



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 42 (1392), 29 czerwca 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Strefa „bez euro” po ewentualnym Brexicie

Sebastian Płóciennik

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej zmieni relacje między państwami strefy euro a państwami bez wspólnej waluty na niekorzyść tych ostatnich. Zostaną one postawione przed wyborem między ścieżką prowadzącą do przyjęcia euro a problemem politycznej i gospodarczej marginalizacji. Ryzyko gospodarcze i polityczne związane z obydwiema opcjami można ograniczyć, stabilizując relacje między strefą euro i członkami UE bez wspólnej waluty. W związku z tym warto rozważyć wzmocnienie europejskiego mechanizmu kursowego.

Dotychczas strefę euro i państwa poza nią łączyła stabilna, stosunkowo niekonfliktowa relacja. Unia monetarna powoli się rozszerzała, przyjmując mniejsze gospodarki z Europy Środkowej, dzięki czemu liczba członków wzrosła do 19. Państwa strefy euro nie wywierały na pozostałe państwa UE silniejszej presji w celu szybkiego przyjęcia euro i starały się je włączać do dyskusji o reformach oraz kierunku dalszej integracji. Z drugiej strony, żadne z państw spoza strefy euro nie podejmowało prób blokowania na forum UE działań naprawczych unii monetarnej ani powstawania nowych instytucji zarządzania gospodarczego.

To stabilne współistnienie dwóch platform integracyjnych wynikało ze względnej słabości strefy euro, która wyjątkowo dotkliwie odczuła ostatni kryzys, oraz względnej siły strefy „bez euro”, której gospodarki dobrze funkcjonowały w ostatnich latach i nie znalazły się na politycznym marginesie procesów integracyjnych. Wkrótce jednak może się to zmienić – wskutek nie tylko postępującej konsolidacji strefy euro, ale przede wszystkim bardzo prawdopodobnego wyjścia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

Strefa „bez euro” zależna od Wielkiej Brytanii. O dotychczasowym znaczeniu strefy „bez euro” decydowały trzy czynniki. Pierwszym z nich jest potencjał gospodarczy. Łączny PKB Wielkiej Brytanii, Danii, Szwecji, Polski, Czech, Węgier, Rumunii, Bułgarii i Chorwacji stanowi równowartość ok. 40% PKB całej strefy euro (4,2 bln euro wobec 10,4 bln euro). Dane o populacji jeszcze bardziej podkreślają znaczenie krajów bez euro: mieszka w nich 170 mln osób, jedynie dwa razy mniej niż w UGW. Kolejnym argumentem – chyba najważniejszym z punktu widzenia ekonomicznego – jest funkcja sektora finansowego. Londyńskie City z potężnymi bankami HSBC, Barclays czy RBS oraz tysiącami międzynarodowych instytucji finansowych jest najważniejszym działającym w skali globalnej centrum finansowym w Europie.

Drugim czynnikiem był solidny grunt instytucjonalny dla obszaru „bez euro”. Chodzi przede wszystkim o zagwarantowany status *opt-out* Wielkiej Brytanii i Danii, które w traktacie z Maastricht uzyskały zgodę na pozostanie poza UGW. Pozostałe państwa są zobowiązane do przyjęcia euro po spełnieniu kryteriów konwergencji, ale bez sprecyzowania daty, kiedy ma to nastąpić. Dzięki temu mogły one planować kolejne lata poza strefą euro i inwestować w polityczne sojusze z państwami UE o podobnym statusie.

Trzecim czynnikiem były wpływy polityczne w sprawach finansowych, opierające się głównie na potencjale gospodarczym i finansowym Wielkiej Brytanii. Znamienne, że utworzony w 2011 r. Europejski Nadzór Bankowy (European Banking Authority, EBA), zajmujący się np. przeprowadzaniem stress-testów dla banków w UE, ma siedzibę w Londynie. Pozycję Zjednoczonego Królestwa wzmocniło też objęcie przez Jonathana Hilla funkcji unijnego komisarza ds. stabilności finansowej, usług kapitałowych i unii rynków kapitałowych. Wielka Brytania wygrywała także spory z instytucjami unii walutowej. Taki przypadek miał miejsce wiosną 2015 r., gdy na korzyść Zjednoczonego Królestwa został rozstrzygnięty kilkuletni spór z EBC o to, by duże transakcje nominowane w euro były przeprowadzane przez instytucje mające siedzibę także w państwie spoza UGW.

