

Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych

Konrad Popławski

2 marca przywódcy 25 państw Unii Europejskiej podpisali „Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i monetarną”. Wprowadzi on nowe obostrzenia fiskalne oraz oficjalnie nada nowe kompetencje krajom strefy euro. Ich prawo do koordynacji polityki gospodarczej we własnym gronie zostanie w ten sposób usankcjonowane, gdyż do tej pory traktat lizboński przewidywał jedynie nieformalne spotkania Eurogrupy, w których powinni uczestniczyć przedstawiciele Komisji Europejskiej. Znaczenie reguł wprowadzanych przez pakt, o ile kraje strefy euro rzeczywiście będą zdeterminowane do przestrzegania jego ustaleń, wyznaczą nowy sposób zarządzania wspólną walutą. Kraje najbardziej zadłużone będą musiały w ciągu najbliższych kilku lat przeprowadzić radykalne reformy podnoszące ich konkurencyjność i dostosowujące jej poziom do Niemiec. Przez ten okres RFN zapewne zdecyduje się na udzielanie wyższych gwarancji kredytowych, aby odciążyć budżety tych krajów. Bardzo ważne są również implikacje polityczne paktu, a zwłaszcza sposobu, w jaki został on przeformowany. Państwa strefy euro w zasadzie już zaakceptowały, że to Francja i Niemcy będą wyznaczać kierunek zmian, a rola instytucji europejskich, takich jak Komisja czy Parlament, może zmaleć. Z punktu widzenia krajów aspirujących do strefy euro wprowadzenie paktu oznacza rozszerzenie zakresu warunków, które należy spełnić, aby znaleźć się w unii walutowej. W przyszłości posiadanie wspólnej waluty będzie oznaczać konieczność spełnienia kryterium dotyczącego deficytu strukturalnego, a także prawdopodobnie przyjęcia reform gospodarczych, takich jak np. ujednoczenie systemu podatkowego, które będą wprowadzane w strefie euro na kolejnych etapach zmian w zarządzaniu gospodarczym.

Ostateczny kształt paktu i kontekst jego wprowadzenia

Przywódcy 25 państw Unii Europejskiej bez udziału Wielkiej Brytanii i Czech zgodzili się na podpisanie forsowanego przez Niemcy paktu fiskalnego. W ramach paktu państwa strefy euro będą musiały utrzymywać swój deficyt strukturalny (nieuwzględniający wydatków jednorazowych, a także wynikających z nadmiernego bezrobocia) na poziomie nieprzekraczającym 0,5% PKB. Tylko w przypadku poważnego załamania gospodarczego wywołanego czynnikami zewnętrznymi będzie można złamać to zobowiązanie. Nowa reguła budżetowa

ma być wpisana w ciągu roku do prawodawstwa każdego z krajów. W przypadku niewprowadzenia takiego zapisu przez któreś z państw będzie mogło ono być zaskarżone przez inny kraj do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo do nałożenia kary w wysokości do 0,1% PKB. Ponadto umowa wprowadza do porządku prawnego obowiązek spotykania się państw strefy euro przynajmniej dwa razy w roku – do tej pory tego typu szczyty, na których podejmowano często decyzje ważne dla całej UE, miały charakter nieoficjalny. Traktat wejdzie w życie od przyszłego roku, jeśli zostanie ratyfikowany przez co najmniej 12 państw.

Do paktu fiskalnego mogły przystąpić kraje Unii Europejskiej nieposiadające wspólnej waluty, dzięki czemu będą miały prawo uczestnictwa w części spotkań strefy euro poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania”. Oznacza to jednak bardziej deklarację polityczną wsparcia dla strefy euro, gdyż kraje spoza obszaru wspólnej waluty nie będą musiały spełniać wymogu ograniczenia deficytu strukturalnego. Dosyć nieprecyzyjne ustalenia dotyczące tematyki szczytów, w których będą uczestniczyć kraje spoza strefy euro, mogą sprawić, że kwestia zapraszania na kluczowe obrady będzie elementem gry politycznej. Przykładowo prezydent Francji Nicolas Sarkozy uznał, że państwa spoza unii monetarnej będą zapraszane

Dosyć nieprecyzyjne ustalenia dotyczące tematyki szczytów, w których będą uczestniczyć kraje spoza strefy euro, mogą sprawić, że kwestia zapraszania na kluczowe obrady będzie elementem gry politycznej.

jedynie na spotkania grupy Euro Plus, czyli obrady poświęcone zwiększaniu konkurencyjności strefy euro.

