

Krzysztof Bosak: Wymyślić Polskę w Europie na nowo

Rzeczywisty koniec europejskiego projektu może być mało spektakularny



Rzeczywisty koniec europejskiego projektu może być mało spektakularny

(Tekst ukazał się w najnowszym numerze "Rzeczy Wspólnych".)

Jeśli chcemy przemyśleć poważnie polską pozycję, to musimy odsunąć na bok zrytualizowany europejski dyskurs. Język debaty europejskiej jest dobrym narzędziem realizacji interesów przez tych, którzy są ich

świadomi, ale słabo sprawdza się w państwach, które muszą dopiero swoje interesy rozpoznać. Pilnie potrzeba nam realistycznej analizy obecnych stosunków w Europie.

Stwierdzenie, że dojrzała polityka państwowa musi polegać na stałym przygotowywaniu się na różne scenariusze rozwoju wydarzeń, to truizm. Mimo to debata publiczna w III RP skoncentrowała się na rozważaniu polskiej polityki tylko w jednym kontekście – relacji z Unią Europejską. Takie zarysowanie naszej obecności w świecie nie było kwestionowane przez żaden obóz polityczny. Euroentuzjastów pochłonęła karuzela unijnych polityk, eurorealiści bez przekonania negocjowali kolejne traktaty, eurosceptycy stawiali retoryczny opór „wszechwładnej Brukseli”. Tak czy inaczej Unia pozostawała czymś oczywistym.

Bo czy możliwe jest, by zniknęła? Trudno sobie wyobrazić dzisiejszą politykę europejską bez administracji w Brukseli i jej kolejnych projektów, bez kalendarza kolejnych narad i szczytów, bez górującego nad prawodawstwem wszystkich państw Trybunału w Luksemburgu, bez eurodyplomacji... A jednak, jeśli nie zadamy sobie pytania o możliwość zniknięcia Unii Europejskiej, to znaczy, że jej obecnego istnienia nie bierzemy do końca serio. Działanie każdego organizmu politycznego wiąże się z powierzoną mu władzą, władza zaś nie jest dobrem, które da się trwale związać w raz ustalonych ramach.

Europa po integracji europejskiej

W zbiorowej wyobraźni od czasu do czasu powraca wizja „rozpadu UE”, dramatycznego procesu destrukcji architektury politycznej wspólnej Europy. Jednak rzeczywisty koniec europejskiego projektu może być mało spektakularny. Sądzę, że najbardziej prawdopodobne jest, że przyjdzie niezauważony i przez dłuższy czas pozostanie nieopisany. Instytucje UE będą trwać, prawo wspólnotowe będzie formalnie obowiązywać, a błękitne flagi powiewać będą przed gmachami w Brukseli. Wyłącznie dla przenikliwych obserwatorów europejskiej polityki stanie się jasne, że Unii już de facto nie ma. Pozostanie po niej polityczna atrapa, mająca wszystkie zewnętrzne cechy UE, być może przez wiele lat utrzymywana w ruchu. Jej polityczna rola będzie jednak już czysto iluzoryczna, jeśli rzeczywista władza skupiona zostanie przez inne ośrodki. Jeśli tak sprawy się potoczą, to ogłoszenie końca UE będzie sprzeczne z interesami nowych organizatorów Europy. Nic bardziej nie sprzyja koncentracji władzy, niż odwrócenie uwagi i podtrzymywanie starych złudzeń.

Takie postawienie sprawy otwiera, jak sądzą, pole do interesującej dyskusji. Przed nami stoi wyzwanie prawidłowego rozpoznania wewnętrznej dynamiki procesów polityki europejskiej. Polska, chcąc działać jak państwo dojrzałe, musi myśleć o swoich priorytetach zarówno „w” Unii Europejskiej, jak i „po” Unii Europejskiej.

Meandry debaty europejskiej

Propozycja przemyślenia sytuacji końca projektu europejskiego może wydawać się prowokacyjna, choć bynajmniej prowokacją nie jest. Nie jesteśmy po prostu przyzwyczajeni do wyrazistego stawiania sprawy, gdy przychodzi do dyskusji o integracji europejskiej. Debata z jednej

strony skrępowana jest ścisłą poprawnością polityczną, z drugiej zaś zbyt często osuwa się w metafory, które więcej zaciemniają, niż wyjaśniają.

Dobrym przykładem jest frazes „Europy wielu prędkości”. Za wyrażeniem tym stoi koncepcja, wedle której szybkość wzajemnej integracji państw UE przekłada się na ich pozycję w Unii i w świecie, a różne tempo pogłębiania integracji ma stawiać pod znakiem zapytania trwałość wspólnoty. I choć kryzys strefy euro pokazał, że niewłaściwe pogłębianie integracji może państwa o w miarę zdrowych finansach publicznych zepchnąć do roli petentów¹, a analiza historii integracji pokazuje, że zawsze postępowała ona nierównomiernie, to nadal straszenie Europą kilku prędkości pozostaje w modzie.

