



■ **Macron i Niemcy: perspektywy współpracy nad reformą strefy euro**

Jacek Kubera

Nowo wybrany prezydent Francji Emmanuel Macron wprowadzenie budżetu strefy euro uczynił jednym z głównych punktów swego programu wyborczego. Choć postulat ten powtarzany był także przez jego poprzedników, Francji dotychczas nie udało się do niego przekonać Niemiec, niechętnych wprowadzaniu dodatkowych mechanizmów finansujących rozwój słabszych gospodarczo państw. Macron, jako były sekretarz generalny w gabinecie François Hollande'a (2012-2014) i były minister gospodarki, przemysłu i cyfryzacji (2014-2016), zdaje sobie z tego sprawę, dlatego proponuje Niemcom „nowy deal” europejski, o którym mówił m.in. w czasie debaty w Berlinie, jeszcze w czasie kampanii.

Pierwsze reakcje na wygraną Macrona

Politycy dwóch największych niemieckich partii *CDU/CSU* i *SPD*, w tym kandydaci na urząd kanclerza Niemiec w nowej kadencji Angela Merkel i Martin Schulz, z zadowoleniem przyjęli wynik francuskich wyborów (7.05.2017). Pozytywne reakcje wzbudziła zarówno przegrana w drugiej turze Marine Le Pen (uzyskała 33,9%), krytycznej wobec Niemiec i opowiadającej się za wyjściem Francji z Unii Europejskiej (UE), jak i zwycięstwo (66,1%) zwolennika pogłębienia współpracy Francji i Niemiec oraz samej integracji europejskiej.

Kanclerz Merkel oświadczyła (8.05.2017), że Macron „niesie nadzieję milionów Francuzów, ale także wielu osób w Niemczech i w całej Europie”. Zapowiedziała pomoc Niemiec w przeprowadzeniu reform we Francji i współpracę w kwestiach europejskich. Przewodniczący *SPD* M. Schulz, gratulując Macronowi, mówił o konieczności zjednoczenia się demokratów we Francji przeciwko nacjonalizmowi, uosobianemu w jego opinii przez Le Pen.

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 308/2017
24.05.17

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

M. Le Pen. Wynik Macrona odczytano jako wygraną „idei silnej Europy” (Steffen Seibert, rzecznik kanclerz Angeli Merkel), „Francji, Unii Europejskiej i przyjaźni francusko-niemieckiej” (Michael Roth, sekretarz stanu ds. europejskich) nad „radikalizmem i populizmem” (Manfred Weber, przewodniczący grupy poselskiej Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim - PE). Wcześniej, kilka dni przed I turą, minister finansów Wolfgang Schäuble zadeklarował, że gdyby był Francuzem, głosowałby na Macrona, choć jako członek CDU, która z francuskimi Republikanami należy do tej samej frakcji w PE, powinien był wesprzeć François Fillona.

Podobnie, zaraz po ogłoszeniu wyników, komentatorzy najważniejszych niemieckich gazet wyrażali ulgę z powodu niedopuszczenia do władzy M. Le Pen, np. „Süddeutsche Zeitung” zamieściła artykuł Stefana Korneliusa *Katastrofa zażegnana*. Jednocześnie wskazywano na wagę problemów wewnętrznych, z jakimi mierzyć się będzie Macron (Holger Stelzner w FAZ, Sascha Lehnartz w „Die Welt”), oraz na wyzwanie przekonania do siebie Francuzów, którzy w drugiej turze głosowali bardziej przeciwko M. Le Pen niż za nim samym („Wybrany, ale jeszcze nie wygrany”, pisał Stefan Simons w SpiegelOnline).

W kierunku wzmocnienia UE i współpracy z Niemcami

Nowy prezydent Francji deklaruje, że chce „historycznej odnowy” UE (15.05.2017). Jako jedyny z kandydatów startujących w minionych wyborach jednoznacznie mówił o korzyściach z przynależności Francji do UE. Flagi unijne wraz z flagami francuskimi towarzyszyły niemal wszystkim jego spotkaniom z wyborcami. Z kolei w momencie zakończenia głosowania w drugiej turze i przedstawienia wstępnych wyników (7.05.2017) kroczył w stronę zwolenników oczekujących przed Luwrem przy dźwiękach hymnu UE, *Ody do radości*.

