



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

BIULETYN

Nr 67 (1640), 10 maja 2018 © 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

Macron musi czekać: o ostrożności Niemiec wobec szybkich reform UE

Sebastian Płóciennik

Nowy rząd RFN zachowuje jak dotąd dystans wobec odważnych planów reform UE proponowanych przez prezydenta Francji. Wpływ na to mają obawa przed pogłębieniem podziałów między państwami członkowskimi, niechęć do francuskich pomysłów dotyczących strefy euro, a także wewnętrzna sytuacja polityczna. Ponadto Niemcy mają własny pomysł na mniej polityczną, a bardziej elastyczną Unię.

Wizytę prezydenta Francji 19 kwietnia br. w Berlinie można było odczytać jako oznakę zniecierpliwienia. Emmanuel Macron, który jesienią ubiegłego roku ogłosił – licząc na poparcie Niemiec – ambitne plany „nowego założenia Europy”, najpierw długo czekał na powstanie nowego rządu w Berlinie. Umowa koalicyjna zawierała obiecujące dla Francji sformułowania, ale jak dotąd nie przełożyła się na działania satysfakcjonujące Pałac Elizejski. Mnożą się spekulacje o powodach dystansu wobec najważniejszej politycznej agendy Macrona.

Najłatwiej wskazać na sytuację polityczną w samych Niemczech. Obecna wielka koalicja jest najślabszą z dotychczasowych: zarówno SPD, jak i CDU/CSU poniosły w wyborach straty i stoją przed kolejnymi trudnymi kampaniami w krajach związkowych. W razie poparcia planów Francji rząd Merkel musiałby się liczyć z ostrą opozycją ze strony nacjonalistycznej AfD, a także liberalnej FDP. Zwłaszcza dla Alternatywy krytyka reform UE jako „skoku na pieniądze niemieckich podatników” i oddawanie władzy brukselskiej biurokracji byłyby szansą na przebicie na poziomie federalnym progu 15% poparcia. Odwlekanie dyskusji jest zatem racjonalne – i jednocześnie łatwiejsze dzięki zmianom w SPD. Martin Schulz, niedawny lider partii i jednocześnie główny promotor federalizacji Europy, jest już tylko szeregowym posłem.

Przeczekać do budżetu. Przyczyn ostrożnego podejścia do zmian należy jednak szukać przede wszystkim w polityce europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że po referendum w sprawie brexitu Niemcy zaczęli zwracać baczniejszą uwagę na różnorodne, a wcześniej bagatelizowane rysy na projekcie integracyjnym. Jest ich sporo: od skutków ostatniego kryzysu gospodarczego, poprzez lęk społeczeństw przed imigracją, islamizmem, zagrożeniem terrorystycznym, po odmienne wyobrażenia o przyszłości integracji. Urząd kanclerski obawia się jednak, że zbyt pośpieszne, fragmentaryczne reformowanie Unii przyniesie zamiast poprawy narastające spory między państwami członkowskimi i kolejne podziały w UE.

Wiele przemawia w tym kontekście za dążeniem do połączenia dyskusji o wspomnianych zmianach z negocjacjami o nowej perspektywie finansowej 2020–2027. Budżet jest poręcznym narzędziem równoważenia interesów między państwami członkowskimi, umożliwiającym połączenie w jednym pakiecie ustaleń wielu kontrowersyjnych kwestii. W ten sposób nowa perspektywa finansowa może przyczynić się do wzmocnienia jedności Unii. Ponadto, jako największy płatnik netto, RFN będzie w nich dysponowała silnym argumentem w postaci wielomiliardowych wpłat do budżetu i możliwości zrekompensowania braku składki Wielkiej Brytanii.

Całościowe podejście do reform, sprzyjające jedności w UE, będzie bardzo potrzebne. Poza granicami Europy piętrzą się bowiem coraz poważniejsze wyzwania, które będą wymagały spójnej reakcji państw członkowskich. Należy do nich np. protekcjonistyczna polityka handlowa USA, która może bardzo zaszkodzić europejskim, a zwłaszcza niemieckim, interesom gospodarczym. Bez jedności UE trudno sobie również wyobrazić skuteczną politykę wobec wojny w Syrii, ekspansji gospodarczej Chin, nie wspominając o powstrzymaniu Rosji, która nie traci żadnej okazji, by dzielić i osłabiać zachodnich sojuszników.

Blokowanie Macrona w kwestii euro. Odsuwanie dyskusji o przyszłości UE ma również związek z wątpliwościami dotyczącymi francuskiej propozycji przebudowy strefy euro – najbardziej rozbudowanego i złożonego obszaru integracji. Macron chce zwiększenia wydatków, by pobudzić inwestycje i doprowadzić w szybkim tempie do obniżenia bezrobocia. Ponadto forsuje zmiany instytucjonalne: powołanie wspólnego ministra finansów czy stworzenie budżetu na potrzeby wydatkowe strefy euro. W razie konieczności skłonny jest realizować je w mniejszej, politycznie zintegrowanej grupie państw, którym przewodzić mają właśnie Francja i Niemcy.

