



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Warszawa, wrzesień 2017

## W zwarciu

### Polityka europejska rządu PiS

**Adam Balcer** – WiseEuropa

**Piotr Buras** – Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR)

**Grzegorz Gromadzki** – niezależny ekspert

**Eugeniusz Smolar** – Centrum Stosunków Międzynarodowych

Rządy Prawa i Sprawiedliwości przypadły na okres bez precedensu w historii Unii Europejskiej. Nie tylko długotrwały kryzys, najpierw gospodarczy, potem uchodźczy, lecz także osłabienie zaufania wielu obywateli do projektu integracyjnego spowodowały, że przewidywania rychłego krachu UE były na porządku dziennym. Prawdziwy szok przyszedł w 2016 roku, czyli podczas rządów PiS: decyzja Brytyjczyków o wyjściu z UE, zwycięstwo Donalda Trumpa w wyborach prezydenckich, wątpliwości co do przyszłego zaangażowania USA w Europie oraz dyskusja nad koniecznością zmiany modelu integracji (Unia wielu prędkości) stały się świadectwem tego, że kluczowe paradygmaty, na których opierała się dotąd integracja europejska, zostały poddane rewizji<sup>1</sup>. Wszystkie te procesy postawiły Polskę w obliczu nowych, częściowo nawet egzystencjalnych problemów i dylematów.

Celami raportu są: analiza polityki europejskiej PiS na tle procesów zachodzących w Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy, a także ocena skutków tej polityki dla warunków przyszłego rozwoju oraz miejsca Polski w Europie. Znaczenie danego kraju w UE i jego zdolność realizowania partykularnych celów nie jest kategorią, którą można zdefiniować według ściśle określonych i w pełni obiektywnych mierników. Zamiast mówić o migawkowym ujęciu (poziom znaczenia w danym momencie), skuteczniej jest rozważyć tendencję lub kierunek, w jakim zmienia się pozycja

<sup>1</sup> P. Buras, *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. S. Batorego, luty 2017, [http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/rap\\_otw\\_eu/Przygotujcie%20sie%20na%20nowa%20Europe.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/rap_otw_eu/Przygotujcie%20sie%20na%20nowa%20Europe.pdf).

konkretnego państwa. Tym bardziej, że taka zmiana dokonuje się zazwyczaj stopniowo, rzadko ulegając gwałtownym zwrotom. Pozycja danego państwa w Unii Europejskiej jest budowana przez wiele lat i skutki jej erozji lub wzrostu najczęściej widać dopiero po upływie dłuższego czasu. Wyznaczniki pozycji są trojakiemu rodzaju<sup>2</sup>. Po pierwsze, formalne, wynikające z uregulowań traktatowych i siły głosu. Ten element pozostaje stały, więc nie jest przedmiotem naszego zainteresowania, niemniej warto podkreślić, że zgodnie z traktatem lizbońskim zmieniają się zasady głosowania, które osłabiają formalną pozycję Polski w UE. Po drugie, istnieją wyznaczniki materialne, związane z potencjałem ekonomicznym, poziomem rozwoju czy zdolnościami wojskowymi, czyli zasobami, które państwo może uruchomić do realizacji swoich interesów. Jest jeszcze trzeci wymiar, który będzie stać w centrum tego raportu. Stanowi on pochodną „miękkich” czynników, takich jak zdolność budowania koalicji, respekt wśród innych krajów oraz stopień, w jakim partnerzy – potencjalni koalicjanci – dzielą cele strategiczne i sektorowe danego rządu w polityce europejskiej.

Do kluczowych problemów polskiej polityki europejskiej i zagranicznej rządu PiS należą ideologizacja tejże oraz brak spójności w jej praktycznym wymiarze. Przyczynami tego ostatniego są struktura decyzyjna oparta na istnieniu pozarządowego ośrodka decyzyjnego w postaci prezesa Jarosława Kaczyńskiego oraz rywalizacja między różnymi ośrodkami władzy. Niemniej jesteśmy pewni, że działania rządu PiS na arenie europejskiej charakteryzują się wysokim poziomem spójności w wymiarze ideowym. Te działania mają silne umocowanie w przekonaniach dotyczących UE i strategicznych wyborach dokonywanych na ich podstawie<sup>3</sup>. Dlatego bilans tej polityki będziemy oceniać głównie przez pryzmat trafności (lub nie) owych wyjściowych założeń oraz wynikających z nich posunięć o charakterze polityczno-dyplomatycznym.

Politykę Polski w UE będziemy analizować w obszarach odwołujących się do klasycznego w naukach politycznych podziału na trzy wymiary polityki.

Pierwsza sfera to *politics*, czyli przestrzeń, w której definiowana jest strategia polskiej polityki europejskiej. Konieczność negocjowania interesów w konkretnym otoczeniu politycznym i instytucjonalnym wymaga od rządu odpowiedniego doboru hierarchii celów, sojuszników i partnerów oraz ułożenia z nimi relacji tak, by najlepiej służyło to polskiej racji stanu. W tej części przyjrzymy się więc, jak Polska definiowała swoje miejsce w UE oraz gdzie i z jakim skutkiem szukała poparcia dla swoich interesów.

Drugi obszar to *polity*, czyli kwestie związane z kształtem ram instytucjonalnych i prawnych, w jakich polityka europejska jest realizowana. W tym wypadku dotyczy to dyskusji nad przyszłością konstrukcji Unii Europejskiej, która w omawianym okresie była jednym z pierwszoplanowych tematów, zarówno dla Polski, jak i dla instytucji europejskich oraz pozostałych państw członkowskich. W tej części odpowiemy na pytanie, w jakim kierunku zmierzają polskie propozycje, jakie jest ich tło, a także w jaki sposób kształt tej wizji wpływa na miejsce Polski w UE.

Po trzecie, zajmiemy się sferą *policy*, czyli celami Polski w konkretnych dziedzinach polityki europejskiej oraz bilansem ich realizacji. Szczegółowe „polityki” to esencja integracji europejskiej. Ich różnorodność sprawia, że w raporcie o ograniczonych rozmiarach i ambicjach nie sposób objąć analizą nawet niewielkiej części tego, co jest „codzienną” polityką europejską w poszczególnych dziedzinach.

<sup>2</sup> Por. <https://dgap.org/en/think-tank/publications/dgapanalyse-compact/state-power-within-european-integration>.

<sup>3</sup> O założeniach ideowych polityki europejskiej PiS pisaliśmy w raporcie *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, Fundacja im. S. Batorego, maj 2016, <http://bit.ly/1ZHxkny>.

Dlatego naszą uwagę skupiamy na kilku wybranych kwestiach, których znaczenie miało naszym zdaniem charakter strategiczny i które mogą służyć za ilustrację wyzwań czekających polską politykę europejską w przyszłości.

Ten raport pokazuje, że rząd niewłaściwie zinterpretował sygnały zmian zachodzących w Unii Europejskiej i zbudował swoją politykę na fałszywych przesłankach. Błędem okazało się przekonanie, że w warunkach ogólnoeuropejskiego kryzysu instytucjonalnego i politycznego Polska pod rządami PiS znajdzie się w awangardzie nowego, krytycznego wobec UE mainstreamu. W rezultacie zamiast być awangardą zmian w Unii, Polska znalazła się na osamotnionej pozycji. Także ze względu na skomplikowane relacje z głównymi partnerami – Niemcami i Francją oraz Komisją Europejską – Warszawie coraz trudniej jest wpływać na bieg wydarzeń. Co więcej, definicja polskich interesów w dziedzinach takich jak polityka migracyjna, energetyczna czy obronna sprawia, że kierunek, w jakim zmierza Polska, jest źródłem napięć w jej relacjach z instytucjami unijnymi i państwami członkowskimi.

## Rewolucja sojuszy

Jeśli wskazać na jedną decydującą zmianę o charakterze strategicznym wprowadzoną do polityki europejskiej przez rząd PiS, to była nią redefinicja miejsca Niemiec jako partnera Polski w Unii Europejskiej. Wyrazem tej redefinicji stało się pierwsze wystąpienie sejmowe ministra Witolda Waszczykowskiego w styczniu 2016 roku, w którym po raz pierwszy od 1989 roku stosunki z Niemcami nie znalazły się na pierwszym miejscu wśród priorytetowych relacji z krajami europejskimi – ich miejsce zajęła Wielka Brytania. Zmiana ta była znacząca nie tylko dlatego, że Niemcy to największy sąsiad i partner gospodarczy Polski. To także kraj, z którym bliskie relacje polityczne uznawano przez lata za fundament polskiej polityki zagranicznej. Nie tylko w okresie akcesji do Unii Europejskiej, lecz i później, także za rządów PO–PSL, partnerstwo z Niemcami (oraz w znacznie mniejszym stopniu z Francją w Trójkącie Weimarskim) wyznaczało horyzont strategii Polski w Unii Europejskiej jako kraju aspirującego do politycznego rdzenia UE. PiS zakwestionował ten kierunek. Nowe w polskiej polityce nastawienie na Londyn i koalicję regionalną (z krajami Grupy Wyszehradzkiej i w formacie Trójmorza) okazało się wyborem nietrafnym, a rząd nie zdołał przez półtora roku wypracować alternatywnej (w stosunku do poprzedników) koncepcji polityki wobec Niemiec.

## Brak pomysłu na Niemcy

Polityka rządu Prawa i Sprawiedliwości wobec Niemiec jest wypadkową kilku czynników. Oprócz antyniemieckich uprzedzeń obecnych w linii ideologicznej partii i części elektoratu, w omawianym okresie kluczową rolę odgrywały instrumentalizacja kwestii uchodźców w polityce wewnętrznej oraz próba budowy przeciwwagi dla Berlina w Europie. Z drugiej strony widoczne były też sporadyczne wysiłki na rzecz utrzymania poprawnych relacji bilateralnych.

Najważniejsza zmiana w podejściu PiS do Niemiec polega na tym, że zamiast traktować podstawowe współrzędne niemieckiej pozycji w Europie – oczywistą potęgę Berlina oraz jego ponadprzeciętne przywiązanie do projektu europejskiego – jako kontekst wyznaczający pole działania polskiej dyplomacji, rząd podjął próbę zakwestionowania tych parametrów. Wcześniejsza polityka Polski wobec Niemiec opierała się na założeniu, że należy robić wszystko, by potęgę niemiecką oraz bliskie więzi polityczne i gospodarcze wykorzystać dla dobra Europy i Polski. Wychodziła ona z założenia, że tylko bliska współpraca oparta na wzajemnym zaufaniu może być gwarancją utrzymania Niemiec jako mocarstwa silnie zakorzenionego w Europie, co leży w fundamentalnym interesie Polski. Taki sens miała polityka bycia „w głównym nurcie”, co wyrażało się chociażby w przemówieniu ministra Radosława Sikorskiego w Berlinie w 2011 roku, gdzie podkreślał, że życzyłby sobie większej aktywności Niemiec.

Krytyka tego podejścia ze strony PiS wynika z przekonania, że dotychczasowa polityka doprowadziła do podporządkowania Polski jako słabszego partnera Niemcom<sup>4</sup> oraz że nie przyniosła ona wymiernych korzyści (Berlin wspiera Nord Stream i mechanizm relokacji uchodźców, a niemiecka polityka energetyczno-klimatyczna ma szkodzić Polsce). Podczas gdy w przeszłości strategia Polski polegała na tym, by jak najsilniej angażować Niemcy politycznie w regionie, obecnie przyświeca jej raczej cel przeciwny: tworzenie bloku środkowoeuropejskiego bez Niemiec jako przeciwwagi lub przynajmniej alternatywy dla strategicznego partnerstwa z Berlinem. Temu służyć miała też współpraca z Wielką Brytanią.

Od kryzysu uchodźczego w 2015 roku politycy PiS oraz media sympatyzujące z rządem krytkowały Niemcy za dominację w Europie, ingerencję w wewnętrzne sprawy Polski (krytyka sytuacji wewnętrznej przez media niemieckie, które jakoby wykonują zlecenie władz), a także za politykę historyczną i imigracyjną (przerzucenie kosztów polityki Berlina na innych poprzez narzucenie im imigrantów-muzułmanów). Z drugiej strony prezydent, premier i szef MSZ utrzymali regularne kontakty ze swoimi niemieckimi odpowiednikami<sup>5</sup>. Zwłaszcza pozytywne sygnały ze strony prezydenta Andrzeja Dudy odbierane były bardzo dobrze w Berlinie.

W relacjach z Niemcami (podobnie jak w stosunkach z innymi krajami UE) Polsce zaszkodziły przemiany wewnętrzne i konflikt na tle rządów prawa z Komisją Europejską, ale to nie one miały znaczenie decydujące. Niemcy były gotowe do pragmatycznej współpracy z rządem PiS, gdyż kierowały się przede wszystkim priorytetem spraw związanych z Unią Europejską – ratowanie spójności i stabilności UE okazało się dla Berlina ważniejsze niż sprawy polityki wewnętrznej w Polsce. Niemcom zależało przede wszystkim na tym, by znane eurosceptyczne nastawienie rządu w Warszawie nie doprowadziło do obstrukcji z jego strony wobec preferowanych przez Berlin działań ukierunkowanych na reformę i pogłębienie integracji (a nie cofnięcie jej lub ograniczenie roli instytucji unijnych, jak tego chciał PiS). Dlatego kanclerz Merkel i czołowi krajowi politycy niemieccy komentowali sytuację w Polsce, ale wypowiedzieli się powściągliwie<sup>6</sup>, kierując się przekonaniem, że ostra krytyka z ich strony mogłaby przynieść negatywne konsekwencje nie tylko w samej Polsce, ale też – co ważniejsze – z punktu widzenia relacji w samej Unii.

Z tego samego powodu Niemcy nie chciały forsować trudnej dla Warszawy kandydatury Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej bez próby porozumienia z Warszawą. Wizyta kanclerz Angeli Merkel w Polsce w lutym 2017 roku i jej spotkanie z prezesem Jarosławem Kaczyńskim były próbą uzyskania odpowiedzi na pytanie, na ile taka współpraca jest możliwa i czy rząd polski może być przewidywalnym partnerem. Okoliczności towarzyszące ponownemu wyborowi Donalda Tuska na

4 Ambasador Andrzej Przyłębski mówił w wywiadzie: „Zasługujemy na więcej niż bycie traktowanym tylko jako mniejszy partner”, <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/883261/polens-botschafter-im-interview-unser-lebensmodell-ist-anders>.

5 Prezydent Duda spotkał się z przywódcami Niemiec ośmiokrotnie w ramach wizyt dwustronnych lub mniejszych szczytów międzynarodowych organizowanych przez stronę polską albo niemiecką. Premier Szydło odbyła sześć takich spotkań.

6 W październiku 2016 roku przewodniczący Bundestagu Norbert Lammert z CDU poparł krytyczną opinię szefa niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego na temat polityki wewnętrznej w Polsce podważającej niezależność sądownictwa. Na początku lutego 2017 roku podczas wspólnej konferencji prasowej szefowych rządów Polski i Niemiec Angela Merkel niepytana poinformowała, że spotkanie dotyczyło rozmów polskiego rządu z KE w sprawie praworządności. Stwierdziła, że „wiemy, jak ważne są pluralistyczne społeczeństwa, niezależne media i wymiar sprawiedliwości, ponieważ tego wcześniej nie było. Dlatego ucieszyłam się bardzo, kiedy usłyszałam, że Polska odpowie na pytania Komisji Europejskiej i Komisji Weneckiej”. W tym samym czasie szef MSZ Niemiec Sigmarr Gabriel z SPD zadeklarował pełne poparcie dla Komisji Europejskiej krytykującej polską politykę wewnętrzną rozmontowującą rządy prawa.

szeffa Rady Europejskiej – czyli fakt, że rząd PiS chciał zapobiec w ostatniej chwili nominacji Tuska – zostały odebrane przez Berlin jako przejaw szantażu i ostatecznie skłoniły władze Niemiec i innych krajów do wystąpienia w tej kwestii przeciwko Warszawie. Rozczarowanie i irytacja Berlina postawą rządu Beaty Szydło oraz fala ostrych antyniemieckich komentarzy ze strony głównych polskich polityków w reakcji na wyniki marcowego szczytu Rady Europejskiej przyczyniły się do przekreślenia oczekiwań, że rządy obu krajów zbudują platformę bliskiej pragmatycznej współpracy w sprawach europejskich pomimo dzielących je różnic.

Kwestia przyszłości Unii Europejskiej po Brexicie sprawiła, że ewentualna perspektywa Unii dwóch prędkości znalazła się w centrum relacji polsko-niemieckich. Niemcy – w przeciwieństwie do Włoch czy Francji – tradycyjnie były orędownikami spójności UE i kierowały się przekonaniem, że zapobieganie podziałom leży w ich najlepiej pojętym interesie. Brexit nie zmienił zasadniczo tej kalkulacji, ale w połączeniu z eurosceptyczną postawą części państw Europy Środkowo-Wschodniej (w tym Polski) stał się katalizatorem dyskusji o tym, w jaki sposób integracja może dalej postępować. Dzień po ogłoszeniu wyniku brytyjskiego referendum doszło w Berlinie do spotkania szefów MSZ szóstki krajów założycielskich UE – Niemiec, Francji, Holandii, Włoch, Belgii i Luksemburga. W odpowiedzi na zaproszenie ministra Waszczykowskiego do Warszawy przyjechali dwa dni później ministrowie spraw zagranicznych Rumunii, Bułgarii, Grecji i Węgier, a także sekretarze stanu i wysocy urzędnicy z MSZ Hiszpanii, Słowacji, Słowenii oraz Austrii. Witold Waszczykowski stwierdził, że szczyt w Warszawie można – w kontrze do rozmowy założycieli UE – nazwać spotkaniem „odnowicieli” Unii Europejskiej. „Takich debat powinno być więcej, ale debat, które nikogo nie wykluczają – ocenił. – Konceptcje szóstki założycieli są koncepcjami wykluczającymi”<sup>7</sup>. Jednak stopniowo wynik referendum w Wielkiej Brytanii wpłynął na pewne ocieplenie stosunku do Niemiec, spowodowane zapewne świadomością strategicznego osłabienia pozycji Polski. Przejawem tego był np. pozbawiony wyraźnie krytycznych tonów wywiad prezesa Kaczyńskiego dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung”<sup>8</sup>. Wyrazem korekty w postrzeganiu roli Berlina okazało się także ponowne zdefiniowanie Niemiec – obok Wielkiej Brytanii – jako głównego partnera Polski w drugim *exposé* ministra Waszczykowskiego z lutego 2017 roku.

Ta zmiana nie okazała się jednak trwała. Po wyborze Tuska rząd polski podkreślał fundamentalną różnicę stanowisk między Polską a Niemcami w kwestii przyszłości Unii Europejskiej (Niemcy jako promotor UE wielu prędkości vs. Polska jako najważniejszy przeciwnik tej idei)<sup>9</sup>. Jarosław Kaczyński ostro zaatakował, ponownie oskarżając Berlin o hegemonię (rzekomo zmusił on 27 członków Unii do poparcia Tuska) oraz – po raz pierwszy – o spowodowanie Brexitu. Według Kaczyńskiego „we wszystkich ważnych sprawach Niemcy prowadzą politykę skierowaną przeciwko naszym interesom”<sup>10</sup>. Jednocześnie Polska stała się przedmiotem krytyki w niemieckiej kampanii wyborczej. Martin Schulz – kandydat na kanclerza z ramienia SPD, która ma duże szanse na udział w rządzie po wyborach jesienią 2017 roku – w przemówieniu programowym porównał sytuację wewnętrzną Polski do autorytaryzmu w Turcji i uznał Kaczyńskiego oraz Erdoğanę za wrogów wolności, z którymi SPD będzie walczyło. Znamienne

7 <http://fakty.interia.pl/raporty/raport-brytyjskie-referendum/aktualnosci/news-witold-waszczykowski-konsekwencje-powinna-poniesc-przynajmni,nId,2226369>.

8 <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-kaczynski-macht-werbung-fuer-angela-merkel-14859897.html>.

9 Jarosław Kaczyński: „Europa dwóch prędkości to projekt skierowany przeciwko Unii Europejskiej. To także projekt skierowany przeciwko państwom naszego regionu. To jest w sumie inna nazwa końca Unii”, w *Polityce.pl*, 14.03.2017, <http://wpolityce.pl/polityka/331472-nasz-wywiad-jaroslaw-kaczynski-panstwo-ktore-potrifi-postawic-sie-wszystkim-takze-niemcom-to-panstwo-o-bardzo-wysokim-statusie?strona=2>.

10 *Tygodnik „wSieci”*, 20.03.2017, <http://www.wsieci.pl/kaczynski-we-wsieci-polska-juz-nie-jest-pilka-do-kopania-pnews-3150.html>, także w: <http://wyborcza.pl/7,75398,21520798,jaroslaw-kaczynski-musimy-wygrac-nastepne-wybory.html>.

było przede wszystkim to, że głosy krytyczne pojawiły się także ze strony urzędu kanclerskiego. Niemcy poparły stanowisko Komisji Europejskiej wobec Polski na szczycie UE w marcu 2017 roku, zaś po objęciu urzędu prezydenckiego we Francji przez Emmanuela Macrona Angela Merkel przychyliła się do jego krytyki pod adresem Polski (i innych krajów Europy Wschodniej), podkreślając, że „musimy być w stanie mówić otwarcie, jeśli nie zgadzamy się z pewnymi procesami”<sup>11</sup>.

