



■ Założenia polityki europejskiej nowego rządu RFN

Karol Janoś

Pierwsze wizyty zagraniczne kanclerz Angeli Merkel i nowego ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa potwierdzają główne kierunki i zamierzenia nowego rządu wielkiej koalicji *CDU/CSU-SPD* w dziedzinie polityki europejskiej i w relacjach z głównymi partnerami w Europie. Uwaga niemieckiej dyplomacji skupiona jest na wzmocnieniu potencjału wewnętrznego UE, w tym przede wszystkim reformach strefy euro i zwiększeniu siły oddziaływania Europy na otoczenie międzynarodowe.

Polityka europejska zajmuje centralne miejsce w umowie koalicyjnej *CDU, CSU i SPD*. Koalicjanci wskazują na konieczność „odnowienia i przełomu” Europy w wymiarze politycznym, gospodarczo-finansowym i społecznym. W wymiarze politycznym „odnowa i przełom” ma oznaczać umocnienie zasady solidarności zarówno między państwami członkowskimi, jak i w stosunku do obywateli UE. Koalicjanci wskazali na konieczność pogłębienia demokracji w obrębie UE, czemu służyć ma wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, a także parlamentaryzmu wewnątrz całej UE na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym. Po raz pierwszy w porozumieniu koalicyjnym podkreślono konieczność konsekwentnego respektowania w UE i państwach członkowskich zasad i wartości demokratycznych oraz przestrzegania wymogów odnoszących się do praworządności.

Priorytety w obszarze polityki gospodarczej UE są w dużej mierze odzwierciedleniem postulatów programowych socjaldemokratów. Należy do nich wzrost konkurencyjności i inwestycji, czemu służyć mają m.in. inicjatywy na rzecz wzmocnienia strategicznej polityki w obszarze badań, zdolności w dziedzinie innowacji, budowy cyfrowego rynku wewnętrznego oraz utworzenie europejskiego programu inwestycyjnego. Partie koalicyjne podkreślają także konieczność posiadania przez UE silnej polityki spójności oraz potrzebę utrzymania funduszy strukturalnych.

Redakcja:

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

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 341/2018
11.04.18

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Zapowiedziano także dążenie do przeciwdziałania dumpingowi podatkowemu, unikaniu opodatkowania, procederowi prania brudnych pieniędzy, a także wypracowanie wspólnych standardów odnoszących się do opodatkowania przedsiębiorstw oraz wolę dokończenia prac nad wprowadzeniem opodatkowania od transakcji finansowych. Do najważniejszych zadań w obszarze rynku pracy w UE zaliczono przeciwdziałanie bezrobociu osób młodych, zabezpieczenie praw socjalnych europejskich pracowników oraz ulepszenie koordynacji polityki rynku pracy. Jednym z priorytetów nowego niemieckiego rządu ma być także dążenie do pełnego urzeczywistnienia zasady „równa płaca za tę samą pracę w tym samym miejscu” oraz utworzenia wspólnych europejskich ram dla regulacji odnoszących się do płacy minimalnej oraz systemów zabezpieczenia społecznego.

Zamierzenia *CDU*, *CSU* i *SPD* odnoszące się do reform strefy euro zostały zarysowane w umowie koalicyjnej dość wąsko i mało precyzyjnie. Działania nowego rządu mają koncentrować się na wzmocnieniu dyscypliny finansowej, lepszej koordynacji polityki gospodarczej oraz zwiększeniu jej odporności na kryzysy. Koalicjanci wskazywali na zamiar przekształcenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*ESM*) w Europejski Fundusz Walutowy pod kontrolą Parlamentu Europejskiego oraz utworzenie specjalnego funduszu w ramach nowego budżetu przeznaczonego na stabilizację gospodarczą i wspieranie konwergencji w wymiarze socjalnym oraz wsparcie reform strukturalnych w państwach strefy euro. Partie koalicyjne zadeklarowały również gotowość do zwiększenia przez RFN wysokości środków przekazywanych do budżetu UE, podkreślając przy tym konieczność obowiązywania zasady wzajemnej solidarności w zakresie finansów Wspólnoty.

Reforma strefy euro była jednym z głównym tematów pierwszych po zaprzyjęciu wizyt kanclerz A. Merkel, wicekanclerza i ministra finansów Olafa Scholza (16.03.2018) oraz ministra spraw zagranicznych H. Maasa (14.03.2018) w Paryżu. W trakcie spotkań nie przedstawiono żadnych wspólnych planów dotyczących przekształceń strefy euro, zadeklarowano natomiast wolę ścisłej współpracy i przedstawienie konkretnych propozycji („mapy drogowej”) przed czerwcowym posiedzeniem Rady Europejskiej.

W ostatnich miesiącach we Francji narastało zniecierpliwienie spowodowane przedłużającym się procesem powołania nowego rządu w Niemczech, co przyczyniało się do opóźnienia w pracach nad reformą strefy euro, traktowanej przez Paryż priorytetowo. Zawarte w umowie koalicyjnej zapisy trudno uznać za w pełni satysfakcjonującą odpowiedź na propozycje ogłoszone w ubiegłym roku przez prezydenta E. Macrona. W dokumencie nie znalazły się żadne odniesienia do kwestii reform instytucjonalnych, w tym m.in. utworzenia stanowiska ministra finansów strefy euro, co postuluje Francja. Z zapisów porozumienia koalicyjnego wynika, że stanowisko RFN wobec reform strefy euro będzie znacznie bardziej zbieżne z propozycjami przedstawionymi przez Komisję Europejską niż wizją reform proponowaną przez Paryż. Objęcie resortu finansów przez socjaldemokratę Scholza daje większe szanse na możliwość wypracowania zadowalającego obie strony kompromisu, jednak nie należy oczekiwać, że RFN będzie skłonna do rezygnacji ze swoich stałych postulatów związanych z wprowadzeniem mechanizmów solidarnościowych w strefie euro (zmniejszenie poziomu ryzyka

przed jego uwspólnotowaniem, uzależnienie pomocy inwestycyjnej od reform strukturalnych).

We Francji nowy rząd Niemiec upatruje także głównego partnera w dziedzinie polityki zewnętrznej UE. Priorytety *CDU*, *CSU* i *SPD* odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa skupiają się na wzmocnieniu potencjału UE do oddziaływania na otoczenie międzynarodowe, w tym zwłaszcza poprzez rozwój zdolności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Partie koalicyjne opowiadają się za wykorzystaniem i dalszym rozwojem inicjatyw i instrumentów przyjętych w 2017 r.: Stała Współpraca Strukturalna (*PESCO*), Europejski Fundusz Obronny (*EDF*), skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności (*CARD*). Zapowiedziano także dążenie do utworzenia dowództwa odpowiedzialnego za prowadzenie operacji cywilnych i wojskowych. Zamierzeniem nowego rządu RFN jest także zwiększenie efektywności procesów planistycznych w zakresie WPBiO i ich harmonizacji z planami NATO. W porozumieniu podkreślono podejmowanie dalszych kroków na drodze do utworzenia „armii Europejczyków”. Koalicjanci zapowiedzieli ponadto wolę działania na rzecz utworzenia analogicznych do Stałej Współpracy Strukturalnej w obszarze sił zbrojnych (*PESCO*) instrumentów współpracy w wymiarze cywilnym WPZiB.

Polska, tak samo jak w umowie koalicyjnej, zajęła drugie miejsce po Francji jako cel wizyty kanclerz A. Merkel (19.03.2018) i ministra spraw zagranicznych H. Maasa (16.03.2018). Oboje w trakcie spotkań ze stroną polską podkreślali znaczenie relacji polsko-niemieckich dla integracji europejskiej oraz koncentrowali się na tych obszarach, gdzie możliwe jest rozwijanie współpracy zarówno na poziomie bilateralnym, jak i w UE, unikając jednocześnie kontrowersyjnych dla obu stron tematów. Z punktu widzenia Niemiec wizyta w Warszawie była okazją do wysondowania polskiego stanowiska w sprawach reform instytucjonalnych i przekształceń strefy euro. Dla RFN Polska może odgrywać rolę ważnego partnera, we współpracy z którym mogłaby równoważyć francuskie pomysły reformowania Unii Gospodarczej i Walutowej.

