej jest jednak dużo bardziej skomplikowana i wielowątkowa.

Niedokończona strefa. Dla RFN głównym wyzwaniem jest obecnie sytuacja wewnątrz wspólnego obszaru walutowego. Określa ją podział na prosperującą północ oraz trapiące stagnacją, bezrobociem i wysokim zadłużeniem południe, pogłębiany dodatkowo przez kryzys pandemiczny. Strefę spaja dziś przede wszystkim [ekspansywna polityka Europejskiego Banku Centralnego \(EBC\)](#), który skupuje obligacje emitowane przez państwa południa i w ten sposób pozwala im utrzymać stabilność finansową.

Polaryzacja gospodarcza przekłada się na spory polityczne wewnątrz strefy. Dotyczą one np. reguł dyscypliny fiskalnej.

Te obowiązujące dotychczas są krytykowane przez Francję i państwa południa jako zbyt sztywne, by umożliwiały szybkie zwiększanie wydatków w czasach kryzysów. Z kolei państwa północy – z Niemcami włącznie – uważają obecne reguły za nieskuteczne wobec państw łamiących dyscyplinę. Kolejny spór dotyczy zarządzania długiem publicznym. Zaostrzyła go ostatnio propozycja Włoch z listopada 2020 r., by EBC umorzył obligacje zakupione w trakcie pandemii. Na politycznej agendzie jest ponadto finalizacja unii bankowej, zwłaszcza wprowadzenie [kontrowersyjnego ubezpieczenia depozytów](#).

Niemcy oczekują zatem żmudnych negocjacji w ramach strefy. Nowi członkowie oznaczaliby w tej skomplikowanej grze dodatkowe ryzyko polityczne. W RFN spada np. przekonanie, że wszyscy kandydaci z Europy Środkowej poparliby wolnorynkowy kierunek zmian i restrykcyjne podejście do finansów – choćby ze względu na wzrost popularności interwencjonizmu państwowego w regionie. Więcej uwagi zaczyna się również poświęcać temu, że gospodarki Europy Środkowej są strukturalnymi dłużnikami z ujemnym wskaźnikiem NIIP (międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto), co czyni je potencjalnie zainteresowanymi łagodniejszym traktowaniem dłużników. Niemcy z dodatnim bilansem sięgającym równowartości 70% PKB (ok. 2,5 bln euro) są natomiast zwolennikami twardych reguł chroniących interesy wierzycieli. Będą więc promować raczej upadłość państw-dłużników zamiast restrukturyzacji ich długów, a także politykę niskiej inflacji, stabilności budżetowej czy ograniczania mechanizmów transferowych.

Mniej obaw o różnicowanie integracji. Od początku integracji polityka europejska RFN dążyła do tego, by

BIULETYN PISM

funkcjonalne zróżnicowanie, często konieczne dla pogłębienia współpracy, traktować jako przejściowe i utrzymywać w ramach jedności politycznej i decyzyjnej. Model ten nazwano „otwartą awangardą”. W przypadku podziału na strefę euro i pozostałe państwa UE z czasem zaczęły narastać obawy, czy wystarczy on, by utrzymać tak pojmowaną spójność integracji.

Ich źródłem była głównie Wielka Brytania: państwo korzystające z opcji *outs* w integracji monetarnej, a jednocześnie będące drugą pod względem wielkości gospodarką UE i finansowym centrum kontynentu. Zjednoczone Królestwo kontestowało wizję politycznej integracji, stając się coraz istotniejszym punktem odniesienia dla państw niechętnych pogłębieniu współpracy w ramach wspólnych instytucji. Obawy te zdawały się potwierdzać po poprzednim kryzysie finansowym, gdy Zjednoczone Królestwo zawetowało w 2011 r. tzw. pakt fiskalny służący przeforsowaniu dyscypliny finansowej, oraz gdy w 2016 r. wywalczyło zapewnienie UE o „wielowalutowym” charakterze integracji. Wizja alternatywnej wobec euro platformy politycznej w ramach Unii zyskiwała na znaczeniu. Pomysłem na jej osłabienie było zaoferowanie kandydatom dodatkowych zachęt finansowych do przyjęcia wspólnej waluty – trafił on resztą ostatecznie na listę propozycji Junckera z 2017 r.