Wiosną 2017 roku miało to istotny wpływ na decyzję Komisji o kontynuacji dialogu z Polską, bez zgłoszenia (jeszcze) do Rady wniosku o głosowanie w sprawie polityki rządu polskiego na mocy artykułu siódmego dotyczącego wprowadzenia ewentualnych sankcji. Takie podejście oznacza podtrzymanie presji na Polskę, ale równocześnie przyznanie jej więcej czasu na kompromis. Z drugiej strony, według tygodnika „Der Spiegel” rząd Niemiec rozpatruje scenariusz uzależnienia wypłaty unijnych funduszy strukturalnych państwom członkowskim od przestrzegania przez nie zasad praworządności<sup>12</sup>.

Brak zaufania między decydentami, a także rozpoczynająca się kampania wyborcza w Niemczech sprawiają, że mimo częstych kontaktów roboczych jakość stosunków polsko-niemieckich – jeśli mierzyć ją poziomem wzajemnego zaufania i zainteresowania oraz intensywnością współpracy przy rozwiązywaniu problemów UE – znacząco się pogorszyła. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi Warszawa. Oprócz obecnej od początku rządów PiS wstrzeźliwości w kwestii współpracy z Berlinem, w ostatnich miesiącach zwraca uwagę inne zjawisko: coraz większa irytacja i wyraźnie malejące zainteresowanie kontaktami z Polską w niemieckich elitach politycznych i rządowych. Ta zmiana jest znacząca, gdyż do niedawna Niemcy wykazywali się dużą „cierpliwością strategiczną”, wychodząc z założenia, że nie ma alternatywy dla bliskich relacji z Polską, nawet jeśli przejściowo nie układają się one najlepiej.

Odejście PiS od założeń polityki wobec Niemiec prowadzonej przez poprzednie rządy nastąpiło paradoksalnie w momencie, gdy polityka Berlina stała się bliższa Warszawie niż kiedykolwiek wcześniej (poza konfliktem o nastawienie wobec uchodźców). W ostatnich kilku latach Niemcy zrewidowali swoje stanowisko wobec Rosji i stanęli na czele polityki sankcji. Poparcie rządu federalnego dla budowy drugiej nitki gazociągu bałtyckiego osłabia wprawdzie pozytywną wymowę tego zwrotu, ale jej nie niweluje. Nord Stream II uznawany jest w pierwszym rządzie za projekt gospodarczy prywatnych firm, nie zaś – jak za czasów kanclerza Schrödera – za element budowy strategicznego partnerstwa z Rosją także w wymiarze politycznym. Nord Stream II napotyka także znacznie większą krytykę polityków i mediów niemieckich niż jego poprzednik. Dzisiaj to Niemcy, a nie Polska, uważane są przez Kijów za głównego partnera i sojusznika w UE. Niemcy uaktywniły się także w polityce bezpieczeństwa i obrony, np. odgrywając ważną rolę we wzmocnieniu wschodniej flanki NATO. Wektor zmian w tych obszarach jest dla Polski korzystny.

PiS dążył do ustanawiania relacji z Niemcami na zasadzie równorzędności obu stron, ale wizja takiego „prawdziwego” (w przeciwieństwie do realnie istniejącego) partnerstwa z Niemcami nie została w istocie nigdy zdefiniowana. PiS nie przełożył na język praktyki polityczno-dyplomatycznej pytania, w jakim stopniu alternatywa brytyjska i regionalna pozwoli łatwiej zrealizować strategiczne cele Polski w wymiarze bilateralnym i europejskim. Odmawiając zaufania polityce niemieckiej w Europie, rząd polski postawił zaś Berlin w sytuacji, jakiej sami Niemcy boją się najbardziej: coraz bardziej osamotnionego lidera, któremu brakuje partnerów do rozwiązywania problemów UE. Natomiast próby organizowania

11 <http://www.nydailynews.com/newswires/news/business/latest-merkel-calls-uk-residency-stance-good-start-article-1.3268189>.

12 <http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/germany-to-propose-cutting-funds-to-eu-members-that-violate-rule-of-law/>.



współpracy regionalnej z wyłączeniem Niemiec nie spotkały się z poparciem nawet krajów Grupy Wyszehradzkiej<sup>13</sup>.

## Dziwna wojna z Francją

Zerwanie jesienią 2016 roku przez rząd polski umowy w sprawie zakupu śmigłowców typu Caracal oraz sposób ogłoszenia tej decyzji doprowadziły do radykalnego ochłodzenia relacji Polski z Francją. Są one obecnie najgorsze od 1989 roku. W odpowiedzi na zerwanie kontraktu wizyty w Polsce odwołali prezydent François Hollande oraz minister obrony Jean-Yves Le Drian. Publicznie Polskę skrytykował również premier Manuel Valls<sup>14</sup>. Sytuację dodatkowo pogorszyła sejmowa wypowiedź szefa MON Antoniego Macierewicza o sprzedaniu przez Francję za symboliczne euro egipskich mistrali Rosji. W odpowiedzi minister obrony Francji Le Drian stwierdził: „Jesteśmy naprawdę oburzeni (...) jeszcze gorsze są metody, kiedy mój polski kolega, w polskim parlamencie, twierdzi, że okręty, które sprzedaliśmy Egipcjom, zostały odsprzedane Rosji za symboliczne euro”<sup>15</sup>. Jak podkreślił Le Drian, prowokacją jest wygłaszanie takich tez w momencie jego inspekcji mistrali w Egipcie. W efekcie, jak uznał były szef Parlamentu Europejskiego Hans-Gert Pöttering, Francja była zdecydowanie przeciwna udziałowi Polski w nieformalnym szczycie najpotężniejszych państw Unii Europejskiej w Wersalu w marcu 2017 roku. Natomiast w trakcie dyskusji na marcowym szczycie w Brukseli w sprawie reelekcji Tuska doszło do najostrzejszej reakcji prezydenta Francji: „wy macie swoje zasady, a my mamy fundusze”<sup>16</sup>. Co więcej, nowy prezydent Francji Emmanuel Macron w trakcie kampanii wyborczej zapowiedział posunięcia, które uniemożliwią „socjalny dumping” w UE, a ponadto stwierdził: „Znacie przyjaciół i sojuszników pani Le Pen. To reżimy panów Orbána, Kaczyńskiego i Putina. To nie są ustroje otwartej i wolnej demokracji. Codziennie łamane są tam liczne swobody, a wraz z nimi nasze zasady”<sup>17</sup>. Wezwał także do nałożenia sankcji unijnych na Polskę. Jego wypowiedzi wywołały ostrą reakcję polskich polityków.

Pogorszenie relacji z Francją znalazło wyraz w zdecydowanym ograniczeniu kontaktów dwustronnych. Polska zawsze utrzymywała intensywniejsze relacje z Niemcami niż Francją, jednak obecnie można mówić o przepaści. W ciągu dwóch lat swojej prezydentury Andrzej Duda odwiedził Niemcy z wizytą dwustronną lub przyjął w Polsce przywódców niemieckich ośmiokrotnie. Natomiast tylko jeden raz odwiedził Francję. Kryzys w relacjach polsko-francuskich przełożył się na niemal całkowite zamarcie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. Od wyborów w 2015 roku doszło tylko raz do szczytu ministrów spraw zagranicznych Trójkąta. Dla porównania: między lutym 2014 a kwietniem 2015 roku ministrowie spraw zagranicznych trzech państw spotkali się pięciokrotnie.

Liderzy PiS po zwycięstwie wyborczym wypowiadali się krytycznie o Trójkącie Weimarskim jako „pustej” inicjatywie pozbawionej treści i nieprzynoszącej Polsce korzyści. Minister Waszczykowski wręcz

13 V. Dostál, *Intermarium: the story of the pipe-dream coming from Warsaw*, 28.12.2016, <http://visegradplus.org/intermarium-the-story-of-the-pipe-dream-coming-from-warsaw/>. Także M. Ehl, *Kraje regionu podejrzliwie patrz na Warszawę, która gra wyłącznie na sobie*, „Gazeta Wyborcza”, 22.06.2017, <http://wyborcza.pl/7,75399,21990586,kraje-regionu-podejrzliwie-patrz-na-warszawe-ktora-gra-wylacznie.html>.

14 Reuters, 07.10.2016, <http://www.reuters.com/article/us-poland-airbus-france-idUSKCN1271ZB>. Por. też: „Ta decyzja będzie mieć niewątpliwie olbrzymi wpływ na relacje polsko-francuskie. Zerwanie kontraktu zmusi nas do przejrzenia wszystkich wątków współpracy w zakresie obronności, jakie mamy z Polską. Zobaczymy, co w obecnej sytuacji może zostać utrzymane, a co, niestety, nie” – mówi anonimowy francuski urzędnik, <https://oko.press/francja-czuje-sie-urazona-nieudolna-dyplomacja-beaty-szydlo-sprawie-caracali/>.

15 <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/szef-mon-francji-jean-yves-le-drian-o-decyzji-polakow-ws-caracali/4sd285>.

16 „Rzeczpospolita”, 10.03.2017, <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/170319996-Szczyt-UE-Wy-macie-zasady-my-fundusze-strukturalne.html>.

17 E. Macron, 01.05.2017, cyt. w „Le Point”, [http://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-presidentielle-entre-le-pen-et-macron-la-bataille-du-1er-mai-2-01-05-2017-2123911\\_3121.php](http://www.lepoint.fr/presidentielle/en-direct-presidentielle-entre-le-pen-et-macron-la-bataille-du-1er-mai-2-01-05-2017-2123911_3121.php), również: <http://wyborcza.pl/7,75399,21754731,macron-kaczynski-orban-i-putin-lamia-zasady-demokracji.html>.

zarzucił Francji i Niemcom brak zainteresowania Trójkątem<sup>18</sup>, co spotkało się z bezprecedensowym *dementi* ambasady RFN w Warszawie<sup>19</sup>. Rząd skorygował swoje stanowisko w sprawie Trójkąta Weimarskiego po Brexicie, dostrzegł bowiem, że Francja i Niemcy staną się w UE bezdyskusyjnymi liderami<sup>20</sup>. Po szczycie NATO w maju 2017 roku kancelaria prezydenta RP zapowiedziała, że prawdopodobnie do szczytu prezydentów Polski i Francji oraz kanclerz Niemiec dojdzie w sierpniu. Jednak funkcją Trójkąta Weimarskiego może być dzisiaj bardziej stopniowa naprawa fatalnych stosunków między Paryżem a Warszawą, nie zaś tworzenie platformy konsultacji i uzgadniania stanowisk czy realizacji ambitniejszych interesów Polski.

## Stawka: Londyn

W założeniach PiS to przede wszystkim tandem Polski i Wielkiej Brytanii – jako sojusz największych państw spoza strefy euro – miał zapewnić zrównoważenie w Unii Europejskiej hegemonii Niemiec powiązanych z Francją. Status Wielkiej Brytanii jako głównego partnera w UE był przez rząd polski uzasadniany zbieżnością ideologiczną (ograniczenie Unii do wspólnego rynku) oraz wspólnotą interesów. Polskę i Wielką Brytanię miało łączyć przekonanie o konieczności zdecydowanego cofnięcia procesu integracji europejskiej w wymiarze politycznym oraz wyraźnego wzmocnienia kompetencji państw narodowych i utrzymania dystansu wobec strefy euro. Innymi ważnymi przesłankami sojuszu polsko-brytyjskiego miały być proatlantyckość oraz krytyczny stosunek wobec ekspansywnej polityki Rosji. PiS nie nagłaśniał natomiast kwestii zdecydowanej różnicy interesów między Polską a Wielką Brytanią w ramach UE, np. w sprawie budżetu unijnego (budżet jak największy vs. jak najmniejszy), nie wspominał też o tym, że większość rządzącej elity brytyjskiej popiera postulat ograniczenia liczby oraz zakresu praw socjalnych imigrantów z państw UE pracujących w Wielkiej Brytanii. Jednak tym, co – zwłaszcza w porównaniu z Niemcami – zawsze czyniło Wielką Brytanię partnerem niepewnym w polityce unijnej, był przede wszystkim jej stosunek do integracji jako takiej. Inaczej niż dla Polski członkostwo w Unii nigdy nie miało dla Londynu znaczenia z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, wskutek czego stosunek do UE – i do współpracy z jej poszczególnymi państwami członkowskimi – miał charakter bardziej koniunkturalny i pragmatyczny. Europa Środkowa, w tym Polska, nigdy nie była punktem odniesienia dla polityki brytyjskiej, także w sensie taktycznym, podczas rokowań nad funkcjonowaniem Unii Europejskiej poprzedzających referendum nad Brexitem. Nie można przywołać choćby jednej inicjatywy Londynu, która miałaby na celu zbudowanie bardziej trwałej przeciwwagi dla tandemu francusko-niemieckiego<sup>21</sup>.

Podczas negocjacji porozumienia UE–Wielka Brytania na początku 2016 roku, które miało ułatwić premierowi Davidowi Cameronowi kampanię referendalną, polskie władze popierały trzy z czterech brytyjskich postulatów – dotyczyły one relacji między strefą euro a resztą Unii Europejskiej, spójności wspólnego rynku i prymatu suwerenności państw członkowskich<sup>22</sup>. Postulaty brytyjskie były tożsame ze stanowiskiem rządu polskiego w sprawie charakteru i rozwoju UE. Rząd brytyjski domagał się bowiem oficjalnego potwierdzenia, że Unia ma więcej niż jedną walutę, a integralność wspólnego rynku powinna być zabezpieczona. Żądał, aby zasada dalszej integracji UE (*ever closer union*) nie dotyczyła

18 Wywiad z ministrem W. Waszczykowskiem, „Gazeta Wyborcza”, 06.04.2016, <http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,132907,19872580,waszczykowski-naprawilem-stosunki-z-ameryka.html>.

19 <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ambasada-rfn-w-warszawie-nieprawda-ze-niemcy-nie-sa-zainteresowane-trojkatem/b1nyxe>, 08.04. 2017.

20 Exposé W. Waszczykowskiego w Sejmie, 09.02.2017, [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_witold\\_waszczykowski\\_o\\_priorytetach\\_polskiej\\_dyplomacji\\_w\\_2017\\_roku](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w_2017_roku).

21 E. Smolar, *Bez złudzeń wobec intencji Londynu*, „Rzeczpospolita”, 28.07.2016, <http://www.rp.pl/Publicystyka/307289895-Smolar-Bez-zludzen-wobec-intencji-Londynu.html#ap-2>.

22 Mówił o tym minister Konrad Szymański: „Pierwsze trzy brytyjskie postulaty są do zaakceptowania”, „Polityco”, 02.02.2016, <http://www.polityco.eu/article/tusk-sends-eu-leaders-proposed-u-k-deal/>.



Wielkiej Brytanii. Postulował, aby rola parlamentów narodowych została wzmocniona poprzez możliwość blokowania unijnego prawodawstwa, a zasada subsydiarności była jak najszerszej stosowana. Poważnym problemem dla polskiego rządu okazał się natomiast czwarty z brytyjskich postulatów, dotyczący imigracji do Wielkiej Brytanii, albowiem nie do przyjęcia były jakiegokolwiek formy dyskryminacji obywateli polskich mieszkających na Wyspach Brytyjskich<sup>23</sup>. Dla Camerona była to kluczowa kwestia przed referendum z powodu antyimigracyjnych nastrojów dużej części brytyjskiego społeczeństwa. W negocjacjach z Brytyjczykami rząd polski nie był osamotniony, bowiem przeciwko ograniczaniu praw obywateli unijnych w Wielkiej Brytanii opowiadały się z powodów pryncypialnych wszystkie państwa członkowskie oraz Komisja Europejska. Z drugiej strony Polsce zależało na pozostaniu Wielkiej Brytanii w UE i utrzymaniu jak najlepszych relacji z Londynem, postrzeganym jako niezbędny sojusznik w Unii. Dlatego też rząd polski w lutym 2016 roku nie tylko nie zanegował osiągniętego kompromisu w tej sprawie, który zakładał możliwość ograniczania dostępu do systemu zabezpieczeń socjalnych dla imigrantów z innych krajów członkowskich, ale w dodatku premier Beata Szydło ogłosiła porozumienie z Cameronem jako sukces Polski<sup>24</sup>.

Negatywny wynik referendum postawił rząd PiS w bardzo trudnej sytuacji, ponieważ oznaczał utratę przez Polskę deklarowanego najważniejszego sojusznika oraz zdecydowaną zmianę układu sił w ramach UE (zmniejszenie udziału krajów nienależących do strefy euro z około 33% do 15% PKB Unii). Zaraz po negatywnym wyniku referendum rząd Polski ogłosił, że za zwycięstwo zwolenników Brexitu należy winić samą Unię, elity i instytucje europejskie oderwane od społeczeństw<sup>25</sup>.

Po referendum Polska zintensyfikowała wyraźnie relacje bilateralne z Londynem<sup>26</sup>. Na podstawie wypowiedzi polityków PiS mogłoby się wydawać, że Polska będzie starała się wzmocnić sojusz z Wielką Brytanią i zechce odgrywać rolę jej adwokata w trakcie negocjacji na temat warunków Brexitu. Jednak z powodów podobnych, jak w przypadku porozumienia przedreferendalnego, pozycja Polski jest ambiwalentna. Z jednej strony premier Szydło (podobnie jak wszyscy pozostali przywódcy UE-27) opowiedziała się podczas nadzwyczajnego szczytu 29 kwietnia 2017 roku za przyjęciem wytycznych do negocjacji KE z rządem Wielkiej Brytanii, w których podkreślono, że pierwszym etapem negocjacji będzie „zapewnienie obywatelom, przedsiębiorstwom, zainteresowanym stronom i międzynarodowym partnerom w jak największym stopniu klarowności i pewności prawa w kwestii bezpośrednich skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii”<sup>27</sup>. Rząd polski domaga się także wypełnienia przez Wielką Brytanią jej zobowiązań finansowych wobec UE związanych z obecną perspektywą finansową. Z drugiej strony Warszawa chciałaby, aby rozwód Unii Europejskiej z Wielką Brytanią odbył się

23 B. Szydło, PAP, 28.11.2016, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,720209,szydlo-i-may-relacje-polski-i-wielkiej-brytanii-strategiczne-dla-obu-krajow.html>, oraz 14.03.2017, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/beata-szydlo-o-polakach-na-wyspach-ochrona-praw-nabytych-warunkiem-negocjacyjnym/27lnz25>.

24 „W negocjacjach z Wielką Brytanią udało nam się zrealizować wszystkie cele” – mówiła premier Beata Szydło po szczycie UE w Brukseli, 19.02.2017, <https://www.premier.gov.pl/mobile/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-w-brukseli-mamy-porozumienie-satysfakcjonujace-dla.html>.

25 Andrzej Dera, sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta: „Gdyby słuchano głosu premier Szydło, to do Brexitu by nie doszło, ale elity UE są głuche i ślepe na te głosy... Jednym z powodów Brexitu jest fakt, że Brytyjczycy zobaczyli, iż UE wtrąca się w sprawy narodowe, w które nie powinna ingerować”, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/Polityka/160629234-Gdyby-sluchano-Szydlo-nie-byloby-Brexitu.html#ap-2>.

26 Najważniejsze spotkania: lipiec 2016 – wizyta premier Wielkiej Brytanii w Warszawie; listopad 2016 – pierwsze polsko-brytyjskie konsultacje międzyrządowe; styczeń 2017 – wizyta wicepremiera M. Morawieckiego w Londynie; marzec 2017 – wspólna wizyta szefów MSZ Polski i Wielkiej Brytanii w Kijowie, a także spotkanie J. Kaczyńskiego z premierem T. May w Londynie.

27 B. Szydło, PAP, 29.04.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/swiat/news,918423,szydlo-na-szczycie-ue-bylismy-skuteczni-drugi-etap-brexitu---trudniejszy.html>.

w możliwie najłagodniejszy sposób, tak by zachować jak najlepsze, także dwustronne stosunki z Londynem<sup>28</sup>. Najbardziej znaczącym przykładem rozmów z Brytyjkami poza strukturami unijnymi było spotkanie Jarosława Kaczyńskiego z premier Theresą May w marcu 2017 roku w Londynie. Według niektórych źródeł Kaczyński miał zaproponować premier May, że „rząd polski będzie wspierał Wielką Brytanię w negocjacjach dotyczących jej wyjścia z UE, tak by warunki nie były zbyt surowe. W zamian Wielka Brytania zagwarantuje Polakom na Wyspach odpowiednie prawa”<sup>29</sup>.

Perspektywy Brexitu czynią ewentualny bliski sojusz Polski i Wielkiej Brytanii w Unii bezprzedmiotowym – reforma UE w kierunku faworyzowanym przez PiS i brytyjskich konserwatystów nie jest dzisiaj realistycznym scenariuszem. W kontekście rozpoczynających się negocjacji dotyczących Brexitu Polska – ze względu na zdecydowanie mniejszy potencjał i „zdolność koalicyjną” Warszawy – nie ma perspektyw, aby odgrywać dla Londynu rolę ważniejszego partnera niż Berlin. Nie przypadkiem też starania Warszawy o zacieśnienie sojuszu z Londynem nie spowodowały poparcia stanowiska Polski przez rząd brytyjski w trakcie głosowania nad przedłużeniem mandatu dla Donalda Tuska.

## Fiasko przywództwa regionalnego?

W ramach nowego otwarcia w polityce zagranicznej rząd PiS zintensyfikował relacje z krajami położonymi na osi Północ-Południe, także w obszarze zdefiniowanym w ramach koncepcji geoeconomicznej i politycznej jako Trójmorze (Adriatyk-Bałtyk-Morze Czarne)<sup>30</sup>.

