

Marek Grela

Unia Europejska w okresie zmian : co z kryzysu wynika dla Polski

Zarządzanie Publiczne nr 21 (3), 27-42

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Grela

Unia Europejska w okresie zmian. Co z kryzysu wynika dla Polski

Autor – dyplomata i ekonomista – analizuje problemy Unii Europejskiej ostatnich lat, związane ze zmianami w gospodarce światowej – z globalizacją i pojawieniem się nowych ośrodków wpływów ekonomicznych. Kryzys w UE, a zwłaszcza w strefie euro ma charakter strukturalny. Związany jest z osłabieniem konkurencyjności większości krajów europejskich, problemami demograficznymi i różnicami interesów politycznych. Integracja europejska znajduje się w punkcie zwrotnym. Autor stara się odpowiedzieć na pytanie – co z obecnej sytuacji w UE wynika dla Polski. Wskazuje na dotychczasowe osiągnięcia naszego kraju oraz na słabości w polskiej polityce wewnętrznej i europejskiej. Podejmuje również sprawę przystąpienia Polski do strefy euro i wiąże to ze zdolnością do przeprowadzenia reform strukturalnych sprzyjających innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, integracja europejska, euro, polska polityka zagraniczna, fundusze strukturalne.

1. Uwagi wstępne

Ostatnie lata to najtrudniejszy okres w historii Unii Europejskiej od podpisania Traktatów Rzymskich w 1957 r. Skala problemów i trudności z ich rozwiązaniem świadczą o tym, że projekt europejski znajduje się w punkcie zwrotnym. Jak Unia Europejska radziła sobie z kłopotami w przeszłości i czy te doświadczenia mogą być przydatne obecnie? Jakie są źródła aktualnych problemów? Dlaczego trudno jest o porozumienie w gronie państw członkowskich? W jakim kierunku zmierza Unia? I wreszcie – jakie wnioski płyną z obecnej sytuacji dla Polski, niemal dziesięć lat od naszego przystąpienia do Wspólnoty?

Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania jest przedmiotem niniejszego artykułu. Został on oparty na wystąpieniu autora „Polska w niestabilnym otoczeniu – uwagi o kryzysie z perspektywy Brukseli” i dyskusji podczas seminarium prowadzonym przez prof. Jerzego Hausnera pt. „Dobre Rządzenie” w dniu 24 października-

ka 2012 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Niektóre wątki rozwinięto oraz uzupełniono o kwestie, które pojawiły się na porządku dziennym polityki europejskiej w ostatnim czasie. W celu lepszego zrozumienia obecnych problemów Unii zarysowano też tło historyczne dotyczące wcześniejszych trudności na drodze integracji europejskiej oraz sposobów dochodzenia do kompromisowych uzgodnień.

Artykuł został napisany z perspektywy doświadczeń pracy autora w Brukseli (2002–2012) – dyplomaty i ekonomisty, uczestnika finału rokowań akcesyjnych i ambasadora, pierwszego stałego przedstawiciela RP w Unii Europejskiej, a następnie przez szereg lat wyższego rangą urzędnika instytucji unijnych. Tekst ten stanowi głos w dyskusji o kryzysie w UE i o płynących z niego wnioskach dla Polski. Autor pragnie podkreślić, że prezentuje wyłącznie swój punkt widzenia. Artykuł jest adresowany do szerszego grona czytelników, nie tylko do specjalistów interesujących się sprawami europejskiej integracji gospodarczej. Dlatego autor starał się przedstawić opinie językiem okrojonym z nadmiaru technicznej terminologii, w możliwie prosty, miejscami kolokwialny sposób.

Marek Grela – dr hab., były ambasador RP przy Unii Europejskiej (2002–2006) oraz były dyrektor w Radzie Unii Europejskiej i w Europejskiej Służbie Dyplomatycznej – EEAS (2006–2012); obecnie konsultant ds. europejskich oraz współpracownik polskich i zagranicznych ośrodków studiów międzynarodowych.

2. Kultura kompromisu

Kultura kompromisu to istota funkcjonowania Unii Europejskiej. Jej rozwój znaczący jest rozwiązywaniem problemów związanych z procesem integracji – unikatowego co do skali i trudnego przedsięwzięcia, które zapewniło Europie pokój, stabilność, rozwój gospodarczy i awans cywilizacyjny słabiej rozwiniętych regionów oraz stworzyło atrakcyjny, choć kosztowny model społeczny. Projekt integracji zrodził się w warunkach szczególnych – doświadczeń II wojny światowej i przekonania, że przyszłość Europy powinna opierać się na budowie wspólnoty interesów i współzależności państw. Droga od utworzonej w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) oraz powołanej przez sześć państw w Rzymie w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) do dzisiejszej Unii Europejskiej (UE) liczącej 28 członków z jednolitym rynkiem 500 mln konsumentów i unią monetarno-gospodarczą, z prawem do swobody podróży, podejmowania pracy i osiedlania się w wybranym kraju Unii, z jednolitą reprezentacją w międzynarodowych negocjacjach handlowych, z ustawodawstwem umożliwiającym swobodę konkurencji, ochronę praw konsumentów, wysokich standardów jakości żywności, prawa pracy, ochrony środowiska naturalnego, koordynacji polityki zagranicznej itd. unaczynia, jak wysoki poziom zaawansowania osiągnęła współpraca między państwami europejskimi. Przede wszystkim uświadamia skalę podjętego wysiłku, by rozwiązać problemy natury technicznej, ekonomicznej i politycznej na kolejnych etapach realizacji tego projektu¹.

Zdobyte przez pięć dekad doświadczenie w „zarządzaniu kryzysowym” i rozwiązywaniu spraw trudnych skłania niekiedy do twierdzenia, że Unia rozwija się od kryzysu do kryzysu, a z każdego wychodzi wzmocniona. Teza o „wzmacniającej” roli kryzysów jest przesadna. Kierując się tą logiką, można by twierdzić, że im głębszy kryzys, tym ściślejsza będzie integracja i związane z nią korzyści. Praktyka nie potwierdza tej tezy. Faktem jest, że każdy poważny kryzys mobilizował do korekty popełnionych

błędów oraz do działań i reform, których zapewne wcześniej by nie podjęto. Unia Europejska ma duże, zdobywane przez lata doświadczenie i „mechanikę instytucjonalną” – jak określił tzw. metodę wspólnotową były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors – by kojarzyć zróżnicowane interesy suwerennych państw i poszukiwać wspólnego mianownika, który niekoniecznie musi być najmniejszy.

W Unii Europejskiej wykształciła się kultura kompromisu. Zwłaszcza w sprawach ważnych istnieje duża zdolność mobilizacji do wspólnego poszukiwania rozwiązań. Utrwaliło się przekonanie, że elastyczność w negocjacjach popłaca i pozwala liczyć na wsparcie partnerów w przyszłości w innych sprawach. Praktyka bywa jednak zróżnicowana. Każde zagadnienie jest rozpatrywane indywidualnie. Istnieje grupa krajów niechętna poszerzaniu kompetencji Unii i nadmiernej rozbudowie regulacji. Z kolei państwa słabiej rozwinięte i o mniejszym doświadczeniu w Unii obawiają się o koszty realizacji inicjatyw. Niekiedy nie są przygotowane do podejmowania nowych zobowiązań. Argumentują wtedy, że dana sprawa jest przedwczesna. Istnieje i druga strona medalu. Kompromisy, zwłaszcza w trudnych sprawach, często są pozbawione istotnej treści. Tak się zakończyły kilka lat temu negocjacje w sprawie liberalizacji rynku usług (tzw. dyrektywy usługowej Bolkesteina), którym towarzyszyła równoległa debata w mediach Europy Zachodniej o zagrożeniach ze strony „polskiego hydraulika” i „litewskiego kierowcy”.

W sprawach ważnych i politycznie czułych wybiera się drogę poszukiwania rozwiązań możliwych do przyjęcia przez wszystkich partnerów, a po procedurę głosowania większościowego sięga się rzadko. Obowiązuje niepisana zasada, aby unikać spychania jakiegokolwiek państwa „do narożnika” i by nawet w trudnej sytuacji umożliwić mu wyjście z twarzą. Towarzyszą temu różne formy kontaktów sprzyjające dyskretnemu usuwaniu przeszkód w negocjacjach. Koncentrują się one w COREPER (Rada Stałych Przedstawicieli – Ambasadorów w Brukseli), będącym głównym motorem procesu decyzyjnego w Unii. COREPER – określane niekiedy jako „fascynująca instytucja działająca za szczelnie zamkniętymi drzwiami”, o której mało kto słyszał poza Brukselą, wypracowu-

¹ Na temat historii integracji europejskiej zob. np. Nugent 2006.

je projekty porozumień aprobowane później przez ministrów lub szefów rządów (Peterson, Bomberg 1999, s. 36).

Negocjacje rzadko toczą się na linii dane państwo–reszta Unii. Najczęściej są to negocjacje dwóch, trzech grup krajów reprezentujących podobne stanowisko.

