

Niemcy wobec Francji: fasadowe kompromisy i strukturalne różnice

Kamil Frymark, Konrad Popławski

Rezultaty wizyty prezydenta Francji w Berlinie 19 kwietnia świadczą o braku poparcia Niemiec dla propozycji głębokich reform strefy euro, z którymi Emmanuel Macron przyjechał na spotkanie z kanclerz Angelą Merkel. W obecnej konstelacji politycznej w RFN żadna z partii rządzących nie jest zainteresowana reformowaniem unii walutowej, a dwie partie opozycyjne AfD i FDP otwarcie się jej sprzeciwiają. Sama kanclerz Merkel, konsekwentnie i zgodnie ze swoją wieloletnią strategią, nie chce przystać na koncepcję Paryża, która skutkowałaby obciążeniem niemieckich podatników kosztami reformowania gospodarki Francji i państw południa strefy euro i oznaczałaby zwiększenie podziałów w Unii Europejskiej. Do tego stanowiska zdaje się przychylić nowy minister finansów – socjaldemokrata Olaf Scholz. Jednocześnie całkowite odrzucenie propozycji Emmanuela Macrona może osłabić jego wiarygodność na wewnętrznej scenie politycznej, a także ograniczyć współpracę z Francją w ważnych dla Niemiec kwestiach, np. reformowania systemu azylowego. Koszty ustępstw Berlina wobec Paryża może więc zapłacić Europa Środkowa, jeśli środki z polityki spójności w ramach nowych wieloletnich ram finansowych zostaną przesunięte na rzecz państw południa strefy euro.

Emmanuel Macron w trakcie ubiegłorocznej wizyty w Berlinie, tuż po wygraniu wyborów, złożył RFN propozycję zacieśnienia współpracy w ramach strefy euro w zamian za poprawę konkurencyjności francuskiej gospodarki. Prezydent Francji w ciągu niespełna roku przeprowadził część reform uelastyczniających rynek pracy i ograniczających przywileje socjalne. Jednocześnie rozpoczął ofensywę na rzecz zmian w strefie euro. Natomiast Niemcy nadal stosują strategię pozorowania reform unii walutowej. Początkowo pasywność Angeli Merkel spowodowana była kampanią wyborczą i wielomiesięczną budową koalicji rządzącej. Obecnie niemieccy politycy otwarcie odrzucają w zasadzie wszystkie postulaty Macrona dotyczące reformy strefy euro, m.in. ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego w kształcie proponowanym przez prezydenta Francji, stworzenie budżetu strefy euro, a także wspólnego systemu gwarantowania depozytów bankowych. Jedyną konkretną propozycją kanclerz Merkel jest rozszerzenie składu Eurogrupy, gdzie obradują ministrowie finansów strefy euro, tak by w debatę o reformach unii walutowej włączyć ministrów gospodarki. Celem tej propozycji jest z jednej strony, przeniesienie ciężaru dyskusji na problem poprawy konkurencyjności (a nie tworzenia mechanizmów transferowych, o co zabiega Francja). Z drugiej strony, Merkel dąży do uzyskania dostępu do gremium podejmującego istotne decyzje o reformach unii walutowej dla nadzorowanego przez chadeków ministerstwa gospodarki. Jego szef Peter Altmaier jest jednym z

najbardziej zaufanych współpracowników kanclerz.

Nowe uwarunkowania polityki Merkel

Powyborczy układ polityczny w Bundestagu osłabia zwolenników pogłębienia integracji strefy euro, a także ogranicza pole manewru kanclerz Merkel. Obecna wielka koalicja CDU/CSU-SPD dysponuje większością jedynie 44 głosów, w związku z tym Merkel musi bardziej niż dotychczas brać pod uwagę opinię oponentów we własnych szeregach. Tym bardziej że jej pozycja w ostatnich miesiącach znacznie osłabła. Była krytykowana za słaby wynik chadecji w wyborach, odejście od konserwatywnych wartości, a przede wszystkim za przedłużający się kryzys polityczny spowodowany negocjacjami podczas powstawania nowego rządu.

