



■ Next Generation EU – rola Niemiec w transformacji Unii Europejskiej

Justyna Schulz

Jest już niemal truizmem twierdzenie, że Unia Europejska narodziła się i integruje dzięki kryzysom. Ta opinia znalazła potwierdzenie również w obecnym procesie powstawania instrumentu Next Generation EU (Przyszłe Pokolenie UE). Początkowo pozostając w defensywie, Komisja Europejska umocniła zasadniczo swoją pozycję w architekturze unijnych instytucji i otrzymała prerogatywy zastrzeżone dotychczas jedynie dla państw członkowskich, takie jak podmiotowość na rynkach kapitałowych oraz własne źródła podatkowe. Te instrumenty wzmacniają siłę Komisji w wyznaczaniu kierunków polityki gospodarczej państw członkowskich.

Od wspólnych obligacji państw strefy euro do obligacji Komisji Europejskiej

U podstaw tego procesu legło przekonanie, że Komisja Europejska powinna wesprzeć państwa członkowskie w walce z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19, mimo że te zakresy działania nie leżały w jej kompetencjach. Jeszcze na początku marca dominowało przekonanie, że pomoc odbędzie się w tradycyjnej formie kredytów przyznawanych na dogodnych warunkach przez Europejski Bank Inwestycyjny (EIB) oraz Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*, ESM). Ta ostatnia instytucja została stworzona w reakcji na kryzys strefy euro w 2010 r., a jej charakter zdominowała filozofia „ligi północnej”, czyli państw pod nieformalnym przywództwem Niemiec postulujących samodzielność odpowiedzialność każdego państwa unijnego za zrównoważenie budżetu narodowego.

Redakcja:

Radosław Grodzki

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 28(448)/2020

19.08.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

W ciągu dwóch miesięcy, od 18 marca do 18 maja nastąpił całkowity odwrót od tej filozofii. Ten diametralny zwrot poprzedziła krótka i burzliwa historia pełna dramatów i „zdrad”, w której Niemcy znajdowali się raz po jednej, a raz po drugiej stronie linii podziału.

Pierwszym sygnałem nadchodzących zmian był zwrot w polityce monetarnej Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Jeszcze 12.03.2020 r., na konferencji prasowej po posiedzeniu Rady Prezesów EBC Christine Lagarde argumentowała, że rosnące różnice w wycenie ryzyka (*spready*) obligacji rządowych państw członkowskich strefy euro nie mogą być powodem dla działań banku centralnego. Giełdy europejskie zareagowały na to wystąpienie gwałtownymi spadkami, a *spready* pomiędzy obligacjami włoskimi i niemieckimi gwałtownymi wzrostami. Mimo tych reakcji prezes Bundesbanku Jens Weidmann obstawał przy tej polityce twierdząc, że Rada nie mogła zrobić nic więcej, gdyż to nie banki centralne są obecnie na pierwszej linii frontu (Weidmann 2020). Już tydzień później to stanowisko zostało zrewidowane. W nocy z 18./19.03.2020 r. Rada Prezesów EBC na nadzwyczajnym spotkaniu podjęła decyzję o „powrocie na pierwszą linię frontu”, inicjując program zakupu papierów dłużnych w wysokości 750 mld euro. Zlikwidowano również wszelkie bariery i obostrzenia, które jeszcze obowiązywały w zapoczątkowanym w 2015 r. programie zakupu papierów dłużnych PSPP, a dotyczyły jakości zabezpieczeń, zapadalności czy wielkości emisji. To rosnące *spready* posłużyły jako uzasadnienie dla interwencji EBC w obliczu monetarnej fragmentaryzacji i zakłócenia kanałów transmisji polityki monetarnej.

Kolejny zwrot stanowiło przyłączenie się Francji do inicjatywy przywódców Europy Południowej, którzy powrócili do idei emisji wspólnych międzyrządowych obligacji, stanowczo odrzuconych przez Niemcy w czasie kryzysu strefy euro. W przeddzień szczytu, 25 marca br., 9 przywódców państw strefy euro zaapelowało we wspólnym liście o zainicjowanie emisji koronabonds. Udział Francji w tej inicjatywie poczytano w Berlinie wręcz jako „zdradę” (Politico 2020). Mimo ustalonych w ramach umowy zawartej w Akwizgranie w styczniu 2019 r. form konsultacji między Francją i Niemcami na poziomie rządowym i parlamentarnym, Berlin wydawał się zaskoczony tym posunięciem.

