

Niemcy: Coraz większe problemy Merkel z przeforsowaniem paktu fiskalnego

Konrad Popławski

Wydarzenia polityczne ostatnich tygodni przyniosły nowe zagrożenia dla ratyfikacji paktu fiskalnego zarówno w Niemczech, jak i w innych krajach europejskich. Po pierwsze, zwycięstwo 6 maja w wyborach prezydenckich we Francji socjalisty Francois Hollande'a, otwarcie krytykującego nowy traktat, niesie ze sobą ryzyko konsolidacji wszystkich przeciwników paktu i otwarcie drogi do żmudnych renegocjacji. Po drugie, w samych Niemczech pojawiają się coraz głośniejsze protesty przeciwko ratyfikacji paktu fiskalnego. Jeśli nawet do ratyfikacji dojdzie, to niektóre przepisy umowy zostaną zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego RFN. Forsowany przez Niemcy pakt jest krytykowany za zbyt duży nacisk na oszczędności bez uwzględnienia instrumentów pro wzrostowych oraz za przekazywanie na poziom unijny suwerennych praw parlamentu do kształtowania budżetu i nadzoru nad nim. Wygrana socjaldemokratów w wyborach landowych w Nadrenii Północnej-Westfalii oraz socjalistów we Francji, którzy demonstrowają podobne poglądy na konieczność „poprawy” paktu fiskalnego, spowoduje, że kanclerz Angela Merkel będzie zmuszona do ponownego otwarcia negocjacji w tej sprawie. W związku z tym należy spodziewać się co najmniej opóźnienia ratyfikacji paktu w Niemczech oraz uzupełnienia go inną umową wprowadzającą nowe instrumenty pro wzrostowe. Największy spór między Francją i Niemcami będzie się toczyć prawdopodobnie o sposób finansowania nowych instrumentów, a rezultatem, w ramach kompromisu, może być ich finansowanie kosztem części unijnych środków przeznaczanych dotąd na politykę spójności.

Unijna rozgrywka wokół paktu fiskalnego

Zwycięstwo Francois Hollande'a we Francji jest dużym zagrożeniem dla realizacji forsowanych przez Angelę Merkel planów konsolidacji fiskalnej w krajach strefy euro. Francois Hollande oparł kampanię na krytyce rozwiązań przewidzianych w pakcie fiskalnym i zapowiedział jego renegocjacje. Celem byłoby zwiększenie środków na inwestycje i ograniczenie zadłużenia poprzez wprowadzenie podatku od transakcji finansowych oraz euroobligacji, a także przekazanie niewykorzystanych środków z polityki spójności do budżetu UE. Dzięki takim instrumentom jak obligacje wspierające inwestycje, zwiększenie zakresu działań Europejskiego Banku Inwestycyjnego, prezydent Francji chciałby pobudzić wzrost gospodarczy. Jego stanowisko jest popierane przez coraz większą liczbę polityków

w Unii Europejskiej, jak np. szefa Parlamentu Europejskiego Martina Schulza, a także przywódców krajów południa strefy euro, którzy argumentują, że do tej pory drastyczne programy oszczędności przyjęte w Hiszpanii czy Grecji nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Krytyka braku działań pro wzrostowych w pakcie płynie również ze strony Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Pojawiają się też informacje, że KE zastanawia się nad zaproponowaniem nowych programów odciążających budżety najbardziej zadłużonych państw, a także wsparciem małych i średnich przedsiębiorstw, które mają coraz większe problemy z dostępem do kredytów.

