



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

BIULETYN

Nr 101 (1543), 26 października 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

Reformy UE według prezydenta Macrona: oferta adresowana do Niemiec

Łukasz Jurczyszyn

Prezydent Francji Emmanuel Macron nie ustaje w promowaniu własnej wizji reform UE. Swoje przemówienie wygłoszone na paryskiej Sorbonie zaadresował głównie do Niemiec, gdzie trwają powyborcze rozmowy koalicyjne pomiędzy CDU/CSU, FDP i Zielonymi. Uwypuklił w nim propozycje, które są atrakcyjne politycznie dla wszystkich potencjalnych koalicjantów. Pominął sprawy kontrowersyjne, np. kwestię wspólnego budżetu, która jest nie do zaakceptowania dla liberałów. Celem tego zabiegu jest przekonanie Niemiec do wspólnej inicjatywy na rzecz zmian w integracji.

26 września br. na paryskiej Sorbonie Macron przedstawił 20 propozycji zmian w projekcie europejskim. Jego wystąpienie dowodzi, że ma on ambicję przywrócenia Francji roli głównego inicjatora zmian w UE, jaką odgrywała za Jacques'a Delorsa w latach 90. Francja nie może tej funkcji pełnić w pojedynkę, stąd propozycja Macrona – formułowana od kampanii prezydenckiej – ścisłego sojuszu z RFN¹. Prezydent Francji przedstawił ofertę zawarcia nowej umowy o dwustronnej współpracy 22 stycznia 2018 r., w 55. rocznicę podpisania traktatu elizejskiego. Odnowiona umowa zakładałaby nie tylko sojusz na rzecz przebudowy UE, ale też głęboką koordynację polityk gospodarczych, np. poprzez harmonizację kodeksu handlowego.

W kontekście planów prezydenta Francji wynik wyborów w Niemczech okazał się rozczarowujący. Kanclerz Angela Merkel została osłabiona, a dotychczasowy współrządzący SPD – sprzyjający pomysłom francuskim – przechodzi do opozycji. Dobry wynik osiągnęła FDP, która niechętnie odnosi się do francuskich pomysłów reformy strefy euro. Dlatego nie czekając na wynik negocjacji koalicyjnych, Macron postanowił przedstawić swoją ofertę, adresując swoje „sorbońskie” wystąpienie głównie do Niemiec. W wywiadzie dla „Der Spiegla” z 13 października br. prezydent Francji przyznał, że przesłał kopię wystąpienia do Angeli Merkel tuż po ogłoszeniu wyników wyborów do Bundestagu. Konstrukcja przemówienia może świadczyć o tym, że Macron podjął próbę zneutralizowania ewentualnego sprzeciwu FDP. Na pierwszy plan wysunął te inicjatywy, które mogą poprzeć niemieccy koalicjanci, takie jak usprawnienie instytucji UE, poszerzenie współpracy w ramach polityki obronnej oraz migracyjnej. Tematy mogące budzić kontrowersje, jak wspólny budżet strefy euro, powołanie ministra finansów oraz parlamentu eurostrefy, zostały w przemówieniu usunięte w cień lub pominięte.

Obszary ścisłej współpracy. Macron zaznaczył, że instytucje unijne są obecnie zbyt rozrośnięte i skomplikowane, aby mogły skutecznie podejmować decyzje i wdrażać pilnie potrzebne reformy. W tym celu prezydent Francji zaproponował zmniejszenie Komisji z 28 do 15 komisarzy, co jest zbieżne z postulatami liberałów. Ta bliskość nie jest przypadkowa. Macrona i Christiana Lindnera łączy

¹ Ł. Jurczyszyn, *Koncepcja polityki europejskiej Emmanuela Macrona*, „Biuletyn PISM” nr 39 (1481), 21 kwietnia 2017 r., www.pism.pl.

doświadczenie menedżerskie i podobne, a także nacisk na efektywność polityki i instytucji publicznych – zreformowana Unia ma być zdolna do skutecznych działań w globalnej konkurencji.

Macron wyraził nadzieję, że Francja i Niemcy pozostaną trzonem procesu pogłębiania współpracy obronnej państw członkowskich. To postulat, który wpisuje się w oczekiwania wszystkich potencjalnych koalicjantów przyszłego rządu niemieckiego. Nawiązuje on zresztą do ustaleń Rady ds. Obronności i Bezpieczeństwa obu państw z 13 lipca br., w której skład wchodzi kanclerz RFN i prezydent Francji, ministrowie spraw zagranicznych i obrony oraz szef sztabu generalnego francuskich sił zbrojnych i generalny inspektor Bundeswehry. Zapadła wtedy decyzja o wspólnych projektach zbrojeniowych (m.in. budowie samolotu wielozadaniowego) oraz o zintensyfikowaniu działań obronnych w UE. W przemówieniu Macron zaproponował dalszy rozwój europejskiego potencjału wojskowego, co prawda wg zasady komplementarności z NATO, ale z podkreśleniem potrzeby większej autonomii militarnej. Jest to zgodne z linią Merkel, która po specjalnym spotkaniu Sojuszu w Brukseli 25 maja br. stwierdziła, że Europa „musi zacząć liczyć sama na siebie”.

Ważnym punktem w wystąpieniu prezydenta Francji były propozycje zreformowania wspólnej polityki migracyjnej. Macron opowiada się za większą koordynacją w przekazywaniu między państwami członkowskimi informacji o osobach starających się o azyl. Służyć ma temu powołanie już w przyszłym roku europejskiego urzędu azylowego. Ponadto prezydent Francji zapowiedział utworzenie policji ds. granic europejskich, której zadaniem byłoby m.in. wydalanie nielegalnych imigrantów. Taki pomysł znajduje się także wśród postulatów FDP. Dzięki zreformowaniu polityki azylowej Macron chce też zmniejszyć obawę dużej części opinii publicznej w krajach członkowskich przed migracjami (wyrazem tej obawy był np. sukces antyimigranckiej partii AfD w wyborach do Bundestagu – 12,6%). Zasygnalizował tym samym wsparcie dla zmiany polityki niemieckiej na bardziej restrykcyjną, czego zapowiedzią jest obecnie kompromis CDU z CSU o ograniczeniu liczby przyjmowanych uchodźców.

Mniej o wspólnym budżecie. Najwięcej kontrowersji wśród niemieckich partnerów budził postulat Macrona o utworzeniu oddzielnego budżetu strefy euro. Stąd w przemówieniu sorbońskim propozycja ta została okrojona i przesunięta na dalszy plan. We wcześniejszych deklaracjach Macron forsował koncepcję budżetu wielkości kilku procent PKB państw strefy, uchwalanego przez osobny parlament, a następnie zarządzanego przez wspólnego dla całej strefy ministra finansów. Tym razem pominął kwestię wielkości budżetu, nie wspomniał też o organie ustawodawczym, sygnalizując tym samym gotowość do ustępstw. Kanclerz Niemiec co prawda poparła utworzenie wspólnego, niewielkiego budżetu, a nawet specjalnego organu wykonawczego, jednak nie jest to dla niej reforma priorytetowa. Pomysł oddzielnego budżetu eurostrefy spotyka się natomiast ze zdecydowanym sprzeciwem liberałów², którzy widzą w nim wstęp do „unii transferowej”. Zapewne z tego względu w propozycjach francuskiego prezydenta po raz pierwszy pojawił się pomysł, aby stworzyć fundusz wsparcia dla krajów pogrążonych w kryzysie. Byłby on jednak finansowany nie z budżetów poszczególnych państw eurostrefy, ale z przychodów z opodatkowania rynku cyfrowego czy transakcji finansowych.

Wnioski. W swoim przemówieniu na Sorbonie Macron podjął próbę przekonania partii mających wejść do nowego niemieckiego rządu, że wraz z Francją można przeprowadzić głęboką reformę instytucji europejskich – z korzyścią dla obydwu państw. Ta próba ma spore szanse powodzenia.

Po pierwsze, większość inicjatyw Macrona nie stoi w sprzeczności z treścią programów prawdopodobnych koalicjantów. Stanowi to podstawę do budowania przyszłych sojuszy z rządem koalicji „jamajskiej” (CDU/CSU, FDP i Zielonych). Kluczowe znaczenie ma dobra relacja z Angelą Merkel, z którą łączy Macrona przekonanie, że niemiecko-francuski tandem powinien odegrać główną rolę w reformowaniu UE. Po drugie, przedstawione propozycje w dużej mierze zneutralizują ewentualny sprzeciw FDP. Mogą o tym świadczyć choćby sygnały ze strony samych liberałów. Przewodniczący partii Christian Lindner w wywiadzie dla „Bild am Sonntag” z 1 października br. docenił wizjonerski charakter propozycji Macrona oraz jego determinację w próbach wyciągnięcia projektu europejskiego z aktualnego impasu. Odsunięcie kwestii „dużego” budżetu strefy euro otwiera pole dla propozycji kompromisowych. W kontekście reformy strefy euro jedną z nich może być projekt poszerzenia kompetencji Europejskiego Mechanizmu Stabilności o możliwość większego wspierania inwestycji, kosztem ambicji Macrona związanych z wielomiliardowym budżetem eurostrefy. Możliwe też, że Niemcy poprą jego pomysł, aby powołać ministra finansów strefy, lecz jego rola będzie polegała raczej na przestrzeganiu reguł fiskalnych niż – jak chciałby Macron – na koordynowaniu polityki gospodarczej i budżetowej eurostrefy. Jednak droga do porozumienia jest długa i prawdziwe negocjacje koalicyjne rozpoczną się dopiero po powstaniu rządu w końcu roku.

Na tym etapie nie wiadomo, czym zakończą się starania Macrona w reformowaniu UE oraz negocjacje koalicyjne w Niemczech. Dlatego trudno jest przewidzieć konsekwencje jego pomysłów dla Polski. Prawdopodobnie powstanie jednak koalicja „jamajska”. Osłabi to wszelkie projekty pogłębiania integracji w ramach eurostrefy, czemu sprzeciwia się Polska.

² S. Płóciennik, *FDP jako partner w koalicji rządzącej: perspektywa polityki europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 84 (1526), 13 września 2017 r., www.pism.pl.