Macron w czasie kampanii przedstawiał UE jako instrument realizacji francuskich interesów w zglobalizowanym świecie. Wobec wyzwań, jakie stanowi polityczny dialog ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją, Chinami i innymi państwami aspirującymi do roli regionalnych i światowych mocarstw, UE powinna stać się jego zdaniem organizacją w większym stopniu polityczną, lepiej zarządzaną, działającą efektywniej i sprawniej. Aby to osiągnąć, nowy prezydent Francji opowiada się za pogłębianiem integracji w różnych obszarach przez zainteresowane państwa członkowskie; zapowiadał, że będzie zachęcał do zorganizowania w całej UE ogólnonarodowych debat poświęconych przyszłości projektu europejskiego. Współpracę Francji i Niemiec Macron uważa przy tym za warunek konieczny, choć nie wystarczający, dla realizacji postulowanych przez siebie zmian. Najważniejsze elementy europejskiego programu założyciela *En Marche!* nie są jednak nowe, gdyż znajdowały się już od dawna w programach dotychczas rządzących partii prawicowych (dziś Republikanie) i lewicowych (Partia Socjalistyczna). Nowość stanowi sposób, w jaki Macron chce wyjść z impasu w stosunkach francusko-niemieckich i odzyskać zaufanie Niemiec do Francji. Nastąpić miałyby to dzięki realizacji trudnych reform gospodarczych (uelastycznienie rynku pracy, obniżenie kosztów pracy, zintensyfikowanie aktywnej walki z bezrobociem), czyli wykonania przez Francję „zadania domowego”, którego od lat domagali się

Niemcy od Francuzów zwłaszcza wówczas, gdy Paryż inicjował dyskusję o politycznej konsolidacji państw Eurogrupy.

Były francuski minister finansów w ostatnich miesiącach na wiele sposobów akcentował swe przywiązanie do współpracy z Niemcami. Zapowiadał, że chce wspierać je w dążeniach do uzyskania stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Chwalił też rząd w Berlinie za postawę w czasie kryzysu zarządzania napływem uchodźców do UE. Co jednak wydaje się najważniejsze dla Niemiec, mówił, że należy pogodzić dwie logiki zarządzania gospodarką w UE - bliską Francji i południowym państwom strefy euro (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Malta, Cypr) logikę pobudzania wzrostu inwestycjami, nawet kosztem wyższej inflacji, z logiką Niemiec i północnych państw strefy (m.in. Holandia, Austria), polegającą na polityce oszczędności i rygorystycznym budżetowym. Zapowiadane przez niego reformy systemu gospodarczego Francji wychodzą naprzeciw niemieckiej wizji naprawy finansów publicznych, której w czasie kryzysu w strefie euro, wobec kwestii zadłużenia Grecji, broniła kanclerz Merkel, a którą - z kolei - własnymi, pobudzającymi gospodarkę propozycjami próbowali przeciwważyć obydwaj poprzednicy Macrona. Pozytywnie po drugiej stronie Renu przyjmowana jest zapowiedź zmniejszenia deficytu budżetowego Francji do wymaganego przez Komisję Europejską (KE) pułapu 3% PKB (w 2015 r. wynosił on 3,6%, w 2016 - 3,4%; *nota bene* w 2018 r. Francja będzie prawdopodobnie jedynym państwem UE przekraczającym próg 3%). Sam plan naprawczy Macrona kojarzony jest w Niemczech z reformami systemu opieki społecznej i rynku pracy „Agenda 2010” kanclerza Gerharda Schrödera, które przyczyniły się do uzyskania przez Niemcy ich obecnej pozycji w UE.

Zwiększenie konkurencyjności francuskiej gospodarki ma wzmocnić znaczenie Francji w relacji z Niemcami i w całej UE. Komentatorzy nad Sekwaną podkreślają, że zarówno w interesie Paryża, jak i Berlina jest to, aby „Merkron” (od nazwiska prawdopodobnej przywódczyni Niemiec w kolejnej kadencji *Bundestagu* oraz nazwiska obecnego prezydenta Francji) funkcjonował lepiej niż „Merkozy” czy „Merkhollande”. Z jednej strony prezydent Francji potrzebuje wsparcia i uzasadnienia ze strony Niemiec dla reform: ich niepowodzenie oznaczałoby wzrost popularności jego głównych oponentów, czyli Marine Le Pen i Jean-Luca Mélenchona, którzy w pierwszej turze wyborów prezydenckich uzyskali odpowiednio 21,3% i 19,58% głosów. Z drugiej strony sukces reform będzie dobrą wiadomością dla Berlina, ponieważ Le Pen i Mélenchon, podobnie jak inni sceptyczni wobec UE politycy południowych państw UE, swój polityczny program opierają na krytyce Niemiec i narracji o zdominowaniu instytucji UE przez wschodniego sąsiada Francji. Zdaniem komentatorów (*IFRI*, 15.05.2017), Niemcy od czasu kryzysu uchodźczego oraz referendum na temat *Brexitu* nie chcą mierzyć się samotnie z wyzwaniami stojącymi przed UE, stąd zależy im na wyciszaniu nastrojów antyniemieckich. Zmniejszenie gospodarczej i politycznej asymetrii między Francją i Niemcami, która charakteryzowała prezydentury Sarkozy’ego i Hollande’a, ułatwiłoby realizację tego zadania.

