



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

# BIULETYN

Nr 160 (1733), 29 listopada 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Anna Maria Dynier • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal  
Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Plan reform Unii Europejskiej według Emmanuela Macrona: bilans i perspektywy

Melchior Szczepanik

*W ciągu roku od ogłoszenia planu zmian w Unii Europejskiej prezydent Francji osiągnął postęp w realizacji tylko części swoich postulatów. Rozwój inicjatyw w zakresie współpracy przemysłowo-obronnej odzwierciedla, choć nie w pełni, propozycje Macrona. Ze względu na różnice zdań między państwami członkowskimi nie udało się przeprowadzić zmian w polityce migracyjnej i dotyczących strefy euro. Scenariusz „Europy wielu prędkości”, zakładający powstanie awangardy państw zainteresowanych ściślejszą integracją, jest dziś mniej prawdopodobny niż rok temu.*

We wrześniu 2017 r. podczas [wystąpienia na paryskiej Sorbonie](#) prezydent Emmanuel Macron przedstawił kompleksowy plan zacieśnienia integracji. Jego propozycje dotyczyły m.in. strefy euro (stworzenie budżetu strefy i powołanie ministra finansów), polityki migracyjnej i azylowej (harmonizacja procedur przyznawania azylu i wzmocnienie europejskiej służby ochrony granic) oraz polityki obronnej (stworzenie sił szybkiego reagowania i wypracowanie wspólnej doktryny strategicznej).

**Trudności w kluczowych kwestiach.** Inicjatywy Macrona natrafiły na przeszkody w dziedzinach będących w centrum debat o przyszłości UE: polityce migracyjnej i dalszej integracji strefy euro. W zakresie polityki migracyjnej, mimo wsparcia propozycji Macrona przez Niemcy, trwa pat. Harmonizacja procedur przyznawania azylu, w sytuacji gdy rośnie liczba państw opowiadających się za zdecydowanym ograniczeniem napływu migrantów, jest mało realna. [Przyjęcie przez państwa członkowskie w lipcu br. zobowiązania](#), że reforma polityki azylowej będzie wymagała jednomyślności, oddała szanse na realizację francuskich propozycji. Postulat wzmocnienia europejskiej służby ochrony granic również budzi wątpliwości: niektóre państwa (np. Węgry) obawiają się, że mogą utracić kontrolę nad własnymi granicami, inne (np. Hiszpania) chciałyby, by przeznaczono większe środki unijne na wsparcie ich straży granicznej.

Dotychczasowe ustalenia w kwestii reformy strefy euro odbiegają od propozycji prezydenta Francji. Grupa państw określanych jako koalicja hanzeatycka (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia, Szwecja i państwa bałtyckie) [wystąpiła przeciwko utworzeniu budżetu strefy euro](#). Państwa te obawiają się, że oznaczałoby to zgodę na stały mechanizm transferowy na rzecz krajów południa Europy, zmagających się z wysokim poziomem długu publicznego. Niepokój ten częściowo podzielają Niemcy. Poparły one co prawda postulat utworzenia budżetu strefy euro, ale kanclerz Angela Merkel deklaruje, że na ten cel gotowa jest przeznaczyć ok. 20–30 mld euro, czyli znacznie mniej, niż chciałby Macron. Prezydent Francji mówił o budżecie przekraczającym 100 mld euro. Przyszłość strefy będzie tematem grudniowego szczytu Rady Europejskiej, trudno jednak spodziewać się korzystnego dla Macrona rozwoju sytuacji. Plan budżetowy nowego rządu Włoch, zakładający zwiększenie deficytu i krytykowany z tego powodu przez Komisję Europejską (KE), pogłębi tylko obawy państw Północy. Namiastką budżetu strefy euro może być program wspierający reformy gospodarcze w państwach zarówno do niej należących, jak i tych aspirujących do członkostwa. KE zaplanowała na ten cel 25 mld euro w ramach kolejnego wieloletniego budżetu Unii.

To propozycje dalekie od realizacji wizji Macrona, choć stanowią krok naprzód w forsowaniu pomysłu odrębnego budżetu strefy. W poprzednich latach był on dość zdecydowanie odrzucany.

