

Krzysztof Malinowski

prof. nadzw. dr hab., Uniwersytet Szczeciński; Instytut Zachodni

NIEMCY WOBEC PRZEBUDOWY STREFY EURO PRZED WYBORAMI DO BUNDESTAGU W 2017 ROKU

Wprowadzenie

Przebudowa UE po decyzji Brytyjczyków o wystąpieniu, a szczególnie po zwycięstwie prointegracyjnie nastawionego Emmanuela Macrona we Francji, staje się coraz bardziej prawdopodobnym scenariuszem. Uwagę opinii publicznej i elit politycznych w Niemczech nie przykuwają bynajmniej projekty przekształcenia UE we wspólnotę suwerennych i równych sobie państw członkowskich, czy też reaktywowania modelu UE jako struktury o degresywnej dystrybucji władzy, tylko pomysł przededefiniowania UE poprzez zdynamizowanie procesów w strefie euro i to pomimo utrzymującego się nadal, choć w złagodzonej formie ryzyka załamania ambitnego projektu wspólnej waluty.

Zarysowująca się coraz wyraźniej dyskusja o przebudowie UE koncentruje się na procesach w strefie euro. Jej pożywką jest de facto dyskurs o podziałach europejskich i unijnych dokonujących się wokół dwóch osi: jednej odnoszącej się do wymiaru gospodarczego i podziału na stabilną Północ i chwiejne, zadłużone Południe oraz drugiej artykułowanej przez protagonistów na Zachodzie Europy i odnoszącej się do zjawiska uchodźstwa oraz podziału na otwarty Zachód i zamknięty, małostkowo traktujący uchodźców Wschód. W Europie Środkowej, zwłaszcza Polsce w dyskusji o przyszłości UE w związku ze scenariuszem „wielu prędkości” pokutuje raczej widmo podziału Europy.

W dyskusji o przyszłości UE prezydent Macron chce zabrać głos decydujący. Jako wiano wnosi obietnicę głębokich reform we Francji, pragnąc w zamian otrzymać zgodę Niemiec na urzeczywistnienie swojego pomysłu powołania do życia budżetu strefy euro. Czy postulaty nowego prezydenta Francji znajdują przychylność kanclerz Merkel i Niemcy zrewidują swoje ordoliberalne podejście do strefy euro, godząc się na reformy sprzyjające interesom państw Południa, zakładające elementy uwspólnotowienia polityki fiskalnej w Unii Walutowej i Gospodarczej? Czy możliwe jest odejście przez niemieckie elity polityczne od dominującej wizji Unii Gospodarczej i Walutowej, opierającej się na założeniu stabilności cen i zdolności samoregulacyjnej sił wolnorynkowych, a jeśli tak, to w jakim możliwym zakresie mogłaby nastąpić taktyczna korekta paradygmatu stabilności?

Pomysły prezydenta Macrona – szansą czy wyzwaniem dla Niemiec?

Prezydentura Macrona daje szansę na przełamanie pata francusko-niemieckiego i osiągnięcie strategicznej rubieży w rozwoju integracji europejskiej. Dotychczasowy zastój wynikał nie tylko ze słabej pozycji politycznej prezydenta F. Hollande'a, ale także z koncepcyjnej passywności francuskiego podejścia do przyszłości UE. Po decyzji społeczeństwa brytyjskiego o Brexicie, francusko-niemiecka deklaracja ministrów spraw zagranicznych Ayraulta i Steinmeiera z 24 czerwca 2016 r. o potrzebie dalszej integracji¹, była sygnałem gotowości obu partnerów do przyspieszenia integracji w strefie euro, a jednocześnie umocnienia UE jako aktora międzynarodowego. Oznaczało to uruchomienie w gronie państw strefy euro szerszej dyskusji o pogłębieniu współpracy i rozwijaniu UE na zasadzie różnych prędkości. Jednak wspomniane deklaracje bilateralne nie do końca były wyrazem stanowiska Niemiec. Kanclerz Merkel żywiła wątpliwości, czy inicjatywy francusko-niemieckie w obliczu Brexitu nie pogłębią podziałów w UE.

Pomysły Macrona² niekoniecznie mogą zostać przyjęte przez europejskich partnerów z entuzjazmem, dotychczas nieskrywanym z powodu jego zwycięstwa nad Marine Le Pen. Propozycja głębokich reform spotyka się ze strony Niemiec i państw Północy z pewną rezerwą i nie są one też zaskoczeniem³. Wiele z nich było już formułowanych przez prezydenta Hollande'a. Kluczowym postulatem jest stworzenie dla Unii Gospodarczej i Walutowej odrębnego budżetu, który byłby finansowany z podatków wnoszonych przez państwa strefy euro, a dalej własnego

¹ „Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt”. *Gemeinsamer Beitrag des französischen Außenministers Jean-Marc Ayrault und Außenminister Frank-Walter Steinmeiers*, https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html.

