Europa wchodziła w wiek XXI wprowadzając projekt wspólnej waluty oraz poszerzona o państwa Europy Środkowej. Wydawało się, że integracja uzyskała nową skalę i tempo rozwoju. Było to wrażenie tymczasowe. Wielkie ambicje nie zostały wsparte przez adekwatne reformy instytucjonalne, zwłaszcza w sferze fiskalnej, politycznej i demokratycznej.

Później nastąpiła kaskada kryzysów, których zwieńczeniem była decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu UE. Jednocześnie żaden z poważnych kryzysów europejskich nie został systemowo rozwiązany, jedynie tymczasowo ustabilizowano sytuację. Dotyczy to zarówno dysfunkcji w strefie euro, kryzysu migracyjnego, jak również geopolitycznego na wschodnich rubieżach UE.

Ukazuje to słabość politycznego zarządzania w UE. Ponadto, Europę okresu kryzysów charakteryzują istotne zmiany wewnętrzne. Rośnie znaczenie instytucji międzyrządowych i największych państw na czele z Niemcami. Pozycja Berlina jest niekiedy określana jako hegemoniczna, a z pewnością nie jest tak jak wcześniej równoważona przez wpływy Paryża lub instytucje unijne. Instytucje technokratyczne stały się upolitycznione, tj. poddane wpływom ze strony największych państw narodowych. Mogą też być instrumentem presji regulacyjnej lub politycznej na państwa mniejsze, peryferyjne lub kontestujące kierunki zmian zachodzących w UE. Jednocześnie wzrasta asymetryczność polityk europejskich, zwłaszcza tych antykryzysowych. Są one bardziej korzystne dla europejskiego centrum, a mniej dla peryferiów. Przykładem tego zjawiska był sposób rozwiązywania kryzysu wspólnej waluty, w ramach którego podstawowy ciężar dostosowań makroekonomicznych ponosiły najsłabsze, peryferyjne kraje strefy euro[ref]J.E. Stiglitz, *The Euro and its Threat to the Future of Europe*, Allen Lane, London 2016.[/ref].

Europa Środkowa była dotąd ewidentnym beneficjentem integracji europejskiej. Członkostwo w UE zapewniało dostęp do kapitału i inwestycji, a także do swobodnej wymiany gospodarczej na wewnętrznym rynku (*internal market*). Europa Środkowa była beneficjentem unijnej pomocy na projekty infrastrukturalne i poprawiające warunki życia mieszkańców. Dotychczasowe ramy funkcjonowania integracji zapewniały względną autonomię dla władz narodowych i stabilizację geopolityczną. Jednocześnie Europa Środkowa z uwagi na swoje położenie geograficzne mogła odnosić korzyści gospodarcze wynikające z bliskości innego układu ekonomicznego za wschodnimi granicami Unii.

[mc4wp_form id=”84″]

Transformacja ładu regionalnego w Europie zdaje się w coraz większym stopniu podkopywać wszystkie wcześniejsze korzyści. Autonomia polityczna państw mniejszych i peryferyjnych ulega zmniejszeniu, czego wymownym przykładem było przegłosowanie państw Europy Środkowej w kontrowersyjnej sprawie przymusowych kwot relokacji uchodźców (w 2015 roku). Konsekwencją zmiany procesów integracyjnych może być zwiększenie zależności politycznej i ekonomicznej Europy Środkowej od Niemiec, przede wszystkim poprzez wpływ ekonomiczny tego państwa w regionie, ale również za sprawą postępującej integracji w wybranych politykach UE, m.in. klimatycznej, energetycznej, obronnej. Zmieniają się stopniowo zasady organizowania wymiany na rynku wewnętrznym ze szkodą dla konkurencyjności państw Europy Środkowej. Przykładowo dotyczy to presji na harmonizację opodatkowania przedsiębiorstw między państwami członkowskimi lub wyrównywanie płacy pracowników delegowanych z Europy Środkowej do poziomu wynagrodzeń na rynkach Europy Zachodniej. Jednocześnie dotychczasowe mechanizmy rekompensaty najsłabszym państwom i regionom dysfunkcji wynikających z funkcjonowania liberalnego rynku wewnętrznego mogą słabnąć. Dotyczy to zwłaszcza polityki spójności, której środki ograniczy zapewne Brexit, rosnące potrzeby redystrybucyjne w strefie euro i kryzys migracyjny. Dodatkowo zmienia się stopniowo formuła organizacyjna tej polityki, tj. z bezzwrotnych dotacji w ramach odgórnie ustalanych kopert narodowych na fundusze pożyczkowe oferowane na zasadach otwartych konkursów. Tego typu kierunek zmian może okazać się szczególnie niekorzystny dla mniej wpływowych polityczne państw z Europy Środkowej. Ponadto, w wyniku kryzysu migracyjnego i ukraińskiego znacząco obniżyło się bezpieczeństwo w UE, a większość państw Europy Środkowej utraciła wiele spośród wcześniejszych możliwości wymiany gospodarczej z rynkami za wschodnią granicą UE.

W tej sytuacji szczególnym wyzwaniem dla naszego regionu jest dyskusja o przyszłości integracji europejskiej, która została zapoczątkowana na szczycie UE w Bratysławie (2016). Jak się wydaje możemy wyszczególnić kilka scenariuszy proponowanych zmian, przy czym niektóre mogą występować jednocześnie.

