



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



Jak pandemia zmieni Unię?

Komentarz

Szymon Ananicz

Pandemia COVID-19 stała się impulsem do istotnych przewartościowań w architekturze Unii Europejskiej. Przyjęte już i planowane rozwiązania – przede wszystkim plan przeciwdziałania recesji gospodarczej – mogą doprowadzić do wzmocnienia podmiotowości politycznej i gospodarczej Wspólnoty. Prawdopodobny jest też rozwój współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia na forum Unii. Na przeszkodzie tym procesom stanąć może jednak destabilizacja sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich oraz napięcia towarzyszące uzgadnianiu programu odbudowy gospodarczej.

Działania podjęte w ramach Unii Europejskiej

W pierwszych tygodniach pandemii w UE wyraźnie dały o sobie znać tendencje odśrodkowe.

Jaskrawym tego przejawem było nieskoordynowane zamknięcie granic państwowych przez szereg krajów członkowskich. Doprowadziło to do faktycznego zawieszenia systemu Schengen, skutkującego poważnymi utrudnieniami w transporcie ludzi i w handlu, a także napięciami w stosunkach między sąsiadującymi państwami. Innym przejawem trudności z koordynacją w ramach UE była rywalizacja krajów o dostęp do sprzętu medycznego i do środków ochrony osobistej. Niektóre rządy wprowadziły ograniczenia eksportu tych artykułów do innych państw członkowskich.

Od końca marca 2020 instytucje i państwa UE zaczęły stopniowo uruchamiać mechanizmy zmierzające do przywrócenia funkcjonalności Unii. Wykorzystano unijny mechanizm obrony cywilnej do repatriacji 600 tysięcy obywateli UE przebywających za granicą. Zastosowanie znalazła procedura wspólnych zamówień na sprzęt medyczny

i materiały ochrony osobistej (choć większość państw członkowskich podjęła działania w tym kierunku już wcześniej) i utworzono strategiczne rezerwy. Nałożono również ograniczenia na eksport artykułów medycznych poza granice UE. Komisja wyasygnowała ponad 2 mld euro na opracowanie szczepionki przeciwko koronawirusowi i podjęła działania chroniące europejskie firmy medyczne i farmaceutyczne przed przejściami przez państwa trzecie.

Nie mniej istotne były działania w obszarze polityki gospodarczej. UE wyasygnowała 100 mld euro na ochronę miejsc pracy i uwolniła 37 mld euro z funduszy spójności (w bieżącej perspektywie finansowej) na potrzeby walki z pandemią i ograniczania jej skutków. Komisja poluzowała reguły fiskalne i ograniczenia dla pomocy publicznej. Europejski Bank Centralny przygotował największy w historii program skupu aktywów, w tym obligacji państwowych i prywatnych, wysokości 870 mld euro. Europejski Bank Inwestycyjny ustanowił fundusz gwarancyjny o wartości 25 mld euro, który docelowo ma wygenerować 200 mld euro kredytów dla europejskich firm borykających się z utratą płynności finansowej.

W maju Komisja Europejska przedstawiła propozycję przyszłego siedmioletniego budżetu oraz dodatkowego programu odbudowy wysokości 750 mld euro, planowanego jako jednorazowe rozwiązanie nadzwyczajne. Środki na ten program mają zostać pozyskane w formie pożyczki zaciągniętej przez UE na rynkach finansowych. W założeniu 438 mld euro zostałyby przyznane państwom członkowskim w formie bezzwrotnych dotacji, 67 mld jako gwarancje kredytowe, a 250 mld jako kredyty, na które Unia udzieliłaby gwarancji. W rozdziale środków uprzywilejowane byłyby państwa mniej zamożne, borykające się z wysokim bezrobociem oraz najbardziej dotknięte recesją. Pożyczka na fundusz odbudowy byłaby spłacana przez Unię Europejską w kolejnych trzech dekadach przede wszystkim z nowych źródeł finansowania budżetu UE (z tzw. środków własnych, głównie z części wpływów z handlu uprawnieniami do emisji, nowych podatków od

cyfrowych gigantów i tzw. „importu CO₂”). Plan Komisji opiera się na założeniach wypracowanych przez Francję i Niemcy¹.

