

Europa pod presją – jak przekształcić Unię Europejską?



DR JAROSŁAW PIETRAS

Kolegium Europejskie w Brugii, Wilfried Martens Centre for European Studies w Brukseli oraz Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie

Szereg nowych wyzwań podważa dziś dotychczasowy model integracji europejskiej. Rosnące napięcia geopolityczne, globalna konkurencja gospodarcza oraz wewnętrzne podziały sprawiają, że zdolność UE do szybkiego działania staje się coraz bardziej ograniczona. Jeśli Europa chce zachować bezpieczeństwo, dobrobyt i wpływy w świecie, może być zmuszona do szukania nowych form współpracy – także poza dotychczasowymi ramami integracji.

Unia Europejska znajduje się w kolejnym, niezwykle trudnym momencie swojej historii. W ciągu ostatnich dziesięcioleci kształtowały ją kolejne kryzysy, takie jak zawirowania finansowe, presja migracyjna, pandemia i niestabilność geopolityczna. Z kryzysów tych Unia wychodziła wzmocniona, zgodnie ze znaną opinią Jeana Monneta, który już w 1967 roku stwierdził, że „Europa będzie tworzona przez kryzysy i będzie sumą rozwiązań przyjętych w odpowiedzi na te kryzysy”¹.

Obecna konstelacja wyzwań może okazać się jednak bardziej złożona niż kiedykolwiek wcześniej. Dzisiejsze naciski są wielowarstwowe i wzajemnie powiązane: globalne przetasowania gospodarcze, wzrost znaczenia Chin,

konkurencja o surowce krytyczne, wojna na kontynencie europejskim, w bezpośrednim otoczeniu UE, niepewność w partnerstwie transatlantyckim oraz wewnętrzna fragmentacja polityczna – wszystko to zbiegło się w obecnym momencie.

Kwestie te stanowią wyzwanie nie tylko dla narzędzi i kompetencji, którymi dysponuje Unia, ale także dla jej architektury instytucjonalnej i spójności politycznej. Stawką jest zdolność Unii do zachowania dobrobytu państw wchodzących w jej skład, utrzymania

Dzisiejsze wyzwania stojące przed Unią Europejską są splotem wielu jednoczesnych napięć geopolitycznych, gospodarczych i politycznych. Od tego, czy Europa znajdzie na nie wspólną odpowiedź, zależy nie tylko tempo integracji, lecz także jej miejsce w świecie.

¹ *I've always thought that Europe would be made in crises, and what would be the sum of the solutions we would bring to these crises, zob. Jean Monnet Institute [dostęp online].*

bezpieczeństwa na kontynencie europejskim oraz zachowania wpływów w coraz bardziej skonfliktowanym świecie.

Czynniki zewnętrzne i wewnętrzne rozwarstwiające UE

Aby zrozumieć zakres tych wyzwań, należy wziąć pod uwagę zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Czynniki zewnętrzne zmieniają porządek światowy w sposób, który osłabia warunki dotychczas sprzyjające integracji europejskiej, takie jak postępująca globalizacja, niezawodne sojusze i przewidywalne stosunki handlowe.

Zewnętrzne zagrożenia zawsze były czynnikami sprzyjającymi podejmowaniu wspólnych działań i zacieśnianiu integracji europejskiej. Tym razem jest jednak inaczej, ponieważ zagrożenia zewnętrzne dotyczą nowych obszarów, w których Unia Europejska nie posiada ani kompetencji (podstaw traktatowych), ani instrumentów, które mogłyby zostać użyte. Dodatkowo zagrożenia te oddziałują na poszczególne państwa członkowskie w sposób nieproporcjonalny i ukazują duże różnice w sposobie reakcji. Presja zewnętrzna, zamiast konsolidować, sprzyja więc zróżnicowanym odpowiedziom.

Przykładem mogą być chociażby zagrożenia w sferze bezpieczeństwa. Jednych zachęcają do radykalnego zwiększenia wydatków wojskowych, jak w przypadku Polski, krajów bałtyckich czy nawet Niemiec, natomiast dla innych państw członkowskich, na przykład Hiszpanii czy Portugalii, wcale nie stanowią motywatora do zmiany wewnętrznych priorytetów politycznych, reorientacji wydatków publicznych czy zmiany kierunków

polityki europejskiej. W obszarze energii zagrożenia dla dostaw paliw kopalnych jedne państwa skłaniają do intensyfikacji dekarbonizacji gospodarki, a inne do wykorzystania własnych źródeł energii, na przykład energii atomowej. Czynniki zewnętrzne różnicują więc postawy państw członkowskich i utrudniają podejmowanie spójnych decyzji.

