



## Polska w Unii Europejskiej – *między centrum a peryferiami*

**Z** PRZYJEMNOŚCIĄ POLECAM PAŃSTWU NAJNOWSZY, KOLEJNY numer „Nowej Europy”. Jest to jedna z niewielu publikacji dostępnych w Polsce, która analizuje gruntowne zmiany ustroju Unii Europejskiej, jakie podjęto w reakcji na kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Wdrażane w UE reformy mają tylko z pozoru techniczny charakter. W długiej perspektywie będą one miały kluczowe znaczenie zarówno dla przyszłości integracji europejskiej, jak i dla miejsca Polski w tym procesie.

Wobec zachodzących w strefie euro zmian pilnego rozstrzygnięcia zdaje się wymagać kwestia przyszłej pozycji Polski w unii monetarnej. Często stawiane są pytania wręcz egzystencjalne: „być albo nie być”, „przyjąć czy nie przyjąć euro”. Trzeba jednak powiedzieć wprost: po pierwsze, przystąpienie do strefy euro to decyzja, którą my, Polacy, podjęliśmy już w momencie głosowania w referendum europejskim w 2004 roku i, po drugie, jest to perspektywa, która nadal jest znacznie oddalona w czasie. Do strefy euro Polska nie przystąpi ani dziś, ani jutro – przed nami dość długi okres dostosowywania gospodarki i polityki monetarnej do wymogów wspólnej waluty. Konieczne będą reformy zorientowane na stworzenie stabilnych podstaw dla konkurencyjnej i elastycznej gospodarki. Zmiany te przygotowują nas na wyzwania,

które niesie ze sobą wspólna polityka monetarna, w ten sposób, byśmy nie mając już własnej waluty, a tym samym możliwości zewnętrznej dewaluacji, byli zdolni elastycznie reagować na zagrożenia. Chodzi o adaptację w zakresie konkurencyjności i dynamiki dochodów.

Fakt, że przyjęcie wspólnej waluty stanowi dla Polski perspektywę długoterminową, nie oznacza jednak, że w naszym żywotnym interesie nie leży obserwowanie i wpływanie na wprowadzane obecnie reformy strefy euro. Jest to istotne zwłaszcza, jeśli weźmiemy pod uwagę wpływ, jaki obecna zmiana toru integracji europejskiej ma z jednej strony na wewnętrzną spójność Unii Europejskiej, a z drugiej – na jej wymiar zewnętrzny.

Symbolicznego znaczenia nabiera fakt, że w 2014 roku obchodzimy będziemy 10-lecie polskiego członkostwa w Unii. Dobrze pamiętam okres przygotowań do polskiej akcesji jako ówczesny minister ds. europejskich – był to czas wielkiego, wręcz herkulesowego wysiłku, który naznaczała świadomość, że oto kończy się nasze wykluczenie z Europy. Był to powrót Polski europejskiej, takiej, jaką powinna była ona być, gdyby nie tragiczne jałtańskie wyroki historii. Wreszcie odzyskailiśmy nasze miejsce przy europejskim stole, aby kształtować przyszłość kontynentu wspólnie z pozostałymi państwami Europy i na równoprawnych zasadach.

Czy Polska w pełni wykorzystała związane z tym szanse i możliwości? Nie ma wątpliwości, że w ciągu ostatnich lat członkostwo w Unii Europejskiej przyniosło nam wymierne korzyści, jeśli chodzi o wzrost gospodarczy czy rozbudowę infrastruktury. Polska przesunęła się również na Zachód na mapie politycznej Europy. Jednocześnie jednak Unia, do której przystępowaliśmy, była inna niż ta obecna. Dzisiejsza jest naznaczona coraz wyraźniej krystalizującymi się podziałami, a polska strategia „trzymania nogi w drzwiach” wobec konsolidowania się strefy euro i odrywania się jej od Unii może okazać się niewystarczająca.

Czy jednak nadal możemy mówić o Europie wielu prędkości wobec zmian wprowadzanych w strefie euro, nowego zarządzania

gospodarczego, a zwłaszcza coraz ściślejszej wzajemnej kontroli polityk fiskalnych, rosnącego skokowo poziomu solidarności finansowej wewnątrz UGW oraz propozycji „poluzowania” związków z Unią postulowanych przez państwa, takie jak Wielka Brytania? Czy w razie blokady oraz konfliktu w gronie 28 państw członkowskich co do wizji przyszłej Unii – co nie jest przecież wykluczone – nie będziemy raczej dryfować w kierunku Europy zmiennej, co najmniej podwójnej geometrii, z silnym „jądrem” – strefą euro, w orbicie której krążyć będą nietrwałe konstelacje państw członkowskich współpracujących ze sobą w zależności od tematyki?

