

Niemcy przejmują inicjatywę w reformowaniu strefy euro

Anna Kwiatkowska, Konrad Popławski

4–5 lutego w Brukseli odbył się szczyt przywódców Unii Europejskiej. Tematem rozmów miały być przede wszystkim kwestie energetyczne, jednak za sprawą Niemiec i Francji rozmawiano głównie o reformie strefy euro. Oba państwa przedstawiły wspólną propozycję kompleksowych reform pod nazwą „pakt na rzecz konkurencyjności”.

Reformy te mają doprowadzić do pogłębienia koordynacji gospodarczej państw strefy euro, zwłaszcza w kwestiach polityki podatkowej, społecznej oraz rynku pracy. Zaproponowane rozwiązania są oparte głównie na reformach już zrealizowanych w Niemczech, co *de facto* oznacza dopasowanie pozostałych gospodarek strefy euro do modelu niemieckiego. Wbrew nazwie pakt na razie nie oferuje wielu rozwiązań poprawiających konkurencyjność, pomija kwestie usprawnienia rynku wewnętrznego i reformy systemu bankowego, a ogranicza się raczej do redukcji deficytów budżetowych państw strefy euro.

Stanowisko niemieckie w kwestii reformy strefy euro ewoluuje od jakiegoś czasu i wychodzi daleko poza postulowane początkowo wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu. Obecnie pojawiły się w nim dwa nowe elementy. Po pierwsze, kanclerz Angela Merkel przystała na propozycję francuską skoncentrowania działań reformatorskich na grupie państw strefy euro, a nie całej UE. Po drugie reformy mają być wprowadzane na mocy wspólnego porozumienia międzyrządowego, przy marginalnej roli Komisji Europejskiej (KE) i Parlamentu Europejskiego (PE), co osłabi ich wpływ na politykę gospodarczą strefy euro.

Propozycje niemiecko-francuskie

Szczyt Rady Unii Europejskiej poświęcono dyskusji na temat niemiecko-francuskich propozycji walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro. Niemcy i Francja zaproponowały „pakt na rzecz konkurencyjności” będący zbiorem ogólnych założeń reform, dzięki którym polityka gospodarcza strefy euro powinna być ujednolicona. Sformułowania zawarte w dokumencie są na tyle ogólnikowe, że pozostawiają pole do dalszych negocjacji. Najważniejszą zmianą ma być harmonizacja systemu fiskalnego i podstaw opodatkowania dla przedsiębiorstw. W praktyce mogłoby to nawiązywać do propozycji Komisji Europejskiej sprzed trzech lat, która zakładała, że wszystkie wpływy podatkowe CIT z krajów uczestniczących w pakcie byłyby dzielone centralnie, w zależności od obrotów, aktywów bądź liczby pracowników firmy w danym kraju. Na razie nie zostało sprecyzowane, czy oznaczałoby to wprowadzenie jednolitej stopy podatków CIT, ale z przebiegu szczytu i zwłaszcza zarzutów Francji pod adresem Irlandii i jej niskiego podatku CIT wynika, że takie rozwiązanie jest bardzo prawdopodobne. Ponadto pakt zakłada dostosowanie systemów emerytalnych w krajach strefy euro do sytuacji demograficznej, co zmuszałoby większość z

nich do podwyższenia wieku emerytalnego. Dodatkowo wprowadzony ma być „hamulec budżetowy”. Może on bazować na rozwiązaniu niemieckim, narzucającym limit deficytu strukturalnego w wysokości 0,35% PKB, co w praktyce oznacza znaczne ograniczenie możliwości zadłużania się krajów. Oprócz tego Niemcy i Francja proponują zniesienie indeksacji płac (automatyczny wzrost płac w tempie wzrostu inflacji), wprowadzenie uznawalności kwalifikacji zawodowych, a także narodowych systemów zwalczania kryzysów bankowych. Oba kraje zaproponowały także wprowadzenie wskaźnika minimalnych inwestycji w edukację, naukę i rozwój w relacji do PKB.

Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne zmiany niemieckiego stanowiska

Forsowanie przez RFN wzmocnienia koordynacji strefy euro jest podyktowane m.in. motywami wewnątrzpolitycznymi, o czym świadczy rodzaj zaproponowanych reform, napięty harmonogram ich wprowadzenia, a także sposób ich nagłośnienia w mediach.