Konsekwencje polityczne

Przyznanie Unii kompetencji do zaciągnięcia wspólnego długu na potrzeby udzielania dotacji i pożyczek dla państw członkowskich może mieć najbardziej doniosłe skutki. Mechanizm ten – o ile zostanie wprowadzony w formie zbliżonej do propozycji Komisji Europejskiej – w istocie oznaczałoby polityczne zobowiązanie Unii i państw do udzielenia gospodarczego wsparcia krajom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. Stanowiłoby to wzmocnienie nie tylko unijnej wspólnoty gospodarczej, ale też politycznej. Zostałaby ona bowiem podbudowana nowym mechanizmem zobowiązującym państwa do wzajemnej solidarności. Choć w założeniu uwspólnotowanie długu ma być działaniem jednorazowym, ustanowi ono precedens, który może utworzyć drogę innym podobnym działaniom w przyszłości. Ponadto, mechanizm ten ma zostać „obudowany” trwałymi rozwiązaniami o charakterze wspólnototwórczym, takimi jak wyposażeń UE w środki własne.

Planowane powiązanie funduszu odbudowy z tzw. semestrem europejskim² – a szerzej z realizacją strategicznych priorytetów rozwojowych UE – zapewne doprowadziłoby do silniejszej ingerencji instytucji unijnych w polityki krajowe. Mechanizm uzależnienia wypłat od polityki rządów jeszcze nie został ustalony. Jednak prawdopodobnie będzie on wykorzystywany do motywowania państw, aby realizowały priorytety polityczne UE,

1 Szerzej nt. budżetu UE i planu odbudowy: Agnieszka Smoleńska, Paweł Wiejski, *Nowelizacja budżetu UE: ocena i perspektywy. Komentarz*, forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, czerwiec 2020, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Nowelizacja-budzetu-UE_Komentarz.pdf (dostęp 30 czerwca 2020).
2 „Semestr europejski” to cykliczna procedura oceny przez UE oraz koordynacji na szczeblu unijnym polityki budżetowej, makroekonomicznej i reform strukturalnych w państwach członkowskich. Oprócz kwestii gospodarczych ocenie podlega m.in. stan praworządności w krajach UE.

w tym przede wszystkim zmierzały do osiągnięcia celów polityki klimatycznej określonej w planie tzw. „nowego zielonego ładu” oraz stymulowały innowacyjność i cyfryzację. Można się spodziewać, że za tym rozwiązaniem będą się opowiadały państwa północy UE, których pozycja negocjacyjna jest obecnie mocna. Sygnalizowane są też plany silniejszego powiązania wypłat ze stanem praworządności w krajach członkowskich, trudno jednak dziś przesądzić, na ile są one realne.

Chociaż nowy fundusz odbudowy ma wynosić mniej niż procent unijnego PKB (razem z WRF ok. 2 proc. PKB), to nawet z punktu widzenia bogatszych państw środki te stanowiłyby znaczące uzupełnienie funduszy przeznaczanych na inwestycje krajowe. Ich efekt ma być tym bardziej odczuwalny, że mają one zostać rozdysponowane w krótkim okresie: w latach 2022–2025³. Dla rządów dodatkowym atutem unijnych pożyczek (i dotacji) jest to, że środki te nie byłyby zaliczane w poczet krajowego deficytu i zadłużenia. Czynniki te będą wzmacniać polityczną wagę funduszu odbudowy i kontrolnej funkcji UE w stosunku do państw członkowskich.

Propozycja funduszu odbudowy w obecnej formie pomaga złagodzić jeden z głównych politycznych sporów wewnątrz UE – tzn. między państwami południa i północy⁴ – zapowiada bowiem poluzowanie forsowanej przez kraje północy doktryny oszczędności (*austerity*), która w krajach o dużym zadłużeniu była postrzegana jako hamulec rozwoju i generowała antyunijne nastroje. Jednocześnie na plan dalszy schodzi podział między krajami strefy euro a pozostającymi poza nią. Zażegnane zostało ryzyko, że europejskie środki zostaną skierowane przede wszystkim na ratowanie

3 Zsolt Darvas, *Three-quarters of Next Generation EU payments will have to wait until 2023*, Bruegel blog, 10 czerwca 2020. <https://www.bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/> (dostęp 30 czerwca 2020).

4 Obecnie głównymi przedstawicielami krajów południa aktywnie zaangażowanymi w negocjacje są Hiszpania, Portugalia i Włochy. Czołowi reprezentanci północy to Dania, Holandia i Szwecja, grupę też silnie wspiera Austria oraz – z mniejszą konsekwencją – Finlandia.

strefy euro i że tzw. eurogrupa pozostanie głównym forum podejmowania decyzji o europejskich programach odbudowy (dotychczas istniejące źródła finansowania, które można byłoby wykorzystać do łagodzenia recesji, dostępne są głównie dla krajów strefy euro). Scenariusz taki byłby szczególnie niekorzystny dla Polski.

Obecny kryzys prawdopodobnie przyczyni się do wzmocnienia kompetencji UE w obszarze polityki zdrowotnej i przeciwdziałania kryzysom zdrowia publicznego, tak by skuteczniej pełniła ona funkcję komplementarną wobec systemów krajowych. Należy się spodziewać rozwijania współpracy w takich obszarach, jak ostrzeżenie przed zagrożeniami dla zdrowia publicznego, koordynacja i zarządzanie kryzysowe, gromadzenie rezerw sprzętu medycznego, wspólne projekty badawcze. Potencjalnie ważnym wymiarem współpracy mogą stać się wspólne działania na rzecz stworzenia i dystrybucji szczepionki przeciwko koronawirusowi.

Pandemia to także impuls dla wzmocnienia asertywności Unii na arenie globalnej. Kryzys unaoczniał nadmierne uzależnienie europejskich łańcuchów dostaw od państw trzecich oraz zaostriżył rywalizację światowych potęg o strategiczne zasoby (m.in. artykuły medyczne). W odpowiedzi Unia Europejska wzmacnia działania na rzecz ochrony kluczowych sektorów przed przejściami przez podmioty z państw trzecich i wprowadza dodatkowe zapory dla przedsiębiorstw spoza Unii otrzymujących subsydia. Wznowiona została również dyskusja o potrzebie stworzenia warunków dla rozwoju europejskich championów poprzez korektę mechanizmów rynku wewnętrznego i polityki konkurencji. Działania te – o ile będą konsekwentnie wdrażane – mogą wzmocnić strategiczną autonomię Wspólnoty.

Wyzwania

Na przeszkodzie wspólnemu planowi odbudowy opartemu na pełniejszej integracji stoi przede wszystkim możliwość dalszej destabilizacji sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w wyniku recesji oraz ewentualnych nawrotów pandemii.

W razie pogłębienia kryzysu możliwy jest nawrót partykularyzmów narodowych i frustracji z powodu odczuwanego braku rezultatów polityki unijnej. Wstrzymanie współpracy w ramach systemu Schengen w marcu 2020 pokazuje, jak kruche mogą być osiągnięcia integracji. Na krajowych scenach politycznych recesja i kryzys mogą też otworzyć pole dla wzmocnienia eurosceptycznych sił politycznych, co miało już miejsce przy okazji poprzednich kryzysów, które nawiedzały Unię od 2008 roku.

Silne poparcie Francji i Niemiec uprawdopodobnia przyjęcie ambitnego planu odbudowy w oparciu o propozycję Komisji, ale go nie przesądza. Zastrzeżenia zgłaszają tzw. kraje oszczędne (Austria, Dania, Finlandia, Holandia i Szwecja), obawiające się, że uwspólnotowanie długu w praktyce doprowadzi do ustanowienia trwałego mechanizmu subwencjonowania krajów mocno zadłużonych. Wymienione kraje opowiadają się za zmniejszeniem puli środków na program odbudowy oraz zwiększenie udziału pożyczek (kosztem dotacji). Spory dotyczą też klucza, według jakiego miałyby dojść do rozdziału funduszy, pozyskiwania źródeł środków własnych i krajowych rabatów. W tych obszarach prawdopodobne są napięcia. Poczucie niesprawiedliwości przyjętych rozwiązań może osłabić legitymację UE w odbiorze części rządów i społeczeństw.

Kolejnym polem tarć może być wspólny rynek, którego funkcjonowanie zostało zaburzone poprzez bezprecedensowe zwiększenie ingerencji państw w krajowe gospodarki. Głównym przykładem jest poluzowanie reguł dotyczących pomocy publicznej, faworyzujące najbogatsze kraje, które dysponują funduszami na dotowanie swoich przedsiębiorstw. Z ponad dwóch bilionów euro, jakie kraje członkowskie przeznaczyły na pomoc publiczną od początku pandemii do początku czerwca 2020, więcej niż połowa przypadła na Niemcy. O ile nie uda się stworzyć mechanizmów wyrównujących szanse na wspólnym rynku, prawdopodobny będzie wzrost wzajemnych resentymentów i politycznych napięć (także wzrost nastrojów antyniemieckich).

Poważnym zagrożeniem jest też wpływ pandemii na obniżenie standardów demokracji i praworządności w niektórych państwach członkowskich. Zmiany dokonane na Węgrzech (przyznanie premierowi możliwości bezterminowego sprawowania rządów przez dekrety) czy w Polsce (przejęcie Sądu Najwyższego przez obóz władzy na drodze wadliwych procedur, złamanie konstytucyjnych reguł dotyczących wyborów prezydenckich) sprawiają, że Unia wyjdzie z kryzysu COVID-19 jako wspólnota jeszcze bardziej niejednorodna pod względem tworzących ją systemów politycznych, gdzie obok względnie stabilnych demokracji występują państwa zaawansowane na drodze do quasi-autorytaryzmu. Będzie to poważnym zagrożeniem dla spójności politycznej, prawnej i tożsamościowej UE.

Perspektywy

W krótkiej perspektywie dynamika polityczna wewnątrz UE kształtowana będzie przede wszystkim przez proces uzgadniania programu przeciwdziałania recesji gospodarczej. Należy się spodziewać, że Niemcy – obejmujące w lipcu 2020 prezydenturę w Radzie UE i występujące w roli patrona ambitnego planu odbudowy – będą się starały doprowadzić do szybkiego wypracowania kompromisowych rozwiązań. W tym celu potrzebne będą ustępstwa na rzecz krajów północy UE, nastawionych sceptycznie wobec propozycji Komisji. Jednym z prawdopodobnych ustępstw będzie większe polityczne ukierunkowanie unijnych środków przekazywanych państwom. Trudno będzie jednak znacząco ograniczyć niezadowolenie krajów północy UE z powodu nierównomiernego rozłożenia kosztów programu odbudowy.

Przyjęcie programu w formie zbliżonej do propozycji KE w długiej perspektywie może prowadzić do większego upodmiotowienia UE w polityce europejskiej i na arenie międzynarodowej. Utrzymanie asertywnej ochrony interesów gospodarczych UE w rywalizacji z innymi potęgami, połączone z konsekwentnym wdrażaniem swego modelu rozwojowego opartego na zielonej gospodarce i nowych technologiach, wzmocniłoby ten proces.

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

Fundacja im. Stefana Batorego

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

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

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-26-3

Warszawa 2020