



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 23 (1464), 6 marca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

UE na rozdrożu: wkład Komisji Europejskiej w debatę nad przyszłością Unii

Patryk Toporowski, Jolanta Szymańska

Przed jubileuszowym szczytem Rady Europejskiej z okazji 60-lecia traktatów rzymskich Komisja Europejska przygotowała białą księgę na temat możliwych kierunków rozwoju UE. Ogólnikowa treść dokumentu odzwierciedla wielogłos w tej sprawie, choć pierwsze reakcje polityków zachodnioeuropejskich uprawdopodobniają realizację scenariusza Europy wielu prędkości. W tym wariantcie dla Polski jako państwa poza strefą euro ważne jest to, by sposób jej funkcjonowania był inkluzywny i niedyskryminujący.

Od kilku lat Unia Europejska mierzy się z problemami zarówno pochodzącymi z zewnątrz, jak i wynikającymi z własnych ograniczeń. Trwający od 2008 r. kryzys ekonomiczny okazał się jedynie preludium do polikryzysu, na który w kolejnych latach złożyły się m.in. wyzwania globalnej migracji i bezpieczeństwa. Te nawarstwiający się trudności obnażyły podziały między państwami członkowskimi i doprowadziły do dyskusji nad dalszym kierunkiem integracji i współpracy w UE.

Jedną z pierwszych propozycji uzdrowienia integracji europejskiej był tzw. raport pięciu przewodniczących (Jeana-Claude'a Junckera, szefa Komisji Europejskiej, Donalda Tuska, szefa Rady Europejskiej, Jeroena Dijsselbloema, szefa eurogrupy, Mario Draghiego, prezesa Europejskiego Banku Centralnego, oraz Martina Schulza, szefa Parlamentu Europejskiego) z czerwca 2015 r., który nakreślił kierunki dalszej reformy Unii Gospodarczej i Walutowej w średnim i długim terminie. Pierwszy etap, do 30 czerwca 2017 r., zakładał uporządkowanie i usprawnienie instrumentów UGW w ramach obowiązujących traktatów. Drugi – z terminem realizacji do roku 2025 – przewidywał zmiany wymagające otwarcia traktatów. Jego uruchomienie miało poprzedzić przedstawienie wiosną 2017 r. tzw. białej księgi, zawierającej ocenę dokonań pierwszego etapu i rekomendacje dla etapu drugiego.

Perspektywę reform zapowiedzianych w raporcie zmieniły jednakże gwałtowne wstrząsy, które nastąpiły krótko po jego prezentacji, zwłaszcza kryzys migracyjny i wynik referendum w sprawie Brexitu. W orędziu o stanie Unii z września 2016 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zapowiedział, że w marcu 2017 r. z okazji 60. rocznicy traktatów rzymskich Komisja Europejska zaprezentuje szerszy dokument, zawierający wizję dalszego rozwoju UE.

Pięć scenariuszy zamiast jednej ścieżki. Zaprezentowana 1 marca biała księga w sprawie przyszłości Europy jest dokumentem bardzo ogólnym. Komisja Europejska przedstawia w nim nie jedną, ale aż pięć wizji dalszego rozwoju UE, określonych jako: „kontynuacja” (scenariusz bazowy), „nic poza jednolitym rynkiem”, „ci, którzy chcą więcej, robią więcej” (Europa wielu prędkości), „robić mniej, ale efektywniej” (koncentracja UE na nielicznych priorytetach), „robić wspólnie znacznie więcej” (federalizacja UE). Uzupełnieniem białej księgi będą bardziej szczegółowe dokumenty poświęcone: wymiarowi społecznemu UE, pogłębianiu unii gospodarczej i walutowej, globalizacji, obronności, wspólnym finansom. KE opublikuje je do połowy 2017 r.

Scenariusz status quo oznacza utrzymanie dotychczasowego kursu ewolucji Unii: realizację unijnej strategii wzrostu, uodparnianie strefy euro na szoki zewnętrzne, pogłębianie jednolitego rynku, bieżące zarządzanie kryzysowe i wzmacnianie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

W przypadku ograniczenia UE do rynku wewnętrznego KE wskazuje, że nawet utrzymanie czterech swobód może być utrudnione. Mankamentem tego scenariusza byłyby przede wszystkim odejście od wspólnej polityki handlowej oraz rezygnacja z reprezentacji UE na forach międzynarodowych. Budżet UE byłby przeznaczony na

utrzymywanie funkcji rynku wewnętrznego. Choć Komisja chce uchodzić za bezstronne ciało doradcze, nie ukrywa, że uważa ten scenariusz za najgorszy. Ten sceptycyzm jest jednak zrozumiały. Gdyby doszło do realizacji tego wariantu, KE utrzymałaby swoją pozycję tylko w zakresie regulacji rynku wewnętrznego, a w pozostałych obszarach integracji straciłaby wpływ na decyzje.

