



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

BIULETYN

Nr 7 (1755), 16 stycznia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wspólny budżet strefy euro: po myśli Niemiec

Sebastian Płóciennik

Decyzje grudniowego szczytu państw strefy euro o utworzeniu budżetu dla unii monetarnej są zgodne z oczekiwaniami Niemiec. Nowa pula finansowa oznacza wprawdzie pogłębienie integracji, ale jej niewielki rozmiar i brak autonomicznego charakteru nie naruszają niemieckich interesów gospodarczych ani istniejącej struktury integracyjnej UE. Rozwiązania te są korzystne również dla państw spoza strefy euro, ponieważ ograniczają ryzyko zróżnicowania integracji.

Kwestię budżetu dla strefy euro wprowadził do europejskiej debaty prezydent Francji Emmanuel Macron. W [przemówieniu na Sorbonie](#) we wrześniu 2017 r. zaproponował utworzenie osobnej puli finansowej na potrzeby państw unii monetarnej. Francja opowiadała się za wydzieleniem tej puli z wieloletnich ram finansowych i poddaniem pod zarząd wspólnego ministra finansów. Nowy budżet miał mieć też własne źródła finansowania i skalę wydatków pozwalającą na stabilizowanie koniunktury i zapobieganie kryzysom – czyli przynajmniej kilka procent PKB państw członkowskich.

Podczas szczytu państw strefy euro z grudnia ub.r. wprawdzie zaakceptowano ideę Macrona, ale jednocześnie poważnie ją okrojono. Budżet nie będzie miał autonomicznego charakteru: zostanie włączony w wieloletnie ramy finansowe (MFF), co oznacza – przynajmniej na razie – ucięcie dyskusji o ministrze finansów. Zakotwiczenie w UE podkreśla także, że budżet będzie otwarty dla państw spoza strefy, choć powiązanych z euro poprzez mechanizm kursowy (ERM II). Postanowienia szczytu nie wspominają o ambitnej funkcji stabilizacyjnej. Budżet będzie niewielki (przypuszczalnie 25–30 mld euro), z celem ograniczonym do wspierania konkurencyjności i konwergencji. Szczegóły zostaną ustalone do czerwca 2019 r.

Na ostateczny rezultat negocjacji wpływ miał z pewnością sprzeciw Holandii i państw tzw. grupy hanzeatyckiej, niechętnych idei wspólnego budżetu. Większe znaczenie miała jednak wielomiesięczna perswazja Niemiec, które przekonywały Francję do ograniczenia ambicji i stopniowo – co pokazały deklaracja z Mesebergu z czerwca 2018 r. oraz wspólny plan dla eurobudżetu z listopada 2018 r. – osiągały zamierzony efekt.

Interesy Niemiec. Zasadnicza wątpliwość wobec propozycji Macrona – dużego, autonomicznego budżetu strefy euro – wynikała z obawy, że zmieniłby on sposób reagowania na kryzysy gospodarcze. W RFN dominuje pogląd, że w razie dekoniunktury trzeba podjąć przede wszystkim reformy rynkowe. Dzięki nim ma nastąpić „oczyszczenie” gospodarki z nieefektywnych przedsiębiorstw i obniżenie stóp procentowych, co z kolei ułatwia podjęcie nowych inwestycji i powrót gospodarki na ścieżkę wzrostu. Eurobudżet wynoszący kilkaset miliardów euro nakierowany na wspieranie popytu w ogarniętych kryzysem gospodarkach mógłby zagrozić tej logice: presja na reformy uległaby osłabieniu.

Kolejne zastrzeżenie jest związane z dyscypliną finansową w strefie euro. Budżet na tyle duży, by pełnić funkcję stabilizacyjną, mógłby odciążać budżety narodowe i pozwolić rządowi na pokazywanie lepszych niż w rzeczywistości danych o stanie finansów publicznych. W ten sposób dzięki środkom płatników doszłoby do złagodzenia dyscypliny fiskalnej wobec krajów nadmiernie zadłużonych

(w szczególności Grecji i Włoch). Taki efekt spotkałby się z bardzo negatywnym odbiorem społecznym w Niemczech.

Krytycy idei budżetu strefy euro zwracali uwagę także na kwestię kosztów. Nowe wieloletnie ramy finansowe (okres między 2021 a 2027 r.) będą i tak oznaczały większe obciążenia dla Niemiec ze względu na wzrost składek po brexicie (ok. 4 mld euro rocznie więcej dla RFN) oraz nowe cele wydatkowe, np. politykę wobec migracji. Niemcy są ostrożni wobec tworzenia kolejnej puli finansowej także ze względu na własne cele fiskalne: od kilku lat dążą z determinacją do obniżenia długu publicznego do poziomu poniżej 60% PKB zgodnego z paktem stabilności i wzrostu. Choć niewiele im brakuje – w 2017 r. notowali 64,1% – pole manewru pozostaje wciąż ograniczone.

