



BIULETYN

Nr 30 (1006), 25 marca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Francja a integracja strefy euro: konflikt interesów z Polską?

Elżbieta Kaca

Trwający proces pogłębiania Unii Gospodarczej i Walutowej zwiększa napięcia między państwami strefy euro a tymi spoza niej, gdyż może prowadzić do naruszenia integralności rynku wewnętrznego. Francja, która w oparciu o tandem z Niemcami propaguje model zróżnicowanej integracji oraz wprowadzenie solidarnościowych mechanizmów finansowych, prawdopodobnie zajmie stanowisko przeciwne do polskiego. Aby ten zgrzyt nie zagroził procesowi polepszania relacji polsko-francuskich, oba państwa muszą podjąć konkretne działania w celu osiągnięcia kompromisu.

Przed zbliżającym się szczytem Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r. państwa członkowskie powinny porozumieć się w sprawie dalszej koordynacji reform strukturalnych, wymiaru społecznego oraz kontraktów na rzecz konkurencyjności i wzrostu, jak również uzupełniających je mechanizmów solidarnościowych. Komisja Europejska przygotowuje odpowiednie propozycje, a przewodniczący Rady Herman Van Rompuy odpowiada za proces dochodzenia do kompromisu. Nie oczekuje się ambitnych rozstrzygnięć na poziomie państw członkowskich ze względu na zbliżające się wybory parlamentarne w Niemczech, choć wydarzenia na Cyprze mogą zmusić unijnych decydentów do bardziej dynamicznych działań. Zapewne jednak ustalenia podjęte na szczycie będą punktem odniesienia dla potencjalnych zmian w architekturze Unii Gospodarczej i Walutowej w przyszłości. Z perspektywy państw spoza strefy euro istotne jest zaangażowanie się w tę debatę, zwłaszcza biorąc pod uwagę ryzyko naruszenia integralności rynku wewnętrznego na skutek integracji w wymiarze społecznym w ramach strefy euro. Głównym propagatorem takiej integracji jest Francja.

Stanowisko Francji. Zgodnie z francuską koncepcją „solidarnej integracji” dalsze pogłębianie strefy euro musi wiązać się z dzieleniem między jej członkami kosztów, które wynikają z narastającej przez lata nierównowagi ekonomicznej. Ponieważ wprowadzenie euroobligacji, umożliwiających uwspólnotowanie długu, spotyka się z dużym sprzeciwem Niemiec, Francja obecnie w większym stopniu dąży do utworzenia solidarnościowych mechanizmów finansowych. Miałyby one na celu nagradzanie państw pogrążonych w problemach gospodarczych za kontraktowe zobowiązanie się do przeprowadzenia reform strukturalnych. W perspektywie długoterminowej Francja opowiada się za utworzeniem ambitnego budżetu strefy euro, co ma być przedmiotem unijnej debaty po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.

Tego typu mechanizmy solidarnościowe powinny przede wszystkim pełnić funkcję transferową i finansować projekty inwestycyjne w obszarze infrastruktury, transportu, badań, nowych technologii, transformacji energetycznej i energii odnawialnych, ekologii i bezrobocia młodych. Francja nie przedstawia jasnej opinii w sprawie potencjalnych źródeł finansowania i wskazuje między innymi na dochody z podatku od transakcji finansowych. Powołanie mechanizmów solidarnościowych jest dla niej istotne ze względu na powiązania gospodarcze z krajami południowej Europy (w 2011 r. Włochy i Hiszpania były w pierwszej piątce głównych partnerów handlowych Francji). Co więcej, decyzja o utworzeniu tego typu dodatkowych funduszy na poziomie unijnym zostałaby korzystnie przyjęta przez Paryż, biorąc pod uwagę, że kraj boryka się z poważnymi problemami gospodarczymi, a obecny prezydent ma relatywnie niskie poparcie społeczne oscylujące na poziomie ok. 30%.

Propagując mechanizmy solidarnościowe, Francja musi znaleźć kompromis z Niemcami w sprawie nadzoru i koordynacji reform gospodarczych. Co do zasady, Paryż zgadza się z tym, że najważniejsze reformy gospodarcze

powinny być omawiane *ex ante* (art. 11 paktu fiskalnego), podkreślając jednocześnie znaczenie harmonizacji podatków i koordynacji reform społecznych. W rzeczywistości francuski rząd jest dużo bardziej sceptyczny wobec takich rozwiązań. Francja, która ma problem z dotrzymaniem obietnic ograniczenia deficytu finansów publicznych, prawdopodobnie będzie chciała uniknąć zwiększenia roli instytucji unijnych w obszarze polityki fiskalnej. Każda próba w tym kierunku mogłaby spotkać się z oporem niektórych polityków rządzącej Partii Socjalistycznej i radykalnej lewicy, którzy głosowali przeciwko ratyfikacji paktu fiskalnego w październiku 2012 r. (lub wstrzymali się od głosu).