Polityczny wpływ Wielkiej Brytanii, z którego korzystają pozostałe państwa „bez euro”, został ugruntowany porozumieniem z lutego 2016 r. o specjalnym statusie Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej. Dzięki niemu

Brytyjczycy uzyskali zapewnienie, że UE jest obszarem „więcej niż jednej waluty”, co politycznie blokowało jakąkolwiek dyskryminację krajów z własnym środkiem płatniczym. Ponadto otrzymali gwarancję wyłączenia z kosztów ewentualnych „pakietów ratunkowych” dla krajów strefy euro, a także prawo żądania dyskusji na forum Rady Europejskiej o tym, jak decyzja podjęta przez strefę euro wpłynie na pozostałe państwa UE.

Skutki Brexitu. Opuszczenie przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej unieważni „brytyjski kompromis” wynegocjowany przez rząd Camerona w lutym 2016 r., ale także pozbawi znaczenia wszystkie trzy omówione wyżej czynniki determinujące relacje między strefami euro i „bez euro”. Część z nich uległa degradacji już kilka dni po ogłoszeniu wyników referendum, tak bowiem należy odczytać podanie się do dymisji komisarza Hilla, wielkiego zwolennika „wielowalutowości” w Unii Europejskiej. Kolejne działania w celu ograniczenia brytyjskich wpływów w UE nastąpią wkrótce. Już w pierwszym tygodniu po referendum podnoszone są postulaty, by przenieść siedzibę Europejskiego Nadzoru Bankowego do państwa strefy euro. Jest to powodowane chęcią osłabienia City: do ściągnięcia jego flagowych instytucji finansowych dążą Paryż, Luksemburg i oczywiście Frankfurt, który zaferował 1,2 mln m² wolnej powierzchni biurowej dla zainteresowanych firm.

Ponadto Brexit grozi pozostałym państwom strefy „bez euro” zepchnięciem na polityczne peryferie i gospodarczy margines UE. Ich wspólny PKB będzie stanowił równowartość już tylko 16% PKB strefy euro, a populacja – mniej niż 1/3 jej populacji. Bez konsolidującej roli Londynu dużo bardziej widoczne staną się także różnice instytucjonalne. Stabilny status *opt-out* będzie miała tylko Dania, która jednak w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii zdecydowała się na niemal sztywne powiązanie swojej korony z euro poprzez ERM2 (europejski mechanizm kursowy II w przedziale +/-2,25% zamiast +/-15%). Obok niej są Szwecja oraz państwa Europy Środkowej i Południowej: niektóre mimo zobowiązania nie chcą przyjąć wspólnej waluty, inne się wahają, jeszcze inne chcą, ale jeszcze nie spełniają kryteriów.

Presja strefy euro. Osłabienie platformy „bez euro” zbiega się w czasie z coraz lepszą sytuacją gospodarczą w strefie euro. Dane z 2015 r. skłaniają do optymizmu: w większości państw strefy pojawił się wzrost gospodarczy i nawet wciąż powracający problem niewypłacalności Grecji udało się stłumić szybką decyzją o pomocy finansowej. W opinii wielu ekonomistów strefa euro zbudowała w ostatnich latach stosunkowo stabilny system zarządzania anty kryzysowego, co pomoże jej przetrwać napięcia dużo lepiej niż w latach 2008–2009.

Stabilizacja strefy euro nie oznacza, że między jej państwami członkowskimi znikają spory o kierunek polityki gospodarczej czy szerzej – integracji. W ostatnich latach dominowało podejście oszczędnościowe, czyli restrykcyjnej polityki finansowej, forsowane przez Niemcy. Alternatywne podejście proponują Francuzi, którzy opowiadają się za pobudzeniem wzrostu przez zwiększanie wydatków publicznych i porzuceniem oszczędnościowego kursu. Mogą w tym liczyć na wsparcie dużych państw południa – Włoch i Hiszpanii. Francja uważa przy tym, że korekta polityki gospodarczej w strefie euro musi iść w parze z szybkim utworzeniem unii politycznej. W tej kwestii mogą ją poprzeć np. niemieccy socjaldemokraci, o czym świadczy wspólny manifest ministrów spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera i Jeana-Marca Ayraulta. Warto jednak odnotować, że do ich pomysłów ostrożny dystans zachowuje kanclerz Angela Merkel. Niemniej jej wątpliwości wobec pogłębiania integracji europejskiej w oparciu o strefę euro mogą stopniowo ustępować pod siłą argumentów ekonomicznych i potrzebą sformułowania odpowiedzi politycznej na Brexit.