Pierwszy scenariusz został nakreślony w Bratysławie i był promowany przez dyplomację niemiecką przy wsparciu francuskim. Zakłada dalsze postępy integracji w wybranych politykach UE, przede wszystkim obronnej, bezpieczeństwa wewnętrznego i migracyjnej. Ważnym celem tego scenariusza jest próba powstrzymania tendencji dezintegracyjnych w UE poprzez zacieśnienie kooperacji w takich obszarach, które zdają się budzić najmniejsze kontrowersje między

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

państwami członkowskimi. Innym celem jest powstrzymanie tendencji do podziału na „Europę dwóch prędkości", w tym między Zachodnią i Wschodnią częścią UE. Skutkiem omawianego scenariusza może być też pogłębienie zależności między poszczególnymi państwami UE oraz dalsze umocnienie wpływów politycznych Niemiec w Europie Środkowej.

Drugi scenariusz oznacza zwiększenie zarządzania międzyrządowego, w tym poprzez zwiększanie kompetencji Rady Europejskiej i Rady UE oraz ograniczenie roli Komisji, co ostatnio proponował Wolfgang Schäuble. Jest to scenariusz wzmocnienia władzy największych państw członkowskich, które mają przewagę w procedurach decyzyjnych UE. Państwa z Europy Środkowej mają w tym scenariuszu ograniczony wpływ polityczny. Chyba, że uzyskają wsparcie w poszczególnych decyzjach innych krajów lub doprowadzą do zmiany reguł decyzyjnych w Radzie UE (co z obecnej perspektywy wydaje się mało prawdopodobne). Jest to scenariusz zgodny z preferencjami niemieckimi, a także może być realizowany łącznie z scenariuszem zmian wypracowanym w Bratysławie.

Trzecim scenariuszem jest ograniczanie władzy instytucji technokratycznych (przede wszystkim Komisji), Trybunału Sprawiedliwości UE, a także zmniejszenie zakresu prawa UE i przekazanie części kompetencji Unii z powrotem do państw członkowskich. Inną propozycją jest zwiększenie roli parlamentów narodowych w polityce unijnej, m.in. poprzez możliwość wetowania inicjatyw ustawodawczych Komisji, co niedawno zaproponował Marszałek polskiego Sejmu. Ograniczanie władzy unijnej technokracji zwiększa rolę instytucji międzyrządowych w polityce unijnej, co zbliża omawiane rozwiązanie do scenariusza drugiego. Z kolei wzmocnienie roli parlamentów narodowych może utrudnić bieżące zarządzanie w UE, a zwłaszcza utrudnić wprowadzanie nowych regulacji i w pewnej mierze hamować dalszy rozwój integracji lub sprawne podejmowanie działań antykryzysowych. Z tych też powodów wspomniane rozwiązanie będzie zapewne ograniczane w dalszych negocjacjach nad przyszłością UE.

Czwarty scenariusz zakłada pogłębienie podziału na część centralną i peryferie UE, czego wyrazem będzie zwiększenie integracji strefy euro lub nieco mniejszej grupy państw Europy Zachodniej. Pozostała grupa państw nie uczestniczyłaby w kolejnych etapach integracji odbywającej się w ramach centrum, choć jednocześnie byłaby zapewne zobowiązana do akceptowania regulacji prawnych wypracowywanych przez to centrum. Omawiany scenariusz jest wspierany przede wszystkim przez polityków francuskich i włoskich. Polskie władze były dotąd konsekwentnie przeciwne takim rozwiązaniom, gdyż groziły one marginalizacją Europy Środkowej.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Jak się wydaje, także niemiecka dyplomacja usiłuje zablokować tego typu pomysły, uznając, że mogą one prowadzić do osłabienia wpływu Berlina w Europie Środkowej.

Piąty scenariusz zakłada tendencję do stopniowego dystansowania się niektórych państw z dalszych postępów integracyjnych, w tym możliwość wyłączenia się z niektórych polityk UE, na przykład ze strefy Schengen i polityki migracyjnej. Może to wynikać z niemożliwości wynegocjowania korzystnych rozwiązań dla mniej wpływowych państw. Jest też w pewnym sensie komplementarne ze scenariuszem czwartym. Zakłada bowiem, że państwa pozostawione w drugim, czyli peryferyjnym kręgu integracyjnym będą skłonne do zmniejszania udziału w politykach unijnych, m.in. dlatego, że ich wpływ polityczny na kształtowanie decyzji centrum ulegnie poważnemu ograniczeniu. W ten sposób dystansowanie się wobec integracji może skutkować pogłębieniem zjawiska „Europy dwóch prędkości". Może też zakończyć się wyjściem niektórych państw z UE, a więc realizowaniem podobnego scenariusza co w przypadku Wielkiej Brytanii.

Państwa grupy wyszehradzkiej stoją więc przed podwójnym wyzwaniem. Z jednej strony powinny znaleźć odpowiedź na dotychczasowe zmiany procesów integracyjnych oraz z drugiej – ustosunkować się do propozycji dalszych zmian w UE. Nie są przy tym zgodne we wszystkich sprawach. O ile Warszawa i Budapeszt apelują o radykalne zmiany w traktatach europejskich zmierzające do ograniczenia władzy unijnej technokracji, zmniejszenia unijnych regulacji i upodmiotowienia narodowych parlamentów w procesach decyzyjnych w UE, o tyle Praga i Bratysława dystansują się od tych postulatów. Odmienna jest też perspektywa poszczególnych państw grupy V4 na rolę Niemiec w integracji europejskiej i samej Europie Środkowej, co determinuje wybór scenariuszy dalszego rozwoju integracji. Dlatego niezbędne jest pogłębienie dyskusji w gronie państw Europy Środkowej o możliwych scenariuszach zmian i konkretnych propozycjach reform instytucjonalnych.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].