Preferowany przez Junckera scenariusz Europy wielu prędkości nie jest nowością. Takie pomysły pojawiały się już w przeszłości, a w obecnej strukturze UE jest wiele elementów potwierdzających ich urzeczywistnienie. Traktat z Lizbony ułatwił prowadzenie tzw. współpracy wzmocnionej w wybranej dziedzinie między zainteresowanymi państwami. I tak, większość państw członkowskich w 2011 r. przyjęła tzw. Pakt euro plus, a w 2012 r. podpisała tzw. Pakt fiskalny. Innymi przykładami są współpraca wzmocniona w ramach patentu europejskiego czy odnośnie do rozwodów. Ten wariant przewiduje tzw. koalicję chętnych, czyli możliwość pogłębiania integracji w dowolnej dziedzinie i tylko między niektórymi państwami. Pozostałe państwa pozostają na jej dotychczasowym etapie. Komisja pomija problem ekskluzywności koalicji chętnych i stwierdza, że inne państwa będą mogły dołączyć później. Jednakże doświadczenia współpracy w UE wskazują na tendencję odwrotną. Świadczy o tym chociażby rozdźwięk między formalnymi wymogami uczestnictwa w strefie Schengen a realiami politycznymi. Bułgaria i Rumunia, choć aspirują i zdaniem KE są gotowe do przystąpienia, nie mogą dołączyć ze względu na opór członków strefy, np. Niemiec, Holandii, Finlandii i Francji. KE nie rozpatruje również ewentualnej nierówności w prawach między awangardą integracyjną a pozostałymi państwami. Przykładem tendencji do dyskryminacji państw spoza koalicji chętnych była nieudana próba EBC ograniczenia ich możliwości rozliczania usług finansowych w euro.

Największym pozytywnym wariantem z wyborem tylko niektórych obszarów pogłębionej integracji na poziomie UE (np. ukończenie rynku wewnętrznego lub strefy euro) jest jasne oddzielenie kompetencji państw członkowskich od uprawnień instytucji unijnych oraz usprawnienie procesu decyzyjnego w kwestiach nadzorowanych przez UE. Jednak podstawowym problemem będzie określenie zakresu integracji ze względu na rozbieżne interesy państw członkowskich. Obecnie brakuje nawet porozumienia co do fundamentu UE, jakim jest rynek wewnętrzny, w szczególności co do swobody przepływu osób. Państwa członkowskie od kilku lat coraz skuteczniej kwestionują zasadność wypłaty świadczeń społecznych imigrantom z pozostałych państw UE, co potwierdzają orzeczenia TSUE w sprawach Dano i Alimanovic. Punktem spornym między państwami członkowskimi jest kwestia pracowników delegowanych, w szczególności ograniczenie czasu delegowania i zrównanie wynagrodzeń z płacami pracowników zatrudnionych w państwie docelowym.

Ostatnią rozważaną opcją jest przeniesienie przez wszystkie państwa swoich kompetencji na poziom UE, a więc utworzenie federacji. Oznaczałoby to istotne wzmocnienie instytucji UE względem państw członkowskich i według KE umożliwiłoby prowadzenie wspólnej polityki obronnej i migracyjnej, a także usprawnienie rynku wewnętrznego i wspólnej polityki zagranicznej.

Perspektywy. Komisja jasno zasygnalizowała swoje stanowisko w dyskusji nad kierunkiem dalszego rozwoju UE, ale głos decydujący w tej sprawie będą miały państwa członkowskie. Należy spodziewać się intensyfikacji debaty w obliczu jubileuszowego szczytu w Rzymie pod koniec marca, choć ze względu na odbywające się w tym roku wybory w największych państwach członkowskich będzie ona miała powierzchowny charakter. W szczególności niejasna jest sytuacja we Francji. Ewentualna wygrana Marine Le Pen może dramatycznie odmienić francuską wizję Europy: zamiast pogłębiania integracji – Unia minimum.

Obecnie najpopularniejszym scenariuszem jest Europa wielu prędkości. Potwierdza to wspólne stanowisko Jeana-Marca Ayraulta oraz Sigmara Gabriela, przedstawione po prezentacji białej księgi. Koncepcję tę promowała również kanclerz Angela Merkel, widząc w niej szansę na przyspieszenie integracji. Scenariusz ten będzie atrakcyjny dla państw Beneluksu, a także dla Włoch. Na możliwość współistnienia różnych ambicji integracyjnych w UE wskazuje wypowiedź Marco Piantiniego, doradcy premiera Włoch Paola Gentiloniego. Grecja i sprawująca prezydencję Malta zapowiedziały zainteresowanie utworzeniem koalicji chętnych (awangardy) w wymiarze socjalnym. Według Aleksisa Tsiprasa oraz Josepha Muscata wzmocnienie wymiaru społecznego integracji pozwoliłoby zmniejszyć niechęć obywateli do projektu europejskiego. Wizja Europy wielu prędkości jest także bliska europosłom z Europejskiej Partii Ludowej (EPL) oraz Socjalistów i Demokratów (S&D). Mercedes Bresso z S&D wraz z Elmarem Brokiem z EPL powoływali się w raporcie dot. przyszłości UE na korzyści z mechanizmu współpracy wzmocnionej, zwłaszcza w przypadku integracji strefy euro.

Z kolei przedstawiciele państw Europy Środkowo-Wschodniej podchodzą ostrożnie do Europy wielu prędkości, widząc w pełnej realizacji tego scenariusza zagrożenie wykluczeniem. Mihály Varga, węgierski minister gospodarki, dostrzega przede wszystkim ryzyko podziału: strefa euro – pozostałe państwa. W deklaracji przygotowanej na szczyt w Rzymie państwa Grupy Wyszehradzkiej uznały za konieczne zwiększenie roli poszczególnych państw w procesie decyzyjnym UE przez włączenie w prace regulacyjne parlamentów narodowych.

Wobec dużego poparcia dla modelu Europy wielu prędkości promowanie przez Polskę innego wariantu (włącznie z utrzymaniem status quo) może okazać się nieskuteczne. Dlatego lepszym rozwiązaniem będzie zadbanie o inkluzywność i niedyskryminację w zreformowanej Unii przez zapewnienie monitorowania dynamiki decyzyjnej w koalicji chętnych i wypracowanie stałego mechanizmu konsultacyjnego. Obszar pogłębionej integracji byłby przedmiotem obrad w komitetach PE, a państwa „spoza” mogłyby uczestniczyć w niektórych spotkaniach awangardy integracyjnej.