Obok zdradliwych figur retorycznych debata europejska pełna jest fałszywych politycznych dogmatów. Dość wspomnieć wiarę promotorów integracji w „unikalny model europejski”. Istotnie, Europejczycy zaangażowali swe siły i środki w niespotykaną nigdzie w świecie polityczną hybrydę. Jest ona czymś więcej niż organizacją międzynarodową i skutecznie relatywizuje role państw członkowskich. Jednakże mówienie o „modelu” miałyby sens, gdyby owa hybryda posiadała jakąś stałą konsystencję. Tymczasem nowe traktaty regulujące ustrój wewnętrzny Unii Europejskiej przyjmowane były tak często, że trudno tu mówić o jakiegokolwiek trwałości. Demokratyczne państwo, w którym z taką częstotliwością zmieniano by konstytucję, tkwiłoby w permanentnym chaosie. Oficjalne uzasadnienia wyboru takiej metody, którymi przez lata były postulaty „pogłębiania integracji” i „kontynuacji rozszerzenia”, nie zmieniają istoty rzeczy. Zatem ów „unikalny model europejski” to w gruncie rzeczy politycznie

niewydolny kaprys Europejczyków, których w ostatnich dziesięcioleciach po prostu było stać na realizację najbardziej ekstrawaganckich wizji.

Przy okazji ostatniego kryzysu „unikalny model” ujawnił swą dysfunkcyjność. Problemy strefy euro – tego co w europejskim modelu być może najbardziej unikalne! – rozwiązywane są w nieformalnych gremiach, poza ramami traktatów i poprzez tworzone naprędce instytucjonalne protezy. I podczas gdy wielu polityków europejskich niejako rutynowo zastygło z hasłem „Więcej Europy!” na ustach, to w debacie ekonomicznej od dawna górę bierze pogląd, że to właśnie „unikalność modelu” unii walutowej była przyczyną jej obecnych tarapatów.

Przedstawiciele establishmentu zachodniej Europy osiągnęli mistrzostwo w retorycznym maskowaniu problemów. Wielką rolę odgrywają tu zawsze szukający właściwej pozy intelektualiści. Z charakterystyczną megalomanią gotowi są oni redefiniować każde polityczne i prawne pojęcie, a w wynikłych w ten sposób sprzecznościach dostrzec uroki paradoksu. Swoje znaczenie ma tu także charakterystyczny cynizm polityków najsilniejszych narodów, pozwalający im wykonywać zdumiewające szpagaty pomiędzy wzniosłością głoszonych haseł i pragmatyzmem realizowanej agendy. Umiejętna, niepozbawiona polotu gra idealistycznymi hasłami stała się wręcz znakiem rozpoznawczym liderów „piętnastki”.

Jeśli chcemy przemyśleć poważnie polską pozycję, to musimy odsunąć na bok zrytualizowany europejski dyskurs. Język „debaty europejskiej” jest dobrym narzędziem realizacji interesów przez tych, którzy są ich

świadomi, ale słabo sprawdza się w państwach, które muszą dopiero swoje interesy rozpoznać. Pilnie potrzeba nam realistycznej analizy obecnych stosunków w Europie.

Sens istnienia Unii

W potocznym ujęciu sądzi się, że UE zajmuje się wszystkim. Stereotyp ten słusznie oddaje regulacyjny aktywizm Komisji Europejskiej, ale nie ułatwia prawidłowej identyfikacji sensu istnienia UE. Co jest funkcjonalnym rdzeniem projektu europejskiego, bez którego przestanie on realnie istnieć? Aby odwrócić uwagę od istoty rzeczy, padają na to pytanie różne fałszywe odpowiedzi. Od ideologicznych – jak „solidarność europejska”, przez praktyczne – jak „stałe kontynuowanie polityki rozszerzenia”, po bardzo konkretne – „utrzymanie jedności strefy euro”. Ze swoim bogatym dorobkiem różnych polityk i rozbudowaną ponad miarę administracją Unia może też wydać się organizmem bez żadnej wyraźnej misji, zdolnym bez końca modyfikować pełnione funkcje i przyjmowane role.

Jednak wśród wielu reguł funkcjonowania unii i wśród jej rozmaitych instytucji są dwa filary, których wywrócenie oznaczać musiałoby koniec wspólnoty europejskiej. Pierwszym z nich jest jednolity wspólny rynek, a drugim stojąca na jego straży doktryna prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym ze strzegącym go Trybunałem Sprawiedliwości. W tych dwóch obszarach państwa członkowskie skutecznie zrzekły się swoich kompetencji, a UE rzeczywiście wytworzyła nową jakościowo sytuację, która twardo definiuje polityczno-gospodarcze relacje.

Inne polityki unijne, choć często wywołujące wiele szumu i niekończące się debaty, są albo pozbawione istotnego politycznego znaczenia (jak wiele działań z zakresu polityki społecznej), albo szalenie teatralne mimo angażowanych środków (jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa), albo pozbawione niezbędnych narzędzi (jak polityka energetyczna).

Rynek wolny czy jednolity?

Wspólny rynek europejski wydaje się zasadą tak oczywistą, że polscy politycy i publicyści poświęcają mu niewiele uwagi. Jest to zresztą element szerszego problemu ignorancji ekonomicznej polskich elit. Warto zwrócić uwagę, że rynek stworzony w ramach UE jest czymś więcej niż unią celną i strefą wolnego handlu. Ma być on „jednolitym rynkiem” (single market). Tak więc poza przeniesieniem na poziom Unii zadań związanych z prowadzeniem polityki handlowej w politycznej agendzie pojawiło się szereg narzędzi mających na celu ujednoczenie rynku, w celu uczynienia go bardziej konkurencyjnym. A polityka ujednoczenia musi być w istocie jedną z możliwych form regulacji, więc – warto na marginesie to odnotować – idee wolnego rynku i jednolitego rynku nie są bynajmniej tożsame.

Tu docieramy do sedna sprawy, punktu, w którym krzyżują się interesy państw współtworzących Unię i w którym Unia się może skończyć. To w sposobach organizacji przestrzeni gospodarczej, jaką jest jednolity rynek, kryje się odpowiedź na pytanie o kontynuację projektu europejskiego i o opłacalność uczestniczenia w tym projekcie przez Polskę. Pomijając wsparcie, jakie otrzymujemy dzięki funduszom

strukturalnym, które się wkrótce wyczerpią, to właśnie dostęp do ogromnego rynku europejskiego jest postrzegany jako najważniejsza korzyść z naszej obecności w UE. Logicznym jest więc, że dla państwa takiego jak Polska – słabego kapitałowo, ale względnie konkurencyjnego i dość dynamicznie rozwijającego się – sposób uczestniczenia w jednolitym rynku jest najistotniejszą determinantą polityczną.

Skomplikowane reguły gry

Jednolita polityka celna UE i swoboda przepływu osób, kapitału, towarów i usług są najbardziej oczywistymi elementami konstrukcji wspólnego rynku. Jest bardzo mało prawdopodobne, by którekolwiek państwo członkowskie otwarcie podważyło te fundamentalne reguły gry². Są jednak liczące się państwa, jak choćby Francja, które żyją w przekonaniu, że straciły na dużym rozszerzeniu UE na wschód Europy i że przesadne powiększenie jednolitego rynku, szczególnie o państwa, gdzie praca jest tania, podkopuje fundamenty ich dobrobytu. Jest cały szereg narzędzi, którymi takie państwa mogą manipulować, prowadząc do rozmontowania jednolitego rynku de facto, przy jednoczesnym formalnym utrzymaniu status quo.

Już w tej chwili obowiązkowe rygory polityki klimatycznej UE zaczynają generować nieproporcjonalne koszty dla gospodarki Polski względem państw Europy Zachodniej. Pod pretekstem ekologicznym na jednolitym rynku dyskryminowani są producenci energii tworzonej z węgla. Wspólna Polityka Rolna to inny przykład niejednolitych reguł na „jednolitym” rynku – zapowiadane w nowej perspektywie finansowej ujednolicenie wysokości dopłat zostaje odsunięte ad Kalendas Graecas. Kolejnym narzędziem regulującym funkcjonowanie jednolitego rynku,

którego działanie już odczuliśmy, jest zakaz udzielania pomocy publicznej. Sparaliżował on próby restrukturyzacji polskiego przemysłu stoczniowego.

We wspólnotowym arsenale mamy także europejską politykę antymonopolową, postępującą harmonizację prawa, odgórnie wymuszaną liberalizację w różnych dziedzinach³, wreszcie wprowadzenie skonsolidowanej unijnej podstawy opodatkowania⁴ i być może dalszą harmonizację stawek podatkowych. Ponadto rozważa się stworzenie europejskiego nadzoru finansowego, jak refren powracają też pomysły ogólnoeuropejskiej regulacji praw własności intelektualnej.

Dotychczas było standardem, że wszystkie te narzędzia (z pominięciem ideologicznie motywowanej polityki klimatycznej) faktycznie przyczyniały się do budowy wspólnego rynku, na którym obowiązywały względnie równe reguły. Reguły te tworzyła Komisja Europejska, a na ich straży stał Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Nie trudno jednak zauważyć, że postulat „jednolitości” wspólnego rynku stał się podstawą do wygenerowania gigantycznej wręcz liczby szczegółowych regulacji, które wymagają stałego uaktualniania i reinterpretacji. Jedno z istotnych pytań polityki polskiej i polityki europejskiej brzmi: co może odwrócić wektor działania tych regulacji?

Kryzys euro jako punkt zwrotny

Stworzenie strefy euro zaburzyło delikatną i bardzo umowną równowagę, która panowała w ramach jednolitego rynku europejskiego. Nie była to bynajmniej równowaga sił, czy potencjałów,

bo UE od początku tworzyli zawodnicy bardzo różnej wagi. Była to równowaga reguł. Każdy korzystał ze wspólnej przestrzeni gospodarczej w ramach zasad definiowanych przez jeden centralny ośrodek. Oczywiście, elementem tej gry było wpływanie na tworzone zasady, było ich naginanie, czy nawet incydentalne łamanie, niemniej zasady pozostawały zasadami, a gra pozostawała grą.

W Polsce jako aksjomat przyjmuje się, że najważniejsze państwa starej UE są z efektów integracji europejskiej zadowolone i zrobią wszystko, aby ocalić ją w dotychczasowym kształcie. To infantylny pogląd. Niemcy nie mają ochoty dokładać do Unii i żałują utraty marki, która była fundamentem siły i niezależności ich gospodarki. Francuzi uważają, że tracą na wspólnym rynku, zbyt twardej walucie i zakazie stosowania protekcjonizmu. Brytyjczycy czują się samodzielnymi i w większości chętnie by rozluźnili więzy z Europą. Państwa, takie jak Włochy czy Hiszpania, też nie mają powodów do zachwytu – radziły sobie same nie najgorzej i aspirowały do współkierowania UE, a dziś traktowane są jako gracze drugiej kategorii i kandydaci do bankructwa.