W tej atmosferze szczyt 26.03.2020 r. nie przyniósł porozumienia, co w europejskiej opinii publicznej odbiło się negatywnym echem. Podważano sensowność istnienia UE, która nie jest w stanie pomóc członkom w tak trudnej sytuacji. Pierwszy kompromis co do form pomocy wypracowano na spotkaniach ministrów finansów strefy euro 7 i 9 kwietnia. Tradycyjnie obejmował on kredyty w ramach ESM (240 mld euro) i EIB (200 mld euro). Nowe elementy stanowiła zgoda na stworzenie dwóch funduszy: SURE w wysokości 100 mld euro z przeznaczeniem na wsparcie programów postojowych w państwach członkowskich oraz funduszu odbudowy bez definiowania jego szczegółów. Na kolejnym szczycie, 23 kwietnia przywódcy unijni zaakceptowali te propozycje, powierzając KE opracowanie do 6 maja szczegółów funduszu odbudowy. 13 maja przewodnicząca KE Ursula von der Leyen przedstawiła w Parlamencie Europejskim ogólny zarys planowanego funduszu. Nie zdefiniowała jednak stanowiska wobec kwestii, która wzbudziła najwięcej kontrowersji. Dotyczyła ona form przyznawania środków: czy w postaci kredytów, za czym opowiadała się „liga północna”, czy w postaci grantów, za czym optował blok państw Europy Południowej.

Przełom nastąpił 18 maja w wyniku wspólnej propozycji przedstawionej przez Angelę Merkel i Emmanuela Macrona. Opowiedzieli się oni za funduszem w wysokości 500 mld euro, którego środki miałyby być przyznawane całkowicie w formie grantów. Propozycja zakładała finansowanie tego instrumentu poprzez emisję obligacji KE gwarantowanych przez państwa członkowskie. Ten zwrot w stanowisku Niemiec po czytany został z kolei w krajach „ligi północnej” za „zdradę”.

Projekt francusko-niemiecki stał się podstawą dla propozycji KE zaprezentowanej 27 maja i zakładającej zwiększenie tego instrumentu do 750 mld euro, w tym 500 mld euro z przeznaczeniem na granty, a 250 mld euro na kredyty. W wyniku porozumienia przywódców państw unijnych z 21 lipca zmianie uległy proporcje między kredytami i grantami. W efekcie zgodzono się, że fundusz Next Generation EU ma wynosić 750 mld euro, z czego 360 mld przeznaczonych będzie na kredyty, natomiast 390 mld na granty w ramach instrumentu odbudowy i zwiększenia odporności (312,5 mld euro) oraz istniejących już programów budżetowych KE (77,5 mld euro). Środki przyznawane będą na podstawie planów rządowych uwzględniających priorytetowe cele polityki unijnej w zakresie zielonej transformacji i cyfryzacji. Wydatki będą monitorowane w ramach mechanizmu Semestru. W dokumencie znalazł się zapis o znaczeniu praworządności dla przyznawania środków. Równolegle Rada Europejska ustaliła wieloletni budżet unijny na lata 2021-2027 w wysokości 1,074 bln euro. Na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego 23 lipca kompromis wypracowany przez Radę Europejską nie został zaakceptowany. Zastrzeżenia budził podział środków na poszczególne polityki w ramach budżetu unijnego. W odniesieniu do instrumentu Next Generation EU oceniano, że zbyt efemerycznie powiązano wypłatę środków z pozytywną oceną przestrzegania zasad praworządności. Debata w Parlamencie Europejskim będzie kontynuowana we wrześniu.

Przełomowy charakter Next Generation EU?

