Propozycja francusko-niemiecka dotycząca Europejskiego Funduszu Odbudowy – szumnie określanego jako „UE nowej generacji” – wywołała dyskusję o momencie Hamiltonowskim w Unii, który toruje drogę do federacji. Niemniej wyniki lipcowego szczytu UE wskazują na to, że tendencje federalne są silnie mitygowane przez nawrót międzyrządowości. Po raz kolejny okazało się, że ustrój Unii ma postać hybrydową, łączącą wiele elementów. Wcale nie zyskują na znaczeniu instytucje wspólnotowe, takie jak Komisja lub Parlament Europejski. Raczej utwierdza się dominacja Niemiec i Francji i podziały między różnymi grupami państw.

Czynnikiem federacyjnym jest wspólne zaciąganie długu przez państwa członkowskie. Wprawdzie już wcześniej Komisja w imieniu rządów narodowych zaciągała dług na rynkach finansowych, ale teraz zgodzono się na nieznaną wcześniej skalę 750 mld euro. Warto jednak pamiętać, że fundusz odbudowy jest instrumentem jednorazowym, a więc w przyszłości państwa będą musiały wyrazić jednomyślną zgodę na kolejne wspólne pożyczki. Ponadto koncepcja ograniczonego w czasie i skali finansowej funduszu miała blokować stałą instytucję euroobligacji, która w sposób permanentny miała wspierać słabsze państwa strefy euro, a tym samym torować drogę do niechcianej w Niemczech i innych państwach północnych unii transferowej. To wszystko ogranicza możliwości pogłębiania federalizmu fiskalnego w UE.

Kolejnym czynnikiem na tej drodze są podatki europejskie. Nie przez przypadek zwolennikiem ich wprowadzenia jest liberalno-lewicowa część eurodeputowanych, która popiera ideę pogłębiania federacji w Europie. Na lipcowym szczycie rządy narodowe zgodziły się tylko na podatek od plastiku, który nie został poddany recyklingowi. W konkluzjach ze szczytu pojawiły się także informacje o kolejnych podatkach, przygotowywanych przez Komisję, które mogą zostać wprowadzone w przyszłości. Ale taką decyzję będą musiały zatwierdzić jednomyślnie państwa członkowskie. Jeśli więc któryś podatek będzie niekorzystny dla jakiegoś kraju, albo będzie budził zastrzeżenia dotyczące federalizmu – będzie można tę tendencję powstrzymać.

Szczyt Rady Europejskiej potwierdził przywództwo Niemiec i Francji i ich przewagę strategiczną nad pozostałymi państwami członkowskimi. Oba państwa były inicjatorami pomysłu powołania funduszu odbudowy i jego powiązania z wieloletnimi ramami finansowymi. W czasie szczytu Macron i Merkel byli architektami porozumienia i głównymi negocjatorami, niekiedy ważniejszymi, aniżeli szef Rady Europejskiej. Kusili niezadowolonych koncesjami finansowymi, takimi jak rabaty w

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

składce członkowskiej dla tzw. państw oszczędnych. Inni otrzymywali specjalnie dedykowane fundusze, jak w przypadku rezerwy dostosowawczej dotyczącej brexitu, z której skorzysta głównie Irlandia.

Trudno odmówić Paryżowi i Berlinowi spektakularnego zwycięstwa. Niemcy odnotowały pierwszy znaczący sukces u progu swojej prezydencji w UE. Odniosły też korzyści finansowe. Podstawową linią argumentacji na szczycie była potrzeba uwzględnienia efektów pandemii, co miało ograniczyć kryteria historyczne podziału funduszu odbudowy odnoszące się do populacji, PKB na mieszkańca oraz stopy bezrobocia. Chodziło o uwzględnienie tragicznej sytuacji na południu Europy. To dlatego w propozycjach Komisji sprzed szczytu głównymi beneficjentami grantów z tego funduszu były Włochy i Hiszpania, ale dzięki kryteriom historycznym była nią również Polska. Według analizy think tanku Bruegel w czasie szczytu Włochy i Hiszpania pozostały ich największymi beneficjentami, choć w stosunku do wcześniejszych propozycji Komisji wyraźnie straciły. W podobnej sytuacji znalazły się niemal wszystkie inne państwa UE, w największym stopniu Polska (mniej o 11.4 mld euro). Tymczasem zyskały granty Niemcy i Francja, zwłaszcza w ramach tzw. Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (odpowiednio 20.4 oraz 12.4 mld euro).

Trudno mówić o federalizmie w Europie, skoro główny instrument fiskalny UE, jakimi są wieloletnie ramy finansowe zostały zmniejszone w stosunku do poprzedniej siedmiolatki. Zmniejszono w nim również kwoty przeznaczone na politykę spójności i politykę rolną, mierzone w cenach stałych. Wprawdzie te wydatki w najbliższej perspektywie budżetowej będzie kompensował fundusz odbudowy, ale jak wcześniej wspomniano jest to instrument jednorazowy. Obawiam się, że w kolejnych negocjacjach podstawą dla dyskusji będą zmniejszone ramy finansowe przyjęte na ostatnim szczycie. Co więcej, mogą być dodatkowo zredukowane przez konieczność spłaty funduszu odbudowy, który powinien być zwrócony wierzycielom do 2058 roku. Nota bene nie jest wykluczone, że Polska będzie w przyszłości traktowana w tych rozliczeniach już jako płatnik netto, a nie jak dotychczas beneficjent funduszy europejskich. Podsumowując, należy oczekiwać raczej „zwijania się” budżetu wieloletniego UE, a to oznacza ograniczenie dla rozwoju integracji.

Można znaleźć inne przykłady tej samej tendencji. W przeciwieństwie do poprzedniego kryzysu w strefie euro nie wprowadzono nowych instytucji, mających ratować unię walutową. Zamiast tego powołano tymczasowy i jednorazowy fundusz, w dodatku ściśle kontrolowany przez państwa członkowskie. Komisja Europejska przestała być główną instytucją kontrolującą wydatkowanie tego funduszu, a ciężar

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

nadzorowania programów reform wprowadzanych przez państwa otrzymujące pomoc finansową Unii przejmują instytucje międzyrządowe. Najpierw Rada UE będzie decydować większością kwalifikowaną, a gdyby jakieś państwo miało nadal wątpliwości to Rada Europejska, a więc przywódcy i głowy państw, powinni rozstrzygnąć tę kwestię w drodze konsensusu.

Państwa członkowskie będą decydować także w innej sprawie warunkującej otrzymanie funduszy unijnych. Na szczycie przyjęto, że kryterium ich otrzymywania będzie respektowanie praworządności i innych wartości UE wymienionych w artykule 2 TEU. Oba typy warunkowości, tj. ekonomiczna i odnosząca się do wartości, w świetle konkluzji lipcowej Rady Europejskiej wzmocnią rolę międzyrządowości i osłabią znaczenie Komisji i Parlamentu Europejskiego. To utrudnia federalizację. Jednocześnie niesie ryzyko zwiększenia sporów między państwami, zwłaszcza na linii północ – południe i wschód – zachód w UE. Głosowania w Radzie są najczęściej silnie upolitycznione, co oznacza, że obok procedowanej kwestii pojawiają się często inne wątki negocjacyjne, które przy tej okazji mogą być przedmiotem przetargu politycznego. Będzie to dyskomfortowa sytuacja dla każdego rządu zabiegającego o uruchomienie funduszy. Pozostałe państwa będą nie tylko ingerować w wewnętrzne reformy, które mogą nie być kompetencją UE, ale również wywierać presję na jak najbardziej korzystne dla nich załatwienie innych spraw negocjowanych w Brukseli. Sposobem zarządzania kolejnymi europejskimi kryzysami nie jest konsekwentna federalizacja. Trudno zwłaszcza dostrzec takie postępy integracji w sferze demokratycznej. Zwiększa się natomiast władza Paryża i Berlina, które wykorzystują instrumenty finansowe i prawne UE do oddziaływania na inne państwa. Ponadto, widać rosnący braku zaufania między państwami członkowskimi, jak również do instytucji wspólnotowych. Skutkuje to skłonnością do „ręcznego sterowania” działaniami antykryzysowymi w instytucjach międzyrządowych, co nie tylko ogranicza efektywność Unii, ale może być źródłem kolejnych konfliktów między jej członkami.

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