Dla Niemiec powyższe propozycje są co najmniej problematyczne. W sferze gospodarczej RFN stawia na dalsze wzmacnianie dyscypliny fiskalnej i przeprowadzenie reform strukturalnych, odnosząc się jednocześnie podejrzliwie do zwiększania poziomu redystrybucji i interwencjonizmu rządów. Niemcy ostrożnie traktują też pomysł wspólnego ministra finansów, po którym obawiają się jeszcze głębszego upolitycznienia sfery fiskalnej. Nadzór nad dyscypliną budżetową wolą powierzyć bardziej niezależnej instytucji: np. Europejskiemu Funduszowi Walutowemu (planowanemu następcy ESM). Niemcy mogą mieć także wątpliwości co do politycznego wymiaru francuskiej propozycji. Ich skutkiem może być trwały podział Unii na polityczny rdzeń i peryferie. Poza tym oferowany format duumwiratu będzie nie tylko prowokował krytykę o „dyktacie elizejskim”, lecz także przydzieli obojgu przywódcom role: Macronowi – dynamicznego reformatora i lidera Europy, a Merkel – „hamulcowej zmian”.

Dlatego Niemcy grają na czas w sprawie euro i starają się rozwadniać francuskie propozycje. Merkel stosuje tu swoje klasyczne metody – wprowadza do dyskusji nowe, pozornie koncyliacyjne propozycje, przeciąga rozmowy, dołącza do negocjacji nowych aktorów. Pasuje do tego ostatnia propozycja przekształcenia Eurogrupy w tzw. Radę Jumbo poprzez rozszerzenie jej składu o ministrów gospodarki. Można doszukiwać się w niej dążenia do zwiększenia kompetencji tego gremium, ale łatwo też o podejrzenia, że chodzi o dodanie nowego wątku do negocjacji, ewentualnie o wzmocnienie chadeckiego ministra gospodarki i energii Petera Altmaiera kosztem kierującego resortem finansów Olafa Scholza z SPD.

Pomocną dłoń Niemcom podają inne państwa członkowskie. Na początku marca 2018 r. ministrowie finansów Estonii, Danii, Finlandii, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy i Szwecji ostrzegli we wspólnym liście przed takim pogłębieniem strefy euro, które oznaczałoby, że ambitne reformy strukturalne zostaną porzucone na rzecz otwierania nowych kanałów redystrybucji środków finansowych z krajów lepiej radzących sobie gospodarczo do krajów o słabszej kondycji. Takie rozwiązanie – twierdzą autorzy listu – nie sprzyałoby wzmocnieniu konkurencyjności gospodarki europejskiej. List ten ma także przesłanie polityczne. Po pierwsze, nie zgadza się na przyznanie Francji i Niemcom roli głównych projektantów przyszłej strefy euro, narzucających swoje bilateralnie uzgodnione pomysły pozostałym państwom. Po drugie, wśród sygnatariuszy są także państwa nienależące do strefy euro, co należy odczytać jako brak zgody na dzielenie UE na rdzeń i peryferie.

Wnioski. W wielu mediach wstrzeźliwa reakcja Niemiec na propozycje Emmanuela Macrona została zinterpretowana jako dowód słabości nowej wielkiej koalicji i niezdolność do sformułowania proeuropejskiej agendy. Istnieje jednak wiele argumentów przemawiających za tym, że niemiecka gra na czas to działanie racjonalne i skalkulowane. Co więcej, kryje się za nią przemyślana i wcale nie nowa wizja integracji europejskiej.

Nie jest nią ani „płytką” Unia minimalnych do osiągnięcia kompromisów, ani też Unia koncentrycznych kręgów z wyróżnionym politycznym rdzeniem. Chodzi raczej o elastyczną strukturę z wieloma obszarami wzmocnionej współpracy. W założeniu mają je tworzyć różne grupy państw członkowskich, przestrzegając przy tworzeniu owych obszarów zasad otwartości dla pozostałych członków UE i jedności instytucji politycznych. Niemcy liczą, że promowanie tej metody zapobiegnie fragmentacji integracji i nie zagrazi istnieniu Unii jako jednolitego obszaru współpracy.

Dla krajów, którym w związku z planami Macrona wrócono zepchnięcie na peryferia UE, tak zarysowany kierunek ewolucji integracji byłby o wiele bardziej korzystny niż pomysły Francji. Jednym z tych krajów jest Polska, która w ostatnich miesiącach z rosnącą obawą przyglądała się np. planom pogłębienia strefy euro lub powstania nowych instytucji politycznych czy wyodrębnionego obszaru polityki migracyjnej. Niemieckie podejście pozwala w istocie na bycie outsiderem w jednym obszarze integracji i jednocześnie czempionem w innym.