

Konrad Szymański: Podstawowe napięcie w Unii Europejskiej jest na linii Północ-Południe

Na Południu bunt polityczny jest ściśle powiązany z problematyką strefy Euro. Wszystkie partie buntu – czy to będzie Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Grecja – mówią jedno: „Strefa Euro nas zdradziła, zostawiła nas z naszymi potężnymi problemami społecznymi zupełnie na lodzie” – mówi Konrad Szymański w rozmowie z Karolem Grabiasem dla „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „UniaEuropejska.pl”.

Karol Grabias (Teologia Polityczna): Po transformacji ustrojowej kluczowym priorytetem dla Polski było włączenie się do struktur euroatlantyckich. Czy dziś jesteśmy takimi samymi euroentuzjastami jak 15 lat temu? Jak dalece sprawdziły się nasze oczekiwania i obawy?

Konrad Szymański (Ministerstwo Spraw

Zagranicznych): Zaczęlbym od tego, że był to bardzo trafny wybór, by odzyskaną wolność możliwie najszybciej przetłumaczyć na instytucjonalną jedność ze światem Zachodu. Obie organizacje – NATO i Unia Europejska – są dla tej euroatlantyckiej jedności absolutnie kluczowe. Z całą pewnością Polska pozostaje jednym z bardziej proeuropejskich krajów w Unii Europejskiej. Prawo i Sprawiedliwość jest częścią tej proeuropejskiej większości. Nie oznacza to jednak, że jesteśmy dziś w tym samym miejscu historycznie i politycznie, co wtedy. 15 lat naszego członkostwa, jak również ostatnie 15 lat dla Unii

Europejskiej, to okres olbrzymich zmian. Niektóre z nich mają niepokojący charakter: mam na myśli różnorakie kryzysy, które są dzisiaj obecne w procesie europejskim. Z polskiego punktu widzenia jednak najważniejsze jest nasze dojrzewanie w członkostwie. Patrząc z tej perspektywy, nasz entuzjazm i treść kampanii referendalnej z 2003 roku wydają się niewystarczające – dziś potrzebujemy dojrzałego członkostwa, nie tylko młodzieńczego entuzjazmu.

Co w takim razie się zmieniło w naszej perspektywie?

Po 15 latach członkostwa nie możemy zatrzymywać się na fantazjowaniu o poplexicie, czy licytowaniu o to, kto bardziej lubi Unię. Straciliśmy zbyt dużo czasu na tak dziecinne dyskusje. Przyszedł czas na to, by zadać sobie pytania: w jaki sposób Unia może realizować nasze interesy? Co w Unii nam się podoba, a co w Unii jest niedoskonałe? Taka dyskusja toczy się w każdym dojrzałym państwie członkowskim, u nas zaś z trudem dochodzimy do tego poziomu konkretności. Opozycja w Polsce chce nas utrzymać w europejskiej niedojrzałości, próbując sprowadzić tę debatę do infantylnego konkursu o to, kto najbardziej Unię lubi. Ostatnie 15 lat pokazało nam w sposób jednoznaczny, że Unia nie eliminuje rozbieżności interesów między państwami członkowskimi i kierunkiem integracji, jak też państw członkowskich między sobą. Natomiast nad procesem integracji stoją poważne pytania o jego przyszłość i o polskie interesy w Unii. Integracja nie zawsze przynosi rozwiązania dobre. Czasami przynosi rozwiązania, które są dla naszego kraju szkodliwe i dyskryminujące, jak w przypadku klimatu i mobilności w transporcie. I o tym trzeba poważnie mówić – nie po to, żeby popadać w histerię, tylko po to, aby wiarygodnie przedstawiać swoje oczekiwania w tej sprawie. W Polsce

wciąż zbyt mało rozmawiamy o tym, jak tymi interesami zarządzać. Kampania europejska powinna być do tego świetną okazją i mam nadzieję, że tak będzie.

Wszyscy pamiętamy kontrowersje wokół podpisania przez Polskę traktatu lizbońskiego reformującego UE. Od czasu jego wejścia w życie minęło niemal 10 lat. Jak przez ten czas zmieniła się UE i jak wpłynęło to na sytuację Polski?

