

## Konrad Szymański

### Czy Unia Europejska działa?

Pięć lat temu mieliśmy do czynienia z prostymi wyborami dotyczącymi Unii Europejskiej. Głosowaliśmy na tak lub nie. Teraz chodzi o wyznaczenie głównych linii polskiej strategii międzynarodowej i roli Polski w tej strategii. Jakie cele stoją przed Polską na mapie międzynarodowych stosunków politycznych?

Przywiązanie do czynnika integracji europejskiej powinno być proporcjonalne do efektywności integracji w różnych sferach polityki. Ta sprawa nie jest jednak prosta.

Fakt, że w niektórych dziedzinach Unia nie jest w stanie sprostać wysokości oczekiwań, nie powinien być przyczynkiem do stawiania integracji europejskiej zapór. Bardzo często oczekiwania wobec Unii nie są spełniane, bo państwa członkowskie nie dają jej na to szansy. Proces ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego pokazuje, że państwa członkowskie są niezwykle skrupulatne. Drobiazgowo reglamentują kompetencje do działania organizacji międzynarodowej jaką jest Unia Europejska. Widać, że spory co do tego, jak wiele kompetencji powinno być przekazywane na poziom unijny, to są spory o centymetry. Są to różne spory w różnych państwach. Różnym państwom, różne rzeczy się nie podobają w procesie pogłębiania integracji. To pokazuje, że państwa członkowskie dotykają już jakiejś granicy końcowej tego, co w dzisiejszych warunkach może podlegać uwspólnowieniu.

Kolejne etapy reformy prawa europejskiego to kolejne przyjmowane traktaty. Od lat 90 tych jest coraz więcej traktatów zmieniających porządek instytucjonalny i coraz trudniej jest te traktaty ratyfikować. Mieliśmy w 1957 Traktaty Rzymskie. Od lat 90 tych mieliśmy Traktat z Maastricht, Traktat z Rotterdamu, Traktat Nicejski i Traktat konstytucyjny. Państwa członkowskie spoglądają coraz bardziej krytycznie na przenoszenie kompetencji na poziom unijny.

To nie dotyczy Polski, gdzie znaczna część opinii publicznej jest przekonana, że fakt przejmowania jakiegokolwiek polityki jest dobry sam w sobie. Jesteśmy jednym z tych krajów europejskich, które mają bardzo słaby poziom zaufania do własnych instytucji, własnej polityki, odporności własnego państwa. Dlatego istnieje ogromne przyzwolenie do przejmowania działań przez instytucje unijne. Dzisiaj powoli ochłoniliśmy od tego. W krajach zachodnich istnieje przekonanie, że mechaniczne przenoszenie dyrektyw unijnych nie jest właściwym rozwiązaniem. Gdy pod koniec zeszłego roku kryzys światowy zaczął przenosić się do Europy, znaczna część polityków apelowała by Unia przejęła ster zarządzania działaniami antykryzysowymi. Była to wspaniała okazja do wykazania użyteczności Unii. Szybko ten apel zderzył się z twardą rzeczywistością, z oporem państw, które są płatnikami do budżetu unijnego, zupełnie uzasadnionym.

Okazało się, że jest jeszcze gorzej. W dobie kryzysu, zasady fundamentalne Unii, cztery swobody unijne mogą zostać w dobie kryzysu bardzo łatwo podważone pod byle jakim pretekstem. Pod pretekstem przenoszenia działalności gospodarczej z jednego kraju do drugiego, pod pretekstem ochrony rynku pracy. Pierwszą falą nacjonalizacyjną były olbrzymie wpłaty do sektora bankowego, które nie płynęły równo na rynku wspólnotowym, pomimo, że banki działają na tym rynku. Najbardziej jaskrawym przykładem była Irlandia, która zareagowała bardzo zdecydowanie, dwukrotnie podwyższając gwarancje bankowe dla banków irlandzkich tylko na terenie swojego kraju. Irlandia była dotychczas uznawana za jedną z najbardziej otwartych gospodarek europejskich, radziła sobie na rynku europejskim nie przez budowanie zasieków ale przez uczestnictwo w handlu globalnym. Potem podobnie było w Belgii i Niemczech. Francja próbuje dokonać wielkiego zastrzyku finansowego do sektora samochodowego. Dla francuzów jest oczywiste, że pomoc ta ma płynąć tylko do firm na terenie

Francji a nie oddziałów koncernów poza krajem.