Propozycjom Francji sprzeciwia się nie tylko CDU, obawiając się przede wszystkim ograniczenia szerokich praw Bundestagu w decydowaniu o polityce europejskiej oraz możliwości stworzenia unii transferowej. Przeciwnikiem głębokich zmian w UE jest także CSU, której przewodniczący grupy parlamentarnej Alexander Dobrindt jednoznacznie odrzucił propozycje Macrona, motywując to ochroną niemieckich interesów. Bawarska partia w polityce europejskiej tradycyjnie koncentruje się na ograniczeniu kompetencji UE i przywróceniu ich na poziom narodowy, w tym wzmocnieniu roli Bundestagu. Sprzeciwia się także unii transferowej. Te postulaty nabierają dodatkowego znaczenia przed wyborami landowymi 14 października w Bawarii, w których CSU może utracić samodzielną większość, jeśli do landtagu wejdzie AfD. CSU obawia się, że zbyt daleko idący kompromis z Francją mógłby doprowadzić do odpływu części wyborców do jej głównych konkurentów: AfD i FDP.

Opór chadecji wobec propozycji Macrona jest wzmocniony przez wejście do Bundestagu AfD i FDP, które to partie jednoznacznie sprzeciwiają się ustępstwom na rzecz Francji. Za pogłębieniem integracji nadal opowiadają się Zieloni i teoretycznie SPD. Jednak pomimo objęcia urzędów ministra finansów i wicekanclerza (Olaf Scholz) oraz ministra spraw zagranicznych (Heiko Maas) socjaldemokratom nie udało się dotychczas wyjść z inicjatywą w polityce europejskiej. Wynika to zarówno z wewnętrznych problemów partii (m.in. koncentracja na konsolidacji ugrupowania po przegranych wyborach oraz zmiana przewodniczącego), jak i braku spójnego stanowiska w sprawie reform Macrona.

Co prawda pierwszy rozdział w umowie koalicyjnej zatytułowany „Przełom dla Europy” był zapowiedzią gotowości kompromisu z Francją, jednak wraz z ustąpieniem autora tej części umowy, Martina Schulza z funkcji przewodniczącego SPD, nie ma już czołowych polityków tej partii broniących głębokich reform strefy euro. Inaczej niż w przypadku dwóch poprzednich ministrów spraw zagranicznych (Steinmeiera i Gabriela) nie robi tego Maas, który zgodził się na koncentrację kompetencji europejskich SPD w ministerstwie finansów.

A dotychczasowe wypowiedzi ministra finansów świadczą o woli kontynuacji głównych elementów polityki europejskiej poprzedniego rządu, w tym byłego ministra finansów Wolfganga Schäublego (CDU). Również większość Niemców odrzuca reformy proponowane przez Macrona. 45% ankietowanych nie zgadza się na utworzenie wspólnego budżetu dla strefy euro (23% popiera), a 37% sprzeciwia się powołaniu wspólnego ministra finansów (30% jest za; badania przeprowadzone przez ośrodek YouGov w październiku 2017 roku).

Niemcy i Francja – strukturalne różnice

Ostatnie lata uwypukliły różnice ekonomiczne między obydwoma krajami. O ile Niemcy uważane są za centrum przemysłowe UE, o tyle Francja postrzegana jest jako gospodarka mało konkurencyjna z dużymi problemami strukturalnymi i społeczeństwem opornym wobec reform. Te dysproporcje są dobrze odzwierciedlone w danych ekonomicznych. Według Eurostatu w ostatniej dekadzie PKB *per capita* Niemiec zwiększyło się z 116% do 123% w stosunku do średniej UE, natomiast Francji zmalało ze 109% do 104%. Pod względem bezrobocia RFN z wynikiem 3,5% osiąga drugi najlepszy wynik w UE, natomiast poziom 8,9% we Francji plasuje ją na szóstym miejscu od końca. Znaczna różnica występuje też w poziomie długu publicznego, który wynosi w RFN 64,1% PKB, natomiast we Francji 97% PKB. Jedynie upolitycznienie procedury nadmiernego zadłużenia w ramach Paktu stabilności i wzrostu pozwoliło Paryżowi uchronić się przed karą finansową za nieprzestrzeganie zobowiązań do utrzymywania deficytu budżetowego poniżej 3% PKB w latach 2009–2016.

Te odmienne uwarunkowania ekonomiczne powodują rozbieżności w podejściu do kwestii reform strefy euro. Paryżowi zależy na utworzeniu mechanizmów solidarnościowych w ramach unii walutowej, które zagwarantują mu niższe koszty kredytowania gospodarki na poziomie porównywalnym z Niemcami. Pozwoliłoby to odbudować Paryżowi konkurencyjność eksportową. W interesie Francji leży też wsparcie finansowe krajów południa, takich jak Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy, z którymi ma ona tradycyjnie silne więzi ekonomiczne. Zupełnie inne jest stanowisko Niemiec. Niemcy nie są zainteresowane zacieśnieniem współpracy w ramach strefy euro, gdyż jest największym beneficjentem obecnego *status quo* i współpracy również z państwami spoza grupy. Same państwa Wyszehradu generują 12% wymiany handlowej Niemiec (podczas gdy dla Francji jest to jedynie 4%). RFN wykorzystywała do tej pory kryzys w państwach południa strefy euro do ugruntowania swojej pozycji, rozbudowania wpływów politycznych i przebudowania jej w kierunku niemieckiego modelu gospodarczego. Zakłada on stworzenie warunków zmuszających państwa południa unii walutowej do poprawy konkurencyjności eksportu i przeprowadzenia reform wewnętrznych. Dlatego RFN sprzeciwia się wprowadzaniu silnych mechanizmów solidarności finansowej, które zdjęłyby z państw członkowskich presję rynków finansowych i nałożyłyby duże obciążenia fiskalne na niemieckich podatników.

Rozbieżności w stanowisku wobec USA

Protekcjonistyczna polityka handlowa prezydenta Donalda Trumpa uwypukliła kolejne różnice między Niemcami a Francją. Ważnym celem wizyty francuskiego prezydenta w Berlinie była próba wypracowania wspólnego stanowiska wobec USA przed planowanymi wizytami obu liderów w Waszyngtonie: Macrona 23 kwietnia i Merkel 27 kwietnia. Niemcy są gotowi pójść na pewne ustępstwa wobec Trumpa, gdyż Stany Zjednoczone są dla nich najważniejszym rynkiem zbytu i najważniejszym źródłem nadwyżki handlowej. Merkel liczy na to, że np. obniżenie ceł na import samochodów amerykańskich otworzyłoby drogę do wynegocjowania szerszego porozumienia. Relacje handlowe Francji ze Stanami Zjednoczonymi są dużo bardziej zrównoważone. Dlatego Paryż opowiada się za asertywną polityką wobec USA, a także jest sceptyczny wobec zawierania nowych porozumień handlowych. Prezydent Macron jest też głównym zwolennikiem opodatkowania

amerykańskich koncernów internetowych w UE według miejsca wypracowywania przychodów. Niemcy są sceptyczni wobec takiego rozwiązania, gdyż podobne regulacje zastosowane wobec niemieckich koncernów w Chinach doprowadziłyby do utraty udziału w zyskach transferowanych z tego rynku do RFN. Stanowisko kompromisowe między Francją i Niemcami usiłuje wypracować Komisja Europejska, która ma główne kompetencje w prowadzeniu polityki handlowej.

Perspektywy

Wydaje się, że skala rozbieżności między Niemcami a Francją jest zbyt duża, aby możliwe było wypracowanie kompleksowych reform strefy euro w najbliższej przyszłości. Jednocześnie Berlin będzie chciał uniknąć roli przeciwnika reformowania strefy euro, powierzając to zadanie swoim sojusznikom (m.in. Austrii, Holandii, krajom skandynawskim i Europy Środkowej). Atutem Francji w negocjacjach z Niemcami jest ich dążenie do reformy systemu azylowego UE. Dla Niemiec dwoma najważniejszymi postulatami w tej kwestii są ustanowienie kwotowego rozdziału uchodźców oraz możliwie daleko idąca harmonizacja zasad przyjmowania uchodźców wraz z ujednoliceniem reguł postępowania azylowego. Nie można wykluczyć, że fundamentem niemiecko-francuskiego kompromisu będą iluzoryczne reformy strefy euro w zamian za poparcie „mapy drogowej” reformy systemu azylowego UE. RFN może zgodzić się np. na wsparcie finansowe Francji i państw południa strefy euro kosztem przesunięć ze środków z polityki spójności dla Europy Środkowej w rozpoczynających się wkrótce negocjacjach wieloletnich ram finansowych UE. W tym kierunku idą postulaty przyznania większych środków regionom najbardziej obciążonym pomocą dla uchodźców.