Czy instrument zasługuje na swoją nazwę Next Generation UE, trudno rozstrzygnąć na obecnym etapie. Niewątpliwie wprowadzono trzy strukturalne zmiany. Rozbieżne są natomiast oceny dotyczące ich trwałości i skuteczności. Pierwsza zmiana to fakt, że KE po raz pierwszy na taką skalę stanie się podmiotem na rynkach kapitałowych (Stubbington/Salay 2020). Nie jest nowością emisja obligacji KE. Podobnie sfinansowano plan Junckera, ale skala jest nieporównywalna. Ta forma finansowania jest dozwolona zgodnie z paragrafem 122 Traktatów Europejskich w tzw. „whatever it takes” momentach. Część komentatorów, w tym również prezes Bundesbanku Jens Weidmann podkreśla tymczasowość tego instrumentu, którego istnienie jest uwarunkowane sytuacją kryzysową (FAZ 2020). W ocenie rynków kapitałowych, które entuzjastycznie zareagowały na wieść o kompromisie w sprawie funduszu, wygląda to jednak odmiennie. Pojawienie się obligacji KE ocenia się jako „game changer”. Stanowią one bowiem również odpowiedź na strukturalne słabości rynku papierów wartościowych denominowanych w euro. Dzięki obligacjom KE rynek ten wzbogaci się o kolejne papiery wartościowe o najwyższym ratingu Tripple A (obecnie spośród 27 państw członkowskich UE jedynie RFN, Finlandia, Holandia i Austria pozostające w strefie euro oraz Dania i Szwecja będące poza strefą posiadają ten rating),

co wzmocni jego płynność, a tym samym pozycję euro jako waluty rezerwowej. Ponadto powstaną od dawna postulowane, alternatywne aktywa dla banków chcących uniezależnić się od ratingu swoich rządów. Trudno sobie wyobrazić, że po upływie terminu zapadalności obligacji unijnych, ta forma aktywów zniknie lub ulegnie znacznej redukcji, zaburzając tym samym funkcjonowanie rynków finansowych.

Po drugie, po raz pierwszy w historii przyznano KE własne źródła dochodu. Będzie to od 1.01.2021 r. podatek nakładany na produkty plastikowe niepoddające się recyklingowi (głównie torebki plastikowe). Ponadto planowane jest opodatkowanie na rzecz budżetu unijnego dużych firm technologicznych (głównie amerykańskich). Sceptycy powątpiewają, czy uda się uzyskać zgodę w tym zakresie. Jednak przyzwolenie przez państwa członkowskie na opodatkowanie obywateli na rzecz podmiotu politycznego, jakim jest KE, stanowi dalszy krok ku jego wzmocnieniu poprzez postępującą federalizację.

Po trzecie, warunkując przyznanie środków oceną praworządności wprowadzono kryterium, które nie będąc oparte na metrycznych i technokratycznych wskaźnikach, powiększa zakres oceny politycznej, a tym samym obszar arbitralności w relacjach między KE a państwami członkowskimi.

Zmiana stanowiska Niemiec

Powyżej opisane zmiany nie byłyby możliwe bez zasadniczego zwrotu w polityce Niemiec. Warto zauważyć, że nie jest to pierwszy tak diametralny i zaskakujący dla partnerów politycznych w kraju i za granicą zwrot w długim okresie sprawowania przez Angelę Merkel funkcji kanclerskiej. Podobną niespodzianką była zmiana w kwestiach dotyczących rezygnacji z energii atomowej, akceptacji małżeństw homoseksualnych czy polityki migracyjnej. Te gwałtowne zwroty pozwalały CDU odwrócić negatywne trendy w sympatiach wyborców i utrzymać władzę, równocześnie przyczyniając się do pęknięć tożsamościowych w partii. Zmieniając stanowisko w obecnej debacie wokół funduszu odbudowy, Niemcy zrezygnowały nie tylko z polityki zrównoważonego budżetu, ale również odstąpiły od „złotej zasady finansowania”, według której ryzyko łączące się z inwestycją powinno być powiązane z ponoszeniem finansowego ryzyka za jej skutki. Finansowanie za pomocą grantów przeczy tej zasadzie. Niemcy zaakceptowały również całkowite poluzowanie standardów dla zabezpieczeń emisji euro. Rezygnacja z tych zasad, które wywodzą się z filozofii Społecznej Gospodarki Rynkowej oznacza odejście od modelu, który stanowił dotychczas podstawę rozwoju gospodarczego Bundesrepublik. W części opinii publicznej panuje przekonanie, że Niemcy „poddali się”, akceptując w polityce monetarnej „włoską tradycję” finansowania długów budżetowych oraz francuski dyrygizm państwowy w polityce gospodarczej.

