

Danuta Hübner

Przewodnicząca Komisji Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski

Przyszłość Europy w kontekście 5 scenariuszy zaprezentowanych przez Komisję Europejską, ze szczególnym uwzględnieniem miejsca Polski w Europie

*„Z Macronem wbrew eurosceptykom? Debata o przyszłości Unii Europejskiej”
Konferencja organizowana przez Instytut Spraw Publicznych
26 maja 2017, Warszawa*

Najważniejsze dziś pytanie w debacie o przyszłości Unii to pytanie o to, czy Europa jest przygotowana na stawienie czoła wyzwaniom przyszłości. Zbyt często nastawiamy się na szukanie rozwiązań dla problemów, które należą już do wyzwań przeszłości. Zbyt często stanowimy prawo, które zajmuje się okrzepłymi już procesami i na ogół wprowadza ograniczenia, a nie tworzy ram ułatwiających rozwój.

Moja odpowiedź na to wyjściowe pytanie, której, myślę, nie można zarzucić nadmiernego optymizmu i która, jak sądzę, odzwierciedla stan rzeczy brzmi - pracujemy nad tym.

Zupełnie świadomie używam pierwszej osoby liczby mnogiej, bo jestem przekonana, że tym razem mamy szansę na wspólny wysiłek w budowaniu Europy przyszłości. Nigdy w Europie nie toczyło się tyle debat, ile przyniosły ostatnie lata. Nigdy nie mieliśmy w Europie tak wysokiego poziomu dojrzałości europejskiej wśród ludzi. Zarówno zjawiska kryzysowe, w sferze gospodarczej, finansowej, migracja, Brexit, referenda, wybory, nie tylko we Francji, ale także w Królestwie Niderlandów i Austrii, jak i procesy polityczne w niektórych państwach Europy Środkowej, bezprecedensowe wyzwanie transatlantyckie - wszystkie te procesy sprawiły, że jako obywatele stawiamy sobie pytanie, jakiej Europy potrzebujemy. Populizm ostatnich lat sprawił, że wielu z nas mogło zgubić Europę. Takie ryzyko narasta w Polsce. Nie bez udziału polityków, którzy, jak wczoraj w Sejmie Pani Premier, swoim wrogim wobec Europy wystąpieniem, budzącym strach i nienawiść, podejmują wysiłek odcięcia nas, jako obywateli od Europy.

Integrująca się Europa była zawsze odpowiedzią na popyt na nią. Nie powstawała, jako rezultat akademickich utopii. Od początku była procesem ciągłej zmiany. Także dzisiaj potrzebuje dalszych zmian. Bo zmienił się świat, bo wielką ewolucję przeszły w minionych latach nasze potrzeby, potrzeby

każdego z nas i potrzeby społeczności, w których funkcjonujemy. To, że nie zadowala nas status quo, nie oznacza kryzysu. Kryzysem będzie brak zdolności do zmiany, brak spójności i woli politycznej, ryzyko przegapienia momentu wielkiej obywatelskiej legitymizacji dalszych głębokich reform. Ja odczytuję dzisiejszy stan europejskiej świadomości naszych obywateli, jako stan obywatelskiej legitymizacji dla pogłębiania integracji europejskiej.

Mamy za sobą wiele lat bezprecedensowych reform, zmian we wszystkich obszarach funkcjonowania zintegrowanej Europy. Wiele z tych zmian wymaga kontynuacji. Wiele projektów jest po prostu niedokończonych. Mamy spolaryzowane społeczeństwo, tendencje nacjonalistyczne powróciły i gdzieś mają się za dobrze. Niegodziwe i uwłaczające obywatelom metody uprawiania polityki nie znikają także z europejskiego krajobrazu. Nie udało się nam z sukcesem odpowiedzieć na narracje ksenofobów, narodowców, anty Europejczyków. Złość obywateli jest często uzasadniona.

Trwa na poziomie państw członkowskich proces erozji pro-europejskiego myślenia i działania. Polska jest niestety coraz wyraźniejszym przykładem tych tendencji. Mamy do czynienia z bezprecedensową ilością procedur nieprzestrzegania prawa europejskiego. Przez dziesiątki lat wartości i pryncypia europejskie, fundament wspólnoty wydawały się wyryte w skale. Dzisiaj są przedmiotem dyskusji, kwestionowania, a istnienie wolnych wyborów i demokratycznych instytucji nie jest gwarantem demokracji. Ale są i dobre wiadomości, o których warto wspomnieć. W ostatnich miesiącach, a właściwie od referendum brytyjskiego, wzrosło poparcie obywateli dla integracji europejskiej. Prezydent Macron wygrał wybory pod europejską flagą. Poprawiła się istotnie sytuacja gospodarcza, zmniejszyło się bezrobocie, rośnie prawdopodobieństwo wyjścia z niekonwencjonalnej polityki monetarnej EBC. Gospodarka w strefie euro ma się zdecydowanie lepiej.

Dokąd pójdziemy w nadchodzących latach? Nie twierdzę, że już nie ma ryzyka. Polityczne zapotrzebowanie może zawrócić Europę w stronę przeszłości. Są w Europie politycy, którzy z wielką chęcią cofnęliby zegar integracji. Zgadza się tylko, co do potrzeby dalszych zmian. Kiedy pada pytanie, jakimi ścieżkami podążać, zaczynają się różnice. Poglądów dotyczących przyszłości jest dużo. Myślę, że zróżnicowanie recept na przyszłość jest znacznie powyżej średniej historycznej. Zarówno w sensie celu, jak i sposobu zrealizowania go. Myślę też, że jesteśmy powyżej średniej historycznej w odniesieniu do odczucia pilności zmian, jak i powszechności takiego odczucia. To dobrze wróży. Jest szansa na debatę, na wciągnięcie w nią społeczeństwa obywatelskiego.

Co się w Europie nie przydarzy? Pewnie odpowiedzi będą różne. Ja myślę, że nie grozi nam ryzyko implozji ani renacjonalizacji Europy. Wierzę również, iż

nie będzie żadnej znaczącej repatriacji europejskich kompetencji na poziom narodowy. Nadal będziemy świadkami spotkań grup państw członkowskich, ale nie sądzę, by przerodziły się one w ruchy wyłączające innych. Europa wielu prędkości pozostanie prawnie otwartym procesem. Polityczne konsekwencje tego zjawiska będą jednak rosły w siłę. Stąd zadaniem nas wszystkich, którzy czują się współodpowiedzialni za Europę, jest uświadamianie obywatelom, że marginalizowanie ich udziału w procesie integracji jest odpowiedzialnością wybieranych przez nich przywódców.

Biała Księga Komisji Europejskiej pokazuje różne ścieżki, którymi możemy podążać inwestując w przyszłość Europy. Niektóre z nich wyglądają jak możliwości, ale niekoniecznie jak opcje kwalifikujące się do wybrania. Wszystko, co oznacza utrzymanie status quo jest w dzisiejszym świecie w rzeczywistości marszem wstecz. Mieliśmy takie, na szczęście krótkie, okresy w historii integracji europejskiej, kiedy najniższy z możliwych wspólny mianownik wyznaczał decyzje. Na szczęście nie zadziałał w przypadku rozszerzenia 2004. Nie byłoby go. Mieliśmy okresy połowicznych decyzji podejmowanych zbyt późno, pod presją zdarzeń. Nie stać na to Europy dzisiaj. Świat nie będzie na nas czekał. Jednoczesne podążanie z tą samą prędkością w pogłębianiu integracji jest nierealne z uwagi na raczej zróżnicowany apetyt na integrację. Polski rząd już zaanonsował gotowość wetowania decyzji europejskich. Wiarygodność brytyjskiego weta w sprawie budżetu podbudowana była pozycją płatnika netto. Jako największy beneficjent rząd Polski pewnie powinien sięgać po inne metody oddziaływania na proces decyzyjny.

Zniszczenie, czy choćby osłabienie kluczowych instytucji wspólnotowych, na co niektórzy liderzy polityczni mają wyraźną ochotę, może być tylko traktowane, jako ćwiczenie abstrakcyjne. Byłoby strzelaniem we własne stopy. Również na rozwiązania w pełni federalne nie ma obecnie politycznego apetytu, mimo iż rozwiązania szczegółowe idą w tym kierunku.

Toczy się fałszywy z gruntu spór między tymi, którzy mówią "albo wizja albo pragmatyzm" i tymi, którzy sugerują, iż dobre decyzje pragmatyczne wymagają wizji. Myślę, że ci pierwsi po prostu nie mają wizji, a to wydaje mi się dla Europy ryzykowne.

Na pewno nadal będziemy inwestować w efektywność europejskich działań, funkcjonowania instytucji, podejmowania decyzji, stanowienia i wdrażania prawa. Na pewno potrzebne są pragmatyczne i coraz bardziej skuteczne działania na poziomie polityk europejskich i narodowych w obszarach takich, jak gospodarka, wyzwania społeczne, migracja i szeroko rozumiane bezpieczeństwo. To są procesy długookresowe, które wymagają wszechstronnego podejścia do polityki, współdziałania różnych poziomów

zarządzania, ale i świadomości, iż coraz więcej skutecznych i dobrych rozwiązań nie da się uruchomić bez decydującego udziału Europy.

Myślę, że zapowiedziane na ten rok szczegółowe propozycje Komisji, wypełniające treścią Białą Księgę, złożą się w sumie na potrzebny nam pakiet działań. Pierwsze dwa - Europa społeczna oraz Europa, która sprawia, iż globalizacja pracuje dla nas - już są przedmiotem debaty. Ale jestem przekonana, że chodzi o więcej niż ambitny pakiet reform. Myślę, że wyzwanie jest bardziej fundamentalne. Właściwie dzwony biją na alarm już od dłuższego czasu. Nie możemy udawać, że nie widzimy wspomnianych powyżej zagrożeń dla spójności politycznej, zagrożeń podważających fundamenty integracji, tradycyjnego pojmowania suwerenności ekonomicznej i politycznej. Musimy inwestować w uczynienie z Europy funkcjonującej demokracji. W zwiększenie odporności Europy na zagrożenia dla jej wartości. Widoczne podważanie wartości europejskich wynika z niechęci klasy politycznej do zaakceptowania faktu, że integracja europejska jest zjawiskiem politycznym. Stąd ten krzyk Pani Premier.

Nasza siła, jako Europy wspólnej nie wynika tylko z geografii. Stworzyliśmy system instytucji, których trwałość nie zależy od ideologicznej większości w Radzie czy Parlamencie. Te większości nie mogą mieć wpływu na wspólne wartości. Dlatego obrona tych wartości jest tak ważna. I dlatego instytucje europejskie są tak ważne.

Jest oczywiste, że to, jak społeczeństwa europejskie funkcjonują, jakie są ich troski i potrzeby, ich dostęp do informacji, ich oczekiwania wobec Europy, to wszystko bardzo się zmieniło. Na pewno instytucje europejskie pozostały daleko w tyle z ich zdolnością reakcji na te zmiany. Są przestarzałe, nawet powiedziałabym, wyglądają proestablishmentowo. Maja trudne zadanie. Muszą bronić fundamentalnych wartości i jednocześnie bardzo się zmienić w sposobie działania, reagowania, zaspokajania potrzeb. Widzimy rosnący popyt na bardziej partycypacyjny system podejmowania decyzji. Myślę, że to był błąd, że Komisja Europejska nie zreformowała szybko Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Za mało zrobiliśmy, by wykorzystać technologie informatyczne dla uczynienia procesu decyzyjnego w Unii bardziej przejrzystym i interaktywnym. Dużo mówiliśmy o deliberowanej demokracji, ale nie zainwestowaliśmy w deliberowane mechanizmy.

W nadchodzącym okresie będzie wiele takich momentów, kiedy będą podejmowane decyzje o tym, w jaki sposób, na podstawie, jakiej metody zarządzania Europą będziemy wspólnie inwestować w przyszłość Europy. Warto, więc zapytać, czy międzyrządowość ma sens, czy jest opcją do wzięcia pod uwagę czy jedyną odpowiedzialną ścieżką postępu jest udemokratyzowana metoda wspólnotowa. W moim przekonaniu zdecydowanie nie wolno nam stawiać na międzyrządową koordynację, jako

sposobu na Europę, której dzisiaj potrzebujemy. To nie znaczy, że tego szaleństwa nie widać tu i tam. Nazywam to szaleństwem, bo czasy, w jakich żyjemy i problemy, jakim musimy stawić czoła, wymagają coraz częściej sięgania po europejskie rozwiązania. We wszystkich niemal obszarach naszego życia. Ostatnie lata obnażyły bezlitośnie i, mam nadzieję, ostatecznie międzyrządowość. Co nie oznacza, że nadal nie będziemy świadkami nawoływań do odebrania Brukseli kontroli, cokolwiek to oznacza. Do powiedzenia Brukseli stop. Cokolwiek to oznacza. Będziemy nadal, jako obywatele narażeni na wysłuchiwanie kłamstw i fałszywych obietnic. Logika międzyrządowości przy braku spójności politycznej sprawi, że nabierze rozpędu Europa elastyczna, wieloprędkościowa. Tylko Europa oparta na metodzie wspólnotowej, zakorzeniona w traktatach może sobie z tymi nowymi wyzwaniem poradzić i zamienić je w siłę integracji. Taki krzyk, jak ten wczoraj w Sejmie, będzie jedynie wzmacniał uzasadnienie dla Europy zróżnicowanej prędkości.

W rzeczywistości, od traktatu z Amsterdamu, Europa zróżnicowanej prędkości integracji jest faktem. Nie jest jasne, dlaczego niektórzy politycy tego do tej pory nie dostrzegli. Traktaty europejskie pozostawiają sporo miejsca na narodowe preferencje i potrzeby bez ryzyka dla wspólnego europejskiego interesu. Wielu z nas wierzy, że tę opcję należy dalej rozwijać, unikając ryzyka, iż ci z mniejszym apetytem integracyjnym spowolnią proces integracji. Historia pokazuje, iż selektywny ruch do przodu może się odbywać w ramach traktatów bądź poza nimi. Ci z nas, którzy ufają traktatom widzą to, jako lepsze rozwiązanie. Być może warto zainwestować w lepsze ramy prawne dla Europy dwóch prędkości opartej na wspólnej walucie, jako linii podziału. Stosowne niezbędne zabezpieczenia dotyczące spójności polityk, integralności rynku wewnętrznego, niedyskryminacji, ochrony finansowej dla tych czasowo poza strefą euro powinny być w gestii Komisji Europejskiej. Będą one tym bardziej potrzebne po Brexicie, który zdecydowanie osłabi grupę krajów bez wspólnej walut. Mam świadomość, że mówię o tym w państwie członkowskim Unii, w którym Rząd twierdzi, iż strefa euro jest w głębokim kryzysie i w interesie polskich obywateli jest trzymanie się, jak mówi rzecznik Rządu, złotówki. To mnie martwi.

Jesteśmy w okresie oczekiwania na propozycje Komisji Europejskiej dotyczące reformy Unii Gospodarczo - Walutowej. Czy też, jak niektórzy wolą, Ekonomiczno - Monetarnej (EMU). To ciągle obszar walki idei. W tym kontekście powraca w debatach kwestia zróżnicowania poglądów i podejścia między Francją a Niemcami. Te różnice istniały od zarania istnienia strefy euro i doczekały się obfitej literatury krytycznej. Przypomina, żeby nie powiedzieć - wypomina - się Francji lansowanie rozważania reguł fiskalnych oraz większą rolę dyskrejonalnych procedur w odróżnieniu od Niemiec, które opowiadają się za przywiązaniem do ścisłego przestrzegania

reguł, w szczególności fiskalnych. Francuzi wolą zarządzać kryzysem. Niemcy raczej skupiają się na poszukiwaniu sposobów na zapobieganie kryzysom. Niemcy opowiadają się przeciwko klauzuli finansowania ratunkowego, euro obligacjom czy uwspólnotowieniu gwarancji. Francja skłania się ku realizacji koncepcji euro obligacji. Wydaje się również, iż Francuzom można by przypisać relatywnie mniejszą skłonność do reform strukturalnych w czasie kryzysu, gdyż zwiększa to poczucie niepewności. Niemcy raczej skłaniają się do tezy, iż jeśli nie przeprowadzi się reform w czasie kryzysu, nigdy się ich nie przeprowadzi.

Ale nie chodzi tylko o różnice między Francją i Niemcami. W krajach bałtyckich, w Finlandii widać inne, bardziej liberalne myślenie. Również hiszpański rząd opublikował swoją refleksję nad Białą Księgą. Priorytetem dla rządu Hiszpanii jest dokończenie Unii Bankowej, wspólny budżet EMU, lepsza równowaga między odpowiedzialnością budżetową i solidarnością budżetową, przestrzeganie paktu stabilności i wzrostu, utworzenie instytucji europejskiego ministra finansów, wspólne obligacje europejskie i częściowe uwspólnotowienie długu.

Myślę, że ostateczna ścieżka dalszych reform EMU będzie kombinacją bardziej zróżnicowanego myślenia niż tylko kompromis francusko-niemiecki. Nie wydaje mi się, że dokonamy wyboru jednej kultury czy ideologii ekonomicznej, w której będzie funkcjonowała strefa euro. Musimy w tej debacie, którą już wkrótce zacznie dokument Komisji, otworzyć się bardziej na wspólne zrozumienie wyzwań i zidentyfikować mechanizmy, które mogą funkcjonować w obu logikach ekonomicznych. Ważne w tym kontekście może się okazać lipcowe wspólne spotkanie obu rządów, francuskiego i niemieckiego.

W czasie ostatniego spotkania "Merkel - Macron" usłyszeliśmy po raz pierwszy od wielu lat, iż Unia Europejska nie powinna obawiać się zmiany traktatów w czasach, gdy tak wiele zmienia się na świecie. Ale najpierw musimy przemyśleć, co chcemy zmienić. Zmiana traktatów musi przestać być tabo. Musimy przekonać obywateli, że zmiana traktatu jest naturalną i niezbędną konsekwencją zmian w otaczającym nas świecie, jest potrzebą dostosowania się do tych zmian, by zmniejszać ryzyka i lepiej wykorzystywać możliwości.

Wracając do reformy strefy euro, wydaje się, że Niemcy będą musiały złagodzić swój opór wobec dokończenia prac nad trzecim filarem Unii Bankowej. Dokończenie tego projektu, dziś w zamrażarce, nie będzie proste. Jest jednak konieczne dla realnego zerwania więzi między publicznymi finansami i sektorem bankowym. Oprócz znaków zapytania dotyczących europejskiego systemu zabezpieczenia depozytów (EDIS) mamy także

problem zabezpieczeniem fiskalnym dla Funduszu restrukturyzacyjnego (SRF). Jest bardzo mało prawdopodobne, by jakiegokolwiek decyzje w tych obszarach zapadły przed wyborami w Niemczech. Potrzebna będzie zgoda państw członkowskich strefy euro na utworzenie na bazie europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego (ESM) Europejskiego Funduszu Monetarnego połączonego z wprowadzeniem mechanizmu automatycznej restrukturyzacji długu i programem naprawy narzucanym każdemu członkowi EMU, który będzie potrzebował pomocy. Dyskusje na ten temat toczą się od dawna.

Od początku wywołanych kryzysem finansowym reform w obszarze wspólnej waluty wykorzystywany jest, jako mechanizm blokujący reformy argument pokusy nadużycia czy braku podstawy prawnej dla trudnych reform. Dlatego jest tak ważne, by oczekiwana propozycji Komisji ułatwiła porozumienie między Francją i Niemcami. Szczególnie oczekiwany jest w tym kontekście pomysł na bezpieczne aktywa strefy euro (eurozone safe assets), które mogłyby być kompromisowym instrumentem pomiędzy euro obligacjami a sekurytyzacją istniejących obligacji państwowych. Czy Komisja sięgnie do pomysłu budżetu strefy euro czy raczej skupi się tylko na zaproponowaniu funduszu stabilizacji, który nie będzie permanentnym transferem budżetowym, ale czymś na kształt systemu ubezpieczenia, uzupełniającym narodowe budżety w przypadku asymetrycznych szoków ekonomicznych. Wydaje się, że to ostatnie rozwiązanie jest bardziej prawdopodobne. Mam także nadzieję, że Komisja zdecydowanie zapowie dokończenie Unii Bankowej i stworzenie ambitnej unii kapitałowej.

Inna sprawą, którą francusko-niemiecka współpraca może z sukcesem przyspieszyć, jeśli chodzi o reformy Unii, jest kwestia europejskiej unii obronnej. Wszyscy pamiętamy, iż nie był to obszar europejskiej współpracy bez kontrowersji w przeszłości. Francja pewnie pamięta odmowę Niemiec w 2011 r udziału w brytyjsko- francuskim przedsięwzięciu w Libii, chociaż operacja była uznana przez ONZ. Jest również kilka otwartych sporów w kwestii współpracy przemysłu obronnego obu krajów. Wyjście Wielkiej Brytanii i wypowiedzi Prezydenta Trumpa powinny jednak ułatwić postęp w tej dziedzinie. Europa go potrzebuje.

Wiele wskazuje na to, iż będziemy reformować Unię w okresie zmagania się z dwoma dodatkowymi wyzwaniami. Mam na myśli proces opuszczania Unii przez znaczące państwo członkowskie oraz wyzwanie transatlantyckie. Niektórzy powtarzają z przekonaniem, iż Brexit jest dla Unii Europejskiej szansą na wykorzystanie tego momentu dla wprowadzenia reform. Z pewnością warto w tym kontekście powiedzieć z całą mocą, że mniej wpływowe CITY nie wzmocni automatycznie Unii Ekonomicznej i Monetarniej. Ale zmiany musimy wprowadzać bez względu na to, czy Brytyjczycy są w Unii czy ich nie ma. Zaczęliśmy integrację europejską bez Wielkiej Brytanii i bez Wielkiej Brytanii będziemy ją kontynuować. Na co warto zwrócić uwagę, to

rzadko spotykana jedność, jaka towarzyszy spotkaniom i decyzjom państw członkowskich Unii w kontekście Brexitu. Jeśli miałyby trochę potrwać, to warto ją dla trudnych reform, szczególnie strefy euro, wykorzystać.

Wyzwanie transatlantyckie ma nieco inny charakter. Nigdy nie mieliśmy, jako partnera po drugiej stronie Atlantyku Prezydenta, którego cieszyłyby momenty słabości Unii. Który wyrażałby zadowolenie z perspektywy dezintegracji Europy. Powstaje pytanie, czy aby na pewno dzielimy te same wartości i czy możemy liczyć na europejsko-amerykańskie globalne przywództwo w sferze handlu międzynarodowego. Ale to historia na oddzielne spotkanie.