Członkostwo w Unii nie jest grą o sumie zerowej. Nowoczesne społeczeństwa szczytą się, mimo różnych interesów, zdolnością budowania porozumienia i zawierania kompromisów w polityce międzynarodowej oraz w sprawach wewnętrznych. Dla niektórych państw członkowskich o krótkim stażu w Unii, a zwłaszcza o niedługich tradycjach demokratycznych, może to być pewnym problemem.

Tu dygresja o Polsce. Pojęcie kompromisu ma u nas – ciągle jeszcze – raczej wydźwięk negatywny: istnieje „zgniły” kompromis tożsamy z wyprzedają interesów, zdradą, słabością, uległością, przynależnością do „stronnictwa białej flagi” itp. Wynikająca zapewne z historii tradycja bezkompromisowości wywarła pewien wpływ na nasz debiut w Unii. Zaledwie rok po zakończonych negocjacjach akcesyjnych w Kopenhadze i kilka miesięcy przed uzyskaniem statusu pełnoprawnego członka, Polska wraz z Hiszpanią zawetowała w grudniu 2003 r. projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – rezultat prawie dwuletnich prac Konwentu Europejskiego, w którym uczestniczyli również przedstawiciele naszego kraju. Hasło „Nicea albo śmierć” było w Polsce politycznie zaraźliwe i połączyło ówczesny rząd z opozycją. Komisarz Komisji Europejskiej Günter Verheugen, znany z życzliwości dla Polski, zwracając się w tym czasie do polskiego grona w Brukseli, powiedział – zapewne pół żartem, pół serio – że „Unia Europejska jest po to, by przyjemnie żyć, a nie od razu umierać za jakiś tam traktat”. Dopuszczalne w tym konkretnym przypadku prawo weta (przy zmianach traktatów UE wymagana jest jednomyślność), z którego skorzystała Polska, ściągnęło na nas niechęć sporej grupy państw i instytucji europejskich, dla których postawa Polski miała dowodzić, że nasze członkostwo w Unii jest przedwczesne. Pogorszyły się wówczas nasze stosunki z Niemcami, którym zależało na zmianach traktatowych, i które były głównym rzecznikiem polskiego przystąpienia do UE.

Ponadto wyręczyliśmy kraje – całkiem liczną grupę na czele z Francją – które entuzjastami nowego traktatu nie były, ale wolały stać w cieniu i patrzeć, jak „wkładamy palce między drzwi i stajemy na linii ognia” – co zgrabnie i szczerze określił jeden z doświadczonych ambasadorów „starego” kraju Unii w Brukseli. Wkrótce Hiszpania zmieniła front, zostaliśmy sami, by zgodzić się za kilka miesięcy na przyjęcie, jak gdyby nigdy nic, proponowanych z niewielkimi korektami zmian w traktacie, który po kolejnych perypetiach (negatywnych wynikach referendum we Francji i w Holandii) przybrał formę Traktatu Lizbońskiego. Inny niefortunny moment nastąpił na przełomie lat 2006 i 2007, gdy Polska nie miała w Brukseli swego stałego przedstawiciela. Ówczesne władze – wyznające zasadę, że z Unią należy rozmawiać twardo i bez pośpiechu – przez kilka miesięcy nie były w stanie desygnować nowego ambasadora. Taka rzecz zdarzyła się w Unii po raz pierwszy.

Od dłuższego już czasu polscy politycy uczestniczący w negocjacjach na forum Rady Europejskiej i Rady Ministrów UE rozumieją, że zdolność wypracowania kompromisu jest motorem rozwoju Unii i jednocześnie sposobem budowania silnej pozycji narodowej, zależnej od zdolności szukania poparcia dla swego stanowiska, pozyskiwania sojuszników itp. W UE mamy wizerunek poważnego i konstruktywnego partnera. Jednak po kolejnych posiedzeniach często słyszymy wypowiediane publicznie słowa: „wywalczyliśmy”, „Polska zrealizowała wszystkie swoje postulaty”, „prowadziliśmy twarde negocjacje”, „zagroziliśmy wetem”, „należymy do głównych rozgrywających w Unii” itp. Można by wręcz wysnuć wniosek, że w unijnych negocjacjach z grona 28 państw jedynym wygranym jest Polska. Politycy mówią to, co elektorat chce usłyszeć.

3. Kilka słów o historii „unijnych kryzysów”

W Unii zawsze ścierały się różne interesy narodowe i rozmaite wizje integracji. Większość problemów, które były źródłem sporów i napięć, wynikało z różnicy zdań co do celów integracji, podziału kosztów, zasad funkcjonowania

poszczególnych polityk wspólnotowych. Trudne były też reformy instytucjonalne. Zmieniały one procedury podejmowania decyzji, zwiększały zakres uprawnień instytucji unijnych kosztem kompetencji krajowych itd.

Wśród spektakularnych sporów można wymienić „kryzys pustego krzesła” w 1965 r., kiedy Francja, wówczas najważniejszy kraj Wspólnoty Europejskiej, zawiesiła na kilka miesięcy swój udział w pracach Unii. Przywróciła go po uzgodnieniu nowych zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej i towarzyszących temu zmian proceduralnych w ramach tzw. kompromisu luksemburskiego (zob. Hayes-Renshaw, Wallace 2006, s. 263–268). Występowały też poważne napięcia związane z uzgadnianiem finansowania Unii, jak podczas szczytu w Edynburgu w 1992 r. czy zakończonych początkowym niepowodzeniem negocjacji w połowie 2005 r. w Brukseli w sprawie obowiązującego obecnie budżetu, nie wspominając już o trudnościach z ostatnich miesięcy przy uzgadnianiu budżetu na lata 2014–2020. Były nieudane referenda dotyczące ratyfikacji nowych traktatów, jak w przypadku Francji i Holandii w 2005 r., kiedy odrzucony został Traktat Konstytucyjny, który w zmodyfikowanej postaci – jako Traktat Lizboński – został podpisany w roku 2007. Zdarzały się też dramatyczne, czasem teatralne gesty – jak ten z okrzykiem Margaret Thatcher „żądam zwrotu moich pieniędzy!” na szczycie w Dublinie w 1979 r., domagającej się zmniejszenia brytyjskiej składki do wspólnego budżetu, co argumentowała niewielkimi korzyściami płynącymi dla tego kraju z utrzymywania kosztownej unijnej polityki rolnej.

Spory i trudności wewnętrzne są czymś naturalnym przy zróżnicowaniu narodowych interesów i obszernej materii spraw będącej przedmiotem kompetencji Unii Europejskiej. Od lat 70. Unia poszerzała się aż siedmiokrotnie – od 6 do 28 krajów w 2013 r. Statystyce umyka wydarzenie o wielkiej wadze jakościowej, jakim było zjednoczenie Niemiec, będące w istocie pierwszym rozszerzeniem Unii na Wschód i pierwszym krokiem na drodze do przełamania podziału Europy.

Każde rozszerzenie odciskało piętno na treści integracji. Przystąpienie Wielkiej Brytanii (1973) przyspieszyło budowę jednolitego rynku

europejskiego, czego ten kraj był zdecydowanym rzecznikiem, a ćwierć wieku później, w oparciu o brytyjsko-francuskie porozumienie z Saint Malo (1998), podjęta została unijna współpraca w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Rozszerzenie o państwa Półwyspu Iberyjskiego (1986) nadało znaczenie polityce spójności i wzmocniło komponent śródziemnomorski w polityce Unii oraz – ze względu na zbieżność interesów politycznych z Hiszpanią – umocniło pozycję Francji jako rzecznika interesów państw basenu Morza Śródziemnego. Z kolei przyłączenie krajów nordyckich (1995) wpłynęło na zwiększenie znaczenia spraw ochrony środowiska, kwestii klimatycznych, rozszerzenie demokratycznej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji europejskich, liberalizację handlu z krajami trzecimi czy na uczynienie z pomocy rozwojowej dla najbiedniejszych krajów świata jednego z ważnych aspektów działalności zewnętrznej Unii. Tzw. duże rozszerzenie o 10 krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej (2004) spowodowało wzrost znaczenia problematyki bezpieczeństwa energetycznego, polityki spójności, rynku usług oraz poszerzenia europejskiego rynku pracy. Ponadto UE silniej zaangażowała się w politykę wobec Rosji, Ukrainy i innych wschodnich sąsiadów.

4. Zmiany w świecie – od „eurosklerozy” po zjednoczenie Europy

Od przełomu lat 60. i 70. rosnący wpływ na integrację europejską miały zmiany zachodzące w świecie. Do tego momentu Wspólnota kierowała swoją uwagę „do wewnątrz”, skupiając się głównie na technicznych aspektach projektu europejskiego. Przemiany globalne wymagały nowej wizji politycznej i korekty priorytetów integracji.