Propozycje zmian w strefie euro

Macron opowiada się za Europą wielu prędkości. Prezentując swój program (2.03.2017) mówił, że nie można powstrzymać się od postępu w integracji w strefie euro, czekając na państwa, które wolą pozostać „na balkonie lub w przedpokoju” („qui avaient préféré rester au balcon ou dans l’antichambre”). Budżet strefy euro miałby zdaniem prezydenta Francji spełniać trzy funkcje: wspierania inwestycji w strefie (inwestowania we wspólne projekty, zwłaszcza w dziedzinie technologii cyfrowej), pomocy finansowej najuboższym państwom strefy w celu zniwelowania różnicowania poziomu rozwoju narodowych gospodarek oraz reagowania na kryzysy ekonomiczne. Zarządzaniem budżetem zdaniem Macrona powinien zajmować się minister gospodarki i finansów strefy euro, a jego kontrolą - mający legitymację demokratyczną parlament złożony z europosłów reprezentujących poszczególne państwa strefy. „Nasza Europa potrzebuje polityki solidarności i wzrostu. Nie proponuję zniesienia wszystkich reguł [dotyczących rygorystyki budżetowej - J.K.], ale posiadanie budżetu, z którego pozyskiwać można by fundusze. Będzie trzeba zmienić Europejski Mechanizm Stabilności, a następnie inwestować w edukację, transport etc.” - mówił Macron (2.03.2017). Warto zauważyć, że wiele jego propozycji w kwestii budżetu strefy euro znalazło się już wcześniej we wspólnym stanowisku Niemiec i Francji z 2013 r. (30.05.2013, *Francja i Niemcy - razem za silną Europą stabilności*), czyli wówczas, gdy pełnił on funkcję doradcy prezydenta Hollande’a. Ponadto w programie Macrona znajdziemy również postulaty z raportu Jeana Pisani-Ferry’ego i Henrika Enderleina z 2014 r. (27.11.2014, *Reforms, inwestycje i wzrost: agenda dla Francji, Niemiec i Europy*), którego wraz z wicekanclerzem Niemiec Sigmarem Gabrielem był inicjatorem (obydwaj byli wówczas ministrami gospodarki swych państw, Gabriel jest obecnie ministrem spraw zagranicznych).

Jeśli przyjąć, że wysokość składki do takiego budżetu odpowiadałaby założeniom raportu Jacques’a Delorsa z 1989 r., to wynosiłaby ona 2,5% PKB. W takim przypadku budżet strefy liczyłby 246 mld € (w 2015 r. PKB strefy euro wynosiło 9860 mld €), do którego Francja wnosłaby 54 mld €, czyli 22% całego budżetu. Z kolei wedle założeń przedstawionych w sprawozdaniu komisji budżetowej i komisji gospodarczej i monetarnej PE budżet strefy powinien wynosić 5-7% PKB (13.02.2017, *Sprawozdanie w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro [2015/2344(INI)]*). Tekst tego sprawozdania został przyjęty w formie rezolucji przez PE (16.02.2017, *Możliwości budżetowe strefy euro. Rezolucja PE z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro [2015/2344(INI)]*) i może stanowić podstawę do działania Francji, Niemiec i innych państw UE na rzecz zmian w strefie euro. W rezolucji jest mowa o konieczności utworzenia „mechanizmu zdolności fiskalnej” (w wersji angielskiej używane są określenia: *fiscal capacity* lub *budgetary capacity*), obejmującego dwa elementy: działający na dotychczasowych zasadach Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) i „specjalne, dodatkowe możliwości budżetowe dla strefy euro”. Rezolucja zakłada zwiększenie roli PE i parlamentów narodowych w kontrolowaniu zarządzania strefą, a także połączenie stanowisk przewodniczącego Eurogrupy oraz komisarza ds. spraw gospodarczych i finansowych.

