

## Nad Europę nadciąga nowa burza



### **TOMASZ F. KRAWCZYK**

Ekspert Centrum Europejskiego Natolin,  
redaktor merytoryczny periodyku „Nowa Europa.  
Przegląd Natoliński”

### **UE dojrzała do zasadniczej przebudowy. Polska, choć może na tych zmianach dużo stracić, nawet nie wyraża swojego zdania**

Europejska opinia publiczna płynnie przeniosła swoją uwagę z kryzysu greckiego na kryzys uchodźczy, który osiągnął apogeum krótko po rozwiązaniu problemów z bieżącą obsługą długów państwa greckiego. W Polsce niestety nie dostrzeżono, że w tle tych wydarzeń dojrzewa tymczasem proces znacznie ważniejszy, o zasadniczych konsekwencjach dla naszego kraju: kolejna przebudowa Unii Europejskiej.

#### **Koncepcje przebudowy**

W trakcie greckiego kryzysu, zarówno wśród europejskich polityków (przede wszystkim we Francji i w Niemczech), jak i wśród rozmaitych ekspertów kształtowała się opinia, że strefa euro, a w konsekwencji cała Unia Europejska, wymaga kolejnej zasadniczej reformy. Pomimo daleko idących zmian instytucjonalno-prawnych, do jakich doszło w latach 2011–2014 (m.in. stworzenie semestru europejskiego, funduszu ratunkowego ESM, jednolitego nadzoru bankowego SSM i unii bankowej), uznano, że problemy związane z płynnością Grecji pokazują, iż należy

rządzenie strefą euro usprawnić. I tak, oprócz brytyjskich propozycji na reformę Wspólnoty, które są przedstawiane jako warunek pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE, pojawiło się też kilka innych pomysłów. Pomijam tutaj propozycje z tzw. raportu czterech przewodniczących, bo to państwa pozostają realnymi inicjatorami reform.

Pierwszą koncepcję zaproponował prezydent Francji, François Hollande. Postuluje on powołanie oddzielnego parlamentu dla przedstawicieli państw strefy euro, stworzenie przez te państwa własnego budżetu i powołanie swego rodzaju „rządu gospodarczego” dla unii walutowej. Hollande podkreślił, że szczegóły pakietu reform są przygotowywane w ścisłej współpracy z Berlinem i zostaną przedstawione jesienią tego roku.

Autorem drugiego pomysłu jest niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble. Postuluje, jak wcześniej Herman Van Rompuy (poprzednik Donalda Tuska na stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej), powołanie oddzielnego budżetu dla krajów unii walutowej. Budżet

strefy euro miałyby dysponować środkami, które pochodzą z krajowych wpływów z podatku obrotowego lub dochodowego (kraje członkowskie przekazywałyby określony procent wpływów do wspólnego budżetu). Budżetem dysponowałby oddzielnie powołany europejski minister finansów.

Trzecia koncepcja również pochodzi od Schäuble, który przy innej okazji zaproponował, aby rozgranaczyć polityczną aktywność Komisji Europejskiej, taką jak na przykład udział w negocjacjach z Grecją, od roli strażnika traktatów. Należy, jego zdaniem, wyprowadzić przedmiotowe kompetencje KE do niezależnych agencji unijnych, które byłyby wzorowane na niemieckim federalnym urzędzie antymonopolowym. Schäuble wspiera tym samym pomysł obecnego przewodniczącego Komisji Europejskiej, aby uczynić ją instytucją bardziej polityczną niż technokratyczno-urzędniczą. Jean-Claude Juncker jednak, inaczej niż Schäuble, chciałby przy tym zachować obecne kompetencje Komisji Europejskiej.

Wreszcie, wraca też podnoszony już wielokrotnie pomysł powołania drugiej izby Parlamentu Europejskiego lub oddzielnego parlamentu dla krajów strefy euro. Niestety, swego czasu rozwiązanie to poparł również ówczesny minister spraw zagranicznych RP, Radosław Sikorski.