Tak było po „szoku naftowym” w 1973 r., kiedy kraje OPEC wprowadziły embargo na ropę. Rozpoczęła się era drogiej energii. Europa weszła w długotrwałą recesję (1974–1983). Wystąpiły zaburzenia na rynku walut europejskich. Media światowe ukuły wtedy określenie opisujące stan Wspólnoty Europejskiej: „euroskleroza”. Rosły obawy przed wykupywaniem rodzimych przedsiębiorstw przez Stany

Zjednoczone, co opisał Jean-Jacques Servan-Schreiber w zapomnianym już bestsellerze z lat 70. pt. *Wyzwanie Amerykańskie* (1970). Firmy europejskie, rzadko wówczas wychodzące poza narodowe granice, nie były w stanie konkurować z amerykańskimi czy japońskimi korporacjami. Wspólny rynek sprowadzający się do unii celnej nadal pozostawał zlepkiem rynków narodowych z licznymi krajowymi barierami pozataryfowymi, co ograniczało konkurencję i dostęp do rynku w ramach Wspólnoty.

Trzeba było pokonać trudności gospodarcze oraz podjąć w ramach Unii współpracę w zakresie polityki zagranicznej, co wówczas było czymś nowym. Wcześniej Wspólnota Europejska ograniczała się jedynie do spraw gospodarczych, a w polityce międzynarodowej głównym forum współpracy było NATO. W latach 70. zaczął kielkować proces odprężenia w stosunkach ze Wschodem. W okresie 1972–1975 trwała Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – główne wówczas forum dialogu Wschód–Zachód. Republika Federalna Niemiec skierowała swoją uwagę ku Europie Środkowej i Wschodniej, realizując *Ostpolitik* Willy'ego Brandta.

To wyzwania, którym nie były w stanie sprostać instytucje europejskie, włącznie z Komisją Europejską. Pozostawała ona skuteczna jedynie w rozwiązywaniu problemów technicznych. Nie miała kompetencji w zakresie wytyczania kierunków strategicznych polityki Wspólnoty Europejskiej. Powołano wtedy formalnie Radę Europejską (1974) złożoną z szefów państw i rządów, by określała strategiczne kierunki integracji i polityki zagranicznej Unii oraz podejmowała decyzje w najważniejszych sprawach. Z inicjatywy Rady Europejskiej w połowie lat 70. powstał program budowy „jednolitego rynku” europejskiego. Miał on być odpowiedzią na europejskie problemy gospodarcze. Jego celem było usunięcie wszelkich barier utrudniających handel wewnątrz krajów Unii. Ich zniesienie wymagało wieloletniej pracy. Cel osiągnięto w 1992 r. Ożywił się handel, pogłębiła specjalizacja i powiązania kooperacyjne w skali kontynentu. „Jednolity rynek” (zwany dziś rynkiem wewnętrznym UE) jest największym osiągnięciem integracji.

Wielkim wyzwaniem dla Unii były zmiany w Europie Środkowej i Wschodniej pod koniec lat 80. i w latach 90. Demokratyczne przemiany w Polsce i innych krajach regionu, upadek muru berlińskiego i zjednoczenie Niemiec oraz rozpad ZSRR całkowicie zmieniły parametry polityczne w Europie. W tym czasie Wspólnota Europejska stanęła przed nowymi i trudnymi problemami, ale dwa z nich były kluczowe.

Pierwszy to zapewnienie pokojowego przebiegu zmian w Europie Środkowej i Wschodniej oraz wsparcie młodych demokracji na drodze transformacji ustrojowej. Kraje zachodnioeuropejskie wraz z USA udzieliły państwom Europy Środkowej i Wschodniej poważnej pomocy technicznej i finansowej dla przeprowadzanych zmian systemowych. Zawarcie tzw. układów europejskich (układów stowarzyszeniowych nowych krajów z UE – z Polską w 1991 r.), a następnie stworzenie perspektywy członkostwa dla wspomnianych państw w połowie lat 90. było czynnikiem, który mobilizował do reform wewnętrznych i stabilizacji politycznej w tych krajach.

Drugi problem to zapewnienie, aby zjednoczone Niemcy – jako największe państwo europejskie – były na trwałe związane z Unią. Realizowane wcześniej plany utworzenia unii gospodarczej i walutowej zostały dostosowane do nowej sytuacji. Przyspieszono prace nad zasadami funkcjonowania unii walutowej oraz przekonano Niemcy, by przyjęcie euro w miejsce marki nastąpiło możliwie szybko i na warunkach uzgodnionych w ramach Wspólnoty. Kalendarz decyzji dotyczącej wprowadzenia euro zsynchronizowany był z finałem rozmów 4 + 2 w sprawie zjednoczenia Niemiec. Francja przyjęła rolę głównego negocjatora. Rozmowy z kanclerzem Helmutem Kohlem prowadził prezydent Francji François Mitterrand przy znaczącym udziale przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delors'a.

Pod koniec lat 90. na porządku dziennym znalazły się jeszcze dwa tematy: jeden związany ze zmianami zachodzącymi w świecie, drugi – ze zmianami w środkowo-wschodniej części Europy.

UE opracowała tzw. Strategię Lizbońską (na lata 2000–2010), która miała prowadzić do stworzenia w Europie silnej, konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, zapewniającej

szybkie tempo rozwoju i wysoki poziom zatrudnienia (zob. Copeland 2012). Jej realizacja miała zagwarantować zjednoczonej Europie pozycję „ważnego globalnego gracza”, mogącego stanowić – tak myślano w niektórych krajach – przeciwwagę dla amerykańskiej pozycji w świecie.

Europa Zachodnia czyniła przygotowania do historycznego zadania, jakim było rozszerzenie UE o dziesięć państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Obawiano się, że przyjęcie tak dużej liczby członków, znacznie słabszych gospodarczo i o ułomnie jeszcze funkcjonującej gospodarce rynkowej, może osłabić Wspólnotę. Z tych powodów wprowadzono w Unii reformy instytucjonalne usprawniające podejmowanie decyzji (rozszerzenie głosowania większościowego) oraz dopuszczające realizację bardziej ambitnych projektów w mniejszym gronie państw (tzw. wzmocniona współpraca). Prawie nieobecny był temat wykorzystania rozszerzenia do nadania Unii większej dynamiki rozwojowej. Nie bardzo wierzono, że nowe kraje będą mogły szybko sprostać konkurencji na jednolitym rynku europejskim. W rozszerzeniu widziano raczej problemy gospodarcze niż szansę. Decyzja w tym zakresie miała charakter polityczny i nie zyskała wówczas szerszego poparcia w społeczeństwach „starych” państw członkowskich.

5. Obecny kryzys jest inny

Obecny kryzys jest najpoważniejszy od powstania Unii. W porównaniu z poprzednimi okazał się inny co do zasięgu, źródeł, czasu trwania oraz konsekwencji gospodarczych i politycznych, które na dobrą sprawę trudno dziś do końca przewidzieć. Doświadczenia z rozwiązywania wcześniejszych kryzysów są tylko w niewielkim stopniu przydatne. Dzisiejsza Unia różni się od tej sprzed dwudziestu czy nawet dziesięciu lat. Inny jest też współczesny świat i miejsce zajmowane w nim przez Europę.

Na kryzys składa się szereg przyczyn. Początkowo, w latach 2008–2010, brak było trafnej diagnozy, co leży u jego źródeł. Nie zdawano sobie też sprawy z jego skali. W takich krajach, jak Francja czy Hiszpania twierdzono wtedy, że powodem jest „przedwczesne rozszerzenie” UE

na Wschód. Teza ta została nawet rozwinięta w książce, której autorem jest Francuz Jean-Claude Piris, były szef służb prawnych Rady UE (zob. Piris 2012). Twierdzi on, że rozszerzenie Unii o nowe kraje nastąpiło przedwcześnie, na co nie była przygotowana ani „stara” Wspólnota, ani państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Wyjściem jest „Europa dwóch prędkości” z podziałem na „starą” i „nową” Unię. Publikacja ta wzbudziła pewne zainteresowanie, ale także spore emocje. Rozwój wydarzeń spowodował jednak, że tezy autora szybko straciły na znaczeniu.

Wskazywano też na inny powód perturbacji finansowych w Europie – destabilizujący wpływ problemów w USA, czego symbolem był upadek Lehman Brothers w 2008 r. i załamanie na amerykańskim rynku kredytowym. Uważano, że to główna przyczyna kryzysu bankowego w Hiszpanii i Irlandii. Problemy na rynku finansowym w USA można uznać za katalizator, który przyspieszył ujawnienie słabości narastających w Europie już wcześniej. Nie były one jednak czynnikiem sprawczym.

Kryzys bankowy przekształcił się w poważniejszy – finansowy, początkowo na Łotwie i Węgrzech (oba te kraje dużym wysiłkiem stosunkowo szybko przezwyciężyły trudności), by ogarnąć w różnym stopniu państwa strefy euro, zwłaszcza Grecję, Portugalię, Irlandię oraz Hiszpanię, Włochy i Cypr. Skutki odczuły jednak wszystkie kraje.