² *Europe. Une Europe qui protège les Européens*, <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/europe>.

³ B. Hacker, C.M. Koch, *Macron Président: Setting Up Another Round Of Conflict On EMU Reform?*, „Social Europe”, 9.05.2017, <https://www.socialeurope.eu/2017/05/macron-president-setting-another-round-conflict-emu-reform>.

parlamentu oraz urzędu ministra finansów i gospodarki. Celem prezydenta Macrona – w świetle jego wcześniejszego programu wyborczego – jest stworzenie dzięki budżetowi dla strefy nie tylko czegoś w rodzaju bufora przeciw ewentualnym kryzysom w przyszłości, lecz także zabezpieczenie poszczególnych państw strefy przed asymetrycznymi szokami gospodarczymi za pomocą takich narzędzi, jak działalność inwestycyjna czy wspólne ubezpieczenie od bezrobocia. Kryje się jednak za tym i szerszy zamysł, aby budżet strefy euro inspirował wielkie inwestycje. Dużo wcześniej Macron – jako minister gospodarki – wypowiadał się za wprowadzeniem tzw. eurobondów, czyli instrumentów dla uwspólnotowania długów państwowych na pokrycie publicznych zleceń.

Propozycje te były trudne do zaakceptowania dla rządu CDU/CSU-SPD, zwłaszcza dla CDU i ministra finansów Wolfganga Schäublego, chociaż wiele elementów postulował sam wcześniej, np. opowiadał się za ustanowieniem ministra finansów dla strefy euro i własnego budżetu dla strefy, finansowanego z podatku VAT i dochodowego państw strefy euro⁴. Oba te instrumenty Schäuble pojmował bardziej w duchu regulacji i kontroli polityk budżetowych państw strefy, co nie odpowiadało podejściu Macrona. Jednak wiosną 2017 r. minister Schäuble skorygował swoje zapatrywania, wypowiadając się znacznie bardziej wstrzemięźliwie na rzecz reformy strefy euro w przeświadczeniu, że zmiany instytucjonalne w strefie wymagałyby zmiany traktatów, a oczekiwanie to jest nierealistyczne⁵.

Po wyborze Macrona niemiecki minister był już przeciwny powołaniu do życia budżetu dla strefy, ponieważ Komisja Europejska i Parlament Europejski musiałyby otrzymać dodatkowe kompetencje. Jego ulubioną ideą, do której przekonał kanclerz Merkel, stało się wiosną 2017 r. powołanie do życia Europejskiego Funduszu Walutowego na fundamentach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (ESM)⁶, który mógłby niczym bufor, niwelować zewnętrzne szoki, pełniąc rolę, taką jak ta przypisywana budżetowi dla strefy euro. Takie rozwiązanie miałoby z punktu widzenia Schäublego sporą zaletę, gdyż nie wymagałoby zmiany traktatów.

Druga z partii koalicyjnych, SPD, sygnalizowała dużą przychyłność dla pomysłów Macrona. Zarówno kandydat na kanclerza Martin Schulz, jak i minister spraw zagranicznych Sigmar Gabriel, poprzednio minister gospodarki⁷, popierali idee francuskiego prezydenta. Szczególnie połączyła ich sprawa zwiększenia inwestycji w strefie euro przez powołanie do życia specjalnego funduszu.

⁴ H. Kafsack, *Macrons Ideen für Europa stoßen auf Widerstand in Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.05.2017.

⁵ W. Schäuble, *Von der Krise zur Chance*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.03.2017.

⁶ Schäuble plädiert für Euro-Hilfen ohne den IWF, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 20.04.2017.

⁷ S. Gabriel, E. Macron, *Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss*, „Die Welt”, 4.06.2016.

Inicjatywa prezydenta Macrona miała także wydźwięk geostrategiczny, ponieważ uzyskała ona wsparcie państw Południa, Hiszpanii i Włoch, co w dużej mierze komplikowało sytuację Niemiec. Dodatkowo z uwagi na kampanię wyborczą do Bundestagu zawężyło pole manewru Merkel w UE w obliczu rosnącej popularności Macrona.

Pierwsza wizyta Macrona w Berlinie pokazała jednak podobieństwo kierunków myślenia. Kanclerz Merkel podzieliła przekonanie prezydenta, że Europa potrzebuje ponownie impulsu francusko-niemieckiego dla swojego wzmocnienia, aprobując deklarację Macrona, iż zadaniem Francji i Niemiec na najbliższe lata będzie „rzeczywisty akt nowego ustanowienia Europy i strefy euro”⁸. Charakterystyczna zmiana tonacji wypowiedzi kanclerz, prawdopodobnie była spowodowana przez ożywienie nadziei proeuropejskich związanych z porażką Le Pen, również regresem tendencji populistycznych w Niemczech i zwycięstwami chadecji w wyborach parlamentarnych w Szlezwiku-Holsztynie i Nadrenii Północnej-Westfalii w maju 2017 r. Co istotne, otwarta postawa Merkel wynikała również z potrzeby przelicytowania w zakresie polityki europejskiej socjaldemokratycznych koalicjantów, politycznych konkurentów do władzy, i częściowego zneutralizowania ważnego tematu lansowanego przez Schulza i Gabriela w kampanii wyborczej.