Od czasu dużego rozszerzenia w 2004 roku Unia dryfowała w organizacyjnym impasie i w tej sytuacji zastał ją kryzys finansowy. Gdyby kryzys ten polegał wyłącznie na wejściu kilku państw w recesję, nie stanowiłoby to politycznego problemu. Uwidocznili on jednak fundamentalne, konstrukcyjne problemy strefy euro, których nie da się ani przeczekać, ani rozwiązać bez poważnej szkody dla członków. Zarówno silni, jak i słabi członkowie unii walutowej znaleźli się w pułapce. Są od siebie uzależnieni na wzór sytuacji opisanej przez tzw. dylemat więźnia. Zarówno dofinansowywanie Grecji podtrzymujące ją w stanie śmierci klinicznej, jak i próba zawężenia strefy euro, będą wiele kosztowały. Przed Unią stoi pytanie o to, kto ma te koszty

ponieść.

Czas nacjonalizmu gospodarczego

Spory wokół podziału kosztów spowodowanych przez nieusuwalne – jak wszystko na to wskazuje – wady strefy euro ustawiają dyskusję o regulacjach wspólnego rynku w zupełnie nowej perspektywie. Unia monetarna postrzegana jest nie jako projekt wybranych państw członkowskich, ale jako ukoronowanie całej integracji europejskiej. Łamanie reguł gry na wspólnym rynku dla ratowania strefy może więc zostać zaakceptowane.

Pierwsze precedensy mamy już za sobą. Miały miejsce dofinansowania zagrożonych banków przez państwa członkowskie z pominięciem procedury uzyskiwania pozwolenia na pomoc publiczną. Europejski Bank Centralny, mimo traktatowych zakazów finansowania długu publicznego, podjął pośrednie interwencje na rynkach obligacji. Reguły egzekwowania dyscypliny budżetowej stosowane są uznaniowo – należąca do strefy euro Hiszpania nie jest karana, a wobec pozostających poza strefą Węgier zapowiadane są sankcje. Co więcej, nowe finansowe rezerwy mające przywrócić stabilność unii monetarnej tworzy się poza strukturami UE – Europejski Mechanizm Stabilności będzie nową organizacją międzynarodową.

Główny nurt opinii publicznej uznaje, że są to rozwiązania awaryjne, dzięki którym po rozwiązaniu kryzysowych problemów UE wróci na zwykłą ścieżkę gospodarczej współpracy. Rozumowanie to ma jednak przynajmniej dwa słabe punkty. Po pierwsze, niewiele jest przesłanek przekonujących, że zastosowane obecnie narzędzia⁵ rzeczywiście rozwiążą problemy strefy euro. Po drugie, najsilniejsze państwa UE, takie jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania, dość mają

„dobroczynnego” podejścia do integracji europejskiej i zarządzanie Unią na poziomie międzyrządowym odpowiada im bardziej niż uprawianie miękkiego lobbingu w ramach Komisji Europejskiej. A ich społeczeństwa postawione przed wyborem pomiędzy zabezpieczeniem socjalnym a utrzymaniem spójności wspólnego rynku nie będą miały skrupułów, by popychać politycznych liderów do forsowania egoistycznych rozwiązań.

Relatywizacja reguł, czyli prawdziwy koniec Unii

Czas kryzysu finansowego to swoisty poligon doświadczalny, na którym możemy obserwować, jak wypracowane przez kilkadziesiąt lat reguły gry gospodarczej i politycznej są relatywizowane. W czasie gdy państwa naszego regionu zachłysnęły się obecnością w europejskiej wspólnocie, w krajach zachodnich dojrzało zmęczenie. Kryzys pozwolił politykom i wyborcom zacząć to zmęczenie i zniecierpliwienie publicznie wyrażać.

UE nie stała się federacją i wydaje się, że już się nią nigdy nie stanie. Impet integracyjny zrodzony w wyniku II wojny światowej wyczerpał się, a struktury europejskie dotychczas nie wypracowały sobie żadnej czytelnej legitymacji, która umożliwiłaby im przejęcie inicjatywy w procesie federalizacji Europy. Wśród państw natomiast w tej sprawie już niemal na pewno konsensusu nie będzie, sceptycyzm wobec sensu rezygnowania z suwerenności jest bowiem zbyt powszechny.

Dziś proces polityczny wymyka się poza europejskie instytucje. Nie jest też tajemnicą, że są państwa chętne subsydiować swą gospodarkę w ramach jednolitego rynku, co byłoby możliwe, jeśli przepisy o pomocy

publicznej stałyby się martwe, lub przy właściwej manipulacji prawem podatkowym. We Francji otwarcie dyskutuje się o stymulowaniu gospodarki dodatkowymi wydatkami i objęciu importowanych towarów specjalnym „socjalnym” podatkiem.

Moment, w którym regulacje wspólnego rynku zaczną być wykorzystywane przez silnych i bogatszych członków Unii przeciwko słabszym partnerom, będzie faktycznym końcem UE. W Polsce wiele osób ma wrażenie, że z taką sytuacją mamy do czynienia od dawna, co niezbyt odpowiada prawdzie. Dotychczas największe państwa starej Unii dominowały nad polską gospodarką głównie dzięki przewadze kapitałowej. Ich przewaga polegała na napływie inwestycji, na udziale w prywatyzacji, oczywiście również na wygranej konkurencji w wielu branżach ze słabymi czy niezrestrukturyzowanymi polskimi przedsiębiorstwami. To coś innego niż dominacja uzyskiwana poprzez bezpośrednią regulację rynku.

Oczywiście pokusa wykorzystania przychodzących z Brukseli przepisów do wzmocnienia pozycji tej czy innej branży właściwej dla któregoś z państw starej UE zawsze istniała i często na taki lobbing przymykano oko. Scenariusz, który jest prezentowany w tym tekście, to sytuacja bez porównania bardziej poważna. Aby unicestwić dotychczasową logikę gospodarczego funkcjonowania Unii Europejskiej, zredefiniowana będzie musiała zostać rola Trybunału Sprawiedliwości UE. Dotychczas był on hamulcem dla protekcyjnych działań państw europejskich. W nowej sytuacji będzie musiał albo autoryzować korekty polityki gospodarczej, albo uchylać się od orzekania na temat ich zgodności z prawem UE albo też zaprotestować... i zostać

zlekceważonym.

Strategie na złe czasy

Jeśli ewolucja wewnętrznej sytuacji w Unii Europejskiej rzeczywiście przebiegałaby w takim niepożądanym przez Polskę kierunku, powstaje konieczność redefinicji polskiej strategii. Dotychczas Warszawa odgrywała kolejno role prymusa integracji, nieco krnąbrnego nowicjusza próbującego zmanifestować swą asertywność i pozbawionego własnych ambicji partnera „płynącego z głównym nurtem”. Niestety, dla nas główny nurt właśnie przestaje istnieć, projekt pogłębiania integracji stoi pod znakiem zapytania, a każdy z liczących się aktorów zaczął grać na siebie.

Rzeczywiście zły scenariusz dla Polski to taki, w którym Unia ze swoją dotychczasową wewnętrzną logiką konkurencyjnych reguł gry przestaje istnieć, ale pozostają instytucje, prawo wspólnotowe i niezmienna polityczna retoryka. Wszystkie te elementy w rękach silnych graczy mogą stać się narzędziem politycznej opresji. Obecne doświadczenie zarządzania kryzysem pokazuje, że tandem francusko-niemiecki jest zdolny wykorzystywać instytucje UE dla polityki uzgadnianej bilateralnie na poziomie międzyrządowym. Skoro można pogodzić projekty Gazociągu Północnego i Gazociągu Południowego z traktatowym postulatem europejskiej solidarności energetycznej, to czy rewizja reguł wspólnego rynku naprawdę będzie kontrowersyjna?

Polska polityka musi być zatem – jeśli chodzi o wewnętrzne reguły gry – w przemyślany sposób asertywna. Dotychczas polski sprzeciw brzmiał głównie w sprawach politycznych i obyczajowych, podczas gdy

rdzeniem Unii są mechanizmy gospodarcze. W sprawie regulacji dotyczących wspólnego rynku akceptowaliśmy wszystko bez zastrzeżeń, a gdy coś postanowiliśmy wynegocjować (np. zapisy Traktatu Lizbońskiego o solidarności energetycznej), to okazywało się, że są to postanowienia zbyt ogólne i przez to martwe.

Jednak żeby pozwolić sobie na asertywność, to trzeba być państwem niezależnym. Polska obecnie – w strategicznym ujęciu – państwem w pełni niezależnym nie jest. Jesteśmy ciągle uzależnieni od dostaw rosyjskiego gazu i dotychczasowa historia porażek projektów dywersyfikacyjnych nie buduje naszemu państwu poważnego wizerunku. Być może ukończenie gazoportu w Świnoujściu i rozpoczęcie eksploatacji gazu łupkowego zmieni ten stan rzeczy, ale na chwilę obecną fakty pozostają nieubłagane.

W relacjach wewnątrzunijnych niezależnie od tonu wystąpień polskich polityków postrzegani jesteśmy jako petent, ze względu na nasze oczekiwania związane ze środkami strukturalnymi. Możemy wprowadzić argumentować, że „nam się należy” i możemy udawać, że nie ma to związku z bieżącym kształtowaniem polityk organów UE, jednak to przez ten pryzmat jesteśmy w Brukseli postrzegani. Trudno wyobrazić sobie autentycznie asertywną postawę Polski na arenie europejskiej, podczas gdy w kraju każdą większą inwestycję staramy się realizować przy znacznym udziale środków wspólnotowych.

Więcej wolności, mniej jednolitości

Warto też podkreślić, że w pewnym zakresie nasza sytuacja w UE jest analogiczna do zagrożonych bankructwem państw Południa w strefie euro. Tak jak Grecja nie może samowolnie porzucić euro, bo zbyt głęboko jej finanse uzależnione są od wsparcia ze strony państw Północy, tak podobnie Polska nie może w tej chwili rozważać opuszczenia UE, bo jej finanse zbyt głęboko uzależnione są od tego, jak jesteśmy postrzegani przez rynki finansowe.