### **Poważne konsekwencje**

Można powiedzieć – nic nowego. Wszystkie powyższe propozycje (poza koncepcją zmiany kompetencji KE i stworzenia nowych unijnych agencji) od początku kryzysu były przez europejskich polityków wielokrotnie prezentowane, jako recepty na sprawniejsze funkcjonowanie strefy euro.

Tym razem jednak dyskusja na temat zmian nie ograniczy się do festiwalu pomysłów, ale będzie miała swoje konsekwencje w jesiennej debacie instytucjonalnej wokół reform traktatowych Unii Europejskiej. Asumptem do dyskusji jest zarówno zdziwienie niektórych europejskich polityków, że projekt „coraz głębiej integrującej się Unii” (*ever closer union*) może się nie powieść, jak i brytyjskie żądanie głębokiej reformy traktatów, która ma być warunkiem pozytywnej rekomendacji premiera Camerona dla Brytyjczyków podczas referendum na temat pozostania w UE w 2017 roku.

**W trakcie greckiego kryzysu kształtowała się opinia, że strefa euro, a w konsekwencji cała Unia Europejska, wymaga zasadniczej reformy**

Oczekiwania obu stron tej debaty tylko pozornie są przeciwstawne. Propozycje strony francuskiej i niemieckiej, a także instytucji unijnych, skupiają się na pogłębieniu integracji w strefie euro. Z kolei pomysły Brytyjczyków, którzy chcą cofnięcia lub uporządkowania kompetencji UE, mogą obejmować w zasadzie tylko państwa niebędące członkami unii walutowej. Co więcej, brytyjskie żądanie reformy traktatów jest na rękę autorom wymienionych wyżej propozycji, których realizacja nie jest przecież możliwa bez poważnych zmian traktatowych. Niemieccy politycy w czasie kryzysu strefy euro wielokrotnie musieli się tłumaczyć ze swo-

ich decyzji przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym w Karlsruhe (np. w sprawie powołania i funkcjonowania Europejskiego Mechanizmu Stabilności). Dotychczas sędziowie zawsze ostatecznie uznawali zgodność mechanizmów antykryzysowych z ustawą zasadniczą Niemiec. Z każdym kolejnym wyrokiem jednak wątpliwości i zniecierpliwienie brakiem szacunku polityków europejskich dla reguł prawnych – narastają. Wydaje się zatem, że tym razem, nie chcąc ryzykować kolejnego sporu z cieszącym się ogromnym autorytetem społecznym trybunałem, niemieccy politycy będą gotowi do zmian traktatowych.

### **Uderzenie w „nowych” członków**

Każdy z prezentowanych przez przedstawicieli państw strefy euro postulatów zdecydowanie osłabia wpływy państw spoza unii walutowej. Dotyczy to, w przypadku nowych krajów członkowskich, także ewentualnego wyprowadzenia kompetencji KE do nowych unijnych agencji, o czym świadczy chociażby liczba pochodzących z tych państw dyrektorów i wicedyrektorów generalnych, mających wpływ na żywotne interesy UE i państw członkowskich, oraz innych urzędników wysokiego szczebla. Wpływ krajów strefy euro już jest nieproporcjonalnie duży, a po reformach będzie jeszcze większy. Będziemy mieli do czynienia nie tylko z asymetrycznym rozwojem instytucjonalnym wewnątrz UE i dalszym umocnieniem kręgów integracji, ale również ze zdecydowanym rozwodnieniem Wspólnoty, w której „pływa” instytucjonalnie, finansowo i prawnie skonsolidowana wyspa unii walutowej.

Powołanie drugiego parlamentu może sprowadzić rolę i wpływ Parlamentu Eu-

ropejskiego do poziomu zgromadzenia parlamentarnego Rady Europy. Powołanie zaś rządu gospodarczego strefy euro i wprowadzenie niektórych kompetencji z KE zagraża jej roli integratora i pomostu pomiędzy nowymi i starymi członkami. Zarówno dzięki Parlamentowi, jak i dzięki Komisji w ostatnich latach wielokrotnie udało się odwrócić lub złagodzić niekorzystne dla Polski decyzje przywódców europejskich.

