



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 115 (1557), 23 listopada 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

## Strefy Schengen i euro w polityce europejskiej Bułgarii

Jakub Pierńkowski

*15 listopada Komisja Europejska (KE) wydała raport na temat postępów Bułgarii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji. Jego realizacja traktowana jest na forum Unii Europejskiej jako nieoficjalny warunek bułgarskiego członkostwa w strefie Schengen. Tymczasem Bułgaria, w obawie przed dalszą instytucjonalizacją podziałów w Unii, nasila starania o wejście do ERM II, uważanego za przedsiónek strefy euro. Chociaż władze Bułgarii nadały priorytet członkostwu w obu strefach, perspektywa osiągnięcia tych celów jest niepewna.*

Decydujący wpływ na kształt bułgarskiej polityki europejskiej ma premier Bojko Borisow – lider partii Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB) – który w maju br. po raz trzeci stanął na czele rządu. Wejście do koalicji rządowej Zjednoczonych Patriotów – sojuszu trzech partii nacjonalistycznych, niechętnych integracji europejskiej – nie przyniosło reorientacji tej polityki. W umowie programowej koalicjanci GERB uznali dalszą integrację europejską za priorytet. Prezydent Rumen Radew, urzędujący od stycznia br., jest postrzegany jako polityk bezstronny i cieszy się dużym autorytetem, mimo niewielkich prerogatyw urzędu. Między prezydentem a premierem nie ma istotnych rozbieżności w kwestiach polityki europejskiej.

**Brak perspektyw przystąpienia do Schengen.** Bułgaria w 2011 r. spełniła kryteria techniczne członkostwa w strefie Schengen, ale jej przystąpieniu przeciwnie były Holandia i Finlandia, obawiające się napływu pracowników. Chociaż Parlament Europejski i KE pozytywnie oceniły stan przygotowań Bułgarii, władze Niemiec, Holandii i Austrii zapowiedziały sprzeciw, spowodowany głównie negatywnymi nastrojami społecznymi potęgowanymi przez kryzys migracyjny. Formalnie państwa te powołują się na zagrożenia wspólnego bezpieczeństwa wewnętrznego wobec niedostatecznych osiągnięć Bułgarii w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i korupcji, w tym wśród służb granicznych. Kwestia wejścia do strefy Schengen nieoficjalnie wiązana jest na forum UE z potrzebą wypełnienia mechanizmu wsparcia i weryfikacji (CVM), ustanowionego w 2007 r. w celu wsparcia Bułgarii m.in. w walce z tymi zjawiskami. Ewaluacje CVM, publikowane przez KE zazwyczaj raz w roku, uznawały postępy za niewystarczające. Także autorzy raportu z listopada 2017 r., choć dostrzegają pozytywne zmiany, sygnalizują brak trwałego spełnienia któregośkolwiek z celów referencyjnych. Dodatkowo według Corruption Perception Index z 2016 r. – opracowanego przez Transparency International – Bułgaria jest najbardziej skorumpowanym państwem członkowskim UE. Otrzymała 41 na 100 pkt, podczas gdy Włochy uzyskały 47, a Rumunia – 48. Wyżej oceniono nawet państwa prowadzące negocjacje akcesyjne: Czarnogórę (46) i Serbię (42).

Władze Bułgarii argumentują, że państwa Schengen nie tylko nie rewanżują się jej za zaangażowanie w ochronę 259-kilometrowej zewnętrznej granicy UE z Turcją i za wysiłki na rzecz zatrzymania migracji, ale wręcz utrudniają ochronę granic zewnętrznych UE, uniemożliwiając bułgarskim służbom pełen dostęp do Systemu Informacyjnego Schengen. Tym samym Bułgaria zarzuca partnerom unijnym wybiórcze i jednostronne powoływanie się na zasadę solidarności. Dzieje się tak niezależnie od faktu, że w 2016 r. otrzymała 100 mln euro na uszczelnienie granicy i pomoc 100 funkcjonariuszy, a zahamowanie napływu

migrantów przez granicę bułgarsko-turecką jest skutkiem nie tyle działań bułgarskich, co realizacji porozumienia między Turcją i UE.

**Nominalna i realna konwergencja.** Według raportu Europejskiego Banku Centralnego z 2016 r. Bułgaria spełniała cztery z pięciu kryteriów konwergencji. Inflacja (-1%) i długoterminowe stopy procentowe (2,5%) były niskie. Deficyt sektora finansów publicznych wynosił 2,1%, a dług publiczny 26,7% PKB i choć narasta, jest daleki od progu 60%. Bułgaria nie uczestniczy jedynie w mechanizmie kursowym ERM II, ograniczającym maksymalne wahania kursu waluty narodowej wobec euro do  $\pm 15\%$ . W praktyce spełnia nawet surowsze wymogi, gdyż w 1997 r. bułgarska waluta lew została związana sztywnym kursem z marką niemiecką, a następnie z euro. Tymczasem wymagany udział w ERM II przed przyjęciem euro to co najmniej dwa lata.

Jednak obawy może budzić zdolność Bułgarii do zachowania stabilności gospodarczej po akcesji do strefy euro. Nadal jest to najbiedniejsze państwo członkowskie UE, mimo że jego gospodarka w 2016 r. rozwijała się w tempie 3,4%, a wzrost PKB w br. może wynieść 3,9%. PKB per capita wg parytetu siły nabywczej Bułgarii w 2016 r. wyniósł zaledwie 48% średniej UE, podczas gdy na Łotwie – w najuboższym państwie strefy euro – w momencie akcesji w 2014 r. osiągnął 64%. Wśród piętnastu najbiedniejszych regionów UE (NUTS 2) aż pięć leży w podzielonej na sześć regionów Bułgarii. Trzy z nich zamykają listę najbiedniejszych w UE.

**Polityczne uwarunkowania przyjęcia euro.** Od akcesji Bułgarii do UE w 2007 r. kolejne rządy zapowiadały starania o przyjęcie euro. Jednak nie podejmowały strategicznych decyzji, głównie ze względu na kryzys gospodarczy trwający wówczas w strefie i związane z tym obawy społeczne. Jednocześnie mieszkańcy Bułgarii pozostają podzieleni w kwestii wspólnej waluty. Według badań Eurobarometru z kwietnia br. 50% z nich popiera przyjęcie euro, a 45% jest przeciw (w Rumunii jest to 64% do 30%, na Węgrzech – 57% do 39%, w Chorwacji – 52% do 43%, w Polsce – 43% do 55%, a w Czechach – 29% do 70%). Równocześnie 56% mieszkańców Bułgarii uważa, że przyjęcie euro przyniesie więcej korzyści niż strat, a 26% jest przeciwnego zdania.

Rząd Borisowa traktuje przyjęcie euro jako zabezpieczenie na wypadek instytucjonalnego wyodrębnienia budżetu strefy euro i nowego podziału zredukowanych po brexicie funduszy strukturalnych. Stanowią one bowiem ok. 3% PKB, a ok. 90% inwestycji publicznych jest współfinansowanych przez UE. Dotychczas Bułgaria otrzymała ok. 10 mld euro i szacuje, że do 2020 r. otrzyma kolejne 10 mld. Dlatego rząd zapowiada przystąpienie do ERM II. Co prawda unika podawania wiążących terminów, ale sygnalizuje złożenie wniosku o przyjęcie, jeśli do końca 2017 r. uzyska pewność, że zostanie on zaakceptowany. Wymaga to bowiem zgody nie tylko Europejskiego Banku Centralnego, ale także ministrów finansów i prezesów banków centralnych państw strefy euro oraz uczestników ERM II.

Tymczasem obawy Bułgarii budzi stanowisko Austrii, wskazującej na ryzyko powtórzenia scenariusza kryzysu w krajach PIGS (Portugalia, Włochy, Grecja i Hiszpania), które spełniły nominalne kryteria konwergencji, ale nie utrzymały ich po akcesji. Upolitycznianie w UE decyzji o rozszerzeniu strefy euro krytykował m.in. bułgarski minister finansów Władisław Goranow w czasie spotkania z komisarzem ds. euro i dialogu społecznego Valdisem Dombrovskisem. Jednak poparcie polityczne starań o przystąpienie do strefy euro, jakie premier Borisow uzyskał od dwóch największych państw UE podczas wizyt w Berlinie i Paryżu w czerwcu br., wskazuje, że zablokowanie wejścia Bułgarii do ERM II jest mało prawdopodobne.

**Wnioski i perspektywy.** Bułgaria ma niewielkie szanse na przystąpienie do strefy Schengen w najbliższych latach. Głównym powodem jest niechęć niektórych społeczeństw zachodnioeuropejskich do poszerzania strefy, pogłębiana przez kryzys migracyjny. Szczególnie nieprzejednana jest Holandia. Dotyczy to nie tylko akcesji Bułgarii, ale także skuteczniej od niej walczącej z korupcją Rumunii. Dalsza motywowana politycznie blokada rozszerzenia strefy Schengen jest niekorzystna także dla Polski. Utrwała bowiem podziały wewnątrz UE i utrudnia ściślejszą współpracę w regionie Europy Środkowej.

Ze względu na spełnienie czterech z pięciu kryteriów konwergencji i obowiązujący sztywny kurs lewa przystąpienie Bułgarii do ERM II, a następnie do strefy euro jest obecnie kwestią decyzji politycznej. Jej podjęciu może sprzyjać pierwsza bułgarska prezydencja w Radzie UE w I półroczu 2018 r., szczególnie gdy docenią ją także państwa dotąd sceptyczne wobec Bułgarii. Jednak nawet przy założeniu rychłego przystąpienia do ERM II decyzja o przyjęciu wspólnej waluty będzie zależała od wyniku debaty o reformie strefy euro, koniunktury gospodarczej UE i Bułgarii, a także od poparcia społeczeństwa bułgarskiego dla wspólnej waluty i dla partii politycznych w perspektywie wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2021 r. Nie można także wykluczyć, że nieskuteczność Bułgarii w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną, zarzucana Bułgarii przez niektóre kraje UE, może być podnoszona jako dowód na niezdolność do osiągnięcia trwałej konwergencji i wykorzystana jako pretekst do odwołania członkostwa w strefie euro.