Plonem spotkania było m.in. zapowiedź sformułowania harmonogramu rozwiązania kwestii dotyczących instytucjonalnego pogłębienia UE, przy czym dla Merkel priorytetem było pogłębienie strefy euro, uczynienie jej bardziej odporną na kryzys i bardziej spójną. Kanclerz zadeklarowała również – warunkowo – otwarte podejście do kwestii zmiany traktatów, jeśli okaże się to konieczne w celu wzmocnienia strefy euro, i wskazała na potrzebę legitymizowania takich zmian na drodze traktatowej.

Niemieccy eksperci i Unia Gospodarcza i Walutowa: status quo i propozycje zmian

Podziały w środowiskach niemieckich ekspertów zarówno gospodarczych, jak i politycznych istnieją od momentu samego powołania do życia UGiW. Kryzys w strefie euro nadał sporom nowej dynamiki. Zasadniczo konflikt toczy się między zwolennikami tzw. unii stabilności i rzecznikami unii fiskalnej⁹, przy czym oba nurty są powiązane z orientacjami występującymi w partiach politycznych. Pierwszy nurt opowiada się za status quo w zakresie architektury Unii Gospodarczej

⁸ M. Sattar, *Ein neuer Fahrplan für Europa*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.05.2017.

⁹ B. Hacker, C.M. Koch, *Reformdiskurse zur Eurozone. Kontinuität, Ausbau, oder Rückbau in der deutschen Debatte*, „Politik für Europa”#2017plus, Ein Projekt der Friedrich-Ebert-Stiftung in den Jahren 2015 bis 2017, s. 2 i nast.

i Walutowej i jest reprezentowany przez urząd kanclerski (jako koordynatora polityki europejskiej), ministerstwo finansów, ministra Schäublego i jego sympatyków, jak i samą chadecję. Ma poparcie większej części świata akademickiego, ważnych instytucji społecznych i pracodawców.

Drugi nurt, mniejszościowy, krytyczny wobec głównego argumentu swoich adwersarzy uważa, że za kryzys w strefie euro odpowiadają głównie wadliwe polityki w zakresie konkurencyjności państw dotkniętych kryzysem; w zamian wskazuje na mankamenty konstrukcyjne UGiW jako zasadniczą przyczynę. Postuluje reformę UGiW i uzupełnienie jej przez wprowadzenie elementów wspólnotowych i silniej korelowane polityki sektorowe. Nurt ten ma zwolenników w partiach lewicowych; sprzyjają mu krytyczni intelektualiści i dziennikarze, a także związkowcy.

Bezpośrednio z pojawieniem się kryzysu wiązać można też występowanie poglądów i opinii, kontestujących nie tylko wizje unii stabilności i unii fiskalnej, ale także i podważających istnienie samej unii walutowej. Z jednej strony byli to konserwatywno-liberalni krytycy unii walutowej spod znaku Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland*), negujący projekt integracji walutowej jako szkodliwy dla gospodarki narodowej. Ta orientacja była najbardziej widoczna w debacie o przyczynach kryzysu, pierwotnie reprezentowana przez profesorów ekonomii Bernda Luckego i Joachima Starbattego oraz byłego przewodniczącego *Bund der Deutschen Industrie*, Hansa-Olafa Henkela. Z drugiej strony politycznego spektrum występują różni lewicowi oponenci euro, uważający, że unia walutowa z powodu swojego wolnorynkowego charakteru przyczynia się do osłabienia mechanizmów socjalnych, nadmiernie uprzywilejowując duże podmioty gospodarcze, takie jak banki czy firmy międzynarodowe.

Najważniejsze elementy stanowiska obozu rządzącego były od początku kryzysu jasne. Kanclerz opowiadała się za zachowaniem euro za wszelką cenę, odwołując się do przesłanek aksjologicznych („scheitert der Euro, dann scheitert Europa”¹⁰). Podstawowym założeniem był sprzeciw wobec jakiegokolwiek uwspólnotowienia długów (poprzez tzw. eurobondy) i dążenie do udzielenia pomocy zadłużonym partnerom za pośrednictwem funduszy ratunkowych na zasadach warunkowości. Diagnoza tego mainstreamowego nurtu wskazywała przede wszystkim na działania sprzeczne z regułami UGiW i konkurencyjności gospodarczej w państwach zadłużenia, a recepta na wyjście z kryzysu zakładała korygowanie mankamentów na poziomie systemów narodowych i wzmacnianie systemu europejskiego, a więc zarówno likwidację oznak kryzysu, jak i rozwijanie samego systemu strefy euro. Chodziło tu o wprowadzenie narodowych hamulców zadłużenia, zautomatyzowanie zasad zadłużania i mechanizmów ich sankcjonowania na mocy paktu fiskalnego, reform strukturalnych służących

¹⁰ Słowa te kanclerz Merkel wypowiedziała w trakcie debaty w Bundestagu nad środkami finansowymi na rzecz stabilizacji euro 19 maja 2010 r., https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29826227_kw20_de_stabilisierungsmechanismus/201760.

wspieraniu konkurencyjności i konsolidacji fiskalnej w ramach paktu Euro Plus i tzw. Semestru europejskiego¹¹.

Dominacja urzędu kancelarskiego i ministerstwa finansów (a tym samym CDU) w okresie koalicji CDU/CSU-FDP nie była krytykowana i kwestionowana przez wolnych demokratów, obsadzających ministerstwa spraw zagranicznych (Guido Westerwelle) i ministerstwa gospodarki (Rainer Brüderle, Philipp Rösler). W dużej mierze ten układ, oparty na niepodważaniu kompetencji CDU, był kontynuowany w okresie rządów koalicji CDU/CSU-FDP¹².

Duet Merkel-Schäuble miał do dyspozycji szerokie zaplecze ekspercko-akademickie, wyznaczające główny kierunek debaty o kryzysie, jego przyczynach, sposobach zapobiegania jego skutkom, jak i w ogóle o koniecznych zmianach w strefie euro. Nurt ten można też traktować jako nurt zwolenników ordoliberalizmu. Kluczowe znaczenie w tych środowiskach posiada obdarzone spory autorytetem naukowym *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (inaczej: *Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen*)¹³, które poprzez swoje sprawozdania roczne, ekspertyzy stwarza podbudowę ekspercką dla działań podejmowanych przez egzekutywę na rzecz polityki finansowej prowadzonej w duchu unii stabilności. Wskazać należy jeszcze zwłaszcza dwa inne ośrodki naukowe wspierające koncepcję unii stabilności: monachijski instytut *ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München* i *Institut der Deutschen Wirtschaft* w Kolonii. Przedstawiciele tych instytucji dysponują sporymi możliwościami prezentowania swoich poglądów i opinii, w dużej mierze wspierających kurs „stabilności” na łamach najważniejszych i opiniotwórczych mediów, zwłaszcza „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Die Welt”, „Handelsblatt”, „Wirtschaftswoche”. Takie znane postaci jak prof. Hans-Werner Sinn¹⁴, dyrektor ifo-institut w latach 1999–2016, czy aktualny dyrektor prof. Clemens Fuest¹⁵ wypowiadające się regularnie w mediach, uchodzą nawet za czołowych eksponentów nurtu, nierzadko jednak także krytycznie obecne o pasywnej polityce rządu, za słabo przeciwstawiającej się pomysłom bailoutu, eurobondów i transferów formułowanym przez przedstawicieli zadłużonych państw Południa. Naukowa argumentacja kwestionująca potrzebę tworzenia unii fiskalnej jest klasycznym podejściem tego nurtu. Eksperci z *Institut der Deutschen Wirtschaft*, J. Matthes, A. Iara, B. Busch reprezentowali w tym duchu tezę:

¹¹ Zob. szerzej E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, rozdz. II: *Stanowisko Niemiec wobec kryzysu strefy euro oraz kształtu Unii Europejskiej*, s. 61–128.

¹² B. Hacker, C.M. Koch, *Reformdiskurse zur Eurozone...*, op. cit., s. 5.

¹³ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

¹⁴ H.-W. Sinn, *Für Deutschland ist der Brexit verheerend*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.03.2017.

¹⁵ J. Becker, C. Fuest, *Profitiert Deutschland wirklich vom Euro?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.02.2017.

Najnowszy kryzys miał niezwykle przyczyny i dlatego jego opóźnione skutki powinny być zwalczane tylko przy pomocy czasowo dostępnych instrumentów, ale jednocześnie w pragmatyczny sposób. Dzięki reformom przyszłe kryzysy będą przebiegały mniej drastycznie. Te złagodzone kryzysy wyraźnie wzmocniona reformami unia walutowa w przyszłości będzie w stanie przetrwać również bez dalszej integracji fiskalnej [podkr. – K.M.]¹⁶.