Zasięg kryzysu jest szeroki. To w istocie kilka kryzysów w jednym: finansowy, sektora bankowego i wysokich deficytów budżetowych. Ukazał słabości konstrukcyjne unii gospodarczej i walutowej. W kilku państwach spowodował głęboką recesję oraz gwałtowny wzrost bezrobocia, które dotknęło zwłaszcza młodzież. Można mieć nawet wątpliwości, czy słowo „kryzys” właściwie opisuje obecny stan rzeczy. Mamy do czynienia z długotrwałym, kosztownym procesem adaptacji państw UE do niecodziennej sytuacji, jaką stwarza globalizacja i pojawienie się nowych ośrodków siły ekonomicznej i politycznej na świecie. Wychodzenie z kryzysu będzie rozłożone na lata.

Opinia, że źródłem problemów są nieodpowiedzialna polityka fiskalna i wysokie deficyty budżetowe niektórych państw, to tylko część prawdy. Kryzys wynika głównie z niedostatecz-

nej konkurencyjności gospodarek narodowych i wysokich kosztów polityki społecznej. Jest on strukturalny, a głęboka recesja w krajach Europy Południowej i niski wzrost gospodarczy w pozostałych państwach Unii nie są zjawiskami związanymi z cyklem koniunkturalnym.

Ma on także poważne skutki polityczne. Jest to kryzys zaufania. Niektóre kraje świadomie łamały reguły dyscypliny finansowej, nie mówiąc już o przypadkach podawania nieprawdziwych danych statystycznych. Pogłębiły się różnice stanowisk dotyczące sposobów przezwycięzania problemów. Pojawił się spadek zaufania do instytucji europejskich, a zwłaszcza poczucie, że Komisja Europejska unikała poszukiwania rozwiązań spraw trudnych lub czyniła to w sposób nieudolny. W przeszłości jej uwaga skupiała się głównie na reformach instytucjonalnych i reformie rynków. Znacznie mniej zainteresowania poświęcono reformom strukturalnym.

Europa jest dziś w punkcie zwrotnym integracji. Technokratyczne podejście – metoda Jeana Monneta, która z powodzeniem sprzyjała rozwojowi integracji europejskiej przez pierwsze 50 lat, dziś jest mniej skuteczna. Komisję Europejską należy jednak „obwiniać” z umiarem. Jeśli nie ma silnej woli politycznej państw członkowskich, aktywność Komisji na wiele się nie zda. Bez dostatecznego zaufania między partnerami, zwłaszcza pomiędzy największymi państwami UE, rozwiązanie problemów będzie niezwykle trudne.

Następuje wielkie przesunięcie gospodarcze w skali globu. Pojawiły się nowe zagrożenia. Wobec wielu problemów Europa jest podzielona, a czasem bezradna (zob. Esper 2012). Model proponowany przez UE, jak i cały świat zachodni, nie jest dziś jedynym wariantem modernizacji. Stopniowa erozja pozycji Europy względem innych regionów globu rysowała się już od dawna. To, co jest zjawiskiem nowym, to wyraźne przyspieszenie tempa zmian. Tak jak dwieście lat temu świat zmieniła rewolucja przemysłowa w Europie, tak dziś oblicze Europy zmienia świat. W latach 60. wytwarzała ona 40% światowego PKB – obecnie połowę z tego; za dwie, trzy dekady jej udział spadnie do ok. 15%.

Unia po części stała się ofiarą własnego sukcesu: wysokiego poziomu rozwoju i jakości życia, powodzenia integracji europejskiej i ekspan-

sji demokracji, zjednoczenia Europy, rosnącej roli politycznej w świecie oraz nadziei, że być może rzeczywistość nastąpił „koniec historii”. Dawało to poczucie pewności siebie, postrzegane przez partnerów z innych kontynentów jako arogancja. Odpowiedzią Europy na zmiany w świecie – dostrzegane dostatecznie wyraźnie z końcem ubiegłego wieku – miała być „Strategia Lizbońska” (2000–2010): zwiększenia konkurencyjności przez znaczny wzrost nakładów na badania i rozwój oraz edukację, wspieranie przedsiębiorczości i reformy rynku pracy. Były to zalecenia bez mocy wiążącej. Plany przeprowadzenia ambitnych reform strukturalnych na poziomie Unii, z jej inspiracji i z jej nadzorem, nie zostały jednak zrealizowane. Nie wykorzystano możliwości, jaką stwarzało rozszerzenie w 2004 r., by zwiększyć konkurencyjność m.in. przez dalszą liberalizację jednolitego rynku i szybkie otwarcie europejskiego rynku pracy dla nowych członków. Przy uzgadnianiu wieloletniego budżetu Unii na lata 2007–2013 nie skorzystano z szansy wsparcia tą drogą reform w krajach członkowskich i realizacji Strategii Lizbońskiej.

W UE za mało było środków na badania naukowe i kształcenie. Stało się tak zgodnie z decyzją państw członkowskich. *Gros* pieniędzy przeznaczono na fundusz spójności i wspólną politykę rolną. Większość państw członkowskich nie traktowało Strategii jako priorytetu. Po dziesięciu latach rezultat był skromny. Zawiodła Komisja Europejska, lekceważąc raporty ostrzegawcze. Dwa z nich wymagają przypomnienia. Pierwszy przygotował w 2003 r. Wim Kok, wieloletni premier Holandii, na zlecenie Komisji (zob. *Enlarging the European Union* 2003). Raport przedstawiał rekomendacje dotyczące wykorzystania szans, jakie stwarzało rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego Unii, oraz wzywał do praktycznej realizacji Strategii Lizbońskiej. Sygnalizował, że „świat nie będzie czekać na Europę”. Opublikowany w podobnym czasie raport belgijskiego ekonomisty sygnowany nazwiskiem André Sapira (wśród autorów był prof. Dariusz Rosati) przedstawiał analizę słabości strukturalnych gospodarek UE (zob. *An Agenda for...* 2004). Akcentował kluczowe znaczenie utrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego oraz proponował zmianę priorytetów w polityce UE, także w odniesieniu do wykorzy-

stania unijnego budżetu. Powstały też inne analizy i opracowania.

Nowa strategia – w ślad „lizbońskiej” – pod nazwą „Europa 2020” zredukowała liczbę priorytetów i wprowadziła okresowe przeglądy przez KE sytuacji gospodarczej krajów Unii (zob. European Commission 2010). W obecnych warunkach kryzysowych trudno oczekiwać, by ambitny cel wkroczenia UE na ścieżkę „inteligentnego i zrównoważonego wzrostu” został zrealizowany do końca dekady.

Z obecnej perspektywy można powiedzieć, że nie zabrakło w ostatnich latach ważnych propozycji. Zabrakło natomiast woli politycznej do realizacji trudnych spraw ze strony przywódców UE i przywódców wielu państw. Była jednak grupa krajów, jak Dania, Szwecja, Finlandia, Holandia, Niemcy czy Austria – które nie oglądając się na Unię, same realizowały reformy strukturalne (ryunku pracy, systemu socjalnego itd.), wsparte zwiększoną alokacją środków na badania i rozwój, edukację, energooszczędne technologie itd., oraz poszukiwaniem partnerów gospodarczych w innych regionach świata. Niektóre z nich, jak Finlandia czy Szwecja, wprowadziły zmiany w priorytetach i w polityce gospodarczej, pomimo kryzysów, jakich doświadczyły we wcześniejszych latach.

Jest też druga kategoria krajów – z Europy Środkowej (Polska, Słowacja, Estonia czy Czechy), które w czasie obecnego kryzysu nie zostały tak dotknięte problemami, jak kraje Południa. Lepiej przygotowały swoje gospodarki do nowych reguł gry, mają większą zdolność absorbowania zmian i przeprowadzania reform. Nowym państwom UE, w tym Polsce, na dobre wyszedł „zimny wychów”, jakiego doświadczyły w okresie transformacji i przygotowań do akcesji. Należy pamiętać, że polskie starania, by sprostać wymogom Unii, były wieloletnim, kosztownym i bolesnym społecznie procesem. Obecna sytuacja wymaga dalszych reform, dostosowania gospodarki do nowych i trudnych warunków.

Kryzys pogłębił różnice w Unii. W miejsce podziału na kraje „stare” i „nowe” czy „strefę euro” i „pozostałe państwa” wyraźniej rysuje się podział na mniej dotknięte kryzysem (kraje Północy) i bardziej (kraje Południa). Tak czy inaczej, skutki kryzysu odczuwane są przez wszystkich członków Unii, a także przez państwa trze-

cie (zwłaszcza silnie związane z Europą, jak Stany Zjednoczone, Rosja czy Chiny).

Pojawiły się ponadto problemy polityczne. Postępuje erozja parytetu Francji wobec Niemiec i osłabienie znaczenia „motoru francusko-niemieckiego” – głównej przez pół wieku siły napędowej integracji europejskiej. Niemcy reprezentują dziś prawie 30% unijnego PKB, Francja – 20%. Koszty jednostkowe pracy, jakość wykształcenia, a przede wszystkim skala eksportu – to obszary, gdzie dystans dzielący Francję od Niemiec jest wyraźny. Istnieją rozbieżności w polityce gospodarczej obu krajów, a głównie odnośnie do rozwiązania problemów strefy euro. Francja ma trudności z realizacją reform wewnętrznych związanych z ograniczeniem wydatków socjalnych, zwiększeniem konkurencyjności i elastyczności na rynku pracy. Sięga po instrumenty „łagodnego protekcjonizmu”, starając się chronić rodzime firmy i miejsca pracy we Francji. Ma trudności ze zmniejszeniem deficytu budżetowego. W 2012 r. jej wzrost gospodarczy był „zerowy”, a stagnacja może trwać przez dłuższy czas (zob. Baverez 2013).