Najważniejszym punktem ciężkości w koncepcji Trójmorza jest Grupa Wyszehradzka. Z państwami tego regionu Polska ma – obok Niemiec – najbardziej intensywne stosunki w ramach UE<sup>31</sup>. Położona centralnie Polska, jako największy kraj i gospodarka w regionie, pragnie odgrywać rolę lidera i promotora współpracy w ramach V-4 i Trójmorza. Władze polskie często kładą nacisk na rozwój współpracy ekonomicznej i wyciszają aspekt geopolityczny Trójmorza, choć politycy PiS postrzegają tę koncepcję jako narzędzie emancypacji regionu wobec jego potężnych sąsiadów: Niemiec i Rosji. Podstawowym problemem tej koncepcji jest jej wpisanie w struktury UE, przy czym w wymiarze geopolitycznym także w Grupie Wyszehradzkiej istnieją głębokie różnice stanowisk między krajami w istotnych kwestiach polityki zagranicznej (Rosja, Niemcy, USA, strefa euro itd.). Jednoznacznie twarda postawa wobec Rosji i otwarcie proamerykańska polityka bezpieczeństwa Warszawy nie mogą liczyć na zdecydowane poparcie pozostałych państw V-4, które mają inne percepcje zagrożeń, a w efekcie ograniczają lub zwiększają w sposób zupełnie nieznaczący i tak niewielkie nakłady na obronność. Co więcej, Węgry wyrosły na jednego z głównych adwokatów interesów Rosji w UE, a kurs antyniemiecki rządu PiS może liczyć jedynie na taktyczne i ograniczone poparcie Budapesztu. Państwa V-4 poparły, wbrew usilnym staraniom rządu polskiego, reelekcję Tuska.

28 K. Szymański: „Chcemy, by wszystkie zręby dzisiejszej współpracy gospodarczej, handlowej, politycznej, obronnej mogły być zachowane, by Brexit nie przynosił niepożądanych negatywnych skutków dla naszej współpracy”, 28.04.2016, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/jutro-premier-w-brukseli-na-unijnym-szczycie-w-sprawie-brexitu/9f4mg1h>.

29 *Kaczyński u May: uzyskaliśmy zapewnienia dotyczące praw obywateli UE*, PAP, 23.03.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,873189,kaczynski-z-may-rozmawialismy-o-przyszlosci-polakow-w-wbrytanii.html>.

30 Prezydent A. Duda odwiedził lub przyjął w Polsce premierów albo prezydentów Bułgarii (dwa razy), Estonii (dwa razy), Rumunii (dwa razy), Słowenii (dwa razy), Chorwacji (trzy razy) oraz Łotwy (jeden raz). Z kolei premier Szydło odwiedziła lub przyjął premierów albo prezydentów Łotwy (dwa razy), Estonii (dwa razy), Chorwacji i Rumunii (jeden raz). Premier i prezydent zintensyfikowali też, choć na mniejszą skalę, kontakty z państwami skandynawskimi (Szwecja, Dania, Finlandia). Podobną intensywność kontaktów z wymienionymi krajami można odnotować w przypadku polskiego ministra spraw zagranicznych.

31 Prezydent A. Duda spotkał się sześciokrotnie z przywódcami Węgier, pięciokrotnie Słowacji i dwukrotnie Czech – w tym na szczytach Grupy Wyszehradzkiej. Na tych samych zasadach (wizyty bilateralne, szczyty V-4) premier Szydło spotkała się siedmiokrotnie z przywódcami Czech oraz czterokrotnie Węgier i Słowacji.

Z drugiej strony Grupa Wyszehradzka posiada solidne podstawy dla rozwoju regionalnej współpracy gospodarczej<sup>32</sup>. Kraje V-4 przyjęły przed rocznicowym szczytem w Rzymie wspólne stanowisko w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Deklaracja odrzuca trwałe podziały UE i protekcjonizm na unijnym rynku pracy, a opowiada się za wzmocnieniem unijnej polityki bezpieczeństwa (szczególnie kontroli granic zewnętrznych), zwiększeniem roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym oraz pogłębieniem jednolitego rynku. Polska znalazła przede wszystkim w V-4 kluczowych sojuszników w sprzeciwie wobec programu relokacji uchodźców, co stało się najważniejszym znakiem firmowym Grupy Wyszehradzkiej w ramach UE – pod względem stosunku do programu relokacji V-4 różni się często od pozostałych państw Trójmorza.

W ramach V-4 Polskę łączą szczególnie bliskie relacje z Węgrami, oparte na ideologicznym pokrewieństwie partii rządzących. Pozycja Węgry w tych stosunkach dwustronnych jest obecnie – szczególnie w kontekście Brexitu – mocniejsza, gdyż w odróżnieniu od Polski nie są one objęte procedurą monitoringu praworządności przez Komisję Europejską. W efekcie Węgry – co przyznają nawet politycy PiS – gwarantują Polsce uniknięcie nałożenia na nią sankcji przez Radę Europejską, co wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. Partia Orbána ma także znacznie większe pole manewru w UE niż PiS, ponieważ należy do Europejskiej Partii Ludowej, największego klubu w Parlamencie Europejskim. Monitoring praworządności w Polsce jest korzystny dla Orbána, gdyż pozwala mu „ukryć się” za rządem PiS (ta korzystna dla Budapesztu sytuacja może ulec zmianie, jeśli Parlament Europejski będzie kontynuował rozpoczętą w maju 2017 roku procedurę stosowania wobec Węgry artykułu siódmego). Na Polsce skupiła się uwaga państw i instytucji unijnych, choć stopień zanegowania kryteriów kopenhaskich jest wciąż znacznie większy na Węgrzech niż w Polsce. W 2016 roku Fidesz potwierdził swoją rolę „obrońcy” Polski, głosując w Parlamencie Europejskim dwukrotnie przeciw rezolucjom krytykującym politykę wewnętrzną w Polsce. Mimo to Orbán poparł ponowny wybór Donalda Tuska<sup>33</sup>. Warto przypomnieć, że najważniejsze ugrupowania rządowe z Czech i Słowacji poparły obie rezolucje oraz – w odróżnieniu od PiS i Fideszu – zagłosowały za rezolucją postulującą wprowadzenie w UE mechanizmu stałego monitoringu przez Komisję Europejską demokracji, praw podstawowych i rządów prawa w państwach członkowskich (październik 2016). Wśród krajów zaliczanych do Trójmorza czeskie i słowackie partie rządzące nie zachowały się w sposób wyjątkowy. Zdecydowana większość ugrupowań politycznych z tego regionu zagłosowała za rezolucjami krytykującymi „dobrą zmianę” w Polsce.

Według źródeł dyplomatycznych podczas pierwszego forum państw Trójmorza w Dubrowniku (25–26 sierpnia 2016 roku) Polska dążyła do stworzenia trwałej struktury, choćby w formie powołania stałego sekretariatu. Inicjatywa nie została podjęta przez innych uczestników. Rząd polski podkreśla więc obecnie, że centralne miejsce w projekcie Trójmorza zajmuje rozwój infrastruktury komunikacyjnej (drogi, kolej, porty, lotniska, żegluga śródlądowa) oraz energetycznej (interkonektory, terminale LNG, mosty energetyczne) na osi Północ–Południe. Jednak realizacja na dużą skalę takiego scenariusza rozbudowy infrastruktury wymaga woli politycznej, wspólnego stanowiska najważniejszych państw regionu w sprawie opłacalności i charakteru poszczególnych projektów oraz wysokich nakładów finansowych. W każdej z tych kwestii widać poważne wyzwania. Najistotniejsze z nich stanowi konieczność pozyskania kapitału inwestycyjnego poza regionem, albowiem żadne z zainteresowanych

32 Czechi są dla Polski drugim najważniejszym rynkiem zbytu (7% eksportu) i prawdopodobnie w tym roku zajmą trzecie miejsce na liście polskich partnerów handlowych, a w ten sposób wyprzedzą Rosję. Węgry znajdują się na siódmym miejscu (prawie 3%). Słowacja ma dużą szansę, aby wejść do pierwszej dziesiątki najważniejszych rynków dla polskich eksporterów.

33 Spotkało się to na Węgrzech z niemal powszechnym poparciem. Jedna z gazet pisała o stanowisku Polski: „Lojalność nie obowiązuje, gdy partner utracił zdrowy rozsądek”, por. <https://oko.press/wegierskie-media-o-zdradzie-orbana-lojalnosc-obowiazuje-partner-utracyl-zdrowy-rozsadek/>.

państw nie dysponuje odpowiednimi zasobami finansowymi. Największe źródła potencjalnego finansowania stanowią fundusze europejskie, finansowe instytucje zachodnie oraz państwa członkowskie (Skandynawia, Niemcy), które mogą być zainteresowane niektórymi z projektów. W efekcie warunkiem podstawowym realizacji idei Trójmorza w wymiarze gospodarczym jest ściśle wpisanie tego projektu w kontekst rozwoju UE, a nie pojawiające się po stronie polskiej pomysły na traktowanie go jako przedsięwzięcie polityczne co najmniej równoległe wobec głównego nurtu unijnego.

Paradoksalnie, idea Trójmorza czy koncepcja ścisłej współpracy w grupie V-4, które PiS traktuje jako swoje znaki firmowe, napotyka na problemy nie tylko ze względu na brak skonkretyzowanego programu realizacji pomysłów (projektów, które byłyby uplasowane w strukturach polityk unijnych) czy z powodu konfliktu z Komisją Europejską, lecz nade wszystko z uwagi na suwerenistyczny charakter polskiej polityki zagranicznej oraz na próbę zbudowania regionalnej przeciwwagi wobec Brukseli, Berlina i Paryża. Aspekt ten rozpoznają partnerzy w Grupie Wyszehradzkiej, co jest przyczyną ograniczonego poparcia dla tej inicjatywy, tym bardziej, że dostrzega się, iż na szczycie państw Trójmorza nie będzie obecny żaden wysoki rangą przedstawiciel Unii Europejskiej, gdy gościem honorowym będzie prezydent USA<sup>34</sup>.

Symptomatyczne były reakcje na wynik głosowania w Radzie UE w sprawie drugiej kadencji Donalda Tuska na stanowisko jej przewodniczącego, gdy wszystkie państwa Trójmorza zagłosowały inaczej niż Warszawa. W odpowiedzi politycy PiS oskarżyli małe, „biedne” państwa regionu o poddanie się presji Niemiec i brak suwerenności. Te zarzuty pokazują, że Polska pod rządami PiS jest bardzo wyczulona na punkcie własnej suwerenności, ale jednocześnie ma problem z okazaniem zrozumienia dla wrażliwości oraz interesów mniejszych państw. Bez takiej empatii Polska, jako kraj znacznie większy od innych państw Trójmorza, nie będzie długoterminowo zdolna do współpracy z nimi.

### **PiS a scena polityczna i instytucje Europy, czyli *gloria victis***

Osamotnienie Polski ma ważny wymiar, jakim jest usytuowanie partii rządzącej na mapie ugrupowań politycznych w UE. Od wejścia Polski do Unii PiS (w przeciwieństwie do Fideszu, który ideowo jest mu bardzo bliski) nie wszedł do najsilniejszej w Parlamencie Europejskim grupy politycznej EPL (EPP) zrzeszającej centroprawicę. Szukając przyczyn takiego stanu rzeczy, można założyć, że politykami Prawa i Sprawiedliwości kierowała nie tylko niechęć do bycia w jednej grupie politycznej z PO i PSL. Od początku członkostwa w Unii często wyrażali oni dystans wobec projektu europejskiego (większy niż Fidesz w tamtych latach), stąd zapewne przynależność w latach 2004–2009 do jawnie eurosceptycznej Unii na rzecz Europy Narodów. Od wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku członkostwo w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR), zorganizowanej przez brytyjską Partię Konserwatywną, było wyraźnym znakiem, że PiS stawia na torysów jako najważniejszych sojuszników wśród partii politycznych państw członkowskich. Sojusz z nimi był także znakiem, że PiS chciał być postrzegany jako bardziej umiarkowane ugrupowanie niż otwarcie antyunijne partie skrajnej prawicy.

Po Brexicie wybór ten okazał się porażką. Bez Brytyjczyków ta i tak stosunkowo mało znacząca grupa w Parlamencie Europejskim będzie całkowicie zmarginalizowana, bowiem inni jej członkowie, m.in. Duńska Partia Ludowa (która dołączyła po wyborach w 2014 roku), Partia Finów (także od 2014 roku), czeska Obywatelska Partia Demokratyczna – ODS (jedna z założycielek grupy) czy belgijski Nowy Sojusz Flamandzki N-VA, w żadnym razie nie mają podobnej wagi politycznej jak brytyjscy torysi. Co ważne, w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów po odejściu Brytyjczyków nie będzie liczącej się siły politycznej z żadnego z dużych państw członkowskich. Ugrupowania ECR poza torysami

34 Por. V. Dostál, *Intermarium: The story of the pipe-dream coming from Warsaw*, op. cit.

i PiS posiadają ograniczone wpływy na krajowych scenach politycznych, gdyż większość tych partii działa poza koalicjami rządowymi, zaś wiele z nich w ostatnich wyborach w swoich państwach zdobyło zaledwie kilka procent głosów. PiS nie wykazuje także chęci współdziałania z dwiema innymi grupami eurosceptycznymi w Parlamencie Europejskim – Europą Wolności i Demokracji Bezpośredniej, której trzon stanowią brytyjska Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) oraz włoski Ruch Pięciu Gwiazd, jak również z Europą Narodów i Wolności, gdzie najważniejszą rolę odgrywa francuski Front Narodowy. Obie formacje uchodzą za zbyt radykalne. Jarosław Kaczyński przed pierwszą turą wyborów prezydenckich we Francji jednoznacznie zaprzeczył jakiegokolwiek współpracy z partią Marine Le Pen: – „Nigdy w życiu nie widziałem pani Le Pen na oczy... Nie rozmawiałem też z nikim z Frontu Narodowego. Nie mieliśmy z tą partią żadnych stosunków”<sup>35</sup>. Z jednej strony PiS z własnej woli znalazł się poza politycznym mainstreamem europejskim, gdyż dystansował się od głównych nurtów politycznych – centroprawicy, a tym bardziej od socjaldemokratów i liberałów. Z drugiej strony, pozycjonując się jako partia antyestablishmentowa, sprzeciwiająca się obecnemu kształtowi UE, PiS nie zdecydował się na współpracę z najważniejszymi partiami z dużych państw członkowskich, które dążą do radykalnych zmian w Unii – ani z tymi skrajnie prawicowymi, takimi jak francuski Front Narodowy, ani populistycznymi, np. z Ruchem Pięciu Gwiazd z Włoch. Co więcej, pod względem ideologicznym (rozdziół religii od państwa, muzułmanie, homoseksualizm, aborcja) PiS jest ugrupowaniem bardziej radykalnym niż wiele skrajnie prawicowych partii zachodnich. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE Prawo i Sprawiedliwość znajdzie się więc w wielkim osamotnieniu, gdyż nie będzie przynależał do żadnego ze „światów” politycznych.

Polska ma obecnie najgorsze w historii relacje z Komisją Europejską oraz Parlamentem Europejskim. Instytucje te, mające istotny wpływ na procesy decyzyjne w UE, mogłyby odgrywać rolę ważnych sojuszników Warszawy na arenie unijnej, jak miało to miejsce w przeszłości, choćby w kwestiach budżetowych. Obecnie kluczowym problemem jest podważanie rządów prawa w Polsce. W odpowiedzi na działania PiS w sprawie Trybunału Konstytucyjnego Komisja Europejska w styczniu 2016 roku podjęła bezprecedensową decyzję o wszczęciu procedury kontroli praworządności w Polsce. Opierała się ona na orzeczeniu gromadzącej autorytety prawnicze, prestiżowej Komisji Weneckiej, która przyjęła opinię krytycznie oceniającą politykę PiS niemal przez aklamację (132 osoby za, jeden prawnik z Węgier przeciw).

Rząd PiS, który przekonywał o bezpodstawności zarzutów lub o bezprawności posunięć KE wobec Polski<sup>36</sup>, zakładał, że skutki polityczne tego procesu będą ograniczone – podobnie jak w przypadku zarzutów stawianych od 2010 roku Węgrom rządzonym przez Viktora Orbána. Jednak bezkompromisowe stanowisko rządu polskiego, który w dialogu z Komisją nie poszedł na ustępstwa, a wręcz przyjął retorykę konfrontacyjną i zaostrzył kurs wobec wymiaru sprawiedliwości, spowodowały, że sprawa funkcjonowania rządów prawa w Polsce nie tylko nie przycichła na forum unijnym, lecz nawet uległa zaostreniu. Na początku czerwca 2016 roku Komisja przyjęła negatywną opinię na temat praworządności i demokracji w Polsce. Rząd Beaty Szydło otrzymał dwa tygodnie na ustosunkowanie się do zarzutów. W odpowiedzi na odrzucenie przez Warszawę krytycznych opinii Komisji pod koniec lipca sformułowała ona zalecenia w sprawie systemowego zagrożenia dla państwa prawa w Polsce i wyznaczyła termin trzech miesięcy na ich realizację. Kolejny raz odpowiedź rządu nie była satysfakcjonująca. W efekcie w grudniu Komisja Europejska podjęła decyzję o przesłaniu do Polski dodatkowych rekomendacji w związku z niewypełnieniem dotychczasowych zaleceń. Komisja wezwała rząd polski do

35 <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,21490571,kaczynski-z-pania-le-pen-mamy-tyle-wspolnego-co-z-panem-putinem.html>.

36 <http://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/odpowiedz-polski-za-zalecenia-ke/>.



rozwiązania wymienionych w zaleceniu problemów w terminie dwóch miesięcy. W odpowiedzi na kontynuację bezkompromisowego kursu wiceprzewodniczący Komisji – z jej pełnym poparciem – Frans Timmermans doprowadził do tego, że sprawa nieprzestrzegania przez Polskę rządów prawa została po raz pierwszy wprowadzona w maju 2017 roku pod dyskusję na forum Rady UE podczas spotkania ministrów ds. europejskich. W Parlamencie Europejskim chadecy, socjaliści, zieloni i liberałowie oraz skrajna lewica dwukrotnie w kwietniu, a następnie we wrześniu 2016 roku przegłosowali zdecydowaną większością głosów rezolucję domagającą się ukarania Polski, jeśli rząd w Warszawie nie zastosuje się do zaleceń Komisji<sup>37</sup>. Co więcej, w 2016 roku czterokrotnie sytuacja w Polsce była tematem debaty w Parlamencie Europejskim. Jest to stan wyjątkowy, aby sytuacja wewnętrzna w jednym kraju była tak często tematem debat oraz przedmiotem głosowań Parlamentu Europejskiego.

Pod koniec lipca 2017 roku Komisja Europejska przyjęła trzecie z kolei zalecenia w sprawie rządów prawa w Polsce. Komisja uznała, że rząd w Warszawie nie podjął działań, które usunęłyby zastrzeżenia z dwóch pierwszych zaleceń dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze zalecenia dotyczą czterech ustaw przyjętych przez parlament i zakładających głębokie zmiany w wymiarze sprawiedliwości. Dwie z nich zostały zawetowane przez prezydenta, który jesienią ma przedstawić ich nowe projekty<sup>38</sup>. Natomiast dwie zostały przez niego podpisane. Zdaniem KE ustawy te „doprowadzą do strukturalnego osłabienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce oraz będą miały natychmiastowy i znaczny negatywny wpływ na niezależne funkcjonowanie całego sądownictwa”<sup>39</sup>.

KE uruchomiła też w lipcu wobec Polski dwa postępowania o naruszenie prawa UE. Pierwsze z nich dotyczy ustawy o ustroju sądów powszechnych. KE przekazała także sprawę wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej do rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Wnioskowała o wstrzymanie wycinki do czasu, aż zapadnie wyrok. Trybunał w swoim werdykcie przychylił się do stanowiska KE w ostatniej kwestii. Jednak polski rząd nie zastosował się do wyroku i nie zaprzestał wycinki, co jest wydarzeniem bezprecedensowym w historii UE.

## Polski pomysł na Unię

W ostatnich kilkunastu miesiącach Polska była krajem, który bodaj najgłośniej w Europie mówił o konieczności głębokich zmian instytucjonalnych w odpowiedzi na kryzysy, jakim UE musi stawić czoła. Napięcia w strefie euro i polityce wobec uchodźców, obnażające braki w konstrukcji Unii, dały asumpt do dyskusji nad jej przyszłością. W 2016 roku jej głównym katalizatorem stał się problem brytyjski. Po referendum w czerwcu 2016 roku rozpoczęła się debata nad wnioskami, jakie Unia powinna wyciągnąć z Brexitu, a także o tym, jaki docelowy model jej funkcjonowania zapobiegnie powtórzeniu się scenariusza brytyjskiego. Dla rządu PiS Brexit stał się głównym dowodem fiaska aktualnego modelu Unii. W opinii rządu polskiego dzisiejsza Unia, jak pokazują kryzysy euro i migracyjny, nie jest w stanie spełnić obietnicy bezpieczeństwa i dobrobytu danej swoim obywatelom<sup>40</sup>. Politycy PiS decyzję Brytyjczyków o wyjściu z UE jednoznacznie interpretowali jako sygnał odrzucenia struktury Unii, która

37 <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161209IPR55523/rule-of-law-and-democracy-in-poland-debated-in-parliament-for-the-fourth-time>.

38 Dotychczasowe zapowiedzi Kancelarii Prezydenta sugerują, że proponowane rozwiązania także – choć w mniejszym stopniu niż w zawetowanych ustawach – mogą wzbudzić zastrzeżenia KE. Po drugie, mogą one nieznacznie różnić się od zawetowanych ustaw, gdyż to Sejm będzie miał decydujący wpływ na ich kształt.

39 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-2161\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2161_pl.htm).