Badacze z *ifo*, J. Becker i C. Fuest zauważali krytycznie zimą 2016 r., że w sprawie reformy strefy euro „inicjatywy pochodzą obecnie nie z Niemiec, lecz raczej z Francji i Włoch. I tak między innymi strefa euro ma być przebudowana w unię solidarnych gwarancji i transferów, co w obliczu zadłużenia i gospodarczej słabości tych państw byłoby w ich interesie. Rola Niemiec jest czysto reaktywna, Merkel jest krytykowana jako «Madame Non», a największy sukces Niemiec zdaje się polegać na tym, że udało się jak dotąd zapobiec uwspólnotowieniu w formie eurobondów”¹⁷. Ci prominentni ekonomiści wyraźnie określili deficyty nurtu „stabilizacji”, kierując swoje rekomendacje pod adresem decydentów:

Kto pragnie realizować długoterminowo swoje interesy w Brukseli, potrzebuje przynajmniej frakcji i partii za sobą, a jeszcze lepiej stabilnej większości w społeczeństwie; ten powinien [...] włączyć think tanki, fundacje i instytuty badawcze i kazać formułować koncepcje. Szansa na to została zaprzepaszczone nie tylko przez aktualne przywództwo w Berlinie, lecz także przez jego poprzedników. Czy to przy wprowadzaniu euro, w optymistycznej fazie unii walutowej, czy w czasie kryzysu – w żadnym momencie nie było otwartej dyskusji, czy Niemcy rzeczywiście chcą euro. [...] Nie było i nie ma żadnej długoterminowej strategii ani debaty. [...] W przeciwieństwie [do Niemiec] Francja i Włochy mają jasną agendę: rozszerzenie gwarancji wspólnotowych, flankowanych przez rozbudowę koordynacji polityk gospodarczych na płaszczyźnie europejskiej. Jest to wspierane przez Komisję Europejską, która w ten sposób chce awansować do roli europejskiego rządu gospodarczego¹⁸.

Inna jeszcze ważniejsza propozycja dotyczyła rozpoczęcia przed wyborami do Bundestagu debaty o reformie strefy euro. Jej celem miało być pozyskanie przez przyszły rząd mandatu społecznego do dyskusji na ten temat z europejskimi partnerami, a jednocześnie przejęcia w niej inicjatywy i zreformowania strefy. Eksperti dostrzegali trzy scenariusze: pierwszy dotyczył unii walutowej sterowanej z Brukseli, w ramach której państwa członkowskie wspólnie poręczają sobie swoje długi, a narodowe parlamenty odstupiają instytucji europejskiej swoje prawo do decydowania o wysokości zadłużenia; drugi dotyczył pozostawienia państwom członkowskim prawa do zadłużania i większej przestrzeni dla kształtowania polityki gospodarczej przy wykluczeniu solidarnego ręczenia za długi; trzeci scenariusz zakładał likwidację euro i powrót do waluty narodowej.

¹⁶ J. Matthes, A. Iara, B. Busch, *Die Zukunft der Europäischen Währungsunion – Ist mehr fiskalische Integration unverzichtbar?*, „IW-Analyse“, 22.12.2016, Nr. 110.

¹⁷ J. Becker, C. Fuest, *Planloser Hegemon*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.12.2016. Autorzy wyłożyli swoją koncepcję naprawy strefy euro w książce pt. *Der Odysseus-Komplex. Ein pragmatischer Vorschlag zur Lösung der Eurokrise*, München 2017.

¹⁸ *Ibidem*.

Hans-Werner Sinn z kolei uważał, że w obliczu Brexitu domaganie się pogłębienia strefy euro przyczyni się do secesji Północy i Wschodu, stworzenia linii podziału w Europie Środkowej i uczynienia z Niemiec „dodatku i płatnika nowej łaćńskiej unii monetarnej”. Stąd zalecał zdystansowanie się od idei tworzenia UE dwóch prędkości.

To, że Francja chce dwie prędkości, nie może dziwić. Rozłam Europy Środkowej jest od czasów Richelieu centralnym celem polityki tego kraju. Niemieckie interesy leżą jednak w tym punkcie jednak inaczej. Macron proponuje Francuzom program, który im samym oszczędza trudności i zamiast tego szuka porozumienia z Niemcami na rzecz wspólnego budżetu strefy euro, eurobondów, wspólnego ubezpieczania wkładów i wspólnego ubezpieczania bezrobotnych. Niemcy nie powinny na to pójść¹⁹.

Jednak stanowisko autorytetów ewoluowało. Generalnie zwracano uwagę na znaczenie współpracy z Francją dla gospodarki Niemiec; nie tylko więc przyszłość strefy euro, lecz także jej losy również w bezpośredni sposób będą zależeć od powodzenia reformatorskich przedsięwzięć Macrona. Przedstawiciele DIW podkreślali:

Jeśli kryzys gospodarczy we Francji utrzyma się, wpłynie to też bezpośrednio na Niemcy. Nawet jeśli Francja słabnie od lat, to jednak kraj ten pozostaje jednym z najważniejszych partnerów handlowych Niemiec²⁰.

C. Fuest po wyborze Macrona nie był skłonny już tak jednoznacznie krytycznie odnosić się do możliwości zbliżenia z Francją w sprawie strefy euro.

Będą postępy z Macronem. [...] W analizie jest zgoda z Niemcami. Nie ma jeszcze wspólnej bazy w zakresie tego, czego brakuje w Europie.

Na pytanie, od kiedy Berlin gotów jest rozważyć postulaty Macrona w sprawie budżetu UE dla inwestycji, europejskiego ministra finansów, Fuest odpowiadał: „żaden z tych postulatów z osobna nie jest wprowadzie do zaakceptowania, mogę jednak sobie wyobrazić, że zrobimy krok w kierunku restrukturyzacji pożyczek państwowych, postępowań upadłościowych dla dłużników publicznych. Jednocześnie możemy się porozumieć co do stworzenia gwarancji na wypadek dużych wypadków w strefie euro”. [...] „Potrzebujemy prawdziwych gwarancji. Jeśli jakiś kraj wpadnie w duży kryzys, inni muszą pomóc, nie przy pomocy kredytów [jak ESM – K.M.], lecz pieniądza, który nie musi być spłacany, a więc przy pomocy transferu. Nie byłby to jednak budżet strefy euro, w którym stale

¹⁹ H.-W. Sinn, *op. cit.*

²⁰ B. Busch, G. Kolev, *Wie Macron Frankreich aus der Krise führen kann*, <https://www.iw-koeln.de/presse/gastbeitraege/beitrag/berthold-busch-und-galina-kolev-in-der-welt-wie-macron-frankreich-aus-der-krise-fuehren-kann-339467>.

zachodziłaby redystrybucja, jak to marzy się Macronowi [...] Podwajamy dodatek solidarnościowy, zbieramy 15 mld euro, przekazujemy pieniądze do Europy Południowej. Tak nie będzie. Mogę sobie wyobrazić, że z niemieckiej strony okaże się do zaakceptowania porozumienie w sprawie funduszu na wypadek większych kryzysów”²¹. W innym wywiadzie C. Fuest wyraźniej zarysował warunki takiego zbliżenia niemiecko-francuskiego w związku z wyborem Macrona: „Niemcy nie powinny zasadniczo odrzucać idei funduszu strefy euro, swego rodzaju funduszu gwarancyjnego, do którego wszyscy wpłacają i pomaga on państwom, które popadłyby w głęboki kryzys”. Jednak powinno to nastąpić dopiero, kiedy wiarygodnie zostałaby wzmocniona klauzula *no bailout*²².

Zwolennicy unii fiskalnej mogli wyczuwać zbliżającą się koniunkturę dla swojego podejścia dzięki pomysłom Macrona. Podstawowa diagnoza tego nurtu, dotycząca przyczyn kryzysu wskazywała na błędy konstrukcyjne traktatu z Maastricht. Dokończenie unii walutowej w celu zapobieżenia kolejnym ewentualnym kryzysom, zakładało transgraniczne żyrowanie długów i skorelowaną politykę dla strefy euro. Wiązałoby się to z ograniczeniem suwerenności Niemiec i rosnącym zaangażowaniem finansowym Niemiec. Dalsza integracja fiskalna zakładała wprowadzenie konkretnych instrumentów, takich jak pakt stabilności gospodarczej, różne formy europejskiego zarządzania zadłużeniem, automatyczne stabilizatory dla strefy euro w formie mechanizmów gwarancyjnych lub wspólnego budżetu²³. Można bez trudu rozpoznać, że zwolennikami tego podejścia są reprezentanci keynesianizmu, którzy w Niemczech w obliczu dominacji ordoliberalizmu, są rzeczywiście nieliczni i rozproszeni na różnych uniwersytetach i instytutach (np. w *Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung* w Düsseldorfie, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* w Berlinie). Profiskalna argumentacja znajdowała też sporadycznie wyraz na łamach liberalno-lewicowych czasopism, jak tygodnik „Die Zeit”, „Der Spiegel”²⁴, czy dziennik „Süddeutsche Zeitung”.

Orientacja fiskalna jest słabo umocowana w układzie politycznym. Socjaldemokraci byliby naturalnym wyrazicielem koncepcji unii fiskalnej i być może ich zwycięstwo w wyborach do Bundestagu we wrześniu 2017 r. oraz utworzenie pod ich egidą lewicowej koalicji sprzyjałoby bardziej kompromisowi

²¹ „Die Franzosen müssen ihre Probleme selbst lösen”. Interview mit Clemens Fuest, „Süddeutsche Zeitung”, 10.05.2017.

²² C. Hecking, *Macron oder Macrönchen?*, „Spiegel Online”, 8.05.2017, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/frankreich-kommt-emmanuel-macron-mit-seinen-wirtschaftsreformen-durch-a-1146666.html>.

²³ B. Hacker, C.M. Koch, *Reformdiskurse zur Eurozone...*, *op. cit.*, s. 6.

²⁴ Zob. np. publicystykę Th. Fricke, *Deutschland gegen Eurobonds. Ökonomie mit Häkelschutz*, „Spiegel Online” (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/deutschland-gegen-euro-bonds-oekonomie-mit-haekelschutz-a-1148353.html>) lub prof. H. Muellera na portalu związanym z „Der Spiegel”, www.manager-magazin.de.

z Macronem. Socjaldemokraci dotąd sporadycznie wypowiadali się za różnymi pomysłami fiskalnymi, jak eurobondami, czy nowym planem Marshalla w zakresie inwestycji. Jednak podobnie jak Zieloni wspierali kurs rządu koalicji CDU/CSU-FDP, po utworzeniu zaś koalicji z CDU/CSU w 2013 r., pominąwszy niektóre bilateralne inicjatywy, jak wspomniana wyżej inicjatywa ministra gospodarki S. Gabriela i ministra gospodarki E. Macrona, wspierali kurs urzędu kanclerskiego i ministerstwa finansów. Jednak sukces Macrona zachęcił kandydata SPD Martina Schulza do oparcia kampanii wyborczej na hasłach naśladowujących postulaty Macrona na rzecz reformy strefy euro, m.in. stworzenia funduszu na rzecz wzrostu²⁵. W opinii uznanych badaczy zagadnienia, „występujące koncepcje w sprawie integracji fiskalnej UGiW w świecie nauki zajmują mniejszościową pozycję, i są wyraźnie reprezentowane przez niewielu aktorów politycznych, ponieważ oznaczałyby paradygmatyczny odwrót od dotychczasowego sposobu zarządzania kryzysem”²⁶.

Po zwycięstwie Macrona w oficjalnym stanowisku prezes DIW, prof. Marcel Fratzscher jednoznacznie zaapelował:

Rząd federalny musi okazać większą otwartość w obliczu usprawiedliwionej krytyki z Europy i Francji. Macron znowu skrytykował rząd za jego politykę gospodarczą – słabości inwestycyjne, nadwyżkę handlową i restrykcyjną politykę finansową. Rząd federalny powinien przyjąć konstruktywnie te krytykę i pracować dla dobra Europy i we własnym interesie, aby przyczynić się do zniwelowania gospodarczych nierównowag w Europie²⁷.

W drugiej połowie maja 2017 r. ten ośrodek naukowy wzmocnił swój apel:

Wraz z wyborem Macrona rozgorzała na nowo dyskusja o eurobondach. Jest okazja, żeby pomysłowi temu przyjrzeć się dokładniej. W unii walutowej wspólna polityka pieniężna często natrafia na swoje granice. Jeśli w jakimś kraju panuje bezrobocie, podczas gdy inni wykazują pełne zatrudnienie, polityka pieniężna nie może być wykorzystana do zmniejszenia bezrobocia. [...] w czasie kryzysu euro wiele rządów nie było w stanie wesprzeć koniunkturę. [...] zamiast tego wprowadzano środki oszczędnościowe (*Austeritätsmaßnahmen*), które tylko zaostrzały bezrobocie. Wielu w Europie widzi w eurobondach wyjście z tego diabelskiego kręgu. Jeśli jakiś kraj mógłby emitować obligacje państwowe, za które poręcza cała Unia, to stopy odzwierciedlałyby przeciętną rentowność krajów członkowskich. Wysoko zadłużone kraje, jak Włochy czy Hiszpania mogłyby się korzystniej refinansować. Wspólne obligacje ze wspólnym poręczeniem są do usprawiedliwienia jednak tylko wtedy, kiedy wspólna polityka fiskalna będzie prowadzona przy wydatkach legitymizowanych przez parlament i wspólnych podatkach. [...] na zasadzie subsydiarności mogłyby zostać zidentyfikowane obszary polityk, które nadawałyby się dla wspólnie finansowanych wydatków.

²⁵ Schulz sieht Macron als Vorbild für den Wahlkampf, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.05.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/parteitag-in-bayern-schulz-sieht-macron-als-vorbild-fuer-den-wahlkampf-15026644.html>.

²⁶ *Ibidem*, s. 7.

²⁷ M. Fratzscher, *Endlich wieder ein Partner auf Augenhöhe*, „DiW Wochenbericht“, 10.05.2017, Nr. 19.

Jedną z takich transferów mógłby dotyczyć zwalczania bezrobocia.

Kraje z mniejszym bezrobociem przekazywałyby pieniądze do krajów z wysokim bezrobociem, aby te nie były zmuszone zaciągania większych długów w stanie recesji. W tym kierunku idą wiele razy dyskutowane propozycje wspólnego ubezpieczania bezrobotnych. Te przykłady rodzą już wielkie opory – pierwsze ostre reakcje z Niemiec po wyborze Macrona potwierdzają to. Nawet jeśli nie można liczyć na szybką realizację: otwarta analiza dobrze zrobiłaby debacie. Korzyści dotyczące stabilizacji koniunktury w strefie euro powinny stać w centrum debaty obok subsydiarności. Eurobondy powinny w związku z tym być widziane jako element wspólnej polityki fiskalnej, która umożliwia podtrzymanie wspólnych wydatków przy wahających się wpływach. Z eurobondów natomiast nie wolno uczynić instrumentu permanentnych transferów i nawarstwiania długów²⁸.

Podsumowanie

Krótki przegląd reakcji ekonomicznych autorytetów reprezentujących paradygmatycznie główne kierunki dyskursu o roli ekonomicznej Niemiec w UE pokazuje, że pomysły Macrona spotkały się z dużym rezonansem w Niemczech, ponieważ ich implementacja wiązałaby się także z głębszymi reformami gospodarczymi we Francji. Zwolennicy unii stabilności zastanawiają się nad tym, czy pomysły Macrona są do zaakceptowania z punktu widzenia preferowanej przez nie koncepcji unii stabilności i na ile stanowiłyby odstępstwo, podczas gdy rzecznicy unii fiskalnej są bardziej skłonni rozważyć postulaty francuskie. Wydaje się, że istnieje szczególnie zainteresowanie pomysłem wspólnego ubezpieczania bezrobotnych przez sektorowe eurobondy. Nie występują natomiast pozytywne reakcje na postulat utworzenia wolnego budżetu dla strefy euro, ministra finansów i powołania osobnego ciała parlamentarnego dla strefy. W niemieckiej dyskusji nie ma zgody na rezygnację z suwerenności w zakresie polityki fiskalnej z uwagi na możliwe perturbacje z polityczną legitymizacją. W obrębie nurtu unii stabilności, obejmującego m.in. urząd kanclerski, ministerstwo finansów i mainstreamową orientację w świecie ekonomii panuje szeroki konsens. Mimo entuzjazmu towarzyszącego zwycięstwu Macrona między Niemcami i Francją istnieje rozdźwięk, czy długi powinny zostać uwspólnotowione i ile suwerenności w zakresie polityki budżetowej powinny oddać państwa członkowskie. Problem ten uda się być może rozwiązać dopiero po zakończeniu rokowań w sprawie utworzenia nowego rządu.

Germany towards Eurozone reforms before the Bundestag election 2017

The article examines the ongoing debates on the future of the European Union taking place in Germany. It seeks to determine whether the country's political elites are prepared to depart from the dominant concept of the Economic and Monetary Union. The concept is based on the conviction

²⁸ Ph. Engler, *Für eine offene und fundierte Debatte über Eurobonds*, „Diw Wochenbericht“, 17.05.2017, Nr. 20.

that prices are set to remain stable and that market mechanisms alone will prove sufficient to guide all economic activities without external help or interference. The article provides an overview of the opinions and reactions by German economic experts showing that the French president Macron's ideas for reforming the eurozone resonate well with the Germans. Their implementation is being considered in the context of more profound economic reforms being adopted by France. However, the French proposals to establish a separate eurozone budget have met with little enthusiasm. From the German perspective, it makes little sense to give up sovereignty in setting the country's own fiscal policy.

Key words: eurozone, German-French relations, reform discourses

Niemcy wobec przebudowy strefy euro przed wyborami do Bundestagu w 2017 roku

Artykuł dotyczy toczącej się debaty w Niemczech nt. przyszłości Unii Europejskiej. Celem jest ustalenie, czy elity polityczne są przygotowane do odstąpienia od dominującej koncepcji Unii Gospodarczo-Walutowej. Koncepcja ta bazuje na przekonaniu, że ceny powinny pozostać stabilne i że mechanizmy rynkowe jako takie są zdolne do kierowania całością życia ekonomicznego bez pomocy zewnętrznej lub zakłóceń. Artykuł oferuje przegląd opinii i reakcji niemieckich ekspertów ekonomicznych, ukazując, że idee prezydenta Francji E. Macrona dotyczące zreformowania strefy euro spotykają się z oddźwiękiem w Niemczech. Ich implementacja jest rozważana w kontekście głębszych reform ekonomicznych podjętych przez Francję. Z drugiej strony jednak francuska propozycja ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro spotyka się z małym entuzjazmem. Z niemieckiego punktu widzenia nie ma zbytnio sensu rezygnować z suwerenności w zakresie polityki fiskalnej.

Słowa kluczowe: strefa euro, stosunki niemiecko-francuskie, dyskursy o reformie