Brexit diametralnie zmienił sytuację. Gospodarcza waga „strefy non-euro” skurczyła się z 29,2% udziału w PKB UE do zaledwie 14,5% (zob. wykres 2). Wyjście Wielkiej Brytanii zmieniło także relacje polityczne: szanse na blokowanie przez „non-euro” decyzji w głosowaniach większościowych spadły właściwie do zera. Tym samym problem zróżnicowania integracji przestał mieć strategiczne znaczenie z punktu widzenia Niemiec. Dominacja obszaru euro pozwala liczyć na „efekt grawitacyjny” – stopniowe przeciąganie nowych członków do unii walutowej ze względu na ryzyko politycznej marginalizacji i mniejsze szanse na przeforsowanie własnych interesów w UE.

Przekonanie Niemiec, by nie forsować politycznie rozszerzenia, wzmacniają argumenty gospodarcze. Podziału UE na strefę euro i resztę nie widać bowiem w statystykach pokazujących intensywność współpracy, np. w wymianie handlowej. Według danych Destatis między 2010 a 2019 r. obroty RFN z 19 państwami należącymi do strefy euro wzrosły o nieco ponad 30%. Największa dynamika – aż 73% – pojawiła się w relacjach z państwami Europy Środkowej:

Estonią, Litwą, Łotwą, Słowacją i Słowenią. W tym samym okresie – nawet z uwzględnieniem opuszczającej UE Wielkiej Brytanii – handel ze „strefą non-euro” urósł o 56%, przy czym w odniesieniu do państw z Europy Środkowej aż o 85,3%.

Wnioski. Ostrożny stosunek Niemiec do szybkiego rozszerzenia strefy euro był zapewne jednym z czynników decydujących o ostatecznym kształcie i wielkości pandemicznego „funduszu odbudowy” (Next Generation EU, NGEU) uzgodnionego w 2020 r. Gdyby zatarcie podziału na unię monetarną i pozostałą część Unii miało wyższą rangę, Niemcy skłaniałyby się ku postawieniu w lepszej sytuacji państw strefy euro lub należących do ERM2. W ten sposób pojawiłaby się presja na „non-euro”, by przyspieszyły przygotowania do przyjęcia wspólnej waluty. Do tego jednak nie doszło: fundusz ma charakter ogólnounijny, a dostęp do niego nie jest obwarowany – poza praworządnością – spełnianiem wymogów instytucjonalnych.

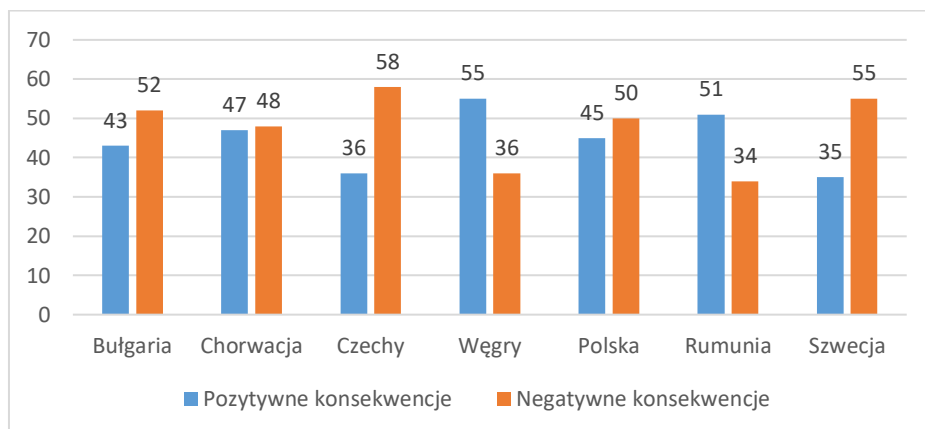
Państwa niechętnie szybkiemu przyjęciu wspólnej waluty (Szwecja, Czechy, Polska, w mniejszym stopniu Węgry) mogą uznać to za korzystne rozwiązanie i polityczne poparcie Niemiec dla utrzymania status quo. W swoich kalkulacjach będą jednak musiały uwzględnić fakt, że przewidziana w planie odbudowy emisja wspólnych obligacji i opcja wspólnych podatków stanowią de facto krok ku politycznej integracji, kontestowanej dotąd w związku z charakterem współpracy w unii monetarnej. Pogłębienie się zatem dokonuje – z euro lub bez niego. Ponadto wykreowana przez NGEU spójność integracji nie unieważnia kluczowych dla przyszłości UE reformy mechanizmów fiskalnych strefy euro i finalizacji unii bankowej – a na nie wpływ państw z własnymi walutami pozostaje bardzo ograniczony.