40 Deklaracja marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego w: M. Świącicki, *Unia Kuchcińskiego czy Schumana*, <http://swiecicki.blog.onet.pl/tag/metoda-wspolnotowa/>.



nadmiernie ingeruje w politykę wewnętrzną państw członkowskich i wprowadza niepotrzebne regulacje<sup>41</sup>. Brexit zajął w narracji europejskiej PiS kluczowe miejsce jako symbol konieczności powrotu projektu europejskiego do źródeł oraz wsłuchania się przez elity brukselskie w głos obywateli. Kwestia braku legitymizacji demokratycznej instytucji i procedur unijnych odgrywała w tej argumentacji bardzo ważną rolę.

Innym wydarzeniem, które zostało wykorzystane przez PiS jako dowód na potrzebę głębokiej reformy instytucji UE, była reelekcja Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Unii Europejskiej w marcu 2017 roku. Przed szczytem UE, na którym miały zapadnąć decyzje w tej sprawie, rząd Polski podkreślał przede wszystkim konieczność zachowania zasady konsensusu przy wyborze przewodniczącego Rady (choć zgodnie z traktatami właściwa jest w tym przypadku zasada większości kwalifikowanej), a zwłaszcza wskazywał na niestosowność sytuacji, w której kandydat na szefa Rady nie ma poparcia swojego kraju pochodzenia. Po tym, jak próba udaremnienia ponownego wyboru Tuska na to stanowisko nie powiodła się, rząd zmodyfikował argumentację i zaczął wysuwać na plan pierwszy nie tyle kwestię jednostkowej decyzji personalnej, ile właśnie bardziej fundamentalny problem reformy struktur. Minister Waszczykowski mówił: „Chodziło o zadeklarowanie pewnych norm, standardów i deklaracji dotyczących reform UE. To zostało przedstawione. Rozpoczęliśmy proces dopominania się o reformy Unii. I to się udało, nasz głos się przebił”<sup>42</sup>. Innymi słowy, spór o Tuska został przedstawiony jako część większej batalii o przyszłość konstrukcji UE w wymiarze instytucjonalnym, zaś porażka na marcowym szczycie stała się dodatkowym argumentem za jej daleko idącą przebudową, za którą PiS opowiadał się już wcześniej.

### Europejskie *liberum veto*

Czynnikiem, w którym przedstawiciele rządu widzą źródło dzisiejszych problemów UE, jest przede wszystkim wadliwa konstrukcja instytucjonalna, będąca wynikiem zbyt ambitnych przedsięwzięć integracyjnych („konstruktywistycznych utopii”), oderwania od potrzeb krajów członkowskich i zwykłych ludzi oraz przerostu kompetencji ponadnarodowych<sup>43</sup>. Dlatego głównym postulatem rządu PiS jest ponowne dowartościowanie państw członkowskich i powrót do źródeł integracji: „Unia solidarnych państw” lub unia suwerennych narodów przeciwstawiana jest koncepcji federalizacji albo „większej, pogłębionej integracji”. W wizji tej nacisk kładzie się na równość wszystkich państw oraz na to, że należy „przywrócić własność projektu europejskiego realnym wspólnotom politycznym, demokratycznym, narodowym”<sup>44</sup>. W efekcie, jak postulował Jarosław Kaczyński, należy przywrócić głosowanie w Radzie Europejskiej poprzez aklamację we wszystkich ważnych kwestiach. Zaś premier Szydło mówiła, że w wyniku proponowanych zmian: „UE będzie wreszcie respektować decyzje suwerennych państw i parlamentów narodowych”<sup>45</sup>.

41 „W końcu tylko pozostanie Wielkiej Brytanii w zreformowanej UE daje szansę na taką adaptację Unii, która nie będzie pozbywała się kolejnych państw na kolejnych referendalnych zakrętach. Tylko w ten sposób – przez adaptację – możemy zapobiegać scenariuszowi całkowitej dekompozycji Unii”, K. Szymański, *Jesteśmy z Unią*, „Rzeczpospolita”, 28.04.2016, <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/304289858-Szymanski-Jestesmy-z-Unia.html>.

42 Wywiad z Witoldem Waszczykowskim, „Polska The Times”, 17.03.2017, <http://www.polskatimes.pl/opinie/a/witold-waszczynski-przegralismy-etap-ale-to-dlugi-wyscig-do-jego-konca-daleko,11893506/>.

43 K. Szczerski, *Utopia europejska. Kryzys Unii i polska inicjatywa naprawy*, Kraków 2017.

44 K. Szymański, *Polska chce uzdrowić Unię Europejską*, „Rzeczpospolita”, 24.08.2016, <http://www.rp.pl/Rozmowy-czwartkowe/308249904-Konrad-Szymanski-Polska-chce-uzdrowic-Unie-Europejska.html?template=restricted>.

45 *Grupa Wyszehradzka na szczycie UE złoży propozycję ws. reformy Unii*, MSZ, 22.07.2016, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europa/grupa\\_wyszehradzka/polska\\_prezydencja\\_w\\_grupie\\_wyszehradzkiej\\_2016\\_2017/grupa\\_wyszehradzka\\_na\\_szczycie\\_ue\\_zlozy\\_propozycje\\_ws\\_reformy\\_unii\\_jsessionid=28D3C0506E56910972ED36AE61D07599.cmsap1p](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/polska_prezydencja_w_grupie_wyszehradzkiej_2016_2017/grupa_wyszehradzka_na_szczycie_ue_zlozy_propozycje_ws_reformy_unii_jsessionid=28D3C0506E56910972ED36AE61D07599.cmsap1p).

W porównaniu z doniosłością akcentowanych przez rząd koniecznych zmian w konstrukcji Unii Europejskiej projekty reform zgłaszane przez Polskę pozostały ogólnikowe. W istocie jedną z najważniejszych zmian w systemie politycznym UE forsowaną przez rząd polski było zasadnicze wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji: „Najbardziej oczywistym tropem jest przyznanie określonej liczbie parlamentów narodowych już nie tylko prawa do wstrzymywania projektów dyrektyw europejskich, ale do ich porzucenia”<sup>46</sup>. Postulat tzw. „czerwonej kartki” dla projektów legislacji unijnej pojawiał się w debacie europejskiej już wcześniej, a Polska opowiadała się za włączeniem go do porozumienia UE–Wielka Brytania, które miało przekonać Brytyjczyków do pozostania w Unii. Jeśli chodzi o legitymizację polityki Unii, potrzeba przełożenia nacisku ze szczebla unijnego (Parlament Europejski, Rada UE) na szczebel narodowy jest motywem najczęściej pojawiającym się w wypowiedziach przedstawicieli obozu rządzącego na temat przyszłości UE. W bardziej radykalnej wersji takie podejście prowadzi do koncepcji „demokracji międzyrządowej”: wzorowany na polskiej demokracji szlacheckiej system zakładałby możliwość blokowania inicjatyw na szczeblu Unii Europejskiej przez każdy parlament narodowy. W istocie więc prawo dania „czerwonej kartki” (bliskie w tym ujęciu *liberum veto*) należałoby nie do grupy parlamentów, lecz do każdego kraju członkowskiego UE<sup>47</sup>. Przedstawiciele polskiego rządu nie negowali nawet, że bardziej zależy im na legitymizacji demokratycznej, przez co rozumieją własne możliwości blokowania innych, niż na efektywności procedur unijnych<sup>48</sup>.

Mniej klarowny jest postulat wzmocnienia międzyrządowego charakteru Unii, zwłaszcza poprzez silniejsze podkreślenie roli Rady Unii Europejskiej. Minister Szymański wspominał o ewentualnym wprowadzeniu mechanizmu pozwalającego „na częstsze odwoływanie się poszczególnych rządów do Rady UE, gdy mają wątpliwości co do inicjatyw Komisji Europejskiej”<sup>49</sup>. Pomysł ten pozostaje w zgodzie ze sceptycznym podejściem Warszawy do rozszerzania zakresu decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów, a także wpisuje się w eksponowanie prymatu poszanowania równości i suwerenności państw UE (co ma być rozumiane, jak można się domyślać, jako ograniczanie możliwości podejmowania decyzji wbrew ich woli). Wydaje się, że powodem nacisku na wzmocnienie międzyrządowości jest przekonanie, że zwłaszcza Komisja Europejska stała się sojusznikiem lub wręcz instrumentem działania największych państw UE kosztem interesów krajów mniejszych i słabszych<sup>50</sup>. Polska uważa, że to Rada Europejska, a nie Komisja, powinna nadawać impet inicjatywom Wspólnoty. Z drugiej jednak strony w wypowiedziach przedstawicieli rządu pobrzmiewa wyraźna obawa przed hegemonią lub dominacją największych państw UE, które mogą wykorzystywać do tego celu Radę Europejską<sup>51</sup>. Problem, jak pogodzić ideę wzmocnienia międzyrządowego charakteru Unii z jednoczesnym ograniczeniem przewagi największych graczy, wydaje się nierozwiązalny.

46 K. Szymański, *Polska chce uzdrowić Unię Europejską*, op. cit.

47 K. Szczerski, *Utopia europejska...*, op. cit.

48 K. Szymański, *Polska chce uzdrowić Unię Europejską*, op. cit.: „Owszem, to [częstsze odwoływanie się do Rady Europejskiej] ograniczy efektywność podejmowania decyzji w Brukseli, jednak lepiej mieć mniej decyzji, ale za to takie, które naprawdę odzwierciedlają intencje krajów członkowskich”.

49 Ibidem.

50 Minister Szymański mówił 10 lutego 2017 roku w Sejmie: „Wzrost nastrojów protekcyjnych w poszczególnych państwach członkowskich już dzisiaj przelewa się na nadmierną tolerancję protekcyjizmu w samej Komisji Europejskiej”. Podkreślał, że protekcyjizm dotyka tych sfer wspólnego rynku, w których najlepiej radzą sobie usługodawcy, pracownicy, firmy z naszej części Europy, w tym przede wszystkim z Polski. „Odbieramy dotychczasowe działania KE jako nie tylko nadmiernie tolerancyjne wobec protekcyjizmu, który zafunkcjonował politycznie w bardzo wielu krajach zachodniej Europy. Mamy przekonanie, że Komisja Europejska powinna zdecydowanie bardziej aktywnie bronić wspólnego rynku, aktywizować swoją właściwą, traktatową rolę w tej sprawie, w której naprawdę ma obowiązki natury traktatowej i która naprawdę jest niewrażliwa z punktu widzenia przyszłości wspólnego rynku”, PAP, 10.02.2017.

51 K. Szczerski, *Utopia europejska...*, op. cit.

W celu wzmocnienia państw członkowskich PiS postulował wprowadzenie jasnego zapisu w traktatach unijnych mówiącego o tym, które kwestie mają pozostać wyłącznie w ich kompetencjach. Te ostatnie powinny być maksymalnie poszerzone. W Radzie Europejskiej we wszystkich istotnych kwestiach decyzje powinny być podejmowane na zasadzie jednomyślności. W praktyce oznaczałoby to odejście od głosowania kwalifikowaną większością. Według PiS należy także zrezygnować z funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej i wrócić do koncepcji prezydencji sprawowanej kolejno przez państwa członkowskie, na zasadach, jakie obowiązywały w przeszłości. Polska proponowała również poszerzenie uprawnień Rady wobec Komisji o możliwość zgłoszenia wotum nieufności, co dziś ma prawo zrobić jedynie Parlament Europejski. Polska chciała także wzmocnienia państw członkowskich w relacjach z Komisją Europejską, dlatego zaproponowała, aby każdy kraj mógł odwołać swojego komisarza<sup>52</sup>.

Oprócz kwestii legitymizacji demokratycznej za pośrednictwem parlamentów narodowych oraz przywrócenia suwerenności państw członkowskich w systemie decyzyjnym UE Polska akcentowała przede wszystkim wagę wspólnego rynku, uznawanego za najważniejszy filar integracji, a także pojmowanego jako przeciwieństwo dalej idących ambicji w kierunku integracji politycznej. „Unia Europejska nie może pozwolić sobie na przyjęcie rozwiązań, które będą prowadziły do dezintegracji wspólnego rynku (...) Musimy postępować ostrożnie, by nie doprowadzić do systemowych negatywnych skutków dla wspólnego rynku, które przeniosą się na wewnętrzną sytuację w UE” – tłumaczył stanowisko Polski Konrad Szymański<sup>53</sup>.

## Unia wielu prędkości czy Europa *à la carte*?

Ambiwalencja cechuje rządowe podejście do często omawianej w ostatnich miesiącach kwestii modelu Unii Europejskiej opartego na różnych prędkościach. Dyskusja nad nim zyskała na znaczeniu zwłaszcza po spotkaniu przywódców Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii 6 marca 2017 roku w Wersalu, gdzie opowiedzieli się za tym, by chętne do głębszej integracji państwa miały możliwość pójścia na przód niezależnie od postawy innych krajów. Już na wcześniejszym szczycie UE na Malcie (3 lutego) w tym duchu wypowiedziała się Angela Merkel<sup>54</sup>, co powszechnie zostało przyjęte jako zmiana stanowiska niemieckiego. Do tego momentu niemiecka kanclerz była orędowniczką utrzymywania jedności oraz spójności projektu integracji i patrzyła z dystansem na ideę kilku prędkości lub twardego jądra integracji strefy euro<sup>55</sup>. Takie stanowisko było pozytywnie odbierane w Polsce. Pomysły większej elastyczności w Unii (co umożliwiłoby części krajów głębszą integrację) nie są nowe, zaś zróżnicowanie integracji (Schengen, euro, wspólny patent, *opt-outs* w dziedzinie obronności, ostatnio Prokuratura Europejska etc.) praktykowane jest niemal od zawsze. Jeden z wariantów zróżnicowanej integracji – zasada wzmocnionej współpracy państw członkowskich – ma umocowanie w traktacie lizbońskim.

Niemniej wiele wskazuje na to, że o ile w przeszłości różne prędkości uważane były za przejściowy wyjątek i sytuacja, z którą należy sobie jakoś radzić, o tyle dzisiaj coraz bardziej widzi się w nich rozwiązanie

52 Krasnodębski o konieczności reformy UE: „PiS opowiada się za wzmocnieniem państw członkowskich i przeciwko Unii wielu prędkości”, *wpolityce.pl*, 23.02.2017, <http://wpolityce.pl/polityka/328793-krasnodebski-o-koniecznosc-reformy-ue-pis-opowiada-sie-za-wzmocnieniem-panstw-czlonkowskich-i-przeciwko-unii-wielu-predkosci>

53 K. Szymański, *Polska wizja Brexitu*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2017, <http://www.rp.pl/Brexit/303309865-Szymanski-Polska-wizja-Brexitu.html>.

54 <http://www.dw.com/pl/angela-merkel-za-europ%C4%85-r%C3%B3%C5%BCnych-pr%C4%99dko%C5%9Bci/a-37412684>.

55 Minister Szymański mówił w wywiadzie: „Każdą z naszych stolic, choć z innych powodów, nie widzi żadnych zalet w budowaniu mini-Schengen, mini-Unii, miłych małych klubików, które być może dadzą komuś poczucie komfortu, ale osłabiają Europę. To jest grunt pod strategiczną synergię między Polską i Niemcami”. *Ratujmy z Niemcami Europę*, „Rzeczpospolita”, 18.05.2016, <http://www.rp.pl/Rozmowy-czwartkowe/305189871-Ratujmy-z-Niemcami-Europe.html>.

kwestii, jaką jest niemożność przewyciężenia kryzysów i blokad w Unii Europejskiej w gronie wszystkich jej członków<sup>56</sup>. Większa otwartość Berlina i innych stolic na ideę wielu prędkości motywowana była w perspektywie szczytu rzymskiego UE w marcu 2017 roku głównie potrzebą zasygnalizowania, że projekt europejski powinien dalej się rozwijać, a receptą na przewyciężenie kryzysów jest zasadniczo więcej, a nie mniej integracji. Ten sygnał nietrudno odczytać jako polemikę z tymi w UE, zwłaszcza z Polską, którzy przedstawiają inną, opartą raczej na pomysłach cofnięcia integracji, koncepcję odnowy Unii.

Reakcja Polski na te sygnały była negatywna: Unia wielu prędkości to „recepta na klęskę, podział i separację”. Obawiano się, według ministra Waszczykowskiego, „że pojawią się pomysły stworzenia rozwiązań hegemonistycznych, które poszłyby w kierunku zarządzania całą Unią i pozostawienia krajów, które do tego układu nie pasują, poza procesem decyzyjnym”<sup>57</sup>. „Polska nie zgodzi się na żaden sposób uelastyczniania czy dzielenia UE, który miałby polegać na jakiegokolwiek dezintegracji wspólnego rynku, jakiegokolwiek dezintegracji strefy Schengen, a tym samym jakiegokolwiek dezintegracji czy jakiegokolwiek podziału samej UE; to są graniczne warunki” – tłumaczył z kolei minister Szymański<sup>58</sup>. Przedstawiciele rządu podkreślali wprawdzie, że wzmocniona współpraca na zasadach przewidzianych w traktacie nie budzi ich wątpliwości (odniesienie do traktatu we fragmencie poświęconym różnym prędkościom integracji znalazło się, m.in. za sprawą Polski, w deklaracji rzymskiej)<sup>59</sup>. Polityczny przekaz był jednak jednoznaczny: jakiegokolwiek formy głębszej integracji politycznej (zwłaszcza tworzenia budżetu lub parlamentu strefy euro) są nie do zaakceptowania, gdyż zagrażają istnieniu, jedności i potędze Unii Europejskiej.

Niemniej odrzucenie Unii wielu prędkości nie jest spójne z prezentowanym wcześniej przez rząd pozytywnym podejściem do pomysłu większej elastyczności integracji w UE. Miarodajni przedstawiciele rządu wielokrotnie podkreślali, że Unia nie może wymagać od wszystkich krajów równego zaangażowania we wszystkie projekty integracyjne, zaś państwa członkowskie powinny mieć większą swobodę w definiowaniu tego, w jakich przedsięwzięciach chcą brać udział<sup>60</sup>. Polska sprzeciwia się przede wszystkim wszelkim formom bliższej współpracy, które pociągałyby za sobą tworzenie nowych instytucji lub miały negatywne konsekwencje dla czterech swobód. Jednocześnie rząd PiS dąży do tego, by Polska miała prawo do wyłączenia się (*opt-out*) z tych polityk lub rodzajów współpracy, czy wręcz możliwość blokowania takich, które nie odpowiadają jej interesom, bez ponoszenia jakichkolwiek negatywnych konsekwencji owego dystansowania się. Takie stanowisko bliskie jest podejściu definiowanemu jako „Europa *à la carte*” (z wyjątkiem obowiązkowego dla wszystkich członków UE uczestnictwa we wspólnym rynku), gdzie każdy kraj wybiera sobie te dziedziny współpracy, które mu odpowiadają.

56 Więcej w: P. Buras, *Przygotujcie się na nową Unię. Komentarz*, Fundacja im. S. Batorego, luty 2017, [http://www.batorego.org.pl/upload/files/pdf/rap\\_otw\\_eu/Przygotujcie%20sie%20na%20nowa%20Europe.pdf](http://www.batorego.org.pl/upload/files/pdf/rap_otw_eu/Przygotujcie%20sie%20na%20nowa%20Europe.pdf).

57 Minister Witold Waszczykowski o przyszłości Unii Europejskiej dla „Polska The Times”, [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister\\_witold\\_waszczykowski\\_o\\_przyszlosci\\_unii\\_europejskiej\\_dla\\_polska\\_the\\_times\\_?printMode=true](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_przyszlosci_unii_europejskiej_dla_polska_the_times_?printMode=true).

58 Wiceminister Konrad Szymański: w Rzymie zaakcentujemy potrzebę odnowy projektu europejskiego, PAP, 23.02.2017.

59 W deklaracji przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej znalazło się sformułowanie: „Będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku, tak jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z Traktatami, nie odmawiając tym, którzy zechcą przyłączyć się później. Nasza Unia jest niepodzielona i niepodzielna”. Deklaracja rzymska, 25.03.2017, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>.

60 W ten sposób wyrażał się np. Konrad Szymański podczas prezentacji raportu Open Europe o polsko-brytyjskiej wizji UE, maj 2016, <http://wpolityce.pl/polityka/293382-polsko-brytyjski-pomysl-na-unie-europejskiej-odejscie-od-myslowych-schematow>.

Na gruncie politycznym rozróżnienie na „dobrą” elastyczność i „złą” unię wielu prędkości<sup>61</sup> jest problematyczne. Unia wielu prędkości (czyli pogłębianie współpracy w niektórych obszarach w gronie części państw UE) nie musi *ex definitione* oznaczać tworzenia nowych instytucji ani naruszania fundamentów integracji, niemniej fakt nieuczestniczenia we wspólnych, bardziej ambitnych przedsięwzięciach może mieć negatywne konsekwencje dla państw pozostających poza tymi kręgami (brak dostępu do wspólnych mechanizmów finansowania, perspektywa mniejszej solidarności etc.). Zwłaszcza po opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię znaczenie obecności w strefie euro zasadniczo wzrośnie, a waga polityczna państw pozostających poza tym kręgiem będzie o wiele mniejsza. Tym samym polskie stanowisko, zgodnie z którym „Unia musi się pogodzić z tym, że nie będzie organizacją jednawalutową”<sup>62</sup>, stanie się trudne do obronienia.

