GLOBALNIE · ANALIZA

PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ

Tomasz Grzegorz Grosse · 23 grudnia 2022

Po Brexicie Unię Europejską tworzy 27 państw członkowskich, ale największe znaczenie dla procesów integracyjnych mają kraje Europy Zachodniej na czele z Niemcami i Francją. Oprócz tego ważne dla postępów integracji są elity transnarodowe, czyli urzędnicy, sędziowie i politycy funkcjonujący w instytucjach unijnych. To właśnie to grono odpowiada w ogromnym stopniu za popychanie UE w kierunku federacji, czyli stara się przenieść władzę z państw członkowskich do własnych instytucji.

W jednym ze swoich tekstów[1] wyróżniłem różne wzorce federalizacyjne w UE. Powodują one, że przykładowo eurodeputowani tzw. głównego nurtu, a więc z największych frakcji w Parlamencie Europejskim opowiadają się konsekwentnie za federacją parlamentarną, a więc taką, w której coraz więcej do powiedzenia miałby właśnie ten Parlament. Z kolei urzędnicy dążą do wzmacniania administracji brukselskiej, w tym Komisji i agencji unijnych, tak aby w coraz większym stopniu mogły one być autonomiczne wobec państw członkowskich, a nawet te państwa kontrolować lub wpływać na ich sprawy wewnętrzne. Taki proces jest widoczny w przypadku sporów o praworządność, gdzie komisarze piszą założenia ustaw dla polskiego parlamentu, które mają jakoby uporządkować wymiar sprawiedliwości nad Wisłą. W rzeczywistości ingerują w kompetencje, które w świetle traktatów przynależą do państw i ich demokracji, a tak jest w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości na poziomie narodowym. Tym samym Komisja poszerza własne uprawnienia i pozycję ustrojową wobec wszystkich państw członkowskich, a nie tylko wobec Polski.

Innym typem tendencji federalizacyjnej jest dążenie sędziów unijnych do supremacji prawa europejskiego ponad narodowe konstytucje i do nadrzędności wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE nad orzeczeniami krajowych sądów konstytucyjnych. Istnieje też federalizm fiskalny, którego celem jest zwiększenie dochodów własnych budżetu unijnego, a więc wprowadzanie nowych podatków i opłat na poziomie unijnym. Tego typu tendencja uwidoczniła się po kryzysie pandemicznym, a jej przejawem było wprowadzenie Europejskiego Funduszu Odbudowy (Next Generation EU) wraz z towarzyszącymi jemu kolejnymi podatkami unijnymi. Takie rozwiązanie jest popierane zarówno przez elity Parlamentu Europejskiego, jak i urzędników unijnych, którzy sądzą, że będzie to zwiększało ich władzę w jednoczącej się Europie.

CZYTAJ TAKŻE: Integracja europejska a bezpieczeństwo Polski

> Niemniej, aspiracje sędziów, urzędników i eurodeputowanych niewiele mogłyby zdziałać w praktyce ustrojowej Unii, gdyby nie wsparcie ze strony państw członkowskich. Dla największych państw z Europy Zachodniej łączy się to z nadzieją, że silniej scentralizowana i federacyjna Europa będzie łatwiej sterowalna przez nie same, zgodnie z ich narodowymi preferencjami.

Te kraje posiadają bowiem ogromne wpływy nie tylko w instytucjach międzyrządowych, ale również w Parlamencie i Komisji, a także mogą w nieformalny sposób oddziaływać na orzecznictwo sądów unijnych. Elity tych państw zakładają zatem, że dzięki federalizacji wzrosną ich możliwości skuteczniejszego zarządzania Unią Europejską. Przykładowo Niemcy, tak jak Francja, dążą do zwiększenia zakresu spraw głosowanych w instytucjach międzyrządowych w sposób większościowy. Jest to rozwiązanie federacyjne i zmierza nie tylko do większej sprawności podejmowania decyzji, ale również do podejmowania takich ustaleń, które są korzystne dla interesów niemieckich i francuskich. Inne państwa nie będą miały tak wielkiego wpływu na instytucje unijne po planowanych zmianach ustrojowych, niemniej im się także poddają. Dzieje się tak z wielu powodów. Jedne godzą się z takimi zmianami wiedząc, że nie mogą skutecznie zatrzymać tych procesów, a także ceniąc sobie inne korzyści wynikające z integracji ponad narodową suwerenność. Inne kraje są przymuszane do aprobaty dla takich zmian w skutek presji medialnej, politycznej albo związanej z przymusem finansowym. Tak było w przypadku rządu polskiego i węgierskiego, które początkowo nie zgadzały się na zmiany ustrojowe, uważając słusznie, że ograniczy to im możliwości skutecznej ochrony narodowych interesów w procesach integracyjnych. Później pod wpływem sankcji i krytyki prowadzonej w mediach liberalnych odstępowały od blokowania zmian ustrojowych.