Dzisiejsze wyzwania nie tylko zwiększają presję na Unię Europejską, lecz także ujawniają rosnące różnice w interesach i percepcji zagrożeń między państwami członkowskimi. W efekcie to, co miało jednoczyć Europę w obliczu kryzysów, coraz częściej prowadzi do zróżnicowanych reakcji i utrudnia wspólne działanie.

Wewnętrznie UE boryka się z ograniczeniami strukturalnymi: rozbieżnymi interesami krajowymi, otwartą kontestacją wspólnych decyzji, brakiem przywództwa, sporami dotyczącymi państwa prawa, powolnymi procesami decyzyjnymi, ograniczeniami budżetowymi oraz niewystarczającą konkurencyjnością. Czynniki te oddziałują na siebie w sposób, który potęguje słabości i utrudnia podejmowanie reform.

Chociaż presja zewnętrzna jest znacząca, dynamika wewnętrzna UE stanowi równie poważną przeszkodę. Struktura zarządzania Unii utrudnia podejmowanie zdecydowanych działań. Wymóg osiągnięcia konsensusu i złożoność instytucjonalna powodują opóźnienia w reagowaniu na pilne wyzwania. Fragmentacja polityczna w państwach członkowskich dodatkowo komplikuje

koordynację. Zmiany krajobrazu politycznego w kolejnych krajach, niestabilność koalicji rządowych oraz rosnąca popularność ruchów radykalnych zmieniają stosunek do integracji europejskiej. Ten zmieniający się krajobraz osłabia zdolność UE do kształtowania swojej przyszłości, ponieważ utrudnia uzgodnienie wspólnego stanowiska w trudnych sprawach i tworzy przeszkody dla podjęcia działań zaradczych.

Słabości obecnej konstrukcji europejskiej

Kolejną kwestią budzącą w UE obawy jest zdolność do skutecznego wyznaczenia kierunków niezbędnych zmian, czyli przywództwo. Skuteczna koordynacja często zależy od silnych postaci politycznych kierujących wpływowymi nurtami politycznymi w ważnych państwach członkowskich, zdolnych do budowania konsensusu i wyznaczenia wspólnego kierunku działania. W chwili obecnej takiego przywództwa brakuje, co powoduje, że inicjatywy polityczne pozostają w zawieszeniu.

Tandem francusko-niemiecki skupia się dziś raczej na rozwiązywaniu rozbieżności pomiędzy tymi dwoma krajami niż na przekonywaniu pozostałych członków Unii Europejskiej do rozwiązań, które uznaje za potrzebne i niezbędne. Jest to zarówno wynikiem desynchronizacji sceny politycznej w tych państwach (choć motor francusko-niemiecki działał wcześniej skutecznie nawet wtedy, gdy w Niemczech i Francji u władzy były różne siły polityczne), jak i koncentracji na problemach wewnętrznych oraz – być może przede wszystkim – niepewności co do rozwoju sytuacji politycznej i możliwości

większej obecności na scenie politycznej sił jawnie antyunijnych, które po raz pierwszy mogłyby odegrać istotną rolę w rządzeniu tymi państwami.

Nawet jeśli nie jest to zjawisko w pełni nowe, to fakt, że priorytety krajowe poszczególnych członków mogą być sprzeczne z celami zbiorowymi, już dziś tworzy przeszkody w podejmowaniu wspólnych działań. Przykładem mogą być decyzje dotyczące migracji, polityki fiskalnej, strategii energetycznej czy stosunków zagranicznych. Rozwiązania w tych obszarach napotykają opór części państw członkowskich – jest on ostatecznie przełamany, ale kosztem opóźnień lub obniżenia efektywności przyjmowanych rozwiązań. Chociaż takie negocjacje od zawsze odzwierciedlały pluralizm demokratyczny, obecnie w szczególny sposób utrudniają podejmowanie szybkich i skutecznych działań w sytuacjach kryzysowych.