W umowie koalicyjnej *CDU*, *CSU* i *SPD* deklarowały wolę ożywienia współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. Deklarację tę powtórzył także, w trakcie wizyty w Warszawie, minister H. Maas. Wskazywał, że dyskusja o reformach w UE nie jest prowadzona wyłącznie przez Niemcy i Francję, ale również z państwami ze wschodniej części UE. W ostatnich latach współpraca w ramach tego formatu cechowała się mniejszą intensywnością. Ostatnie spotkanie na szczepku ministrów spraw zagranicznych miało miejsce w 2016 r., zaś przywódców państw w 2013 r. To, czy ożywienie kooperacji w ramach Trójkąta Weimarskiego nie pozostanie jedynie w sferze deklaracji, będzie uzależnione od determinacji Niemiec. Strona polska potwierdziła swoją owartość w ostatnich rozmowach z Niemcami, natomiast Francję cechuje mniejsze zainteresowanie pogłębianiem dialogu i współpracy z państwami ze wschodniej części UE i nigdy nie należała ona do głównych prekursorów współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. Zadaniem Niemiec będzie więc przekonanie Paryża, że format ten może być użyteczny zwłaszcza przy przyśpieszeniu prac nad przekształceniami w strefie euro.

Do priorytetowych kwestii odnoszących się do zewnętrznego wymiaru polityki UE należy również polityka migracyjna i problem uchodźców. Nowy rząd RFN będzie

kładł nacisk na konieczność ochrony granic zewnętrznych UE oraz skupienie się na zwalczaniu przyczyn napływu uchodźców, jak również solidarny podział odpowiedzialności w obrębie UE związany z tym problemem.

Partie koalicyjne opowiadają się za pogłębieniem współpracy z Afryką poprzez wypracowanie spójnej strategii afrykańskiej UE. Koalicjanci zapowiedzieli dążenie do wprowadzenia we wszystkich porozumieniach gospodarczych i handlowych UE z państwami afrykańskimi regulacji dotyczących standardów społecznych i ekologicznych oraz instrumentów kontrolnych. Koalicjanci zapowiedzieli również podjęcie w trakcie negocjacji nowego budżetu starań na rzecz zwiększenia środków na współpracę z Afryką.

CDU, CSU i SPD zamierzają także wyrażać poparcie dla perspektywy rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich. Warunkiem rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, jak podkreślono w umowie koalicyjnej, jest spełnienie wszystkich wymaganych kryteriów, do których należą w szczególności reformy w zakresie wsparcia praworządności oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji.

Tradycyjnie, jak w poprzednich porozumieniach koalicyjnych, *CDU, CSU i SPD* podkreśliły znaczenie relacji z Rosją, w tym przede wszystkim potencjał współpracy gospodarczej i w obszarze dialogu społeczeństwa obu państw. Jednocześnie koalicjanci wyrazili ubolewanie nad stanem przestrzegania praw człowieka, aneksją Krymu i sytuacją na wschodniej Ukrainie. Zadeklarowano przy tym dalsze zaangażowanie razem z Francją na rzecz rozwiązania kryzysu na wschodniej Ukrainie i pełnej implementacji porozumień mińskich. Celem polityki nowej wielkiej koalicji ma być powrót do wzajemnego zaufania i stosunków opartych na pokojowym równoważeniu interesów. Można oczekiwać, że nowy rząd będzie kontynuował realizowaną w ostatnich latach dwutorową strategię wobec Rosji, polegającą na akcentowaniu sprzeciwu wobec konfrontacyjnych działań strony rosyjskiej i jednoczesnym deklaratywnym deklarowaniu stałej gotowości do dialogu i zacieśniania współpracy, w tym zwłaszcza gospodarczej. Takie nastawienie można było zaobserwować w reakcji na sprawę byłego podwójnego agenta Siergieja Skripała. Niemcy znalazły się w grupie państw członkowskich UE, które w geście solidarności z Wielką Brytanią zdecydowały się na wydalenie czterech rosyjskich dyplomatów. Jednocześnie nowy szef niemieckiej dyplomacji H. Maas ogłaszając tę decyzję zwracał uwagę, że Rosja jest pożądanym partnerem w zakresie rozwiązywania problemów bezpieczeństwa międzynarodowego i sygnalizował owarłość na prowadzenie dialogu.