Z Niemiec płyną sprzeczne sygnały w odpowiedzi na tę krytykę. Z jednej strony w liście do Hollande'a Merkel sprzeciwiła się jakimkolwiek renegocjacjom, z drugiej zaś – z jej otoczenia padła propozycja wprowadzenia fragmentu o wspieraniu wzrostu, ale bez istotnych zmian co do zasad funkcjonowania paktu. Angeli Merkel zależy na utrzymaniu ścisłej współpracy niemiecko-francuskiej w obliczu dużo większej możliwości izolacji Niemiec w ich żądaniach dalszego konsolidowania budżetów po zmianach rządów we Włoszech, Hiszpanii i prawdopodobnie wkrótce w Holandii. Angela Merkel jest jednak świadoma, że brak ustępstw z jej strony może doprowadzić do pogłębienia sprzeciwu wobec jej koncepcji wyjścia z kryzysu. Dlatego jeszcze pod koniec kwietnia zapowiedziała możliwość wprowadzenia paktu wzrostu. Niemiecka kanclerz zasugerowała, że możliwe byłoby zaangażowanie środków z polityki spójności, a także Europejskiego Banku Inwestycyjnego w działania na rzecz poprawy sytuacji gospodarczej.

Rosną problemy na niemieckiej scenie wewnętrznej

Koalicja rządząca w RFN stoi nadal przed wyzwaniem ratyfikacji dwóch umów kluczowych dla wdrożenia obecnych planów ratunkowych dla strefy euro. Po pierwsze, aby od lipca br. mógł zacząć funkcjonować Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (EMS), Niemcy muszą do połowy czerwca ratyfikować traktat go ustanawiający. EMS ma wspierać najbardziej zadłużone kraje strefy euro i pozwolić na ograniczenie skali dodruku pieniądza przez Europejski Bank Centralny. Wobec przedłużających się negocjacji na temat stworzenia EMS Europejski Bank Centralny był zmuszony do udzielenia pożyczek bankom komercyjnym oraz do zakupu obligacji najbardziej zadłużonych państw. Po drugie, koalicja rządząca najpóźniej do końca 2012 roku musi ratyfikować pakt fiskalny wprowadzający nowe obostrzenia budżetowe, a także umożliwiający krajom strefy euro w nim uczestniczącym dostęp do kapitału z EMS. Pakt jest kluczowym elementem niemieckiej strategii wyjścia z kryzysu i ma przekonać elektorat w RFN, że pomoc udzielona innym krajom strefy euro nie będzie bezwarunkowa, ale uzależniona od ograniczenia ich zadłużenia. Ratyfikacja obu umów wymaga większości 2/3 głosów w Bundestagu oraz takiej samej większości w Bundesradzie, co oznacza, że koalicja rządząca w obu izbach musi uzyskać aprobatę co najmniej SPD.

Do tej pory koalicja rządząca liczyła na to, że ratyfikacja paktu fiskalnego i traktatu o EMS odbędzie się w jednym głosowaniu 25 maja. Wygrana socjaldemokratów w Nadrenii Północnej-Westfalii wzmacnia jednak ich stanowisko uzależniające poparcie traktatu

fiskalnego od wprowadzenia postulowanych przez nich zmian. Ich postulaty nie różnią się zasadniczo od propozycji Hollande'a. SPD żąda takich instrumentów, jak wsparcie dla młodych bezrobotnych, emisja obligacji na inwestycje w infrastrukturę i zielone technologie oraz zwiększenie kapitału Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Te działania mają być finansowane z niewykorzystanych środków na politykę spójności oraz z podatku od transakcji finansowych. Nie można także wykluczyć nacisków SPD na wprowadzenie euroobligacji, którym Angela Merkel jednak stanowczo się sprzeciwia. Celem tej partii jest zdezwajanie dotychczasowej strategii Merkel walki z kryzysem i pokazanie, że możliwe jest wyjście z kryzysu przy większym przesunięciu akcentów z bolesnych oszczędności na pro wzrostowe inwestycje. Mogłoby to stanowić dla socjaldemokracji duży atut w przyszłorocznych wyborach federalnych w RFN.