UE została zbudowana jako projekt ponadnarodowy, który łączy współdzieloną suwerenność z suwerennością państw członkowskich. Taka konstrukcja instytucjonalna wymaga nieustannych negocjacji, kompromisów oraz dążenia do konsensusu między rządami państw członkowskich. Rosnące rozbieżności w reakcjach poszczególnych państw na czynniki zewnętrzne i trudności krajowe wywołują napięcia i opóźnienia w sytuacjach, gdy UE powinna działać szybko i zdecydowanie.

Model ten radził sobie z podobnymi wyzwaniem w przeszłości, jednak rozszerzenie do

dwudziestu siedmiu państw znacząco zwiększyło różnorodność priorytetów politycznych, co utrudnia osiągnięcie jednomyślności lub szerokiej zgody w wielu obszarach polityki. Perspektywa rozszerzenia UE do ponad 30, a być może nawet 35 członków wiąże się z dalszym utrudnieniem podejmowania decyzji w coraz bardziej zróżnicowanej wspólnotie.

Trudności w podejmowaniu decyzji na poziomie unijnym wynikają również z hybrydowego charakteru UE. Nie jest ona ani państwem federalnym, które mogłoby narzucać wiążące decyzje większością głosów we wszystkich obszarach, ani wyłącznie organizacją międzyrządową opartą na dobrowolnej koordynacji. System zarządzania Unią łączy elementy ponadnarodowe i międzyrządowe, a w zależności od dziedziny obowiązują różne procedury legislacyjne.

W obszarach szczególnie wrażliwych, takich jak opodatkowanie, polityka zagraniczna czy niektóre elementy polityki społecznej, nadal wymagane są jednomyślność lub bardzo szeroki konsensus. Porzucenie tych zasad nie jest możliwe bez zmiany traktatów, a to wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. Jednomyślności wymaga nawet zastosowanie przewidzianej w Traktacie z Lizbony tzw. procedury „kładki”.

Słabość decyzyjna UE nie jest więc prostym defektem instytucjonalnym, który można usunąć jednorazową reformą. Wynika ona z samej istoty projektu integracyjnego opartego na traktatowo zdefiniowanych mechanizmach integracji, wspólnych instytucjach oraz instrumentach prawnych

i finansowych, które wymagają zgodnej, opartej na kompromisach współpracy suwerennych państw.

Rozwarstwienie programowe i instytucjonalne

Omówione napięcia prowadzą do rozwarstwienia podejścia do integracji europejskiej, bowiem niektóre kwestie regulowane są w sposób nieakceptowalny dla wszystkich członków UE. Poszczególne rządy sprzeciwiają się niektórym inicjatywom z powodów związanych wyłącznie z ich polityką wewnętrzną, wąsko pojmowanymi interesami gospodarczymi czy prostą kalkulacją finansową, nawet w sytuacji, gdy większość państw dostrzega wspólne korzyści.

Instytucjonalna konstrukcja zapewnia UE równowagę między suwerennością państw a wspólnym działaniem, ale jednocześnie utrudnia szybkie podejmowanie decyzji. W czasach narastających kryzysów właśnie ta równowaga staje się jednym z największych wyzwań dla skuteczności europejskiej polityki.

Towarzyszy temu jednoczesne zachwianie zaufania do dotychczasowych mechanizmów zapewniania bezpieczeństwa militarnego i istniejących układów sojuszniczych. Wśród państw członkowskich istnieje pełna świadomość konieczności podjęcia kroków w celu wzmocnienia obronności, budowy odporności na kryzysy, podniesienia konkurencyjności gospodarki, przyspieszenia transformacji cyfrowej i klimatycznej, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, przygotowania się na kolejne rozszerzenia

– w tym odbudowę Ukrainy – czy modernizacji rolnictwa i systemów ochrony zdrowia. Nie ma jednak zgody co do tego, jakie konkretne kroki UE powinna podjąć.

Nie jest to zjawisko nowe. Strefa euro obejmuje jedynie część państw członkowskich, podobnie jak strefa Schengen przez długi czas nie włączała wszystkich krajów UE, choć obejmowała także państwa pozostające poza Unią, takie jak Szwajcaria, Liechtenstein czy Norwegia. Dotyczy to nawet kwestii bardziej technicznych, jak wspólny patent europejski, który również nie został przyjęty przez wszystkie państwa członkowskie.

Gdy wspólne decyzje stają się coraz trudniejsze do osiągnięcia, integracja europejska zaczyna przyjmować bardziej zróżnicowane formy. Paradoksalnie to właśnie różne tempo integracji może okazać się sposobem na utrzymanie jej dynamiki.