Takie formy luźniejszej współpracy poszczególnych państw członkowskich oczywiście istniały już w przeszłości, jako przykład przywołać można chociażby proces powstawania strefy Schengen. Jednocześnie jednak – wobec przyspieszającej integracji strefy euro – coraz głośniej słychać pytanie: w jaki sposób można zapewnić wyłaniającej się nowej konstrukcji UGW takie rozwiązania instytucjonalne, którymi faktycznie będzie można zarządzać, które zagwarantują jej legitymizację w oczach obywateli, a zarazem zwiększyć efektywność podejmowanych przez nią działań, nie dopuszczając przy tym do pęknięcia Unii na dwie sub-Unie? Czy, biorąc pod uwagę uwidoczniające się różnice pomiędzy państwami członkowskimi, możliwe jest osiągnięcie takiego rezultatu przy udziale wszystkich 28 państw członkowskich oraz ich rządów, coraz częściej poddawanych presji ze strony rosnących w siłę partii populistycznych oraz – jeśli chodzi o wdrażane polityki gospodarcze i fiskalne – rynków finansowych?

Coraz bardziej mglista staje się koncepcja europejskiej awangardy – utożsamianej ze strefą euro wytyczającą tor integracji – za którą Polska podąży bezpiecznie w bliżej nieokreślonej przyszłości. Zmierzamy w kierunku integracji zróżnicowanej zarówno w wymiarze czasu, przestrzeni, jak i zakresu polityk. W konsekwencji wdrażanych reform, ukierunkowanych na „pogłębianą i rzeczywistą Unię Monetarną i Gospodarczą”, pojawiają się nie tylko dodatkowe warunki,

które Polska będzie musiała spełnić przed przyjęciem wspólnej waluty. Ale tworzą się również nowe schematy relacji pomiędzy „twardym jądrem” Unii a jej pozostałymi członkami. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę chociażby na oferowaną państwom spoza strefy euro formułę współpracy w ramach unii bankowej.

Tematyka bieżącego numeru „Nowej Europy” jest więc szczególnie doniosła wobec niefortunnej ciszy panującej wokół problemu reformy strefy euro i jej wpływu na miejsce Polski w Unii Europejskiej. Dla wypracowania polskiej strategii wobec dokonujących się przemian kluczowe są takie oto aspekty poruszone w tym numerze: deficyt legitymizacji podjętych dotychczas działań antykryzysowych w strefie euro; proces pogłębiania integracji UGW zachodzący w dużej mierze na granicy tego, co traktatowo możliwe, lub toczący się w pełni poza metodą wspólnotową; a także konsekwencje tego procesu dla architektury instytucjonalnej Unii.

Pogłębiająca się integracja strefy euro coraz bardziej – jak twierdzi profesor Joseph H.H. Weiler w swoim tekście *Demokracja bez narodu* – uwydatnia kryzys europejskości i legitymizacji Europy. Jak w niedawnej swojej wypowiedzi w Berlinie podkreślał przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, Unia dla wielu obywateli wciąż ogranicza się do „przestrzeni”, czyli do obszaru, który oferuje prawo do wolnego przepływu osób i towarów, co zresztą coraz mniej doceniamy. Nie postrzega się jednocześnie Europy jako „miejsca”, które stanowi element naszej tożsamości, za którą czujemy się odpowiedzialni i z którą się solidaryzujemy. To zjawisko dotyczy całej Unii, jednak wynikające z tego problemy legitymizacji działań w ramach strefy euro są bardziej palące na poziomie Siedemnastki. Dlatego też uważnie należy obserwować pojawiające się propozycje dotyczące społecznego wymiaru Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wspólnego budżetu strefy euro, przeznaczonego na wspieranie procesów reform w państwach „z trudnościami”. Zarówno bliższy obywateli wymiar społeczny UGW, jak i wyższy poziom solidarności finansowej,

manifestujący się w działaniach antykryzysowych strefy euro i sięgający obecnie 30% europejskiego PKB, prowadzą – pomimo chwilowo rosnącego antyeuropejskiego sentymentu – w kierunku unii politycznej.

Szczegółnej uwadze polecam również teksty, które pokazują, w jakim stopniu integracja strefy euro dokonuje się tylnymi drzwiami, często na granicy tego, co traktatowo możliwe. Carlino Antpöhler analizuje rewolucyjny wymiar „sześciopaku” (czyli pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy wzmacniających zdyskredytowany przez kryzys Pakt Stabilności i Wzrostu), zwiększającą efektywność zarządzania gospodarczego oraz procedur kontroli budżetów państw strefy euro. Z kolei Helmut Siekmann i Jonathan Tomkin w swoich tekstach zwracają uwagę na to, że w trybie, w jakim ustanowiono Europejski Mechanizm Stabilności i związaną z nim zmianę art. 136 TFUE, oraz w działaniach podjętych na przestrzeni ostatnich lat przez Europejski Bank Centralny nietrudno doszukać się *de facto* złamania obowiązującego w Unii zakazu finansowania długu państw członkowskich.

Kolejnym ważnym zagadnieniem podjętym w obecnym numerze „Nowej Europy” jest kwestia wpływu, jaki pogłębiona integracja strefy euro wywiera na rozwiązania i procesy decyzyjne w Unii. Tej tematyce poświęcone są w szczególności teksty Wima van Akena i Lionela Artige’a o systemie głosowania w Radzie w kwestiach związanych z zarządzaniem fiskalnym w UE, esej Roberta Cisotty, który analizuje nową rolę Komisji Europejskiej w kontekście UGW, oraz artykuł Tomasza Grzegorza Grossego dotyczący eurogrupy.

Czy wobec przemian instytucjonalnych i ustrojowych Unii oraz strefy euro Polsce powinno w długiej perspektywie wciąż zależeć na utrzymaniu jednolitości instytucji unijnych – Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego? Dotąd takie było polskie stanowisko. Jednak biorąc pod uwagę nieodpartą skłonność do korzystania – wbrew naszym ostrzeżeniom i obawom – z pozatraktatowych sposobów „obchodzenia” metody wspólnotowej (pakt fiskalny, Europejski Mechanizm Stabilności), czy nie warto w tej sprawie zabrać głosu

w toczącej się na forum strefy euro debacie? Czy nie lepiej wyprzedzić bieg spraw i wpływać już teraz na instytucjonalne rozwiązania wewnątrz Komisji, Parlamentu Europejskiego czy Rady, tak by stały się one korzystne i zapewniły formalne relacje między wyłaniającymi się instytucjami UGW a przyszłymi jej członkami. Tak sformalizowane relacje będą odróżniać te państwa od innych, nie zamierzających przystąpić do strefy euro albo nawet chcących z niej wyjść? Zapewnienie specjalnego, uprzywilejowanego statusu państw *pre-in* wobec UGW jest szczególnie ważne w kontekście dla nas niebezpiecznych propozycji, takich jak budżet strefy euro dla wspierania konwergencji i konkurencyjności. Może to również zatrzymać proces wyłaniania się równoległych, nieformalnych struktur UGW (takich, jakimi były z początku szczyty strefy euro czy europejska unia bankowa), które funkcjonują *de facto* obok systemu wspólnotowego.

Integracją europejską rządzi swoisty determinizm ekonomiczny o fundamentalnych konsekwencjach politycznych, a powstająca pogłębiona i rzeczywista Unia Gospodarcza i Walutowa jest tego najlepszym przykładem. Kryzys strefy euro wymusza nowe transfery kompetencji i rozwiązania dotyczące kontroli demokratycznej tych posunięć. Obserwujemy więc długoterminowy proces tworzenia się wielopoziomowej unii państw narodowych, którą Jacques Delors nazywał *Federations des Etats nations*, o nowym zakresie kompetencji, o nowych rodzajach kontroli demokratycznej, zaczynając od strefy euro, a kończąc na kompletnej Unii Europejskiej, z pośrednimi kręgami integracji.

W bieżącym numerze „Nowej Europy” znajdą Państwo wszystkie elementy kluczowe dla określenia strategicznej pozycji i sekwencji działań, jakie Polska powinna rozważyć i podjąć, aby siła grawitacji przyciągająca nas do centrum Unii okazała się silniejsza od siły odśrodkowej wypychającej nas na jej peryferia.

Zapraszam do lektury „instytucjonalnego” numeru „Nowej Europy”. ■