Skala zmian jest kolosalna. Traktat lizboński wchodził w życie w ostatniej fazie euro optymizmu stolic członkowskich. My tego nie dostrzegamy, ponieważ Warszawa nie ma takiej perspektywy czasowej, ale w większości państw członkowskich Zachodniej Europy – także w państwach założycielskich – następuje dzisiaj poważna zmiana. Pojawiają się bardzo poważne dylematy dotyczące tego, jak dalece proces integracji jest sensowny i dobroczynny dla tych krajów. To jest niepokojący trend, ponieważ ma już dość poważną skalę. Czas euro optymizmu, kiedy Europa zupełnie na serio wyobrażała sobie, że będzie pełniła funkcję „miękkiego” imperium, po prostu minął. I to jest pierwsza zmiana. Pamiętam, że na fali tego entuzjazmu przekonywano nas – w Polsce również – że wątpliwości dotyczące systemu podwójnej większości są całkowicie wyssane z palca. Zwolennicy tego rozwiązania mówili, że w Unii bez względu na to, jak wygląda prawo, panuje powszechna kultura konsensusu, że tak czy inaczej, państwa w dobrej wierze po prostu się dogadują. Dzisiaj wiemy, że tak nie jest. Bardzo wiele dolegliwych rozwiązań było przyjętych w drodze głosowań większościowych. Mam tu na myśli choćby niektóre legislacje socjalne czy klimatyczne. I ci, którzy wtedy mówili, że system ważenia głosów

nie ma znaczenia, jakoś od tamtego czasu nie wspomnieli, dlaczego ich diagnozy były tak potwornie nierealistyczne. Myślę, że to jest ważna lekcja realizmu.

Bez wsparcia ludzi takich jak Ty, nie mógłbyś czytać tego artykułu.
Prosimy, kliknij tutaj i przekaz darowiznę w dowolnej wysokości.

Jak system głosowania, który wprowadził Traktat Lizboński, wpływa na sytuację w Unii targanej kryzysami?

Czynnikiem, który w tym kontekście będzie odgrywał bardzo kolosalną rolę jest brexit. Traktat lizboński wprowadził system podejmowania decyzji, który był obliczony na Unię, która się rozszerza i który miał, niejako automatycznie, stabilizować większość decyzyjną w sposób rozproszony – możliwie spłaszczony. Dzisiaj w sytuacji, w której duże państwo członkowskie opuszcza Unię Europejską, ten system przynosi efekt niepożądany: w postaci koncentracji siły głosu, w szczególności koncentracji wokół największych państw. I to stawia bardzo poważne pytanie o reprezentatywność przyszłych decyzji, ponieważ siła blokująca Niemiec i Francji wzrasta z 29% do 33,5% pod kątem populacji. To oznacza bardzo duże zwichnięcie równowagi wewnętrznej – również tej równowagi, którą nam przedstawiano wtedy jako zaletę traktatu lizbońskiego. Wówczas nie przewidziano, że Unia może się zwężyć. I po zwężeniu – w szczególności o tak ludne państwo, jak Wielka Brytania – ten system podejmowania decyzji stwarza bardzo poważne pytanie o równowagę polityczną wewnątrz Unii. Brexit oczywiście przyniesie również pytania czysto polityczne: o równowagę w zakresie bezpieczeństwa i wspólnego rynku. Tym różni się czas, kiedy przyjmowano traktat lizboński, od naszej współczesności. Zdarzyło się

bardzo wiele rzeczy nieoczekiwanych. Stajemy wobec tego przed pytaniem, czy ten traktat będzie dobrze obsługiwał dzisiejszą rzeczywistość Unii Europejskiej.

Kryzys Finansowy w Grecji był dla wielu argumentem koronnym przeciwko wstąpieniu Polski do strefy euro. Joseph Stiglitz wskazał, że utrzymanie strefy euro powinna uwzględniać interesy państw rozwijających się w różnorodnym tempie. Czy wstąpienie, nawet do zreformowanej, strefy euro, leży w naszym interesie?