Niemcy są dzisiaj jedyną europejską gospodarką globalną. Stały się one ważnym dostawcą dóbr inwestycyjnych i nowoczesnych technologii dla wschodzących gospodarek. Ich eksport do Chin stanowi ok. 50% eksportu całej Unii (Francji niewiele ponad 10%). Eksport Niemiec do Rosji i kilku innych krajów byłego ZSRR wzrasta o 20–30% rocznie. Rośnie pozycja gospodarcza Niemiec w Brazylii (i innych państwach Ameryki Łacińskiej). Zwiększa się wpływ wielkich firm niemieckich na politykę zagraniczną tego kraju. Unia Europejska pozostaje dla Niemiec głównym punktem odniesienia, ale już nie jedynym. Dla nich udział handlu w ramach UE zmniejszył się do poziomu ok. 60% wraz z szybką ekspansją tego państwa na inne rynki. Rośnie waga Niemiec w stosunkach międzynarodowych. Jako pierwsze zaproponowały one rozszerzenie dialogu grupy G8 ze wschodzącymi potęgami gospodarczymi – Chinami, Brazylią, Meksykiem i Afryką Południową. Są znaczącym partnerem w G20 – forum państw świata ważnych w procesie omawiania międzynarodowych problemów finansowych. Wzrosła rola Niemiec w stosunkach transatlantyckich jako partnera USA, a coroczna Monachijska

Konferencja Polityki Bezpieczeństwa stała się najważniejszym miejscem debaty strategicznej po obu stronach Atlantyku.

W ostatnich latach nastąpiło zwiększenie różnic między państwami Unii, jeśli chodzi o konkurencyjność, stopę bezrobocia, poziom dochodów. W strefie euro rozbieżności w sferze konkurencyjności poszczególnych gospodarek pogłębiły się i nigdy nie były tak znaczne, jak obecnie. W 2012 r. koszty pracy we Włoszech – pogrążonych od dwudziestu lat w recesji – były wyraźnie wyższe niż w Niemczech (sic!).

Znacząca grupa państw indywidualnie poszukuje sposobów dostosowania się do nowych warunków w gospodarce światowej. Trzy największe kraje – Niemcy, Francja i Wielka Brytania – zdają się w coraz większym stopniu realizować politykę zagraniczną z pominięciem Unii. Przywiązują też rosnące znaczenie do współpracy na innych ważnych forach globalnych (G20). Równolegle rozwijają dwustronne stosunki z głównymi centrami gospodarki światowej, zwłaszcza z Chinami.

Tendencje odśrodkowe osłabiające spójność Unii są nie tylko konsekwencją jej problemów wewnętrznych i kryzysu w Europie. Globalizacja zrelatywizowała korzyści płynące z integracji regionalnej. Liberalizacja światowego handlu, rozwój informatyki, łączności i transportu powoduje, że strumienie handlu i inwestycji z łatwością kierują się do odległych zakątków globu. Znane z teorii integracji tzw. efekt przesunięcia i efekt kreacji handlu straciły częściowo na znaczeniu. Dawniej regionalna strefa wolnego handlu czy unia celna znacząco sprzyjały wymianie handlowej i zmianie geograficznych priorytetów na korzyść integrujących się partnerów. Dziś jest to mniej wyraźne.

By utrzymać konkurencyjną pozycję i wpływy międzynarodowe, Unia Europejska musi silniej integrować się z gospodarką światową. Integracja w ramach kontynentu to za mało. Europie potrzeba dzisiaj i „więcej Unii”, i „więcej świata”. To pewien paradoks, ale sprzeczność obu celów jest pozorna. Celem integracji europejskiej nie jest jakaś forma regionalnej autarkii, lecz w pełni korzystanie z możliwości, jakie stwarza dynamiczny rozwój nowych ośrodków gospodarczych świata. Recesja powoduje, że zmniejsza się chłonność rynku europejskiego i istnieje ko-

nieczność poszukiwania przez państwa Unii nowych rynków zbytu w krajach trzecich.

6. Dlaczego trudno znaleźć porozumienie polityczne?

Projekt europejski od zarania był planem politycznym: budowy wspólnoty interesów i ścisłych wzajemnych zależności – etapowego poszerzania współpracy gospodarczej i finansowej (od wspólnoty węgla i stali, unii celnej, jednolitego rynku po unię walutowo-gospodarczą). W swym pierwotnym kształcie opierał się na porządku politycznym i terytorialnym Europy, jaki wyłonił się po II wojnie światowej (a więc na podziale Europy, w tym Niemiec) i szczególnej pozycji świata zachodniego jako głównego centrum siły ekonomicznej, wzorca modernizacji i modelu życia. Parametry polityczne, które legły u podstaw projektu europejskiego, zmieniły się. Dziś nie ma blokowego podziału Europy. Niemcy są zjednoczone. Dokonało się rozszerzenie Unii na Wschód. Inna jest mozaika interesów. Szybko zmienia się układ sił w gospodarce światowej.

Powstanie Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW) było konsekwencją budowy jednolitego rynku UE. Euro miało go cementować, eliminować ryzyko kursowe, obniżyć koszty transakcyjne, zwiększyć przejrzystość cenową, podnieść konkurencyjność europejskich gospodarek itd., jednym słowem – wzmocnić pozycję Europy, zwłaszcza wobec USA, i ograniczyć rolę dolara jako światowej waluty rezerwowej. Plan Wernera z początku lat 70. różnił się jednak od ostatecznych postanowień Traktatu o Unii Gospodarczo-Walutowej.

Z założenia budowa UGW była przedsięwzięciem trudnym. Nie miała precedensu, a porównania odnoszące się do historii Stanów Zjednoczonych Ameryki są bezzasadne (zob. Gros 2012). „Optymalny obszar walutowy” był wcześniej tematem teoretycznym. Czynniki polityczne wywarł znaczący wpływ na negocjacje i treść porozumienia. Idea stworzenia wspólnej waluty, niezależnie od argumentów ekonomicznych, była projektem politycznym. Pod koniec lat 80. kontekst polityczny został wzmocniony. Celem dodatkowym stało się zakotwiczenie

w Unii Europejskiej zjednoczonych Niemiec. Obawiano się, że w nowym kształcie, jako najsilniejsze państwo europejskie, mogą one pójść odrębną drogą, podyktowaną wyłącznie przez narodowy interes (zob. Olivi, Giacone 2007). W tej kwestii pamięć o doświadczeniach dwóch wojen światowych była silna.

Dla Francji i innych państw projekt szybkiego wprowadzenia euro miał znaczenie polityczne. Poparcia Francji udzieliła Wielka Brytania, mimo że sama postanowiła pozostać poza strefą euro. Wprowadzenie wspólnej waluty było konsultowane z USA. Robert Zoellic, b. prezes Banku Światowego i b. amerykański negocjator w rozmowach 4 + 2 w sprawie zjednoczenia przypomniał jakiś czas temu, że „euro było ubocznym produktem [*by-product*] zjednoczenia Niemiec”.

Wprowadzenie euro stanowiło dla tego państwa „polityczną konieczność” (jak to określił wówczas kanclerz Helmut Kohl), by skorzystać z historycznej szansy i zająć się integracją lądów wschodnich. Niemcy brały pod uwagę ową „polityczną konieczność” i czynnik czasu. Z tego punktu widzenia szczegółowe rozwiązania funkcjonowania strefy euro pozostawały wówczas sprawą mniej istotną. Jeszcze w czasie negocjacji kryteria przystąpienia do strefy zostały osłabione. Hiszpania spowodowała usunięcie warunku dot. funkcjonowania rynku pracy. Brak było powiązania polityki monetarnej z polityką fiskalną, nie wprowadzono wyraźnych sankcji za łamanie reguł, brakowało klauzuli wyjścia itd., a warunki przyjęcia do strefy interpretowano dość elastycznie, o czym świadczyło przystąpienie do niej Grecji. Były to decyzje polityczne. Atmosferę negocjacji w 1990 r. w sprawie wprowadzenia euro oddaje krótki cytat z rozmowy przeprowadzonej wówczas przez korespondenta *La Liberation* Jeana Quatremera, uchodzącego za świetnie poinformowanego dziennikarza w Brukseli, z Pierre'em de Boissieu, francuskim negocjatorem Traktatu z Maastricht, później sekretarzem generalnym Rady Unii Europejskiej. Dziennikarz wyrażający wątpliwość wobec zdolności Grecji do przystąpienia do strefy euro usłyszał odpowiedź: „La Grèce, c'est notre club med, on peut se la payer”, co znaczy „Grecja to nasz Klub Med, możemy sobie na to pozwolić”².