W liczbach bezwzględnych jesteśmy w pierwszej dziesiątce najbardziej zadłużonych krajów świata⁶ i choć polskie finanse publiczne nie grożą obecnie bankructwem, to odcięcie Polski od dopływu zagranicznego kapitału postawiłoby pod znakiem zapytania naszą zdolność do obsługi długu. Nawet gdyby ze względów strategicznych czy gospodarczych miało sens rozluźnienie naszych więzów z państwami wspólnoty, to nie stać nas obecnie na taką próbę. Musimy prowadzić stabilną i przewidywalną politykę, która nie wywoła paniki u inwestorów finansowych. Oznacza to obecnie bezalternatywne uczestniczenie w europejskim klubie lub daleko idące cięcia wydatków poprzedzające ewentualną secesję.

Nie pozostaje nam więc nic innego, jak próba współkształtowania reguł funkcjonowania wspólnego rynku zgodnie z naszymi interesami. Interesy te w skrócie można by streścić w hasło: „Więcej wolności, mniej jednolitości”. Być może wewnątrzunijny rynek w korzystnej dla nas postaci będzie funkcjonował jeszcze przez całe dziesięciolecia, a być może jego zasady zostaną zrewidowane w kryzysie lub w momencie zawężania czy rozpadu strefy euro. Nikt nie jest w stanie tego przewidzieć. Wiele będzie zależeć od gospodarczej koniunktury. Głębsza recesja może bardzo silnie przebudować architekturę Unii, a

nawet oznaczać jej koniec (w sensie, o jakim wyżej była mowa). Dekada umiarkowanego czy nawet bardzo wolnego rozwoju może z kolei uśpić budzący się nacjonalizm gospodarczy najsilniejszych państw Unii.

Niezależnie od rozwoju wypadków możemy i powinniśmy uczestniczyć w budowaniu koalicji państw spoza strefy euro, które czerpały dotychczas korzyści z istnienia wspólnego rynku i są zainteresowane jego utrzymaniem bez żadnych regulacyjnych rewolucji, bez pogłębiania harmonizacji. Do takich państw na pewno należą Wielka Brytania, zapewne też Dania i Szwecja. Do takiej grupy powinny także należeć państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Przymiarki do regionalnego przywództwa

Polska jest największym i najsilniejszym państwem spośród nowych członków Unii, stąd w naszej debacie powraca koncepcja wzmacniania siły w UE poprzez próbę sprawowania regionalnego przywództwa. Nawiązuje się do idei międzymorza i mówi o polityce neojagiellońskiej. Istotnie, państwo w naszym położeniu, powinno szukać wszelkich możliwych partnerów do wspólnego prezentowania swych postulatów na arenie europejskiej, a partnerzy położeni blisko, mający podobne interesy i podobne doświadczenia historyczne, powinni wydawać się do takiej wspólnej polityki kandydatami wymarzonymi.

Niestety nasze dotychczasowe doświadczenia współpracy regionalnej są nader skromne i niezbyt pozytywne. Klasa polityczna III RP i kierowana przez nią dyplomacja zawsze nieproporcjonalnie bardziej zabiegały o względy Waszyngtonu i Berlina, niż swoich mniejszych regionalnych kuzynów. Wyjątkami były tu zaangażowanie byłego

prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w pomarańczową rewolucję na Ukrainie i prezydentura Lecha Kaczyńskiego, który starał się budować z państwami Europy Środkowo-Wschodniej możliwie bliskie relacje. Te dwa przebłyski strategicznego myślenia nie znalazły jednak kontynuatorów w administracji pod kierownictwem Platformy Obywatelskiej, a relacje z naszymi potencjalnymi przyjaciółmi okazały się bardziej skomplikowane niż chcielibyśmy je widzieć.

Trwałą strukturą organizującą współpracę państw naszego regionu jest Grupa Wyszehradzka. Koordynacja polityki polskiej z Czechami, Słowacją i Węgrami nie odegrała wprawdzie większej roli, ale trudno też przedstawiać ją jako porażkę. W czworokącie tym zawsze musieliśmy się jednak liczyć z niestabilnością słowackiej sceny politycznej, której część aktorów chce budować relacje z Rosją, czy też z czeską predylekcją do Zachodu, bez oglądania się na polskie pośrednictwo. Słowacko-węgierskie napięcia również nie ułatwiały zbliżenia, a obecne położenie Budapesztu w stosunkach europejskich jest dobrym pretekstem dla okazania regionalnej solidarności, ale słabym punktem wyjścia dla jakiegokolwiek politycznej ofensywy.

Gorzej wyglądają nasze doświadczenia z państwami ze wschodu. Przez lata łudziliśmy się, że nasz sukces gospodarczy, przyjazne gesty, wspólne doświadczenia historyczne i położenie geograficzne pozwolą politycznie przyciągać naszych wschodnich sąsiadów. Tymczasem na Litwie, jak się wydaje, górę wzięły narodowe kompleksy i antypolskie uprzedzenia. Stosunki naszych państw są najbardziej napięte od wielu lat. Łotwa i Estonia chętniej współpracują z państwami skandynawskimi, a tę ostatnią połączyło z Finlandią wspólne

uczestnictwo w strefie euro. Mimo wspólnego zagrożenia ze strony Rosji państwa bałtyckie ciążą raczej w kierunku nordyckim, co w pewnym zakresie musi wynikać także z bierności Polski.

