

Niemiecko-francuska wizja reform UE z Mesebergu

Kamil Frymark, Konrad Popławski

19 czerwca w Mesebergu kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Emmanuel Macron podpisali deklarację, w której jednym z najważniejszych punktów jest zapowiedź utworzenia budżetu strefy euro. W dokumencie zawarto również propozycje dotyczące zwiększenia koordynacji polityki zagranicznej UE czy wspólnego systemu azylowego. Poparcie Paryża dla migracyjnej polityki Merkel miało kluczowe znaczenie w momencie kryzysu rządowego w RFN i skłoniło Berlin do ustępstw na rzecz Francji w polityce dotyczącej reform strefy euro. Jeśli propozycje z Mesebergu zostaną wdrożone, mogą znacząco zmienić funkcjonowanie UE, pogłębiając proces federalizacji lub nadając nowy impuls do przeobrażeń w tym kierunku. Zasadniczym problemem będzie znalezienie poparcia zarówno wewnątrz Niemiec, jak i w innych państwach członkowskich oraz instytucjach UE dla realizacji reform. Wydaje się jednak, że nawet jeśli nie od razu dojdzie do wdrożenia pełnego zakresu zmian, to Niemcy i Francja będą forsować ich wprowadzenie w kolejnych latach.

Budżet strefy euro od 2021 roku

Przywódcy obu państw zaproponowali utworzenie do roku 2021 budżetu strefy euro w celu konwergencji, stabilizacji i poprawy konkurencyjności jej członków. Na podstawie informacji z deklaracji, a także wcześniejszych wypowiedzi kanclerz Merkel można wywnioskować, że w architekturze instytucjonalnej strefy euro znajdują się dwa filary. Funkcję stabilizowania finansów państw z problemami budżetowymi będą pełniły pożyczki z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Natomiast inwestycje w państwach strefy euro będą finansowane ze środków wydzielonych z mającego powstać budżetu strefy euro. Świadczy o tym jego konstrukcja; podobnie jak wieloletnie ramy finansowe (WRF) UE ma być budżetem wieloletnim, inwestycyjnym, zarządzanym przez KE i czerpać dochody z podobnych źródeł jak WRF. Warto podkreślić, że budżet strefy euro ma być uruchomiony w 2021 roku, czyli w tym samym roku co WRF na lata 2021–2027. Niemcy będą postulowały, żeby z wieloletnich ram finansowych UE została wydzielona część środków dostępna tylko dla państw strefy euro, podobnie jak to zostało zaproponowane przez Komisję Europejską w budżecie inwestycyjnym dla państw unii walutowej zawartym w propozycji wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027. Będzie możliwe wsparcie państw unii walutowej najbardziej dotkniętych przez kryzys, m.in. poprzez utworzenie funduszu wsparcia dla bezrobotnych, co było już wcześniej ważnym postulatem niemieckiej SPD. Jeśli taki scenariusz zostanie zrealizowany, to nowe środki będą realną pomocą szczególnie dla państw peryferyjnych unii walutowej. Będą one jednak prawdopodobnie niewystarczające,

aby pełnić funkcję redystrybucyjną i powstrzymać procesy dywergencji w UE, które prowadzą do coraz silniejszych podziałów na państwa centralne i peryferyjne. Ekonomiści od lat krytykują strefę euro za to, że w jej konstrukcji nie przewidziano mechanizmów wsparcia dla słabszych regionów na miarę budżetu centralnego w państwach takich jak USA. Nie można jednak wykluczyć, że Francji uda się przeforsować postulat zasilania budżetu strefy euro ze środków przesuniętych z Wieloletnich Ram Finansowych, ale także z zupełnie nowych pochodzących z jakiejś formy podatku wprowadzonego w państwach unii walutowej. Zapowiedź utworzenia budżetu strefy euro, mimo ogólnikowości deklaracji, można uznać za przełom. Niemcy od lat blokowali stworzenie tego typu instrumentu; obecnie zostali zmuszeni do ustępstw za poparcie Francji w ustanowieniu wspólnej polityki migracyjnej. Wprowadzenie budżetu strefy euro napotka opór w UE i Niemczech. Przedstawiciele CSU, a także rady gospodarczej CDU, Niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej oraz niektórych instytutów badawczych (np. Ifo), skrytykowali tę propozycję, obawiając się wprowadzenia transferów finansowych między państwami unii walutowej. W poprzednich latach wielu posłów chadecji głosowało przeciwko udzieleniu pomocy finansowej państwom strefy euro. Można się spodziewać oporu przeciwko wprowadzeniu budżetu ze strony AfD i części chadecji, choć propozycja zostanie zapewne poparta przez Zielonych. Dopóki nie zostanie ustalony dokładny kształt budżetu, jego powstanie nie jest przesądzone, tym bardziej że w 2021 roku odbędą się także kolejne wybory parlamentarne do Bundestagu. Berlin może próbować blokować ten projekt na niższych szczeblach wykonawczych, tak jak w przypadku projektu unii bankowej. Mimo że państwa strefy euro zgodziły się na precyzyjny harmonogram kolejnych etapów unii bankowej, łącznie z wprowadzeniem wspólnych funduszy gwarantowania depozytów stopniowo od 2016 roku, to sprzeciw RFN doprowadził do wstrzymania realizacji tego projektu. Można się spodziewać oporu państw strefy euro, takich jak Austria, Holandia czy Finlandia, wobec propozycji utworzenia budżetu unii walutowej.