Przede wszystkim Niemcy liczą na to, że wprowadzenie „hamulca budżetowego” oraz podwyższenie wieku emerytalnego poprawi sytuację pozostałych krajów. Tym samym odciążą to niemieckich podatników, gdyż to pozostałe kraje zostaną zmuszone do większych wyrzeczeń na rzecz ograniczania długów, a także zwiększenia wpływów podatkowych. Ponadto kanclerz Merkel przejęła inicjatywę w debacie o ratowaniu euro przed ważnymi z jej punktu widzenia wyborami landowymi w Hamburgu (w lutym) oraz w jednym z największych landów Badenii-Wirtembergii (w marcu). Kanclerz Angela Merkel spodziewa się, że zaplanowana na marzec dyskusja nad konkretnymi propozycjami paktu pozwoli ukazać ją jako lidera strefy euro oraz zatrzeć pozostałe po poprzednim roku wrażenie jej braku pomysłu na konkretne reformy. Temu służy również przedstawione 5 lutego w Bundestagu stanowisko CDU/CSU w sprawie kryzysu strefy euro – zakładające, że zgoda na zwiększenie Europejskiego Funduszu Stabilizacji Finansowej (EFSF) ma być uzależniona od ograniczenia zadłużenia państw strefy euro i wprowadzenia sankcji za nadmierne zadłużanie się, gdyż zdaniem obu partii solidarność nie może sprowadzać się jedynie do poświęceń ze strony niemieckiego społeczeństwa.

Ponadto kanclerz Merkel liczy na to, że pakt poprawi kondycję i wizerunek strefy euro jako wciąż silnego ugrupowania gospodarczego, które jest w stanie poradzić sobie z problemem zadłużenia. Niemcy opowiadają się za zwiększeniem roli państw członkowskich w reformowaniu strefy euro kosztem znaczenia Komisji Europejskiej (a także Parlamentu Europejskiego), której propozycje niekiedy są sprzeczne z interesami Niemiec. KE optowała np. za jak najszybszym zwiększeniem EFSF, a także lobbuje za wprowadzeniem limitów redukujących nierównowagi w strefie euro (nadwyżki i deficyty handlowe) do 4% PKB, co uderzyłoby również w Niemcy. Francja i Niemcy postulują, by pakt przybrał formę porozumienia międzyrządowego, w którym KE pełniłaby jedynie funkcję administracyjną bez decydowania o kształcie reform.

Ocena polityczna i ekonomiczna

1. Pakt dla konkurencyjności otwiera dopiero drogę do negocjacji konkretnych reform w strefie euro. Wciąż nie wiadomo, czy proponowane rozwiązania uda się przeforsować ze względu na niechęć części krajów strefy euro, a także różnice zdań między Francją a Niemcami. Dla krajów strefy euro szczególnie kontrowersyjne są pomysły harmonizacji fiskalnej (zob. Aneks 1), a także reformy emerytalnej. Również między Niemcami i Francją nie wszystkie kwestie zostały uzgodnione. Francja przykładowo zapowiedziała, że nie zgodzi się na rezygnację ze swojego indeksowania płacy (indeksacja płacy minimalnej), a także wątpliwe jest, by zgodziła się na zrównanie wieku emerytalnego z niemieckim (w RFN od 2012 roku wiek emerytalny będzie stopniowo podwyższany do 67 lat, zaś we Francji podniesiono go ostatnio do 62 lat). Ponadto oba kraje nie sformułowały mechanizmu kontroli realizacji paktu. Jak pokazuje praktyka, jeśli nie zostanie on poparty odpowiednimi sankcjami, jego skuteczność może być ograniczona.

2. Rozwiązania zaproponowane dotychczas w pakcie mogą zmotywować państwa strefy euro do uzdrowienia ich sytuacji budżetowej, nie niwelują jednak przyczyn kryzysu finansowego, takich jak: niedostateczna integracja rynku wewnętrznego UE, niedokapitalizowanie sektora bankowego czy też nieelastyczność rynku pracy. W negatywnym scenariuszu reformy strefy euro przeprowadzone na wzór reform niemieckich mogą skutkować spowolnieniem wzrostu gospodarczego, analogicznie do sytuacji w RFN w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku. Uderzyłoby to również w niemiecki eksport, którego ok. 41% trafia do strefy euro.

3. Niemcy, które w przeciwieństwie do Francji, silnie lobbowały na rzecz poszukiwania sposobów zażegnania kryzysu strefy euro w ramach całej UE, zdecydowały się na skoncentrowanie działań przede wszystkim w grupie państw euro i przy marginalnym udziale KE i PE. Z jednej strony może doprowadzić to do pogłębienia podziału UE, z drugiej zaś nie można wykluczyć, że ściślejsza współpraca państw grupy euro zaowocuje w dłuższym okresie powstaniem umowy międzyrządowej dotyczącej koordynacji gospodarczej, która może zostać włączona do porządku prawnego UE (na wzór układu z Schengen).

4. Jeśli niemiecko-francuskie reformy obejmą harmonizację stopy podatku CIT, a także wprowadzenie „hamulca budżetowego”, to mogą one oddalić przyłączenie do strefy euro nowych krajów członkowskich. Obniży to bowiem w ich odbiorze atrakcyjność posiadania wspólnej waluty, o czym świadczą chłodne reakcje nowych krajów członkowskich już uczestniczących w strefie euro (zob. Aneks 2).

Aneks 1

Stopa podatku CIT w krajach członkowskich strefy euro w 2009 roku

Kraj	Stopa podatku CIT (%)
Austria	25

Belgia	33,99
Cypr	10
Estonia	21
Finlandia	26
Francja	33,33
Grecja	25
Hiszpania	30
Holandia	25,5
Irlandia	12,5
Luksemburg	28.59
Malta	35
Niemcy	29,44
Portugalia	25
Słowacja	19
Słowenia	20
Włochy	31,4

Według raportu KPMG's Corporate and Incorporate Taxes Rate Survey 2009, Ministerstwo Finansów Słowenii

Aneks 2

Reakcje na pakt na rzecz konkurencyjności w środkowoeuropejskich krajach strefy euro

Słowacja

W ocenie słowackiej premier Ivety Radičovej w UE panuje konsensus co do potrzeby szukania sposobów wzmocnienia konkurencyjności unijnej gospodarki, wciąż brakuje jednak zgody co do ich kształtu. Zdaniem szefowej słowackiego rządu niemiecko-francuska propozycja jest niebezpieczna dla całej UE próbą ingerencji w rynki narodowe. Centroprawicowy rząd Słowacji konsekwentnie odrzuca ideę harmonizacji podatków. Realizacja tego pomysłu negatywnie wpłynęłaby na konkurencyjność słowackiej gospodarki wewnątrz UE. Wyzwaniem dla Słowacji mogą być także odgórne regulacje dotyczące poziomu wydatków na badania i rozwój. Z niedawnego raportu KE wynika, że Słowacja

zajmuje w strefie euro ostatnie miejsce pod względem innowacyjności gospodarki. Obiekcje słowackiego rządu budzi również propozycja ujednolicania systemów emerytalnych. Premier Radičová zobowiązała się do niepodnoszenia wieku emerytalnego do 2014 roku, kiedy to ma się wyrównać na poziomie 62 lat stopniowo podnoszona granica wieku odchodzenia na emeryturę dla kobiet i mężczyzn. Receptą na walkę z kryzysem w strefie euro jest zdaniem słowackich władz zaostreżenie reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzenie konkretnych sankcji za ich przekroczenie oraz przygotowanie mechanizmu kontrolowanego bankructwa dla członków strefy euro. Słowacja zwracała na to uwagę, gdy w sierpniu 2010 roku jako jedyne państwo strefy euro nie zgodziła się pożyczyć Grecji pieniędzy w ramach pakietu pomocowego UE i MFW. <grosz>

Słowenia

Słowenia poparła francusko-niemiecką propozycję pogłębienia współpracy na rzecz konkurencyjności. Premier Borut Pahor twierdzi, że kierunek zmian wskazany w pakcie wpisuje się w reformy forsowane przez słoweński rząd. W grudniu parlament w Lublanie zdecydował o stopniowym podnoszeniu wieku emerytalnego do 65 lat. Wobec protestów związków zawodowych rząd skierował ustawę do Sądu Konstytucyjnego. Niewykluczone, że reforma emerytalna będzie przedmiotem referendum. Słowenia, w której w 2010 roku stawka podatku CIT została obniżona z 21 do 20%, nieznacznie tylko odstaje od unijnej średniej w zakresie innowacyjności. <grosz>

Estonia

Estoński rząd nie komentował oficjalnie poszczególnych propozycji ściślejszej integracji polityk gospodarczych krajów strefy euro przedstawionych przez Francję i Niemcy. Wyraził jedynie satysfakcję, że dzięki przyjęciu euro 1 stycznia 2011 roku Tallin ma możliwość uczestniczenia w ważnych procesach dotyczących przyszłości strefy. Władze estońskie dotychczas wielokrotnie wyrażały poparcie dla większej koordynacji i nadzoru finansów publicznych w unii walutowej, co miałyby zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się poszczególnych państw (Estonia ma obecnie najniższe zadłużenie publiczne w UE). Tallin opowiada się za wprowadzeniem sankcji dla krajów niedotrzymujących ustalonych wspólnie kryteriów, dotyczących m.in. wysokości deficytu budżetowego. Można się jednak spodziewać, że Estonia będzie sceptyczna wobec francusko-niemieckiej propozycji harmonizacji podatków. W Estonii zyski przedsiębiorstw przeznaczone na ich rozwój nie są opodatkowane, co pomaga jej w pozyskiwaniu zagranicznych inwestycji. Rząd w Tallinie nie komentował również pomysłu koordynacji w zakresie podniesienia granicy wieku emerytalnego w strefie euro. Estonia już w ubiegłym roku zdecydowała się na stopniowe podnoszenie tej granicy, która w 2026 roku ma wynosić 65 lat (obecnie 60,5 roku dla kobiet i 63 lata dla mężczyzn) i raczej będzie się opowiadała za bardziej zindywidualizowanym podejściem, uwzględniającym sytuację demograficzną w poszczególnych państwach. <pas>