



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

BIULETYN

Nr 39 (1481), 21 kwietnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Koncepcja polityki europejskiej Emmanuela Macrona

Łukasz Jurczyszyn

Wynik wyborów prezydenckich we Francji może zaważyć na dalszym losie integracji europejskiej. Duże szanse na wygraną ma Emmanuel Macron, polityk opowiadający się za dalszym pogłębianiem integracji w strefie euro, jak również w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Jego zwycięstwo przyczyni się do odnowienia francusko-niemieckiego partnerstwa jako motoru przemian w Unii Europejskiej i do realizacji wizji Unii „wielu prędkości”. Koncepcje centrowego kandydata wpisują się w główny nurt debaty na temat przyszłości UE, co w razie wygranej może uczynić z niego jednego z najważniejszych liderów europejskich.

Rola Francji w UE oraz wizja integracji europejskiej stały się centralnymi tematami w kampanii prezydenckiej. Najbardziej wyrazisty spór toczy się między Emmanuelem Macronem, byłym ministrem gospodarki i liderem proeuropejskiej partii En Marche!, a Marine Le Pen, przywódczynią antyunijnego Frontu Narodowego. Według większości sondaży Macron, z poparciem rządu 24%, przejdzie wraz z Le Pen (23%) do drugiej tury wyborów. Pokona w niej liderkę Frontu Narodowego w stosunku 61% do 39%.

Lider En Marche! opowiada się za zdecydowanym pogłębianiem integracji w obszarach takich jak polityka gospodarcza i społeczna, migracje oraz bezpieczeństwo. Uważa, że Francja powinna w tym celu ściśle współpracować z Niemcami i – jeśli nie uda się temu tandemowi przekonać do działania wszystkich państw członkowskich – poprzeć metodę „zróznicowanej integracji”.

Reformy gospodarcze w UE. Jądrzem dalszej integracji ma być strefa euro. Macron zakłada utworzenie osobnego budżetu, który ma być uchwalany przez osobny parlament strefy, a następnie zarządzany przez nową instytucję – ministerstwo gospodarki i finansów strefy euro. Dostęp państw do funduszy z tego źródła będzie uzależniony od przestrzegania wspólnych zasad dotyczących polityki fiskalnej, podatkowej i ubezpieczeń społecznych (w celu uniknięcia dumpingu w strefie euro). Budżet ma zwiększać potencjał inwestycyjny poszczególnych regionów oraz oferować wsparcie finansowe w razie kolejnego kryzysu gospodarczego w strefie euro.

W dalszej kolejności założyciel En Marche! zapowiada zacieśnienie współpracy wszystkich państw członkowskich UE poprzez zwiększenie innowacyjności unijnych gospodarek. Temu ma służyć powołanie Europejskiego Funduszu Inwestycji typu venture capital (w wysokości 5 mld euro), którego adresatami mają być głównie europejskie start-upy. Ponadto Macron opowiada się za większą ochroną europejskich przedsiębiorstw w sytuacji zagrożenia konkurencją ze strony państw pozaeuropejskich. Chodzi przede wszystkim o wzmocnienie instrumentów antidumpingowych w reakcji na częste praktyki nieuczciwej konkurencji ze strony takich gospodarek jak Chiny. W tym kierunku idzie również propozycja Macrona, by forsować w instytucjach unijnych projekt tzw. *Buy European Act*, który został zaproponowany przywódcom UE w 2012 r. przez ówczesnego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Projekt nowej regulacji, wzorowany na obowiązującym w USA *Buy American Act*, zakłada priorytetowy dostęp do rynku zamówień publicznych dla firm, które umiejscowiłyby przynajmniej połowę swojej produkcji w Europie.

Bezpieczeństwo Europy. W obliczu Brexitu, ekspansywnej polityki zagranicznej Rosji oraz braku klarowności co do strategii polityki zagranicznej USA pod przywództwem Donalda Trumpa, kandydat En Marche! postuluje więcej integracji w polityce bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO). Mimo że za jedno z docelowych narzędzi WPBiO uważa zbudowanie europejskiej armii (nie przedstawia szczegółów planu), nie zamierza tworzyć europejskich struktur wojskowych w konkurencji do NATO.

Pierwszym etapem ma być powołanie Europejskiego Funduszu Obrony, z którego sfinansowano by wspólny system badań naukowych oraz produkcję wyposażenia wojskowego. Następnym krokiem byłoby utworzenie stałego Sztabu Generalnego UE. Dodatkowo Macron postuluje powołanie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, złożonej z wojskowych, dyplomatów i ekspertów z pochodzących z państw członkowskich. Ich rola polegałaby na doradzaniu decydentom europejskim w zakresie WPBiO. Działania te mają na celu wzmocnienie pozycji UE na arenie międzynarodowej.

W programie Macrona za zagrożenie dla bezpieczeństwa UE uznawana jest ewentualna kolejna odłona kryzysu uchodźczego. Aby zmniejszyć to ryzyko, lider En Marche! planuje przede wszystkim podpisanie porozumień z państwami, które opuszczają uchodźcy (Syria, Libia – po zakończeniu walk, Afganistan), oraz z tzw. krajami tranzytowymi (Algieria, Tunezja, Maroko). Umowy miałyby dotyczyć przede wszystkim utworzenia centrów, w których imigranci złożą wnioski o azyl i będą oczekiwać na ich rozpatrzenie, zanim dotrą do UE. W zamian Unia zainicjowałaby programy rozwojowe, które w dłuższej perspektywie pozwoliłyby tym krajom na stabilizację gospodarczą. Inną propozycją Macrona jest wzmocnienie strefy Schengen. Chce on zmobilizowania dodatkowych 5 tys. strażników granicznych, którzy zapewniłyby ochronę i kontrolę granic zewnętrznych UE w ramach Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

W tandemie z Niemcami. Kolejną propozycją Macrona w kierunku pogłębiania integracji Europy „wielu prędkości” jest odświeżenie francusko-niemieckiego „silnika”. Jego działania dotyczyłyby sektorów takich jak gospodarka, bezpieczeństwo, energetyka, edukacja oraz kultura. Jednakże główny akcent współpracy ma być położony na politykę obronną. Macron proponuje reaktywację prac wspólnej Rady Obronnej, która została utworzona w 1988 r. na poziomie prezydenta Francji i kanclerza Niemiec. Projekt zakłada rozszerzenie formuły współpracy w Radzie o ministrów obrony, spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych oraz o szefów sztabów generalnych. Zapowiadane przez Macrona reformy gospodarcze mają również na celu uwiarygodnienie roli Francji jako partnera Niemiec w przewodzeniu UE.

Niemcy najwyraźniej popierają aspiracje byłego ministra gospodarki i dały temu wyraz 16 marca br., przy okazji drugiej w trakcie kampanii oficjalnej wizyty Macrona w Berlinie. Tym razem spotkał się on z najwyższymi przedstawicielami władz RFN: z kanclerz Angelą Merkel, prezydentem Frankiem-Walterem Steinmeierem oraz ministrem spraw zagranicznych Sigmarem Gabrielem. Cykl spotkań na tak wysokim szczeblu nie tylko stanowi wsparcie dla jego założeń odnowy „motoru” francusko-niemieckiego, lecz także ma istotne znaczenie dla celów kampanijnych. 39-letniemu Macronowi szczególnie zależy na promowaniu swojego wizerunku jako poważnego, dojrzałego polityka, który jest rozpoznawalny na arenie międzynarodowej. Jego pozycję wzmacnia dodatkowo dobra opinia w społeczeństwie niemieckim. Niemcy doceniają jego reformatorskie i prounijne poglądy. Uważają go też za kandydata mającego największe szanse, by zapobiec przejściu władzy przez Le Pen.

Wnioski. Przywódca En Marche! postuluje pogłębienie integracji europejskiej według koncepcji „Europy wielu prędkości”. Macron chce w ten sposób nie tylko zapobiec rozpadowi UE, lecz także wzmocnić ją tak, by była zdolna do bardziej skutecznego zarządzania kryzysami finansowymi, migracyjnymi czy militarnymi.

Koncepcja reformy UE zaproponowana przez Macrona wpisuje się w główny nurt debaty nad przyszłością integracji, która toczy się intensywnie wśród europejskich przywódców. Przyspieszyła ona 1 marca br. wraz z przedstawieniem przez Jeana-Claude’a Junckera założeń białej księgi na temat możliwych kierunków rozwoju UE. Pierwsze reakcje polityków zachodnioeuropejskich wskazują, że scenariusz wielu prędkości jest najbardziej preferowany¹. Taki wniosek można również wyciągnąć z treści unijnej deklaracji z Rzymu, która zakłada wspólne działanie „w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku”. Także na marcowym spotkaniu w Wersalu przywódcy Francji, Niemiec, Włoch i Hiszpanii opowiedzieli się za Unią Europejską różnych prędkości.

Program Macrona daje mu silny mandat do włączenia się do powyższych inicjatyw i dyskusji, a nawet odgrywania w nich roli lidera. Jego brak doświadczenia może być nawet atutem – jego zwycięstwo byłoby dowodem na pojawienie się nowej generacji polityków europejskich. Dzięki temu Francja mogłaby liczyć na odzyskanie inicjatywy na polu reform UE i zrównoważenie dominujących od dekady wpływów Niemiec.

¹ P. Toporowski, J. Szymańska, *UE na rozdrożu: wkład Komisji Europejskiej w debatę nad przyszłością Unii*, „Biuletyn PISM” nr 23 (1465), 6 marca 2017 r., www.pism.pl.