Zanim przejdziemy do Polski, to myślę, że warto zatrzymać się na kryzysie strefy euro – po to, by zrozumieć kontekst, w którym dzisiaj funkcjonujemy. Kryzys strefy euro unaoczniał nagle sytuację niepożądaną i nieprzewidzianą. Integracja monetarna była zaakceptowana przez państwa członkowskie, ponieważ wszyscy byli przekonani, że przyniesie ona daleko idącą konwergencję makroekonomiczną we wszystkich kluczowych obszarach jak PKB per capita, parytet siły nabywczej i innych czynnikach przekładających się na stabilność finansów publicznych. Żadne z tych oczekiwań się nie spełniło. Wręcz przeciwnie – integracja monetarna przyniosła głęboką dywergencję, zróżnicowanie. Można to łatwo zaobserwować, gdy porównamy Niemcy, Francję i Włochy, czyli państwa statystycznie dość podobne. Obecność tych państw w strefie Euro, zamiast zbliżyć warunki makroekonomiczne, spowodowała ich zróżnicowanie. Tak więc podstawowa obietnica integracji monetarnej nie została spełniona. Powstaje pytanie: dlaczego tak się stało? Jedni będą tłumaczyć to tym, że państwa postępowały nielojalnie względem Paktu Stabilności i Wzrostu. Inni powiedzą, że był to hazard wpisany w podjęcie decyzji, by państwom, które nie miały kultury silnego pieniądza, zaoferować silny pieniądz – a tym samym łatwy kredyt. Przymuszczałnie obie strony

mają bardzo wiele racji. Konsekwencją tego jest to, że do dziś nierozwiązany kryzys strefy euro jest podstawową przeszkodą dla rozwoju procesu integracji.

Czyli impuls dezintegracji przyszedł nie ze strony państw „młodej Unii”, tylko z południa?

W pewnym sensie tak. Podstawowe napięcie w Unii dzisiaj nie polega na chętnie dyskutowanym napięciu Wschód-Zachód. Jest to w istocie napięcie na linii Północ-Południe. To głównie ta oś powoduje, że proces europejski i integracja strefy euro są dzisiaj w klinczu i bardzo trudno jest wyobrazić sobie jak z niego wyjść, ponieważ wszyscy doskonale wiedzą, na czym polegają ich interesy. Ta różnica obejmuje bardzo wiele płaszczyzn: dotyczy interesów instytucjonalnych, czyli tego, kto zarządza strefą euro – czy mają to być instytucje wspólnotowe, czy międzyrządowe – dotyczy obawy ryzyka kolosalnych transferów finansowych między poszczególnymi częściami strefy euro. Dziś jest jasne, w jakim kierunku te transfery będą zmierzać: z Północy na Południe. To powoduje coraz dalej idący kryzys. Na Północy mamy do czynienia z buntem politycznym, który jest napędzany przekonaniem, że nie można doprowadzić do żadnego ryzyka związanego z transferami wewnątrz strefy euro. Na tym polega bunt partii północnych w Finlandii, Szwecji, także w Niemczech i Holandii. Ich wspólnym mianownikiem jest przekonanie: „Ani centa więcej na Południe!”.

Jak wobec tego sytuują się kraje Południa? Co to oznacza dla ewentualnej akcesji Polski?

Na Południu bunt polityczny jest również ściśle powiązany z problematyką strefy Euro. Wszystkie partie buntu – czy to będzie Hiszpania, Portugalia, Włochy czy Grecja – mówią jedno: „Strefa Euro nas zdradziła, zostawiła nas z naszymi potężnymi problemami społecznymi zupełnie na lodzie”. Kraje południa uważają, że jedyne co im zaoferowano, to przeprowadzanie drakońskich cięć i przyjęcie tzw. programów naprawczych. Czyli *de facto* pożyczek, których głównymi, bezpośrednimi beneficjentami były często międzynarodowe instytucje z północy Europy. Taka mieszanka jest wybuchowa. Trudno się dziwić, że niektóre reakcje w krajach południowych są radykalne. Myślę, że to jest podstawowy powód, dla którego Polska nie ma żadnej pilnej potrzeby, by wchodzić do strefy euro. Co nie znaczy, że problemy strefy euro są dla nas neutralne. Polska zachowuje się cały czas niezwykle konstruktywnie, gdy chodzi o wszystkie zamierzenia dotyczące wychodzenia z kryzysu strefy euro. Dbamy przy tym o zabezpieczenie zarówno instytucjonalnej jedności Unii, jak i własnych interesów budżetowych. A jednocześnie dziś nikt nie ma ochoty na budowanie budżetu strefy euro o silnym aspekcie transferowym, ponieważ wiązałoby się to z horrendalnymi kosztami dla podatnika holenderskiego, czy fińskiego. To zupełnie wystarczy, by być spokojnym o to, czy zmiany w strefie euro przyniosą jakieś negatywne konsekwencje dla Polski, jakąś nową prędkość Unii. Nie, nie przyniosą. My się przyjaźnie tym zmianom przyglądamy, nie szukamy w tej dziedzinie żadnego napięcia. Ale ten kontekst sprawia, że nie mamy pilnej potrzeby włączania się do strefy euro. Polska, myśląc o strefie euro, powinna brać pod uwagę swój własny status w tym organizmie, który, jak widać, nie przynosi automatycznego wyrównania potencjału. Więc jeżeli kiedykolwiek ta dyskusja ma na poważnie wrócić, Polska