W kierunku ściślejszej koordynacji polityki zagranicznej UE

W deklaracji z Mesebergu Niemcy i Francja opowiedziały się za zwiększeniem efektywności i poprawą koordynacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB). Niemcy postulują debatę nad rozszerzeniem możliwości głosowania większościowego w sprawach WPZiB oraz utworzeniem Rady Bezpieczeństwa (RB) UE, koordynującej politykę zagraniczną UE. Szczegóły obu propozycji nie są znane. Dotychczas postulat utworzenia RB UE zgłosił w 2016 roku ówczesny minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier wraz ze swoim francuskim odpowiednikiem Jeanem-Markiem Ayraultem. Powtórzył go w trakcie konferencji Zjednoczona Europa 13 czerwca w Berlinie obecny szef resortu Heiko Maas. W myśl tej propozycji Rada Europejska miała raz w roku obradować jako RB UE, koncentrując się na zagadnieniach bezpieczeństwa. Spotkania miałyby być przygotowywane przez wcześniejsze ustalenia ministrów spraw zagranicznych, obrony i spraw wewnętrznych. Propozycja Merkel z Mesebergu wykracza poza ten postulat i wskazuje na możliwość rotacyjnego uczestnictwa w tym gremium oraz jego stały charakter. Nie jest jednak jasne, na jakich zasadach państwa uczestniczyłyby w obradach oraz czy wybranym państwom przysługiwałoby prawo weta.

Zapowiedź zmian w WPZiB można potraktować jako ustępstwo Francji na rzecz Niemiec. Zarówno kanclerz Merkel, jak i minister Maas już wcześniej opowiadali się za zwiększeniem efektywności WPZiB poprzez wydzielenie obszarów, w których decyzje byłyby podejmowane większością głosów, czemu sprzeciwiała się dotychczas Francja. Dla Berlina spójna polityka zagraniczna UE ma coraz większe znaczenie, a konsolidacja państw UE pomoże przeciwstawić się niekorzystnym dla RFN tendencjom międzynarodowym, w tym polityce prezydenta Donalda Trumpa, ekspansji gospodarczej Chin czy skutkom brexitu, a także nielegalnej migracji. Ponadto Berlin obawia się wzrostu nacisku państw trzecich (np. Chin, Rosji czy Turcji) na członków UE w celu zawetowania wspólnych ustaleń. Głosowanie większościowe miałyby temu zapobiec.

Deklaracja wspiera stanowisko Merkel w odniesieniu do polityki migracyjnej. Przestrzega przed jednostronnymi i nieskoordynowanymi działaniami, które podzielią Unię Europejską i zagrażą funkcjonowaniu strefy Schengen. Wskazano w niej dwa konkretne filary przyszłej polityki azylowej UE: porozumienia z państwami poza UE (np. w Afryce) w celu zatrzymania w nich migrantów na wzór porozumienia unijno-tureckiego oraz zwiększenie liczby funkcjonariuszy agencji Frontex i rozszerzenie jej mandatu.

Paryż i Berlin uzgodniły też powiązanie francuskiego pomysłu Europejskiej Inicjatywy Interwencyjnej (EII) z unijną stałą współpracą strukturalną (PESCO) i wypracowanie zintegrowanej wojskowej i cywilnej koncepcji reagowania kryzysowego UE. Niemcy będą dążyły do tego, aby francuski pomysł EII był powiązany z PESCO.

Retoryczna jedność w polityce klimatycznej

Oświadczenie z Mesebergu zawiera również deklarację dotyczącą zobowiązań obu krajów do realizacji długookresowych celów paryskiego porozumienia klimatycznego. Porozumienie to ma szczególne znaczenie dla Francji i Niemiec, gdyż oba kraje były mocno zaangażowane w zakończenie negocjacji globalnego porozumienia klimatycznego w grudniu 2015 roku. Na mocy tej umowy 194 państw sygnatariuszy zobowiązało się do utrzymania wzrostu globalnych średnich temperatur na poziomie znacznie poniżej 2 stopni Celsjusza ponad poziom przedindustrialny. Do dzisiaj porozumienie ratyfikowało 177 państw odpowiadających za ok. 87% globalnych emisji gazów cieplarnianych. Deklaracja meseberska zawiera zapisy o realizacji przez UE swoich zobowiązań porozumienia klimatycznego, takich jak opracowanie europejskiej strategii redukcji emisji do 2050 roku, rewizję dobrowolnych zobowiązań do redukcji emisji (NDCs) do 2020 roku czy podjęcie nowych zobowiązań w zakresie polityki klimatycznej podczas konferencji COP 24 w Katowicach. W deklaracji zapisano również powołanie niemiecko-francuskiej grupy roboczej ds. zmian klimatu na poziomie ministerialnym, która zajmowałaby się m.in. koordynacją transformacji energetycznej czy dodatkowym opodatkowaniem emisji CO₂. Paryż opowiada się za ustaleniem minimalnej ceny uprawnień (obecnie kosztują ok. 15 euro za tonę).

Propozycje związane z polityką klimatyczną należy odczytywać jako deklarację kontynuacji współpracy niemiecko-francuskiej w tym obszarze, a nie zapowiedź konkretnych działań. Oba kraje coraz bardziej różnią się w kwestii polityki klimatycznej. Francja w ostatnich latach efektywnie redukowała emisję, podczas gdy Niemcy miały problemy z dotrzymaniem zobowiązań ich redukcji. Z najnowszych szacunków niemieckiej organizacji pozarządowej Öko-Institut wynika, że jeśli emisje gazów cieplarnianych nie zaczną się zmniejszać, Niemcy

będą musiały zapłacić ok. 30 mld euro za dodatkowe prawa do emisji w latach 2021–2030.

Meseberg rozpoczyna proces reform

Deklaracja z Mesebergu, po wcześniejszych wypowiedziach kanclerz Merkel, zarysowuje kierunek dalszych zmian w UE. Jest wyrazem stanowiska dużej części niemieckiej sceny politycznej, w tym CDU, Zielonych i SPD (m.in. dzięki uwzględnieniu postulatów socjaldemokracji dotyczących europejskiego funduszu wsparcia bezrobotnych czy możliwości rozszerzenia głosowania większościowego w WPZiB). Dlatego ustalenia mogą stać się podstawą niemieckiej strategii negocjacyjnej w UE również po kolejnych wyborach i zmianie rządu w RFN. Tym samym propozycje uruchamiają proces, który będzie kontynuowany w następnych latach.

Ustępstwa Niemiec względem Francji świadczą o słabnącej pozycji kanclerz Merkel nie tylko wewnątrz kraju, ale też na forum europejskim. Merkel musiała zrezygnować ze swojego wieloletniego sprzeciwu wobec utworzenia budżetu strefy euro i zaakceptować jakąś formę kompromisu z Emmanuelem Macronem, aby zdobyć poparcie Francji dla reform systemu azylowego. Koszty ustępstw Berlina wobec Paryża może zapłacić Europa Środkowa, jeśli środki z polityki spójności w nowych wieloletnich ramach finansowych zostaną przesunięte na rzecz państw południa strefy euro. Zmiany w WPZiB mogą prowadzić do ograniczenia podejmowania decyzji po osiągnięciu konsensusu na rzecz decydowania o kierunkach polityki zagranicznej UE w mniejszych grupach państw z dominującą rolą Francji i Niemiec.

Kamil Frymark, Konrad Popławski, współpraca: Rafał Bajczuk