Najczęściej wskazywanym problemem jest wpływ rozszerzenia na proces podejmowania decyzji w UE. Już dziś, przy dwudziestu siedmiu państwach członkowskich, osiągnięcie konsensusu jest w wielu obszarach trudne. W dziedzinach takich jak polityka zagraniczna, bezpieczeństwo czy niektóre kwestie podatkowe nadal obowiązuje zasada jednomyślności, która daje każdemu państwu możliwość zablokowania decyzji. W Unii liczącej trzydzieści lub więcej państw ryzyko paraliżu decyzyjnego może być jeszcze większe.

Dlatego coraz częściej wskazuje się, że rozszerzenie musi być powiązane z reformą

instytucjonalną, obejmującą w szczególności rozszerzenie stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE oraz ograniczenie obszarów wymagających jednomyślności. Reforma ta może wymagać zmian traktatowych, ponieważ obecne traktaty w wielu przypadkach jasno określają tryb podejmowania decyzji. Dyskusja o reformie traktatowej budzi jednak kontrowersje wśród państw członkowskich. Niektóre z nich obawiają się utraty wpływu na decyzje podejmowane na poziomie europejskim, inne natomiast uważają, że bez zmian instytucjonalnych dalsze rozszerzenie stanie się niemożliwe. Pojawiają się również propozycje częściowych rozwiązań, takich jak częstsze wykorzystywanie mechanizmów tzw. „klauzul pomostowych”, które pozwalają przejść od jednomyślności do głosowania większościowego bez formalnej zmiany traktatów.

W odpowiedzi na te wyzwania, w odniesieniu do dalszego rozszerzenia i rosnącego zróżnicowania UE, pojawiła się koncepcja stopniowej integracji, określana czasem jako *reverse accession*. Zakłada ona możliwość włączania państw kandydujących do wybranych polityk i instrumentów unijnych jeszcze przed formalnym członkostwem, przy jednoczesnym opóźnieniu ich uczestnictwa w innych obszarach i w procesie podejmowania niektórych decyzji. Państwa te mogłyby uczestniczyć w jednolitym rynku, programach badawczych, polityce energetycznej czy inicjatywach infrastrukturalnych, uzyskując część korzyści wynikających z integracji, ale bez pełnoprawnego statusu członkowskiego.

Takie podejście miałyby umożliwić przyspieszenie integracji gospodarczej

i politycznej bez konieczności natychmiastowego rozszerzenia wszystkich instytucji UE. Oznaczałoby to zarazem instytucjonalne zróżnicowanie całej Unii, w której przez nieokreślony czas niektóre państwa uczestniczyłyby jedynie w części polityk, były objęte tylko częścią instrumentów – w tym finansowych – oraz brałyby udział w procesie podejmowania decyzji w ograniczonym zakresie.

Nieadekwatność środków finansowych

Istotnym wymiarem ograniczeń działań UE i ich skuteczności są kwestie finansowe. Chociaż coraz częściej podkreśla się konieczność reformy budżetu unijnego – zarówno jego zwiększenia, jak i zmiany struktury wydatków – obecne negocjacje dotyczące perspektywy finansowej na najbliższe lata odnoszą się jedynie do propozycji nieznacznie zmieniających dotychczasowe podejście.

Niezależnie od kosztów rozszerzenia, które nie są szczególnie trudne do sfinansowania, UE ma cały szereg innych celów wymagających zaangażowania znacznych środków publicznych – zarówno przez same państwa członkowskie, jak i na poziomie Unii. Przyjmując ambitne cele, rzadko dokonuje się jednak rzetelnych ocen, w jaki sposób mają one zostać sfinansowane.

Obecny budżet UE, ograniczony do około 1% łącznego PKB państw członkowskich, jest niewspółmierny do zakresu zadań, jakie Unia już realizuje i jakie powinna realizować. Co więcej, budżet ten opiera się przede wszystkim na zasadzie solidarności między państwami członkowskimi, które wnoszą składki proporcjonalnie do swojego dochodu

narodowego brutto. Model ten był adekwatny w epoce, gdy integracja koncentrowała się głównie na wspólnym rynku i polityce rolnej, a Unia nie odgrywała tak szerokiej roli w bezpieczeństwie, transformacji energetycznej czy polityce przemysłowej.

