



■ W stronę kompromisu? Stan francusko-niemieckich rozmów o strefie euro

Karol Janoś, Jacek Kubera

Odbierając nagrodę im. Karola Wielkiego w Akwizgranie (10.05.2018), Emmanuel Macron po raz kolejny nakłaniał Niemcy do podjęcia efektywnej współpracy z Francją nad projektem reform w strefie euro. Wcześniej czynił to Parlament Europejski w Strasburgu (17.04.2018) i w czasie spotkania z kanclerz Angelą Merkel w Berlinie (19.04.2018). Obydwoje politycy zapowiedzieli wówczas, że przed posiedzeniem Rady Europejskiej 29.06.2018 przedstawią wspólną propozycję zmian.

Analiza stanowisk dotychczas prezentowanych przez Francję i Niemcy pozwala jednak określić możliwe do zaakceptowania przez obydwa państwa przekształcenia Unii Gospodarczej i Walutowej w czterech obszarach: dyskusji nad budżetem strefy euro, utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, dokończenia unii bankowej i powołania europejskiego ministra gospodarki i finansów.

Kolejne rządy Francji przekonują, że podstawowym problemem strefy euro jest brak jej odrębnego budżetu, do którego państwa posługujące się wspólną walutą wpłacałyby kilka procent swego PKB. Zadaniem budżetu byłoby niwelowanie - głównie poprzez inwestycje - różnic makroekonomicznych wewnątrz strefy występujących między państwami Północy (w tym Niemiec, Holandii, Austrii, Finlandii) a Południa (Włochy, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Cypr). Propozycje francuskie zakładają, że budżet byłby zarządzany przez ministra strefy euro kontrolowanego przez parlament na poziomie europejskim (np. przez europostów państw należących do strefy). Prezydent Macron utworzenie budżetu strefy euro uczynił jednym z głównych postulatów swego programu wyborczego. Występując m.in. w Atenach (7.09.2017) i na paryskiej Sorbonie (26.09.2017), Macron przekonywał o konieczności wyposażenia UGiW w zdolności budżetowe,

Redakcja:

Radosław Grodzki

Jacek Kubera

(redaktor naczelny)

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 345/2018

14.05.18

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

dzięki którym można by wspierać inwestycje, zmniejszać nierówności ekonomiczne w strefie i skutecznie reagować na szoki ekonomiczne.

Niemcy, wychodząc z ordoliberalnych założeń, od momentu powołania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) były przeciwnie tworzeniu tego rodzaju mechanizmów, odrzucając ideę „unii transferowej”. Są również sceptyczne wobec pomysłu zwiększenia wpływu instytucji europejskich (ministra, parlamentu) na politykę gospodarczą strefy kosztem państw członkowskich. Ich zdaniem problemy, jakie ujawniły się w strefie euro w końcu 2009 r., wynikają przede wszystkim z nieprzestrzegania przez państwa południowe zasad odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Ewentualne wprowadzenie budżetu strefy euro wymagałoby najpierw realizacji przez te państwa trudnych reform gospodarczych i obniżenie ryzyka związanego z ich zadłużeniem. Niemcy od początku UGiW sprzeciwiają się możliwości przejmowania zobowiązań poszczególnych państw przez całą strefę; z tego względu wielu niemieckich ekonomistów i polityków krytykuje aktywność Europejskiego Banku Centralnego m.in. skupującego od 2010 r. obligacje rządowe zadłużonych państw strefy. Pomimo deklarowanej przez kanclerz Merkel gotowości do kompromisu w sprawie zmian w strefie euro, jest jednak bardzo mało realne, aby Niemcy zgodzili się na pomysł odrębnego budżetu dla strefy.

Pomysłowi temu sprzeciwiał się Wolfgang Schäuble (*CDU*), gdy był ministrem finansów, m.in. podczas spotkania Eurogrupy w październiku 2017 r. Prawdopodobnie również jego następcą, Olaf Scholz (*SPD*), pomimo że został mianowany z ramienia partii najbardziej sprzyjającej w *Bundestagu* planowi Macrona, będzie temu przeciwny. Reprezentuje on tę część socjaldemokratów, która w bardziej umiarkowany sposób podchodzi do pomysłów głębokich reform w strefie euro. Scholz pozostawił na stanowiskach w ministerstwie głównych doradców Schäublego, a sam na kilka dni przed wizytą Macrona w Berlinie (19.04.2018) oświadczył, że prezydent Francji zdaje sobie sprawę z braku możliwości zrealizowania wszystkich swych propozycji.

Co ważniejsze, utworzeniu budżetu strefy sprzeciwia się większość deputowanych z ugrupowania Merkel, czyli *CDU* i *CSU*, a także inne partie w niemieckim parlamencie: *FDP* i *AfD*. Emblematyczna w tym względzie jest wypowiedź sekretarz generalnej *CDU* Annegret Kram-Karrenbauer, która po długich obradach zarządu partii (16.04.2018) powiedziała, że powołanie budżetu strefy euro i jej ministra finansów nie są obecnie priorytetem, a prezydent Macron nie może oczekiwać zmiany stanowiska Niemiec we wszystkich sprawach. Kram-Karrenbauer przyznała też, że nie uważa, aby właściwe było tworzenie nowego budżetu, skoro istnieje już budżet UE.

W umowie koalicyjnej *CDU*, *CSU* i *SPD* (7.02.2018) brakuje bezpośrednich odniesień do kwestii budżetu strefy euro; mówi się jedynie o przeznaczeniu specjalnych środków w nowej perspektywie finansowej UE (2021-2027) na stabilizację gospodarczą oraz wspieranie konwergencji w wymiarze socjalnym i reform strukturalnych w strefie. Można zatem oczekiwać, że Niemcy mogłyby poprzeć aktualną propozycję Komisji Europejskiej (KE) dotyczącą utworzenia linii budżetowej w ramach ogólnego budżetu UE, przeznaczonej dla strefy euro, której celem miałyby być nie tylko pomoc we wprowadzaniu reform strukturalnych, ochrona przed wstrząsami asymetrycznymi w obszarze wspólnej waluty, ale także wspieranie konwergencji z państwami spoza strefy i pomoc w ich przygotowaniach do przyjęcia euro. Warunkiem uruchomienia

środków ze specjalnej linii budżetowej UE, stawianym przez Niemcy, byłaby z pewnością konieczność zachowania dyscypliny finansowej przez korzystające z pomocy państwa.

Niemcy z kolei stały się motorem dyskusji nad przekształceniem Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism, ESM*) w Europejski Fundusz Walutowy (*European Monetary Fund, EMF*). Propozycję tę przedstawił w październiku 2017 r. minister Schäuble jako alternatywną dla francuskiego pomysłu budżetu strefy euro. Niemcy nie chciały jednak, aby pomoc udzielana przez EMF miała charakter stałych i bezwarunkowych transferów, ale tylko pożyczek stabilizacyjnych wykorzystywanych w sytuacjach kryzysowych i pod warunkiem przeprowadzania poważnych reform. W Paryżu uznano to za dalece niewystarczające; Macron w czasie kampanii wyborczej przekonywał, że funkcję stabilizacyjną *ESM* na czas kryzysów powinien pełnić budżet strefy euro. Obydwa państwa zgadzają się co do zasadności utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, choć niektórzy komentatorzy we Francji, jak Rémi Bourgeot z *IRIS*, uważają, że ten tak mało ambitny z perspektywy francuskiej pomysł może się wydawać ministrowi Scholzowi zbyt daleko idący. Można jednak założyć, że wobec braku kompromisu w innych kwestiach, Niemcy opowiedzą się za powołaniem EMF w ramach proponowanych przez KE.

Zasadniczo więc Fundusz działałby podobnie jak EMS: byłby zarządzany przez Radę Gubernatorów, gdzie większość kwalifikowana wynosi 85% udziałów, a Niemcy - posiadające obecnie ponad 26% udziałów - mogą blokować decyzję o przekazaniu środków finansowych. Fundusz udzielałby pomocy państwom strefy, będących w poważanych kłopotach finansowych oraz - to dodatkowa funkcja, której nie ma EMS - stanowiłby mechanizm ochronny dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowania Likwidacji (*Single Resolution Mechanism, SRM*), stanowiącego II filar unii bankowej. Niemniej, mało prawdopodobne jest, aby podjęto decyzję w sprawie Funduszu jeszcze w tej kadencji Parlamentu Europejskiego - kończy się w II kwartale 2019 r. Zwłaszcza pamiętając o deklaracji złożonej przez kanclerz Merkel postom z *CDU* (18.04.2018), że przekształcenie EMS w EFW może odbyć się jedynie poprzez zmianę traktatów europejskich.

Dużo trudniej niż w kwestii EFW będzie natomiast o kompromis, jeśli chodzi o III filar unii bankowej, który jak najszybciej chciałyby dokończyć Francja. W związku z kryzysem w strefie euro państwa UE uzgodniły powstanie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) i wspomnianego wyżej Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, które zostały już wprowadzone w życie. Trzeci mechanizm stanowić miał Europejski System Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*) zapewniającego wiarygodność tym bankom europejskim (szczególnie włoskim), które mają w swoich bilansach zbyt dużo obligacji państw zagrożonych niewypłacalnością. Realizacja *EDIS* opóźnia się w stosunku do pierwotnie zakładanego planu z uwagi m.in. na sceptycyzm Niemiec i innych państw północnych w strefie euro. Szczególnie politycy *CDU/CSU* nie chcą nawet rozpoczynać dyskusji o możliwości zabezpieczenia przez Niemcy działalności banków zagrożonych upadłością, zanim banki te nie zgodzą się na znaczącą redukcję obciążenia złymi kredytami, kosztem własnych krajowych, np. włoskich, podatników.

Wobec istniejących różnic w sprawie systemowych przekształceń UGiW, dyskusja na temat powołania europejskiego ministra gospodarki i finansów wydaje się drugorzędna. Francja proponuje stanowisko ministra samej tylko strefy euro, odpowiedzialnego przed parlamentem, co ograniczałoby wpływ Rady Europejskiej i poszczególnych rządów europejskich. Niemcom bliższy jest natomiast pomysł przewodniczącego Jean-Claude'a Junckera dotyczący powołania ministra gospodarki i finansów całej UE, który łączyłby funkcje wiceprzewodniczącego KE i przewodniczącego Eurogrupy. Odpowiadałby on przed Parlamentem Europejskim i nie naruszał kompetencji państw członkowskich, zajmując się nadzorowaniem m.in. korzystania ze środków budżetowych UE, przestrzegania przepisów gospodarczych i działalności Europejskiego Funduszu Walutowego. Francja uważa te propozycje za niewystarczające i zapewne będzie przekonywała do zwiększenia możliwości efektywnego działania europejskiego ministra ds. gospodarki. Choć w niemieckiej umowie koalicyjnej nie wspomniano o utworzeniu takiego stanowiska, kanclerz Niemiec wyrażała gotowość podjęcia dyskusji na ten temat. Prawdopodobnie będzie chciała, aby działalność przyszłego ministra umocować w traktach europejskich, co wcześniej postulował minister Schäuble.

Uwagę zwraca fakt, że Merkel wielokrotnie mówiła o możliwości renegotjacji traktatów europejskich w kontekście wprowadzania zmian w strefie euro. Było tak na wspomnianym spotkaniu z deputowanymi CDU (18.04.2018) dzień przed przyjazdem Macrona do Berlina, a także na konferencji prasowej podczas jego pierwszej po wyborze wizyty w Niemczech (15.05.2017) - Merkel przyznała wówczas, że strefa euro potrzebuje wzmocnienia innego niż na zasadach międzyrządowych oraz że „z niemieckiego punktu widzenia zmiana traktatów jest możliwa, jeśli miałoby to sens”. Francja tymczasem kładzie nacisk na szybkość podjęcia decyzji i tam, gdzie to możliwe, wołałaby wprowadzać nowe rozwiązania na zasadzie porozumień międzyrządowych, czyli w sposób, który Merkel preferowała wcześniej, w czasie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Otwarcie procedury modyfikacji traktatów wiązałoby się z ogłoszeniem w wielu państwach członkowskich referendów i możliwością odrzucenia pomysłów francuskich lub znaczącym opóźnieniem ich realizacji. Na tym z kolei najmniej zależy Pałacowi Elizejskiemu, który przeprowadzane obecnie we Francji trudne reformy tłumaczy m.in. koniecznością zwiększenia wiarygodności w oczach partnerów europejskich.

Niepowodzenie europejskiego planu Macrona może, paradoksalnie, przysporzyć popularności politykom skrajnej francuskiej prawicy i lewicy, którzy krytycznie odnoszą się do przekazywania nowych kompetencji instytucjom UE i mówią o dyktacie Niemiec w Europie (należą do nich Marine Le Pen i Jean-Luc Mélenchon, którzy łącznie w pierwszej turze wyborów prezydenckich uzyskali 42% głosów). W Niemczech z kolei przeciwnikami „unii transferowej” i uwspólnotowienia długów są partie, z którymi CDU/CSU rywalizuje o głosy wyborców. Są to z jednej strony antysystemowa i znajdująca się na prawo od chadecji AfD, z drugiej centroprawicowi liberałowie z FDP. Trudno zatem spodziewać się, aby wobec oporu konserwatystów we własnej partii i przed wyborami do parlamentu krajowego w Bawarii, które odbędą się w październiku br., Merkel poczyniła w sprawie euro znaczące ustępstwa wobec propozycji Macrona. Zresztą, do przekonania pozostają również państwa Północy, które pod przewodnictwem Holandii w dokumencie upubliczonym 6.03.2018 zdecydowanie sprzeciwiły się przekazywaniu kolejnych kompetencji organom UE oraz przekształceniu

ESM w EMF. Wśród sygnatariuszy - oprócz Holandii - znalazły się zarówno państwa strefy euro, takie jak Finlandia, Irlandia, Litwa, Łotwa i Estonia, jak i te posługujące się własnymi walutami, czyli Szwecja i Dania. Innym państwom spoza strefy, do których należy Polska, również bliższy jest niemiecki model polityki fiskalnej i wspólnotowe, opozycyjne wobec francuskiej idei UE dwóch prędkości, podejście do integracji europejskiej.

W kontekście niedawnej wizyty Macrona w Strasburgu i Berlinie przypominano słowa, jakie wypowiedziała Merkel, kiedy po raz pierwszy spotkała się z nowym prezydentem Francji. Nawiązała wówczas do fragmentu utworu Hermanna Hesse, w którym stwierdza się, że na początku wszystko jest magiczne („Jedem Anfang wohnt ein Zauber inne”). Wielu komentatorów po roku oczekiwania przez Macrona na odpowiedź ze strony Merkel zaczyna wątpić, ile magii pozostało jeszcze w stosunkach niemiecko-francuskich. W założeniu, Macron miał nadzieję, że realizując reformy we Francji, które spotykają się z dużym oporem społecznym, zachęci Niemcy do ustępstw w sprawach europejskich. Niemiecki „Der Spiegel” pytał retorycznie, czy Merkel nie staje się „Madame Non” (16.04.2018). We Francji z kolei pisano o końcu miesiąca miodowego i o powrocie do rzeczywistości, który wszakże nie przekreśla możliwości porozumienia. Nie należy tej ostatniej opinii lekceważyć, gdyż w obu państwach podkreśla się wolę prowadzenia otwartego dialogu.

Liderzy największych francuskich i niemieckich partii zapewne jeszcze pamiętają, jak w ubiegłym roku poważnie brano pod uwagę możliwość wygranej Marine Le Pen w wyborach do Pałacu Elizejskiego. Widmo zwiększającej się popularności polityków sceptycznych wobec obecnej konstrukcji UE i kończąca się obecna kadencja Parlamentu Europejskiego, skłaniają do poszukiwania rozwiązań, które pokazałyby, że UE jest wciąż atrakcyjnym politycznie i gospodarczo projektem - zarówno dla państw Południa, jak i Północy. Z tego względu, można spodziewać się, że Merkel i Macron rzeczywiście przedstawią do czerwcowej Rady Europejskiej propozycję w sprawie przekształceń strefy euro, przypominającą jednak bardziej mapę drogową niż pakiet gotowych rozwiązań. Równoległe, głównie z inicjatywy Francji, podejmowane mogą być prace nad zmianami w ustawodawstwie UE dotyczącymi ważnych obszarów życia gospodarczego, które jednocześnie nie burzyłyby istniejącego ładu instytucjonalnego. Z perspektywy Niemiec mogą być one uznawane za mniej istotne, co skłaniać może do większych ustępstw na rzecz francuskiego partnera. Przykładem takiej sytuacji było poparcie przez Berlin propozycji dotyczących pracowników delegowanych. Takich spraw, ważnych także z polskiego punktu widzenia, pozostających jednak w tle dyskusji o euro, będzie w przyszłości prawdopodobnie więcej.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorów.

Tekst w skróconej wersji ukazał się w „Rzeczpospolitej” pt. „Magia euroreformy Macrona” 08.05.2018.



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 obrony RFN.

Jacek Kubera - analityk w Instytucie Zachodnim, 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.