W stosunku do ustaleń z grudnia 2011 roku w ostatecznej wersji paktu złagodzone zapisy dotyczące zobowiązań fiskalnych, wprowadzając możliwość ich złamania w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności gospodarczych. Niemcy zre-

zygnowały ponadto ze swojego postulatu wprowadzenia zapisów paktu do konstytucji, gdyż mogłoby to uniemożliwić ratyfikację w niektórych krajach, jak np. w Irlandii, gdzie wymagałoby to przeprowadzenia referendum. Pomimo tych zabiegów Irlandia zapowiedziała już konieczność przeprowadzenia głosowania. Ostateczna wersja zmieniła także nazwę z „Umowy międzynarodowej wzmacniającej unię gospodarczą” na „Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i monetarną”, co ma zapewne podkreślić wagę tej umowy, zwłaszcza w odniesieniu do traktatów unijnych. W finalnej wersji paktu znalazł się także zapis, że w ciągu 5 lat od wejścia w życie mają zostać podjęte kroki na rzecz wdrożenia jego ustawodawstwa do traktatów europejskich.

Znaczenie polityczne paktu fiskalnego

Pakt fiskalny stanowi istotny dokument rozpoczynający budowanie politycznego wymiaru unii monetarnej. Francuska koncepcja, na podstawie której w latach 90. uznawano, że ustanowienie wspólnej waluty okaże się impulsem do automatycznego utworzenia unii politycznej, okazała się błędna¹. Przez ostatnią dekadę bowiem państwa posiadające wspólną walutę poczyniły niewielkie postępy w tej kwestii, a dopiero skala kryzysu zadłużeniowego strefy euro zmusiła je do zwiększenia zakresu współpracy.

Sposób przyjęcia paktu fiskalnego pokazuje **rosnącą pozycję Niemiec w Europie**, gdyż większość propozycji zawartych w pakcie została zaproponowana przez Niemcy. Z punktu widzenia Francji udało się osiągnąć cel **ograniczenia debaty na temat strefy euro do grona państw posiadających wspólną walutę**, gdyż zdaniem elit tego kraju wykluczenie Europy Środkowej i Wielkiej Brytanii zwiększa możliwości polityczne forsowania francuskich rozwiązań głównie na drodze negocjacji z Niemcami. Francja poczytuje także za sukces

¹ Spór o tworzenie instytucji politycznych ułatwiających zarządzanie wspólną walutą stanowił w latach 90. jedną z najistotniejszych kwestii dzielących Niemcy i Francję. W Niemczech panowało wówczas przekonanie, że jedną z największych słabości Traktatu z Maastricht i Traktatu z Amsterdamu było to, że nie położono fundamentów pod unię polityczną, gwarantującą wspólną koordynację zarządzania strefą euro.

przekonanie Niemiec do konieczności głębszej integracji w strefie euro. Do tej pory Niemcy unikali rozmów na ten temat, obawiając się nie tylko podziału Unii Europejskiej, ale przede wszystkim groźby zrewidowania niemieckiego modelu społecznej gospodarki rynkowej, który uważają za wzorcowy. Z punktu widzenia obu krajów korzystne wydaje się **wyciągnięcie reform instytucjonalnych strefy euro poza porządek instytucjonalny traktatów unijnych**, gdyż przyspieszy i uprości to sposób podejmowania decyzji, a także ograniczy rolę instytucji unijnych.

Wydaje się, że nie tylko perswazja Francji skłoniła Niemcy do zmiany koncepcji integracji w najbliższych latach, ale również elity niemieckie dojrzały do integracji w ramach „twardego jądra”. Pierwszym sygnałem świadczącym o takiej zmianie myślenia w RFN było wprowadzenie w 2007 roku do traktatu lizbońskiego zapisu o wzmocnionej współpracy w wybranych obszarach w gronie chętnych państw. Weto Wielkiej Brytanii wobec wbudowania paktu w traktaty europejskie okazało się dla Niemiec wygodnym pretekstem do zerwania z oficjalnie głoszonym dotychczas stanowiskiem integracji europejskiej w gronie całej UE, na rzecz zacieśnienia współpracy w ramach „twardego jądra”².

Nie bez znaczenia był również fakt, że zgoda na ograniczenie integracji do grona państw strefy euro może pomóc w reelekcji prezydentowi Francji Nicolasowi Sarkozy’emu, gdyż w RFN panuje obawa, że zwycięstwo socjalisty we francuskich wyborach prezydenckich

Pakt fiskalny stanowi istotny dokument rozpoczynający budowanie politycznego wymiaru unii monetarnej.

zaostrzy stosunki na linii Paryż–Berlin i utrudni reformy strefy euro. Politykom niemieckiej koalicji rządzącej zależy na zwycięstwie Sarkozy’ego także dlatego, że jako przyszły prezydent zaakceptuje on dominującą pozycję Niemiec

w strefie euro i jest gotowy przeprowadzić reformy we Francji na wzór niemiecki, zdając sobie sprawę z rosnących dysproporcji ekonomicznych na korzyść RFN.

Argumentem na rzecz powrotu do koncepcji „twardego jądra” było także przekonanie Niemiec o nieskuteczności traktatu lizbońskiego, który nie przystawał do problemów, w jakich znalazła się strefa euro. Z perspektywy obecnego kryzysu widać, że nie wprowadził on w wystarczającym stopniu kompetencji umożliwiających skuteczniejsze zarządzanie wspólną walutą. Ponadto RFN ma na forum unijnym wciąż za małą siłę głosu, aby przeforsować swoje najważniejsze postulaty, o czym świadczy fakt, że nawet tzw. sześciopak (pakiet sześciu reform zarządzania gospodarczego w UE) nie wprowadził pełnego automatyzmu nakładania sankcji za nadmierny deficyt budżetowy. Ponadto procedury uchwalania prawa na zasadach przewidzianych w traktacie lizbońskim są zbyt długotrwałe i nie nadążają za wydarzeniami kryzysowymi w strefie euro, a także tempem reakcji na rynkach finansowych.

Marginalizacja instytucji UE – doraźne działanie czy długofalowa strategia?

Sposób przyjęcia paktu fiskalnego wyraźnie pokazał marginalizację instytucji europejskich, które zgodnie z traktatem lizbońskim miały odgrywać znaczącą rolę. Ani Parlament Europejski, ani Komisja Europejska nie miały dużego wpływu na kształt projektu, a rola przypisana im przez regulacje paktu jest symboliczna. Proces tworzenia dokumentu nie odbiegał zresztą od schematu podejmowania decyzji w trwającym od dwóch lat kryzysie strefy euro, dlatego nawet gdyby wcielenie traktatu do prawa unijnego nie zostało zawetowane przez Wielką Brytanię w grudniu 2011 roku, to organy unijne nie odgrywałyby dużej roli w negocjowaniu jego treści. Opinia publiczna wielu krajów europejskich przyzwyczaja się do **nowego sposobu funkcjonowania wspólnoty europejskiej**, dlatego już w grudniu nikt nie protestował, gdy Francja z Niemcami przedstawiły na szczycie główny zarys paktu

² RFN powróciło do koncepcji rozważanych już w połowie lat 90., gdy analizowane były różne idee pogłębienia integracji w gronie „twardego jądra” Europy. Jedynie priorytet, jakim było dla RFN rozszerzenie UE na wschód, odsunął wówczas te zamierzenia na dalszy tor. „Twarde jądro” Europy już wtedy miało się opierać na państwach najbardziej powiązanych z Niemcami: głównie krajach Beneluksu i Francji.

fiskalnego. Była to duża różnica w porównaniu choćby z marcem 2011 roku, gdy Francja i Niemcy zostały silnie skrytykowane przez większość krajów europejskich za tworzenie podstaw Paktu Euro Plus, a pierwotnie paktu konkurencyjności, bez porozumiewania się z innymi partnerami.

