



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

BIULETYN

Nr 59 (1409), 9 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyer ● Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Stanowisko Francji wobec ewentualnego opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię

Elżbieta Kaca

Sytuację powstałą w wyniku referendum o opuszczeniu Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię Francja będzie próbowała wykorzystać do pogłębienia integracji europejskiej w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. Rząd francuski próbuje także zachęcić międzynarodowe instytucje finansowe do przeniesienia swoich central z Londynu do Paryża. W procesie kształtowania nowego typu relacji między Unią Europejską a wycofującą się z członkostwa we wspólnocie Wielką Brytanią Francja będzie dążyła do ograniczenia brytyjskich wpływów na rynek wewnętrzny, szczególnie w sektorze usług finansowych.

Perspektywę opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię Francja uważa za niekorzystną dla swych interesów. Gdyby jednak stała się ona faktem, rząd francuski będzie dążył do wykorzystania wytworzonej przez wyjście Wielkiej Brytanii z UE sytuacji do zwiększenia swoich wpływów politycznych i gospodarczych w Unii¹. Przed szczytem UE w Bratysławie Francja dąży do zbudowania wspólnego stanowiska z Niemcami i Włochami w sprawie reformy Unii Europejskiej. Prezydent François Hollande, w celu pozyskania sojuszników, odbył też wizyty w Irlandii i Portugalii. Ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec, Jean-Marc Ayrault i Frank-Walter Steinmeier, w czerwcu wystąpili z propozycją pogłębienia integracji europejskiej w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i migracyjnej oraz unii gospodarczo-walutowej. Czynnikiem korzystnym dla Francji jest nominacja Michela Barniera, byłego francuskiego ministra, na negocjatora Komisji Europejskiej wyjścia Wielkiej Brytanii z UE.

Choć Francja nie przedstawiła jeszcze szczegółowego stanowiska w sprawie modelu relacji UE z Wielką Brytanią, odrzuca możliwość stworzenia specjalnego statusu dla Zjednoczonego Królestwa w relacjach z UE. Jasno przy tym podkreśla, że Wielka Brytania może liczyć na dostęp do jednolitego rynku tylko pod warunkiem przestrzegania wszystkich czterech wolności: przepływu towarów, kapitału, usług i osób.

Cele w negocjacjach. Ze względu na znaczny poziom wzajemnych inwestycji i wymiany handlowej² – np. Francja ma największą nadwyżkę w handlu właśnie z Wielką Brytanią (12,1 mld euro w 2015 r.) – francuskie władze prawdopodobnie będą zainteresowane brytyjskim udziałem w rynku wewnętrznym i co najmniej utworzeniem pogłębionej strefy wolnego handlu między UE a Wielką Brytanią.

Niemniej Francja będzie dążyła do ograniczenia praw Zjednoczonego Królestwa w sektorze usług finansowych. Argumentuje, że sprzeciw brytyjskiego rządu wobec swobody przepływu osób oznacza brak możliwości udziału w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), który zapewnia dostęp do unijnego rynku finansowego. Zdaniem Francji, Wielka Brytania powinna stracić możliwość korzystania z prawa do tzw. paszportowania. To prawo umożliwia np. realizację usług bankowych na terenie UE bez licencji. Spowodowało też, że wiele zagranicznych banków otworzyło działalność w Londynie za pomocą brytyjskich spółek zależnych, aby sprzedawać swoje usługi w UE. Według francuskich władz, rozliczenia (*clearing operations*) w euro nie powinny być realizowane w Londynie, gdyż stanowi to konkurencję dla instytucji finansowych ze strefy euro. Wprowadzenie tych ograniczeń dla Wielkiej Brytanii stwarzałoby szansę na przeniesienie się części sektora finansowego z Londynu do Paryża. Francja stara się poprawić atrakcyjność swej stolicy przez m.in. obniżenie podatków dla przedsiębiorstw i wprowadzenie ułatwień administracyjnych.

¹ Autorka pragnie podziękować Evanowi Revakowi, stażystce PISM z Johns Hopkins University, który pomógł przeprowadzić kwerendę.

² K. Borońska-Hryniewiecka, S. Płóciennik (red.), *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym Brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Raport PISM, Warszawa, maj 2016 r., www.pism.pl.

