



Nr 128 / 2013
10'06'13

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Autor:
Tomasz Młynarski

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Partnerstwo czy nierównowaga? Francja wobec rosnącej pozycji Niemiec w Unii Europejskiej

Stosunki na linii Paryż-Berlin, które od stuleci pozostają fundamentalne dla równowagi na kontynencie, w ostatniej dekadzie stały się coraz bardziej asymetryczne. Sukces gospodarczy Niemiec doprowadził do widocznej zmiany układu sił po obydwu stronach Renu. Mimo to Francja podtrzymuje swoje aspiracje do przywództwa politycznego i dyplomatycznego oraz partnerstwa z Niemcami w kreśleniu kierunków integracji gospodarczej w Europie. Francuska dyplomacja nie jest jednak w stanie odtworzyć dynamiki relacji utraconych pod koniec rządów Jacques'a Chiraca.

Francja i Niemcy nadal są „rdzeniem” polityczno-ekonomicznej integracji w Europie (48% produktu wewnętrznego brutto strefy euro, 40% wartości przemysłowej wytworzonej UE i 36% środków finansujących unijny budżet), ale 50 lat po historycznym pojednaniu, jesteśmy świadkami coraz większej nierównowagi. Wprawdzie obchody z okazji 50-lecia Traktatu Elizejskiego były bogate w symboliczne gesty i deklaracje tak ze strony kanclerz Angeli Merkel, jak i nowego prezydenta Francji François Hollanda, mając potwierdzić niewzruszalność wzajemnych relacji, w rzeczywistości stosunki między obydwoma krajami coraz częściej wyrażają wzajemne nieporozumienia i irytację.

Centralnym punktem odniesienia dla Francuzów względem sąsiadów znanego Renu, stały się wskaźniki ekonomiczne, szczególnie w aspektach takich, jak konkurencyjność, bezrobocie czy eksport. Francuscy politycy są zafascynowani, w jaki sposób Niemcom udało się pokonać trudności zjednoczenia i zbudować sukces gospodarczy. W 2012 r. Nicolas Sarkozy wielokrotnie w swojej kampanii odnosił się „niemieckiego modelu” i reform przyjętych przez Berlin pod rządami Gerharda Schrödera. Okazało się to błędem, gdyż francuski elektorat generalnie sprzeciwia się postępowaniu według obcych wzorców i woli samodzielnie decydować i szukać rozwiązań. Brak głębszych reform we Francji doprowadził do rosnącego rozdzwieniu między gospodarkami obydwu krajów. O ile jeszcze pod koniec lat 90. XX w. średni koszt godziny pracy w niemieckim przemyśle był wyższy niż we Francji o 18,6%, o tyle na początku drugiej dekady XXI w. to gospodarka Niemiec osiągnęła wymiar globalny. Niemcy – wytwarzając o 31% więcej niż Francja – są w świecie trzecim (2011) eksporterem (po Chinach – 10,3% i Stanach Zjednoczonych – 8,09%) z udziałem w eksporcie światowym sięgającym 8,06% (podczas gdy Francja tylko 3,26%). Tymczasem, w okresie 2005-2010 francuski import wewnątrz UE wzrósł do tego stopnia, że podwoił deficyt w bilansie handlowym Francji.

W 2012 r. 27,8% całkowitego zewnętrznego eksportu UE-27 pochodziło z Niemiec – to blisko trzykrotnie więcej niż w przypadku Francji (10,7%). Tylko 91 000 małych i średnich przedsiębiorstw francuskich pracuje na eksport, wobec ponad 400 000 firm eksportujących w Niemczech. W 2011 r., Francja zarejestrowała rekordowy deficyt handlowy - 90 mld euro, podczas gdy Niemcy nadwyżkę blisko 160 mld euro. Irytację Paryża szczególnie pogłębia fakt, iż Chiny systematycznie stają się coraz ważniejszym partnerem gospodarczym Berlina, (wartość obrotów handlowych za 2012 r. to 145 mld euro wobec 169 mld euro dla tandemu francusko-niemieckiego).

O przewadze konkurencyjnej Niemiec decydują niższe koszty pracy: 30,1 euro za godzinę wobec 34,2 we Francji. Różnice są jednak jeszcze bardziej widoczne w poszczególnych branżach, np. w usługach francuski koszt godziny pracy (32 euro) jest jednym z najwyższych w UE (wobec 26 euro w Niemczech). Niższa konkurencyjność francuskiej gospodarki wynika z wyższych niż niemieckie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, w tym obciążeń składek pracodawców (38% we Francji wobec 26% w Niemczech). Oprócz wyższych kosztów pracy Francja ma także niższą wydajność godzinową.

Konsekwencje wysokich kosztów pracy uwidaczniają się we wzroście bezrobocia: w Niemczech sięga ono 5,4%, podczas gdy we Francji 10,3% (2012).



Zjawisko to szczególnie boleśnie dotyka młodzieży do 25 roku życia: we Francji 24,3% (2012), zaś w Niemczech 8,1%.

Ćwierćwiecze rządów prezydenta François Mitterranda i Jacques'a Chiraca zaowocowało „zdobyczami socjalnymi”, ale zahamowało rozwój gospodarczy. Deficyt budżetowy w 2012 r. we Francji wyniósł -4,8% PKB, podczas gdy w Niemczech odnotowano nadwyżkę +0,2% PKB. Wydatki publiczne państwa francuskiego osiągnęły 56,6% PKB (2011), wobec 45,3% w Niemczech (różnica ponad dziesięć punktów procentowych). Podobnie wzrost gospodarczy w Niemczech w 2012 r. wyniósł 0,7% PKB, podczas gdy we Francji PKB pozostało na poziomie z 2011 r.

Francja utrzymuje wciąż rozbudowane przywileje społeczne - krótszy czas pracy (35 godzin tygodniowo) i niższy wiek przechodzenia na emeryturę (60-62 lat). Uderzającym przykładem obciążenia francuskiego sektora publicznego jest także skala rozrostu administracji publicznej, liczącej obecnie 5 mln urzędników (90 urzędników na 1000 mieszkańców wobec 50 w Niemczech). Istotne różnice widać w kosztach opieki społecznej. W 2012 r. wydatki na ochronę socjalną w Niemczech wyniosły 26,3% PKB, podczas gdy we Francji 32,1% PKB. Jednak ani jakość opieki socjalnej, ani długość życia nie są w Niemczech niższe niż we Francji. Francuzi na emeryturze żyją średnio kilka lat dłużej niż ich wschodni sąsiedzi, a rozbudowany system opieki socjalnej notuje deficyt 17,4 mld euro, podczas gdy w Niemczech nadwyżkę (ok. 13,8 mld euro).

Rosnące od dekady bezrobocie i spadek konkurencyjności francuskiego przemysłu powodują, że gospodarka Francji przechodzi przez okres stagnacji, a groźba poważniejszej recesji jest dość znaczna. Jednocześnie zarobki, jak i poziom życia Francuzów nadal są jednymi z najwyższych w Europie i na świecie. Silna pozycja związków zawodowych i prawa chroniące pracowników nie ułatwiają reform.

Centralna rola Niemiec w zarządzaniu kryzysem strefy euro jest trudna do zaakceptowania we Francji, dla której UE i wspólna waluta miały oznaczać europeizację Niemiec, a tymczasem coraz bardziej „wytwarzają niemiecką Europę”. W Niemczech opinia, że francuski „dumny sąsiad” staje się coraz bardziej „chorym człowiekiem Europy”, jest coraz bardziej powszechna. Raport niemieckiego Ministerstwa Gospodarki, którego fragmenty przedostały się do prasy, wymienia problemy trawiące francuską gospodarkę: narastająca delokalizacja przedsiębiorstw, wysokie koszty pracy, brak inwestycji, jeden z najkrótszych czasów pracy w Europie, jedno z najwyższych obciążeń podatkowych w strefie euro, brak inwestycji w badania i rozwój itp. Raport wskazuje, że Francja potrzebuje strukturalnych reform rynku pracy,



wydłużenia czasu pracy, większych cięć emerytalnych, redukcji etatów w sektorze publicznym.

Różnice stanowisk i odmienne koncepcje gospodarcze wyraźnie ujawniły się w czasie kryzysu strefy euro na początku 2010 r. Niemcy położyły nacisk na rygor oszczędności w wydatkach, jako jeden z warunków wzrostu, postulując dyscyplinę strefy euro oraz oszczędny model budżetowy. Francja opowiedziała się za większym interwencjonizmem w zarządzaniu współpracą gospodarczo-monetarną poprzez koordynację polityk podatkowych oraz za większym solidaryzmem z krajami Południa. Ostatecznie przyjęty *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* (zwany „pakietem fiskalnym”) oraz traktat ustanawiający *Europejski Mechanizm Stabilności*, mający pełnić funkcje „strażnika” wobec ryzyka zadłużenia i deficytu budżetu państw UGW, stanowiły wyraz kompromisu duetu *Merkozy*. Ten konsensus stał się elementem kampanii wyborczej François Hollande’a, który zapowiedział, że jeśli zostanie prezydentem, zakwestionuje „pakt fiskalny”, krytykując niemieckie podejście za przesadnie skoncentrowane na dyscyplinie, legalizmie, rygoryzmie oraz wykazujące się brakiem współczucia i ducha solidarności. Zarzucił także prezydentowi Sarkozy’emu bezwolne „podążanie” za decyzjami kanclerz Angeli Merkel. Ostatecznie „pakt fiskalny” został jesienią 2012 r. uzupełniony o *Pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia* o wartości 120 mld euro.

Prezydent Holland rozpoczął swoją kadencję od zmian, które miały ożywić francuską gospodarkę i skierować ją na tory wzrostu, jednak zmiany w wewnętrznej polityce gospodarczej Francji okazały się bardzo kontrowersyjne. Nowy rząd Jean-Marca Ayraulta kontynuował podjęte jeszcze za kadencji prezydenta Sarkozy’ego cięcia wydatków i podwyżki podatków, znosząc ulgi podatkowe i zwolnienia ze składek podatkowych za nadgodziny, lecz zwiększył równocześnie wydatki poprzez obniżenie wieku emerytalnego (dla części Francuzów) z 62 do 60 lat. Działania te tylko pogłębiły dysproporcję francuskiej gospodarki wobec niemieckiej.

Francuscy socjaliści zdają sobie sprawę z przewagi niemieckiego modelu gospodarczego, ale równocześnie krytykują niemieckie metody ratowania strefy euro poprzez politykę „zaciskania pasa”. Prezydent i rząd stanęli przed wyzwaniem przeprowadzenia głębokich strukturalnych reform społecznych i administracyjnych, które nie idą w parze z przedwyborczymi zapowiedziami utrzymania przywilejów socjalnych. Próba zwiększenia obciążeń podatkowych dla najbogatszych (wzrost podatku dochodowego nawet do 75%) została zablokowana jesienią przez francuską Radę Konstytucyjną.



Dążąc do przywrócenia zanikającej międzynarodowej konkurencyjności Francji, na wniosek prezydenta François Hollande'a przygotowano raport (Louisa Gallois), w którym postuluje się m.in. radykalną redukcję kosztów pracy poprzez zmniejszenie obciążeń związanych z zatrudnieniem, bilansowanych wzrostem podatku VAT i oszczędnościami powstałymi w wyniku cięć wydatków publicznych. Jest to o tyle istotne, że francuski model finansowania systemu opieki społecznej opiera się na opodatkowaniu zatrudnienia (obciążenia pracodawców na rzecz ubezpieczenia społecznego) i kapitału. Według raportu obciążenie przedsiębiorstw kosztami finansowania opieki społecznej osłabia konkurencyjność i generuje spowolnienie gospodarcze. Warto odnotować, iż dług publiczny Francji wzrósł do 90,2% PKB (w Niemczech 81,9% PKB) w 2012 r. wobec 64,2% w 2007 r. Przeniesienie opodatkowania z zatrudnienia na konsumpcję (wzrost VAT) to krok w dobrym kierunku, jednak niewystarczający. Francja potrzebuje działań kompleksowych: od zwiększenia innowacyjności, przez uelastycznienie przepisów kodeksu pracy, po ograniczenie kosztów zabezpieczeń społecznych. Tu leży sedno problemu – dylemat, przed którym stoi nowe kierownictwo Pałacu Elizejskiego, to wybór między trudnymi i społecznie bolesnymi reformami gospodarczymi (niosącymi ryzyko utraty elektoratu) lub konserwowaniem francuskiego modelu socjalnego. Prezydent Holland, który został wybrany dzięki obietnicom odejścia od metody oszczędności, musi dokonać „zwrotu” założeń swojej polityki gospodarczej. W praktyce oznacza to konfrontację z własnym zapleczem politycznym, które postrzega go jako zbyt pobłażliwego w relacjach z kanclerz Angelą Merkel.

Różnice i napięcia między Paryżem i Berlinem są coraz mocniej wyczuwalne także na płaszczyźnie politycznej. Oba kraje różni wizja przyszłości UE (niemiecka unii politycznej jako gwaranta unii fiskalnej i francuska tradycyjnie międzyrządowa). Innym obszarem głębokich różnic między obydwojema krajami jest sektor energetyki. Niemcy, z powodów społecznych, zdecydowały się porzucić produkcję energii jądrowej do 2022 r., nie konsultując tej decyzji ze swoim zachodnim sąsiadem, dla którego energia jądrowa to energia przyszłości (stanowi 44% *mixu* energetycznego, 75% produkcji energii elektrycznej oraz 200 000 bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy) oraz „klejnot we francuskiej koronie” technologicznej i jeden z niewielu sektorów gospodarki, w których Francja wciąż utrzymuje przewagę. Emisja GHG (gaz cieplarniany) z sektora energetycznego Francji to zaledwie 4,2% emisji UE-27 (podczas gdy Niemiec aż 24,3%). Dzięki rozbudowanemu parkowi jądrowemu Francja korzysta z jednych z najniższych cen energii elektrycznej w Europie i ma jeden z najniższych na świecie wskaźników emisji CO₂/PKB (wskaźnik niemiecki jest o 62% wyższy od francuskiego!),



co w świetle wdrażanego europejskiego systemu kwotowania emisji zanieczyszczeń (EU ETS) będzie wzmacniać konkurencyjność francuskiej gospodarki. Z perspektywy Francji energia jądrowa, skutkująca emisją o 23% GHG *per capita* mniejszą niż średnia UE-27 i o 45% mniejszą niż średnia światowa, pozwala więc nie tylko wywiązać się temu krajowi ze zobowiązań z Kioto, ale także wiązać duże nadzieje na upowszechnienie tego źródła energii, jako narzędzia walki z globalnym ociepleniem.

Innym przykładem rozbieżnych wizji Francji i Niemiec stała się lansowana przez Paryż koncepcja Unii Śródziemnomorskiej (ang. *Union for the Mediterranean*, fr. *Union pour la Méditerranée*), jako wielostronnego forum współpracy regionalnej. Proklamowana w dniach 13-14 lipca 2008 r. w Paryżu, podczas szczytu szefów państw i rządów z Europy, Północnej Afryki i Bliskiego Wschodu, miała stworzyć przeciwwagę dla rosnących wpływów Niemiec w Europie Środkowo-Wschodniej. Rozszerzenie UE na Wschód naturalnie wzmocniło bowiem oddziaływanie Niemiec w tej części Europy. Pomysł Francji nie wywołał jednak entuzjazmu Berlina, który uznał, że jest to próba zrównoważenia pozycji Niemiec, tym bardziej iż pierwotnie adresowany był tylko do unijnych krajów regionu śródziemnomorskiego.

Innym kluczowym obszarem, gdzie francusko-niemiecki rozdźwięk jest widoczny, to kwestia bezpieczeństwa oraz międzynarodowego zaangażowania Niemiec. Według francuskich elit Niemcy nie mają „nawyków” lidera, a swoją pozycję opierają wyłącznie na sile gospodarczej i wskaźnikach ekonomicznych. Nie wykazują wystarczającej inicjatywy politycznej w rozwiązywaniu problemów na arenie międzynarodowej, koncentrując się tylko na utrzymaniu *status quo* w wymiarze gospodarczym. W ocenie Paryża niemieckie aspiracje nie wykraczają poza utrzymanie mocnych atutów ekonomicznych i wysokiego poziomu eksportu. Wstrzemięźliwość Niemiec – zdominowanych przez dwa duże europejskie mocarstwa militarne (Francję i Wielką Brytanię) – wobec zaangażowania się w interwencję w Libii (głos wstrzymujący podczas głosowania nad rezolucją 1973 RB ONZ), ostrożność w sprawie interwencji w Mali oraz deklaracja nieangażowania się w konflikt wewnętrzny w Syrii inaczej jak przez mediację pokojową, potwierdzają niemiecką strategię „mocarstwa cywilnego”. Niemcy, skoncentrowane na rozwoju gospodarczym, nie wykazują dążeń politycznych do podejmowania aktywnych działań na rzecz *global governance*. Francja mając aspiracje światowego przywództwa, wyraża zdecydowane oczekiwanie większej czytelności intencji swojego partnera oraz zdecydowanego zaangażowania się Berlina i podejmowania odpowiedzialności za „sprawy światowe”. Sprzeciw Niemiec w sprawie połączenia *EADS* i *BAE Systems* we Francji został odebrany jako „hamowanie” rozwoju wspólnej polityki obronnej UE. Różnice uwidoczniły się także wówczas, gdy



Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone zaostrzyły sankcje wobec Teheranu, wymierzone w program jądrowy, podczas gdy niemieckie firmy pozostawały w Iranie aktywne.

Wnioski

- Partnerstwo francusko-niemieckie przechodzi obecnie poważną próbę, a „motor” napędzający Europę traci sprawność. Francja i Niemcy zachowują odmienne stanowisko w wielu kwestiach, co jest wynikiem uwarunkowań historycznych oraz roli i interesów tych państw w świecie. Francja, która dotychczas skutecznie budowała swoistą przeciwwagę dla Niemiec w UE, chce pozostać w „kokpicie Europy” na równi z Niemcami, ale wymaga to od rządzącego nad Sekwaną obozu socjalistów wiarygodnych reform. Świadomość, że polityczny i dyplomatyczny wpływ Paryża na arenie międzynarodowej podlega osłabieniu, nie skutkowałą rezygnacją, a wręcz przeciwnie, raczej wzmocnieniem aspiracji, by utrzymać silny wpływ na integrację europejską i w tym kontekście utrzymać partnerstwo z Niemcami.
- Na początku kadencji w 2007 r. „atlantyzm” Sarkozy’ego doprowadził do położenia nacisku na współpracę z Wielką Brytanią i osłabił znaczenie francusko-niemieckiego tandemu, uważanego przez Francję za niewystarczający w UE-27. W trakcie kadencji stanowisko to uległo diametralnej przemianie, co pozwala sądzić, iż polityka prezydenta Hollande’a podlegać będzie tym samym prawidłowościom. Dzieje się tak, ponieważ podejście Francji jest motywowane pragmatyzmem: Niemcy są postrzegani jako bardzo bliski partner, najlepszy sojusznik Francji, a ścisłe relacje jako niezbędne i konieczne narzędzie współpracy w UE.
- Francuska polityka gospodarcza obecnie różni się znacznie od niemieckiej. Niemiecki rygor budżetowy, oszczędności i strategia eksportowa zapewniły sukces ekonomiczny, podczas gdy francuski rozbudowany model opieki socjalnej coraz bardziej obciąża gospodarkę. Francuska gospodarka rozwija się dzięki konsumpcji wewnętrznej, niemiecka zaś dzięki eksportowi. Polityka oszczędności i „zaciskania pasa” rodzi więc we Francji obawę przed zagrożeniem recesją. Kraj ten musi zatem podjąć reformy w kierunku zwiększenia konkurencyjności własnej gospodarki poprzez oszczędności, liberalizację rynku pracy i reformę systemów opieki socjalnej. To byłby najlepszy wkład w umocnienie francusko-niemieckiego przywództwa i ratowanie strefy euro. Zapewnienie konkurencyjności gospodarki w dobie globalizacji to dla Francji wyzwanie najbliższej dekady.



- Gospodarka Niemiec osiągnęła wymiar globalny, w ślad za tym Niemcy oczekują adekwatnej do tego pozycji politycznej w Europie. Dla Francji, która przez dekady odgrywała czołową rolę polityczną, oznacza to konieczność znalezienia nowej formuły dla zrównoważenia partnerstwa. Niemcy natomiast potrzebują pomocy w znalezieniu równowagi dla swojej nowej siły w Europie oraz aspiracji globalnych. Niewątpliwie interesy obydwu krajów będą „ścierały się” wobec rozbieżnych oczekiwań, równocześnie niemieccy politycy zdają sobie sprawę, iż są „skazani na kompromis”, w przeciwnym razie ich jednostronne działania będą postrzegane jako próba dominacji, która może zbliżyć Francję z dużymi krajami Południa. Francja może bowiem ulec pokusie budowy doraźnych koalicji z Hiszpanią i Włochami, celem obrony własnych koncepcji i rozwiązań.
- Partnerstwo *equilibre des disequilibres*, w którym siła polityczna i militarna Francji kompensuje przewagę gospodarczą Niemiec, zostało zachwiane przez globalizację światowej gospodarki i wzrost znaczenia czynnika ekonomicznego w polityce międzynarodowej. Niemcy, czerpiąc korzyści z przeprowadzonych reform, chcą utrzymać pozycję lidera ekonomicznego, świadomie rezygnując z większej roli politycznej w zewnętrznych sytuacjach kryzysowych. W ocenie Paryża, ta zachowawczość Berlina nie idzie w parze z aspiracjami do przywództwa gospodarczego. Dla Paryża aktywność międzynarodowa (polityczna i militarna) jest równie ważna jak siła gospodarcza. Interwencja Francji w Mali wskazuje, że Holland nie zamierza rezygnować z zaangażowania w rozwiązywanie kryzysów regionalnych (śródziemnomorski, w Afryce subsaharyjskiej), gdzie Francja ma istotne interesy polityczne i gospodarcze. Dlatego Paryż oczekuje od Niemiec większej przejrzystości w dyplomacji międzynarodowej.
- Francuscy politycy nigdy nie kwestionowali potrzeby francusko-niemieckiej współpracy, co najwyżej podejmują dyskusję na jakich warunkach ta współpraca ma przebiegać. Nawet socjalistyczny kandydat, mimo iż krytykował strategię Berlina dotyczącą dyscypliny budżetowej i optował za promocją wzrostu, równocześnie poszukiwał kontaktu z politykami z Berlina, regularnie spotykając się nie tylko z niemieckimi socjaldemokratami, ale wykazując także intencje ścisłej współpracy z kanclerz Merkel. Francja i Niemcy pomimo wielu różnic pozostaną zatem „siłą napędową UE”, gdyż żadne z nich samodzielnie nie jest w stanie narzucić Europie własnego modelu.



Tomasz Młynarski - doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, specjalizuje się w zagadnieniach bezpieczeństwa energetycznego, integracji europejskiej i polityki zagranicznej współczesnej Francji. Autor monografii i artykułów z zakresu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego m.in. *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI w. Mozaika interesów i geostrategii* (2011), *Francja wobec rozwiązania kryzysu strefy euro* (2012), *Strategia i koncepcje bezpieczeństwa Francji w XXI w.* (2010), *Problem (nie)bezpieczeństwa energetycznego Europy i Unii Europejskiej* (2009).