## W pułapce sprzeczności

Choć w swojej argumentacji na rzecz daleko idących przekształceń instytucjonalnych rząd polski powoływał się na narastający ferment polityczny w Europie, mający świadczyć o potrzebie głębokiej reformy, to dyskusja o przyszłości UE pokazała, że ze swoimi postulatami Polska sytuuje się poza głównym nurtem dyskusji. Była ona jedynym krajem, który podnosił kwestię zmiany traktatów jako ważnego postulatu w odniesieniu do planowanych reform UE. Zaraz po referendum brytyjskim prezes Jarosław Kaczyński powiedział w wywiadzie, że odpowiedzią Unii Europejskiej na kryzys powinna być głęboka przebudowa instytucjonalna oparta na zmianie traktatów unijnych, a później kilkakrotnie wspominał o pracach prowadzonych nad sformułowaniem nowego traktatu<sup>63</sup>. Postulat ten podnosili także często inni czołowi przedstawiciele rządu<sup>64</sup>. Choć rząd ani na czerwcowym szczycie UE w 2016 roku, ani też później nie wyszedł oficjalnie z inicjatywą reformy traktatów, to powtarzające się w wypowiedziach jego przedstawicieli i prezesa partii odniesienia do tak ambitnego celu są odtąd powodem niepewności państw UE co do strategii Polski. Pytanie dotyczy także horyzontu czasowego ewentualnej zmiany traktatowej. O ile wypowiedzi prezesa Kaczyńskiego można było zrozumieć jako opowiedzenie się za rychłą zmianą w konstrukcji Unii wymagającą otwarcia traktatów, o tyle inni przedstawiciele rządu mówili o generalnej gotowości Polski na taką ewentualność (bez jasnej perspektywy czasowej), która nie powinna być tabu<sup>65</sup>. Z kolei niektóre postulaty Polski odnośnie reformy UE (dotyczące zwłaszcza kompetencji Komisji, uprawnień państw narodowych lub zasady jednomyślności) sugerowały, że realizacja polskiej wizji integracji nie będzie możliwa bez otwarcia traktatów.

Nie mniej ważny był także inny aspekt, pokazujący głębszą przyczynę odmienności polskiego podejścia do reformy integracji. Podczas gdy rząd koncentrował się na kwestii kompetencji instytucji unijnych, większość państw Unii Europejskiej widzi priorytety reformy inaczej: nie skupiają się one na architekturze instytucjonalnej (uprawnienia Komisji i Parlamentu, podział kompetencji między szczebel UE a narodowy, rola parlamentów narodowych), lecz na działaniach zmierzających do usprawnienia

61 Takiego rozróżnienia dokonał Jan Parys w: „Przegląd Środkowoeuropejski”, 26.03.2017, <http://przegladse.pl/?p=5408>.

62 K. Szymański, *Polska chce uzdrowić Unię Europejską*, op. cit.

63 J. Kaczyński, *Nie jestem dyktatorem*, „Rzeczpospolita”, 10.07.2016, <http://www.rp.pl/Prawo-i-Sprawiedliwosc/307109958-Kaczynski-Nie-jestem-dyktatorem.html#ap-1>; <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,20381405,kaczynski-chce-zmieniac-ue-poprosilem-waznego-prawnika-by.html>.

64 Por. np. wypowiedź ministra W. Waszczykowskiego po spotkaniu dziewięciu ministrów spraw zagranicznych w Warszawie, „Rzeczpospolita”, 27.06.2016, <http://www.rp.pl/Dyplomacja/160629326-9-ministrow-z-UE-na-spotkaniu-w-Warszawie.html>.

65 „Polska jest gotowa do debaty o przyszłości UE, która musi nadejść po Brexicie, w jej konsekwencji nie unikniemy debaty o nowym traktacie”, K. Szymański: *W UE nie unikniemy debaty o nowym traktacie*, PAP, 27.06.2016.



konkretnych polityk UE<sup>66</sup>. Innymi słowy, o ile w kontekście debaty nad przyszłością Unii Polska kładzie nacisk na sferę *politics*, o tyle pozostałe państwa skupiają się na sferze *policy*: ich zdaniem kluczowe dla poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej nie jest przesunięcie zakresu kompetencji poszczególnych instytucji unijnych (nawet jeśli ich dzisiejszy układ nie jest doskonały), lecz to, by UE jak najszybciej zaczęła dostarczać konkretne, pozytywne rezultaty swojej polityki, dzięki czemu zwiększyłaby się akceptacja społeczna. W tym kierunku idzie tzw. proces bratysławski zainicjowany we wrześniu 2016 roku na szczycie UE. Polska przyjęła wyznaczniki z Bratysławy, ale ambicje zgłaszane przez Warszawę są bardziej dalekosiężne niż kurs tam zarysowany w doraźnym celu stabilizacji Unii<sup>67</sup>. W stanowisku będącym wkładem V-4 do dyskusji nad deklaracją rzymską kwestie takie jak rola parlamentów narodowych oraz zasady międzyrządowości potraktowane były ogólnikowo<sup>68</sup>. Także idea „unii zaufania i działania”<sup>69</sup>, pod którą podpisują się kraje Grupy Wyszehradzkiej, podkreśla znaczenie wspólnego rynku, jedności UE i niedyskryminacji krajów będących poza strefą euro oraz wagę zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej (ochrona granic zewnętrznych UE), ale nie zawiera daleko idących propozycji reform instytucjonalnych, które odpowiadałyby sygnalizowanej przez Warszawę potrzebie gruntownej przebudowy Unii.

Przede wszystkim zwraca uwagę fakt, że zgłaszane przez Polskę pomysły zmian w UE cechują się zasadniczą niespójnością. Warszawa krytykowała brak efektywności organów unijnych, a zarazem proponowała rozwiązania wprowadzające nowe blokady w procesie decyzyjnym. Postulowała łatwiejsze możliwości wyłączenia się z pewnych polityk Unii – przy jednoczesnym zachowaniu pełnych korzyści z członkostwa. Polska nie jest też gotowa do włączenia się do tych przedsięwzięć integracyjnych, które w przyszłości staną się fundamentami poczucia wspólnoty i będą warunkować dzielenie się korzyściami przez państwa członkowskie (euro, polityka migracyjna, sprawy obronne, polityka socjalna). Ze względu na te sprzeczności i odmiennosc wobec priorytetów większości innych krajów polskie inicjatywy reform UE nie były w stanie wpłynąć na kierunek dyskusji. Wykorzystywano je raczej na użytek wewnętrzny, do budowania narracji suwerenistycznej rządu, zwłaszcza w kontekście sporu z Komisją Europejską i dyskusji o polityce wobec uchodźców, niż traktowano jako przedmiot intensywnych zabiegów dyplomatycznych. Z tego powodu niespójność i niewykonalność składających się na nie postulatów mogły być przez rząd ignorowane.

66 Znamienna była odpowiedź, jakiej po spotkaniu ministrów w Warszawie udzielił Fernando Eguidazu, hiszpański wiceminister spraw zagranicznych, zapytany o to, czy UE potrzebuje nowego traktatu: „Nie, nie, w moim kraju uważamy, że mamy dobry traktat. Musimy pracować nad koordynacją i współpracą, musimy przekazywać ideę jedności i współpracy”, „Rzeczpospolita”, 27.06.2016, <http://www.rp.pl/Dyplomacja/160629326-9-ministrow-z-UE-na-spotkaniu-w-Warszawie.html>.

67 Por. *Future EU: Does Visegrád have a plan?*, „Euractiv”, 16.02.2017, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/future-eu-does-visegrad-have-a-plan/>.

68 „Democratic control over legislative and political processes of the EU at national level must be strengthened. More significant and definitive role of the national parliaments should be considered as it would enhance legitimacy of the EU decision making process. The European Council must play a key role, setting major political objectives. In particular, the European Council shall profoundly discuss issues of European agenda which are of major national interest to Member States”, *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, “Strong Europe – Union of Action and Trust”. Input to Rome Declaration 2017*, 02.03.2017, [https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/joint-statement-of-the-heads-of-governments-of-the-v4-countries-\\_strong-europe-\\_union-of-action-and-trust\\_-154008/](https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/joint-statement-of-the-heads-of-governments-of-the-v4-countries-_strong-europe-_union-of-action-and-trust_-154008/).

69 Po raz pierwszy w ogłoszonej zaraz po referendum brytyjskim: *Joint Statement of the Head of Governments of the Visegrad Group Countries. Towards Union of Trust and Action*, Brussels, 28.06.2016, <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/JOINT-STATEMENT-OF-THE-HEADS-OF-GOVERNMENTS-OF-THE-VESEGRAD-GROUP-COUNTRIES.pdf>.



## Polityki europejskie: Warszawa w głębokiej defensywie

Polityka w Unii Europejskiej to w mniejszym stopniu duże strategie oraz wybory między modelami integracji, a w większym – polityki europejskie (*policy*) polegające na mozolnych negocjacjach dyplomatów i ministrów odpowiedzialnych za polityki sektorowe oraz szefów rządów na forum Rady Europejskiej. Należy też dodać codzienny lobbing na poziomie Komisji i Parlamentu w niezliczonej liczbie spraw będących przedmiotem legislacji unijnej. Esencją polityk europejskich są dyrektywy i rozporządzenia regulujące współpracę państw w różnych obszarach, dotyczące ich żywotnych interesów oraz obywateli.

Celem tego rozdziału jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu Polska była aktywnym podmiotem kształtującym działania na szczeblu unijnym (*policy shaper*) oraz jak definiowała i realizowała swoje interesy w kluczowych obszarach. Przedmiotem naszej analizy będą kwestie polityki azylowej, klimatycznej i energetycznej oraz obronnej UE. Wszystkie one były w omawianym okresie dominującymi tematami agendy europejskiej: polityka azylowa ze względu na kryzys uchodźczy lat 2015–2016, polityka klimatyczno-energetyczna z uwagi na realizację projektu Unii Energetycznej (pakiet zimowy i pakiet gazowy), zaś polityka obronna w wyniku uchwalenia Europejskiej Strategii Globalnej w czerwcu 2016 roku i dyskusji nad bezpieczeństwem UE w dobie Trumpa. Wymienione obszary polityki europejskiej są nie tylko szczególnie istotne, lecz także trudne dla Polski. Obawy przed imigrantami utrudniają zaangażowanie w politykę UE wobec uchodźców; dominacja węgla w energetyce kłóci się z ambitną polityką klimatyczną; z kolei polskie priorytety w dziedzinie bezpieczeństwa są źródłem dylematów dotyczących europejskiej unii obronnej. Analiza polityki w tych dziedzinach stanowi więc także ilustrację bardziej generalnego problemu, jaki wyłania się z tego raportu: w wielu ważnych sprawach będących dzisiaj przedmiotem decyzji podejmowanych na szczeblu Unii Europejskiej Polska reprezentuje specyficzne interesy wynikające nie tylko i nie w pierwszym rzędzie z decyzji aktualnego rządu, lecz z szerszego konsensusu społecznego, uwarunkowań strukturalnych lub położenia geopolitycznego. Dlatego pytanie, w jaki sposób najlepiej zabiegać o realizację polskich interesów lub jak je definiować, by nie wchodziły one w konflikt z politykami unijnymi, jest zagadnieniem o strategicznym znaczeniu z punktu widzenia polskiej polityki europejskiej.

### Polityka wobec uchodźców: (nie)solidarność elastyczna

Rząd PiS został utworzony w szczytowym momencie kryzysu uchodźczego, zaś problematyka polityki azylowej w bezprecedensowym stopniu rzutowała w omawianym okresie na relacje między państwami członkowskimi i politykę Unii. W trakcie kryzysu Unia musiała podejmować decyzje zmieniające jej dotychczasowy sposób zarządzania polityką azylową – kwestią warunków przyjmowania uchodźców oraz opieki nad nimi – której dysfunkcyjność była jednym z głównych źródeł kryzysu politycznego, jaki w latach 2015–2016 wywołała znacznie większa niż w poprzednim okresie fala uchodźców do Europy.

Już w lipcu 2015 roku Rada Europejska podjęła decyzję zakładającą przyjęcie przez kraje UE na zasadzie dobrowolnej oraz bez kwot ponad 22,5 tys. uchodźców z państw pozaeuropejskich. W ramach tego programu od marca 2016 roku rozpoczęto także wymianę na zasadzie jeden do jednego osób przedostających się nielegalnie z Turcji na wyspy greckie. Jeszcze większe znaczenie ma porozumienie z września 2015 roku zakładające jednorazową relokację na zasadzie kwotowej 160 tys. uchodźców z obozów we Włoszech i Grecji oraz syryjskich uchodźców z Turcji<sup>70</sup>. Zagłosowały przeciw niemu Węgry, Słowacja, Czechy i Rumunia. Następnie Komisja Europejska przedstawiła propozycję wprowadzenia

70 54 tys. miejsc jest zarezerwowanych dla uchodźców syryjskich przebywających w Turcji.

stałego mechanizmu relokacji uchodźców między krajami członkowskimi oraz możliwości uchylenia się (derogacji) w zamian za rekompensatę finansową, której wysokość ma być kwestią negocjacji. Do połowy czerwca 2017 roku w ramach programu przesiedleń przeniesiono do UE ponad 16 tys. osób (75% zobowiązań), natomiast relokowano powyżej 21 tys. osób (20% zobowiązań z obozów greckich i włoskich). Liczba relokacji wzrosła zdecydowanie wiosną 2017 roku. Warto przypomnieć, że na zdecydowanie większą skalę uchodźcy są przyjmowani przez poszczególne państwa na zasadzie ich samodzielnych decyzji.

Rząd PiS początkowo z niechęcią zgodził się na uznanie podjętych we wrześniu 2015 roku przez gabinet Ewy Kopacz zobowiązań przyjęcia niespełna 6200 osób w ramach programu relokacji. Po zamachach w Paryżu w listopadzie 2015 roku i w Brukseli w kwietniu 2016 roku rząd wycofał się całkowicie z udziału w tym programie, uzasadniając ten krok względami bezpieczeństwa wewnętrznego. Podobną decyzję podjęły Węgry, a ostatnio również Czechy<sup>71</sup>. Do dzisiaj Polska i Węgry nie przyjęły ani jednego uchodźcy w ramach tego programu. Spośród krajów unijnych nieobjętych *opt-outami* (Wielka Brytania, Dania)<sup>72</sup> i okresową derogacją (Szwecja) nie doszło do relokacji ani jednego uchodźcy do Austrii, która zawiesiła swój udział (jednak w kwietniu 2017 roku dołączyła formalnie do programu)<sup>73</sup>. Czechy i Słowacja zagłasowały przeciw programowi relokacji we wrześniu 2015 roku, zaś Bratysława złożyła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wsparty przez Polskę i Węgry wniosek w sprawie zgodności tego programu z prawem unijnym (przyjęto go większością kwalifikowaną). Z drugiej strony oba kraje przyjęły bardzo małe grupy uchodźców z Grecji, a Czechy uczestniczyły w programie przesiedleń. Rumunia zmieniła swoje stanowisko i włączyła się do programu relokacji na większą skalę<sup>74</sup>. Z kolei republiki bałtyckie przyjęły znaczną część lub większość zadeklarowanej liczby uchodźców, co daje jeden z najlepszych wyników w UE<sup>75</sup>.

Zdecydowana opozycja wobec programu relokacji uchodźców stała się bardzo ważnym elementem tożsamości politycznej PiS i istotnym narzędziem zdobywania poparcia społecznego poprzez podsycanie strachu przed terrorem i zmianami kulturowymi w społeczeństwie. Liczba osób aplikujących o azyl w Polsce jest niewielka i należy proporcjonalnie do jednej z najmniejszych w Europie<sup>76</sup>. Polska ma po Węgrzech najniższy w Europie poziom pozytywnych rozpatrzeń wniosków o azyl w pierwszej instancji (mniej niż 15% w czwartym kwartale 2016 roku). Wskaźnik ten jest radykalnie niższy w wypadku osób

71 <http://praguemonitor.com/2017/06/06/opposition-shares-govts-negative-stance-refugee-quotas>.

72 Warto przypomnieć, że 20 tys. uchodźców przybyło do Danii w 2015 roku. Natomiast w latach 2015–2016 17 tys. osób otrzymało azyl w Danii. W tym okresie poziom pozytywnych rozpatrzeń wniosków w pierwszej instancji wyniósł 75% – był to jeden z najwyższych współczynników w UE. Dania i Wielka Brytania biorą udział w programie przesiedleń. Do Danii trafiło blisko 500 uchodźców, zaś do Wielkiej Brytanii 2200 osób.

73 Swoją decyzję o nieprzyjmowaniu uchodźców Austria uzasadniała w 2015 roku faktem blisko 90 tys. wniosków o azyl, przy czym kraj ten według statystyk unijnych ma bardzo wysoki poziom rozpatrywania tych wniosków w pierwszej instancji – np. 70% w czwartym kwartale 2016 roku. Austria bierze aktywny udział w programie przesiedleń, akceptując niemal 1700 uchodźców.

74 Do połowy czerwca 2017 roku Rumunia przyjęła blisko 650 uchodźców z Grecji i Włoch, wypełniając w 15% swoje zobowiązania. W podobnych proporcjach swoje zobowiązania wypełniły Niemcy i Francja.

75 Do końca maja 2017 roku Łotwa wypełniła swoje zobowiązania relokacyjne w 65%, Litwa w ponad 40%, Estonia natomiast w 40%. Większość uchodźców przyjętych przez Łotwę i Litwę wyjechała do Niemiec. Litwa i Łotwa odnotowały także jedne z najwyższych w UE współczynników pozytywnych rozpatrzeń wniosków o azyl w pierwszej instancji (odpowiednio blisko 85% i 75% w czwartym kwartale 2016 roku). W Estonii współczynnik ten wynosi ponad 55% i jest nieznacznie gorszy niż średnia unijna. Wbrew zastrzeżeniom zgłaszanym przez Warszawę wobec tego programu relokacja do republik bałtyckich nie spowodowała pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa, odbyła się na zasadach dobrowolnych i nie zakończyła się ucieczką uchodźców do bogatszych krajów.

76 W czwartym kwartale 2016 roku na milion mieszkańców liczba osób starających się w Polsce o status uchodźcy wyniosła 51. Mniejszy współczynnik występował tylko w pięciu krajach.

wyznających islam lub pochodzących spoza Europy. Odmawianie setkom uchodźców z Czeczenii możliwości złożenia wniosków o azyl na granicy polsko-białoruskiej oraz plany budowy dla obecnie przebywających w Polsce osób starających się o azyl obozów odosobnienia ogrodzonych drutem kolczastym są działaniami niezgodnymi z prawem unijnym i z zasadami wypracowanymi przez Radę Europy. Polska deklaruje poparcie dla porozumienia z Turcją<sup>77</sup>. Nie bierze jednak udziału w programie wymiany osób nielegalnie przedostających się z Turcji do Europy na uchodźców z Syrii przebywających w Turcji (1:1). Polska nie uczestniczy także w programie bezpośrednich przesiedleń uchodźców spoza Unii Europejskiej przyjętym w lipcu 2015 roku<sup>78</sup>.

Polska postuluje, żeby zamiast przyjmować uchodźców, UE skupiła się przede wszystkim na wzmocnieniu ochrony granic zewnętrznych oraz wsparciu pomocą rozwojową uchodźców i państw w regionach, w których przebywają. Polska pod koniec 2015 roku wysłała policjantów na granicę węgiersko-serbską, a wiosną 2016 roku na granicę macedońsko-grecką i bułgarsko-grecką oraz do Grecji. Jednak od ponad roku kluczowe znaczenie ma szlak do Włoch przez środkową część Morza Śródziemnego, a w efekcie istotne są misje na Morzu Śródziemnym (European Union Naval Force Mediterranean, zwana też Operation Sophia; Operacja Tryton Frontexu), w których udział Polski jest symboliczny. Razem z krajami Wyszehradu Polska zgłosiła koncepcję „elastycznej solidarności” w polityce wobec uchodźców: zgodnie z tą zasadą każdy kraj sam mógłby określać, w jaki sposób ma udzielać wsparcia uchodźcom oraz pozostałym państwom UE dotkniętym kryzysem migracyjnym<sup>79</sup>. W programie uczestniczą na niedużą skalę niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa).

Polska zwiększyła znacząco pomoc rozwojową (ODA) w 2016 roku, jednak nadal jest ona zdecydowanie poniżej potencjału ekonomicznego kraju. Według najnowszych wstępnych szacunków OECD polska pomoc rozwojowa wzrosła między 2015 a 2016 rokiem z 0,1% do 0,134% PNB<sup>80</sup>. Dla porównania między 2006 a 2015 rokiem państwo polskie przeznaczało na ten cel 0,08–0,10% PNB. Należy przypomnieć, że w związku z członkostwem w Unii Europejskiej Polska przyjęła na siebie zobowiązanie stopniowego zwiększania środków na pomoc rozwojową (w 2010 roku nasz kraj miał osiągnąć współczynnik ODA do PNB na poziomie 0,17%, a do 2015 roku – 0,33%). Choć polska pomoc przeznaczona dla uchodźców na Bliskim Wschodzie wzrosła w okresie 2015–2016 trzykrotnie, to pozostaje ona na bardzo niskim poziomie (około 8 mln USD). Na konferencji donorów w Londynie w 2016 roku Polska zadeklarowała na pomoc dla syryjskich uchodźców 5 mln USD, czyli 500 razy mniej niż Niemcy i proporcjonalnie w stosunku do PKB wielokrotnie mniej niż inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

W maju 2017 roku Komisja Europejska stwierdziła, że odmowa uczestnictwa Polski w programie relokacji jest niezgodna z prawem europejskim i z zasadą solidarności. Zapowiedziała także, że jeśli do czerwca Polska nie dołączy do programu relokacji, to będą na nią nałożone kary finansowe. Stanowisko

77 Por. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

78 W programie uczestniczą na niedużą skalę niektóre państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa).

79 *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>. Koncepcja „elastycznej solidarności” została następnie zmieniona przez sprawującą prezydencję w Radzie Europejskiej Słowację na „efektywną solidarność”. Zob. <http://www.statematch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf> oraz <https://euobserver.com/migration/135960>.