Macron, który w czasie kryzysu greckiego mógł poznać niechęć Niemiec wobec mechanizmów umożliwiających transfery między państwami strefy euro, zaproponował im „nowy deal” europejski (wyrażenie, którego użył w czasie debaty 16.03.2017 r. w Instytucie Jacques’a Delorsa w Berlinie z udziałem S. Gabriela i filozofa Jürgena Habermasa). Rozpoczynając właśnie prace nad zapowiadanymi strukturalnymi reformami gospodarczymi, Macron wykonuje pierwszy, niezbędny krok do wdrożenia reform na poziomie europejskim. Jeśli Paryż wysyła sygnał, że zrozumiał niemiecką, opartą na słowach „stabilność” i „odpowiedzialność” logikę zarządzania gospodarką narodową i całą strefą euro, Berlinowi trudniej będzie opierać się uwzględnieniu hasel takich, jak „wzrost gospodarczy” i „solidarność”, bliskich logice francuskiej. Konieczność pogodzenia obydwu perspektyw była zresztą obecna w uzgadnianych w poprzednich latach zapisach wspólnych deklaracji francusko-niemieckich; wprowadzając je w życie, Macron wypełnia warunki swego rodzaju umowy, oczekując, że druga strona również wywiąże się ze swych zobowiązań. Założyciel *En Marche!* nie tylko jednak pragnie w zamian za reformy we Francji uzyskać zgodę na utworzenie budżetu strefy euro łączącego zasadę stabilności i odpowiedzialności. W czasie kampanii mówił też, że będzie domagał się od Niemiec zwiększenia ich inwestycji wewnątrz strefy euro oraz zmniejszenia ich nadwyżki handlowej. Macron zwracał uwagę na niemiecką nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących (w 2016 r. wynosiła ona 8,3% PKB, 266 mld €) i jej negatywny wpływ na równowagę makroekonomiczną strefy euro oraz na wzrost gospodarczy, zwłaszcza południowych państw, ale także i Francji.

Czy Macron zaprowadzi „nowy deal” w Europie?

Sposób, w jaki komentowano w Niemczech założenia programu Macrona - kiedy minął pierwszy entuzjazm po przegranej Le Pen - świadczą o właściwym odczytaniu proponowanego przez prezydenta Francji „nowego dealu”. Zwycięstwo Macrona wywołało niepokój, czy proponowane przez niego zmiany instytucjonalne nie spowodują zwiększenia wydatków Niemiec: dwuznacznie brzmiący tytuł *Drogi przyjaciel* znalazł się w nagłówku jednego z komentarzy w FAZ (3.05.2017) oraz na okładce „Der Spiegel” (13.05.2017), a „Bild” zamieścił artykuł pt. *Ile kosztował nas będzie Macron?* (08.05.2017). Minister Schäuble (13.05.2017) mówił, że nie jest jego zadaniem okazywanie hojności, a kanclerz Merkel (8.05.17) - choć przyznała, iż współpraca francusko-niemiecka stanowi kamień węgielny niemieckiej polityki zagranicznej - to stwierdziła, że Niemcy nie będą zmieniać własnej polityki gospodarczej w odpowiedzi na propozycje nowego prezydenta Francji. Powrócił także temat, który w czasie kryzysu zadłużeniowego wyznaczał linię sporu między Francją a Niemcami: wiele osobistości polityki niemieckiej już w dniu po wyborze Macrona (8.05.2017) wyraziło brak zgody na emisję euroobligacji (M. Schulz, S. Seibert) czy uwspólnotowanie zadłużenia (przewodniczących FDP Christian Lindner, przewodniczący komisji europejskiej w Bundestagu Gunther Krichbaum z CDU), pomimo że kwestie te nie zostały wprost wyrażone w programie byłego ministra gospodarki Francji.