Dziś jednak utrzymywanie finansowania europejskich polityk niemal wyłącznie w oparciu o transfery między państwami maskuje rzeczywistą skalę wydatków związanych z prawem unijnym. Znaczna część regulacji przyjmowanych na poziomie UE generuje bowiem koszty, które ponoszone są przede wszystkim w budżetach krajowych. Jeśli przyjąć, że 60–70% prawa stanowionego w państwach członkowskich wynika z regulacji unijnych, to konsekwentnie należy uznać, że również znacząca część wydatków publicznych ma swoje źródło w decyzjach podjętych w Brukseli.

Transformacja klimatyczna, cyfryzacja administracji, dostosowanie do nowych norm środowiskowych czy wdrażanie standardów cyberbezpieczeństwa są finansowane głównie przez państwa członkowskie lub podmioty prywatne podlegające regulacjom. Budżet unijny stanowi jedynie uzupełnienie, pokrywające często jedynie niewielką część rzeczywistych kosztów.

Powoduje to dodatkowo narastające zróżnicowanie między państwami. Kraje o silniejszych finansach publicznych mogą pozwolić sobie na większe wsparcie dla przedsiębiorstw i inwestycji w transformację, podczas gdy słabsze gospodarki zmagają się z ograniczeniami budżetowymi. W efekcie wspólny rynek ulega fragmentacji, a tempo

wdrażania prawa unijnego staje się nierówne. Luzowanie zasad pomocy publicznej, choć w krótkim okresie ułatwia finansowanie transformacji, w dłuższej perspektywie pogłębia asymetrię, ponieważ uprzywilejowuje państwa dysponujące większymi zasobami.

Oczekiwania wobec Unii Europejskiej rosną zdecydowanie szybciej niż jej zdolności finansowe. Nawet najlepiej zaprojektowane strategie pozostaną jedynie deklaracjami jeśli UE nie znajdzie nowego modelu finansowania ambitnych celów.

W tej sytuacji nie wystarczy jedynie zwiększyć obecny budżet UE, choć taka decyzja jest niewątpliwie potrzebna. Próba finansowania wszystkich nowych polityk wyłącznie poprzez zwiększanie tradycyjnego budżetu prowadziłyby do niekończących się sporów. Konieczne jest równoległe poszukiwanie nowych modeli finansowania, które wykraczają poza tradycyjną logikę redystrybucji między państwami.

Należy uznać, że przyszła Unia – być może licząca znacznie ponad trzydzieści państw – nie może opierać się wyłącznie na logice redystrybucji między „płatnikami netto” a „beneficjentami netto”. Taki model sprzyja myśleniu w kategoriach rachunku bilansowego, zamiast postrzegania budżetu jako narzędzia realizacji wspólnych celów.

Być może konieczne jest rozdzielenie dwóch porządków finansowych. Z jednej strony powinien pozostać budżet solidarnościowy, służący finansowaniu polityk

redystrybucyjnych – spójności i rolnej – oparty na logice wyrównywania różnic rozwojowych. Z drugiej strony należałoby stworzyć nowy, równoległy system finansowania projektów o znaczeniu strategicznym, który nie byłby uzależniony ani od jednomyślności wszystkich państw, ani od tradycyjnego mechanizmu składek narodowych.

Bez nowego podejścia do finansowania europejskich polityk nawet najbardziej przekonujące raporty i strategie pozostaną katalogiem życzeń. Raport Mario Draghiego wskazał skalę wyzwań w obszarze konkurencyjności, szacując potrzebne nakłady na około 800 miliardów euro rocznie. Jednak nawet ta imponująca kwota dotyczy jedynie wycinka problemów stojących przed Unią.

Reformy są konieczne także w polityce obronnej, w budowie odporności strategicznej, w polityce cyfrowej, energetycznej i klimatycznej, w finansowaniu rozszerzenia oraz odbudowy Ukrainy, w modernizacji rolnictwa, a także w przygotowaniach na przyszłe pandemie czy katastrofy naturalne. Skala wyzwań jest dziś większa niż kiedykolwiek, a oczekiwania wobec Unii rosną zdecydowanie szybciej niż jej zdolności finansowe.

Obszary nowych warstw integracji UE

Odpowiedzi na te wyzwania można poszukiwać w redefinicji procesów integracji europejskiej. Skoro istnieją duże rozbieżności w priorytetach państw członkowskich, narasta potrzeba znalezienia form i podejść umożliwiających radzenie sobie z nowymi wyzwaniami nawet wtedy, gdy tylko część państw jest gotowa się tego podjąć.