W Niemczech dominuje postrzeganie **Komisji Europejskiej jako podmiotu przeszkadzającego w uzdrawianiu strefy euro** i niemającego legitymacji do narzucania rządów metod rozwiązywania problemów strefy euro. Przykładem tego może być silny opór wobec większości propozycji zgłaszanych przez Komisję Europejską, w tym m.in. euroobligacji. Także postawa przewodniczącego Komisji Europejskiej była wielokrotnie przedmiotem krytyki, a propozycje z jego strony były deprecjonowane jako próba walki o pozycję Komisji w UE. Warto jednak zwrócić uwagę, że kompetencje instytucji unijnych zostały również w niektórych obszarach zwiększone, gdyż pakt potwierdza duże **znaczenie KE w procesie nakładania sankcji unijnych** za nieprzestrzeganie 3-procentowego progu deficytu budżetowego, której decyzja o ukaraniu kraju może być zawetowana jedynie kwalifikowaną większością głosów. Świadczy to o tym, że Niemcy pomimo sceptycyzmu co do nadawania KE znaczenia politycznego, widzą w niej rolę strażnika prawa unijnego i tej funkcji KE nie zamierzają osłabiać. Dlatego RFN będzie zdecydowanie wspierać KE w egzekwowaniu przepisów dotyczących równowagi makroekonomicznej i fiskalnej, gdyż chce uniknąć powtórzenia obecnych problemów gospodarczych. Silną motywacją nawet dla rządów federalnych kierowanych przez kolejne koalicje rządzące będzie „hamulec budżetowy”³. Konsensus niemieckiej opinii publicznej, przekonanej o konieczności realizacji tego celu będzie determinował rząd federalny do forsowania przestrzegania reguły budżetowej w całej strefie euro.

Inicjatywy podejmowane w strefie euro w najbliższym czasie pokażą relację między nią a pozostałymi krajami Unii Europejskiej. Istnieje ryzyko, że pakt fiskalny zostanie użyty jako instrument do ustanawiania prawa dla całej wspólnoty. Przykładem takiego działania mogą być zapowiedzi wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. Będzie on dotyczyć także instytucji finansowych państw unijnych spoza strefy euro, które realizują większość transakcji z podmiotami w unii walutowej. Jeśli więc decyzja w tej kwestii będzie podjęta jednostronnie przez państwa unii walutowej bez należytych konsultacji z pozostałymi partnerami, może to oznaczać **próbę forsowania projektów ważnych dla całej Unii Europejskiej najpierw w strefie euro** i zmuszenia pozostałych państw UE do dostosowań w tym zakresie. Taka sytuacja w dłuższej perspektywie może posłużyć do dalszej marginalizacji instytucji europejskich bądź częściowego przekazania ich kompetencji administracyjnych do krajów strefy euro.

Wciąż nie można wykluczyć jednak, że niemieckie poparcie dla pozatraktatowych reform strefy euro jest rozwiązaniem na czas kryzysu. W dłuższym okresie instytucje Unii Europejskiej są przydatne do realizacji najważniejszych celów Berlina w takich obszarach,

jak polityka energetyczna czy klimatyczna, a także do pogłębiania integracji gospodarczej i relacji handlowych. Dlatego RFN może się skupić w najbliższych latach na

Istnieje ryzyko, że pakt fiskalny zostanie użyty jako instrument do wprowadzenia prawa dla całej wspólnoty.

reformach strefy euro i próbować podkreślać znaczenie całej UE poprzez pozorowanie dużej roli instytucji europejskich, a także utrzymanie względnie wysokiego poziomu budżetu unijnego i nakładów na politykę spójności. RFN może się obawiać, że zbytorna emancypacja strefy euro od instytucji unijnych zniechęci kraje Europy Środkowej do zaangażowania w integrację ze strefą euro i skłoni je do prowadzenia bardziej asertywnej polityki oraz blokowania ważnych niemieckich projektów w ramach UE – takich jak wspólna polityka klimatyczna i energetyczna. Mogłoby to także ograniczyć niemieckie korzyści z rozszerzenia Unii Europejskiej⁴.

³ Od 2009 roku wpisany do niemieckiej konstytucji obowiązek utrzymywania deficytu strukturalnego w Niemczech nieprzekraczającego 0,35% PKB od 2016 roku.

⁴ Do samych tylko państw Grupy Wyszehradzkiej trafiły w 2010 roku niemieckie towary o wartości (87,2 mld euro) porównywalnej z wartością eksportu niemieckiego do Francji (89,5 mld euro), największego niemieckiego partnera handlowego. Skumulowana wartość importu z tych krajów (81,9 mld euro) była natomiast wyższa od importu z Chin (77,3 mld euro) – największego dostawcy na rynek niemiecki.