Dzisiaj Komisja Europejska próbuje, nie bez udziału polskiego rządu, zahamować ten proces. To, co było trwałe w dorobku unijnym, wspólny rynek, swobodny przepływ kapitału, zostało podważone. To samo dotyczy swobodnego przepływu siły roboczej. W Niemczech mieliśmy prolongatę przymknięcia rynku i selektywnego otwarcia, tylko na najzdolniejszych pracowników zza wschodniej granicy. W Portugalii i Francji mieliśmy do czynienia z otwartymi deklaracjami podważania zasad unii gospodarczo -walutowej, przez zadłużenie budżetu w celu ratowania gospodarki. A także próby zawieszenia kryteriów inflacyjnych na czas kryzysu. To pokazuje kruchość procesu integracji. Kryzys pokazał, że być może Unia obroni zasady wspólnego rynku, natomiast jedyną rolę wyznaczoną przez państwa członkowskie jest rola regulacyjna. Unia wychodzi z kryzysu z zadaniami ograniczonymi do podtrzymania wspólnego rynku i kontroli oraz nadzoru nad instytucjami bankowymi i finansowymi. Unii pozostaje stanowienie prawa, co robi ona najbardziej bezkarnie.

Z polskiego punktu widzenia ta reakcja Unii na kryzys nie jest zła, gdyby zawiódł wspólny rynek nasza sytuacja byłaby bardzo niedobra. Nigdy bowiem nie nadażymy za dotacjami, za protekcjonizmem państw bogatych.

Efektywność polityki regulacyjnej Unii nie zawsze służy dobrej sprawie. Stanowienie prawa, nie zawsze służy powodzeniu polityki integracyjnej. Trzy przykłady. Narzucenie unikalnych, najdroższych na świecie, zasad rejestracji i testowania substancji chemicznych. Ten wąski akt prawny oddziałuje na całą europejską gospodarkę, jej efektywność i opłacalność. Inni partnerzy wymiany handlowej nie uczestniczą w tak silnych regulacjach i nabierają pewnych przewag konkurencyjnych. Kolejne są limity emisji Co 2, co się wiąże z przemysłem stalowym, szklarskim i i dotyka szczególnie Polskę. Na szczęście udało się Polsce i innym państwom regionu prolongować wprowadzenie tego systemu. Jest on unikalny w skali świata i niezwykle negatywnie wpływa na efektywność gospodarczą. Kolejne regulacje Unii dotyczą innych emisji przemysłowych: tlenu azotu, pyłów, dwutlenku siarki. Jest to system niezwykle drogi i bardzo restrykcyjny.

Unia ma te same problemy ze swym prawodawstwem jakie mają państwa członkowskie, czyli za dużo prawa, za dużo norm, za duże wymagania i wiele kosztownych, niestabilnych regulacji, rozsypanych na wiele aktów prawnych. Są to jednocześnie choroby wszystkich nowożytnych demokratycznych państw europejskich o rozbudowanej biurokracji. Nadprodukcja prawa skutkuje ograniczeniem bezpieczeństwa prawnego obywateli i kosztownością tego prawa. Komisja Europejska przyznała się do tego w 2005 roku ustanawiając program poprawy legislacji. Program ten nie jest wdrażany tak, jak powinien, ponieważ istnieje opór państw członkowskich, opór administracji, która żyje ze stosowania tej regulacji.