W praktyce obecna sytuacja może oznaczać, że w czerwcu uda się w Niemczech ratyfikować jedynie traktat ustanawiający EMS, natomiast negocjacje nad uchwaleniem traktatu fiskalnego przeciągną się do jesieni, co już zapowiedzieli niektórzy politycy SPD i Zieloni. Problemem jest również coraz bardziej asertywna postawa FDP – koalicjanta CDU/CSU w niemieckim rządzie, w której coraz większe znaczenie zyskuje frakcja krytyczna wobec obecnych metod ratowania strefy euro. Przykładem tego mogły być ostatnie słowa Franka Schäfflera, eksperta ds. finansowych frakcji FDP, który nie poparł kandydatury ministra finansów Wolfganga Schäublego na szefa eurogrupy, gdyż uznał go za odpowiedzialnego za wprowadzenie Niemiec do „wspólnoty długów”.

Dodatkowym problemem dla kanclerz Merkel mogą być również pozwy do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, które zamierzają złożyć przedstawiciele SPD, CSU, Partii Lewicy, a także stowarzyszenia Mehr Demokratie. Argumentują oni, że pakt fiskalny ogranicza w zbyt dużym stopniu konstytucyjne kompetencje Bundestagu dotyczące jego prawa do nadzorowania budżetu. Wszyscy powołują się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pomocy dla Grecji, w którym sprzeciwił się on dalszemu oddawaniu choćby częściowych praw budżetowych Bundestagu bez zmiany konstytucji. Podobne wątpliwości zgłaszane są – nie tylko przez opozycję, ale też wielu przedstawicieli koalicji rządzącej – w kwestii EMS, który umożliwi asygnowanie bardzo dużych środków finansowych Niemiec bez odpowiedniego nadzoru Bundestagu. Kontrolę nad niemieckimi środkami ma sprawować jedynie delegowany przez rząd federalny przedstawiciel, prawdopodobnie w randze ministra lub wiceministra finansów.

Prognoza niemieckich działań

Konieczność ustępstw ze strony Angeli Merkel na forum strefy euro wydaje się przesądzona. Będzie musiał powstać jakiś rodzaj funduszu na rzecz wzrostu. Koalicji rządzącej będzie zależeć jednak, żeby miał on bardziej symboliczne znaczenie i nie wymagał angażowania dużych środków finansowych. Z punktu widzenia interesów całej Unii Europejskiej niekorzystne byłoby, gdyby Niemcy w wyniku nacisków ze strony innych partnerów zgodzili się na stworzenie funduszu na rzecz wzrostu zasilanego środkami z

polityki spójności. Niewykluczone wówczas byłoby poparcie dla nowego instrumentu „Łącząc Europę” (Connecting Europe), który ma wspierać inwestycje w infrastrukturę i energetykę w Unii Europejskiej bez przydzielania środków dla konkretnych krajów, czemu Niemcy początkowo się sprzeciwiali. Minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle zasygnalizował 11 maja w wystąpieniu w Bundestagu, że należy przemyśleć na nowo sposób wydawania funduszy w ramach polityki spójności i skierować więcej pieniędzy na zatrudnienie i konkurencyjność. Może to oznaczać, że Niemcy będą próbowały przerzucić ciężar debaty o sposobie wspierania krajów południa strefy euro z paktu fiskalnego na negocjacje o Wieloletnich Ramach Finansowych UE na lata 2014–2020.

W polityce wewnętrznej Angela Merkel może być również zmuszona do ustępstw w stosunku do żądań SPD i Zielonych, które to partie pierwszy raz od kilku lat mogą skutecznie zablokować zamiary rządu. Spory w tej kwestii między koalicją a opozycją będą jednak uzależnione od sytuacji na rynkach finansowych, w strefie euro oraz stanowiska Francois Hollande’a. Jeśli się okaże, że niepewność co do losów strefy euro narasta lub zwiększy się ryzyko wyjścia Grecji z unii monetarnej, to opozycja może zostać zmuszona do bezwarunkowego przyjęcia paktu.