Francuskie władze chcą również, aby Wielka Brytania nadal płaciła kontrybucję do unijnego budżetu, zachowując dostęp do rynku wewnętrznego – pełny lub częściowy, na podobnych zasadach jak Norwegia czy Szwajcaria. Francja, która jest płatnikiem netto do unijnego budżetu, obawia się negatywnego wpływu zwiększenia własnej składki do budżetu UE na gospodarkę francuską. Francja będzie zapewne dążyła do zniesienia rabatu brytyjskiego oraz zasady „rabatu od rabatu”, czyli zniżki od składki do unijnego budżetu, którą mają Niemcy, Austria, Holandia i Szwecja. Według danych raportu Komisji Finansów francuskiego Senatu, jeśli Francji uda się doprowadzić do zniesienia tej zasady, wpłacałaby proporcjonalnie mniej niż pozostali płatnicy netto. Przy przyjęciu modelu norweskiego (brytyjskie członkostwo w EOG) francuska wpłata zmniejszyłaby się o 1% (219,7 mln euro), podczas gdy niemiecka zwiększyłaby się o 3,6% (959,4 mln euro). W modelu szwajcarskim wpłata Francji zwiększyłaby się o 2,3% (489,1 mln euro), a Niemiec o 7,3% (ok. 1,9 mld euro). Francji nie opłaca się natomiast całkowite wyeliminowanie Wielkiej Brytanii ze wspólnego rynku – w tej sytuacji francuska wpłata zwiększyłaby się aż o 5,6% (ok. 1,2 mld euro).

Reforma UE. Opuszczenie UE przez Wielką Brytanię jest we Francji postrzegane jako szansa na pogłębienie integracji w ramach polityki bezpieczeństwa oraz unii walutowo-gospodarczej – zmiany postulowane od czasu objęcia władzy przez Partię Socjalistyczną w 2012 r., a dotąd blokowane m.in. przez Wielką Brytanię.

Priorytetem prezydenta Hollande’a jest reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE, która zyskała na znaczeniu ze względu na skalę ataków terrorystycznych we Francji i dominację tematyki bezpieczeństwa w dyskursach publicznych. Postuluje on zwiększenie liczebności unijnych misji i ulepszenie ich zarządzania oraz zwiększenie aktywności UE w Afryce i na Bliskim Wschodzie. Francja angażuje się w walkę z dżihadystami, m.in. w Sahelu, oraz z tzw. Państwem Islamskim w Syrii i Iraku. Jeśli chodzi o wzmocnienie strefy euro, prezydent Hollande domaga się powołania dla niej „parlamentu” i „rządu” oraz stworzenia budżetu, aby finansować na zasadzie transferów środków wspólne polityki i inwestycje w strategicznych sektorach (np. technologie cyfrowe, transformacja energetyczna). Łączyłoby się to z harmonizacją standardów socjalnych – ustanowieniem wspólnego pułapu wynagrodzenia minimalnego czy podatków, np. od przedsiębiorstw (*corporation tax*). Takie zmiany dokonywałyby się poza traktatami, na zasadzie decyzji międzyrządowej.

Francuskie propozycje należy rozpatrywać przede wszystkim jako element kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2017 r., która jest głównym czynnikiem warunkującym stanowisko partii rządzącej. Prezydent François Hollande prowadzi aktywną politykę proeuropejską, gdyż Brexit stał się punktem wyjścia dla krytyków UE i działań rządu. Liderzy centroprawicowej partii Republikańskiej, która jeszcze nie nominowała oficjalnego kandydata na prezydenta, proponują, oprócz wzmocnienia strefy euro i kontroli granic, także radykalniejsze posunięcia: zatrzymanie rozszerzenia, przeprowadzenie referendum we Francji w sprawie przyszłości Unii, czy nawet podpisanie nowych traktatów europejskich i ograniczenie roli KE. Marine Le Pen, kandydatka ultrapravicowego i populistycznego Frontu Narodowego, deklaruje, że jeśli wygra wybory w 2017 r., zarządzi referendum na temat wyjścia Francji z UE.