Konsens w partii rządzącej Francją dotyczy natomiast wzmocnienia wymiaru społecznego Unii Gospodarczej i Walutowej na podstawie wzmocnionej współpracy, ale też jako element procesu pogłębiania wspólnego rynku. Paryż argumentuje, że lepiej prosperujące państwa powinny stymulować popyt wewnętrzny przez wyższe płace i niższe obciążenia podatkowe. W lutym Francja i Niemcy zaprezentowały wspólny non-paper odnoszący się do czterech obszarów: bezrobocia młodych, rozwoju rynku pracy, ochrony pracowników i zarządzania Europą socjalnej. Dokument przewiduje wsparcie na poziomie unijnym dla osób poszukujących pierwszej pracy (np. dodatki mieszkaniowe); stworzenie unijnego statusu stażysty, bardziej efektywny system uznawania kwalifikacji zawodowych pracowników i debatę w sprawie minimalnego wynagrodzenia określanego na poziomie krajowym (łącznie z mechanizmem jego ustalania).

W swojej koncepcji przyszłości Unii Gospodarczej i Walutowej Francja opowiada się za zróżnicowanym poziomem integracji europejskiej na podstawie wzmocnionej współpracy. To tradycyjny francuski postulat, który cieszy się ponadpartyjnym poparciem. Obecnie francuski rząd naciska na zwiększenie roli eurogrupy w kierunku ustanowienia „rządu strefy euro”. W związku z tym mandat szefa eurogrupy powinien zostać rozszerzony i wzmocniony przez utworzenie większego sekretariatu oraz organizację comiesięcznych szczytów strefy euro na poziomie głów państw. Należy rozwinąć też wymiar parlamentarny strefy euro. W rezolucji z listopada 2012 r. Zgromadzenie Narodowe opowiedziało się za utworzeniem Konferencji Międzyparlamentarnej (art. 13 paktu fiskalnego), złożonej z posłów Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych. Na odbywających się dwa razy do roku sesjach plenarnych przedmiotem dyskusji powinna być po pierwsze spójność krajowych reform – zanim jeszcze Rada przyjmie zalecenia dotyczące programów stabilności i reform dla każdego z państw członkowskich – a po drugie debata na temat ogólnych wytycznych polityki gospodarczej na następny rok. „Konferencja” powinna zostać wzmocniona przez specjalną komisję zrzeszającą parlamentarzystów narodowych i eurodeputowanych z państw należących do strefy euro.

Wnioski dla Polski. Wizja Unii Gospodarczej i Walutowej przedstawiana przez Francję może doprowadzić do wzrostu makroekonomicznych i przede wszystkim politycznych różnic między państwami strefy euro a tymi spoza niej oraz naruszyć integralność rynku wewnętrznego w związku ze ściślejszą integracją w wymiarze społecznym. Nawet jeśli debata na ten temat przebiega na poziomie unijnym wśród wszystkich państw członkowskich, jest ona zdominowana przez propozycje przedstawiane ze strony francusko-niemieckiego tandemu z wiodącą rolą Berlina. Złożone przez prezydenta François Hollande’a obietnice zapewnienia jego otwartego charakteru są tylko częściowo realizowane – w marcu 2013 r. odbył się szczyt Grupy Wyszehradzkiej z udziałem Niemiec i Francji, na którym omawiano kwestie przyszłości projektu unijnego. Paryż i Berlin ściśle współpracują ze sobą za zamkniętymi drzwiami. Na przykład francusko-niemiecka grupa ekspertów debatuje od jesieni 2012 r. nad kwestiami przyszłości integracji strefy euro i przed czerwcowym szczytem przedstawi wspólne propozycje. Już w lutym zaprezentowano wspólne pomysły dotyczące wymiaru społecznego.

Jako największy nowy kraj członkowski spoza strefy euro, deklarujący ambicje wprowadzenia wspólnej waluty, Polska powinna się bardziej zaangażować w tego typu dyskusje. Idealną okazją ku temu będzie szczyt Trójkąta Weimarskiego, który odbędzie się w maju w Paryżu, i wstępnie planowane przed szczytem konsultacje na szczęblu ministrów spraw europejskich, również obejmujące kwestie dotyczące przyszłości Unii Gospodarczej i Walutowej. Współpraca w zakresie integracji gospodarczej UE powinna również zostać wzmocniona na poziomie operacyjnym w relacjach polsko-francuskich. W odniesieniu do integracji strefy euro oba kraje mogą dyskutować o wprowadzeniu potencjalnych mechanizmów solidarnościowych. Z perspektywy Polski ważne będzie zapewnienie komplementarności takich instrumentów z budżetem UE w celu uniknięcia powielania funkcji obu źródeł finansowania. Ponieważ umowy kontraktowe, w ramach których planowane są mechanizmy finansowe, będą otwarte dla krajów spoza strefy euro, może to stać się wspólnym przedmiotem rozmów.

Kwestia integracji politycznej strefy euro może być natomiast źródłem antagonizmów, gdyż Polska popiera wzmocnienie roli instytucji UE. Możliwa kolizja stanowisk odnosi się również do integracji w wymiarze społecznym, gdyż oba kraje mają różny system ochrony socjalnej. Obie strony powinny więc na jak najwcześniejszym etapie rozpocząć rozmowy i wymienić poglądy w celu zapewnienia kompromisu. Obecnie Paryż i Warszawa przedstawiły jasne stanowisko w sprawie wymiaru parlamentarnego Unii Gospodarczej i Walutowej i może to być pierwsza kwestia, dzięki której uda się znaleźć punkty wspólne w dyskusji. Prezydent Hollande jest otwarty na udział krajów spoza strefy euro w jej nowej architekturze instytucjonalnej, więc tego typu wczesne debaty powinny być możliwe.