



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

BIULETYN

Nr 130 (1703), 25 września 2018 © PISM

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

Jolanta Szymańska • Anna Maria Dwyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Aspiracje Bułgarii do członkostwa w strefie euro

Jakub Pieńkowski

Bułgaria chce przyjąć euro. W tym celu 22 sierpnia br. rząd zatwierdził plan przygotowań do przystąpienia do ERM II i unii bankowej, co ma nastąpić do lipca 2019 r. Państwa i instytucje strefy euro ostrożnie oceniają jednak bułgarską zdolność do przyjęcia wspólnej waluty. W lipcu zaakceptowano jej wniosek o przystąpienie do ERM II, ale pod precedensowym warunkiem równoczesnego wejścia do unii bankowej. Nie należy spodziewać się szybkiego przyjęcia Bułgarii do strefy euro, ale uczestnictwo w obu mechanizmach wzmocni jej pozycję w dyskusji o reformie Unii Europejskiej po spodziewanym brexicie.

Decyzja o akcesji do strefy euro. Celem polityki europejskiej Bułgarii jest udział w zacieśnionej integracji UE. Rząd Bojka Borisowa rozpoczął starania o wejście do strefy euro, gdzie może ukształtować się nowe centrum integracyjne. Kraje nieposiadające wspólnej waluty uległyby wówczas marginalizacji. Dotknęłyby je zwłaszcza wyodrębnienie dużego budżetu strefy, skutkujące zapewne ograniczeniem przeznaczonych dla nich funduszy strukturalnych. Spowolniłoby to bułgarską gospodarkę, gdyż fundusze generują ok. 3% PKB. Przyjęcie euro pozwoliłoby zaś zaoszczędzić ok. 450 mln euro kosztów transakcyjnych, co dałoby dodatkowy 1% PKB. Dlatego w czerwcu br. minister finansów Władisław Goranow i prezes Bułgarskiego Banku Narodowego Dimitar Radew wystąpili z wnioskiem o członkostwo w ERM II – mechanizmie potwierdzającym zdolność gospodarki do utrzymania stabilności waluty narodowej. Borisow ocenił, że po roku przygotowań technicznych i obowiązkowych dwóch latach w ERM II, Bułgaria mogłaby przyjąć euro już w 2022 r.

Przyjęcie euro nie budzi istotnych sporów politycznych w Bułgarii. Prezydent Rumen Radew ocenia je jako wybór strategiczny, choć obawia się szybszego wzrostu cen niż płac, co początkowo obniży poziom życia jej mieszkańców. Przyjęcie wspólnej waluty promuje partia Borisowa Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB). Natomiast współzrządcy Zjednoczeni Patrioty – sojusz trzech partii nacjonalistycznych i eurosceptycznych – deklarując niechęć, pozostają w tej sprawie bierni, gdyż w umowie koalicyjnej uznali zacieśnianie integracji europejskiej za priorytet rządu. Przyjęcie euro popierają opozycyjne Ruch na rzecz Praw i Wolności, skupiający bułgarskich Turków, oraz niechętna UE partia Wola biznesmena Weselina Mereszki. Największe ugrupowanie opozycyjne, Bułgarska Partia Socjalistyczna, popierało przyjęcie euro, jednak w lipcu prezes Kornelija Ninowa zaapelowała o rozważenie rewizji tego stanowiska. Niechęć części społeczeństwa stara się wykorzystać pozaparlamentarne Odrodzenie, zbierając 220 tys. podpisów pod wnioskiem o referendum w sprawie przyjęcia euro.

Spółeczeństwo bułgarskie jest w kwestii euro niedoinformowane. Świadczą o tym badania Instytutu Otwarte Społeczeństwo z czerwca br. Według nich 42% obywateli popiera wejście do strefy euro, a przeciw jest 25%. Paradoksalnie 56% nie chce, by euro zastąpiło lewa, inaczej uważa 22%. Badania wykazały też, że 45% chcących wejścia do strefy euro sprzeciwia się wprowadzeniu euro.

Zdolność do spełnienia formalnych warunków konwergencji. Według raportu Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z 2018 r. Bułgaria spełnia obecnie cztery z pięciu kryteriów konwergencji. Budżet państwa zanotował 0,9% nadwyżki wobec dopuszczalnego 3-procentowego deficytu. Dług publiczny, jeden z najniższych w UE, wyniósł 25,4% i zmieścił się w referencyjnych 60%. Długoterminowe stopy procentowe wyniosły 1,4% wobec prognozy 3,2%. Inflacja roczna miała wartość 1,4% i jest poniżej referencyjnych 1,9%. Jednocześnie EBC ocenia jej oczekiwany wzrost jako „poważny problem”, gdyż jeszcze w 2016 r. kraj miał 1% deflacji. Inflację nasila wzrost gospodarczy, który

według Komisji Europejskiej może w tym roku wynieść 3,8%. Bułgaria nie uczestniczy jedynie w ERM II – minimum dwuletnim mechanizmie ograniczającym wahania waluty narodowej wobec euro (do $\pm 15\%$). Bułgaria faktycznie spełnia jeszcze surowsze wymagania, gdyż od 1997 r. lew związany został sztywnym kursem z marką niemiecką, a następnie z euro. Wejście do ERM II czyniłoby sytuację Bułgarii bardziej komfortową, bowiem w razie gwałtownej presji na kurs lewa interweniowałaby nie tylko Bułgarski Bank Narodowy, ale także EBC.

Bułgaria deklaruje wejście do ERM II już w 2017 r. Sygnalizowała jednak formalne wystąpienie o członkostwo dopiero po zapewnieniu poparcia przez EBC, państwa strefy euro, będącą w ERM II Danię oraz ich banki centralne. Tymczasem, chociaż Bułgarię poparła kanclerz Angela Merkel, prezes Niemieckiego Banku Federalnego odnosił się sceptycznie. Także prezydent Emmanuel Macron, choć zapowiedział poparcie wniosku, sygnalizował potrzebę rozszerzenia warunków akcesji.

Przeszkody na drodze do euro. Po kryzysie w Grecji, w strefie euro powstały wątpliwości co do „trwałej konwergencji” Bułgarii. Potwierdził to komisarz ds. ekonomicznych i finansowych Pierre Moscovici, wskazując, że poza formalnymi kryteriami konieczna jest także „konwergencja gospodarcza”. Bułgaria jest jednak najbiedniejszym krajem UE – w 2017 r. PKB per capita nominalne wyniosło tylko ok. 25% średniej UE, a liczone parytetem siły nabywczej – ok. 55%. Wprawdzie według komisarza ds. euro i dialogu społecznego, Valdisa Dombrovskisa, zamożność kraju nie może być kryterium przyjęcia euro, ale niektóre kraje strefy – jak np. Austria czy Holandia – sygnalizują konieczność ustanowienia takiego wymogu na poziomie ok. 70% średniej UE.

Wątpliwości instytucji i państw strefy euro budzi też stabilność bułgarskiego sektora finansowego i jakość nadzoru nad nim. Potwierdza je nieskuteczność organów państwa wobec bankructwa w 2014 r. czwartego co do wielkości Korporacyjnego Banku Handlowego, jak również dużego ubezpieczyciela Olympic Insurance w 2018 r. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego w 2016 r. w Bułgarii zagrożonych było 12,5% kredytów, gdy średnia unijna to 5,1%.

Wiosną br. państwa strefy euro i EBC uwarunkowały zgodę na przystąpienie Bułgarii do ERM II jej równoczesną akcesją do unii bankowej (UB). Dotychczas wejście państwa do UB było wymogiem dopiero w momencie przyjęcia euro. W lipcu br. Bułgaria przyjęła warunek i zadeklarowała przystąpienie do obu mechanizmów do lipca 2019 r. W ramach UB EBC będzie mógł bezpośrednio kontrolować płynność trzech największych, a w razie potrzeby wszystkich banków w Bułgarii. Skuteczność europejskiego Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego zależy jednak od krajowych systemów nadzorczych, zaś Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji – od sądów. Tymczasem bułgarskie instytucje są niewydolne, a prawo finansowe ma istotne luki. Potwierdza to nadzorowany przez KE Mechanizm Współpracy i Weryfikacji (CVM), ustanowiony w 2007 r. przy akcesji Bułgarii do UE dla wsparcia niezależności wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. KE planowała wprowadzenie CVM na trzy lata, ale funkcjonuje on nadal, gdyż bułgarskie władze nie dokonały koniecznych reform. Zakończenie CVM nie jest formalnym warunkiem wstąpienia do UB i ERM II, ale KE jednoznacznie uznała postępy Bułgarii w tej sprawie za ważne kryterium oceny zdolności do utrzymania „trwałej konwergencji”. W sierpniu br. Bułgaria wystąpiła do EBC o nawiązanie Bliskiej Współpracy – mechanizmu kontroli przygotowań do ERM II – i przedstawiła pakiet zmian legislacyjnych, m.in. wzmacniających nadzór finansowy oraz niezależność Bułgarskiego Banku Narodowego.

Wnioski. Ze względu na poziom rozwoju gospodarczego Bułgarii i słabość jej instytucji państwowych, zapowiedzi wprowadzenia euro już w 2022 r. mogą być zbyt optymistyczne. Jednocześnie wejście do ERM II w lipcu 2019 r. – dzięki sztywnemu kursowi lewa – jest perspektywą realną. Będąc w ERM II, Bułgaria umocni swoją stabilność ekonomiczną, bowiem w razie kryzysu będzie mogła liczyć na wsparcie EBC. Podniesie też wiarygodność na rynkach finansowych, co ułatwi pozyskiwanie kapitału oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jako kraj przygotowujący się do przyjęcia euro może też lepiej zabezpieczyć swoje interesy podczas negocjacji nowej perspektywy finansowej na lata 2021–2027. Przyjęcie przez Bułgarię euro zmniejszy w przyszłości liczbę członków UE bez wspólnej waluty, co ograniczy możliwości budowania przez Polskę koalicji w obronie interesów państw będących poza strefą.

Uzależnienie członkostwa w ERM II od równoległego wejścia do unii bankowej jest nowym warunkiem, wykraczającym poza kryteria makroekonomiczne. Może to być zapowiedzią stopniowego, ustalanego ad hoc przez państwa strefy, zaostrzania wymogów wobec krajów kandydujących. Wzmocni to zapewne stabilność ekonomiczną strefy, ale może także stanowić precedens dla zmieniania zasad akcesji do innych mechanizmów ściślejszej integracji. Jest to dla Polski sytuacja niekorzystna, gdyż może pogłębiać podział UE na regiony różnych prędkości.