Kolejnym po Rosji ważnym partnerem dla RFN pozostaje Turcja. W porozumieniu koalicyjnym podkreślano znaczenie relacji z tym państwem, zarówno na poziomie bilateralnym, jak również w ramach UE. Koalicjanci zwracali uwagę na pogarszającą się sytuację w Turcji w odniesieniu do standardów demokratycznych, praworządności i praw człowieka. Są oni przeciwni kontynuowaniu negocjacji akcesyjnych UE z Turcją, a także liberalizacji systemu wizowego i rozszerzenia unii celnej, dopóki państwo to nie spełni wymaganych zobowiązań. Dla Niemiec, podobnie jak dla całej UE, priorytetową kwestią w stosunkach z Turcją jest realizacja porozumień mających na celu powstrzymanie kryzysu migracyjnego. Wyniki ostatniego szczytu UE-Turcja w Warnie (26.03.2018) są zbieżne ze stanowiskiem Berlina. W trakcie spotkania strony uzgodniły kontynuację współpracy w zakresie powstrzymywania niekon-

trolowanej migracji płynącej przez Turcję do UE, natomiast nie zostały przyjęte ustalenia dotyczące liberalizacji wizowej dla tureckich obywateli podróżujących do UE, a także renegocjacji unii celnej.

Objęcie rządów przez kolejną wielką koalicję nie spowoduje zasadniczych zmian w polityce europejskiej Niemiec, jak również w polityce wobec głównych partnerów w Europie. W najbliższych miesiącach Niemcy będą się koncentrowały na przekształcaniach strefy euro, w tym przede wszystkim wypracowaniu kompromisowych propozycji z Francją. Nowemu rządowi w Berlinie znacznie bliższa jest wizja reform zaproponowana w ubiegłym roku przez Komisję Europejską, co sprawia, że zmniejsza się ryzyko do pogłębienia tendencji do formowania się podziału na „twardy rdzeń” i państwa spoza strefy euro w UE. Kanclerz Merkel w trakcie ostatniej wizyty w Warszawie wyraźnie podkreślała, że bardziej przemawia do niej wizja UE obejmującej 27 państw, a nie podziałów na strefę euro i inne grupy. Ważną kwestią w polityce europejskiej Berlina będzie też działanie na rzecz zwiększenia potencjału UE jako aktora na arenie międzynarodowej, w tym przede wszystkim poprzez rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza współpracy w ramach polityki obronnej. Należy jednak oczekiwać, że pierwszorzędne znaczenie w reakcji na potencjalne zagrożenia i kryzysy dla RFN nadal będą miały instrumenty polityczne i dyplomatyczne.

Nowy rząd Niemiec głównego partnera w polityce europejskiej upatruje we Francji, podbudową partnerstwa ma być także pogłębienie relacji bilateralnych z tym państwem. Jednocześnie pierwsze posunięcia nowego rządu w polityce zagranicznej wskazują, że RFN będzie także w zależności od wymogów sytuacji próbować dążyć do zbliżenia z pozostałymi państwami w UE. Przykładem tego mogą być wizyty kanclerz i szefa w niemieckiej dyplomacji w Polsce, która może ogrywać rolę ważnego partnera w równoważeniu bardziej radykalnych wizji reform UE prezentowanych przez Paryż. Nie należy spodziewać się również radykalnych zmiany w podejściu RFN do relacji z Turcją i Rosją. Partie koalicyjne z jednej strony dostrzegają i akcentują uchybienia w tych państwach odnoszące się m.in. do dziedziny praw człowieka i standardów demokratycznych. Jednocześnie są otwarte na dialog i współpracę w kluczowych z punktu widzenia niemieckich interesów obszarach - w stosunkach z Turcją będzie to powstrzymywanie nielegalnej imigracji do Europy, a w przypadku Rosji kwestia dostaw surowców energetycznych, czego dowodem jest budowa drugiej linii gazociągu *Nord Stream*.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Karol Janoś - analityk w Instytucie Zachodnim, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych na Uniwersytecie Warszawskim. Zajmuje się polityką zagraniczną, bezpieczeństwem i obroną RFN.