Ten kierunek – o ile przeważy – może mieć znaczące konsekwencje dla państw członkowskich UE spoza strefy euro. Powstanie bowiem rdzeń polityczny, zapewne mniej skłonny do wsłuchiwania się w racje krajów spoza niego, bardziej natomiast – do stosowania protekcjonizmu i interwencjonizmu w gospodarce. Nie można wykluczyć pojawienia się argumentów, że możliwość dewaluacji własnej waluty na wspólnym rynku UE stanowi „nieuczciwą” konkurencję wobec tych, którzy takiej możliwości nie mają. W obliczu trudności gospodarczych kraje strefy euro są bowiem zmuszone do prowadzenia tzw. dewaluacji wewnętrznej polegającej na reformach strukturalnych i obniżaniu kosztów pracy, która jest politycznie dużo bardziej ryzykowna niż dewaluacja. Dalsze istnienie wspólnego rynku wymaga zatem – jak twierdzą zwolennicy „francuskiej” opcji – by wszyscy mieli takie same warunki działania, a więc jedną walutę.

Odświeżenie ERM. Jest zatem wielce prawdopodobne, że w razie Brexitu państwa spoza strefy euro staną przed wyborem między szybkim przyjęciem wspólnej waluty a polityczną i gospodarczą marginalizacją w UE. Będzie to dotyczyć zwłaszcza krajów Europy Środkowej, które traktatowo są zobowiązane do członkostwa w UGW. Problem polega na tym, że ich społeczeństwa są wobec takiej ewentualności sceptyczne, zwłaszcza w Polsce. Nie można wykluczyć, że rosnąca presja na pogłębianie integracji i przyjęcie euro doprowadzić do wzrostu znaczenia sił zwalczających integrację europejską.

Rozwiązanie tego problemu jest trudne, ale nie niemożliwe. Unia Europejska potrzebuje instytucji, która pozwoli na współistnienie rdzenia strefy euro i „pierwszego kręgu”, czyli państw członkowskich UE bez euro, a jednocześnie rozproszy obawy Francji i innych krajów przed konkurencją dewaluacyjną na wspólnym rynku. Mogłoby w tym pomóc np. odnowienie europejskiego mechanizmu kursowego (ERM2), którego celem jest utrzymanie kursów walut w stosunku do euro w przedziale wahań +/-15%. Od powstania strefy euro pełni on głównie funkcję jednego z kryteriów akcesyjnych do UGW (wymagany jest dwuletni udział w nim, bezpośrednio przed akcesją). Na nowym etapie integracji „po Brexicie” można rozważyć nadanie mu bardziej istotnej roli w strukturze integracyjnej (nazwijmy go ERM3), dzięki czemu z jednej strony współpraca ulegnie pogłębieniu, a nie osłabieniu, z drugiej zaś państwa bez euro ograniczą ryzyko politycznej marginalizacji.

Nie jest to oczywiście rozwiązanie idealne: może np. otworzyć dyskusję o statusie krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które mają dostęp do wspólnego rynku, ale w żaden sposób nie koordynują swojej polityki kursowej i pieniężnej z UE. Może też stworzyć „pokusę nadużycia” dla słabszych państw strefy euro i skłaniać je do groźenia „exitami” – w razie problemów mogłyby one oprzeć się na ERM3. Nie można też wykluczyć ataków spekulacyjnych na przyjęte parytety wymiany oraz trudności gospodarczych spoza strefy euro, które swoją dotychczasową elastyczność opierały w dużej mierze na płynnym kursie walutowym. To oczywiście ryzyko wymaga dokładnej analizy każdego szczegółu nowego mechanizmu kursowego. Jednak proponowane rozwiązanie pozwoliłoby na zmniejszenie politycznego i instytucjonalnego napięcia między strefami euro i „bez euro” po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię.