



Unia sprzecznych modeli

Szymon Ananicz

Institucje unijne uzyskują coraz bardziej podmiotową pozycję i europejskie stolice w coraz większym stopniu muszą się z nimi liczyć. Państwa członkowskie Unii Europejskiej – głównie z Europy Zachodniej – powierzają Unii coraz więcej zadań. Najważniejszym jest wdrożenie nowego modelu rozwojowego. Ma się on opierać na niskoemisyjnej gospodarce i zaawansowanych technologiach. Przewiduje podmiotową rolę Unii w kształtowaniu globalnego układu sił i ładu gospodarczego. Zakłada też stosowanie się do zasad praworządności w państwach członkowskich jako niezbędnego warunku wewnętrznej spójności wspólnoty. Model ten stał się podstawą programu nowej przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen. Zasadniczo różni się on od wizji promowanej przez polski rząd Prawa i Sprawiedliwości, według którego UE powinna być przede wszystkim wspólnotą gospodarczą i mechanizmem wyrównywania różnic rozwojowych między bardziej i mniej zamożnymi krajami.

Jeśli program nowej Komisji rzeczywiście zostanie przekuty w politykę UE, a stanowisko polskiego rządu nie ulegnie znaczącej korekcie, to nieprzystawalność obu modeli rozwojowych będzie rodzić ryzyko wypadnięcia Polski daleko poza główne kręgi decyzyjne i integracyjne Unii. Potencjalne skutki to przeprogramowanie unijnych polityk i instrumentów w taki sposób, aby służyły strategiom rozwojowym Europy Zachodniej (ale już nie Polski), coraz mniejsza dostępność unijnych środków, pomijanie Warszawy w planowaniu unijnych polityk gospodarczych i narastające napięcia polityczne.

Mocniejsza „Bruksela”

Wzrost frekwencji w wyborach (z 42% w 2014 roku do 51% w 2019) wzmacnia legitymację demokratyczną Parlamentu Europejskiego. Przełamanie dominacji chadecji i socjalistów, wynikające ze zwiększonego poparcia dla partii zielonych, liberałów i prawicy, poszerza polityczne oparcie Parlamentu w społeczeństwach. Te zaś coraz bardziej uświadamiają sobie wpływ unijnej polityki na ich życiowe uwarunkowania. Wzrost znaczenia Europarlamentu wynika też z faktu, że w ostatnich latach

konsekwentnie wykorzystywał on do maksimum swoje prerogatywy unijnego współlegislatora i nadzorca polityk UE. W obecnej kadencji bardziej niż dotychczas zróżnicowana kompozycja partyjna w PE będzie sprzyjała asertywności względem innych aktorów politycznych i instytucjonalnych. Dotychczas podobieństwa polityczne między Parlamentem, Komisją i Radą (dominacja chadecji i socjalistów) działały na europosłów tonująco w przypadkach sporów i rywalizacji z innymi instytucjami. Teraz ten czynnik mitygujący ulega osłabieniu – Parlament będzie jeszcze bardziej zdeterminowany, aby odgrywać rolę języczka u wagi. Pierwszymi sygnałami, które o tym świadczą, jest wyraźnie krytyczne stanowisko w kwestii obsadzenia kluczowych stanowisk w nowej Komisji. Przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen ledwo udało się uzyskać akceptację PE, zaś dwoje kandydatów na komisarzy nie przeszło weryfikacji parlamentarnej komisji prawnej jeszcze przed oficjalnymi wysłuchaniami¹.

Mimo turbulencji związanych z procesem powoływania nowej Komisji Europejskiej, prawdopodobnie i ona ulegnie wzmocnieniu w nowym rozdaniu. Część kandydatów na komisarzy to unijna waga ciężka. Wymienić tu można Fransa Timmermansa, Margrethe Vestager czy Valdisa Dombrovskisa, którzy dysponują dużym doświadczeniem i pozycją w Brukseli. Nowa struktura KE ma wzmocnić sterowność i dynamikę unijnej maszyny. Plany zakładają, że siedmioro komisarzy będzie zarazem pełnił funkcję wiceprzewodniczących KE. Mają oni koordynować działalność „zwykłych” komisarzy i podległych im dyrekcji generalnych (zasadniczy element unijnej biurokracji). Komisarze mają uzyskać możliwość bezpośredniego zarządzania pracą zespołów w dyrekcjach na każdym szczeblu. Jeśli tak się stanie, to uzyskają oni wpływ na tworzenie aktów prawnych na dowolnym etapie, a także na bieżąco będą mogli kontrolować realizację polityk i rozdział środków. Dotychczas musieli się w tych kwestiach zdawać na dyrektorów generalnych, którzy kierowali działaniami podległej im biurokracji. Większa liczba szczebli decyzyjnych sprzyjała równowadze geograficznej i politycznej w Komisji. Teraz więcej władzy oddaje się wprost komisarzom².

Sama skala zadań postawionych przed nową Komisją także działa na nią dowartościowująco. W zamierzeniu przewodniczącej von der Leyen zadaniem KE ma być odejście od wsobnego charakteru Unii, która w ostatnich latach skupiona była na walce z kryzysami wewnętrznymi (migracyjnym, gospodarczym, falą populizmu), na rzecz podmiotowego uczestnictwa w przeobrażającym się globalnym układzie sił i światowej gospodarce³. Szykowane przyspieszenie w polityce klimatycznej i środowiskowej to szeroko zakrojone zadanie: ma obejmować ingerencję w energetykę, przemysł, transport, stosunki handlowe ze światowymi potęgami, rolnictwo czy polityki społeczne. Planowane zmiany (przede wszystkim konieczność osiągnięcia celów redukcji emisji gazów cieplarnianych) wpłyną na model biznesowy niemal każdego przedsiębiorstwa w Unii i na warunki życia większości obywateli. Frans Timmermans, który będzie odpowiadać za nadzór nad tym procesem, przygotowanie nowych rozwiązań i ich implementację, wejdzie do czołówki najbardziej wpływowych polityków Europy.

1 W Parlamencie Europejskim kandydatura Ursuli von der Leyen przeszła stosunkiem głosów 383 „za” do 327 „przeciw”. Kandydatka na komisarza transportu z Rumunii Rovana Plumb uzyskała negatywną rekomendację komisji prawnej PE ze względu na rzekomy konflikt interesów. Ta sama komisja PE zablokowała kandydaturę Węgra László Trócsányiego, który miał być komisarzem ds. sąsiedztwa i rozszerzenia UE, <https://www.rp.pl/Unia-Europejska/190929523-Komisja-prawna-PE-blokuje-kandydatow-na-komisarzy-z-Rumunii-i-Wegier.html>.

2 Szczególną rolę nadzorczą przewiduje się dla trojga wiceprzewodniczących-zarządzających. Na te stanowiska szykują się Frans Timmermans, który ma być odpowiedzialny za tzw. „nowy zielony ład”, oraz Margrethe Vestager, która ma objąć dział „Europa gotowa na erę cyfrową”, oraz Valdis Dombrovskis, któremu powierzono pieczę nad „gospodarką dla ludzi”. Szerzej zob. „Politico”, *Von der Leyen looks to overhaul Commission power structure*, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-looks-to-overhaul-european-commission-power-structure-vice-presidents/>.

3 Szerzej zob. P. Buras, *Nowa Komisja w burzliwych czasach*, „Forbes”, 11 września 2019, <https://www.forbes.pl/opinie/komisja-europejska-wedlug-von-der-leyen-to-proba-reformy-calej-ue/2mjb548>.

Inny obszar, który wzmacnia polityczną rolę KE, to polityka cyfrowa. Rewolucja w dziedzinie cyfryzacji, przez swą transgraniczną naturę i skutki, wymyka się kontroli państw członkowskich i rodzi potrzebę regulacji na szczeblu unijnym. Obszar ten łączy cały szereg dziedzin: od ochrony praw obywatelskich po przemysł i regulację nowej gałęzi, jaką będzie sztuczna inteligencja. Komisja Europejska zaznaczyła swoją sprawczość w polityce cyfryzacji, m.in. narzucając europejskie reguły gry globalnym gigantom cyfrowym ze Stanów Zjednoczonych (i nakładając na niektórych z nich wielomiliardowe kary). Przy okazji tych działań utrwaliła praktykę ingerencji w politykę podatkową państw członkowskich⁴.

Polityczne znaczenie Komisji będzie szczególnie ważne w trudnym procesie Brexitu. Od rezultatów negocjacji między KE a Wielką Brytanią oraz od sposobu, w jaki przebiegać będzie proces rozwodowy, zależą będą bezpośrednio losy milionów osób i biznesów, a także przyszły układ sił w Europie. W tak skomplikowanym wyzwaniu przewagę daje sam zasób wiedzy i ekspertyzy (m.in. prawniczej, ekonomicznej), jaką Komisja systematycznie agreguje. Chyba żadne państwo członkowskie nie dysponuje podobnymi narzędziami.

Wreszcie należy wspomnieć o nowych kompetencjach w dziedzinie egzekwowania praworządności w państwach członkowskich, uzyskanych w toku postępowań przeciwko naruszeniom zasad państwa prawa w Polsce. Już dziś KE zapowiada konsekwentne korzystanie z uprawnień potwierdzonych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie dotyczącej obniżenia wieku emerytalnego dla sędziów Sądu Najwyższego w czerwcu 2019 roku. Orzeczenie to potwierdziło „europejskość” krajowych sądów i tym samym usankcjonowało nadzór KE nad krajowymi systemami wymiaru sprawiedliwości. Oprócz inicjowania postępowań w TSUE, w planach jest też uruchomienie nowych instrumentów dyscyplinujących: mechanizmu zawieszania wypłat dla krajów, które naruszają zasady państwa prawa, czy regularnego monitoringu stanu praworządności w państwach członkowskich.

Czy wzmocnienie PE i KE musi oznaczać obniżenie rangi państw członkowskich w procesie decyzyjnym? Tylko do pewnego stopnia. Dokonujące się wzmocnienie kompetencyjne szczebla wspólnotowego UE to nie tylko efekt zabiegów brukselskich eurokratów, ale także wyłaniającego się konsensusu dużej grupy państw członkowskich, włączającej głównie kraje „starej” Unii. Nie oddają one jednak Brukseli wolnej ręki. Jest to ich świadoma decyzja, poprzedzona dogłębными analizami własnych ograniczeń, zdolności i potrzeb, a także w niektórych przypadkach – już zaawansowanych procesów prawodawczych i inwestycyjnych na poziomie krajowym (np. dotyczących wdrażania rozwiązań dla niskoemisyjnej gospodarki czy technologii cyfrowych). Przekazują one Brukseli dodatkowe prerogatywy, gdy zwiększa to szanse na realizację ich własnych celów. W niektórych wypadkach – tak jak w kwestii praworządności – korzystają one z pośrednictwa instytucji UE, jeśli nie ma możliwości lub chęci dążenia do osiągnięcia pożądanego rezultatu we własnym zakresie (np. gdy wynika to z niechęci do bezpośredniej konfrontacji z polskim czy węgierskim rządem).

Przed wszystkim jednak państwa te starają się promować własne rozwiązania w UE, tak by stały się podstawą legislacji i polityk na poziomie unijnym; także po to, by dotacje unijne były kierowane do ich gospodarek na takie rozwiązania, które chcą wdrażać u siebie. Znajduje to odzwierciedlenie w planach finansowych Unii na najbliższe siedem lat. Widać wyraźnie, że budżet i instrumenty finansowe coraz częściej wprzęgane są w proces osiągania celów środowiskowo-klimatycznych bardziej zaawansowanych technologicznie państw UE. W perspektywie finansowej lat 2021–2027 udział funduszy spójności

4 T. Bielecki, *Boją jej się najwięksi. Wielka władza w Europie dla Dunki*, Polityka.pl, 17 września 2019, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1925058,1,boja-sie-jej-najwieksi-wielka-wladza-w-europie-dla-dunki.read>.

przeznaczanych na realizację celów klimatycznych ma wzrosnąć z 20 do 25%⁵. Gros środków z nowego programu wsparcia dla badań i innowacji Horyzont Europa – na który KE przewidziała aż 100 miliardów na najbliższe siedem lat – ma być przeznaczony na badania i wdrożenie zaawansowanych rozwiązań w dziedzinie ochrony środowiska, ekologii i przeciwdziałania zmianom klimatycznym⁶. Europejski Bank Inwestycyjny zamierza zaprzestać udzielania kredytów na projekty związane z wydobywaniem paliw kopalnych⁷.

Przy wszystkich różnicach między podejściem europejskich stolic do takich kwestii, jak zmiany klimatyczne, praworządność czy ewolucja polityki globalnej, wokół tych zagadnień tworzy się coraz wyraźniejsza wspólnota diagnozy i celów. Perspektywa wzmocnienia „Brukseli” w wybranych obszarach tematycznych wyrasta więc z oczekiwań części wpływowych państw, z ich polityki i strategii gospodarczych.

Rozbieżne modele rozwojowe – zagrożenie dla Polski?

W większości kwestii strategicznych polski rząd coraz bardziej rozmija się z krzepnącym konsensusem większości. W sprawie klimatu kwestionowane jest samo sprawstwo człowieka w globalnym ociepleniu. W odniesieniu do klimatycznego wymiaru energetyki dopiero tworzymy wstępne diagnozy i strategię, podczas gdy w wielu innych państwach już dawno przystąpiono do transformacji energetycznej, opartej na inwestycjach w niskoemisyjne technologie. Źródłem bezpieczeństwa i stabilności międzynarodowej rząd Prawa i Sprawiedliwości upatruje w Stanach Zjednoczonych. W kwestii praworządności w oczywisty sposób Polska znalazła się na kursie kolizyjnym. Różnice wizji dotyczą też struktury UE i paradygmatu integracji europejskiej. W obozie władzy wciąż dominuje anachroniczne oczekiwanie, że Unia to przede wszystkim wspólnota gospodarcza o małych kompetencjach politycznych. Jej głównym celem ma być takie regulowanie wewnętrznego rynku i dystrybucja środków, aby różnice rozwojowe między mniej a bardziej zamożnymi regionami i państwami uległy wyrównaniu⁸.

Trudno będzie pogodzić tak rozbieżne stanowiska między zwolennikami „globalnego skoku” a opcją reprezentowaną przez polski rząd. Pojawia się więc groźba rozbitcia Unii na obozy o nieprzystawalnych strategiach rozwojowych. Tym razem głównym zagrożeniem nie jest widmo osobnego budżetu strefy euro – ten wariant nie zostanie zrealizowany prędko ze względu na silny opór państw północy UE – ale fundamentalna różnica między politycznymi i gospodarczymi diagnozami oraz priorytetami. Najłagodniejszymi skutkami takiego scenariusza byłyby coraz mniejsza dostępność unijnych funduszy dla Polski i stopniowe odejście od zasady konwergencji w redystrybucji środków UE. W bardziej drastycznym wariantcie byłaby to postępująca dyferencjacja modeli rozwojowych Polski i zachodniej Europy, przy jednoczesnym przestrajaniu unijnych instrumentów tak, aby służyły modelowi zachodniemu.

5 https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/mainstreaming_en. Belgia, Dania, Francja, Hiszpania, Holandia, Luxemburg, Portugalia i Szwecja opowiadają się za całkowitym wstrzymaniem unijnych dotacji na przedsięwzięcia, które szkodzą osiągnięciu celów klimatycznych. Zob. dokument opublikowany przez te państwa: *Non paper on Climate for the future of Europe*, <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2019/05/Non-paper-Climate-FR-SE-PT-DK-LU-ES-NL-BE.pdf>.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/strategy_on_research_and_innovation/documents/ec_rtd_members-mission-boards_072019.pdf.

7 <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eib-begins-metamorphosis-into-climate-bank/>.

8 W przekazie Prawa i Sprawiedliwości pożądanym scenariuszem eurointegracji byłby powrót do modelu, który miał być realizowany przez ojców założycieli europejskiej wspólnoty w latach 50. Chodzi tu głównie o powrót do skrupulatnego przestrzegania pomocniczości i wycofania UE z ingerencji w kwestie polityczne. Ale w rzeczywistości model propagowany przez PiS nigdy nie istniał. Owszem, w początkach integracji prerogatywy polityczne wspólnotowych instytucji były bardzo ograniczone. Ale nie istniała wówczas tak rozbudowana polityka wyrównywania różnic rozwojowych między europejskimi państwami i regionami. Większe kompetencje Unii w tym zakresie pojawiały się w miarę wzmocnienia politycznego wymiaru UE.

Inne niebezpieczeństwo to faktyczne pomijanie Warszawy w planowaniu unijnych polityk gospodarczych i narastające napięcia polityczne.

Nowa przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen prawdopodobnie będzie starała się łagodzić tarca i poszerzać konsensus w strategicznych kwestiach. Ale dla wielu państw członkowskich np. walka ze zmianami klimatycznymi ma znaczenie egzystencjalne, ważniejsze od utrzymywania wspólnego szeregu z państwami o diametralnie odmiennych interesach. W kwestii praworządności też trudno o kompromis – nawet nie ze względu na aksjologię, ale jeśli chodzi o funkcjonowanie wspólnego rynku, dla którego praworządność jest fundamentem. Trudno przesądzić, jak w najbliższych latach będzie ewoluował układ sił i relacji między poszczególnymi aktorami w UE. Wydaje się jednak, że w Europie Zachodniej pokusa ucieczki do przodu w mniejszym gronie będzie coraz silniejsza.

Szymon Ananicz jest ekspertem ds. międzynarodowych w forumIdei w Fundacji im. Stefana Batorego. Pracował w Ośrodku Studiów Wschodnich, Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji i w Parlamencie Europejskim.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-94-3