Obecne problemy w strefie euro wykraczają poza aspekty gospodarczo-finansowe i mają poważny wymiar polityczny. To jest klucz do odpowiedzi na pytanie, dlaczego kryzys tak trudno rozwiązać. Naszedł moment, by „sprostować błąd” (w domyśle w Traktacie z Maastricht) – stwierdził jakiś czas temu minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle w artykule opublikowanym w prasie międzynarodowej. Istnieją poważne różnice zdań, jak taki proces naprawczy ma wyglądać. Częściowo wraca się do pierwotnych planów, dyskutowanych pod koniec lat 80., jak w przypadku postulowanego wówczas funduszu rezerwowego, który w założeniach był podobny do wprowadzonego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism* – EFSM). Idea utworzenia Unii Politycznej obecna w aktualnej debacie była proponowana przez Niemcy. Ówczesny prezes Bundesbanku Karl Otto Pohl nalegał, by utworzenie Unii Walutowej poprzedzało utworzenie Unii Politycznej³. Obecnie mówi się o konieczności wzmocnienia „drugiej nogi” UGW – Unii Gospodarczej, co oznaczać będzie ograniczenie prerogatyw narodowych w określaniu polityki gospodarczej. Uważa się, że – podobnie jak w przypadku Unii Politycznej – spełnienie tych postulatów będzie bardzo poważnym problemem dla Francji i kilku innych państw. Kanclerz Angela Merkel przemawiając w listopadzie ubiegłego roku na forum Parlamentu Europejskiego, podkreśliła, że konieczne jest usunięcie wad w architekturze unii gospodarczej i walutowej. Nie wszystkie korekty można wprowadzić drogą porozumienia politycznego. Nie obejdzie się bez zmian traktatowych oznaczających *de facto* modyfikację czy rewizję postanowień Traktatu z Maastricht. Może to m.in.

² Zob. www.bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2011/08/notes-de-voyage-dun-touriste.

³ Opublikowane kilka lat temu pamiętniki byłego Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delors'a są niezwykle interesującą lekturą i skarbnicą informacji na temat negocjacji w sprawie utworzenia strefy euro. Autor uchyla kulisy rozmów francusko-niemieckich w latach 1988–1990. Prezentuje też pewne propozycje, które nie zostały uwzględnione w Traktacie z Maastricht, a które pojawiają się dziś ponownie w debacie o zreformowaniu funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Zob. Delors, Arnaud 2004.

oznaczać, że nowi kandydaci do strefy euro będą prawdopodobnie oceniani w oparciu o dodatkowe kryteria.

7. Co dalej z Unią – przetrwa, zmieni się czy upadnie?

Unia Europejska obejmuje współpracę państw w setkach dziedzin. Jest oparta na fundamencie instytucjonalnym i wiążących strony traktatach. Jej główną siłę stanowi interes gospodarczy mocno zintegrowanych gospodarek narodowych oraz potężny rynek wewnętrzny. Ponad połowa ustawodawstwa państw członkowskich powstała na bazie ustawodawstwa wspólnotowego. Unia nie upadnie, ale w nieodległym czasie się zmieni. Zmiana może być większa, niż się obecnie wydaje. Stopniowo zmieniają się procedury decyzyjne, wewnętrzna architektura, zasady funkcjonowania. Używane w aktualnej debacie o Unii takie pojęcia, jak „federacja” czy „unia polityczna” są rozumiane w sensie bardzo wąskim – jako zacieśnienie kontroli budżetowej, bankowej, koordynacja polityki gospodarczej itd. na szczeblu ponadnarodowym (unijnym czy w ramach krajów strefy euro), nie zaś jako tworzenie „europejskiego rządu” czy „superpaństwa”. UE nie jest państwem i państwem nie będzie. Czym innym jest przekazywanie przez kraje na szczebel wspólnotowy nawet sporej części suwerennych uprawnień w imię bardziej skutecznej realizacji narodowych interesów, a czym innym wizja tworzenia bliżej nieokreślonej struktury, która miałaby taki porządek zastąpić. Trafne jest określenie sformułowane prawie 30 lat temu przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Delors’a i przypomniane niedawno przez przewodniczącego Barroso, że Unia jest federacją państw narodowych. Nie stanie się ani „modelową” federacją, ani forum współpracy międzyrządowej. Będzie hybrydą łączącą oba te elementy w zależności od realizowanego celu. W pewnych dziedzinach pozostanie „unią polityczną”, w innych – forum wymiany poglądów i koordynacji.

Zachowany będzie jednolity rynek, być może poszerzony o nowe segmenty, zwłaszcza o europejski rynek usług. Mimo trudności nie nastąpi przywrócenie granic wewnętrznych, ograniczenie swobody podróży i wyboru miejsca pracy

wewnątrz Unii. Strefa Schengen pozostanie, ale jej rozszerzenie okaże się dłuższym procesem, zależnym od sytuacji na europejskim rynku pracy. Nastąpi rozwój współpracy zwłaszcza tam, gdzie istnieje silny bodziec do wspólnego działania, jak ochrona środowiska, prawa konsumentów, obszar działań naukowo-badawczych, realizacja wspólnych projektów w dziedzinie zaawansowanych technologii, polityka energetyczna i rynek energii, wspólna polityka imigracyjna łagodząca problemy demograficzne Europy itp.

Kraje Unii, mimo zróżnicowanej sytuacji i różnic interesów, są przekonane o potrzebie wspólnego działania i przezwyciężenia trudności, których skutki odczuwają bez wyjątku wszyscy. Konstrukcja UE będzie bardziej elastyczna, tak by absorbować efekty zmian zewnętrznych i utrzymać w swej orbicie obecnych oraz przyszłych członków. Funkcją taką może pełnić zmienna geometria czy zachodzące na siebie kręgi współpracy w gronie zainteresowanych państw. Europa, której waga gospodarcza spada, nie ma wielkiego wyboru. Powinna wykorzystać potencjał nadal tkwiący w Unii. Bez tego nie da się wzmocnić nadwątlonej pozycji konkurencyjnej wobec nowych ośrodków siły gospodarczej w świecie.

Możliwy jest też wariant, w którym UE będzie stawać się strukturą luźniejszą, o mniejszych ambicjach na przyszłość i skupioną na utrzymaniu dotychczasowego dorobku integracji. Dla Polski nie byłaby to perspektywa korzystna.

Co do przyszłości jest sporo znaków zapytania. Powrót na ścieżkę wzrostu potrwa dłużej. Zmiany strukturalne są kosztowne i wymagają czasu. Reformy na rynku pracy, systemów opieki społecznej, zwiększone nakłady na badania naukowe, edukację, wspieranie innowacyjności przynoszą rezultaty po kilkunastu latach. Czy na dłuższą metę zachowana zostanie stabilność w strefie euro? Czy kraje o największych problemach strukturalnych zdołają bez zewnętrznej pomocy sprostać rygorom dyscypliny finansowej i jednocześnie wrócić na ścieżkę rozwoju? Jakie będą skutki kryzysu dla stabilności politycznej i społecznej poszczególnych państw czy nawet ich integralności? Jaką rolę może odegrać Unia Europejska w zwiększeniu konkurencyjności gospodarki krajów członkowskich, a może rola UE będzie drugorzędna? Jakie będzie przyszłe

znaczenie trzech największych państw Unii i relacje między nimi? Te pytania są ciągle otwarte.

8. Co z obecnej sytuacji wynika dla Polski?

Obraz Polski w UE przez ostatnie lata pozytywnie się zmienił. Jest to głównie zasługą utrzymania wzrostu gospodarczego, który – choć spada – to na tle innych krajów przez ostatnie lata był dość wysoki. Samo to, że w obecnej kryzysowej sytuacji Polska nie sprawia kłopotów, bardzo się liczy. Mamy sporo osiągnięć. Prezydencja polska była dobrze przygotowana i przeprowadzona, głównie przez zespół bardzo młodych ludzi. Mamy opinię kraju aktywnego w pracach UE oraz konstruktywnego partnera w poszukiwaniu rozwiązań. Przez ostatnie lata podniósł się poziom polskiej administracji zajmującej się sprawami UE. Polscy komisarze w Komisji – poprzedni i obecny – mają dobrą markę. Znacznie gorzej wypada nasza obecność w instytucjach UE, zwłaszcza w Komisji Europejskiej i w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych. Polaków na wyższych stanowiskach jest bardzo mało, nawet w porównaniu z takimi krajami, jak Portugalia, Irlandia czy Grecja.

W polityce europejskiej mamy też słabe punkty. Na korzyści płynące z integracji patrzymy dość wąsko, przez pryzmat trzech spraw: swobody podróży (Schengen), dostępu do europejskiego rynku pracy oraz transferów funduszy strukturalnych i wsparcia finansowego dla rolnictwa. Mniej mówi się o znaczeniu wewnętrznego rynku Unii i o perspektywach jego pogłębienia.