80 Według OECD w 2016 roku proporcjonalnie mniejsze środki niż Polska na pomoc rozwojową przeznaczyły Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Węgry. Różnice procentowe między nimi a Polską przeważnie były niewielkie. Minimalnie większy niż Polski był udział pomocy rozwojowej Grecji (0,136% PNB), Litwy (0,140% PNB) i Czech (0,143% PNB). Podstawowa różnica między wymienionymi krajami a Polską polega na znacznie większym w jej przypadku potencjale i ambicjach odgrywania aktywnej roli w UE.

Komisji zostało zdecydowanie wsparte przez Parlament Europejski – przegłosował on rezolucję w tej sprawie, którą poparło niemal 70% eurodeputowanych, zaś mniej niż 25% było przeciw. Polska odpowiedziała, że nie zamierza przyjąć ani jednego uchodźcy i jest gotowa zaskarżyć kary finansowe do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W maju odbyło się także pierwsze posiedzenie Trybunału w sprawie zaskarżenia programu relokacji przez Słowację, której wsparcia udzieliły Polska i Węgry. Przed Trybunałem przeciwko Polsce, Słowacji i Węgrom wystąpiły Belgia, Francja, Grecja, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Włochy, a także Komisja Europejska. Przebieg pierwszego posiedzenia (liczne pytania sędziów do strony skarżącej) sugeruje, że werdykt będzie niekorzystny dla Polski i jej sojuszników. W czerwcu 2017 roku Komisja Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu wobec Polski, Czech i Węgier postępowania o naruszenie prawa unijnego ze względu na niewykonywanie decyzji Rady Europejskiej dotyczącej relokacji.

Polityka rządu PiS może liczyć na częściowe wsparcie Platformy Obywatelskiej, głównej partii opozycyjnej, a także cieszy się poparciem zdecydowanej większości społeczeństwa<sup>81</sup>. Według badań opinii publicznej większość Polaków obawia się niekontrolowanego wzrostu liczby muzułmanów, postrzegając homogeniczność etniczną i religijną Polski jako wielką zaletę, której może zagrozić przyjęcie nawet niedużej grupy uchodźców<sup>82</sup>.

## Polityka obronna: z Europą na bakier

Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności nieoczekiwanie stała się jednym z najbardziej dyskutowanych projektów europejskich na przestrzeni 2016 i 2017 roku. Oprócz zagrożenia działaniami Rosji, destabilizacji Bliskiego Wschodu i groźby terroryzmu przyczyniły się do tego: uchwalenie nowej Europejskiej Strategii Globalnej, która wyznaczyła mapę drogową kolejnych kroków prowadzących w kierunku „unii obronnej”, wynik wyborów w Stanach Zjednoczonych, ale także potrzeba – zwłaszcza we Francji i Niemczech – sygnału politycznego, że wbrew retoryce eurosceptyków integracja europejska nie stoi w miejscu. Choć nie sposób oczekiwać szybkich i radykalnych postępów w budowie wydzielonych struktur obronnych UE, to dynamika tej dyskusji wskazuje, że nie są to tylko działania pozorowane. Zwłaszcza decyzje dotyczące wspólnego planowania obronnego oraz wspierania europejskich przemysłów zbrojeniowych będą miały niebagatelne znaczenie z punktu widzenia przyszłości obrony europejskiej.

Tymczasem właśnie w momencie, gdy dyskusja ta nabrała w Europie tempa, stosunek Polski do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – WPBiO (Common Security and Defence Policy – CSDP) oraz do kierunku proponowanych zmian stał się szczególnie sceptyczny. I to niezależnie od deklaracji Jarosława Kaczyńskiego, że Unia Europejska powinna stać się supermocarstwem z własną armią współpracującą z NATO oraz że przyjąłby on z zadowoleniem przekształcenie jej w mocarstwo atomowe<sup>83</sup>.

81 W 2016 roku Platforma Obywatelska poparła dwie uchwały parlamentu odrzucające stały mechanizm relokacji. W maju 2017 roku jej stanowisko zbliżyło się do pozycji PiS także w kwestii postrzegania uchodźców przede wszystkim jako imigrantów ekonomicznych podszuwających się pod ofiary wojny i prześladowań oraz zagrożenie dla bezpieczeństwa. W kwestii programu relokacji przywódcy PO składają niejasne deklaracje, z których można wywnioskować, że są gotowi przyjąć kilkadziesiąt kobiet i dzieci. Z drugiej strony PO krytykuje rząd za konfrontację z KE w kwestii relokacji.

82 Stosunkowi Polaków do UE i do rozmaitych zagrożeń poświęciliśmy specjalny raport: *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa, grudzień 2016, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Polacy%20wobec%20UE%20-%20raport%20Fundacji%20Batorego.pdf>.

83 Jarosław Kaczyński w wywiadzie dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 06.02.2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/polen-kaczyński-macht-werbung-fuer-angela-merkel-14859897.html>. Por. także: <http://www.tvp.info/28959902/powitalbym-z-zadowoleniem-powstanie-europy-jako-atomowego-supermocarstwa>.

Część polskich zastrzeżeń nie jest nowa, w istocie cechują one podejście Polski do WPBiO od zarania tego projektu: dotyczy to zwłaszcza obawy, że rozbudowa niezależnych unijnych struktur dowodzenia i zdolności wojskowych może stanowić konkurencję dla NATO oraz podważać priorytet tej kluczowej dla Polski instytucji bezpieczeństwa.

Niemniej w ostatnich latach Polska traktowała zaangażowanie w europejską politykę bezpieczeństwa i obrony także jako swego rodzaju polityczną rekompensatę za to, że nasz kraj nie bierze udziału w kluczowych decyzjach dotyczących strefy euro. Polskie wysiłki w celu ożywienia WPBiO zwłaszcza w latach 2010–2011 były częścią strategii „trzymania nogi w drzwiach”: sprawy bezpieczeństwa i obrony, nawet jeśli miały wówczas charakter w dużej mierze symboliczny, były jedynym obszarem integracji europejskiej, gdzie Polska mogła wykazać swoją rzeczywistą użyteczność i zaangażowanie u boku głównych krajów UE. W ten właśnie sposób Warszawa budowała swoją pozycję w Unii: przedstawiając się jako partner chętny do współpracy i współkształtowania agendy europejskiej. Ten nurt polityki nie został całkowicie zarzucony: Polska nadal na przykład przywiązuje dużą wagę do europejskich grup bojowych. Warszawa opowiada się także za wydłużeniem okresu dyspozycyjności grup bojowych, co zwiększyłoby ich użyteczność. Mimo to te konstruktywne propozycje, zgłaszane i dyskutowane często na szczeblu operacyjnym, pozostają w sprzeczności z wyborami politycznymi, których wektor wskazuje w przeciwnym kierunku. Jeden z zachodnioeuropejskich wojskowych twierdzi, że „w polskim podejściu obserwujemy zwrot o 180 stopni, jeśli chodzi o zaangażowanie Polski w polityce obronnej UE”.

Źródłem napięć z głównymi partnerami w UE był przede wszystkim sposób, w jaki rząd w październiku 2016 roku anulował wyniki przetargu na zakup helikopterów wielozadaniowych Caracal produkcji niemiecko-francuskiego konsorcjum Airbus, mimo iż wygrały one przetarg m.in. dzięki najbardziej atrakcyjnej ofercie produkcyjnej w Polsce (*offset*). Rezygnacja z kontraktu, a zwłaszcza forma jej obwieszczenia – nieprzedstawienie przekonujących powodów decyzji i jej upolitycznienie, połączone z obraźliwymi wobec Francji wypowiedziami publicznymi – zostały odebrane jako wymowny gest braku zainteresowania głębszą współpracą z zachodnioeuropejskimi partnerami w wymiarze polityki obronnej. Współpracę przemysłów zbrojeniowych i standaryzację uzbrojenia uznaje się za jeden z kluczowych elementów budowy europejskiego potencjału obronnego. Ministrowie obrony narodowej Francji i Niemiec w liście skierowanym do szefa MON Polski stwierdzili, że „metoda zastosowana względem transparentnego przetargu wygranego przez Airbus Helicopters w kwietniu 2015 roku podaje w wątpliwość naszą propozycję partnerstwa dotyczącego nie tylko naszych trzech państw, ale również obrony europejskiej”<sup>84</sup>. Postawa Warszawy była o tyle zaskakująca, że wcześniej, w sierpniu 2016 roku, na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego minister Witold Waszczykowski deklarował chęć bliskiej współpracy Polski w tym formacie właśnie w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony. Okoliczności zerwania kontraktu wskazują na to, że istotne znaczenie mogły mieć względy polityczne: dążenie do zacieśnienia współpracy obronnej z USA kosztem partnerów europejskich, do czego skłania się Ministerstwo Obrony Narodowej.

Znamienny w tym kontekście jest komentarz wysokiego urzędnika francuskiego MON: „Jeśli przetarg zostanie unieważniony z przyczyn politycznych, będzie to wymagało odpowiedzi politycznej”<sup>85</sup>.

84 Zob. <http://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/w-sprawie-caracali-po-jednej-stronie-niezrozumienie-a-po-drugiej-zaskoczenie/>. Reakcję Francji i Niemiec pogłębiła odpowiedź Antoniego Macierewicza na list ministrów – według szefa MON nieprawdziwe jest stwierdzenie, iż ogłosił on „zakup 21 śmigłowców Black Hawk bez procedury przetargowej”. Por. A. Macierewicz, *Dziś wieczorem*, TVP Info, 05.11.2016, także w: <https://oko.press/oglosilem-nigdy-bylo-aktualne-kosmiczna-odpowiedz/>.

85 <http://wyborcza.pl/1,75398,19589892,francja-ostrzega-macierewicza-przed-zerwaniem-przetargu-na-caracale.html>.



W konsekwencji stosunki polsko-francuskie uległy poważnemu zamrożeniu<sup>86</sup>. Na początku 2017 roku Polska wycofała się także z innego projektu europejskiej współpracy wojskowej, jakim jest plan wspólnego zakupu przez kilka krajów tzw. latających cystern, czyli „wielozadaniowych tankowców i transportowców” (*Multi Role Tanker and Transport – MRTT*<sup>87</sup>), pod auspicjami Europejskiej Agencji Obrony. Wspólny zakup miał ograniczyć bardzo wysokie koszty maszyn, co wpisywałoby się w koncepcję *pooling and sharing* pomiędzy sojusznikami (łączenia zdolności obronnych). Jeszcze na szczycie NATO Polska miała deklarować wolę pełnego zaangażowania się w projekt (szacowany koszt po stronie polskiej do 2022 roku to 1,1 mld PLN), ale ostatecznie wycofała się, motywując decyzję niezadowolającą ofertą offsetową Airbusa. MON poinformował, że Polska sama zaopatrzy się w MRTT („w trybie narodowym”): jest to decyzja wątpliwa zarówno z powodów finansowych (znacznie wyższy koszt), jak i wojskowych (zdaniem ekspertów wojskowych liczba maszyn, na którą byłoby stać Polskę, nie będzie miała znaczenia adekwatnego do nakładów)<sup>88</sup>.

Podobnym sygnałem politycznym – o drugorzędnej roli współpracy w ramach europejskich formacji obronnych – była rezygnacja Polski w marcu 2017 roku ze starań o status państwa ramowego w Eurokorpusie, który jest jedyną większą jednostką bojową szybkiego reagowania Unii Europejskiej (docelowo do 65 tys. żołnierzy), choć formalnie nie działa w ramach WPBiO. Sztab Eurokorpusu mieści się w Strasburgu i decyduje o ćwiczeniach oraz wysyłaniu jednostek na misje. Państwami ramowymi, które koordynują działania Eurokorpusu, są obecnie Francja, Niemcy, Hiszpania, Belgia i Luksemburg. W skład Eurokorpusu wchodzi jeszcze pięć innych państw europejskich posiadających status obserwatorów – Grecja, Włochy, Polska, Rumunia i Turcja<sup>89</sup>. Od 2009 roku Polska starała się o status państwa ramowego – w tym celu zwiększała systematycznie liczbę oficerów i uzyskała stanowisko zastępcy szefa sztabu. Status państwa ramowego miała zdobyć w 2016 roku, a polski generał miał objąć dowództwo w 2019 roku. Skierowała jednak do tych zadań zbyt mało oficerów i nie była w stanie wyznaczyć spełniających standardy jednostek do działań Eurokorpusu. W efekcie termin przystąpienia przesunięto o rok. W wyniku marcowej decyzji rządu zdecydowana większość spośród około 120 polskich oficerów ma opuścić Eurokorpus w ciągu trzech lat, a Polska zamiast państwem ramowym pozostanie jedynie członkiem obserwatorem. Zastrzeżenia do Eurokorpusu nie są pobawione podstaw: Warszawa opowiadała się za tym, by formacja ta była przygotowywana do udziału nie tylko w unijnych misjach stabilizacyjno-szkoleniowych, lecz także w operacjach z zakresu obrony kolektywnej w NATO. Paryż i Berlin nie podchwyciły tej propozycji (kwestia Caracali mogła dodatkowo wpłynąć na stanowisko tych stolic), co obniżyło zainteresowanie Warszawy utrzymywaniem oficerów w jednostce niespełniającej jej oczekiwań. Tę decyzję uzasadniono także większym obciążeniem sił zbrojnych wynikającym z realizacji decyzji NATO o wzmocnieniu wschodniej flanki oraz nieproporcjonalnie dużym zaangażowaniem Polski w Eurokorpus w porównaniu do innych krajów ubiegających się o status państwa ramowego. Niemniej i w tym wypadku brak koordynacji między MON a MSZ doprowadził do powstania dużych strat politycznych, gdyż Polska nie dołożyła należytych starań, jeśli chodzi o przygotowanie dyplomatyczne tej decyzji, oszacowanie jej kosztów wizerunkowych oraz komunikację publiczną.

86 <http://wyborcza.pl/7,75398,20940309,epoka-prawie-lodowcowa-zachod-ochladza-kontakty-z-polska.html>.

87 Maszyny mogą zaopatrzyć w powietrzu samoloty w paliwo oraz transportować na duże odległości ładunki i ludzi.

88 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/latajace-cysterny-dla-polskiego-wojska-program-karkonosze,720262.html>.

89 Włochy dołączyły w 2009 roku, zaś Rumunia w 2016 roku. Austria i Finlandia były przez pewien czas członkami obserwatorami.



Decyzje dotyczące Caracali oraz zaangażowania w MRTT i Eurokorpus są wyrazem dystansu rządu do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz – szerzej – współpracy w zakresie bezpieczeństwa z partnerami europejskimi, który widoczny jest także w aktualnych dyskusjach na temat nowego kształtu tej polityki. Polska nigdy nie była entuzjastką powoływania odrębnych struktur wojskowych UE (w marcu 2016 roku utworzono niewielką komórkę planistyczną w ramach ESDZ – dyplomacji unijnej). Jednak większe znaczenie mają kwestie z zakresu zasad planowania obronnego w Unii, które tworzą jeden z głównych wymiarów implementacji Europejskiej Strategii Globalnej. Dzisiaj przekonanie, że państwa członkowskie UE powinny robić więcej w sferze obronności, okazuje się powszechne. Pozostaje pytanie, w jakich ramach – UE czy NATO – ten postęp miałby nastąpić. Dotąd planowanie zdolności obronnych krajów Unii należących do NATO było domeną Sojuszu. W wielu aspektach te same zdolności wojskowe mogą być wykorzystywane zarówno na potrzeby NATO, jak i Unii Europejskiej – wówczas napięcie między nimi by nie istniało. Niemniej zdaniem Polski istotna różnica dotyczy kwestii obrony zbiorowej: w ramach UE także obecnie takie zdolności nie są planowane – tylko w NATO planuje się rozwój sił zbrojnych z myślą o ewentualnych zobowiązaniach wynikających z art. 5 Paktu Północnoatlantyckiego. Według Warszawy ryzyko, któremu należy przeciwdziałać, polega na tym, że niektóre państwa mogą kierować się w planowaniu swoich sił zbrojnych bardziej zdolnościami wynikającymi z postanowień UE niż wytycznymi NATO. Mogłoby to prowadzić do sytuacji, gdy zdolności wojskowe partnerów byłyby dostosowane bardziej do wymogów misji petersberskich (operacji zarządzania kryzysowego) niż obrony zbiorowej, która jest absolutnym priorytetem Polski. Ewentualna powstała w ten sposób luka w zdolnościach (*capability gap*) stanowiłaby ryzyko dla interesów bezpieczeństwa państwa. Stąd sceptycyzm Warszawy wobec planowania obronnego Unii Europejskiej. Ewentualny konflikt priorytetów obronnych mógłby zostać rozwiązany w następstwie wzmocnionej współpracy między UE a NATO, potwierdzonej na szczycie Sojuszu w Warszawie.

Te wątpliwości są głównym powodem, dla którego Polska waha się, czy stać się częścią tzw. PESCO, czyli stałej, wzmocnionej współpracy strukturalnej w sprawach wojskowych między wyrażającymi taką gotowość państwami Unii Europejskiej (zgodnie z art. 42 i 46 traktatu lizbońskiego). PESCO może być rdzeniem „unii obronnej” i przejawem tworzenia się unii wielu prędkości. Sprawy dotyczące planowania zdolności obronnej mają być, zwłaszcza w koncepcji francuskiej, jedną z najważniejszych osi współpracy w ramach PESCO<sup>90</sup>. Inne planowane osi to: wspólne finansowanie prac badawczo-rozwojowych w sektorze przemysłu obronnego, czemu ma służyć Europejski Fundusz Obronny<sup>91</sup>, a także wzmocnienie otwartości i wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym UE, aby zapewnić więcej transgranicznych zamówień na potrzeby wojska i obniżyć ceny (dotąd 80% zakupów zbrojeniowych krajów UE dokonywanych jest przez państwa członkowskie).

Także w tym ostatnim wymiarze nastawienie Polski ewoluuje od ostrożności (przed 2015 rokiem) w kierunku wyraźnego dystansu. Ważną rolę w tym odgrywa kwestia przyszłości polskiego przemysłu zbrojeniowego. Choć zdaniem wielu ekspertów poziom zaawansowania technologicznego, a zwłaszcza cena uzbrojenia oferowanego przez krajowych producentów często nie są konkurencyjne, to jednak polska produkcja cieszy się preferencją MON bez względu na zdolności bojowe wojska. W konsekwencji polski przemysł obronny zainteresowany jest współpracą i integracją z partnerami europejskimi w ograniczonym stopniu, gdyż może liczyć na lukratywne zamówienia rządowe – bez konieczności mierzenia się z wyzwaniami, jakie wynikałyby z wchodzenia w powiązania z bardziej zaawansowanym

90 <http://www.dw.com/pl/polska-mo%C5%BCe-sko%C5%84czy%C4%87-w-drugiej-pr%C4%99dki-%C5%9Bci-unii-obronnej/a-38973137>.

91 Docelowo ma mieć budżet 5,5 mld euro rocznie, zob. *A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe's defence capabilities*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1508\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm).

przemysłem zachodnioeuropejskim. Głównym celem polityki stała się obrona polskiego przemysłu przed konkurencją zewnętrzną, a nie współpraca i integracja z bardziej zaawansowanymi technologicznie potentatami z UE, do czego mają zachęcać instrumenty polityki unijnej, z oczywistą korzyścią dla modernizacji polskiej armii, stanowiącej deklarowany nadrzędny cel polityki obronnej rządu.

Współpraca i integracja unijnych przemysłów zbrojeniowych jest nieodzownym elementem jakiegokolwiek wspólnej polityki obronnej UE, a także umocnienia zdolności w ramach NATO. Zapewne to właśnie od niej – jako obszaru, w którym ekonomiczna i obronna racjonalność takiej integracji jest oczywista – pogłębiona współpraca w dziedzinie obronności weźmie swój początek, a potencjalnie pociągnie za sobą także inne formy i metody współdziałania. W ramach pogłębionej współpracy w sprawach obronnych UE zamierza oferować dodatkowe fundusze na projekty badawcze i rozwojowe realizowane przez współdziałające ze sobą podmioty z krajów członkowskich. Dla Polski otwarte pozostaje pytanie, czy ta autarkiczna strategia wobec przemysłu obronnego nie spowoduje, że nie będziemy mogli skorzystać z tych funduszy z pożytkiem dla modernizacji własnego przemysłu i armii.

Z punktu widzenia Polski priorytet NATO jest oczywisty – tylko ta organizacja w wiarygodny sposób gwarantuje obronę zbiorową. Polska mogłaby jednak odegrać istotną rolę w kształtowaniu polityki obronnej UE, zwłaszcza w kontekście Brexitu. Mogłaby także starać się przejąć od Wielkiej Brytanii rolę strażnika priorytetowego traktowania NATO w ramach WPBiO. Z tym wiąże się drugi aspekt: Brytyjczycy, mimo sceptycznego stosunku do wspólnej polityki obronnej UE, mieli duże znaczenie w planowaniu operacji wojskowych UE, a w dowodzeniu nimi ich rola była kluczowa. Po Brexicie będą zwalniać się wysokie stanowiska w strukturach unijnych, które teoretycznie mogliby zająć także Polacy – byłaby to szansa na zwiększenie wpływu Polski na konkretne rozstrzygnięcia dotyczące struktur i polityki UE w zakresie obronności.