**Polityka obronna.** Niestabilność w sąsiedztwie Unii stworzyła sprzyjające okoliczności dla realizacji propozycji Macrona. Mechanizm [stałej współpracy strukturalnej \(PESCO\)](#) otwiera drogę do bliższych relacji między państwami członkowskimi w zakresie wspólnego projektowania, tworzenia i wykorzystywania zdolności wojskowych. Ostateczny kształt tej inicjatywy nie odzwierciedla jednak w pełni preferencji francuskich. W Paryżu liczone, że skupi ona grupę państw najbardziej zainteresowanych współpracą wojskową i gotowych w jej ramach do przeprowadzania wspólnych misji poza granicami Unii, np. w Afryce Subsaharyjskiej. Miał to być format pozwalający na wzmocnienie zdolności do prowadzenia niezależnych działań militarnych, stanowiącej istotę promowanej przez Macrona europejskiej autonomii strategicznej. Francja zaproponowała więc [Europejską Inicjatywę Interwencyjną \(E2I\)](#). W przeciwieństwie do PESCO jest ona realizowana poza strukturami UE i w węższym gronie (10 państw). Również w tym przypadku przekonanie do projektu innych uczestników, przede wszystkim Niemiec, wymagało pewnego ograniczenia francuskich ambicji. E2I nie zakłada stworzenia sił szybkiego reagowania – stanowi przede wszystkim forum wymiany doświadczeń, mające ułatwić prowadzenie wspólnych misji w przyszłości. Można jednak oczekiwać, że Francja, zachęcona wyrażonym przez kanclerz Merkel w listopadzie br. poparciem dla stworzenia armii europejskiej, będzie zabiegała o dalszy rozwój tej inicjatywy.

**Wspólny rynek.** Prezydent Francji osiągnął postęp w realizacji swojej wizji wspólnego rynku, przedkładając wzmocnienie konwergencji społeczno-gospodarczej między państwami członkowskimi nad promocję konkurencji. [Nowelizacja dyrektywy o delegowaniu pracowników ograniczyła możliwość stosowania tej praktyki](#), chętnie wykorzystywanej przez przedsiębiorców z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Macron – podobnie jak jego poprzednicy – skrytykował instytucję delegowania jako „dumping socjalny”. W decydującej fazie negocjacji odbył serię wizyt w krajach sceptycznych wobec projektu nowelizacji – omijając jednak Polskę – i przekonał rządy Bułgarii, Czech, Rumunii i Słowacji do poparcia swoich propozycji. Wciąż trwają rozmowy na temat delegowania w sektorze transportu drogowego, w którym przedsiębiorcy z Europy Środkowo-Wschodniej zdobyli silną pozycję.

**Wnioski i perspektywy.** Rozbieżności między państwami członkowskimi powodują, że szeroko zakrojona transformacja UE, przewidująca zacieśnienie integracji, jest trudna do przeprowadzenia. Nawet porozumienie francusko-niemieckie w takich sprawach jak strefa euro i migracje, [skonkretyzowane w czerwcu br. w deklaracji z Mesebergu](#), nie daje gwarancji szybkiej realizacji postulatów. Z uwagi na stabilizację sytuacji gospodarczej w Europie i względną kontrolę nad przepływami migracyjnymi potrzeba reform przestała dla wielu państw członkowskich stanowić priorytet. Coraz mniej możliwe staje się powstanie awangardy, która miałaby wytyczać kurs integracji dla pozostałych państw. Rządy Niemiec i Holandii, naturalnych partnerów Francji w takiej „koalicji chętnych”, wolą ograniczone i stopniowe reformy niż zdecydowany skok naprzód.

Prezydenta Francji nie zniechęciły przeszkody, na jakie natrafiły jego inicjatywy. U progu kampanii poprzedzającej wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) stara się on wzmocnić swój wizerunek głównego rzecznika dalszej integracji. Ich wynik będzie ważnym czynnikiem determinującym przyszłość inicjatyw Macrona. Jeśli jego ugrupowanie wygra wybory we Francji i wraz z partiami sojuszniczymi stworzy silną frakcję w PE, zyska on poważny atut w dyskusji o obsadzie najważniejszych stanowisk w UE. Bliski Macronowi przewodniczący Komisji Europejskiej byłby cennym sojusznikiem, ułatwiającym forsowanie postulatów w nowej kadencji.

Osiągnięcie tych celów będzie jednak trudne. Ostatnie sondaże pokazują, że partia prezydencka traci poparcie, które kształtuje się obecnie na poziomie równym notowaniom prawicowego Zjednoczenia Narodowego. Pogarszają się również oceny prezydenta. Ufa mu 28% Francuzów, co oznacza spadek o 11 pkt proc. w porównaniu z czerwcem br. Tymczasem plany stworzenia pod jego egidą szerszej koalicji partii proeuropejskich pozostają mgliste. Gotowość współpracy z Macronem wyraziła europejska partia liberalna, lecz prezydent Francji zwleka z formalizacją tego sojuszu w nadziei, że uda mu się zbudować szerszy front.

Polska i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej, przedkładające pełne wykorzystanie dotychczasowych osiągnięć integracji nad jej pogłębianie, są dość powszechnie postrzegane jako najwięksi oponenci koncepcji Macrona. Mimo oczywistych rozbieżności (zasady funkcjonowania wspólnego rynku, polityka migracyjna) kilka inicjatyw prezydenta Francji może stać się polem współpracy. Jedną z nich może być propozycja ustanowienia – promowanego przez Macrona – jednolitego podatku cyfrowego. Korzystne dla Polski, zainteresowanej zachowaniem wpływu na politykę obronną UE, może być również dołączenie do inicjatywy E2I.