W okresie przygotowań do członkostwa podano nam szczegółowe parametry – całościowy pakiet reform i wskazówki, jak działać. Uzyskaliśmy dostęp do jednolitego rynku i do rynku pracy, popłynęły fundusze. Utrwaliło to przekonanie, że w trudnej sytuacji to Unia podpowie, co i jak zrobić, i w dodatku finansowo wesprze. Po wstąpieniu do UE sytuacja jest inna. Dużo zależy od jakości polityki wewnętrznej. Przekonanie, że Unia wyręczy nas w określeniu koncepcji rozwoju, jest błędne. Poszczególne kraje mają możliwość dokonywania indywidualnych wyborów, często także w ramach polityki wspólnotowych. Udział w UE pozwala skorzy-

stać z doświadczeń innych państw. Kryzys wykazał, że najlepiej radzą sobie kraje, które same i z dużym wyprzedzeniem zadbały o reformowanie gospodarek. Nie ma żadnej gwarancji, że unijna polityka jest nieomylna. Nie ma zresztą unijnej polityki *one size fits all*. Nasz rozmiar musimy skroić sobie sami. Polska polityka jest obecnie nadmiernie nastawiona na usuwanie bieżących problemów, mniej na realizację dalekosiężnych celów.

Do najwyższej rangi urosła w Polsce „zasada solidarności” jako uzasadnienie transferów z grupy krajów-płatników do beneficjentów netto. W Traktacie Lizbońskim w art. 3 stwierdza się, że Unia Europejska „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi” (zob. *Wersje Skonsolidowane...* 2010). Nie oznacza to jednak, że UE jest współczesną wersją Janosika. Solidarność to przede wszystkim pojęcie polityczne⁴. W odniesieniu do spraw gospodarczych i finansowych zawsze jest „coś za coś”. W ostatecznym rachunku, zwłaszcza na dłuższą metę, musi być zachowana równowaga i wzajemność. Finansowanie wspólnej polityki rolnej związane było z utworzeniem wspólnego rynku i unii celnej: w skrócie – otwarcie w latach 60. rynku francuskiego na niemieckie produkty przemysłowe rekompensowano zwiększeniem dochodowości ważnego historycznie dla Francji sektora rolnego.

Fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego [EFRR] i Europejski Fundusz Społeczny [EFS]) są częścią projektu utworzenia jednolitego rynku europejskiego, poczynając od połowy lat 80. Kraje słabiej rozwinięte, w zamian za otwarcie swojego rynku wewnętrznego, otrzymały środki na zwiększenie konkurencyjności (poprzez poprawę infrastruktury, podniesienie kwalifikacji pracowników itd.). Fundusze płyną nie tylko z krajów UE, lecz także z państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (*European Economic Area* – EEA), takich jak Norwegia czy Szwajcaria, któ-

⁴ Tzw. klauzula solidarności (Tytuł VII, art. 222 Traktatu o Unii Europejskiej) dotyczy solidarnego współdziałania Państw Członkowskich w przypadku ataku terrorystycznego, klęsk żywiołowych czy katastrof spowodowanych przez człowieka.

re korzystają z dostępu do rynku wewnętrznego Unii.

Fundusze europejskie trzeba traktować jako formę długoterminowego kredytu, w części być może bezzwrotnego. W każdym przypadku jest to kredyt – także kredyt zaufania, że pieniądze wykorzystamy zgodnie z przeznaczeniem tj. na zwiększenie konkurencyjności, na wsparcie strukturalnych zmian w gospodarce. Musimy liczyć się z tym, że za jakiś czas my również będziemy łożyć na uboższe kraje przyszłej Unii (np. na Serbię, Macedonię, Kosowo czy Albanie).

W Polsce celem nadrzędnym jest pełna absorpcja, czyli wydatkowanie funduszy do ostatniego euro. Mniejszą wagę przywiązuje się do oceny efektywności wydatkowanych środków. Występuje duże rozdrobnienie projektów. Realizuje się ok. 80 tys. wniosków (wydano na nie ok. 85% środków przyznanych w obecnej perspektywie finansowej). Dominuje myślenie „niech każdy ma z Unii jakąś korzyść”. Część inwestycji zdaje się chybiona, występuje wysokie zadłużenie samorządów spowodowane współfinansowaniem. Nie radzimy sobie z dużymi projektami infrastrukturalnymi, czego przykładem jest powolna budowa dróg i autostrad. Nie wystarczy wydać pieniądze, rzecz w tym, by pieniądze te dobrze i w wyraźnie ukierunkowany sposób zainwestować, o czym przypominają płatnicy netto do budżetu Unii (zob. Merkel 2012). Nie da się racjonalnie wykorzystać unijnych środków bez dojrzałej, długofalowej strategii modernizacji Polski.

Unijne fundusze rolne wpłynęły tylko nieznacznie na zmiany w strukturze polskiego rolnictwa, w którym dominują małe, nieefektywne gospodarstwa. Dopłaty bezpośrednie utrwaliły ten stan rzeczy i stały się dodatkiem socjalnym. Do Polski należał i nadal w jej gestii pozostanie sposób podziału środków: ile na dopłaty (czy każdemu, czy tylko mogącym odnieść sukces większym producentom) oraz ile należy przeznaczyć na rozwój obszarów wiejskich (na tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem). Mimo dużego potencjału waga Polski w europejskim eksporcie rolnym jest skromna – kilka razy mniejsza niż Hiszpanii. Szybko wzrasta import rolny. Bilans netto polskiego handlu rolnego ulega zmniejszeniu. Pogorszyła się tak-

że w ostatnich latach marka jakościowa polskich produktów rolnych na niektórych rynkach.

Uzgodniony budżet UE na lata 2014–2020 gwarantuje Polsce dostęp do poważnych środków na politykę spójności i rolnictwo. Kwota w wysokości 105,8 mld euro jest kwotą brutto, tj. bez odliczenia polskiej składki do budżetu UE. Nowy budżet zaostrza kryteria przeznaczania środków i kładzie nacisk na jakość wydatków. Przewiduje koncentrację na celach priorytetowych i ocenę efektywności wydatków z punktu widzenia wpływu na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i podniesienie konkurencyjności. Celem polityki spójności ma być wsparcie reform strukturalnych na szczeblu narodowym oraz unijnej strategii „Europa 2020” (zwłaszcza innowacyjności, badań naukowych, rozwoju nowych technologii itd.) (zob. European Council 2013). Fundusze mają też wspomagać krajowe programy ograniczania deficytów budżetowych i długu publicznego.

U progu nowej perspektywy finansowej konieczne jest dokonanie krytycznej oceny efektywności dotychczasowej polityki wykorzystania funduszy, selekcji priorytetów oraz przedstawienia programu reform strukturalnych, dla których unijny budżet mógłby być wsparciem.

Ten nowy jest w pewnym sensie „budżetem świętego spokoju”. Nie wprowadza drastycznych zmian. Nadal największa część przeznaczona jest na fundusz spójności i wspieranie rolnictwa.

Jednak każdy kraj otrzymał mniej więcej to, czego oczekiwał, choć w mniejszej skali. Budżet jest po raz pierwszy w historii Unii niższy niż poprzedni, co cieszy głównych płatników netto – Niemcy, Holandię czy Szwecję. Brytyjczycy zachowali swój rabat. Kraje biedniejsze skorzystały z utrzymania wydatków na spójność i rolnictwo na proporcjonalnie wysokim poziomie. Całkiem spora grupa krajów, niezależnie od generalnego klucza podziału środków, dostała dodatkowe kwoty w formie indywidualnych „kopert finansowych”, jak Francja czy Austria – na rozwój własnych programów restrukturyzacji rolnictwa, Hiszpania – na walkę z bezrobociem wśród młodzieży, Grecja, Portugalia oraz Irlandia – na wybrane regiony itd.

Wieloletni budżet UE będzie nadal pełnił głównie funkcje redystrybucyjne, tyle że w mniejszej skali. Zwolennicy zwiększenia je-

go roli, jako ważnego instrumentu unowocześniania struktury gospodarek krajów Unii, mogą się czuć zawiedzeni. Wynika z tego, że najwyższe rozwinięte państwa Europy będą rozwijać współpracę naukową i badawczą, nowe technologie itd. poza Unią – na szczeblu narodowym lub we współpracy dwu- i wielostronnej z wybranyimi partnerami.

Z kryzysu w Europie i ze zmian w świecie płyną też wnioski dla naszej polityki zagranicznej. Dobry obraz Polski jako kraju, który wykazywał dotąd sporą odporność na kryzys w Europie, przekłada się na naszą pozycję międzynarodową. Jesteśmy aktywni w europejskiej polityce wschodniej oraz w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obronnej. Musimy jednak zachować pewne proporcje – nie jesteśmy ani głównym graczem (jak Niemcy, Francja i Wielka Brytania), ani „Chinami Europy Środkowej”. Pozostajemy krajem, który dąży do unowocześnienia i podniesienia poziomu życia. Trzeba pamiętać, że mimo postępu ciągle tkwimy raczej na dolnych miejscach w rankingu europejskich państw w zakresie poziomu dochodów na mieszkańca, poziomu aktywności zawodowej, innowacyjności, środków przeznaczanych na naukę i badania naukowe czy w sferze konkurencyjności.