Unia nie ponosi tu większej odpowiedzialności niż państwa członkowskie. Istnieje przewaga regulacji nad polityką. Widoczne to jest w polityce energetycznej. W 2006 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła Zieloną Księgę, która w Polsce była czytana z uzasadnionym optymizmem, ponieważ oprócz tradycyjnych elementów, jak ochrona środowiska, nacisk na odnawialne źródła energii, oszczędność energii - przyjęła cel, który jest dla nas kluczowy, czyli bezpieczeństwo energetyczne jako bezpieczeństwo strategiczne. Cele regulacyjne zostały osiągnięte lub są na najlepszej drodze, natomiast cele strategiczne, dotyczące bezpieczeństwa energetycznego - nie. Nawet mechanizmy już działające, na przykład polityka antymonopolowa Unii, polityka konkurencji, która miała realizować cele dotyczące polityki energetycznej, miała plan, żeby ograniczyć działalność Gazpromu w Unii Europejskiej. Gazprom jest obecny w 17 państwach Unii, w niektórych bardzo głęboko. Powstał pomysł wprowadzenia klauzuli o zakazie łączenia posiadania surowców i sieci przesyłowych energii. Ta klauzula została odłożona ad acta. Zatem nawet instrumenty, które posiadamy nie zostały użyte. Ciągle w zawieszeniu jest wytyczenie korytarza południowego, który pozwalałby na czerpanie energii z rejonu Morza Kaspijskiego bez pośrednictwa Rosji. A także dziesięcioletnie zawieszenie projektu Nabuko, który był flagowym projektem Unii. Kraje południowe odczują się, żeby projekt Nabuko był realizowany, ale w tym samym czasie podpisują memoranda z Gazpromem, dotyczące realizacji projektu, który

jest konkurencyjny - gazociąg południowy. Wiadomo jednak, że tylko jeden z tych projektów może być realizowany.

Gazociąg północny, który zdaniem Polski, jest odwrócony plecami do wspólnej polityki energetycznej, jest wciąż na liście priorytetowej Komisji Europejskiej. Nie spodziewam się, żeby Komisja posunęła się do tego, żeby finansować ten projekt, ale fakt, że wciąż tam tkwi, dla krajów takich jak Polska, Litwa, jest wyjątkowo niepokojący.

Dziesięć lat "porozumienia o partnerstwie i współpracy między Unią a Rosją" to jest dokładnie te dziesięć lat, kiedy w Rosji dokonano koncentracji władzy kosztem demokracji i praw człowieka, czyli wszystkiego tego, co było zapisane w preambule tego porozumienia i kosztem wszystkiego, co Unia uznaje za swoje główne posłannictwo w świecie. Dokładnie w tym czasie Putin skoncentrował władzę na Kremlu i przykręcił śrubę wszystkim elementom niezależnego życia Rosji.

Dwa miesiące po niezakończonej wojnie w Gruzji, pod koniec 2008 roku, Unia zdecydowała się do powrotu do negocjacji o nowym porozumieniu o partnerstwie i współpracy z Rosją, niestety przy milczeniu Polski. Słowo partnerstwo ma coś znaczyć nawet w wilczym języku polityki.

Można się tutaj pytać o poziom hipokryzji w polityce. Mimo kolejnych trzech kryzysów energetycznych, Unia nie jest w stanie wykorzystać swoich przewag konkurencyjnych, ani w sprawie rachunków za prowadzone inwestycje w rosyjskim systemie energetycznym, ani za przepływ technologii do Rosji. Wyznaczyć ceny za to, że Rosja potrzebuje Europy i tylko w Europie może znaleźć oparcie. Unia wierzy, że wszystkie problemy, to problemy instytucjonalne i do rozwiązania przez właściwe procedury. Jest to więc odwracanie uwagi od problemu. Efektywność każdego organizmu nie zależy od tego, w jaki sposób podejmuje decyzje, ale jakich chcemy rozwiązań, jaka jest ich treść polityczna.

W tym, co dla Polski najważniejsze, sprawy Rosji i bezpieczeństwa energetycznego, Unia Europejska wykazuje znacznie ograniczoną efektywność. Jednak jak na polskie usytuowanie w tej części Europy, Unia jest bardzo dużo warta. To, co zagraża integracji europejskiej, to przewaga regulacji nad polityką, która sprawia, że projekt ten może się okazać wypłukany z treści, jak to się stało np. z OBWE, Radą Europy i innymi organizacjami. Dzisiaj wybiera się tam tylko urzędników, żeby odgrywać pewne teatrum miękkiej dyplomacji. Polska jako kraj powinna znaleźć sobie w Unii takie miejsce, które będzie bardzo aktywne. Jesteśmy za dużym krajem, żeby pozwolić sobie na komfort siedzenia w kącie i obserwowania co się dzieje w całości systemu, w poczuciu, że nic od nas nie zależy.

Polska powinna brać większą odpowiedzialność za proces integracji ponieważ byłoby dobrze, gdyby ta integracja zakończyła się sukcesem. Pasywne zachowanie Polski uczyni ją współodpowiedzialną za niepowodzenie projektu europejskiego.

Oprac.mpk