

Wsparcie dla gospodarki UE w kryzysie pandemicznym – presja na Niemcy

Ryszarda Formuszewicz

W Unii Europejskiej trwa spór o sposób wsparcia gospodarki dotkniętej skutkami pandemii COVID-19. Państwa, które najbardziej ucierpiały z tego powodu, naciskają na praktyczną realizację zasady solidarności poprzez finansowe wsparcie koniunktury. Przywódcy państw członkowskich zlecieli Komisji Europejskiej przygotowanie propozycji pobudzenia gospodarki unijnej poprzez fundusz odbudowy w powiązaniu z nowym projektem wieloletnich ram finansowych (WRF). Przeciwnie uwspólnotowieniu długu Niemcy manewrują między wezwaniami do większej solidarności, potrzebą stabilizacji strefy euro i zabezpieczeniem własnych interesów finansowych. Spodziewane spory o finansowanie pokryzysowego stymulowania gospodarki europejskiej zaciągną na niemieckiej prezydencji w UE w drugiej połowie roku.

Pakiet wsparcia dla gospodarki

Podczas wideokonferencji Rady Europejskiej (RE) 23 kwietnia zaakceptowano pakiet wsparcia kryzysowego dla gospodarki unijnej, uzgodniony po długotrwałych negocjacjach 9 kwietnia w ramach rozszerzonej Eurogrupy. Składają się na niego trzy elementy ukierunkowane na doraźną pomoc dla przedsiębiorców, pracowników oraz państw strefy euro, które najbardziej ucierpiały wskutek COVID-19. Na te cele przewidziano środki w wysokości ponad 500 mld euro, w tym: do 200 mld euro w funduszu gwarancyjnym Europejskiego Banku Inwestycyjnego, 100 mld euro w ramach instrumentu Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) oraz do 240 mld euro linii kredytowej Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM). Środki te mają być dostępne od 1 czerwca.

Przywódcy państw członkowskich zgodzili się także na podjęcie prac nad funduszem odbudowy (*recovery fund*), który miałby stanowić czwarty – ukierunkowany na pobudzenie gospodarki – element europejskiej odpowiedzi na kryzys pandemiczny. Mają one jednak zostać powiązane z dostosowaniem wieloletnich ram finansowych do zmienionych pandemią uwarunkowań. Swoje propozycje Komisja Europejska ma przedstawić 6 maja.

W oświadczeniu rządowym przed Bundestagiem 23 kwietnia kanclerz Angela Merkel przekonywała o potrzebie wniesienia przez Niemcy większego wkładu do budżetu UE w ograniczonym zakresie czasowym. Kilka dni wcześniej sygnalizowała gotowość poszerzenia zaangażowania RFN poza uzgodniony pakiet 500 mld euro. Dla zapewnienia poparcia wewnętrznego Merkel podkreśla, że wsparcie koniunktury w UE leży w interesie

państwa.

Niemcy pod presją

Wypracowany przez Eurogrupę kompromis odpowiada niemieckim preferencjom co do doboru instrumentów, wolumenu środków i ich przeznaczenia. W trakcie negocjacji Berlin dążył w szczególności do potwierdzenia roli, jaką ma odgrywać ESM względem państw dotkniętych kryzysem. Wskazanie tego mechanizmu zostało ze względów wewnątrzpolitycznych szczególnie ostro skrytykowane przez koalicyjny rząd włoski, który uważał, że prewencyjna linia kredytowa nie odpowiada potrzebom, a do tego wiązać się będzie z zaostreniem rygorów fiskalnych. Włochy najpierw wraz z ośmioma innymi państwami strefy euro (m.in. z Francją i Hiszpanią) wystąpiły z propozycją wspólnej emisji obligacji, a następnie najdłużej podtrzymywały ten postulat w debacie.

Niemcom zależało na wyciszeniu dyskusji o wspólnej emisji długu w strefie euro, podobnie jak Holandii, Austrii i Finlandii. Koncepcję *corona bonds* odrzucali zgodnie kanclerz Angela Merkel i minister finansów Olaf Scholz (SPD). Chadecja obawia się groźnego precedensu, natomiast kierownictwo SPD jest bardziej otwarte na racje państw Południa. Sprzeciw wobec uwspólnotowienia długu Niemcy uzasadniały zarówno ograniczeniami formalnymi – konieczna byłaby zmiana traktatów – jak i potrzebą zapewnienia szybkiego i skutecznego wsparcia. Tylko sięgnięcie po dostępne i sprawdzone instrumenty miało umożliwić spełnienie tych wymogów. Generalnie można było jednak zaobserwować, że w porównaniu ze sporami o *euro bonds* podczas kryzysu strefy euro niemiecka debata była bardziej zniuansowana ze względu na „niezawiniony” charakter turbulencji gospodarczych w państwach członkowskich.

Mimo wyrażania przez Niemcy solidarności, np. w formie wsparcia medycznego dla państw najbardziej dotkniętych COVID-19, wraz z uwidacznianiem się konsekwencji społeczno-gospodarczych pandemii rosną oczekiwania wobec RFN na okazanie tej solidarności także w wymiarze finansowym. Z kolei Niemcy obawiają się nasilenia tendencji odśrodkowych w UE oraz skutków głębokiej recesji u partnerów dla funkcjonowania własnej gospodarki. Prezes Europejskiego Banku Centralnego Christine Lagarde przestrzegała na początku wideokonferencji RE, że w najgorszym scenariuszu gospodarka strefy euro może skurczyć się w bieżącym roku nawet o 15%.

Warunkowa elastyczność Niemiec

Z perspektywy Berlina zasadniczą rolę we wsparciu europejskiej gospodarki ma odegrać powiększony budżet wieloletni UE, a planowany fundusz odbudowy miałby zostać możliwie ściśle z nim powiązany. Celem takiego rozwiązania jest umożliwienie znaczących inwestycji zwłaszcza w nadchodzących dwóch latach. Przed pandemią płatnicy netto preferowali ograniczenie budżetu wieloletniego do pułapu 1% unijnego DNB.

Uelastycznienie stanowiska w kwestii wielkości niemieckiego wkładu finansowego nie jest jednak bezwarunkowe. Finansowane ze środków UE inwestycje mają służyć odpowiedzi na wyzwania przyszłości. Preferowane kierunki to ochrona klimatu, innowacyjne koncepcje mobilności i digitalizacja. Niemcy będą także oczekiwać usprawnienia działania UE

w priorytetowych dla nich dziedzinach, jak polityka migracyjna i azylowa, europejska polityka bezpieczeństwa i obrony, a także w inicjatywach dotyczących polityki podatkowej. Większej solidarności finansowej ma zatem towarzyszyć przynajmniej punktowe pogłębienie integracji.

Niemcy zachowują ponadto powściągliwość w określeniu, o ile są gotowe zwiększyć swoje zaangażowanie finansowe. Stosownie do tego domagają się najpierw ustalenia potrzeb poszczególnych branż w celu określenia skali oczekiwanego wsparcia, a dopiero w drugim kroku uzgodnienia wolumenu środków europejskich. Zgodnie z tymi preferencjami RE nie sformułowała wytycznych co do wysokości funduszu odbudowy. Najpierw Komisja Europejska ma oszacować skalę wpływu kryzysu pandemicznego na poszczególne sektory gospodarki. W toczącej się dyskusji zakres potrzeb szacuje się z dużą rozpiętością. Przewodnicząca KE sygnalizuje kwotę biliona euro – co odpowiada poziomowi negocjowanych dotychczas wieloletnich ram finansowych.

Podział między państwami Północy i Południa na obecnym etapie negocjacji ujawnił się w szczególności w odniesieniu do formy udzielenia planowanego wsparcia. Hiszpania, Włochy i Francja domagają się środków bezzwrotnych, podczas gdy zwolennicy mniejszego budżetu UE optują za kredytami. Komisja Europejska podejmie próbę zrównoważenia tych oczekiwań. Można założyć, że z obawy przed dalej posuniętymi postulatami solidarności finansowej Niemcy mogą zaakceptować obwarowane warunkami transfery w ograniczonym zakresie.

Konsekwencje dla negocjacji budżetowych

Powierzenie Komisji Europejskiej prac nad funduszem odbudowy sprzyja jego możliwie ścisłemu powiązaniu z wieloletnim budżetem UE. Jego beneficjentami byłyby zatem wszystkie państwa członkowskie Unii, a nie tylko te należące do strefy euro. Jednakże kryzys pandemiczny radykalnie zmienił kontekst negocjacji wieloletnich ram finansowych. Toczące się w cieniu brexitu rozmowy były utrudnione i opóźnione. Nowe oczekiwania wobec WRF i dyskusja o źródłach dodatkowych środków do dyspozycji UE (pozyskiwanie ich z rynku finansowego – w tym popierane przez PE obligacje na rzecz ożywienia gospodarczego zabezpieczone budżetem UE, tzw. *recovery bonds*, czy uzgodnienie nowych dochodów własnych) mogą dodatkowo zaciążyć na ich przebiegu. Zwiększy się nacisk na przeznaczanie środków zgodnie ze zmienionymi uwarunkowaniami, np. kierowanie ich głównie do regionów i branż najbardziej dotkniętych skutkami pandemii. Zwiększona konkurencja o środki sprzyjać będzie naciskom na dodatkowe warunki wydatkowania, np. dotyczące zapewnienia praworządności czy zgodności z celami polityki klimatycznej UE. Negocjacje mogą się zatem przeciągać o kilka miesięcy, zwłaszcza dopóki stabilizację sytuacji w strefie euro zapewniają działania EBC. Deklarowana przez Niemcy gotowość do większego zaangażowania finansowego może skutkować sztywniejszym stanowiskiem w sprawie priorytetów wydatkowych i warunków wykorzystania środków unijnych. Jednocześnie RFN będzie unikała zaostrzenia sporów finansowych ze względu na przejmowanie przez nią w drugiej połowie roku prezydencji w UE. Skupienie na przezwyciężaniu ekonomicznych skutków pandemii może ograniczyć możliwość realizacji innych zamierzeń politycznych w ramach Unii.