



Unia Europejska *wobec kryzysu*

OKRYZYSACH MOŻNA PISAĆ W WIELORAKI SPOSÓB, A KAŻDY z nich ma odmienne oblicze. Od początku istnienia wspólnoty europejskiej kryzys był pewnym *modus vivendi*, a czasami odgrywał rolę hamulca albo – wręcz odwrotnie – stymulatora jej przeobrażeń. Tym razem jednak, coraz wyraźniej niż kiedykolwiek wcześniej, widoczne są uboczne, pozaekonomiczne, polityczne i ustrojowe aspekty kryzysu, który trawi zjednoczoną Europę, rzutując na jej przyszłość i jedność. Grozi on tym, że ambicje Unii Europejskiej zostaną zredukowane lub w najlepszym razie ograniczone do eurostrefy.

Kryzys osłabia Unię na co najmniej pięć sposobów:

Po pierwsze z niepokojem obserwujemy narodziny dwojakiej solidarności państw Unii: innej dla państw należących do strefy euro, innej dla tych spoza niej. Kryzys zadłużenia państw i banków dotyka wszystkich krajów unijnych, a nie tylko siedemnastu członków strefy euro, przenosząc się na całą Unię poprzez mechanizmy jednolitego rynku unijnego, swobodę przepływu towarów, usług i kapitału. Banki w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nienależących do strefy euro, są w dużym stopniu (w Polsce w ok. 70 procentach) w posiadaniu instytucji finansowych z tej strefy. Oznacza to, że impulsy kryzysowe są przenoszone bezpośrednio, nie tylko poprzez handel. Budżet Unii,

stanowiący 1 procent jej PKB, jest pod pretekstem kryzysu poddawany presji redukcyjnej przez unijny „klub skąpców”. Jednocześnie szerokim strumieniem płyną środki w wysokości 3–5 procent PKB na programy ratunkowe, zarezerwowane tylko dla strefy euro. Pomoc ta, jeśli zaliczymy do niej działania Europejskiego Banku Centralnego, sięga nawet 30 procent PKB. Niepokojące i coraz głośniejsze stają się nawoływania do stworzenia „zdolności fiskalnej” strefy euro, czyli odrębnego budżetu.

Po drugie jesteśmy świadkami stosowania podwójnych standardów i warunków makroekonomicznych wobec państw członkowskich UE: inaczej traktowane są duże i małe państwa, te ze strefy euro i te spoza niej. Jednym za niewielkie naruszenia rygorów makroekonomicznych grozi się zabranieniem europejskich środków, a innym, nawet w przypadku dużego ich przekroczenia, przyznaje szczodłą pomoc. Pamiętajmy o różnicach w traktowaniu problemów gospodarczych Węgier i Hiszpanii w 2012 roku, gdy Węgom grozono zawieszeniem funduszy spójności, a Hiszpanii udzielono wsparcia.

Po trzecie w warunkach kryzysu Europa dwóch prędkości nie tylko staje się faktem, ale coraz częściej znajduje polityczną aprobatę. Dotychczasowi obrońcy jedności europejskiej milkną. Zagraża to integralności Unii, a krajom, takim jak Polska, grozi relegowaniem do drugiego kręgu integracji. Pod wpływem również rosnącego eurosceptycyzmu w państwach, takich jak Wielka Brytania, pojawiają się propozycje, aby Unię Europejską ograniczyć do strefy euro, a tę w obecnym kształcie – z jej 28 członkami, w tym 11 spoza UGW – przekształcić we Wspólny Obszar Gospodarczy z osobnymi instytucjami. To radykalne i na szczęście mniejszościowe pomysły, ale ujawniają one niebezpieczną tendencję do postrzegania integracji na dwóch poziomach: rynku wewnętrznego oraz wspólnej waluty.

Po czwarte erozji ulega wspólnotowa metoda podejmowania decyzji, oparta na Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim. Międzyrządowy pakt fiskalny i decyzje Rady dotyczące strefy Schengen są tego

dobitnym przykładem. Metoda międzyrządowa *vide* rosnąca rola Rady i narodowe egoizmy w coraz większym stopniu biorą górę nad wspólnymi mechanizmami europejskimi.

Po piąte w związku z kryzysem pozycja Unii na scenie międzynarodowej słabnie. Nie może się to nie odbić negatywnie na polityce sąsiedztwa Unii, w tym na tak ważnym Partnerstwie Wschodnim. Co więcej, gdyby jakieś państwo wyszło z Unii (lub choćby tylko ze strefy euro), Europa mogłaby stanąć wobec poważnego geostrategicznego wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, co nie byłoby bynajmniej obojętne dla Polski.

Jak zatem mierzyć te wtórne, polityczne szkody dla europejskiego projektu? Jaki jest koszt kurczącej się Europy albo Europy połowicznej? Gospodarczą miarą są setki miliardów euro. Politycznie – to zagrożenie dla integralności konstrukcji europejskiej, a przecież to właśnie było celem wysiłków państw Europy Wschodniej i Centralnej wychodzących z komunizmu, zaś Europie Zachodniej idea ta przyświecała przez lata budowania bezpieczeństwa i dobrobytu po nieszczęściach wojny. To także zagrożenie dla trwałości reunifikacji kontynentu i regres, gdy chodzi o proces stopniowego znoszenia jałtańskiego podziału Europy.

Przeciwstawiając się tendencjom, które wyzwala kryzys, należy bronić rozwiązań służących całej Unii, a nie tylko jej części.

Reformy podejmowane na poziomie strefy euro powinny być przejrzyste, w proponowanych rozwiązaniach trzeba w maksymalnym stopniu uwzględniać wszystkie państwa Unii. Nas, przyszłych kandydatów do eurostrefy – a tak naprawdę już jej członków, choć z odroczeniem czasowym – należy traktować na równi z jej aktualnymi, pełnymi członkami. Negocjacje związane z projektem unii bankowej i rolą Europejskiego Banku Centralnego w systemie wspólnego nadzoru pokazują, jak niełatwo jest powtórnie otworzyć raz już ustanowione mechanizmy i instytucje strefy euro. To trudne, nawet gdy stawką jest integralność Unii, jednolitego rynku i równość państw członkowskich. Dlatego konieczne jest pozostawianie otwartych „furtek”

umożliwiających państwom spoza strefy euro (jeśli tego zechcą) udział w nowo wdrażanych mechanizmach, i to na równych prawach. Zapobiegnie to oddalaniu się państw strefy euro od tych, które – na razie – pozostają poza nią.

Z kolei wdrażane rozwiązania antykryzysowe, dotyczące reform związanych ze wzmocnieniem konwergencji ekonomicznej wewnątrz strefy euro, powinny objąć tzw. państwa „pre-in”, czyli przyszłych członków strefy euro, również dlatego, aby potwierdzić długofalową strategię procesu rozszerzania unii walutowej i wzmocnić jej wiarygodność. Dotyczy to w szczególności nowej propozycji budżetu dla strefy euro, tzw. zdolności fiskalnej. W dłuższej perspektywie czasowej tak skonstruowany budżet ma stać się docelowo potężnym amortyzatorem wstrząsów gospodarczych, a w krótkim okresie może – w formie Instrumentu dla Konwergencji i Konkurencji proponowanego przez Komisję Europejską – ułatwiać trudny proces reform strukturalnych, służących spełnieniu kryteriów członkostwa strefy euro przez tych, którzy już do niej należą. Ale przecież podobne reformy, których celem byłoby zmniejszanie różnic makroekonomicznych, spełnienie kryteriów członkostwa w UGW oraz wzmocnienie konkurencyjności, są konieczne również w państwach, które dopiero aspirują do przystąpienia do strefy euro. Wręcz wskazane byłoby, aby Unia przyznawała środki na proces przygotowawczy. Najlepszym rozwiązaniem byłoby umożliwienie wspomnianym przyszłym członkom unii walutowej udziału w owej tworzonej „zdolności fiskalnej”, czyli do budżetu strefy euro. Alternatywą byłoby symetryczne utworzenie kolejnego, trzeciego już filaru unijnego budżetu, przeznaczzonego właśnie na zwiększanie konwergencji z państwami unii walutowej, umożliwiając i ułatwiając kandydatom przystąpienie do strefy euro.

Taka strategia wymaga jednocześnie od Polski poważnych przygotowań do spełnienia kryteriów członkostwa w strefie euro. Pytanie brzmi bowiem „kiedy”, a nie „czy”. Jak ujął to Norman Davies, Polska chce być w głównym nurcie integracji, czyli w strefie euro, bo zna

historię. Argumenty za przystąpieniem do Unii Gospodarczej i Walutowej dotyczą przecież nie tylko gospodarki, ale również kwestii geopolitycznych, politycznych oraz instytucjonalnych.

Zintensyfikowanie współpracy w strefie euro oraz skupienie uwagi jej członków na utrzymaniu stabilności Unii Gospodarczej i Walutowej grozi utworzeniem „szarej strefy” na jej obrzeżach. W ten sposób znacznie przecież szersza Unia Europejska zostanie sprowadzona zaledwie do obszaru wspólnego handlu zintegrowanego ze światowymi rynkami. W miarę przystępowania do Unii kolejnych państw może w konsekwencji dojść do stopniowego porzucania modelu równoległego procesu rozszerzania i pogłębiania, który dotąd dominował. Tę tendencję mogą tylko wzmacniać postulaty Wielkiej Brytanii, żądającej renegotjacji zasad swojego członkostwa oraz obniżenia ambitnych celów integracji europejskiej. Pójście w tym kierunku – choć być może do zaakceptowania dla państw, takich jak Dania czy Szwecja – osłabi szeroko rozumianą solidarność Unii, również wobec jej zewnętrznych partnerów.

Niewłączenie się w pełni w dominujący obecnie nurt integracji europejskiej, który charakteryzuje się zwłaszcza gruntownym pogłębieniem koordynacji i zarządzania gospodarczego w strefie euro, grozi wykluczeniem państw spoza UGW z głównych kręgów decyzyjnych, rozstrzygających o kierunku przyszłych zmian w Europie. Choć zapewnienie przez pakt fiskalny uczestnictwa państw „pre-in” w Szczytach Strefy Euro jest dobrym sygnałem, to jednak taka forma udziału może okazać się dla nich niewystarczająca, by zapewnić im odpowiedni wpływ na kształtujące się nowe wymiary integracji. Wraz z rosnącą świadomością współzależności w ramach strefy euro mogą pojawić się tendencje do marginalizowania państw pozostających poza nią, nie tylko w obszarach związanych z zarządzaniem gospodarczym, ale także w innych, takich jak polityka zagraniczna.

Zwiększający się w skutek kryzysu dystans pomiędzy strefą euro a resztą Unii grozi pęknięciem instytucjonalnym. Mnożą się i zyskują coraz bardziej na popularności propozycje odseparowania

przedstawiciele strefy euro od pozostałych członków UE w instytucjach o charakterze fundamentalnie wspólnotowym: w Komisji Europejskiej (Komisarz ds. strefy euro) czy w Parlamencie Europejskim (propozycje komisji dla europosłów strefy euro, a także osobnego parlamentu), czy wręcz propozycja stworzenia „rządu gospodarczego” strefy euro. Rozłam ten jest coraz bardziej widoczny w Radzie: chociażby w tzw. nowej architekturze zarządzania gospodarczego, skupionej na strefie euro, również w procedurach głosowania ograniczonych tylko do ją reprezentujących państw. Nie bierze się w wystarczającym stopniu pod uwagę reperkusji, jakie niestabilność w strefie euro wywołuje u pozostałych członków Unii. Świadczy to o ograniczonej wrażliwości na problemy gospodarcze państw nienależących do UGW. Ten brak empatii ujawnia się również w sprzeciwie wobec ewentualnego utworzenia funduszu naprawczego dla sektora finansowego w ramach unii bankowej na państwa spoza strefy euro, nawet jeśli te zdecydowały się przystąpić do mechanizmu wspólnego nadzoru.

Na fali kryzysu obecni członkowie strefy euro wydają się więc coraz wyraźniej tworzyć centrum grawitacyjne Unii Europejskiej. Siłę odśrodkową zwiększającą dystans pomiędzy państwami wspólnej waluty a „resztą” dodatkowo wzmacniają brytyjskie postulaty renegotjacji członkostwa. Z kolei propozycje, takie jak projekt „zdolności fiskalnej”, są dzwonkiem alarmowym dla grupy państw, które – podobnie jak Polska – widzą niebezpieczeństwo oderwania się od peletonu Unii Europejskiej państw strefy euro jako swojego rodzaju „grupy ucieczkowej”. Stawia to członków Unii spoza UGW w trudnej sytuacji, zdaje się ciążyć na nich obowiązek udowodnienia czy upomnienia się o *raison d'être* zjednoczonej Europy, a także obrony swoich interesów w ramach wspólnoty. Argumenty geopolityczne, ideowe czy nawet cywilizacyjne coraz częściej przestają być brane pod uwagę w sytuacji przedłużającego się, ale przecież nie wiecznego, kryzysu. Domagając się, by przeobrażająca się strefa euro nie zapomniała o pozostawieniu dla nas lin cumowniczych, czy deklarując, tak jak Litwa czy Łotwa, chęć przyjęcia

wspólnej waluty, zwiększamy siłę przyciągania nas do głównego nurtu integracji europejskiej i osłabiamy efekt wykluczenia.

Kryzys grozi zatem konsekwencjami geopolitycznymi. Może pośrednio wyrzucić kraje peryferyjne bądź maruderów poza główny nurt integracji i pozostawić w zewnętrznym kręgu czy wręcz w szarej strefie o obniżonym poziomie bezpieczeństwa gospodarczego i politycznego.

Mówiąc więc o kryzysie w Europie, nie możemy zapominać o jego szerszym kontekście, o często nieprzewidzianych i daleko idących konsekwencjach. Wyostrzył on istniejące już od dawna, choć dotychczas nie ujawniane podziały i zmusił do zastanowienia się nad tym, co spaja Europę, na jakich fundamentach, na podstawie jakich wartości oraz zgodnie z jakim modelem gospodarczo-społecznym chcemy dalej kształtować projekt europejski, jednocześnie nie tracąc z oczu wyzwań związanych z przemianami na poziomie światowym.

Zapraszam Państwa do lektury „kryzysowego” numeru „Nowej Europy”. ■