

Umowa koalicyjna w RFN – kontynuacja z wyraźnymi korektami

Marta Zawilska-Florczuk, Konrad Popławski, Anna Kwiatkowska, Kamil Frymark,
Rafał Bajczuk

27 listopada partie CDU, CSU i SPD zakończyły prace nad umową koalicyjną, której treść świadczy o zamiarze kontynuacji dotychczasowej polityki Niemiec. Uwagę zwracają jednak dwa aspekty. Po pierwsze, widoczny jest zwrot na lewo (tzw. *Linksrueck*), spowodowany zarówno udziałem w rządzie socjaldemokratów oraz Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU), jak i obserwowanym trendem przesuwania się CDU (Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej) z pozycji partii konserwatywnej do centrum i wykorzystywaniem przez nią idei uważanych za domenę partii „obozu lewicowego” w RFN (ekologia, wspieranie aktywności zawodowej matek, integracja imigrantów). Przy czym zwrot ten można tłumaczyć jako powrót do korzeni, tj. założeń cieszącej się szerokim poparciem i akceptacją w RFN idei społecznej gospodarki rynkowej (*soziale Markwirtschaft*).

Po drugie, korekta polityczna ma dotyczyć jedynie błędów w realizacji polityki energetycznej (zbyt wysokie koszty Energiewende) czy socjalnej (odejście od niektórych założeń reformy Agenda 2010, a także wprowadzenie płacy minimalnej) poprzedniej koalicji, z założeniem, że ogólny kierunek jest prawidłowy. Należy przy tym mieć na uwadze, że owe korekty tylko z pozoru mogą mieć charakter technicznych poprawek, w końcowym rezultacie jednak mogą okazać się zmianami o charakterze fundamentalnym. Może to dotyczyć zwłaszcza reformy strefy euro i realizacji niemieckiej transformacji energetycznej.

Negocjacje nad liczącą 185 stron umową koalicyjną trwały od 24 października i odbywały się w zespołach, w których pracowało łącznie 75 osób. Wynegocjowana umowa wymaga zatwierdzenia przez odbywające się w dniach 6–12 grudnia listowne referendum w SPD. W przypadku prawdopodobnej zgody socjaldemokratów na utworzenie koalicji do zaprzysiężenia nowego rządu w parlamencie ma dojść 17 grudnia. Zgodnie z nieformalnym jeszcze porozumieniem koalicjantów, CDU obejmie 5 tek (plus stanowisko szefa Urzędu Kanclerskiego), SPD – 6 tek, a CSU – 3 (zob. Aneks). Potencjalni koalicjanci wstrzymują się z ogłoszeniem proponowanego składu rządu do ostatecznej decyzji o zawiązaniu wielkiej koalicji.

Energiewende i euro – przemilczane w kampanii, wracają do głównego nurtu debaty

Umowa koalicyjna utrzymuje długofalowe cele strategii transformacji energetycznej w dziedzinie produkcji energii (55–60% energii elektrycznej z OZE do 2035 roku) oraz redukcji

emisji gazów cieplarnianych o 80–95% do 2050 roku w porównaniu z 1990 rokiem. Najważniejszą zmianą w dotychczasowym postrzeganiu Energiewende jest jednak koncentracja na ograniczeniu wzrostu cen energii jako celu równorzędnym z niskoemisyjnością. Niemcy nadal chcą angażować się na forum unijnym i międzynarodowym na rzecz ambitnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, ale z uwzględnieniem potrzeby zachowania konkurencyjności niemieckiego i globalnego przemysłu z branż tradycyjnych (chemicznej czy maszynowej). Tym bardziej że socjaldemokraci nie forsowali podczas negocjacji pomysłów z kampanii wyborczej (zwiększenie udziału OZE w produkcji energii elektrycznej do 75% do 2030 roku i przyjęcie ustawy o ochronie klimatu). Na swojego głównego negocjatora w sprawach energetyki wyznaczyli zaś Hannelore Kraft, premiera rządu wysoko uprzemysłowionego kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii. Partnerzy koalicyjni zgodzili się ponadto na redukcję dopłat do odnawialnych źródeł energii, wprowadzenie większej przewidywalności produkcji energii z OZE, a także uruchomienie subsydiów dla rezerwowych elektrowni konwencjonalnych. Realizacja reform może przebiegać dużo sprawniej, gdyż wszystko wskazuje na rezygnację z pomysłu SPD utworzenia osobnego Ministerstwa Energetyki (umowa koalicyjna tego nie przewiduje). Można się w zamian spodziewać skoncentrowania kwestii energetycznych w Ministerstwie Gospodarki, gdyby jego szefem został przewodniczący SPD, Sigmar Gabriel.

W polityce europejskiej widać niemal we wszystkich aspektach kontynuację kursu obranego przez poprzednią koalicję: brak zgody na jakąkolwiek formę uwspólnotowienia długów państw strefy euro oraz ofertę warunkowej pomocy finansowej w zamian za przeprowadzenie konkretnych reform strukturalnych. Partnerzy koalicyjni domagają się redukcji zadłużenia państw strefy euro i sektora finansowego w pierwszym rządzie przy użyciu własnych środków poszczególnych krajów. Dopracowana ma zostać także propozycja kanclerz Angeli Merkel udzielania konkretnej pomocy finansowej na realizację reform strukturalnych, co mają gwarantować umowy międzyrządowe. Kredyty stabilizujące będą używane tylko w przypadku zagrożenia stabilności strefy euro. Takie podejście do zagadnień polityki europejskiej może oznaczać, że nowa koalicja będzie forsować krok po kroku reformy unii walutowej za pomocą zachęt finansowych, a także przy wykorzystaniu takich instrumentów jak Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, działania Europejskiego Banku Centralnego oraz mechanizmy unii bankowej. Działania te będą ukierunkowane zapewne na zwiększenie konkurencyjności strefy euro, poprawę bazy przemysłowej oraz pobudzenie eksportu do USA i na rynki wschodzące. Mogą one w końcowym efekcie doprowadzić do głębszych zmian w samej UE, np. znacznego zacieśnienia współpracy państw strefy euro.

Zwrot na lewo w polityce gospodarczej

Wprowadzenie płacy minimalnej, która do tej pory obowiązywała jedynie w kilku branżach, jest najbardziej znaczącą korektą w dotychczasowej polityce gospodarczej i socjalnej w Niemczech. Środowiska gospodarcze zwracają uwagę, że może to pogorszyć warunki prowadzenia biznesu w RFN oraz odbić się negatywnie na wzroście gospodarczym, szczególnie landów wschodnich. Firmy ze wschodu kraju, gdzie wielu pracowników otrzymuje niższe pobory od wprowadzonego progu 8,5 euro za godzinę, będą musiały

podwyższyć stawkę płacy od 2017 roku. Według szacunków Centrum Studiów Ekonomicznych Ifo z Monachium, wprowadzenie jednolitego poziomu płacy minimalnej może zagrozić nawet milionowi miejsc pracy. Do tej pory to właśnie elastyczne uzgadnianie wysokości płac pomiędzy pracodawcami i pracownikami pozwalało szybko reagować na konsekwencje kryzysu gospodarczego. Dodatkowym problemem podkreślanym przez pracodawców są nowe uprawnienia socjalne pracowników (wcześniejsze przechodzenie na rentę czy większe obostrzenia przy zawieraniu umów z pracownikami zatrudnianymi z agencji pracy), co może usztywnić rynek pracy. Kwestiami, które chadecji udało się obronić, było utrzymanie podatków na niezmiennym poziomie, a także dotychczasowego systemu umów o pracę oraz kilka rodzajów „umów śmieciowych” (z ograniczonymi składkami na ubezpieczenia społeczne).

Pozytywnym elementem z punktu widzenia firm jest stworzenie mechanizmów wsparcia rozwoju i modernizacji infrastruktury w Niemczech. Koalicja zamierza przeznaczyć na ten cel w sumie 5 mld euro do 2017 roku, co będzie wsparciem dla landów zachodnich, mających problemy z utrzymaniem standardu infrastruktury. Nakłady te mogą się okazać niewystarczające, gdyż potrzeby szacuje się na 3 mld euro rocznie. Częściowym rozwiązaniem będzie wprowadzenie zapewne w formie winiet opłat za przejazd po niemieckich drogach dla samochodów osobowych i zwiększenie kosztów użytkowania dróg dla pojazdów ciężarowych, co według szacunków może przynieść 250–800 mln euro.

Podstawowe kierunki polityki zagranicznej i wewnętrznej Niemiec bez zmian

W Niemczech panuje konsensus polityczny odnośnie do głównego kierunku polityki zagranicznej, co odzwierciedla treść umowy koalicyjnej. Brak znaczących różnic i kontrowersji pomiędzy partiami pozwolił na stosunkowo szybkie zakończenie negocjacji tego rozdziału umowy. Interesujące wydaje się wyraźne i większe niż dotychczas podkreślenie wagi relacji z państwami BRIC (szczególnie z Chinami, określanymi w umowie koalicyjnej mianem strategicznego partnera, a także Rosją, z którą planują rozszerzenie Partnerstwa dla Modernizacji, co jest prawdopodobnie jedynie ukłonem w stronę głównego pomysłodawcy tego projektu Franka-Waltera Steinmeiera, zapewne przyszłego ministra spraw zagranicznych).

Z umowy wynika, iż kluczowa dla przyszłych stosunków transatlantyckich ma być umowa o wolnym handlu, która według niemieckich szacunków ma w długim okresie czasu zwiększyć niemiecki PKB o 4,7% i 180 tys. miejsc pracy. Cieniem na tej współpracy kładą się doniesienia o podsłuchiowaniu przez amerykańską agencję NSA kanclerz Merkel, co ma posłużyć za podstawę do wynegocjowania przez RFN nowej umowy pomiędzy służbami obu państw. Jeżeli umowa zostanie podpisana, będzie wyznaczać nie tylko nowe warunki współpracy służb, ale również zakończy dotychczasowe relacje oparte na niemieckiej zależności od USA pochodzącej z czasów zimnej wojny.

Umowa koalicyjna tradycyjnie wspomina o bilateralnych stosunkach z Francją i Polską jako najważniejszych partnerach w polityce europejskiej oraz po raz pierwszy zaznacza wagę relacji z Czechami, co było postulatem bawarskiej CSU jako partii o dużym elektoracie wśród wypędzonych i ziomkostw z terenów czeskich i zainteresowanej zacieśnieniem relacji z sąsiadem.

Również polityka wewnętrzna będzie prawdopodobnie obszarem o niewielkim potencjale konfliktu między przyszłymi koalicjantami, ze względu na zbieżność poglądów w większości kwestii. Ustalenia dotyczące polityki bezpieczeństwa noszą wyraźny rys chadecki. Dotyczy to przede wszystkim zwiększania kompetencji służb specjalnych (koalicjanci są zgodni co do konieczności reformy i zwiększenia kontroli parlamentarnej nad działaniami służb, co oznacza centralizację kompetencji Urzędu Ochrony Konstytucji i znaczną rozbudowę pionów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo cybernetyczne) oraz kontroli telekomunikacji kosztem ochrony danych osobowych. Umożliwi to wprowadzenie unijnej dyrektywy o retencji danych osobowych, na tle której dochodziło do poważnych konfliktów w poprzednim rządzie. Z kolei polityka integracyjna jest obszarem, w którym najmocniej widać wpływ socjaldemokratów. Przejawia się to przede wszystkim w obietnicy legalizacji podwójnego obywatelstwa dla osób urodzonych w Niemczech. Polityka ta w dalszym ciągu jednak będzie nakierowana na naturalizację żyjących w Niemczech cudzoziemców poprzez naukę języka, zwiększenie dostępu do edukacji już na najwcześniejszych etapach i kształcenia zawodowego oraz większe otwarcie służb publicznych (policja, straż pożarna itp.) na osoby pochodzenia cudzoziemskiego.