Już wcześniej dyskutowano koncepcję tzw. zmiennej geometrii integracji europejskiej, w ramach której część państw mogłaby przyjmować rozwiązania idące dalej, niż możliwe jest to do uzgodnienia w gronie wszystkich członków. Oznaczałoby to, że część krajów korzystałoby z bardziej ambitnych i opartych o ścisłą współpracę mechanizmów integracji, podczas gdy inni pozostawaliby przy dotychczasowym poziomie integracji. Na tak daleko idące rozwiązania zmiennej geometrii nie było dotąd zgody, jednak to właśnie takie podejście stało się przesłanką uwzględnienia w Traktacie z Lizbony mechanizmu tzw. wzmocnionej współpracy.

Zasadniczą zaletą wzmocnionej współpracy jest dynamika, jaką wprowadza ona do procesu integracyjnego. Nie chodzi o wykluczanie kogokolwiek, lecz o umożliwienie rozpoczęcia działań, które z czasem mogą przyciągnąć kolejnych uczestników. Doświadczenie pokazuje, że wiele inicjatyw zróżnicowanych z czasem staje się bardziej powszechnych, gdy zmieniają się uwarunkowania polityczne i gospodarcze.

Mechanizm ten nie jest jednak wolny od ryzyka. Zróżnicowane uczestnictwo może komplikować strukturę instytucjonalną, prowadzić do nakładania się różnych formatów współpracy oraz budzić poczucie marginalizacji wśród państw nieuczestniczących. Finansowanie ograniczone wyłącznie do uczestników może dodatkowo zwiększać złożoność budżetową.

Potencjalne obszary zastosowania w przyszłości tego mechanizmu obejmują współpracę obronną, politykę energetyczną, rozwój infrastruktury krytycznej, inwestycje

w technologii cyfrowe, sztuczną inteligencję czy przemysł półprzewodników. Również w dziedzinie migracji, współpracy sądowej czy niektórych aspektów polityki podatkowej możliwe byłoby rozpoczęcie działań w gronie państw gotowych do głębszej integracji.

Gdy wspólne decyzje stają się coraz trudniejsze do osiągnięcia, integracja europejska może rozwijać się poprzez współpracę tych państw, które są gotowe iść dalej. Zróżnicowane tempo integracji nie musi oznaczać osłabienia Unii – może stać się sposobem na zachowanie jej zdolności do działania.

Nowszym i politycznie doniosłym przykładem jest udział dwudziestu czterech państw w mechanizmie finansowym związanym ze wsparciem Ukrainy. Inicjatywa ta stanowi próbę zastosowania logiki „wzmocnionej współpracy” nie tylko w sprawach technicznych, lecz także w obszarach o znaczeniu strategicznym i geopolitycznym. Choć mechanizm ten nie obciąża wszystkich państw członkowskich, samo przyjęcie decyzji wymagało pełnej jednomyślności. Pokazuje to ograniczenia w wykorzystaniu przepisów dotyczących wzmocnionej współpracy. Wymogi traktatowe oznaczają bowiem, że choć przyjęty mechanizm nie obejmuje wszystkich państw, to jednak wszyscy muszą wyrazić zgodę na jego uruchomienie.

Pokonanie tego ograniczenia oznaczałoby wyjście poza traktaty unijne i zawarcie osobnego porozumienia w danej sprawie tylko pomiędzy zainteresowanymi krajami członkowskimi UE, a nawet poza ramami

UE – tak jak miało to miejsce w przypadku strefy Schengen. W takiej sytuacji wyzwaniem staje się określenie relacji między nowym mechanizmem a instytucjami i instrumentami Unii oraz rozstrzygnięcie kwestii instytucjonalnych i finansowych.

Europa nie może dziś wybierać między jednością a skutecznością – musi znaleźć sposób, by zachować jedno i drugie. Jeśli pełna zgoda wszystkich państw okazuje się niemożliwa, zdolność do działania mogą zapewnić nowe, elastyczne formy współpracy.