Podejście Niemiec oznacza również, że nie będzie ulgowego traktowania państw, które dążą do szybkiego przyjęcia euro (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia). Trudno się spodziewać, by w obecnej sytuacji mogły one liczyć na szczególne ułatwienia, o których mówił jeszcze w 2017 r. ówczesny szef Komisji Europejskiej. RFN będzie popierać twarde egzekwowanie kryteriów konwergencji związanych z poziomem inflacji i stóp procentowych oraz z sytuacją fiskalną, a także dostosowaniem przepisów prawa. Presja może dotyczyć także innych obszarów, np. jakości instytucji, skutecznej walki z korupcją, stabilności sektora bankowego. Z perspektywy RFN będzie to najlepsza metoda ograniczania ryzyka związanego z rozszerzeniem, a przy okazji da więcej czasu na dokończenie reform strefy euro.

BIULETYN PISM

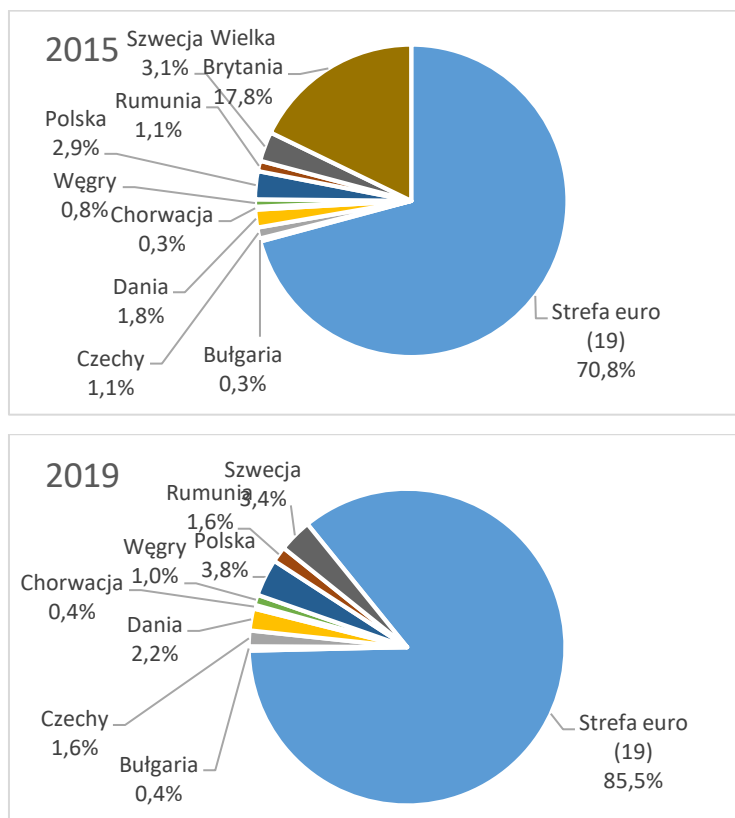
Aneks statystyczny

Wykres 1. „Jakie konsekwencje miałyby wprowadzenie euro w Twoim kraju: pozytywne czy negatywne?”. Ankieta Eurobarometer, lipiec 2020, odpowiedzi respondentów w procentach.



Źródło: European Commission, *Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency, Flash Barometer, nr 487, July 2020, s. 25.*

Wykres 2. Udział strefy euro i państw spoza strefy euro w produkcie krajowym brutto (PKB, ceny bieżące) UE, w procentach, 2015 i 2019 r.



Źródło: Eurostat.