Nurtujące jest w związku z powyższym pytanie, co Niemcy zyskały na tym kompromisie. Zmianę stanowiska Niemiec można przynajmniej w części wytłumaczyć następującymi czynnikami:

1. Niemcy utrzymały sterowalność procesami wewnątrzunijnych zmian instytucjonalnych. W reakcji na sprzeciw wobec idei wspólnych międzyrządowych obligacji, europejska opinia publiczna zareagowała antyniemieckimi nastrojami. Fakt ten znacznie osłabił siłę Niemiec, która w dużej mierze zależy od możliwości tworzenia kompromisów i koalicji. W opinii komentatorów antyniemieckie nastroje, zwłaszcza we Włoszech, były jednym z kluczowych argumentów dla zmiany stanowiska Niemiec [Kirst 2020]. Zgoda na fundusz pozwoliła wyjść Niemcom z defensywy napiętnowanego skąpcza i stać się ponownie siłą, od której zależy los Europy.

2. Obligacje KE stanowią kontynuację form pomocy zainicjowanych w czasie kryzysu strefy euro i nie są zmianą jakościową, jaką byłyby obligacje międzyrządowe zaproponowane przez Francję w liście 9 przywódców z 25 marca. Te ostatnie bowiem zakładały, że każde państwo będzie ręczyło swoim budżetem za całą emisję. Stanowiłoby to milowy krok w uwspólnotowaniu budżetów państw członkowskich strefy euro z pominięciem instytucji unijnych. Ta wersja byłaby bardzo trudna dla zaakceptowania dla większości społeczeństwa niemieckiego. Znając nastroje społeczne, żadna siła polityczna – z wyjątkiem części *Die Linke* i Zielonych – nie popierała obligacji w tej formie. Ich wprowadzenie groziłoby bowiem wyalienowaniem się dużej części społeczeństwa niemieckiego wobec unijnego projektu. Celem polityki Niemiec było od samego początku przeniesienie pomocy na poziom unijny. Wprawdzie miały być to kredyty w ramach ESM i EIB, ale również w obecnym wariantcie obligacji KE, państwa członkowskie ręczą, podobnie jak w przypadku kredytów, jedynie zgodnie z kluczem ich wkładu do budżetu unijnego. Rozmiar zaangażowania jest przewidywalny, ewentualne koszty pod kontrolą, a instrument niczego nie przesądza. Ponadto obligacje KE są zgodne z wykładnią wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 5 maja 2020 r., który jednocześnie wykluczył emisję międzyrządowych obligacji jako sprzecznych z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Wyrok ten w spektakularny sposób wyznaczył granice zarówno dla działań wspólnotowych, jak i obszarów zarezerwowanych do wyłącznej dyspozycji organów narodowych. Uzasadnienie do wyroku stworzyło konstytucjonalną barierę dla przyszłych prób inicjowania europejskich obligacji międzyrządowych.

3. Zgadzając się na fundusz odbudowy, Niemcy mogą liczyć na przychylność w odniesieniu do ich priorytetowego projektu zaprezentowanego w lutym 2019 r. jako „[Narodowa Strategia Przemysłowa 2030](#)”, a zmierzającego do zmiany zasad konkurencji na wspólnym rynku europejskim. W tej propozycji chodzi o dopuszczenie aktywnej polityki państw, włącznie z udziałami właścicielskimi, w celu wspierania transformacji w kierunku cyfrowej i „zielonej” gospodarki. Niemcy liczą, że dzięki wsparciu państwa uda im się nadrobić technologiczne zapóźnienia wobec konkurentów amerykańskich i chińskich, zachowując jednocześnie strukturę własności, w której w kluczowych dziedzinach dominują podmioty krajowe.

Konkluzje

Trudno obecnie o jednoznaczną ocenę kierunku transformacji Unii przedstawionego pod postacią instrumentu Next Generation EU. Potwierdzona została po raz kolejny zasada Monneta zakładająca, że w celu rozwiązywania kolejnych kryzysów konieczne

będzie zwiększanie obszarów wspólnotowego zarządzania. Rzeczywiście KE nie tylko poszerzyła obszar wspólnotowej odpowiedzialności poprzez dwa nowe fundusze (SURE w wysokości 100 mld euro i Next Generation EU w wysokości 750 mld euro), ale i wzmocniła swoją podmiotowość, chociażby na rynkach kapitałowych.