Mimo zmian w świecie, gdzie „punkt ciężkości ekonomicznej” przesuwa się do Azji i Ameryki, nasza polityka zagraniczna skupiła się głównie na Europie, natomiast w swojej treści koncentruje się na polityce bezpieczeństwa, a znacznie mniej na promowaniu interesów gospodarczych. W ostatnich latach zlikwidowano wiele polskich przedstawicielstw w krajach pozaeuropejskich. Brak nam nowoczesnych instytucji wspierających interesy polskich firm na rynkach zagranicznych. Pora, by iść w ślady innych partnerów z Unii i oddzielić ocenę sytuacji w poszczególnych krajach od naszych interesów ekonomicznych, zwłaszcza na Wschodzie, a szczególnie w relacjach z Rosją. Rola rynku wschodniego w naszym handlu i inwestycjach ciągle pozostaje znacznie poniżej jego możliwości.

Nie ma jedności w UE w sprawie zależności współpracy ze Wschodem od modelu politycznego w tych krajach. Tym samym sankcje czy inna presja okazują się nieskuteczne. Istotę podejścia większości krajów Unii wyraża-

ją słowa niemieckiego ministra spraw zagranicznych, który powiedział: „Nie zamierzamy zmuszać żadnego kraju na drodze modernizacji, by przyjmował nasz system wartości. Mamy dużo dobrych wzorców do zaoferowania i możemy udzielić pomocy – jeśli takie będzie życzenie partnerów” (zob. Westerwelle 2012).

Aktywizacja polskiej polityki wobec Chin przyszła o kilka lat za późno. Kraj, który Henry Kissinger określił niedawno jako „fenomen cywilizacyjny”, zdecydowanie zbyt długo był dla Polski przedmiotem politycznego ostracyzmu.

W polskiej polityce europejskiej na plan pierwszy wysuwa się obecnie sprawa przystąpienia do strefy euro. Zapowiedziano przyspieszenie przygotowań, tak by wprowadzenie wspólnej waluty było możliwe po 2017 r. Są przedstawiane trzy rodzaje argumentów „za”: prawne, że przyjęcie euro wynika z naszych zobowiązań traktatowych – traktatu akcesyjnego potwierdzonego w referendum oraz Traktatu o Unii Europejskiej; argumenty polityczne: powinniśmy być w tej strefie, gdyż to będzie twardy rdzeń integracji europejskiej; a wreszcie ekonomiczne, wskazujące na korzyści płynące z obecności w strefie – jak stabilność waluty, obniżenie kosztów transakcyjnych, lepsze warunki funkcjonowania na europejskim rynku wewnętrznym itd. Brakuje czwartego – najważniejszego – argumentu „za”: pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy Polska jest dostatecznie przygotowana, by bez uszczerbku dla własnych interesów funkcjonować w strefie euro. Wątpliwe, czy znajdzie się dzisiaj wielu ekonomistów bądź polityków gospodarczych, którzy udzieliliby twierdzącej odpowiedzi.

Z drugiej strony, nie ma racjonalnych powodów, by rezygnować z przygotowań do wstąpienia do strefy, a dokładniej – do spełnienia tzw. kryteriów z Maastricht. Przygotowania to wysiłek, który trzeba podjąć, bez względu na to, czy do strefy euro przystąpimy szybko, czy też nastąpi to z opóźnieniem. Oznaczają one uzdrowienie finansów publicznych, utrzymywanie inflacji na niskim poziomie, a tym samym ochronę siły nabywczej złotówki i zachowanie realnej wartości naszych oszczędności; służą utrzymaniu kursu wymiany złotego w ryzach. Oznaczają przede wszystkim przeprowadzenie reform strukturalnych, które dopiero po jakimś czasie mogą przy-

nieść szybszy wzrost gospodarczy i nowe miejsca pracy. Reformy tak czy inaczej nas nie ominą. Polska, mimo dokonanej transformacji ustrojowej i przeprowadzonych wcześniej reform, ma poważne słabości strukturalne, co obrazuje np. trudna sytuacja na rynku pracy, mała innowacyjność czy niewielki udział towarów zaawansowanych technologicznie w naszym eksporcie. Data przystąpienia do strefy euro zależy od powodzenia przygotowań, od realnych zmian, jakie nastąpią w życiu gospodarczym. To trzeba wyjaśnić szerszej publiczności. Obecna sytuacja w strefie euro powoduje, że opinia publiczna ma poważne obawy, iż wkrótce możemy się stać „drugą Irlandią”, tą obecną, a nie sprzed dziesięciu, piętnastu lat. Są to obawy racjonalne.

Strefa euro w ciągu najbliższych dwóch, trzech lat przejdzie poważną przebudowę. Politycznie będzie to proces trudny. Przebudowa architektury strefy euro, zapowiadana zwłaszcza przez Niemcy, może rozszerzyć katalog kryteriów uczestnictwa o element strukturalny np. o sprawy rynku pracy, co jak wiadomo było podnoszone wcześniej. Nie można wykluczyć, że Polska zostanie objęta dodatkowymi kryteriami. Według wpływowego brukselskiego Instytutu Bruegla zasady funkcjonowania strefy euro nie są dostosowane do rozszerzenia o kraje, które przystąpiły do Unii w 2004 r. Twierdzi się również, że wraz z niedawnym przystąpieniem Słowacji proces poszerzania strefy euro zamknął się na najbliższe lata. Zaostrzenie warunków może nastąpić nawet bez zmian w Traktacie z Maastricht, a jedynie w oparciu o interpretację obecnych postanowień (zob. Pisani-Ferry et al. 2008, s. 69–87).

Polska powinna się znaleźć w przyszłości w strefie euro, ale dyskusyjna jest teza, że strefa dzieli dziś Unię na dwie prędkości czy dwie ligi. Zgodnie z tym podziałem Grecja, Portugalia lub Hiszpania „jadą szybciej”, a Dania czy Szwecja należą do tych „gorszych” krajów Unii. Używając obrazowego porównania, można powiedzieć, że samo zapisanie się do automobilklubu nie przesądza, iż jazda będzie szybka, bezpieczna i wygodna. Liczy się jakość samochodu, przestrzeganie przepisów, wiedza, dokąd jechać, i umiejętność kierowcy radzenia sobie w trudnym terenie.

Bibliografia

- An Agenda for Growing Europe: The Sapir Report* (2004). Oxford: Oxford University Press.
- Baverez N. (2013). „Du bon usage de la crise”, *Le Point*, 18 kwietnia.
- European Council (2013). *Conclusions. Multiannual Financial Framework*. EUCO 37/13, Brussels, 8 February.
- Copeland P., Papadimitriou D. (red.) (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London: Palgrave Macmillan.
- Delors J., Arnaud J.L. (2004). *Mémoires*. Paris: Plon.
- Enlarging the European Union* (2003). Report of Wim Kok to the European Commission. Florence: European University Institute.
- Esper P. (red.) (2012). *A world without Europe?* Paris: Fayard.
- European Commission (2010). *Communication from the Commission. Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels: COM (2010) 2020 final
- Gros D. (2012). „Why Eurobonds are un-American”, *European Voice*, 7 sierpnia.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (2006). *The Council of Ministers*. London: Palgrave Macmillan.
- Merkel A. (2012). Speech by Federal Chancellor Angela Merkel in the European Parliament in Brussels, Nov 07, 2012, Federal Government, Speeches.
- Nugent N. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Olivi B., Giaccone A. (2007). *L'Europe difficile: La construction européenne*. Paris: Gallimard.
- Peterson J., Bomberg E. (1999). *Decision Making in the European Union*. London: Macmillan Press.
- Piris J.C. (2012). *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisani-Ferry J., Aghion P., Belka M., Hagen von J., Heikensten L., Sapir A. (2008). *Coming of Age: Report on the Euro Area*. Bruxelles: Bruegel Bluprit Series.
- Servan-Schreiber J.J. (1970). *Le Defi Americain*. Paris: Denoel.
- Wersje Skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (2010). Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Westerwelle G. (2012). Speech by Federal Foreign Minister Westerwelle at the CDU/CSU Conference on „Asia's New Global Players” (13 June 2012),

EEAS, Speeches on Foreign Affairs and Security Policy, 2012, nr 24.

Strona internetowa:

www.bruxelles.blogs.liberation.fr/coullisses/2011/08/notes-de-voyage-dun-touriste.

The European Union in a time of change. Implications for Poland

The Author – diplomat and economist – examines the problems of the European Union in recent years, associated with changes in the world economy – globalization and the emergence of new centers of economic influence. The crisis within the EU, especially in the euro zone is structural. It is associated with the weakening of the competitiveness of a number of European countries, demographic problems and differing political interests of the member states. European integration is at a turning point. The author tries to answer the question of the impact of the current EU crisis for Poland's economic and political interests. Points to the achievements of Poland in recent years and to the weaknesses of the Polish internal and foreign policy. He makes a number of comments on prospects of Polish accession to the euro zone and claims that a successful membership in the zone rests upon Poland's ability to carry out structural reforms to enhance innovation and competitiveness of the Polish economy.

Keywords: European Union, European integration, euro, Polish foreign policy, structural funds.