Utworzenie nowego budżetu będzie mieć oczywiste konsekwencje w postaci zmniejszenia wpłat z państw strefy euro do ogólnego budżetu Unii. Będzie to miało dla Polski duże znaczenie, ponieważ od następnej perspektywy finansowej UE będzie ona najprawdopodobniej płatnikiem netto.

Bez wpływu na jesienną debatę nie pozostanie także obecny kryzys uchodźczy, podczas którego wyraźnie widać trudności w utrzymaniu i tak już wątlej jedności europejskiej i w znalezieniu wspólnego stanowiska wszystkich państw unijnych. W obliczu kolejnego po finansowo-fiskalnym poważnego kryzysu UE znowu działa zbyt wolno. Już w kontekście kryzysu greckiego pojawiała się obawa, że projekt „coraz głębiej integrującej się Unii” może się nie powieść, a kryzys uchodźczy jeszcze ją zwielokrotnił. Unia Europejska trzęsie się dzisiaj w swych podstawach, trudno się więc dziwić, że – szczególnie niemieccy – politycy podnoszą argument, iż należy na nowo uporządkować relacje pomiędzy strefą euro a pozostałymi państwami członkowskimi. Jednocześnie dla każdego jest chyba oczywiste, że pozycja krajów pozostających poza unią walutową zostałaby w takim wypadku osłabiona.

## Zreorganizować polską politykę europejską

Zastępcza debata publiczna wokół członkostwa Polski w strefie euro i skupianie się na greckiej tragedii oraz amatorskie wręcz zachowanie w sprawie kryzysu uchodźczego spowodowały, że po raz kolejny ważna europejska debata toczy się bez podmiotowego pomysłu na przyszłość Unii ze strony naszego kraju. Zadanie, które czeka naszą dyplomację europejską po jesiennych wyborach parlamentarnych, jest niezwykle trudne. Wobec ogromu wyzwań, jakie stoją przed Polską, należy się tu i teraz zastanowić nad nową strukturą polskiej polityki europejskiej.

### **Wpływ krajów strefy euro już jest nieproporcjonalnie duży, a po reformach będzie jeszcze większy**

Niestety, ambicje Radosława Sikorskiego doprowadziły do likwidacji diamentu polskiej dyplomacji, jakim był Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). Zbudowanie – w krótkim czasie – tak ogromnego zasobu eksperckiego jest niemożliwe. Istnieje jednak pośrednie rozwiązanie, które można z czasem dopracować i rozbudować, a mianowicie powołanie oddzielnego ministerstwa do spraw członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Obecnie ministrem właściwym w tej dziedzinie jest minister spraw zagranicznych, choć w istocie to nie on, ale sekretarz stanu ds. europejskich (który od czasu Piotra Serafina jest jednocześnie

pełnomocnikiem Prezesa Rady Ministrów ds. koordynacji udziału Prezesa Rady Ministrów w spotkaniach Rady Europejskiej), odpowiada za polską politykę europejską.

Powołanie oddzielnego ministerstwa nie oznacza konieczności zbudowania tej instytucji od podstaw. Jej rdzeń tworzyłyby istniejące obecnie w MSZ dwa departamenty: Komitetu Spraw Europejskich i Ekonomiczny Unii Europejskiej.

Powierzenie polskiej polityki europejskiej tzw. konstytucyjnemu ministrowi miałoby trzy ważne zalety. Po pierwsze, dajemy naszym partnerom w Unii Europejskiej wyraźny sygnał, że doceniamy wagę naszego członkostwa w Unii i stojących przed nią wyzwań. Po drugie, minister ds. UE, który z jednej strony ma silny mandat polityczny i zaufanie premiera, a z drugiej jest doświadczonym politykiem europejskim, będzie w tym ważnym okresie miał możliwość skoordynowania interesów poszczególnych resortów, tak aby tworzyły na zewnątrz spójną politykę europejską Rzeczypospolitej. Po trzecie, w dalszej perspektywie będzie można zbudować urząd, który przywróci profesjonalizm działania w sprawach europejskich, jakim Polska wykazywała się w czasach funkcjonowania UKIE. Należy też pamiętać, że polityka europejska działa na styku polityki wewnętrznej i zewnętrznej, i realizuje się ją inaczej niż tradycyjną politykę zagraniczną.

Stworzenie takiego ministerstwa w perspektywie roku wydaje się niemożliwe. Dlatego też należy się od nowego premiera bezwzględnie domagać powołania w nadzwyczajnie pilnym trybie, najlepiej jednocześnie z zaprzysiężeniem nowego rządu, sekretarza stanu ds. europejskich. Polski nie stać nawet na dzień zwłoki w tej sprawie – sekretarz objąłby bowiem urząd już w trakcie intensywnej

debaty o przyszłym kształcie Unii Europejskiej. Żywotne interesy naszego kraju oraz jego bezpieczny rozwój będą zapewnione tylko pod warunkiem, że będziemy w tej debacie występować z podmiotowym i dobrze przygotowanym stanowiskiem.

### Zadania dla nowego rządu

Na początek nowy minister (sekretarz stanu) powinien zaproponować odejście od obecnej w debacie wokół zmian w UE dychotomii, to jest podziału reform na dotyczące państw strefy euro i na odnoszące się do pozostałych państw. Inne podejście do tej kwestii jest możliwe i Polska powinna być jego *spiritus movens*. Reformy traktatowe powinny dotyczyć wszystkich członków Unii Walutowej i Gospodarczej (czyli wszystkich państw UE poza Wielką Brytanią, Danią i Szwecją) i wzorować się na rozwiązaniu zastosowanym w unii bankowej, w której kraje spoza unii walutowej mogą uczestniczyć na tych samych prawach, co państwa strefy euro, posiadając ponadto w sensie faktycznym blokujące weto. W razie niezgody na daną decyzję mogą zagrozić wyjściem z unii bankowej. Skutki takiego odejścia, szczególnie w przypadku tak dużego kraju jak Polska, byłyby niekorzystne dla Niemiec, które szukają alternatywnych partnerów do tzw. osi łańciskowej (Francja, Włochy, Hiszpania i Portugalia).

Oznaczałoby to w praktyce możliwość selektywnego uczestnictwa w niektórych projektach integracyjnych, na innych niż dotychczas zasadach. Ze strony Polski wymagałoby to jednak ponownego przemyślenia absurdalnej wręcz decyzji o nieuczestniczeniu w projekcie unii bankowej.

Rozpoczynająca się właśnie dyskusja o przyszłym kształcie Unii Europejskiej będzie dla Polski ogromnym wysiłkiem politycznym i analitycznym. Co więcej, pozostaje nam bardzo niewiele czasu na przygotowanie, a następnie wprowadzenie naszych postulatów i pomysłów do europejskiej debaty.

Jednak doświadczenia lat 2006–2007 pokazują, że jest to możliwe. Udało nam się wówczas zasadniczo wpłynąć na treść deklaracji berlińskiej, zaproponować własny system głosowania w Unii Europejskiej (tzw. system pierwiastkowy), znacznie bardziej demokratyczny niż system podwójnej większości, a ostatecznie także – odsunąć w czasie obowiązywanie tego ostatniego systemu.

Abyśmy jednak po wyborach mogli usiąść do dyskusji z naszymi europejskimi partnerami, już teraz zarówno środowisko analityczne i dziennikarskie, jak i partie ubiegające się o możliwość tworzenia przyszłego rządu, muszą rozpocząć poważną debatę o tym, jaki ma być – zdaniem Polski – przyszły kształt Unii Europejskiej.