Podsumowanie

1. Zacierające się różnice programowe między chadekami i socjaldemokratami sprawiają, że wielka koalicja ma duże szanse na sprawną pracę do końca przyszłej kadencji. Z drugiej strony SPD prezentowała podczas negocjacji twardą postawę, dzięki czemu partii udało się przeforsować wiele z najważniejszych punktów programu. Te czynniki wskazują na fakt, że socjaldemokraci będą prawdopodobnie chcieli odgrywać w rządzie dużo ważniejszą rolę niż wynikałoby to z ich pozycji mniejszego partnera koalicyjnego. Ta tendencja może się wzmocnić, jeżeli w referendum wewnętrznym SPD zwolennicy koalicji z chadekami uzyskają niewielką przewagę. Emancypacja socjaldemokratów i próba podkreślania swoich kompetencji w kluczowych dla SPD dziedzinach może ponadto doprowadzić do osłabienia roli kanclerz Merkel. Stanie się tak, jeżeli SPD otrzyma np. resort odpowiedzialny za energetykę.
2. Wbrew oczekiwaniom, w umowie koalicyjnej brakuje szerszej wizji reform strefy euro i możliwości zawarcia unii politycznej. W dokumencie brakuje także odpowiedzi na pytanie, jak będzie wyglądała przyszłość współpracy w ramach Unii Europejskiej po ewentualnych reformach i czy nie doprowadzą one do pogłębienia integracji strefy euro kosztem jedności całej UE. Wydaje się prawdopodobne, że w tej kwestii kanclerz Merkel będzie stosowała swoją zasadę „małych kroków”, co nie wyklucza, że doprowadzą one do fundamentalnych zmian w UE.
3. W kwestii transformacji energetycznej widać zmianę kursu w kierunku większej koncentracji na kosztach reform oraz bezpieczeństwie całego systemu energetycznego Niemiec. Z jednej strony może to oznaczać większą otwartość RFN na współpracę z innymi krajami przemysłowymi przy tworzeniu strategii energetycznej UE do 2030 roku. Z drugiej strony, istnieje jednak ryzyko, że Niemcy będą chciały zrekompensować sektorowi OZE niższe dochody z niemieckich subsydiów poprzez lepsze perspektywy zbytu na rynku europejskim.

4. W polityce zagranicznej Niemiec widać dużą dozę kontynuacji i dążenia do większej współpracy gospodarczej z USA, a także z gospodarkami wschodzącymi, w tym zwłaszcza z Chinami. W ramach wielkiej koalicji wzmocnieniu ulegnie pozycja MSZ względem Urzędu Kanclerskiego. Ma to związek z prawdopodobnym objęciem tego resortu przez cieszącego się opinią sprawnego urzędnika socjaldemokratę i byłego szefa niemieckiej dyplomacji, Franka-Waltera Steinmeiera.

Aneks

Prawdopodobny podział wybranych stanowisk ministerialnych na podstawie informacji telewizji ZDF (26.11) i gazety *Handelsblatt* (2.12)

Nazwisko	Ministerstwo	Partia
Sigmar Gabriel	wicekanclerz, Ministerstwo Gospodarki z elementami dotyczącymi energetyki	SPD
Frank-Walter Steinmeier	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	SPD
Ronald Pofalla	Urząd Kanclerski	CDU
Wolfgang Schäuble	Ministerstwo Finansów	CDU
Thomas de Maizière	Ministerstwo Obrony	CDU
Thomas Oppermann	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych lub Ministerstwo Sprawiedliwości	SPD
Manuela Schwesig	Ministerstwo ds. Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży	SPD
Andrea Nahles	Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych	SPD
Ursula von der Leyen	Ministerstwo Zdrowia	CDU

Alexander Dobrindt	Ministerstwo Transportu i Budownictwa lub Ministerstwo Rolnictwa i Ochrony Konsumentów	CSU
Peter Ramsauer	Ministerstwo Transportu i Budownictwa lub Ministerstwo Rolnictwa i Ochrony Konsumentów	CSU
Peter Altmaier	Ministerstwo Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Reaktorów	CDU
Hans-Peter Friedrich	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	CSU