Na poziomie państw narodowych ocena niej jest już tak jednoznaczna. Znaczenie Next Generation EU dla państw członkowskich, a tym samym siła oddziaływania KE, zależy od ich sytuacji gospodarczej. Można wyróżnić tutaj trzy kategorie: (1) państwa zdane na środki pomocowe w celu zabezpieczenia funkcjonowania sfery dóbr publicznych, głównie w Europie Południowej; (2) państwa, które żywią nadzieję na szybszą konwergencję gospodarczą, głównie w Europie Środkowo-Wschodniej i (3) państwa, dla których wkład do funduszu jest formą „wykupu” dla realizacji innych celów, głównie Niemcy i „liga północna”. Odpowiednio każda z tych kategorii państw skonfrontowana jest z innymi wyzwaniem. Dla pierwszej i drugiej kategorii niebezpieczne są dwa syndromy: (1) tzw. holenderska choroba i (2) tzw. syndrom Mezzogiorno. Ten pierwszy polega na zaniechaniu strukturalnych reform (np. reformy systemu podatkowego w państwach Europy Południowej czy reform rynku kapitałowego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej), co skutkuje spadkiem konkurencyjności. Dywergencja rozwoju gospodarek w strefie euro jest dobrym przykładem przejawów tej choroby. Drugi efekt nazywany w literaturze syndromem Mezzogiorno odnosi się do mentalnej zależności od środków zewnętrznych i przekonania o własnej niemożności, co wzmacnia jedynie wtórny rozwój. Trzecia kategoria państw może ulec pokusie wymuszania z perspektywy narodowego interesu takich zmian w architekturze wspólnego rynku, że staną się one zagrożeniem dla stabilności europejskiego dobra publicznego, jakim jest wspólny i otwarty rynek. W odniesieniu do polityki konkurencyjności proponowane zmiany oznaczałyby regres obszarów uwspólnotowionych na rzecz kompetencji państw narodowych. Pierwsze symptomy potencjalnych konfliktów na tym tle pojawiły się już w obliczu kolosalnych różnic w pomocy rządowej w ramach tarcz antykryzysowych. Wystarczy przypomnieć, że Niemcy zmobilizowały na ten cel środki przekraczające Next Generation EU, a więcej niż połowa zezwoleń na pomoc państwową wydana przez KE przypadła na firmy niemieckie, co krytycznie zostało skomentowane również przez Emmanuela Macrona (Financial Times 2020).

Powstanie Next Generation EU może być krokiem ku dalszej federalizacji, jak ocenił to minister finansów Niemiec Olaf Scholz, nazywając fundusz momentem Hamiltona w nawiązaniu do historii USA. Jednak z perspektywy niemieckiej proces ten wzmocnił i zabezpieczył również obszar suwerenności państwa narodowego, czy to poprzez wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, czy przyzwolenie na aktywną politykę gospodarczą państwa.

Bibliografia

FT Interview: Emmanuel Macron says it is time to think the Unthinkable, Financial Times, 17.04. 2020, <https://www.ft.com/content/3ea8d790-7fd1-11ea-8fdb-7ec06edeef84> (dostęp: 12.08.2020).

Kein Sprungbrett für großangelegte EU-Verschuldung, FAZ, 26.07.2020.

Kirst V., 2020, *Milliarden für Italien – gegen die Anti-Deutschland-Stimmung*, Die Welt, 22.07.2020, <https://www.welt.de/politik/ausland/article212045747/Der-Italien-Faktor-beschleunigte-Merkels-Europa-Wende-Corona-Hilfen-Milliarden-fuer-Italien-gegen-die-Anti-Deutschland-Stimmung.html> (dostęp: 12.08.2020).

Stubbington T., Salay E., *Investors take stock of Europe's 'monumental' Covid deal*, Financial Times, 25 July 2020.

Weidmann J., *Wir haben getan, was eine Notenbank tun muss*, FAZ, 13.03.2020, <https://www.bundesbank.de/de/presse/interviews/-wir-haben-getan-was-eine-notenbank-tun-muss--828080> (dostęp: 12.08.2020).

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

Justyna Schulz – dr, dyrektor Instytutu Zachodniego, zainteresowania badawcze: ekonomiczne, socjologiczne i polityczne koncepcje pieniądza; instytucjonalne struktury sfery monetarno-finansowej w Europie Środkowo-Wschodniej; idee, instytucje i aktorzy Europejskiej Unii Walutowej.