Frexit jest jednak mało realny. Po pierwsze, wbrew powszechnym medialnym opiniom, przejście Le Pen do II tury wyborów może okazać się trudne. Według regularnych sondaży TNS Sofres z pierwszej połowy 2016 r. jej popularność utrzymywała się na poziomie 19–24%, podczas gdy wielu polityków z innych partii – np. Emmanuelle Macron, François Fillon, Manuel Valls – zyskiwało wyższe wyniki, a liderem popularności z rezultatem 35–45% jest Alain Juppé z partii Republikańskiej. Co więcej, Le Pen cieszy się niewielkim poparciem poza Frontem Narodowym, więc brak zdolności przyciągnięcia centrowego elektoratu zmniejsza znacznie jej szanse na wygraną. Po drugie, mimo że społeczeństwo francuskie jest niechętnie Unii (wg Pew Research Center obecnie pozytywnie wypowiada się na temat UE tylko 38% badanych), to przeważająca część nie chce wyjścia. Według różnych sondaży przeprowadzonych po brytyjskim referendum (TNS Sofres, Odoxa) 45–64% Francuzów opowiada się za pozostaniem w Unii, 33–35% za Frexitem.

Perspektywy. W negocjacji modelu relacji UE z Wielką Brytanią interesy Francji i Polski, dla której Zjednoczone Królestwo było dotychczas ważnym sojusznikiem, będą się różnić. Dla Francji zapewne będzie istotne podpisanie porozumienia o strefie wolnego handlu i współpracy sektorowej, a mniej ważne zatrzymanie Wielkiej Brytanii we wspólnym rynku na wzór Norwegii. Wiązałoby się to nie tylko z zachowaniem jej praw w sferze usług finansowych, lecz także z ograniczeniem możliwości Francji promowania protekcjonistycznych rozwiązań gospodarczych, które Wielka Brytania blokowała. Modelem zbliżonym do EOG, akceptowalnym dla Francji, mogłaby być zgoda na derogacje odnośnie do swobody przepływu osób w zamian za utratę przez Wielką Brytanię prawa do paszportowania i przeprowadzania rozliczeń w euro. Biorąc pod uwagę równomierne rozłożenie przepływu migrantów między oboma krajami, można oczekiwać, że będzie im tak samo zależało na uregulowaniu kwestii praw imigrantów, np. na podstawie uzgodnień bilateralnych.

W kwestii zasad brytyjskiej kontrybucji do unijnego budżetu Francja zapewne znajdzie sojuszniczkę w Polsce, która również nie korzysta z „rabatu od rabatu” i może być zainteresowana jego zniesieniem.

Polska nie powinna obawiać się realnego pogłębienia integracji strefy euro w perspektywie krótkookresowej, gdyż realizacja francuskich postulatów ma ograniczenia chociażby w postaci oporu Niemiec. Francuska wizja pobudzenia wzrostu przez zwiększanie wydatków publicznych, czemu miałyby służyć budżet strefy euro, kłóci się z niemieckim oszczędnościowym kursem. Brak konkretnych pomysłów w propozycjach reformy strefy euro zaprezentowanych przez niemieckie i francuskie MSZ w czerwcu wyraźnie pokazuje ten rozdźwięk. Co więcej, w obu państwach w 2017 r. odbędą się wybory, więc wątpliwe jest, by w najbliższym czasie doszło do poważnej debaty na temat reformy UE.

Natomiast jest możliwe, że Francji uda się doprowadzić do debaty nad wzmocnieniem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Nie należy jednak spodziewać się radykalnych zmian. Propozycje francusko-niemieckie z czerwca zakładają m.in. powołanie stałego dowództwa operacyjnego UE, zwiększenie wspólnego finansowania unijnych operacji i przegląd planowania obronnego krajów członkowskich, ale nie przewidują budowy wspólnych zdolności wojskowych – tzw. armii europejskiej. Polska powinna poprzeć taką reformę, ale też się starać, by dodatkowo umacniała ona Sojusz Północnoatlantycki i bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej³.

³ M. Terlikowski, *Konsekwencje Brexitu dla UE: polityka bezpieczeństwa po szczycie NATO*, „Biuletyn PISM”, nr 43 (1393), 14 lipca 2016 r.