Znaczenie gospodarcze paktu

Nowy pakt ma przywrócić dyscyplinę fiskalną. Wprowadzenie paktu oznacza w praktyce, że rządy krajów łamiące nowe reguły dyscypliny będą odpowiadać przed organami krajowymi. Trudno na razie ocenić, jak skuteczne będzie to zobowiązanie. Jeśli forsowaną przez Niemcy zasadę uda się wyegzekwować, państwa posiadające wspólną walutę, zwłaszcza te o słabszej konkurencyjności, będą musiały przeprowadzić głębokie reformy strukturalne ograniczające nie tylko wydatki, ale także zmieniające sposób funkcjonowania systemów socjalnych czy też rynków pracy. Podpisanie paktu oznacza *de facto* zgodę na to, że większość krajów takich jak Hiszpania, Portugalia, Włochy, a być może nawet Francja będzie się musiała **dostosować do niemieckiego sposobu funkcjonowania gospodarki**, co oznacza, że właśnie na te kraje spadnie główna część kosztów takiej transformacji. W praktyce będzie to oznaczać konieczność kontroli nad wydatkami nawet w latach koniunktury gospodarczej, a więc w momencie, gdy koszty finansowania długów są najczęściej dużo niższe. Limit deficytu strukturalnego jest bowiem tak skonstruowany, że będzie zezwalał na nieco wyższe deficyty w gorszych warunkach gospodarczych, a na znacznie niższe przy korzystnej koniunkturze.

Podpisanie paktu oznacza *de facto* zgodę na to, że większość krajów takich jak Hiszpania, Portugalia, Włochy, a być może nawet Francja będzie się musiała dostosować do niemieckiego sposobu funkcjonowania gospodarki.

Nie jest pewne, czy reformy zaproponowane przez Niemcy i Francję pozwolą na odzyskanie konkurencyjności przez kraje południa strefy euro. Do tej pory **ich uczestnictwo w projekcie wspólnej waluty doprowadziło do narastania nierównowagi w bilansie płatniczym**. W państwach tych pozbawionych możliwości osłabiania waluty import wzrastał znacznie szybciej

niż eksport, co w kryzysie doprowadziło do znacznego wzrostu zadłużenia zagranicznego⁵. W najbliższym okresie zarówno Niemcy, jak i Francja będą prawdopodobnie oprócz dalszego nacisku na cięcia wydatków nalegać także **na reformy przychodów**, co może przyjąć postać propozycji ujednoczenia sposobu naliczania podatku od przedsiębiorstw. Oba kraje uważają, że do tej pory część państw, w tym zwłaszcza Irlandia poprzez zbyt niską skalę podatku CIT nieuczciwie konkurowała z resztą państw. Niemcy i Francja już w lutym 2012 roku ogłosiły plan harmonizacji systemów opodatkowania firm w obu krajach, więc propozycja takiej reformy w gronie strefy euro jest bardzo prawdopodobna. Ponadto należy się spodziewać również zachęt do **reformowania rynków pracy na wzór niemiecki**. Niemcy wprowadzili w latach 2004–2005 następujące zmiany: uelastycznili formy pracy krótkookresowej, zredukowali wysokość zasiłków dla bezrobotnych, a także podwyższyli wiek emerytalny. Trudno jednak ocenić, czy którekolwiek z tych rozwiązań można zastosować z sukcesem w pozostałych krajach strefy euro.

Przykład grecki pokazał niemieckim politykom, że same oszczędności mogą doprowadzić do intensyfikacji problemów gospodarczych. Stąd też Niemcy zasygnalizowali możliwość przekazania części środków z funduszy strukturalnych na wsparcie programów ograniczających bezrobocie wśród młodych ludzi, aby pokazać gotowość do większej pomocy inwestycyjnej dla krajów południowych sprawnie modernizujących gospodarkę. Z uwagi na to, że Niemcy nie będą gotowi do wydzielenia większych środków na wsparcie inwestycji w najbiedniejszych krajach strefy euro, mogą być **skłonni do zwiększenia środków z funduszy strukturalnych dla tych państw kosztem przeznaczonych dla Europy Środkowej**.