Osobny traktat oznaczałby konieczność stworzenia odrębnego zaplecza instytucjonalnego i finansowego. Skoro bowiem taki mechanizm nie obejmuje wszystkich państw członkowskich UE, nie wymaga ani uczestnictwa wszystkich krajów w procesie podejmowania decyzji, ani wspólnego pokrywania kosztów jego funkcjonowania. Jednocześnie zróżnicowane uczestnictwo może komplikować strukturę instytucjonalną, prowadzić do nakładania się różnych formatów współpracy oraz budzić poczucie marginalizacji wśród państw nieuczestniczących.

Strefa euro, obejmująca obecnie dwadzieścia jeden państw, jest przykładem pogłębionej integracji w określonym obszarze bez udziału wszystkich członków. Choć formalnie nie opiera się ona na procedurze wzmocnionej współpracy, odzwierciedla zasadę, że uczestnictwo w niektórych politykach może być zróżnicowane, nie naruszając integralności Unii jako całości.

Wnioski

Unia stoi zatem przed dylematem: jak zachować spójność konstrukcji, zdolność do reagowania na wyzwania i solidarność, nie dopuszczając jednocześnie do paraliżu spowodowanego sprzeciwem mniejszości. Zwłaszcza w sytuacji, gdy pełnoskalowa wojna tocząca się od kilku lat na obrzeżach Unii wymaga zapewnienia bezpieczeństwa zarówno poszczególnych państw, jak i całej wspólnoty.

Blokady decyzyjne mają realne konsekwencje. Opóźniają reformy, osłabiają pozycję negocjacyjną UE na arenie międzynarodowej oraz rodzą frustrację wśród państw gotowych do pogłębiania integracji. W kontekście nasilającej się globalnej konkurencji oraz wyzwań bezpieczeństwa brak szybkich decyzji może stawiać Europę w niekorzystnej sytuacji. Unia stoi więc przed pytaniem, jak zachować inkluzywność i solidarność, nie dopuszczając jednocześnie do paraliżu spowodowanego sprzeciwem mniejszości.

Odpowiedź na te wyzwania może mieć charakter hybrydowy. UE osiągnęła zbyt wiele, by to zaprzepaścić, dlatego wszystkie dotychczasowe formy współpracy powinny być kontynuowane i rozwijane. Jednocześnie sprostanie nowym wyzwaniom może okazać się skuteczniejsze i szybsze, jeśli działania zostaną podjęte w węższym gronie państw europejskich – nie tylko członków UE – które są gotowe działać wspólnie.

Nie musi to oznaczać klasycznego modelu zmiennej geometrii integracji europejskiej ani koncepcji koncentrycznych kręgów integracji. Bardziej adekwatnym podejściem może być tworzenie nowych warstw mechanizmów integracji ponad już istniejącymi strukturami UE. Nie muszą one obejmować wszystkich obecnych

państw członkowskich i mogą włączać także kraje pozostające jeszcze poza Unią.

Najważniejsze, aby państwa uczestniczące w takich inicjatywach były gotowe poszukiwać wspólnej

odpowiedzi na nowe zagrożenia oraz osiągnęły porozumienie w sprawie niezbędnych kroków, mechanizmów współpracy, środków finansowych i ram instytucjonalnych, które pozwolą tym wyzwaniom sprostać. ■

O AUTORZE

dr **Jarosław Pietras** – obecnie związany z Kolegium Europejskim w Brugii, Wilfried Martens Center for European Studies w Brukseli i Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie. Wcześniej pełnił funkcję Dyrektora Generalnego Rady Unii Europejskiej nadzorując takie obszary jak zmiany klimatu, środowisko, transport, telekomunikacja, energia, edukacja, kultura, sektor audiowizualny, młodzież i sport. W latach 1990-2006 zajmował liczne stanowiska w administracji rządowej w Polsce, w tym Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, Sekretarza Stanu ds. Europejskich oraz Szefa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Był również Zastępcą Głównego Negocjatora w sprawie przystąpienia Polski do UE. Doktor nauk ekonomicznych (Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, 1986 r.). Przez wiele lat związany z Wydziałem Nauk Ekonomicznych UW, gdzie wykładał do 2008 roku (kierunek Stosunki Międzynarodowe) oraz z Centrum Europejskim UW. Stypendysta Fundacji Fulbrighta na DUKE University w Karolinie Północnej. Autor licznych publikacji na temat UE i handlu.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Maritex®
ELECTRONIC COMPONENTS



PFR
Polski Fundusz Rozwoju

Łukasiewicz
Sieć Badawcza