Podczas pierwszej wizyty w Niemczech (15.05.2017) Macron w trakcie konferencji prasowej z Merkel zapewniał: „Nie jestem zwolennikiem uwspólnotowania dawnych zadłużeń”, tłumacząc, że „prowadzi to do polityki nieodpowiedzialności

(*une politique de déresponsabilisation*)”. Dodał jednocześnie, że to, w co wierzy, to „mechanizmy nowych inwestycji” i jeszcze większej integracji w przyszłości. Spotkanie Macrona już w nowej roli z kanclerz Merkel było celebracją przyjaźni francusko-niemieckiej, dlatego obydwójce skupiali się przede wszystkim na kierunkach wzajemnej współpracy. Merkel opowiedziała się za wzmocnieniem strefy euro oraz wyraziła gotowość do dyskusji nad programem wspólnych inwestycji zwłaszcza w dziedzinie technologii cyfrowej. Na kilka godzin przed spotkaniem dała do zrozumienia, że jest świadoma strukturalnych różnic między Francją i Niemcami, które wyznaczają priorytety polityki każdego z tych państw („On [prezydent Macron] będzie bronił interesów Francji, ja będę broniła interesów Niemiec”), choć nie przystaniają wspólnych punktów i możliwości współpracy.

Kanclerz Merkel, podobnie jak minister Schäuble co do zasady nie są przeciwni wzmocnieniu strefy euro i prawdopodobnie zaakceptowałyby wprowadzenie „mechanizmu zdolności fiskalnej”, do czego zachęca rezolucja PE z lutego 2017 r., czy „mechanizmów solidarnościowych”, o których mowa we wspólnym stanowisku Francji i Niemiec z 2013 r. (czyli w roku, kiedy obydwójce wspomniani politycy pełnili już swoje funkcje). Schäuble w wywiadzie dla „La Repubblica” (11.05.2017) pozytywnie odniósł się do powołania parlamentu strefy euro. Parlament ten jego zdaniem mógłby zajmować się funkcjonowaniem EMS, przekształconym w Europejski Fundusz Walutowy. Z kolei minister Gabriel w reakcji na wybór Macrona przedstawił program *Élysée 2.0*, w którym na nowo pojawiają się pomysły rozwijane w ministerstwach gospodarki Francji i Niemiec w latach 2012-2014. Gabriel zaproponował stworzenie francusko-niemieckiego funduszu na rzecz wspólnych inwestycji, a także przekształcenie EMS w fundusz europejski wzorowany na Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Ponieważ Niemcy wkraczają w okres kampanii przed wyborami do *Bundestagu*, politycy *CDU* i *SPD* wyraźnie podkreślali zależność między reformami w państwach strefy euro a wszczęciem dyskusji nad wprowadzaniem dodatkowych zobowiązań finansowych.

Przywołanie przez Merkel w czasie spotkania z Macronem fragmentu utworu Hermanna Hesse, w którym stwierdza się, że na początku wszystko jest magiczne („Jedem Anfang wohnt ein Zauber inne”), zostało odebrane we Francji jako wyraz doświadczenia i pragmatyzmu kanclerz Niemiec („Le Monde”, 16.05.2017). Wszak zapowiedzi Macrona nie są jeszcze zrealizowane i nie jest on pierwszym prezydentem Francji, który składa jej wizytę w Berlinie, głosząc hasła epokowych zmian. Warto też zwrócić uwagę, że Merkel, która w czasie kryzysu zadłużeniowego preferowała, co wynikało też z presji czasu, wprowadzanie rozwiązań o charakterze pozatraktatowym, na konferencji z prezydentem Francji (15.03.2017) zaproponowała inny sposób działania. Jej zdaniem, strefa euro potrzebuje wzmocnienia innego niż na zasadzie porozumień międzyrządowych. Powiedziała, że „z niemieckiego punktu widzenia zmiana traktatów jest możliwa, jeśli miałoby to sens” oraz że jest „gotowa do rene-gocjacji traktatów europejskich tam, gdzie to będzie konieczne”.

Deklarację kanclerz Niemiec można potraktować z jednej strony jako pozytywną odpowiedź na „nowy deal” prezydenta Francji, z drugiej - jako pokazanie, że kolejne decyzje w sprawie Unii Gospodarczej i Walutowej powinny być zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie UE, w tym te spoza obecnej Eurogrupy. Tymczasem zmiana traktatów wydaje się obecnie nierealistyczna, co przyznał także



minister Schäuble. Z pewnością o tym, czy możliwe będzie rozpoczęcie i sfinalizowanie ogólnounijnej dyskusji o wprowadzeniu budżetu strefy euro, zadecydują nastroje w kwestii pogłębiania integracji w poszczególnych państwach UE, a także w samej Francji i Niemczech, które przygotowują się do wyborów parlamentarnych.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Jacek Kubera - dr, socjolog i romanista, autor prac z zakresu socjologii migracji, narodu i stosunków etnicznych, zajmuje się polityką zagraniczną Francji, zwłaszcza stosunkami francusko-niemieckimi, adiunkt w Instytucie Zachodnim.