Wszystkie opisywane zmiany ustrojowe odbywały się bez korekty traktatów europejskich, a więc bez jednomyślnej zgody państw członkowskich. Tym samym budziły zastrzeżenia konstytucyjne oraz z punktu widzenia standardów demokratycznych. W teorii bowiem przekazywanie nowych kompetencji do UE powinno każdorazowo odbywać się w wyniku akceptacji wszystkich państw wyrażonej poprzez procedurę zgodną z krajowymi przepisami ratyfikacyjnymi dla traktatów międzynarodowych.

> Stopniowa federalizacja i centralizacja ustroju Unii odbywała się więc w sposób ponadtraktatowy, a niekiedy z pominięciem lub wręcz pogwałceniem traktatów. Zwolennikom federacji europejskiej nigdy jednak nie czyniono zarzutów o łamanie praworządności.

W ostatnich latach tendencja federalizacyjna była w największym stopniu widoczna przy okazji konfliktu wokół praworządności i innych tzw. wartości europejskich oraz w wyniku walki z kryzysami ekonomicznymi, które skutkowały wprowadzaniem federalizmu fiskalnego, a więc wspólnego długu oraz podatków unijnych.

Myśląc więc o przyszłości UE możemy zakładać pogłębienie trendu ustrojowego w kierunku federacji i centralizacji zarządzania. Będzie ono kontynuowane zapewne bez formalnej zmiany traktatów oraz wzmacniało instytucje unijne takie jak Parlament, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości UE, a także rolę największych państw Europy Zachodniej w procesach decyzyjnych. Takie zmiany ustrojowe pogłębiły się w czasie kolejnych kryzysów dotykających w XXI wieku Europy. Uznawano bowiem, że UE będzie lepiej odpowiadać na kryzysy, kiedy będzie silniej scentralizowana, a więc zarządzana przez elity ponadnarodowe i elity dwóch największych państw członkowskich.

CZYTAJ TAKŻE: Prof. Łętocha: Quo vadis, Unio Europejska?

Problem polega na tym, że przywództwo francusko-niemieckie nie jest w pełni zgodne, a nawet pojawiają się potężne napięcia między Paryżem i Berlinem odnośnie dalszych kierunków integracji. Przykładem

jest stosunek do USA i relacji transatlantyckich. Paryż tradycyjnie opowiada się za zwiększaniem autonomii strategicznej wobec Waszyngtonu, a także budowaniem silnej pozycji geopolitycznej UE, oczywiście pod kierunkiem elit francuskich. Innym założeniem geopolitycznym jest dążenie do jak najlepszych relacji z Moskwą i Pekinem, a więc odmowa uczestniczenia w amerykańskiej rywalizacji przede wszystkim z ChRL, ale do pewnego stopnia również z Federacją Rosyjską. Takie spojrzenie geopolityczne podziela w dużym stopniu Berlin, niemniej pod wpływem wojny na Ukrainie taka postawa, zwłaszcza wobec Rosji, musiała osłabić wiarygodność RFN w państwach tzw. wschodniej flanki NATO oraz w USA. Dlatego po pewnym czasie Niemcy w większym stopniu zaangażowali się w pomoc wojskową i finansową dla Kijowa, zaproponowali wspólne projekty obronne dla państw Europy Środkowej (np. system obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej, jak również udostępnienie baterii Patriot dla Polski). Zwiększyły także zakupy uzbrojenia w USA, zwłaszcza samolotów wykorzystywanych do przenoszenia amerykańskich głowic nuklearnych, stacjonujących w Niemczech. Zwłaszcza ten ostatni gest wobec Amerykanów doprowadził do poważnego kryzysu w relacjach niemiecko-francuskich, gdyż odbyło się to kosztem wstrzymania prac nad programem zbudowania samolotu wielozadaniowego nowej generacji we współpracy Francji i RFN. Zdaniem Paryża kolejne decyzje Berlina musiały odbić się negatywnie na możliwości przyspieszenia integracji w ramach unijnej polityki obrony.