Nasze próby oddziaływania na Białoruś zakończyły się zaostrzeniem kursu przez Łukaszenkę, całkowitą kompromitacją niekonsekwentnej polityki UE i strategicznym przesunięciem Białorusi w kierunku Moskwy. Polska prowadzi politykę oddziaływania na społeczeństwo białoruskie, licząc na przyjazne stosunki po upadku reżimu, ale kiedy ta polityka przyniesie efekty, nie sposób określić, a Rosja w tym samym czasie poczyniła wyraźne postępy w przejmowaniu przemysłu zagrożonego w kryzysie sąsiada.

Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie wbrew polskim nadziejom nie okazała się jednoznacznym zwrotem ku Zachodowi, ale typowym dla państw regionu politycznym wstrząsem, który niczego do końca nie rozstrzyga i niczego nie przesądza. Nie zaowocowała wspólnie zrealizowanymi projektami o strategicznym charakterze⁷, choć zakończone negocjacje umowy handlowej z UE i implementacja unijnych regulacji energetycznych dają podstawy do nadziei na przyszłość. Ukraińscy liderzy odrzucili propozycję Putina dołączenia do Unii Eurazjatyckiej, a społeczeństwo ukraińskie popiera ideę integracji kraju z UE.

Niestabilna politycznie pozostaje Bułgaria, która raz to porozumiewa się z Rosją (jak w przypadku Gazociągu Południowego), raz to wykonuje gesty świadczące o woli usamodzielnienia. Potencjalnym partnerem z naszego regionu, z którym nie mamy negatywnych doświadczeń, jest Rumunia. Z krajem tym jeszcze do niedawna rywalizowaliśmy o tytuł

najważniejszego partnera USA w regionie. Niestety, pomysłu bliższej współpracy nikt jak dotychczas nie rozwija, choć obok Czech, Węgier i państw bałtyckich Rumunia wydaje się prowadzić najbardziej podmiotową politykę w regionie.

Mimo zmiany akcentów w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych wiele wskazuje na to, że rozwijanie współpracy regionalnej i energetyczne uniezależnianie się państw postkomunistycznych od Rosji będzie nadal cieszyło się dyplomatycznym wsparciem USA i parasolem ochronnym NATO. Jest to okoliczność, której nie należy lekceważyć i która może pomóc łagodzić wahania wynikające z niestabilności systemów partyjnych we wszystkich nowych demokracjach.

Źródła słabości

Postawienie pytania o przyczyny porażki pomysłów na regionalne przywództwo może dać jakieś wskazówki do budowania pozytywnego programu polskiej polityki. W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, że budowanie jakiegokolwiek partnerstwa możliwe jest w sytuacji przynajmniej dwóch państw posiadających względnie samoświadomą klasę polityczną i względnie sprawną administrację, zdolną konsekwentnie realizować jakąś dalekosiężną wizję polityczną. Tego podstawowego warunku nie spełnia duża część państw Europy Środkowo-Wschodniej, nasze własne państwo zresztą nie jest tu wyjątkiem, czego świadectwem jest mikromania i bierność widoczna w polityce obecnego rządu.

Naszym specyficznym regionalnym problemem są silne kompleksy regionalnych elit. Dobrze ten fenomen opisuje teoria postkolonialna. Politycy (i ich wyborcy), którzy uważają swój region za z natury peryferyjny, nieproporcjonalnie więcej uwagi przywiązywać będą do współpracy z nowym politycznym centrum niż z bliższymi czy dalszymi sąsiadami. Stworzenie regionalnego politycznego centrum w Warszawie napotyka nie tylko na trudności „logistyczne”, ale również – a może przede wszystkim – na bariery mentalne.

Przyczynami naszej niezdolności do sprawowania regionalnego przywództwa, czy choćby zachęcenia państw regionu do koordynowania swoich polityk, jest także nasza realna słabość. Polacy myślą o swoim państwie, patrząc na mapę. Widzą duże terytorium – myślą: duże państwo. Gospodarczo jesteśmy jednak europejskim średniakiem, zbyt biednym, słabym i niezdecydowanym, aby któremukolwiek z sąsiadów widocznie pomagać. Oczywiście i rozmiar, i terytorium, i posiadane przez Polskę bogactwa naturalne, i położenie geograficzne, są atutami, których nie wolno lekceważyć. Trudno też jednak nie zauważyć, że obecna logika budowania hierarchii w zjednoczonej Europie stawia kryterium PKB na pierwszym miejscu. Szczególnie w czasach kryzysu.

Niezbyt atrakcyjnie wygląda nasza oferta obronna. Nasza armia, z wyjątkiem wojsk specjalnych i sił uczestniczących w misjach, jest słabo wyszkolona i dysponuje w dużej mierze przestarzałym uzbrojeniem. Stosunkowo duży budżet wojskowy nie przekłada się na pozycję strategiczną państwa. Nie jesteśmy postrzegani jako partner, który może podnieść czyjekolwiek bezpieczeństwo. Cała polska polityka obronna jest zresztą funkcją polityk NATO i UE, trudno więc się dziwić,

że nasi sąsiedzi również orientują się na Berlin, Paryż i Waszyngton. Pomimo posiadania pewnych aktywów (przemysł zbrojeniowy) nie zdecydowaliśmy się ich wykorzystać politycznie, np. poprzez zaproponowanie wspólnych projektów modernizacyjnych i zbrojeniowych. Warto natomiast docenić pierwsze próby współpracy wojskowej pomiędzy Polską a Ukrainą i powołanie Wyszehradzkiej Grupy Bojowej.