## **Polityka energetyczna i klimatyczna: w ślepej uliczce**

Także w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej cele rządu oraz kierunek dyskusji w Unii Europejskiej znalazły się wyraźnie na kursie kolizyjnym. Na ostatnie półtora roku przypadł okres intensywnych prac nad doprecyzowywaniem kluczowych wymiarów przyjętego przez Radę Europejską w kwietniu 2015 roku projektu unii energetycznej, będącego inicjatywą rządu Donalda Tuska. Dla Polski projekt ten miał od początku znaczenie geostrategiczne: Warszawa kładła nacisk na zasadę przejrzystości umów dotyczących dostaw surowców energetycznych, co uniemożliwiłoby nieuczciwe praktyki cenowe i precyzowałoby warunki dostaw gigantów energetycznych. Zapisy Rady Europejskiej z grudnia 2015 roku o konieczności dywersyfikacji dostaw energii i niezależnienia od jednego dostawcy (czytaj: Gazpromu) były z punktu widzenia Polski kluczowym polityczno-prawnym argumentem przeciwko budowie gazociągu Nord Stream II jako niezgodnego z postanowieniami UE.

Kolizja polskich oczekiwań i europejskiej rzeczywistości wynikała przede wszystkim z faktu, że zdaniem polskich władz projekt unii energetycznej odszedł daleko od swoich źródeł, zaś obok bliskich Polsce celów w postaci dywersyfikacji i solidarności istotną rolę zaczęły odgrywać w nim także względy dekarbonizacji czy też – szerzej ujmując – polityki klimatycznej. Przyjęty wstępnie (na szczęblu ambasadorów) w maju 2017 roku tzw. pakiet gazowy spełnił w dużej mierze polskie oczekiwania, gdyż wprowadził twarde zasady wsparcia solidarnościowego (rozporządzenie SoS) między krajami poszczególnych regionów, na które podzielono UE, a także realizował postulat daleko idącej przejrzystości umów. Niemniej jednak dwie inne dyskusje z zakresu polityki energetycznej i klimatycznej stały się areną, na której Polska znalazła się w trudnej sytuacji. Zaproponowany przez Komisję Europejską tzw. pakiet zimowy, czyli zestaw rozporządzeń regulujących rynek energii elektrycznej, oraz przyjęte

przez Radę do Spraw Ogólnych 28 lutego 2017 roku zasady reformy unijnego systemu handlu emisjami (ETS)<sup>92</sup> zostały przez polski rząd odebrane jako działania wymierzone bezpośrednio w żywotne interesy kraju. Decyzje w sprawie ETS Polska uznała za podjęte z pogwałceniem zasad traktatowych, zaś propozycje Komisji zawarte w pakiecie zimowym – za niezgodne z zasadą subsydiarności. Kroki podjęte na szczeblu UE w obu tych sprawach (pozostające na różnym etapie legislacji) w istotnych kwestiach sprzeczne są z celami i stanowiskiem polskiego rządu. Jednak z punktu widzenia polskiej polityki europejskiej nie mniej ważne okazują się wnioski dotyczące źródeł tej kolizji interesów oraz strategii radzenia sobie z nią przyjętej przez polski rząd.

Koncepcja reformy ETS – zaakceptowana przez Radę zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej przedstawionymi już w połowie 2015 roku – zmierza do podniesienia cen emisji dwutlenku węgla, a w efekcie do przyspieszenia dekarbonizacji gospodarki. Obejmuje ona m.in. obniżenie ilości uprawnień do emisji dostępnych na aukcjach z 57 do 55% całej puli (co zwiększy ich cenę i jest niekorzystne dla elektroenergetyki węglowej), a także przewiduje z tym samym skutkiem umarzenie niewykorzystanych pozwoleń na emisję (od 2024 roku). Utrzymano Fundusz Modernizacyjny na dotychczasowym poziomie 300 mln pozwoleń, ale będzie nim współzarządzać Europejski Bank Inwestycyjny, co ograniczy możliwości państw członkowskich do samodzielnego decydowania o wydatkowaniu pieniędzy, a zwłaszcza inwestowania w moce węglowe (zbyt wysoka emisja CO<sub>2</sub>). Większość kluczowych zapisów (poza ulgami dla niektórych sektorów) była sprzeczna ze stanowiskiem Polski, która domagała się zupełnie innych rozwiązań: główne postulaty resortu środowiska to uwzględnienie naturalnej absorpcji CO<sub>2</sub> przez obszary leśne w systemie ETS oraz wprowadzenie kategorii „kluczowych elektrowni”, które miałyby dostać darmowe uprawnienia do emisji. Jednak nawet przedstawiciele PiS przyznawali, że „jako najbardziej uzależniony od węgla kraj w Unii Europejskiej nie mamy wielu sojuszników”<sup>93</sup>. W kluczowej sprawie wprowadzenia tzw. rezerwy stabilności rynku (MSR) tworzoną przez Polskę koalicję blokującą udaremniły bliskie nam zwykle w sprawach klimatycznych Czechy.

Porażka Polski w sprawie ETS miała swoje źródła także gdzie indziej<sup>94</sup>. Po pierwsze, sam rząd przez długi czas nie potrafił uzgodnić swojego stanowiska, wskutek czego Polska nie była aktywna na etapie prac nad reformą w Parlamencie Europejskim oraz w negocjacjach międzyrządowych na forum Rady UE w lutym 2017 roku. Jednym z powodów czasochłonnnych dyskusji w łonie rządu był rozważany pomysł całkowitego wycofania się Polski z ETS – krok ten naraziłby Warszawę na głęboki konflikt z partnerami w UE i byłby niezgodny z podjętymi już przez Polskę zobowiązaniami. Po drugie, rząd nie sformułował realistycznych postulatów mieszczących się w logice negocjacji nad polityką klimatyczną, które mogłyby być podstawą kompromisu (obejmującego np. zwiększenie Funduszu Modernizacyjnego). Zamiast tego obstawał przy koncepcjach niemających szans na poparcie pozostałych krajów członkowskich, takich jak włączenie obszarów leśnych do mechanizmu ETS<sup>95</sup> oraz idea elektrowni kluczowych, które miałyby dostawać darmowe uprawnienia do emisji. Fakt, że Rada UE zajęła w sprawie ETS stanowisko radykalniejsze (na korzyść dekarbonizacji) niż Parlament (zwykle bardziej „zielony” od

92 Unijny system pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub> to jedno z głównych narzędzi, które mają pomóc Unii Europejskiej ograniczyć emisję gazów cieplarnianych zgodnie z przyjętym przez wszystkie państwa członkowskie celem ich redukcji o 40% w roku 2030. System ETS pokrywa 11 tys. energochłonnych instalacji, obejmując 45% emisji gazów cieplarnianych w UE. Por. *Większość państw UE za ambitną polityką klimatyczną. Polska była przeciw*, BiznesAlert, 28.02.2017, <http://biznesalert.pl/wiekszosc-panstw-ue-ambitna-polityka-klimatyczna-polska-byla-przeciw/>.

93 *Wiśniewska: polityka klimatyczna jest postawiona na głowie*, BiznesAlert, 03.06.2016, <http://biznesalert.pl/wisniewska-polityka-klimatyczna-jest-postawiona-na-glowie-rozmowa/>.

94 K. Bolesta, *Przy reformie ETS Polska wyprowadziła się w las. Tylko pozwoleń żal*, BiznesAlert, 07.03.2017, <http://biznesalert.pl/bolesta-przy-reformie-ets-polska-wyprowadzila-sie-las-pozwolen-za/>.

95 J. Szulecka, *Minister Szyszko węglem i wycinaniem lasów chce powstrzymać zmiany klimatu*, <https://oko.press/minister-szyszko-weglem-wycinaniem-lasow-chce-powstrzymac-zmiany-klimatu/>.

rządów), wielu obserwatorów uważa za efekt nieprzejednanej postawy Polski, która spotkała się ostatecznie z oporem większości w Radzie.

Polska próbowała podważyć podstawę prawną decyzji w tej sprawie, argumentując, że szybkie tempo dekarbonizacji wymusza w istocie zmianę miksu energetycznego (proporcje, w jakich państwo korzysta z różnych źródeł energii), którego skład zgodnie z traktatami unijnymi pozostaje w gestii państw członkowskich<sup>96</sup>. Do ostatniej chwili rząd usiłował skonstruować w Radzie ds. Środowiska mniejszość blokującą stanowisko tej instytucji w sprawie reformy. Polskę poparły Bułgaria, Rumunia, Cypr, Chorwacja, Węgry, Włochy, Litwa i Łotwa: zgodnie z systemem nicejskim (obowiązującym do 31 marca) ich głosy wystarczyłyby do zablokowania decyzji, ale prezydencja maltańska uznała, że nie było to formalne głosowanie (zanim do niego dojdzie, Radę czekają jeszcze negocjacje z Parlamentem), i ogłosiła przyjęcie stanowiska Rady. Polska zagroziła zaskarżeniem zastosowanych procedur do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, argumentując, że na szczycie klimatycznym w Paryżu oraz na szczycie UE w grudniu 2016 roku ustalono, że w sprawach miksu energetycznego decydować będzie konsensus<sup>97</sup>.

PiS już wcześniej krytykował zbyt miękką postawę rządu PO-PSL w sprawach klimatycznych i w tym sensie stanowisko obecnego rządu było logicznym następstwem tej krytyki. Rząd Ewy Kopacz faktycznie zgodził się jesienią 2014 roku na mapę drogową Komisji Europejskiej w sprawie redukcji emisji dwutlenku węgla (wcześniej rząd Tuska trzykrotnie ją zawetował), a w zamian uzyskał istotne ustępstwa w postaci zasad rozdziału środków z Funduszu Modernizacyjnego mającego pomóc w modernizacji polskiej energetyki oraz derogacji (ilości uprawnień rozdawanych przez rządy za darmo).

Batalia o ETS pokazuje przede wszystkim dwa kluczowe problemy polskiej polityki europejskiej. Po pierwsze, brak odpowiedniego przygotowania dyplomatycznego inicjatyw, co później skutkuje eskalacją konfliktu na poziomie politycznym. Pomysły takie jak włączenie połączeń lasów do ETS powinny być dyskutowane i przeprowadzane najpierw kanałami dyplomatycznymi przez grupy robocze i nieformalne dyskusje, zanim trafią na stół ministrów. To w tych formatach można wysondować, czy dana propozycja znajdzie poparcie wystarczającej liczby krajów, co zwiększa szanse sukcesu, a także ogranicza ryzyko konfrontacji na najwyższym szczeblu. Nieprzejednana postawa (blokowanie decyzji wbrew większości) to ostateczność, a zajmowanie jej zbyt często nie wzmacnia pozycji państwa członkowskiego, lecz ją osłabia.

Po drugie, opór Polski wobec bardziej ambitnych celów polityki klimatycznej wynika z definicji interesu narodowego tożsamej z interesem sektora energetyki węglowej. „Polskie kopalnie będą funkcjonowały, będą produkowały tyle węgla, ile uznamy, że jest nam potrzebne dla polskich elektrowni, dla polskich odbiorców. To jest strategia, którą realizujemy i od której nie odstępimy” – mówił pełnomocnik rządu ds. infrastruktury energetycznej Piotr Naimski w kontekście sporu o ETS<sup>98</sup>. Innymi słowy, polityka rządu w nieunikniony sposób ustawiająca Polskę w poprzek kierunku ewolucji całej UE w kluczowym sektorze polityki gospodarczej jest uzależniona od stanowiska bardzo kontrowersyjnego

96 Argument wydaje się o tyle wątpliwy, że ETS jest mechanizmem rynkowym i nie wpływa bezpośrednio na kształt miksu energetycznego, zaś pełne koszty spalania węgla nie są zawarte w cenie energii.

97 „Czujemy się jako Polska oszukani, dlatego że decyzje, jakie zostały podjęte przez radę ministrów środowiska UE we wrześniu i grudniu ubiegłego roku, zapewniały krajom członkowskim podejmowanie decyzji w sprawach tak ważnych, jak bezpieczeństwo energetyczne, w oparciu o konsensus” – mówił minister Szyszko. Cyt. za: *Większość państw UE za ambitną polityką klimatyczną...*, op. cit.

98 Cyt. za: R. Zasuń, *Polska – Bruksela: dużo rozmów o CO<sub>2</sub>, ale nie dobito targu*, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/energetyka/polska-bruksela-duzo-rozmow-o-co2-ale-nie-dobito-targu-58564.html>. Również: Jan Szyszko: *filarem bezpieczeństwa energetycznego jest węgiewiel*, <http://www.rp.pl/Wegiel/310109943-Jan-Szyszko-filarem-bezpieczenstwa-energetycznego-jest-wegiewiel.html>.

z punktu widzenia strategicznych interesów kraju. Założenie, że Polska jest w stanie zatrzymać postęp unijnej polityki klimatycznej w celu ochrony swojego sektora węglowego, okazuje się iluzoryczne. Nie sposób też już dzisiaj oddzielić polityki klimatycznej od energetycznej, przy czym ob staje Polska. Są to obecnie dwie strony tego samego medalu. Niskoemisyjność gospodarki (czego logiczną konsekwencją jest zakaz subsydiowania szkodliwych dla środowiska mocy<sup>99</sup>) pozostaje dla wielu państw nie mniej ważnym celem niż bezpieczeństwo dostaw energii i w ten sposób definiują one swoje cele w dyskusji nad unią energetyczną. Decyzje dotyczące wspólnego rynku (także energii) podejmowane są w UE kwalifikowaną większością głosów, stąd możliwości ich zablokowania.

## Wnioski i prognozy

W naszym pierwszym raporcie z maja 2016 roku przestrzegaliśmy, że polityka oparta na celach i założeniach PiS doprowadzi do osłabienia oraz marginalizacji polegającej na tym, że Polska będzie miała ograniczone możliwości „wpływania na politykę UE i poszczególnych jej państw członkowskich zgodnie z polskim interesem i racją stanu”, co będzie oznaczać „sytuację sprzeczną z podstawowym celem polityki PiS, jaką jest budowa («odzyskanie») międzynarodowej podmiotowości Polski”<sup>100</sup>. Wnioski obecnego raportu w dużej mierze potwierdzają te przewidywania. Uwagę zwraca fakt, że pogorszenie pozycji Polski nastąpiło w okresie zaledwie kilkunastu miesięcy.

## Błędne kalkulacje

Rząd PiS przeliczył się w polityce europejskiej w dwóch fundamentalnych sprawach. Po pierwsze, budował swoją strategię na założeniu, że nastawienie na Wielką Brytanię będzie nowym otwarciem w polityce europejskiej, pozwoli Polsce zająć wzmocnione miejsce państwa rozgrywającego i niezależnego od Berlina czy Paryża, a także skieruje dyskusję o reformie UE na tory bliskie koncepcjom ideologicznym PiS. Brexit zniweczył te nadzieje.

Po drugie, partia rządząca zakładała, że znajduje się w awangardzie przemian politycznych – rewolty antyestablishmentowej – które zasadniczo zmienią scenę polityczną UE. Europa, w której wartości liberalne znajdą się w defensywie, byłaby środowiskiem sprzyjającym celom PiS, zarówno w samej Polsce, jak i na scenie unijnej. Tak się jednak nie stało. W żadnym z krajów członkowskich w wyborach nie wygrały siły jawnie antyeuropejskie i populistyczne, a w wyborach prezydenckich we Francji, które miały fundamentalne znaczenie dla przyszłości Wspólnoty, zwyciężył Emmanuel Macron, najbardziej proeuropejski kandydat z czwórki najważniejszych pretendentów.

Owszem, ugrupowania populistyczne kwestionujące Unię Europejską w jej obecnym kształcie okazują się silne w niektórych państwach członkowskich. Z pewnością znaczna część społeczeństw będzie nadal podatna na populizm i retorykę antyunijną. Niemniej jednak o ile PiS liczył na historyczny moment, który stworzy dogodne warunki dla gruntownej przebudowy UE w kierunku preferowanym przez polski rząd, o tyle rzeczywistość polityczna przeczy tym przewidywaniom. Można uznać za pewne, że decyzje dotyczące reform Unii, jakie będą zapadać po wyborach we Francji i Niemczech, przyjmą inny kierunek niż ten, którego spodziewał się i na który liczył rząd PiS kilkanaście miesięcy temu. Zamiast dyskusji o przywróceniu kompetencji państwom narodowym i cofnięciu procesu integracji główny

99 W pakiecie zimowym Komisja Europejska zaproponowała, by rynkiem mocy objęte były tylko te elektrownie, które emitują nie więcej niż 550 g CO<sub>2</sub> na kWh (jest to średnia emisji elektrowni w UE). Poziom ten uniemożliwia wspieranie przez państwo elektrowni węglowych (z wyjątkiem tych opartych na kogeneracji), przeciwko czemu protestuje Warszawa.

100 *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, op. cit.



nurt debaty będzie dotyczyć nowych kroków integracyjnych (wzmocnienia strefy euro i polityki społecznej oraz wspólnej polityki obronnej).

Ta sytuacja nie musi prowadzić do powrotu na ścieżkę „głównego nurtu”, lecz może skłaniać rząd do szukania alternatywnych wobec głębszego zakorzenienia w UE rozwiązań politycznych – jednym z nich może być próba silniejszego związania polskiej polityki ze Stanami Zjednoczonymi w szerszym kontekście regionalnym Trójmorza. Taki sojusz, oparty o współpracę energetyczną (import LNG), inwestycje amerykańskie w infrastrukturę regionu oraz współpracę strategiczną w wymiarze bezpieczeństwa (na podstawie istniejącej inicjatywy bukaresztańskiej w NATO), nie jest z definicji sprzeczny z polityką unijną. Niemniej w związku z narastającymi napięciami między Unią a USA (kwestie handlowe, krytyka Niemiec przez Donalda Trumpa, problem wydatków na obronę w UE) próby tworzenia takiego sojuszu mogą być dodatkowym źródłem podziałów w Europie. Nastawienie na USA Donalda Trumpa (kosztem więzów z Unią Europejską) jest dla Polski ryzykowne: brak jasno zdefiniowanych celów polityki zagranicznej prezydenta USA czyni z niego partnera nieprzewidywalnego, zaś jego deklaracje i zobowiązania mogą ulec zmianie pod wpływem potrzeby chwili. Wątpliwe jest także poparcie dla takiego zbliżenia strategicznego w regionie Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej<sup>101</sup>. Innymi słowy, ewentualna „stawka na Trumpa” może mieć konsekwencje w wymiarze europejskim i okazać się kolejną błędną kalkulacją. Rząd zdaje się pomijać wszystkie inne konsekwencje polityczne, uznając za najważniejsze utrwalenie obecności wojskowej USA, wsparcie prezydenta Trumpa dla umocnienia wschodniej flanki NATO i uruchomienie bazy w Rędzikowie w 2018 roku.

## Europa wartości, nie Europa ojczyzn

W polskiej debacie dominuje przekonanie, że PiS niemal całkowicie podporządkował politykę zagraniczną polityce wewnętrznej. Te dwie sfery stanowią naczynia połączone. Na arenie międzynarodowej PiS promuje wizję Europy, która ma te same podstawy ideowe, co jego polityka wewnętrzna. Prawo i Sprawiedliwość odrzuca Europę opartą na rządach prawa i silnych instytucjach (Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości), natomiast kładzie nacisk na wolę suwerena – narodu i państwa narodowego. „Dobra zmiana” ma fundamentalne konsekwencje dla polityki zagranicznej. Dalszy demontaż praworządności w Polsce oznacza *de facto* podważenie członkostwa Polski w UE, ponieważ rządy prawa stanowią fundament *acquis communautaire* oraz jednolitego rynku. Kraj z „wygaszonymi” rządami prawa może mieć istotne problemy z korzystaniem z funduszy europejskich (obawy o nietransparentne wydawanie środków unijnych). Co więcej, taki kraj nie ma szans na członkostwo w strefie euro, to zaś na trwałe skazuje go na pozostanie poza głównym nurtem integracji europejskiej.

Politykę zagraniczną i wewnętrzną PiS łączy także bezprecedensowo wysoki w Polsce po 1989 roku poziom ich ideologizacji. Jarosław Kaczyński wyraził nawet gotowość, by zaakceptować zmniejszenie tempa wzrostu gospodarki, jeżeli będzie to ceną za wdrożenie jego wizji Polski<sup>102</sup>. Podejście to stoi w sprzeczności z postrzeganiem obu wymiarów polityki jako twardej gry interesów (*Realpolitik*). Stopień ideologizacji jest tak duży, że rząd ma mały potencjał do manewrowania i korygowania kursu, co stanowi podstawową zasadę *Realpolitik*.

Unia Europejska zmienia się w reakcji na wyzwanie postawione jej przez populistów i eurosceptyków także pod innym względem: polityczny i aksjologiczny wymiar integracji zaczyna nabierać większego

101 Por. V. Dostál, *Intermarium: The story of the pipe-dream coming from Warsaw*, op. cit. Także A. Łada, *Poland in Europe – regional leader or outlier? Poland's European policy in view of the changes on the continent*, ISP, Warszawa 2017, <http://www.isp.org.pl/publikacje,1,935.html>.

102 Wywiad dla Reutersa, 22.12.2016, [https://wiadomosci.wp.pl/jaroslaw-kaczynski-udzielil-wywiadu-reutersowi-6072064750920833a?tid=118504&\\_tictsn=3](https://wiadomosci.wp.pl/jaroslaw-kaczynski-udzielil-wywiadu-reutersowi-6072064750920833a?tid=118504&_tictsn=3).



znaczenia w kluczowych państwach europejskich (Niemcy, Francja) oraz w instytucjach europejskich. Zamiast dryfować w kierunku Europy ojczyzn skupionej tylko na wspólnym rynku, Unia może w nadchodzących latach silniej podkreślać znaczenie wspólnych wartości (artykuł 2 traktatu o Unii Europejskiej) i w oparciu o nie definiować swoją tożsamość. Trudno przewidzieć, jak szybko i daleko może postępować taka ewolucja. Ważne, że jest ona efektem zmieniającej się sytuacji wewnętrznej w krajach członkowskich, gdzie stosunek do integracji europejskiej (i szerzej – wartości społeczeństwa otwartego, liberalnej demokracji) zaczyna być jednym z głównych czynników polaryzujących opinię publiczną i scenę polityczną. Wyraźnymi tego przykładami są wypowiedzi Emmanuela Macrona i Martina Schulza, czyli kandydata na kanclerza Niemiec z ramienia SPD, który jednym z głównych przesłań swojej kampanii uczynił walkę z pravicowym populizmem, jak również dyskretne, ale mocne wsparcie rządu kanclerz Merkel dla inicjatyw Komisji Europejskiej w sprawie przestrzegania rządów prawa w Polsce. Zagrożone wzrostem antyestablishmentowej i antyliberalnej rewolty centrum polityczne w Europie dużo silniej będzie musiało akcentować ideologiczne i aksjologiczne aspekty tej konfrontacji, a przy tym odwoływać się do emocji dużej części społeczeństwa, która nie chce rewolucyjnej, antyeuropejskiej zmiany *status quo*.

Konsekwencje będą różnorakie i nie ograniczą się do możliwości, że kwestia łamania rządów prawa w Polsce trafi w końcu pod obrady Rady Europejskiej<sup>103</sup>. Widać, że język dyskusji na ten temat się zaostrza. Świadczą o tym kolejne debaty w Parlamencie Europejskim oraz przeprowadzona przez ministrów do spraw europejskich na forum Rady Europejskiej rozmowa na temat monitoringu przez Komisję rządów prawa w Polsce, która odbyła się w maju 2017 roku. W jej trakcie krytyczną opinię na temat sytuacji wewnętrznej w Polsce wyraziło 17 państw, w tym Francja, Niemcy, Włochy oraz Hiszpania.

## **Polityki unijne – na coraz bardziej kolizyjnym kursie**

Źródeł rosnących napięć, których należy spodziewać się między Polską a UE w nadchodzących latach, nie należy upatrywać tylko w retoryce politycznej i pogarszających się relacjach z Komisją oraz pozostałymi krajami UE. Będą one także rezultatem podejmowanych w politykach sektorowych decyzji, które mają oparcie w specyficznej definicji polskiej racji stanu, często zależnej od uprzedzeń ideologicznych bądź interesów lobbystycznych.

W polityce migracyjnej (racja stanu utożsamiona z polityką „zero uchodźców w Polsce”), klimatycznej (racja stanu zdefiniowana jako obrona sektora energetyki węglowej) czy obronnej (racja stanu to budowa autarkicznego modelu przemysłu zbrojeniowego) przesłanki polskiej polityki są niezgodne z dominującymi w Unii tendencjami i kierunkiem integracji. Z dużym prawdopodobieństwem da się założyć, że Polska za kilka lat będzie ponosiła – z powodu decyzji podejmowanych przez rząd oraz przez większość krajów UE – negatywne konsekwencje swoich dzisiejszych wyborów. Może to oznaczać m.in.: przesunięcie części funduszy do państw ponoszących największe ciężary przyjmowania uchodźców oraz do strefy euro, brak dostępu do wspólnych funduszy na obronę (które zostaną przeznaczone tylko na wspólne projekty europejskie), poważny kryzys i wzrost kosztów modernizacji polskiej energetyki z powodu niekompatybilności z prawem unijnym.

Sytuacja ta może zacząć mocno napędzać nastroje antyeuropejskie, jeśli PiS i inne partie krytyczne wobec integracji będą przyczyną kryzysu przypisywać Unii, a nie tłumaczyć fałszywymi decyzjami podejmowanymi przez polskie władze. Dotyczy to zwłaszcza polityki w sprawie uchodźców, która ma duży, wykorzystywany już przez PiS, ładunek emocjonalny, zdolny uruchamiać obawy przez zagrożeniem dla

103 Wówczas Rada w pierwszym etapie musi podjąć decyzję (wymagana większość 80% państw), czy sprawa wprowadzenia sankcji wobec Polski (zawieszenia w statusie członka) powinna być poddana pod głosowanie.

polskiej tożsamości z powodów wywołanych jakoby polityką UE<sup>104</sup>. W tej sprawie kolizja polskiej polityki i rozstrzygnięć na forum UE nie wydaje się zwykłym konfliktem interesów, lecz jest przedstawiana przez rząd jako kwestia życia i tożsamości Polaków. Także sprzeciw Polski wobec akcesji do strefy euro nie powstrzyma jej dalszej integracji wewnętrznej. Decyzje podejmowane w ramach strefy euro będą miały coraz większy wpływ na nasz kraj. W efekcie państwo polskie w coraz większym stopniu będzie odbiorcą polityki realizowanej w dużej mierze przez innych, a nie jej współarchitektem. Polska jest zbyt dużym krajem, by pogodzić się z takim statusem, ale też zbyt słabym, by się mu przeciwstawić. Będzie to źródłem frustracji części elit politycznych oraz pogłębiającej się niespójności polskiej polityki europejskiej<sup>105</sup>. Pokusę rozgrywania karty dumy narodowej wzmacniać będą także konflikty z Komisją Europejską i Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości jako instytucjami, które „ingerują” w wewnętrzne sprawy kraju.

Taka pogłębiająca się krytyka UE może znaleźć pozytywny oddźwięk u niemałej części opinii publicznej. Wysokie poparcie dla członkostwa w Unii Europejskiej współwystępuje bowiem w Polsce z rosnącym konserwatyżmem, niechęcią większości społeczeństwa do głębszej integracji politycznej i ekonomicznej (przyjęcia euro), a także z przeświadczeniem o płynących ze świata zagrożeniach dla polskiej tożsamości narodowej<sup>106</sup>.

## Słabnąca pozycja w UE

Polska polityka europejska była w omawianym okresie przede wszystkim defensywna, zaś ambicje kształtowania agendy UE pozostawały ograniczone. W sprawach, w których w przeszłości Polska przejawiała większą inicjatywę, zaangażowanie Warszawy na forum UE zmalało. Dotyczy to także Partnerstwa Wschodniego i wkładu w politykę wschodnią Unii, które w przeszłości były flagowymi projektami polskiej polityki europejskiej<sup>107</sup>. Tam zaś, gdzie rząd polski był aktywny (polityka wobec uchodźców), główny cel stanowiła obrona polskiego (środkowoeuropejskiego) punktu widzenia, a nie poszukiwanie trwałych rozwiązań europejskich. Rząd częściej niż w przeszłości prezentował postawę konfrontacyjną, próbując udaremnić rozwiązania postrzegane jako niekorzystne (polityka klimatyczna) lub odmawiając ich realizacji (polityka wobec uchodźców). Ponadto niechęć do kompromisu albo dystans do przedsięwzięć diskutowanych na szczeblu europejskim były często wynikiem decyzji strategicznych, niekompatybilnych z kierunkiem zmian w politykach UE i zdecydowanej większości krajów członkowskich. W obszarach tych napięcie między wymiarem europejskim a narodowym polskiej polityki uległo zaostreniu.

Konflikt z Komisją i Parlamentem Europejskim oraz złe relacje z czołowymi państwami UE (zwłaszcza z Niemcami i Francją, do których dołączyły też inne) sprawiają, że rząd PiS wyzbył się skutecznych narzędzi politycznych i dyplomatycznych, które mogłyby zostać użyte dla wzmocnienia polskiej pozycji negocjacyjnej i zapobieżenia negatywnym dla Polski scenariuszom, m.in. w kwestiach budżetowych.

104 Por. J. Targalski: „Przedstawić Unię jako agresora, który chce nas zniszczyć za pomocą muzułmanów, choć chce tylko obezwładnić, ale niuansów przekaz masowy nie znosi. Celem jest stworzenie poczucia zagrożenia i zmiany stosunku do Unii”, „Gazeta Polska”, nr 22, 31.05.2017, <http://www.gazetapolska.pl/13399-strategia-ii-grunwald>.

105 Por. W. Waszczykowski po ponownym wyborze Donalda Tuska: „Musimy drastycznie obniżyć poziom zaufania wobec UE, zacząć prowadzić także politykę negatywną”, za: PAP, 12.03.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,837282,szef-msz-dla-se-polityka-ue-okazala-sie-polityka-podwojnych-standardow.html>.

106 *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, op. cit.

107 Na początku rządu PiS projekt Partnerstwa Wschodniego został uznany za nieaktualny, a nawet stanowiący źródło napięć międzynarodowych prowadzących do konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Minister Waszczykowski zapowiadał inną polską inicjatywę w polityce wschodniej na forum UE. Zapowiedź ta nie została zrealizowana, a rząd powrócił stopniowo do idei Partnerstwa.

Jednym z kluczowych czynników decydujących o wpływie państw w UE i o możliwości osiągnięcia założonych przez nie celów jest skłonność partnerów unijnych do czynienia ustępstw, które dany rząd może wykorzystać także do podbudowania swojej pozycji na arenie wewnętrznej („sukces odniesiony w Brukseli”). Tego rodzaju gesty są ważnym spoiwem unijnej kultury kompromisów i gry negocjacyjnej. W powstałych warunkach skłonność innych krajów do pójścia na rękę Warszawie w sprawach istotnych dla rządu PiS i dla Polski jest bardzo ograniczona, o czym świadczą m.in. negocjacje w kwestii ETS czy pakietu zimowego oraz problemu pracowników delegowanych, a także głosowanie nad ponownym wyborem Donalda Tuska. Można zakładać, że w warunkach otwartego starcia z Brukselą, Berlinem czy Paryżem Polska może liczyć tylko na selektywne wsparcie ze strony partnerów regionalnych.

Po ponad półtora roku rządów PiS zdolność koalicyjna Polski w Unii Europejskiej zdecydowanie osłabła. Wskazuje na to porównanie wyników głosowania w Radzie Europejskiej. W trakcie drugiej kadencji rządów premiera Tuska 7,5% głosowań zakończyło się przegłosowaniem Polski przez pozostałe państwa członkowskie. Pod rządami Beaty Szydło ten współczynnik wzrósł do blisko 18% i ma tendencję rosnącą<sup>108</sup>. Najbardziej spektakularnym przejawem ograniczeń w budowaniu sojuszy przez rząd PiS było kompletne osamotnienie Polski podczas głosowania nad reelekcją Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady UE.

W połączeniu z Brexitem i zarysowującymi się francusko-niemieckimi planami pogłębienia współpracy w niektórych ważnych dziedzinach (zwłaszcza w strefie euro) stan stosunków dwustronnych z Paryżem i Berlinem osłabia możliwości oddziaływania Polski na procesy mające wymiar strategiczny. Im bardziej nasz kraj będzie oddalać się od głównego nurtu integracji, tym trudniej będzie mu walczyć o zachowanie pełnych korzyści ze wspólnego rynku, który także przez PiS jest uważany za najważniejszy aspekt funkcjonowania UE. Dla zachodnioeuropejskich elit politycznych, chcących bronić projektu unijnego przeciwko lokalnym populistom, pewien rodzaj protekcyjnego za pośrednictwem regulacji unijnych będzie instrumentem, z którego nie zawahają się skorzystać. Wykorzystywanie standardów socjalnych lub mechanizmów rynku pracy do zabezpieczenia rodzimych rynków przed napływem taniej siły roboczej z Europy Wschodniej (uderzające m.in. w sektor transportowy w Polsce) to z jednej strony droga do pokazania wyborcom, że Unia dba o swoich obywateli, a z drugiej – „nagroda” za wyrzeczenia, jakie będą musieli ponieść w konsekwencji reform modernizujących np. francuską gospodarkę<sup>109</sup>. Prezydent Francji Emmanuel Macron kilkakrotnie w wywiadach powiązał kwestię łamania praworządności przez rząd PiS, które według niego powinno spotkać się ze stanowczą reakcją UE, z „nieuczciwym” dumpingiem socjalnym (niższe koszty pracy) rzekomo stosowanym przez Polskę. Takie postawienie sprawy władze polskie wykorzystują do tego, by krytykę sytuacji wewnętrznej w Polsce przez europejskich polityków przedstawiać jako przejaw hipokryzji, za którą stoi motywacja ekonomiczna. Paradoksalnie partnerom zachodnim może sprzyjać wspierana przez rząd PiS zasada „elastycznej integracji”: w warunkach izolacji rządu, wynikającej z krytykowanych zmian w samej Polsce oraz braku gotowości do współpracy, rządy innych państw będą czuły się zwolnione z konieczności poszukiwania kompromisowych rozwiązań, a zasadę „elastycznej integracji” zastosują we własnym interesie.

108 <http://www.votewatch.eu/blog/polish-approach-weakens-v4s-leverage-to-influence-the-future-of-europe/>.

109 Por. A. Słojewska, *Budowanie koalicji transportowej*, „Rzeczpospolita”, 07.06.2017, <http://www.rp.pl/Transport-drogowy/306079870-Budowanie-koalicji-transportowej.html>. Również wywiad z Elżbietą Bieńkowską: <http://www.rp.pl/Transport-drogowy/305319854-Pakiet-transportowy-dzieli-Europe.html>. W kontekście Francji pisał na ten temat Jędrzej Bielecki, *Francja: co czeka pracowników delegowanych*, „Rzeczpospolita”, 16.03.2017, <http://www.rp.pl/Wybory-we-Francji/303169839-Francja-Co-czeka-pracownikow-delegowanych.html#ap-1>.

## Koniec unijnego Eldorado?

Do największych wyzwań rządu PiS (i następnego po 2019 roku) będzie należeć walka o kształt budżetu unijnego do 2021 roku (w związku z zapowiedzią wyjścia Wielkiej Brytanii z UE) oraz o nową perspektywę finansową na lata 2021–2027. Stopień skonfliktowania z Komisją Europejską oraz ze zdecydowaną większością w Parlamencie Europejskim i różnice stanowisk w kluczowych sprawach między Polską a najbardziej wpływowymi państwami członkowskimi sugerują, że Warszawie będzie niezwykle trudno prowadzić skuteczne negocjacje w kwestiach budżetowych, co może skutkować poważnymi negatywnymi konsekwencjami dla gospodarki. Podstawą polityki ekonomicznej rządu jest tzw. plan Morawieckiego. Jego realizacja ma być uzależniona od koncentracji na wybranych celach zwiększonych środków inwestycyjnych, których istotną część mają stanowić fundusze unijne<sup>110</sup>.

Zdolności koalicyjne i negocjacyjne Polski staną się tym ważniejsze, że budżet unijny będzie podlegał w najbliższych latach istotnej restrukturyzacji. Brexit doprowadzi do poważnego zmniejszenia budżetu w następnej perspektywie. Od negocjacji zależy, w jakiej skali to nastąpi w bieżących rocznych budżetach do 2021 roku. W nowej perspektywie finansowej środki dotychczas przeznaczane dla poszczególnych państw będą w znacznie większej niż dzisiaj proporcji udzielane w formie zwrotnych pożyczek i gwarancji kredytowych, skierowanych na konkretne przyszłościowe projekty. Zasadniczą rolę w tym będą odgrywały Komisja Europejska oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

Te zmiany w priorytetach budżetowych nie wynikają ze zmiany stosunku do Polski czy innych beneficjentów netto, lecz przede wszystkim ze zmieniających się realnych potrzeb. Francja i Niemcy, z poparciem Komisji, dążą do utworzenia niekonkurującej z NATO Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony<sup>111</sup>, a nakłady na nią mogą sięgać 39 mld euro do 2027 roku<sup>112</sup>.

W Unii coraz częstsze są także głosy polityków, m.in. z Austrii, Finlandii, Niemiec, Szwecji, Francji, Grecji, Holandii i Włoch oraz Komisji Europejskiej, wzywające do zdecydowanego zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie ochrony granic zewnętrznych, pomoc rozwojową dla państw przede wszystkim w Afryce, z których przybywa obecnie najwięcej uchodźców, realizację umowy z Turcją w sprawie powstrzymania napływu uchodźców oraz pokrycie części kosztów państw członkowskich wydawanych na absorpcję uchodźców.

Takie zmiany priorytetów budżetowych – niemiecki minister ds. rozwoju mówił np. o alokacji 10% budżetu na cele związane z kryzysem uchodźczym – odbijają się w największym stopniu na Funduszu Spójności, ale również, jak się przypuszcza, na Funduszu Rozwoju Regionalnego bądź na dopłatach rolnych<sup>113</sup>. Środki te stanowią największą część transferów z budżetu unijnego trafiających do polskiej gospodarki, a w powstałej sytuacji pozycja negocjacyjna Polski w sprawie zmian priorytetów będzie szczególnie słaba.

110 Por. B. Telejko, *Europejski wymiar planu Morawieckiego*, „Rzeczpospolita”, 21.03.2017, <http://www.rp.pl/Opinie/303219856-Europejski-wymiar-planu-Morawieckiego.html#ap-1>. Znamienne wydaje się, że autor tego artykułu jest doradcą ds. gospodarczych w Parlamencie Europejskim. Pracuje dla grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKR), w skład której wchodzi m.in. PiS.

111 Zob. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1516\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1516_en.htm). Por. także: *Reflection Paper on the Future of European Defence*, The European Commission, 07.06.2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_en.pdf).

112 <https://www.euractiv.com/section/defence-policy/news/commission-to-mobilise-e40-billion-to-beef-up-defence-cooperation/>.

113 Por. *Divert 10% of EU funds to deal with refugee crisis, says Germany*, „The Guardian”, 24.05.2016, <https://www.theguardian.com/global-development/2016/may/24/divert-10-of-eu-funds-refugee-crisis-germany-gerd-muller>.



Polityczne siły proeuropejskie w Polsce powinny nie tylko mieć świadomość tych wszystkich zagrożeń, lecz także aktywnie im przeciwdziałać. Polityka europejska nierozzerwalnie wiąże się z decyzjami podejmowanymi w polityce wewnętrznej, zaś implikacje strategicznych wyborów we wspomnianych sprawach będą miały fundamentalne znaczenie dla przyszłego rozwoju kraju, miejsca Polski w UE oraz możliwości realizowania strategicznych interesów. Po udanej pierwszej dekadzie członkostwa w Unii Polska znalazła się w Europie na zakręcie. Decydującą siłą sprawczą był rząd PiS, a zwłaszcza jego działania podważające zasady demokracji liberalnej i oparta na błędnych kalkulacjach polityka wobec głównych partnerów. Jednak, jak pokazuje rozdział trzeci tego raportu, istotne są także czynniki, których negatywny wpływ polityka rządu tylko wzmacnia, choć nie jest ich jedynym ani nawet głównym źródłem. Przede wszystkim chodzi o pogłębiającą się (bo nie zawsze będącą zjawiskiem nowym) niekompatybilność polityk realizowanych na szczeblu narodowym z kierunkiem, w jakim zmierzają polityki unijne. Istnieje ryzyko, że Polska – jeśli nie zrewiduje niektórych przesłanek swojej polityki – nie tylko nie będzie korzystać z dobrodziejstw pogłębiającej się współpracy i polityk unijnych w ważnych dla niej dziedzinach, lecz także relatywnie i nominalnie zacznie tracić na ich realizacji.

Postawa zachowawcza, bardziej broniąca *status quo* niż skupiona na definiowaniu długofalowych interesów, lub milczenie dużej części opozycji w większości ważnych kwestii (euro, uchodźcy, obronność, węgiel) oznaczają, że istnieje *nolens volens* ciche przyzwolenie na politykę, za sprawą której kurs kolizyjny Polski z UE będzie się zaostrzał. Tymczasem w wielu przypadkach to właśnie polityki unijne mogłyby stać się w perspektywie długoterminowej kołem zamachowym modernizacji Polski w wymienionych i innych sektorach – w tym modelu Polska mogłaby korzystać z postawy sprzyjającej integracji, a nie ustawiać się w kontrze do niej. Innymi słowy, modernizacja przemysłu zbrojeniowego czy energetyki, kwestia walki ze smogiem lub debata nad temat polskiej tożsamości, a także dążenie do zwiększenia znaczenia Polski w Europie wcale nie są z definicji sprzeczne z decyzjami podejmowanymi na szczeblu UE. Pytanie, w jaki sposób najlepiej wpisać interesy modernizacji i rozwoju Polski w proces zmian zachodzących w Unii Europejskiej – czyli jak dalej korzystać z członkostwa, zamiast ryzykować niebezpieczne starcia z instytucjami i większością państw członkowskich – powinno znaleźć się w centrum debaty publicznej i refleksji nad definicją polskiego interesu narodowego w wymiarze strategicznym.



Raport *W zwarciu: polityka europejska rządu PiS* powstał w ramach programu Otwarta Europa Fundacji im. Stefana Batorego. Polecamy także:

K. Pełczyńska-Nałęcz, *Normatywne imperium w kryzysie – czas na politykę wartości*, czerwiec 2017, [http://bit.ly/Batory\\_NormatywneImperium](http://bit.ly/Batory_NormatywneImperium)

P. Buras, *Przygotujcie się na nową Europę*, luty 2017, [http://bit.ly/Batory\\_PrzygotujcieSięNaNowąEuropę](http://bit.ly/Batory_PrzygotujcieSięNaNowąEuropę)

A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, grudzień 2016, [http://bit.ly/Batory\\_PolacyWobecUE\\_KoniecKonsensusu](http://bit.ly/Batory_PolacyWobecUE_KoniecKonsensusu)

A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, maj 2016, [http://bit.ly/JakaZmiana\\_raport](http://bit.ly/JakaZmiana_raport)

Polecamy inne publikacje programu Otwarta Europa: [http://bit.ly/OtwartaEuropa\\_Publikacje](http://bit.ly/OtwartaEuropa_Publikacje)

**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)



ISBN: 978-83-65882-03-5