Innym wyzwaniem dla postępów integracji są kolejne kryzysy dotykające UE, mające poważne implikacje gospodarcze, społeczne i polityczne. Przykładem może być niestabilna sytuacja w unii walutowej. Po kryzysie finansowym z 2007 r. nastąpił wieloletni kryzys strefy euro, z którego tak naprawdę unia walutowa nie wyszła do dziś. Europejski Fundusz Odbudowy ma niewystarczające możliwości ustabilizowania sytuacji w strefie euro. Filozofia jego działania polega na tym, że wszystkie państwa UE, w tym nie posiadające europejskiej waluty, mają składać się finansowo na rzecz ratowania południa unii walutowej. Potężny kryzys wywołany przez rosyjską agresję na Ukrainę może więc zdestabilizować system wspólnej waluty, co miałoby negatywne konsekwencje dla integracji europejskiej. Miałoby to również złe skutki dla samych Niemiec.

Do tej pory to one w obok Niderlandów w największym stopniu korzystały z istnienia unii walutowej. Nawet w czasie największego stadium kryzysu strefy euro niemiecki budżet i instytucje finansowe odnotowywały szereg korzyści wynikających z euro. Jednocześnie Niemcom udawało się dotąd dość skutecznie przesuwać gro kosztów kryzysu i ratowania strefy euro na innych, przede wszystkim na państwa pogrążone w kryzysie, na pozaeuropejskie instytucje finansowe (MFW), a nawet na państwa nie będące członkiem strefy euro (przykład Europejskiego Funduszu Odbudowy). System europejskiej waluty przede wszystkim obniżał kurs waluty, w której rozliczali się niemieccy przedsiębiorcy, a tym samym zwiększał konkurencyjność niemieckiego eksportu. Rosnące korzyści handlowe oznaczały zwiększenie dochodów budżetowych, a także przekładały się na coraz większe znaczenie geopolityczne Niemiec w Europie. Wyrazem tej tendencji było to, że w kolejnych kryzysach to właśnie do Niemców należało ostatnie słowo, jeśli chodzi o kierunek polityki antykryzysowej. Innymi słowy, jeśli strefa euro się rozpadnie, będzie to zmniejszało potencjał gospodarczy i polityczny Niemiec, a ponadto skutki takiego scenariusza zrujnowałyby marzenia o federacji unijnej. Musiałyby także wywołać potężne spory między udziałowcami strefy euro, w tym w zakresie ponoszenia kosztów likwidacji unii walutowej.

Przykład kryzysu w strefie euro pokazuje logikę działania państw członkowskich, które jak wiadomo – nie są w Unii równe, a więc dysponują asymetrycznymi wpływami i realną władzą polityczną. Korzyści z ko-

lejnych projektów unijnych są kumulowane w największych, najbogatszych i najbardziej wpływowych państwach członkowskich. Kosztami są obarczani ci najsłabsi politycznie, ubożsi, mniej konkurencyjni lub pogrążeni w największych kłopotach. Przywództwo największych państw nie tylko jest interesowne, ale niekiedy prowadzi do poważnych błędów, które są kosztowne dla wszystkich. Wystarczy wspomnieć przykład polityki klimatycznej UE.

Została ona oparta na rosyjskich surowcach, przede wszystkim dostawach taniego gazu rosyjskiego. Później się okazało, że służyło to przede wszystkim interesom geopolitycznym Kremla i odbywało się wprost kosztem bezpieczeństwa Ukrainy i Polski, a także innych państw narażonych na agresję ze strony Rosji. Konsekwencje uderzyły w całą UE, wywołując inflację i potężny, wieloletni w perspektywie kryzys energetyczny, który może w poważny sposób osłabić potencjał gospodarczy i żywnościowy Europy. Już dzisiaj wiadomo, że kryzys wywoła pogorszenie koniunktury, recesję w wielu państwach UE (w tym zapewne w Polsce), skokowy wzrost zadłużenia publicznego i prywatnego, poważne trudności obsługi tego długu, a tym samym może doprowadzić do kolejnych problemów gospodarczych, społecznych i politycznych. Dodatkowo kryzys energetyczny jest potęgowany przez ambicje klimatyczne UE.