Retoryka Niemiec stosowana wobec Grecji⁶, a także przepisy paktu gwarantujące jego wejście w życie po podpisaniu przez jedynie 12 spośród 17 państw członkowskich strefy euro mogą oznaczać, że rząd federalny ma coraz większe wątpliwości, czy uda się uzdrowić sytu-

⁵ Przyczyniło się to również do wzrostu bezrobocia, gdyż towary konsumowane w tych krajach były wytwarzane za granicą. Jest to jedna z przyczyn, dla których w Niemczech bezrobocie jest dzisiaj na poziomie najniższym od 30 lat. W latach 90., a więc jeszcze przed utworzeniem unii walutowej, sytuacja była odwrotna – ze względu m.in. na politykę kursową innych państw, Niemcy notowali słabsze wyniki na rachunku obrotów bieżących, a w konsekwencji stopy bezrobocia RFN były zbliżone do średniej dla UE.

ację fiskalną Grecji i **coraz poważniej rozważa możliwość jej kontrolowanego bankructwa**. W styczniu 2012 roku Bundestag zgodził się na reaktywację funduszu pomocy dla banków, dysponującego gwarancjami finansowymi na sumę 400 mld euro, który istniał w RFN w latach 2007–2010. Według doniesień prasy, kanclerz Angela Merkel kilka tygodni wcześniej podczas nieoficjalnego spotkania z szefami największych niemieckich instytucji finansowych zapowiedziała konieczność przygotowania się przez nie na możliwość ogłoszenia przez Grecję niewypłacalności. Aby uchronić się przed konsekwencjami bankructwa Grecji prawdopodobnie potrzebne będzie zwiększenie skali funduszy pożyczkowych dla pozostałych państw strefy euro.

Z uwagi na to, że Niemcy nie będą gotowi do wydzielenia większych środków na wsparcie inwestycji w najsłabszych krajach strefy euro, mogą być skłonni do zwiększenia środków z funduszy strukturalnych dla tych państw kosztem przeznaczonych dla Europy Środkowej.

Gdyby poprawiła się koniunktura w Hiszpanii czy Włoszech, mogłoby to przekonać rynki finansowe, że żaden z dużych krajów strefy euro nie ogłosi niewypłacalności. Nie można jednak wykluczyć, że warunkiem pozostania Grecji w strefie euro będzie jakaś forma nadzoru instytucji unijnych nad greckim budżetem. Oszczędności w strefie euro mogą wywrzeć też presję na niemiecką gospodarkę, która jest silnie uzależniona od eksportu. W związku z narzuconymi przez pakt oszczędnościami, wymuszającymi ograniczenia wydatków publicznych, a także redukcję kosztów pracy w wielu krajach strefy euro, może to wpłynąć na ograniczenie niemieckiego eksportu do krajów strefy euro (ok. 40% niemieckiego eksportu). Z tego względu będzie rosnąć znaczenie pozostałych rynków ważnych z punktu widzenia niemieckich przedsiębiorstw, w tym głównie Europy Środkowej i państw rozwijających się. Wzrośnie też znaczenie polityczne dla RFN Chin, Indii i Brazylii, których szybki rozwój może zrekompensować ograniczenia niemieckiego handlu wewnątrz strefy euro.

Szanse i zagrożenia realizacji paktu fiskalnego

Jedyną pewną konsekwencją podpisania paktu jest rozpoczęcie procesu budowania zrębów unii politycznej w ramach strefy euro. Posiedzenia strefy euro koordynujące politykę gospodarczą unii walutowej stały się faktem od 2009 roku, czyli od intensyfikacji kryzysu w strefie euro, jednak pakt fiskalny zwiększa kompetencje tych szczytów i nadaje im wyższą rangę polityczną. Zwiększona presja polityczna na sygnatariuszy paktu ze strefy euro będzie wynikała również ze wzrostu zainteresowania opinii publicznej sytuacją fiskalną w tych krajach. Problemem dla strefy euro jest na razie brak obudowy instytucjonalnej szczytów. Kraje rozwiążą tę kwestię poprzez zlecenie opracowywania kolejnych projektów reform ministerstwu narodowym, czego przykładem może być współpraca ministerstw finansów Francji i Niemiec w ujednoczeniu przepisów opodatkowywania przedsiębiorstw. Wsparcie ze strony instytucji unijnych może być bowiem blokowane przez Wielką Brytanię. Perspektywa utrzymywania budżetowych obostrzeń paktu jest wciąż niepewna i to presja polityczna będzie nadal ważnym warunkiem spełniania jego wymogów przez sygnatariuszy ze strefy euro. W wyniku dużo silniejszej niż jeszcze przed kilkoma laty pozycji Niemiec względem reszty członków unii walutowej, nacisk RFN na przestrzeganie paktu będzie jednak dużo większy. Niemcy sami wprowadzili do ustawy zasadniczej regułę budżetową paktu i konsekwentnie realizują oszczędności, aby od 2016 roku utrzymywać deficyt strukturalny nieprzekraczający 0,35% PKB, zatem prawdopodobieństwo, że to RFN ponownie złamie zasady narzuconego przez siebie paktu, znacząco spadło. Zasady ekonomiczne paktu fiskalnego przeforsowane przez Niemcy, o ile będą realizowane, oznaczają podporządkowanie re-

⁶ Nowy ton dyskusji i zastrzeżenie stanowiska RFN wobec Grecji widać w propozycjach takich jak utworzenie funkcji komisarza UE ds. oszczędności, który przez określony czas miałby prawo nadzorować grecki budżet narodowy i wetować wydatki niezgodnione z instytucjami międzynarodowymi. Niemiecka propozycja została jednak skrytykowana przez większość krajów i nie stała się przedmiotem dyskusji.

guł funkcjonowania strefy euro niemieckiej doktrynie gospodarczej zrównoważonego budżetu. Jeśli oszczędności okażą się zbyt drastyczne, a także dojdzie do redukcji poziomu inwestycji, może to doprowadzić do pogorszenia koniunktury oraz pogłębienia problemów gospodarczych unii walutowej. W takim wypadku część krajów strefy euro może nie być w stanie dotrzymać zasad paktu, co może prowadzić albo do ich wyjścia ze strefy euro, albo zdyskredytowania jego wiarygodności.

Dużym zagrożeniem dla paktu fiskalnego jest pominięcie najważniejszego problemu unii walutowej, jakim jest skala nierównowagi w bilansach płatniczych jej członków. Państwa południa unii walutowej ze względu na mniejszą konkurencyjność w stosunku do północy zwiększały swój import, co doprowadziło do skokowego wzrostu ich zadłużenia. Istnieje ryzyko, że w celu szybszego zreformowania gospodarek krajów południa, RFN zgodzi się na zwiększenie w nich skali inwestycji z funduszy strukturalnych, co mogłoby się odbyć kosztem krajów Europy Środkowej. Z drugiej strony, Niemcy mogą się spodziewać, że takie rozwiązanie będzie źle odebrane w Europie Środkowej i dlatego skala takiego przesunięcia

środków nie może być zbyt drastyczna. W przeciwnym razie mogłoby to zaprzepaścić bardzo korzystne z punktu widzenia gospodarczego dla Niemiec rozszerzenie UE w 2004 roku.

Pakt fiskalny nie daje znaczących nowych instrumentów, ale może być ważnym sygnałem politycznym, że strefa euro chce się integrować w gronie swoich członków.

Perspektywa utrzymywania budżetowych obostrzeń paktu jest wciąż niepewna i to presja polityczna będzie nadal ważnym warunkiem spełniania jego wymogów przez sygnatariuszy ze strefy euro.

Świadczy o tym niechęć części państw do większego zaangażowania instytucji unijnych, a także do uczestniczenia w szczytach strefy euro wszystkich krajów UE. Francja zdecydowanie popiera rozwiązania opierające dalszą integrację na unii walutowej, co pozwoli ograniczyć wpływ Europy Środkowej i Wielkiej Brytanii na decyzje podejmowane w strefie euro, a być może również w całej UE. Na razie trudno ocenić, czy Niemcy zostały przekonane do tego sposobu podejmowania decyzji politycznych w dłuższym okresie, czy też chcą wraz z Francją doraźnie wykorzystać pakt fiskalny jedynie dla narodowych celów politycznych.



Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpi

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa
e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpi monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:
Olaf Osica, Anna Kwiatkowska-Drożdż

Redakcja: Katarzyna Kazimierska,
Anna Łabuszewska

Skład: Wojciech Mańkowski