Wątpliwości Niemiec dotyczyły także konsekwencji politycznych. Sceptycznie traktowano francuski postulat powołania ministra finansów strefy euro, ponieważ oznaczałoby to powstanie silnego ośrodka władzy ponadnarodowej naruszającego obecny podział kompetencji między państwa narodowe a Komisję i Parlament. Dodatkową konsekwencją instytucjonalizacji budżetu byłoby ryzyko trwałego zróżnicowania integracji na strefę euro i pozostałe państwa. Mogłoby to skomplikować relacje w UE, a w dalszej perspektywie prowokować wzrost nastrojów eurosceptycznych.

Kompromis z problemami. Generalnie korzystne dla Niemiec decyzje grudniowego szczytu nie są jednak pozbawione dylematów. Najważniejszy z nich ma charakter polityczny i dotyczy sytuacji we Francji. Skromny budżet euro osłabia pozycję Macrona we wrażliwym okresie kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego i protestów „żółtych kamizelek”. Skromne osiągnięcia na poziomie europejskim, odbiegające od ambicji ogłoszonych na Sorbonie, mogą skłaniać Macrona do kupowania poparcia społecznego większymi wydatkami. To z kolei oznacza luzowanie dyscypliny w finansach publicznych, co popycha Francję ku sojusznikowi z zadłużonymi państwami południa Europy na rzecz łagodzenia reguł fiskalnych. Scenariusz ten jest bardzo niekorzystny dla Niemiec – oznacza poważne osłabienie współpracy z Francją przy reformowaniu UE.

Brak dużego budżetu dla strefy euro może także sprzyjać wzrostowi napięć w relacjach Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi wokół przestrzegania dyscypliny fiskalnej. Państwa notujące wysoki dług publiczny będą – wobec braku unijnego funduszu stabilizacyjnego i słabnącej koniunktury – z determinacją walczyć o każdy ułamek procenta przestrzeni wydatkowej. Przykładem może być obecny [spór z rządem Włoch](#), który domagał się możliwości zwiększenia deficytu budżetowego do 2,4%, by zrealizować obietnice wyborcze. Kolejna może być Francja, która planuje zwiększenie deficytu do 3,2%. Komisja Europejska domagająca się przestrzegania dyscypliny fiskalnej będzie w tych sporach łatwym celem dla eurosceptyków.

Są jednak głosy krytykujące nawet tak okrojony pomysł budżetu dla strefy euro. Według nich zagraża on zasadzie autonomii fiskalnej państw członkowskich i istnieje ryzyko, że pod presją polityczną nastąpi stopniowy wzrost transferów w unii. Rozbudowę budżetu w przyszłości już zasugerował w swoim przemówieniu po szczycie prezydent Macron. Krytycy formułują także zarzut niespójności eurobudżetu z istniejącą strukturą finansową UE. Jego cel – wspieranie „konkurencyjności i konwergencji” wymienione w decyzji z grudnia – trudno uznać za specyficzny dla strefy euro. W istocie to cel całej UE, realizowany dotąd przez ogólnounijne fundusze strukturalne. W tej sytuacji budżet strefy euro, zwłaszcza przy otwarciu dostępu do niego dla państw ERM II, wydaje się mieć dość wątle uzasadnienie.

Wnioski. Każda ze stron prowadzonych od wielu miesięcy negocjacji o budżecie dla strefy euro stara się zaprezentować kompromis jako swój sukces. Z punktu widzenia Francji zdobyczą ma być sama polityczna decyzja o jego powstaniu, ponieważ daje nadzieję na zwiększenie jego roli w przyszłości. Z kolei Niemcy oraz inne państwa preferujące ostrożne kroki ku pogłębieniu integracji wskazują na niewielki rozmiar budżetu, zakotwiczenie w UE i ograniczenie jego celów do wzmacniania konkurencyjności i konwergencji. Z ich perspektywy ryzyko odejścia od reagowania na kryzysy poprzez reformy strukturalne i ostrożną politykę budżetową zostało wyraźnie ograniczone. Stanowi przy tym niezaprzeczalne pogłębienie współpracy, co neutralizuje zarzuty o hamowanie reform w UE.

Ostrożny postęp w pracach nad wspólnym eurobudżetem jest korzystny dla państw nienależących do strefy euro, w tym również Polski. Finansowa platforma unii monetarnej raczej nie stanie się w najbliższej przyszłości narzędziem politycznego podziału integracji oraz konkurencyjnym wobec obecnych funduszy kanałem dystrybucji wydatków strukturalnych. Nie wygląda również na instrument przymuszania państw spoza strefy do szybkiego przyjęcia wspólnej waluty. Każde państwo chcące korzystać z eurobudżetu będzie mogło to uczynić pod warunkiem uczestnictwa w mechanizmie kursowym ERM II (na razie należy do niego tylko Dania). To sygnał, że pogłębienie integracji w strefie euro niekoniecznie musi prowadzić do jej zróżnicowania na poziomie UE, ale jednocześnie zachęta, by zacieśniać związki z unią monetarną.