powinna być bogatsza, żeby być w tej części Europy, która jest uprzywilejowana, a nie w tej, która jest w pozycji niezwykle kłopotliwej.

Kryzys migracyjny odsłonił sprzeciw państw „młodej Unii”, do której należy również Polska, wobec pewnego modelu zarządzania wspólnotą: centralizmu i paternalizmu. Czy możliwe jest, by pogodzić europejski solidaryzm z autonomią polityki poszczególnych rządów?

To prawda, że w szczególności było to widoczne w Warszawie. My, przejmując rządy w 2015 r., za pierwsze nasze zadanie przyjęliśmy powstrzymanie konsekwencji tego szkodliwego politycznie trendu: uwspólnotawiania polityki migracyjnej i azyłowej w tamtych, konkretnych okolicznościach. To nam się udało. Myślę, że odwróciliśmy trend w sposób bardzo poważny, ale wcale nie kosztem solidarności europejskiej, nigdy też nie mieliśmy takiego zamiaru. Od początku mówiliśmy jasno, że nie uważamy kryzysu migracyjnego na południu Europy za cudzy problem. Nie dotykał nas bezpośrednio, ale destabilizował Unię. Nie chcemy przecież, by Unia była podmywana i by kryzys migracyjny przynosił podstawy do egzystencjalnych obaw o przyszłość tej organizacji. Uważam, że bardzo wiarygodnie zakreśliliśmy sfery, w których widzimy możliwość działań solidarnych i wspólnych. To są te dziedziny, które dotyczą ochrony granicy zewnętrznej. Tutaj stało się bardzo wiele. Dwukrotnie wzmocniliśmy mandat Frontexu, ustabilizowaliśmy prawnie funkcjonowanie tej agencji w Warszawie i zapewniliśmy jej warunki rozwojowe, pomimo horrendalnych instytucjonalnych zaniedbań naszych poprzedników. Wzmocniliśmy mandat Frontexu w zakresie współpracy z krajami trzecimi czy polityki powrotowej. W tej dziedzinie zrobiliśmy bardzo

wiele. Jesteśmy otwarci na rozmowę, która dzisiaj jest bardzo zaawansowana, jeśli chodzi o wzmocnienie polityki rozwojowej i inwestycyjnej wobec krajów tranzytu i pochodzenia migracji.

Uważa Pan, że to jedyny właściwy sposób, na realizowanie europejskiej solidarności w dziedzinie migracji?

To jest jedyny sposób na realne rozwiązywanie problemu migracji. To oczywiste, że trzeba odpowiadać na przyczyny, a nie na skutki. Wysłaliśmy nasze misje na bardzo wiele odcinków zewnętrznej granicy Unii poza naszą granicą – Polska sama zarządza przecież drugim co do długości odcinkiem granicy lądowej Unii Europejskiej: na naszej granicy wschodniej. Zakreśliliśmy szerokie pole działań solidarnościowych, do tego działań skutecznych. Te działania przyniosły realny efekt, w przeciwieństwie do nieprzemyślanych pomysłów relokacji, czyli technokratycznego zarządzania tysiącami ludzi w Unii, co przyniosło wyłącznie polityczne napięcia i emocje. Krótko mówiąc: da się pogodzić suwerenność państw, autonomię decyzji, poczucie własnej odpowiedzialności za politykę migracyjną z działaniami solidarnymi, unijnymi i skutecznymi. Tylko do tego potrzeba politycznej wyobraźni. Tej wyobraźni w polityce Unii zabrakło w 2015 roku. Możliwe, że były to działania podejmowane pod wpływem silnych emocji, ale nikogo to jednak nie usprawiedliwia.

