

Niemcy przygotowują koncepcję kompleksowej reformy strefy euro

Konrad Popławski

W otoczeniu kanclerz Angeli Merkel oraz w niemieckim Ministerstwie Finansów kształtuje się koncepcja kompleksowej reformy strefy euro. RFN jest zdecydowana na ratowanie euro nawet za wysoką cenę, pod warunkiem przeprowadzenia głębokich zmian. Niemcy dążą do wprowadzenia mechanizmów sankcji za nadmierne zadłużanie się, utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego, który znormalizowałby finansowo sytuację w strefie euro oraz do powołania „rządu gospodarczego” mającego na celu koordynowanie polityki gospodarczej państw strefy euro. Koncepcja ta jest przez RFN promowana pod hasłem „Unii Stabilności” i przewiduje zmianę traktatów UE w ciągu najbliższego roku.

Mechanizmy ograniczające możliwości zadłużania się

Po pierwsze Niemcy naciskają na dalsze zaostrzenie sankcji za zbyt wysoki poziom deficytów budżetowych i długów publicznych. Niemieccy politycy z zadowoleniem przyjęli wprowadzenie sześciu reform zarządzania w UE (tzw. sześciopak), które ułatwiły nakładanie sankcji za nadmierny deficyt i dług publiczny w ramach dotychczasowych traktatów europejskich. Niemcy uważają je za tymczasowo korzystne, ale niewystarczające. W dłuższej perspektywie RFN będzie nalegała na pełen automatyzm kar za łamanie zobowiązań Maastricht, narzucających utrzymywanie deficytu budżetowego poniżej 3% PKB oraz długu publicznego poniżej 60% PKB, co ma się sprowadzać do administracyjnego nakładania sankcji bez możliwości ich zawetowania. Aby wzmocnić presję na redukcję długów, Niemcy domagają się również wprowadzenia do konstytucji pozostałych krajów strefy euro tzw. hamulców budżetowych, umożliwiających karanie za doprowadzenie do nadmiernego wzrostu zadłużenia przywódców państw strefy euro na podstawie prawa krajowego. Angela Merkel zaproponowała także zmiany traktatowe, które pozwalają na postawienie kraju nieprzestrzegającego kryteriów Maastricht przez Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Należy się również spodziewać zgody Niemiec na propozycję KE ograniczenia funduszy strukturalnych dla krajów członkowskich łamiących kryteria Maastricht, o ile takiemu pomysłowi nie sprzeciwią się niemieckie landy.

Europejski Mechanizm Stabilizacyjny – uspokojenie rynków finansowych

Drugi filar rozwiązań proponowanych przez Niemcy ma obejmować ustabilizowanie sytuacji na rynkach finansowych, a także stworzenie procedur restrukturyzacji dla krajów strefy euro, którym grozi niewypłacalność.

RFN będzie naciskała na doprecyzowanie procedur funkcjonowania Europejskiego Mechanizmu Stabilizującego (EMS, zob. Aneks), który ma stanowić instytucję analogiczną do Międzynarodowego Funduszu Walutowego. EMS ma zacząć funkcjonować od 1 stycznia 2013 roku, a w czerwcu 2013 roku przejmie zobowiązania dotychczasowych tymczasowych funduszy dla najbardziej zadłużonych państw. Sposób decydowania w EMS będzie zależał od obszaru kompetencyjnego, przy czym liczba głosów dostępnych dla krajów członkowskich będzie zależeć od kapitału wpłaconego na rzecz EMS. W najważniejszych dziedzinach, takich jak przyznawanie pomocy, zwiększanie kapitału, zmiany klucza podziału kapitału decyzje mają być podejmowane na zasadzie jednomyślności. W obszarach dotyczących wybierania przewodniczącego, ustalania procedur działania Rady EMS, skracania kadencji dyrektora zarządzającego EMS, decydowania o sposobie redukcji długów przez kraje korzystające z pomocy, zniesienia immunitetu głównych dyrektorów EMS – Rada będzie podejmowała decyzje większością kwalifikowaną (80% głosów), czyli do zawetowania potrzeba powyżej 20% głosów. Podział głosów gwarantuje Niemcom (27,1% głosów) i Francji (20,4%) możliwość wetowania tych ustaleń. Dzięki takiemu kluczowi podziału nawet wejście dużego kraju do strefy euro, np. Polski, nie ograniczy możliwości wetowania decyzji podejmowanych większością przez Niemcy, gdyż w takim wypadku utrzymaliby oni ok. 25% głosów, zaś udział w Francji spadłby poniżej 20%.

RFN oczekuje, że EMS uzyska możliwość ingerencji w politykę budżetową nadzorowanych państw. Z niemieckiego punktu widzenia głównym zadaniem nowego mechanizmu będzie doprowadzanie w razie potrzeby do tzw. wewnętrznej dewaluacji w państwach, które utracą konkurencyjność w porównaniu z pozostałymi państwami strefy. Oznacza to, że nie będąc w stanie zdewaluować waluty (euro) i odzyskać w ten sposób konkurencyjności, będą musiały zredukować płace i ograniczyć tempo ich wzrostu oraz zrównoważyć finanse publiczne poprzez prywatyzację i poprawę funkcjonowania instytucji. Aby umożliwić taką ingerencję w gospodarkę poszczególnych państw, niewykluczone będzie w przyszłości zwiększenie kompetencji EMS. Żądanie ustalenia precyzyjnej procedury bankructwa kraju, związanej z częściowym ograniczeniem jego praw w zakresie polityki budżetowej, znalazło się w ujawnionym 4 października liście ministra gospodarki Phillipa Röslera do sekretarza Ministerstwa Finansów RFN Jörga Asmussena.

Wciąż jednak istnieją silne kontrowersje, czy niemieckie metody na uzdrawianie sytuacji w krajach strefy euro w postaci drastycznych oszczędności są skuteczne. Ich rezultatem mogą być bardzo wysokie koszty społeczne w postaci wzrastającego bezrobocia, czego przykładem jest sytuacja gospodarcza w Grecji, co w konsekwencji może uniemożliwić kompleksowe reformy oraz wprowadzić gospodarkę strefy euro w recesję.

Koordinacja zarządzania w strefie euro celem maksimum

W dłuższej perspektywie RFN będzie dążyć do przebudowania całej architektury zarządzania ekonomicznego w strefie euro poprzez utworzenie „rządu gospodarczego”. Nie można wykluczyć, że w konsekwencji doprowadzi to do osłabienia pozycji KE, której zapewne przypadnie rola organu technicznego do realizacji zadań proponowanych przez

przyszły „rząd gospodarczy”. Sama jego idea nie została jeszcze wyraźnie sprecyzowana. Poprzednia koncepcja niemiecka oparta na przekonaniu, że do zwalczenia kryzysu wystarczająca jest kontrola zadłużenia i deficytów państw strefy euro, poniosła fiasko. Niemcy argumentują obecnie, że członkowie strefy euro muszą koordynować i współdecydować w fundamentalnych kwestiach gospodarczych, takich jak kształt systemu społecznego, wiek przejścia na emeryturę czy też skala inwestycji w badania i innowacje, i tymi zagadnieniami zapewne miałyby się zająć „rząd gospodarczy”.

Wnioski

- Niemcy chcą przedstawić kompleksową propozycję reform pod koniec października br. Na razie trudno przewidywać, które elementy niemieckiej koncepcji uda się wprowadzić. Decydujący dla planu rządu federalnego będzie zakres zmian traktatowych, które zdoła on przeforsować w przyszłym roku. Perspektywa reform strefy euro jest także zależna od wielu czynników politycznych i ekonomicznych. Komisja Europejska, niektórzy członkowie strefy euro, a także opozycja wewnątrz Niemiec (część posłów CSU i FDP) będą się sprzeciwiać powstaniu „rządu gospodarczego” jako instytucji zarządzającej gospodarkami państw strefy euro. Obecnej koncepcji niemieckiej może jednak sprzyjać narastający kryzys na rynkach finansowych oraz pogarszająca się koniunktura, która może zmusić oponentów do akceptacji koncepcji Niemiec w obliczu recesji oraz wobec braku alternatywnych rozwiązań.

- Reformie strefy euro na pierwszym etapie posłuży umowa międzyrządowa wzmacniająca kompetencje eurogrupy, która później może zostać włączona do traktatów unijnych. Ostatnie apele przedstawicieli rządu federalnego domagających się szybkiego przeprowadzenia zmian w traktatach należy traktować poważnie, jednak w razie jakichkolwiek problemów z przeforsowaniem tych modyfikacji, RFN zaproponuje umowę międzyrządową jako formę przejściową. Zmiany w traktatach będą miały również na celu ograniczenia prawa weta, gdyż zdaniem niemieckich polityków obecny system nawet po Lizbonie wciąż utrudnia gruntowne reformy strefy euro. Oznacza to zmniejszenie roli politycznej mniejszych państw, czego przykładem jest sytuacja Słowacji. Kraj ten pomimo olbrzymiego sprzeciwu społecznego był zmuszony do sfinansowania części pomocy dla Grecji.

- Koncepcja „rządu gospodarczego” będzie dotyczyła głównie 17 państw strefy euro. Zmiany w tym kierunku usankcjonują podział Unii Europejskiej na Europę dwóch prędkości, gdyż najważniejsze ekonomiczne inicjatywy ustawodawcze będą podejmowane przez państwa strefy euro. Przykładem tego mogą być ujawnione przez niemiecką prasę koncepcje zmian traktatowych ze strony posłów CDU, którzy zaproponowali m.in. wprowadzenie w Parlamencie Europejskim izby deputowanych krajów strefy euro.

Aneks

Udział poszczególnych krajów w kapitale ESM

Kraj	Kapitał (mld euro)	Udział
Niemcy	190 025	
Francja	142 701	
Włochy	125 396	
Hiszpania	83 326	
Holandia	40 019	
Belgia	24 339	
Grecja	19 717	
Austria	19 484	
Portugalia	17 564	
Finlandia	12 582	
Irlandia	11 145	
Słowacja	5 768	
Słowenia	2 993	
Luksemburg	1 753	
Cypr	1 373	
Estonia	1 302	
Malta	512	