Najważniejszą chyba jednak przyczyną słabości polityki Polski w regionie jest niekonsekwencja polskich elit politycznych, brak zrozumienia regionalnych i europejskich współzależności i popełniane błędy polityczne. Obserwując polską politykę z zewnątrz, trudno jest traktować polskich polityków poważnie. Albo zupełnie nie interesują się polityką potencjalnych mniejszych partnerów, albo też interesują się i liczą na zbyt szybkie zbliżenie i zbyt szybkie efekty. Tymczasem relacje międzynarodowe, współpracę dyplomatyczną, wywiadowczą i obronną, buduje się przez dziesięciolecia. To jest horyzont, w jakim należy definiować cele i spodziewać się efektów. Budowania przywództwa w Europie Środkowo-Wschodniej dotyczy to w stopniu szczególnym, ze względu na liczbę państw, złożoność relacji między nimi i silne kompleksy postkolonialne. Polscy politycy ulegają przesadnej presji ze strony zachodniej opinii publicznej i pozostają mało wrażliwi na to, jak odbierani są w państwach swego bezpośredniego sąsiedztwa.

Strategiczny brak sukcesu

W sąsiednich stolicach z pewnością uważnie analizowane są też porażki polskich projektów. To istotne, bo w naszym kraju często słowa czy gesty mylone są z faktami budującymi twardą architekturę

stosunków politycznych. Warto więc wspomnieć o tym, że mimo wieloletnich debat o dywersyfikacji dostaw gazu, nie potrafiliśmy zbudować rurociągu z Norwegii do Polski, a realizacja unijnego projektu rurociągu Nabucco, dzięki któremu mieliśmy importować niezależnie od Rosji gaz ze wschodu, stoi pod znakiem zapytania.

Brakiem sukcesu wydaje się zainicjowany przez Polskę i Szwecję unijny projekt Partnerstwa Wschodniego. Mimo kilku lat funkcjonowania nie osiągnął (i raczej już nie osiągnie) on rozmiarów umożliwiających rzeczywiste oddziaływanie i nie przyniósł wymiernych politycznie efektów. Spotkał się za to z kontrakcją w postaci rosyjskiej propozycji Partnerstwa dla Modernizacji, która została podjęta przez najsilniejsze państwo UE, Niemcy. Oczywiście Partnerstwo Wschodnie pozostaje ważnym gestem w kierunku wielu państw, które zostały nim objęte. Musimy jednak zdawać sobie sprawę, że w wielu przypadkach Moskwa ofertę unijną przeliczyła i efekty tego projektu są trudno dostrzegalne.

W energetycznej układance naszym strategicznym partnerem miała być Gruzja. Niestety została napadnięta przez Rosję, a protestujący przeciw temu faktowi prezydent zginął pod Smoleńskiem w do dziś niewyjaśnionych rzetelnie okolicznościach. W tym samym czasie Niemcy, uważane w Polsce za naszego „głównego adwokata” w UE, otworzyły omijający Polskę Gazociąg Północny. Sumując fakty, trzeba przyznać, że jako kandydat do regionalnego przywództwa obecnie poza dobrymi chęciami i odrobiną heroizmu (lot prezydenta Lecha Kaczyńskiego do Tbilisi) nie mamy sąsiadom zbyt wiele do zaproponowania.

Przekuć słabość w siłę

Powyższy przegląd możliwych wątków polskiej polityki regionalnej nie wypada optymistycznie. Musimy mieć jednak świadomość, że sytuacja jest dynamiczna, a rzeczywistość polityczna zarówno w Unii Europejskiej, jak i w naszym sąsiedztwie jest plastyczna, kształtowana wolą polityczną najbardziej zręcznych i zdeterminowanych aktorów. Nauka na dotychczasowych błędach może stać się źródłem siły Polski w przyszłości. Obecny rozwój Polski na kredyt, jeśli gospodarka utrzyma konkurencyjność, może być zaczątkiem przyszłego bogactwa.

Myśląc o miejscu Polski na mapie Europy – nie tuż „po kryzysie”, ale np. za pół wieku, musimy zdawać sobie sprawę, że UE może kompletnie zmienić swój charakter. Zachowując swe zewnętrzne formy, może stać się przestrzenią państw w większym stopniu rywalizujących ze sobą, niż – jak dotychczas – współpracujących. Reagować na takie zmiany będzie zdolne tylko państwo silne i niezależne, zdolne do myślenia strategicznego, identyfikowania swoich interesów i do podmiotowych zachowań i budowania opartych na zaufaniu koalicji. Wbrew uproszczonym wizjom i euroentuzjastów, i eurosceptyków, zarówno proces budowania tej siły, jak i uczenia się jej użycia, jest możliwy i konieczny już teraz, w przestrzeni politycznej i geopolitycznej, która nas otacza.

Krzysztof Bosak