Czyli solidaryzm nie musi prowadzić do centralizacji?

Nie, wręcz przeciwnie. W takich dziedzinach, które ściśle wiążą się z bezpieczeństwem, terytorium, porządkiem społecznym, solidaryzm jest możliwy tylko wtedy, gdy państwa będą miały poczucie, że kontrolują tę sytuację i dobrowolnie partycypują w działaniach wspólnych. To również istotne, by rozumieć społeczny punkt widzenia na te procesy. Opinia publiczna musi rozumieć mechanizmy, które wpływają na życie ludzi. Tak nie jest w przypadku nieprzejrzystych, technokratycznych i ponadnarodowych mechanizmów. I tak było w przypadku kwot migracyjnych. Jak wytłumaczyć ludziom, skąd wzięły się te sumy i dlaczego są właśnie takie? Dlaczego jest to siedem tysięcy osób, a nie dwanaście? Myślę, że takie mechanizmy, by nie prowadzić do kolizji, wymagają po stronie parlamentów narodowych pełnej jasności i pełnego poczucia kontroli: granic, polityki migracyjnej i azyłowej. Wówczas możemy zdziałać bardzo wiele. Zupełnie inaczej było w przypadku metod, które chciała zaimplementować Bruksela, a które – jak stado baranów – akceptowały, z mniejszą lub większą satysfakcją, państwa członkowskie: w tym Polska. To bardzo poważny błąd, nie tylko wobec własnych interesów, ale wobec interesów Unii, bo tamtejsza decyzja relokacyjna przyniosła nieproporcjonalne szkody polityczne i zablokowała dyskusję o realnych wysiłkach migracyjnych na wiele miesięcy, w sytuacji, gdy potrzebowaliśmy szybkich odpowiedzi. Był to przykład wyjątkowej ślepoty politycznej.

W maju czekają nas wybory do Parlamentu Europejskiego i wybór nowego przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jakiego scenariusza dla UE i Polski – w kontekście obecnego kryzysu – się Pan spodziewa? Czy czeka nas dalszy proces dezintegracji i podziału UE na „Starą” i „Nową” Unię?

Trzeba zacząć od tego, że teraz, kiedy mija 15 lat naszego członkostwa, że ten podział starą i nową Europę jest całkowicie nieadekwatny i niczego nie wyjaśnia. Kraje, które przystąpiły do Unii po roku 2004 – najczęściej z Europy Środkowej – są jej zasobem i jej najbardziej proeuropejską częścią. To tutaj referenda europejskie są wciąż wygrywane: nie w Holandii, czy Francji, gdzie niektóre referenda dużo wcześniej okazały się fiaskiem. Myślę, że dzisiaj wynik jakiegokolwiek referendum w krajach „starej Unii” byłby jasny. Nasz wzrost gospodarczy i stabilna sytuacja na scenie politycznej jest też niespotykany w bardzo wielu państwach członkowskich. To tu – w Polsce, na Litwie, czy w Chorwacji – kiedy są wybory, Unia nie musi wstrzymać oddechu z pytaniem, co będzie z projektem europejskim. Natomiast, gdy są wybory w Holandii, czy we Francji, tak właśnie się dzieje. Ten strach jest uzasadniony, ponieważ poziom nieufności wobec projektu europejskiego jest tam bezprecedensowo wysoki. Powiedziałbym wręcz, że historycznie najwyższy. Europa Środkowa to część odpowiedzi, a nie problemu Unii Europejskiej. Żaden z europejskich kryzysów nie ma swego źródła w Europie Środkowej.

Czyli obawy dotyczące najbliższych wyborów są nieuzasadnione?

Tego bym nie powiedział. Na pewno te wybory będą o tyle bezprecedensowe, że przyniosą nadzwyczajną zmianę polityczną. Bruksela tego nie lubi i woli znać wyniki wyborów i ich konsekwencje, zanim jeszcze dojdzie do głosowania. Dzisiaj nie jest to oczywiste i przed Parlamentem Europejskim stoi klasyczny dylemat, który znamy z państw członkowskich, a który jest słabo rozumiany w Brukseli. Ten dylemat można sformułować tak: ile konsolidacji w obronie status quo a ile adaptacji do nieoczekiwanych okoliczności? Wybory są

właśnie po to, by przemyśleć sens tego, co się stało, a nie jeszcze bardziej okopywać się w politycznej twierdzy. Politycy unijni muszą odpowiedzieć sobie na pytanie: co robimy nie tak, skoro coraz więcej ludzi – w jednym, drugim i trzecim kraju założycielskim to już 40% populacji – mówi, że ma dosyć tego procesu i Unia Europejska nie realizuje i nie chroni naszych interesów? Konsolidacja wokół statusu quo będzie najgorszym możliwym rozwiązaniem. Unii jest dziś potrzebna rozsądna reforma – tak, by mogła ona przeżyć. Nawet jeżeli dzisiaj udałoby się skonsolidować Parlament Europejski siłami starego porządku, to za pięć lat i tak znowu będą wybory. I co wówczas taka konsolidacja przyniesie? Może doprowadzić do jeszcze większego poziomu konfrontacji po stronie atakujących tę twierdzę. To nie jest rozsądne rozwiązanie.

Co wobec tego proponuje obóz rządzący w Polsce?

PiS zdecydowanie opowiada się za taką reformą Unii, która przywróciłaby jej legitymizację i pokazałaby, że Unia Europejska potrafi odpowiadać na problemy, które się pojawiają w państwach członkowskich. Myślę, że nowy konsensus europejski powinien zostać zbudowany w oparciu o cztery filary. Po pierwsze: większa rola Unii w dziedzinie bezpieczeństwa, oczywiście pod warunkiem spójności z polityką NATO. Nie każdy scenariusz w tej sprawie jest dobry dla nas wszystkich, w tym dla członków Unii. Po drugie: mądra polityka migracyjna z wyłączeniem relokacji. Również na tym polu Unia może pokazać, że robi coś ważnego dla obywateli, lepiej chroniąc nasze granice. Po trzecie: budowanie wspólnego rynku, który jest największym zasobem UE, a który często zostawiany jest na uboczu, lub – co gorsza – atakowany przez siły protekcjonizmu, które są obecne także w partiach nominalnie bardzo proeuropejskich. Czwartym filarem

powinna stać się polityka przemysłowa, o której dopiero zaczynamy w Unii dyskutować. We wszystkich tych obszarach łatwo wyobrazić sobie można nowy konsensus i rozwiązania, które na powrót dałyby państwom członkowskim poczucie komfortu i wsparcia w Unii. By tego dokonać trzeba jednak politycznej wyobraźni i uznania, że Unia jest dziś złożona przynajmniej z trzech obszarów: Północy, Południa i Europy środkowej. W tym trójkącie na równych zasadach rozegra się przyszłość Europy. Bez tego dalej będziemy się szarpali, broniąc naszego stanowiska i projekt integracyjny nie wyjdzie z kryzysu. „Stara Unia” musi pogodzić się z tym, że czasy akcesji bezpowrotnie minęły i jej logika jest naprawdę *passé*. Europa Środkowa nie może dłużej funkcjonować na zasadach krajów „półakcesyjnego”, to nie do przyjęcia nawet dla krajów o wiele mniejszych niż Polska. Nie jesteśmy już w Unii po to, by przyjmować cudze rozwiązania – jesteśmy tu, by tworzyć rozwiązania wspólne. Zanim będziemy celebrować europejską jedność, musimy wspólnie stworzyć jej treść. To jest bardzo istotna różnica, która z punktu widzenia psychologii politycznej wymaga czasu, pewnie więcej niż byśmy chcieli. Ale tu tkwi istota całego problemu.

Rozmawiał Karol Grabias

Współpraca redakcyjna: Szymon Krasuski