> Założeniem przyświecającym rewolucji klimatycznej promowanej w UE było uczynienie ze zmian klimatycznych napędu dla gospodarki unijnej, zwłaszcza w krajach Europy Zachodniej. Kryzys energetyczny i wzrost cen energii uderza w te założenia. Coraz bardziej prawdopodobne jest to, że na polityce unijnej w największym stopniu skorzystają korporacje chińskie, jak również te inwestujące i produkujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki.

Co gorsze, polityka klimatyczna w UE nie dostosowuje się do sytuacji kryzysowej, a nawet jest w ostatnich tygodniach coraz bardziej ambitna. Przykładem jest rozciągnięcie systemu ETS na transport i ogrzewanie mieszkań, co oznacza kolejne podwyżki dla kierowców, firm i gospodarstw domowych[2]. W ten sposób UE nie odpowiada w optymalny sposób na kryzys energetyczny i siłą rzeczy musi go zaostrzyć.

CZYTAJ TAKŻE: Problem unioentuzjastów

Jest to przykład na to, że zarówno przywództwo francusko-niemieckie, jak również elity ponadnarodowe w instytucjach unijnych nie potrafią sprostać poważnej sytuacji geopolitycznej i gospodarczej. Są przywiązane do wcześniejszych planów i nie reagują adekwatnie do nowej sytuacji. Popełniają rozliczne błędy, a dodatkowo postępują egoistycznie, czyli starają się przenosić koszty na słabsze grupy społeczne bądź państwa członkowskie. W ten sposób tracą wiarygodność jako liderzy dla całej UE. Ten styl uprawiania polityki w czasie kryzysów, który polega na nadmiernym egoizmie największych aktorów, nieskuteczności lub błędnych decyzjach przez nich podejmowanych, ponadto niejednokrotnie wskazujący na oderwanie się „liderów" od rzeczywistości i problemów społecznych – stanowi największe zagrożenie dla UE. Tym bardziej, że głos rozsądku jest najczęściej tłumiony, a opornych coraz częściej piętnuje się w sposób zgoła populistyczny jako zagrożenie dla Europy albo wręcz każe sankcjami. Taki sposób zarządzania integracją może więc udaremniać marzenia o wprowadzeniu federacji w Europie. Obok nawarstwiających się kryzysów może stać się najbardziej prawdopodobną przyczyną dezintegracji europejskiej.

Jakie możemy wyciągnąć wnioski z dotychczasowej analizy? Z polskiego punktu widzenia przyłączenie się do unii walutowej lub partycypowanie w programach wspomagających strefę euro (tak jak w przypadku Europejskiego Funduszu Odbudowy) jest ryzykowne, póki system unii walutowej nie zostanie zreformowany i nie zostaną wyeliminowane jego wady konstrukcyjne. Należy też pamiętać, że dzisiejsze euro to system geoekonomiczny, który został skonstruowany z myślą głównie o korzyści dla Niemiec – w celu wzmocnienia ich dominacji politycznej w UE.

Polska powinna podchodzić z wielką ostrożnością do kolejnych pomysłów federalizacyjnych, gdyż są one najczęściej niezbyt korzystne ekonomicznie dla polskich podatników, a także faktycznie ograniczają zakres oddziaływania na decyzje unijne dla krajowych wyborców i elit politycznych. Wzmacniają natomiast z reguły wpływy największych państw Europy Zachodniej. Poważnym wyzwaniem dla Polaków jest sytuacja kryzysowa, a zwłaszcza ograniczenia lub koszty wynikające z błędnej polityki UE. Będzie to zapewne wymagało bardziej odważnych decyzji po stronie polskich władz aniżeli dotychczasowe działania. Wprawdzie rząd reguluje ceny surowców i energii, ale na arenie europejskiej w dużej mierze dostosowuje się do unijnych decyzji, licząc zapewne na to, że UE rozwiąże nasze problemy.

Przypisy:

1. T.G. Grosse, *Is Europe Moving Towards a Democratic Federation?*, [w:] tenże, *Yearbook of Polish European Studies*, Vol. 20/2017, pp. 11-30.
2. F. Di Sario, *EU reaches deal on critical climate policy after marathon talks*, „Politico" 18.12.2022, https://www.politico.eu/article/climate-policy-deal-emissions-trading-system-european-union/ [18.12.2022].

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/przyszlosc-unii-europejskiej/

NIEZALEŻNOŚĆ KOSZTUJE

Utrzymują nas przede wszystkim czytelnicy. Dzięki nim możemy publikować analizy, których nikt nam nie zamawia, i zostawiać je otwarte dla wszystkich.

WESPRZYJ NAS

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć