

NR 18

IZ Policy Papers

Instytut Zachodni
West-Institut
Institute for Western Affairs



Przemiany Unii Europejskiej Rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich Trzy scenariusze

Krzysztof Malinowski

przy współpracy

Michała Nowosielskiego

Marcina Tujdowskiego

Jacka Kubery

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

Nr 1(I)

Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949

History and Memory: mass expulsions and transfers 1939-1945-1949

Nr 2 (I)

Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008

Revival of the civil society. Development of the third sector in Poland 1989-2008

Nr 3(I)

Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ -NATO -UE

International solidarity. UN, NATO and EU peace operations

Nr 4 (I)

Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009). Główne problemy i wyzwania

Nr 5(I)

Przyszłość NATO – trudne decyzje

Nr 6(I)

Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)

Nr 7(I)

Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych – aspekt transatlantycki

Nr 8(I)

Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech

Nr 9 (I)

Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)

Nr 10 (I)

Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)

Krzysztof Malinowski

przy współpracy

Michała Nowosielskiego

Marcina Tujdowskiego

Jacka Kubery

**Przemiany
Unii Europejskiej
Rola Niemiec
i implikacje dla stosunków
polsko-niemieckich
Trzy scenariusze**



Instytut Zachodni

Seria wydawnicza: „IZ Policy Papers” nr 18(I)

Redakcja serii: Joanna Dobrowolska-Polak (red. naczelna)
Marcin Tujdowski

Opracowanie powstało w wyniku realizacji projektu badawczego
pt. „Polskie elity polityczne wobec stosunków Polski z Niemcami
w ramach Unii Europejskiej”, który był finansowany ze środków
Narodowego Centrum Nauki
na podstawie decyzji numer 2012/07/B/HS5/03966.

Opracowanie redakcyjne: Anna Murawska
Koncepcja graficzna: Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni

Poznań 2016 – wersja elektroniczna
Poznań 2016 – wersja drukowana

Wydawca: INSTYTUT ZACHODNI
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27
tel. 61 852 76 91
tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)
fax 61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-61736-63-9

Spis treści

I. Unia Europejska i Niemcy 2025: scenariusz „twardego rdzenia”	9
II. Unia Europejska i Niemcy 2025: scenariusz postępującej dezintegracji	15
III. Unia Europejska i Niemcy 2025: scenariusz kontynuacji	21
Uwagi końcowe	27

Narastające wyzwania zewnętrzne, z jakimi jest konfrontowana od pewnego czasu Unia Europejska, jak również nasilające się różne niekorzystne tendencje i zjawiska w jej funkcjonowaniu, skłaniają do konstatacji, że znajduje się ona obecnie w fazie kryzysu. Przy czym z trudem można przewidzieć, czy zbliża się już jego przesilenie, czy też przybierze on bardziej chroniczny charakter. Kryzys zadłużenia w strefie euro, konsekwencje Arabskiej Wiosny, aneksja Krymu przez Rosję i wojna na Ukrainie, terroryzm na Bliskim Wschodzie i jego przenikanie do Europy, wreszcie wojna w Syrii i kryzys uchodźczy skutkujący podziałami między państwami członkowskimi, ilustrują powiększającą się gwałtownie skalę zagrożeń. Ich skumulowanie i uporczywość postawiło UE przed poważnymi dylematami związanymi z poszukiwaniem odpowiednich strategii i instrumentów służących, jeśli nie rozwiązaniu palących problemów i zażegnaniu kryzysów, to przynajmniej złagodzeniu ich negatywnych skutków. Kryzysową fazę charakteryzuje też ujawnianie się narodowych interesów i artykułowanie narodowych aspiracji przez państwa członkowskie. Polaryzacja stanowisk stała się widoczniejsza, co tłumaczy trudności z uzgadnianiem wspólnych reakcji i formułowaniem właściwych odpowiedzi w UE na zmieniające się warunki. Determinowana jest ona częściowo przez narastające w wielu społeczeństwach europejskich populistyczne tendencje, które objawiają się poprzez powstawanie ruchów otwarcie kontestujących integrację europejską, optujących za działaniami secesjonistycznymi. W rezultacie oddziaływania różnego typu destrukcyjnych zjawisk podważeniu ulega zatem nie tylko sama idea integracji europejskiej i jej dalszego rozwijania, ale także bardziej dalekosiężna wizja urzeczywistnienia aspiracji międzynarodowych UE jako znaczącego aktora dbającego o bezpieczeństwo międzynarodowe i współtworzącego liberalny ład światowy.

Polska jest żywotnie zainteresowana zahamowaniem odśrodkowych tendencji i znalezieniem kompromisu między państwami członkowskimi, satysfakcjonującego i pierwszych protagonistów idei europejskiej i tych, którzy z powodu podziału jałtańskiego dołączyli do dzieła integracji z opóźnieniem. Podobnie Niemcy są zainteresowane przewyciężeniem aktualnych trudności i umocnieniem UE. Dysponują przy tym odpowiednim potencjałem pozwalającym zmobilizować inne państwa wokół tego celu bądź skierować przemiany

w UE w pożądanym kierunku. Bez wątpienia od kształtu UE, formowanego podczas zmagañ ze wspomnianymi wyzwaniami i zagrożeniami, będzie zależeć przyszłe miejsce Polski w Europie.

Prognoza dotycząca rozwoju UE w najbliższych latach jest przedsięwzięciem trudnym. W niniejszym opracowaniu zaproponowano trzy scenariusze rozwoju Unii Europejskiej w perspektywie krótko- i średnioterminowej, którą określono w horyzoncie 2025 r. Prognozy dotyczą różnych wariantów rozwoju UE i uwzględniają założoną w projekcie kluczową rolę Niemiec. Pierwszy scenariusz zakłada realizację zapowiadanej w Niemczech przez partię chadecką już przed ponad dwoma dziesięcioleciami koncepcji integracji rozwijanej według różnych prędkości z kluczową rolą awangardy, tzw. trzonowej Europy. Drugi scenariusz zakłada fiasko tej koncepcji i nieuchronność regresywnych tendencji obrazujących „pełzającą” dezintegrację. Jest on jednocześnie propozycją uwzględnienia takiego rozwoju wypadków, który dzisiaj wydaje się najmniej oczekiwany i który zakłada wyłonienie się destrukcyjnych skutków różnych procesów i kryzysów, w zarządzaniu którymi UE tylko pozornie zachowuje efektywność. Trzeci scenariusz zakłada pragmatyzm państw członkowskich w dążeniu do przezwyciężenia pojawiających się kryzysów wewnętrznych i zewnętrznych oraz rozwijanie integracji w obrębie całej UE. Zgodnie z przedstawionym wyżej założeniem w ramach każdego scenariusza starano się określić charakter zaangażowania Niemiec w UE oraz jego implikacje dla stosunków polsko-niemieckich.

Punktem odniesienia we wnioskach były ogólne diagnostyczne ustalenia wynikające z wcześniejszych analiz opinii i poglądów polskich elit politycznych. Zaobserwowano mianowicie sporą rozpiętość opinii i poglądów na temat stosunków z Niemcami w UE w ostatnich latach (2009-2015). Trudno było więc uchwycić ich wspólny mianownik i dokonać uogólnień, które pozwoliłyby uzyskać ujednolicony punkt wyjścia do interpretacji i oceny roli Niemiec w UE i jej znaczenia dla Polski.

I. Unia Europejska i Niemcy 2025: scenariusz „twardego rdzenia”

Scenariusz ten przewiduje, że utrzymujący się kryzys w strefie euro osiąga masę krytyczną wraz z opuszczeniem strefy przez Grecję. Jednocześnie skomplikowany proces wychodzenia Wielkiej Brytanii z UE potęguje ryzyko dezintegracji. Model wspólnotowy jest podmywany przez wzrastającą rolę instytucji międzyrządowych i wpływy polityczne najsilniejszych państw członkowskich.

Państwa uczestniczące w eurogrupie współpracują coraz intensywniej oraz podejmują kroki na rzecz jej instytucjonalizacji, szczególnie lansują ją państwa założyciele. Państwa członkowskie spoza strefy nie decydują się na przyjęcie wspólnej waluty lub też jeszcze nie są na to gotowe. Pomimo nasilającego się podziału oba kręgi państw członkowskich łączy uczestnictwo w jednolitym rynku (ze wspólnymi przepisami dotyczącymi produktów oraz wolnym przepływem towarów, kapitału, siły roboczej i usług). UE zgodnie z postulatami państw założycieli rozwija się jako „unia elastyczna”, która pozostawia jeszcze sporo miejsca dla tych państw członkowskich, które nie chcą lub jeszcze nie mogą podążać za awangardą integracji.

Zacieśnianie współpracy w ramach eurogrupy następuje poprzez konsolidację polityki gospodarczej w jej ramach i powołanie do życia rządu gospodarczego z inicjatywy głównych państw UE. Rząd gospodarczy strefy euro jest partnerem Europejskiego Banku Centralnego i może decydować o wydatkowaniu środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Jednocześnie powstaje zgromadzenie parlamentarne strefy euro złożone z przedstawicieli parlamentów narodowych państw strefy euro. Awangardę tworzą członkowie założyciele WE, zacieśniający współpracę między sobą. Realizacja unii bankowej sprzyja działaniom na rzecz uzdrowienia narodowych systemów bankowych bez konieczności ratowania przed upadłością (*bailout*).

Pogłębianie integracji w ramach eurogrupy przynosi reperkusje dla funkcjonowania instytucji wspólnotowych. Zmniejsza się autonomia polityczna Komisji, Parlamentu i EBC (Europejskiego Banku Centralnego). Odbijają się na nich niekorzystnie spory o sposoby zażegnania kryzysu zadłużenia. Ewoluuje zakres działania i kompetencji Komisji Europejskiej. Ustala się zasady współpracy obu podmiotów: KE i „rządu gospodarczego”. Napięcia wewnętrzne w eurogrupie skłaniają członków założycieli WE do przejścia do realizacji pomysłu pogłębiania ekonomicznej i w konsekwencji politycznej integracji

w grupie, którą można określić jako „twardy rdzeń”. Zmierza ona do wytworzenia unii politycznej. Państwa tej grupy łączy m.in. przekonanie, że przyczyną braku postępów w integracji są konsekwencje rozszerzenia UE na Wschód. Jednak niewykluczony jest i odmienny rozwój w obrębie strefy euro, polegający na polaryzacji między państwami Południa borykającymi się z zadłużeniem, jak Włochy, oraz państwami Północy o stabilnej sytuacji budżetowej. Może to ograniczyć formowanie się „twardego rdzenia”.

Państwa drugiego kręgu dysponowały wcześniej niewielkimi możliwościami współuczestnictwa w procesach konsultacji w ramach eurogrupy. W związku z procesem pogłębiania kooperacji w obrębie „twardego rdzenia” maleją stopniowo ich dotychczasowe możliwości oddziaływania na forum UE. Potencjał ich koalicyjności, czyli zdolność do udziału w koalicjach i ich atrakcyjność jako koalicjantów są znacząco ograniczone.

Zróźnicowanie interesów i podziały wśród państw członkowskich w odniesieniu do polityki UE wobec uchodźców stały się dodatkowym czynnikiem krystalizacji „twardego rdzenia”. Utrzymują się podziały na tle kryzysu uchodźczego. Inicjatorzy „twardego rdzenia” – Niemcy i Francja domagają się przejęcia kosztów finansowych utrzymania uchodźców (przebywających i przyjmowanych głównie przez takie państwa, jak Niemcy, Włochy, Szwecja) przez państwa członkowskie z Europy Środkowej, które wcześniej odmówiły udziału w systemie relokacji.

Następuje stopniowe przywrócenie kontroli granicznych przez państwa „starej” UE, co czyni jeszcze bardziej problematycznymi relacje z państwami m.in. z Europy Środkowej. Przywracanie kontroli granicznych państwa założyciele traktują jako środek nacisku na państwa Europy Środkowej. W konsekwencji powstaje mini-Schengen, co wpisuje się w rozwijanie nowego formatu integracji „twardego rdzenia”.

Jednak paradoksalnie nasilające się procesy destabilizacji w Afryce Płn. i na Bliskim Wschodzie generujące nieprzerwanie problem uchodźczy dla UE, przy postępującym *désintéressement* USA dla spraw europejskich, sprawiają, że kooperacja ponad podziałami w UE jest niezbędna. Porozumienie UE z Turcją w sprawie readmisji uchodźców okazuje się iluzoryczne na skutek postępującej odrębnej drogi obranej przez prezydenta Erdogana i zbliżenia turecko-rosyjskiego. Permanentny stan napięcia na Ukrainie wskutek ingerencji Rosji, wywołuje presję uchodźczą na wschodniej granicy UE. Te negatywne zjawiska powodują konieczność wzmocnienia kooperacji mającej na celu ochronę zewnętrznych granic UE i wprowadzenie jednolitego systemu polityki azylowej zarządzanej przez instytucje UE. Skuteczność tej kooperacji jest jednym z warunków

umacniania bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Sprzyja temu współpraca służb wywiadowczych państw członkowskich i prokuratur narodowych. Sygnalizuje to odtwarzanie solidarności europejskiej i sprzyja częściowemu kompenso- waniu skutków podziałów między różnymi kręgami państw członkowskich i ekskluzywistycznych tendencji w ramach „twardego rdzenia”.

W związku z Brexitem Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony staje przed poważnymi wyzwaniami. Państwa założyciele, a zwłaszcza Francja mają ambicję, aby UE stała się światowym mocarstwem w dziedzinie bezpieczeń- stwa. Wzmocnienie UE w reakcji na kumulujące się wyzwania zewnętrzne jest jednak utrudnione ze względu na niejasność warunków, na jakich Wielka Brytania miałaby współpracować militarnie z UE oraz z uwagi na utrzymujące się niedostosowanie niemieckiej polityki bezpieczeństwa, preferującej zaangażowanie poniżej progu bezpośredniego użycia siły militarnej.

Mimo większego zrozumienia dla sprawy ożywienia WPBiO wśród państw członkowskich UE i gotowości do współpracy ze strony Wielkiej Brytanii, UE nie jest w stanie wypracować podstaw dla zaangażowania na skalę szerszą niż misje stabilizacyjno-interwencyjne w Afryce Subsaharyjskiej. W obliczu coraz częstszych kryzysów, konfliktów i procesów destabilizacji na Bliskim Wschodzie i Afryce, przy jednoczesnej niewiadomej co do losów Ukrainy ba- lansującej na krawędzi rozpadu i wojny domowej, państwa „twardego rdzenia” starają się podejmować mediacje w ramach formatów minilateralnych (*à la* format normandzki). W rezultacie może dojść do przejęcia przez UE większej odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe. UE i jej „twardy rdzeń” są kon- frontowane z poważnym zagrożeniem zewnętrznym w postaci imperialnych działań Rosji dążącej do rozbicia spójności UE i pogłębiania podziałów między „twardym rdzeniem” a zwłaszcza państwami członkowskimi z Europy Środko- wej, przy pomocy środków nacisku energetycznego, traktując w zróżnicowany sposób państwa członkowskie UE (kooperacja z Włochami, Austrią, Niemcami; budowanie napięć w stosunkach z Polską, państwami bałtyckimi).

Niemcy są liderem „twardego rdzenia”, a Francja jest dla nich niezbędnym partnerem. Niemcy stopniowo przystają na dotychczas blokowane przez sie- bie propozycje Francji powołania wspólnego budżetu dla strefy euro, „rządu gospodarczego” zarządzającego tym budżetem i kontrolującego „rząd” parla- mentu strefy euro. Niemcy ograniczają swoje twarde podejście do wdrażania oszczędności budżetowych w strefie euro.

Tym samym odchodzą stopniowo od pełnienia roli państwa przewodzącego UE „od środka” i rezygnują z realizacji podwójnej strategii – prób hamowania podziałów w UE i jednocześnie patronowania rozszerzeniu strefy euro oraz

pogłębiania integracji w gronie „chętnych” państw członkowskich, głównie w grupie państw założycieli. Niemcy, inaczej niż wcześniej, unikają debat o przyszłości UE w gronie wszystkich państw członkowskich i rezerwują je dla kręgu państw założycieli, co dodatkowo jeszcze prowadzi do zdominowania mniejszych i młodszych stażem państw strefy euro. Budowa „twardego rdzenia” powoduje jednak, że Niemcy są teraz zdane na współpracę z czołowym państwem południa Europy, Włochami, oczekującymi od nich – w zamian za poparcie idei „twardego rdzenia” – wsparcia finansowego i rozluźnienia fiskalizmu na rzecz polityki kreowania wzrostu. Koncepcja „twardego rdzenia” w rzeczywistości może obrócić się w swoje zaprzeczenie, kiedy zaczną wykazywać elementy unii transferowej, a więc szalenie kosztownej dla Niemiec wizji rozwoju strefy euro. Jednocześnie Niemcy oddalają się od partnerów w Europie Środkowej.

Kryzys uchodźczy jest nadal głównym czynnikiem określającym relacje między Niemcami a środkowoeuropejskimi oponentami. Ma on poważne implikacje dla tych państw, ponieważ następuje ograniczenie finansowania polityki spójności, przy jednoczesnym przenoszeniu środków na innowacje wojskowe, politykę migracyjną i wsparcie strefy euro.

W dziedzinie obronności rola Niemiec początkowo jest nadal ograniczona wskutek uwarunkowań wewnętrznych. Rosnąca skala wyzwań międzynarodowych daje jednak impuls do definitywnego przewyżnienia ograniczeń wewnętrznych i ugruntowania reformy Bundeswehry oraz umocnienia jej profilu ekspedycyjnego. Francja nadająca ton rozwojowi WPBiO musi dzielić się wpływami z Niemcami.

W stosunkach zewnętrznych UE Niemcy – obok Francji – podejmują i realizują inicjatywy za przyzwoleniem instytucji europejskich i państw członkowskich „twardego rdzenia” i pozostałych (w ramach minilateralnych formatów).

Niemcy dążą w stosunkach z różnymi państwami spoza „rdzenia” do zastosowania systemu *leader-follower* i wypracowywania kompromisów, pomimo narastających rozbieżności między dwoma kręgami państw członkowskich. Starają się reprezentować interesy państw członkowskich, mediują między nimi, a w zamian zyskują legitymizację swojego przywództwa w skali całej UE.

Strategia I. Implikacje stanowiska Niemiec dla Polski

Działania Niemiec na rzecz realizacji „twardego rdzenia” poprzez pogłębianie współpracy w strefie euro, mogą przynieść różnorakie niekorzystne skutki dla Polski, zwłaszcza jeśli UE będzie konfrontowana z kolejnymi, nowymi problemami i zagrożeniami, a wcześniejsze sytuacje kryzysowe będą się nadal utrzymywać. Mogą to być np. destrukcyjne dla współpracy w UE skutki dążeń Niemiec i innych państw do wprowadzania polaryzujących uregulowań (choćby sztywnego mechanizmu relokacji lub podziału ciężarów finansowych związanych z utrzymaniem uchodźców). Płynie stąd wniosek, że koncentracja Niemiec na sprawie pogłębiania integracji w obrębie „twardego rdzenia” spotęguje prawdopodobieństwo porzucenia przez nie ostrożnego podejścia godzącego pogłębianie integracji z potrzebą unikania podziałów w UE i łagodzenia ich skutków. Łączyłoby się to z osłabieniem ich zainteresowania współpracą z Polską, wcześniej traktowaną jako partner mogący potencjalnie sprzyjać niemieckim pomysłom na rozwój strefy euro w mniejszym gronie państw o podobnych zapatrywaniach fiskalnych. W konsekwencji ograniczyłoby to możliwości oddziaływania Polski na kształt UE i utrudniłoby przystąpienie do strefy euro, jeżeli Polska byłaby gotowa do akcesji.

Negatywny potencjał koncepcji „twardego rdzenia” z polskiego punktu widzenia może wynikać generalnie z prawdopodobnego osłabienia zainteresowania Niemiec sprawami Europy Wschodniej (z wyjątkiem kooperacji z Rosją), w tym np. dalszym zbliżeniem Ukrainy do Rosji oraz z większej podatności na rosyjskie naciski i perswazje. Może się to przejawiać w ustępstwach Niemiec w postaci uznania strefy wpływów Rosji w Europie Wschodniej. Innymi słowy, zaabsorbowanie realizacją „twardego rdzenia” może perspektywicznie zmniejszyć zainteresowanie Niemiec aktywną i stanowczą polityką wschodnią UE (w tym „powstrzymaniem” Rosji).

Natomiast w innym wariantcie realizacja sformułowanego przez Niemcy pomysłu zwiększenia zaangażowania UE w polityce międzynarodowej może amortyzować narastające podziały w UE i może odpowiadać polskim interesom bezpieczeństwa. Nastąpiłoby to pod warunkiem, że UE, a w zasadzie państwa „twardego rdzenia”, będą gotowe do zrównoważonego i równomiernego zaangażowania na różnych (tj. południowym i wschodnim) kierunkach geostrategicznych, a więc będą trwale zainteresowane wspieraniem proeuropejskich dążeń części państw Europy Wschodniej. Wymagałoby to kompromisu między głównymi państwami członkowskimi UE. Kluczowa rola Niemiec, która polegałaby na inicjowaniu współpracy (w sposób kompleksowy, nie selektywny), nad

rozwijaniem WPBiO oraz w zakresie ochrony graniczewnętrzných UE, czy szerzej w ramach WPZiB dla ustalania stanowiska wobec Europy Wschodniej, mogłaby okazać się korzystna z punktu widzenia Polski. Służyłaby bowiem amortyzowaniu różnic interesów i podziałów związanych z zacieśnianiem współpracy w strefie euro, czy też z kryzysem uchodźczym.

Ponadto mimo podziałów w UE albo właśnie z ich powodu Niemcy mogą dążyć do prezentowania bardziej otwartej postawy wobec wzmacniania obecności NATO na wschodniej flance Sojuszu, zaznaczając w ten sposób intencję rekompensowania podziałów w UE względem państw członkowskich z Europy Środkowej.

II. Unia Europejska i Niemcy 2025: scenariusz postępującej dezintegracji

Scenariusz zakłada, że niestabilne otoczenie międzynarodowe i powtarzające się kryzysy na różnym tle mają charakter chroniczny. Te negatywne zjawiska nie pozwalają UE strategicznie się rozwijać. Destabilizacja Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, nieopanowane zagrożenie terrorystyczne w Europie, permanentny kryzys uchodźczy, brak rozwiązania konfliktu na Ukrainie, czy agresywna postawa Rosji przerastają UE i jej możliwości zaangażowania strategicznego i militarnego, mimo że państwa członkowskie dysponują potencjałem adekwatnym do odgrywania takiej roli przez UE. Prestiż Unii Europejskiej słabnie.

Kumulacja wspomnianych kryzysów w otoczeniu zewnętrznym wraz z wewnętrznym kryzysem UE, kryzysem zadłużenia w strefie euro wśród państw Południa osiąga masę krytyczną. Grecja opuszcza UE i tak już osłabioną przez Brexit i borykającą się z jego negatywnymi skutkami. Unia jest skoncentrowana na działaniach naprawczych w strefie euro, które okazują się nieskuteczne. Podział ze względu na strategie fiskalne między Północą, preferującą model oszczędnościowy a zadłużonym Południem, optującym za elastycznością budżetową, staje się trudny do opanowania. EBC nie udaje się zachować stabilności wspólnej waluty, co przybliży rozpad Unii Walutowej. Zakupy obligacji państwowych państw Południa okazują się bezskuteczne. Unia bankowa nie przynosi spodziewanych korzyści w zakresie nadzoru nad europejskimi bankami; równie mało efektywna okazuje się w zwalczaniu skutków kolejnych kryzysów bankowych. Utrzymują się i nasilają podziały między państwami strefy euro i pozostałymi państwami członkowskimi, które jeszcze nie podjęły decyzji o przystąpieniu lub podjęły decyzję o absencji w strefie oraz między Wschodem i Zachodem na tle kwestii uchodźczej.

Zachowanie wewnętrznie niespójnej UE jest nacechowane stosunkowo niską reaktywnością w obliczu narastających problemów. Istniejące polityki i instytucje UE nie wystarczają do skutecznego stawienia im czoła. Niektóre państwa (członkowie założyciele) starają się przezwyciężyć marazm instytucjonalny, próbują stworzyć „twardy rdzeń”, awangardę, która w ekskluzywnym gronie ma pozwolić na uratowanie integracji europejskiej. Swój udział w dyskusji o przyszłości UE usiłują zaznaczyć państwa środkowoeuropejskie, według których niezbędna jest rewindykacja narodowych uprawnień w obrębie

integracji europejskiej. Bezskuteczność działań antykrzysowych dodatkowo sprzyja podziałom i osłabianiu się UE jako całości. Instytucje unijne tracą na znaczeniu w obliczu doraźnych sojuszy zawieranych między państwami członkowskimi UE. Państwa członkowskie coraz częściej realizują swoje interesy w sposób partykularny. Niektóre państwa krytykują „Brukselę” za ograniczanie suwerenności państw narodowych i być może zdecydują się na wystąpienie z UE, np. te, w których tradycyjnie postawy eurosceptyczne są najsilniejsze. Jest to związane z dojściem do głosu sił populistycznych (np. Francja – Ruch Narodowy, Włochy – Ruch Pięciu Gwiazd). W ślad za Wielką Brytanią przeprowadza się referenda narodowe dotyczące różnych dziedzin działania UE, włączywszy kwestię członkostwa. Państwa z dominantą eurokrytyczną renegocjują warunki swego udziału w UE. Niektóre państwa członkowskie chcą ograniczenia roli Komisji Europejskiej, ignorują postanowienia unijnych organów, chcą odzyskania suwerenności w zakresie kompetencji wcześniej scedowanych na rzecz UE i są usatysfakcjonowane, że UE podlega redukcji. Są one albo za przyjęciem modelu norweskiego, albo w radykalnym wariacie za nacjonalizacją polityk handlowych i zniesieniem czterech wolności i rozwiązaniem rynku wewnętrznego, czyli zburzeniem „ostatniego szańca” integracji.

Kryzys uchodźczy oddziałuje nadal destrukcyjnie na spójność UE i sprzyja podziałowi na osi Zachód - Wschód w UE. Państwa założyciele WE usiłują zacieśniać współpracę w zakresie kontroli granic. Fiasko Schengen dodatkowo umacnia podział związany z próbami wprowadzenia systemu relokacji uchodźców mimo sprzeciwu państw z Europy Środkowej (Grupy Wyszehradzkiej). Kryzys uchodźczy jest zasilany przez kolejne fale docierające do UE z różnych kierunków (Maghreb, Turcja, Ukraina). Generalnie rozwiązania zaradcze (uszczelnienie granic zewnętrznych, porozumienia z państwami ościennymi, np. Turcją i wsparcie dla Libii, Tunezji, Maroka itp.) okazują się chwiejne i nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Szczególnie umocnienie ochrony granic zewnętrznych UE, które miało być zacznem silniejszej kooperacji w skali całej UE w zakresie bezpieczeństwa, nie jest w stanie złagodzić różnic w podejściu państw członkowskich do kwestii uchodźczej. Grecja po opuszczeniu UE wskutek kryzysu płatniczego i społecznego staje się dodatkowym czynnikiem sprzyjającym utrzymywaniu się kryzysu uchodźczego, jak i problemem strategicznym ze względu na relacje z Turcją, która obrała drogę samodzielnego mocarstwa regionalnego, zrezygnowała ze starań o członkostwo w UE i zaczęła traktować Unię (i główne mocarstwa europejskie – pomimo wspólnego członkostwa w NATO) jako strategicznego rywala.

W obliczu coraz częstszych kryzysów regionalnych i konfliktów instrumenty UE (WPBiO, WPZiB) okazują się bezskuteczne. Główne państwa członkowskie UE działają na zasadzie minikoalicji. UE mimo wcześniejszych ambitnych planów rewitalizacji WPBiO nie prowadzi większych misji wojskowych.

Sojusz Północnoatlantycki nie stanowi już wystarczającej osłony i sam jest skonfrontowany z ryzykiem braku spójności wewnętrznej wskutek zróżnicowanej oceny zagrożeń i ryzyk dla obszaru sojuszniczego ze strony poszczególnych państw członkowskich, w tym także ze strony USA dystansujących się od spraw europejskich. Wynika to ze zróżnicowanych preferencji geopolitycznych. Państwa południa Europy koncentrują się na zagrożeniach z południowej części basenu Morza Śródziemnego, państwa z Europy Wschodniej zaś na zagrożeniach wynikających z rosyjskiego programu rewindykowania wpływów po b. ZSRR. Rosja stanowi coraz większe wyzwanie dla słabnącej UE, starając się podminować jej spójność i doprowadzić do jej dezintegracji, szczególnie przy pomocy środków nacisku energetycznego, traktując w zróżnicowany sposób państwa członkowskie UE (kooperacja z Włochami, Austrią, Niemcami; budowanie napięć w stosunkach z Polską, państwami bałtyckimi).

W związku z postępującymi procesami podziałów, osłabieniem współpracy państw członkowskich UE, spadkiem znaczenia ciał traktatowych i pozatraktatowych znacznie zmniejsza się zdolność Niemiec do oddziaływania na państwa członkowskie. Niemcy tracą decydujący wpływ na rozwój całej UE i przestają być przywódcą, z drugiej strony rośnie pokusa stosowania metody równoważenia innych państw i w ten sposób zachowania własnej dominacji. Tracą rolę, którą przypisywano im od momentu wybuchu kryzysu zadłużenia w strefie euro, kiedy udało się dzięki ich zaangażowaniu i inicjatywie wprowadzić środki zaradcze (m.in. ESM, pakt fiskalny). Niemcy bowiem reprezentują restrykcyjne podejście i uznają, że niemożliwa do zaakceptowania jest rekapitalizacja słabych banków w różnych państwach członkowskich (np. we Włoszech) przez EBC. Metoda uwspólnotowienia długów wspierana przez KE, EBC i Parlament Europejski nie leży w interesie Niemiec, ponieważ w ten sposób unia bankowa przybiera formę unii transferowej.

Wraz z narastaniem rozbieżności między państwami członkowskimi w różnych dziedzinach, a jednocześnie występowaniem w dużej części państw tendencji eurosceptycznych, ukierunkowanych na rewindykację suwerenności państw członkowskich i kontestowanie instytucji unijnych, słabnie wspólnie podzielana potrzeba pogłębiania integracji – dotąd podstawowe paliwo europejskiej misji Niemiec.

Fiasko projektu „twardego rdzenia” skłania coraz bardziej osamotnione Niemcy do redefinicji swojej roli w Europie. Kłopoty z implementacją programów naprawczych w zadłużonych nadmiernie państwach Południa (i wcześniejsza secesja Grecji) zmniejszają korzyści Niemiec z uczestnictwa w strefie euro. Innymi słowy, rola Niemiec w mechanizmach ratunkowych nie przynosi spodziewanych efektów. Niemiecka strategia zbudowania „twardego rdzenia” i jednoczesnego kooperowania z państwami spoza „rdzenia” nie daje ostatecznie powodzenia, nie tylko wskutek podziałów na dwóch osiach: Północ-Południe i Zachód-Wschód, lecz także z uwagi na brak dynamiki w tandemie niemiecko-francuskim, spowodowany przez różnice nastawienia w sprawie optymalnych źródeł rozwoju gospodarczego w UE. Słabnie siła oddziaływania Niemiec, a same mechanizmy przestają pełnić funkcje wskutek braku politycznego konsensu państw członkowskich co do sposobów opanowywania kryzysów zadłużeniowych. W zmienionych okolicznościach, także w Niemczech pojawia się eurosceptyczna tendencja uwarunkowana kryzysem uchodźczym, niechęcią do establishmentu politycznego. Rzutuje to na usztywnienie Niemiec w UE. Przywództwo Niemiec osłabia też fakt, że nie udało im się doprowadzić do stworzenia europejskiej polityki azylowej.

Postępuje wzrost znaczenia Rosji w polityce energetycznej Niemiec i z uwagi na szersze kalkulacje dotyczące zachowania bezpieczeństwa na kontynencie. W Niemczech górę biorą zwolennicy zbliżenia z Rosją, licząc na *modus vivendi* w zakresie bezpieczeństwa i partykularne korzyści wynikające ze współpracy gospodarczej. Dzieje się to kosztem dalszego pogłębienia podziałów politycznych w UE. Niemcy przechodzą do zawierania coraz częściej koalicji *ad hoc* z różnymi państwami członkowskimi, choć przede wszystkim współpracują z Francją. Ekskluzywna grupa państw pod egidą Niemiec – kojarząca się z „koncertem mocarstw” – zawiera porozumienia z Rosją w imieniu UE w ten sposób osłabiając sojuszniczy wymiar bezpieczeństwa na kontynencie.

Scenariusz II. Implikacje stanowiska Niemiec dla Polski

Scenariusz postępującej dezintegracji jest wysoce niekorzystny dla Polski, obejmuje liczne ryzyka w kluczowych obszarach działania UE: gospodarczo-finansowym, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (w tym: stabilizację otoczenia UE, kwestię uchodźczą). Praktycznie możliwości realizacji przez Polskę interesów we wspomnianych obszarach stają się ograniczone. Scenariusz ten uprawdopodobnia koincydencja wielu różnych procesów wewnętrznych i zewnętrznych wokół UE oraz zaniedbania w działaniach zapobiegawczych i naprawczych. Te ostatnie wynikają z licznych rozbieżności interesów wśród państw członkowskich (na osiach Północ-Południe i Wschód-Zachód). Jest to też skutek narastania tendencji do kontestowania dorobku integracji o zróżnicowanej ostrości w kilku głównych państwach UE (od sceptycyzmu do otwartego podważania członkostwa w UE). Łącznie warunkuje to nasilający się brak odpowiedniego poparcia wśród państw członkowskich dla wypracowania porozumienia, w jakim kierunku ma zmierzać UE. „Pełzająca” dezintegracja jest *de facto* scenariuszem paraliżu UE, wynikającego z fiaska koncepcji „dwóch prędkości”, a w tym „twardego rdzenia”.

Scenariusz dezintegracji wskazuje na ograniczone możliwości trwalszej współpracy Polski z Niemcami. Stają się one mniej przewidywalnym aktorem, co jest uwarunkowane podważeniem ich europejskiego aksjomatu działania przez wspomniane podziały w UE, jak i przemiany na wewnętrznej scenie politycznej (wskutek sukcesów sił populistycznych). Jednak paradoksalnie tendencja krytyczna wobec integracji (prawdopodobna również w przypadku Francji i Włoch) korespondowałaby z postulatami polskimi w sprawie rewindykowania wpływów suwerennych państw narodowych w UE.

Niekorzystna dla Polski i jej strategicznej sytuacji mogłaby okazać się zmiana podejścia Niemiec do tworzenia unii energetycznej (bezpieczeństwa energetycznego), zajęcie ustępliwego stanowiska wobec Rosji, motywowane chęcią trwałego jej „włączenia” do Europy (np. zainicjowanie zniesienia sankcji, rozszerzenie współpracy surowcowej i energetycznej, zgoda na strefę wpływów Rosji w Europie Wschodniej, rezygnacja z poparcia dla Ukrainy). Niemcy, krytyczne wobec zmian politycznych w Polsce od 2015 r., usztywniają się wobec polskich postulatów w zakresie polityki wschodniej UE pod wpływem sporów w sprawie relokacji uchodźców i Gazociągu Północnego (Nord Stream II).

Mniejsza przewidywalność polityki niemieckiej w ramach UE może rzutować na możliwość realizowania przez Polskę interesów bezpieczeństwa w ramach NATO, czyli np. utrzymania wzmocnionej wschodniej flanki przez

stacjonowanie wojsk sojusznicych. Niemcy mogą ograniczyć zaangażowanie w wysuniętą obronę. Mniej prawdopodobne jest, że byłyby gotowe do potraktowania udziału Bundeswehry w różnych inicjatywach wzmacniających funkcję obrony zbiorowej w ramach NATO jako środka kompensującego słabnącą kooperację z Polską w ramach UE.

W mniej krytycznym, ale i mniej prawdopodobnym wariacie pewne możliwości dla Polski mogłyby wynikać z dążenia Niemiec do utrzymania współpracy europejskiej na obniżonym pułapie. Odnosiłyby się one do sytuacji, w której dochodzi do dekompozycji istniejących powiązań między państwami członkowskimi w UE i strefie euro. Zakładałoby to wyłonienie się nowych schematów współdziałania z dużym udziałem Niemiec, np. w gronie państw Północy o podobnych zapatrywaniach gospodarczych i fiskalnych. Paradoksalnie istniałyby perspektywy pewnej współpracy z Niemcami w kwestiach gospodarczo-fiskalnych, jeśli Polsce zależałoby na zachowaniu opcji przystąpienia do strefy euro (nawet pomniejszonej na skutek secesji zadłużonych państw Południa).

III. Unia Europejska i Niemcy 2025: scenariusz kontynuacji

W tym scenariuszu przewiduje się, że niestabilne otoczenie międzynarodowe i powtarzające się kryzysy na różnym tle przyczyniają się do utrzymywania rozbieżności między państwami członkowskimi. Są one uwarunkowane różnymi czynnikami (np. odmiennymi preferencjami geopolitycznymi: państwa Południa są ukierunkowane na zagrożenia pojawiające się w południowej części basenu Morza Śródziemnego, a państwa środkowoeuropejskie są uwrażliwione na zagrożenia wynikające z agresywnej postawy Rosji. Różne kryzysy w otoczeniu międzynarodowym (m.in. destabilizacja Bliskiego Wschodu, wojna w Syrii, zagrożenie ze strony IS, kryzys uchodźczy, konflikt na Ukrainie) nie podważają wprawdzie egzystencji Unii, ale też nie pozwalają jej strategicznie się rozwijać. Negatywne zjawiska nie stworzyły dostatecznych impulsów dla UE do wykazania zaangażowania strategicznego i militarnego umożliwiającego opanowywanie wspomnianych kryzysów, mimo że państwa członkowskie dysponują potencjałem adekwatnym do odgrywania takiej roli przez UE.

Oczekiwania na zbudowanie skonsolidowanej pod względem gospodarczym i politycznym Unii Europejskiej nie spełniły się. Metoda wspólnotowa i model federacji jako cel integracji europejskiej ustąpiły pierwszeństwa metodzie międzyrządowej. Po rozszerzeniu UE i zawarciu traktatu lizbońskiego oraz w rezultacie kryzysu zadłużenia w strefie euro, którego skutki dotyczą państw Południa cały czas, a później także w związku z Brexitem osłabły przesłanki dla pogłębiania integracji. UE jest skoncentrowana na działaniach naprawczych w strefie euro. Kilka państw strefy euro (z kręgu założycieli WE) deklarowało i usiłowało podejmować inicjatywy mające na celu zacieśnianie współpracy. Inne jeszcze państwa podkreślały konieczność dowartościowania państw narodowych w UE, i zajmowały mniej czy bardziej krytyczne stanowisko wobec instytucji europejskich (zwłaszcza Komisji Europejskiej).

EBC działa skutecznie na rzecz zachowania stabilności wspólnej waluty, co umożliwiło zażegnanie rozpadu Unii Walutowo-Gospodarczej. Jego zaangażowanie polegające na zmasowanych zakupach obligacji państwowych państw członkowskich strefy euro – państw Południa, nękanych kryzysem (we Włoszech kryzysem banków) i narastającym zniechęceniem społeczeństwa do UE, przyczynia się do podtrzymania rachitycznego wzrostu w tych państwach. Tym samym daje Niemcom i ich sojusznikom z Północy czas na inicjowanie reform. Gdyby nie zaangażowanie EBC, rozpad strefy euro stałby się realny. Jednak na skutek podziałów na osi Północ-Południe w ramach strefy euro nadal

brak perspektyw na dokończenie Unii Walutowo-Gospodarczej. Działania EBC z natury rzeczy są ograniczone czasowo, a ich terminarz jest dyktowany rytmem kalendarza wyborczego we Francji, Niemczech i państwach Południa.

Zachowanie UE jest nacechowane stosunkowo skuteczną reaktywnością w obliczu wyzwań. Istniejące unijne polityki i/lub instytucje nie wystarczają do skutecznego stawienia im czoła, stąd nieustannie pojawia się potrzeba wprowadzania suplementów, aby zachować dotychczasową logikę integracji.

Mimo utrzymującego się lub nawracającego poważnego kryzysu zadłużenia w państwach Europy Południowej, powtarzające się pomysły dotyczące wypracowania form ekskluzywnej współpracy (rząd gospodarczy, wspólny parlament strefy euro) nie są realizowane lub są realizowane połowicznie. „Rdzeniowe”, niemiecko-francuskie pomysły dotyczące np. poprawy konkurencyjności, wzmocnienia granic zewnętrznych UE i ściślejszego koordynowania walki z terroryzmem, odpowiadają oczekiwaniom mniejszych państw członkowskich (także tych spoza strefy euro), które wcześniej były skłonne kontestować pomysły tworzenia kręgu ścisłej współpracy w obrębie strefy euro.

Działania naprawcze w przypadku nawracających perturbacji zadłużeniowych w państwach Południa podejmuje się przy wykorzystaniu wcześniej stworzonych instrumentów pozatraktatowych np. pakt fiskalny, ESM, unia bankowa i pragmatycznej współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym. Instytucje europejskie wypełniają nadal mniej czy bardziej skutecznie swoje funkcje. Strefa euro i jej mechanizmy funkcjonują bez większego uszczerbku dla całości UE, mimo że kryzys zadłużenia jest poważnym ograniczeniem rozwoju gospodarczego UE i jej strategicznych aspiracji. Choć wywołuje rozbieżności między poszczególnymi państwami w sprawie generalnej strategii zwalczania i dzieli państwa członkowskie według osi Północ-Południe, to jednak nie wywołuje tendencji dezintegracyjnych w skali całej UE. Nie spełnia się czarny scenariusz pogłębienia podziałów w UE w rezultacie „ucieczki do przodu” w ramach strefy euro, w pewnej mierze także dlatego, że państwa oponenci (nawet te spoza strefy euro) mają dużo możliwości współpracy w skali całej UE. „Twardy rdzeń” w ramach strefy euro i obejmujący przede wszystkim państwa grupy założycieli Wspólnot Europejskich nie wyłania się.

Kryzys uchodźczy utrzymuje się i jest zasilany przez kolejne fale docierające do UE z różnych kierunków (Maghreb, Turcja, Ukraina). Generalnie rozwiązania zaradcze (uszczelnienie granic zewnętrznych, porozumienia z państwami ościennymi, np. Turcją, i wsparcie dla Libii, Tunezji, Maroka itp.) działają z trudem, choć powoli przynoszą spodziewane rezultaty. Umocnienie granic zewnętrznych UE wymaga silniejszej kooperacji w skali całej UE

w zakresie bezpieczeństwa. Wprawdzie uwidaczniają się rozbieżności między państwami członkowskimi wynikające z odmiennych preferencji geopolitycznych, stopniowo jednak przynosi ograniczenie nielegalnej imigracji i przemytu ludzi. Poważnym problemem strategicznym dla UE stają się relacje z Turcją, i dotrzymanie umowy o readmisji i przyjmowaniu uchodźców. Turcja bowiem obrała drogę samodzielnego mocarstwa regionalnego, zrezygnowała ze starań o członkostwo w UE, i zaczęła traktować UE (i główne mocarstwa europejskie – pomimo wspólnego członkostwa w NATO) jako strategicznego rywala. Kryzys uchodźczy stanowi nadal źródło rozbieżności stanowisk w UE między państwami Europy Środkowej a Niemcami i Francją w kwestii uchodźców (relokacja lub kontrybucja na rzecz utrzymania uchodźców). Mimo to udaje się znaleźć rozwiązania pragmatyczne, satysfakcjonujące różne państwa członkowskie. Kompromis przy tworzeniu europejskiej polityki azylowej jest niezbędny dla zachowania strefy Schengen. Perspektywa wyłonienia się grupy mini-Schengen w grupie państw założycieli zostaje oddalona.

Mechanika reagowania na kryzysy regionalne i konflikty w sąsiedztwie UE jest zróżnicowana. Format „normandzki” z okresu konfliktu na Ukrainie ustanowił precedens. UE sięga od przypadku do przypadku po instrumenty unijne (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), albo w jej imieniu występują główne państwa członkowskie na zasadzie minikoalicji. Osłonę stanowi Sojusz Północnoatlantycki, USA dystansują się jednak od spraw europejskich. Międzynarodowe zaangażowanie wojskowe UE jest ograniczone do działań na niskim pułapie w lokalnych peryferyjnych konfliktach (np. w Afryce Subsaharyjskiej).

Dla UE nie ma alternatywy. Ciągle pozostaje atrakcyjną płaszczyzną współpracy. Pożądane są: naprawa istniejących instytucji i rozwiązania pośrednie, zapewniające kontynuację logiki integracji.

Przywództwo Niemiec jest niekwestionowane i trwa nadal. Przejawia się na różnych polach. Niemcy są nie tylko niezbywalnym składnikiem, lecz także gwarantują *status quo*. Przekształcenia UE nie są możliwe bez ich zgody i udziału. W strefie euro są ciągle główną siłą sprawczą, działającą na rzecz jej utrzymania mimo powtarzających się kryzysów zadłużenia w Europie Południowej. Niemcy decydują się na kontynuowanie, a nawet odgrywanie aktywnej przywódczej roli, aprobowanej – po Brexicie – przez czołowe państwa członkowskie. Niemcy podzielają mniej czy bardziej stanowisko Francji i jej sympatyków, lansujących cały czas ideę ekskluzywnego pogłębienia strefy euro i w szczególności koncepcję twardego rdzenia obejmującą grono państw założycieli. Niemcy, choć preferują elastyczny model zacieśniania współpracy między

państwami wykazującymi ambicje tworzenia awangardy w UE, to jednocześnie są zainteresowane utrzymaniem UE jako całości i łagodzeniem podziałów między państwami członkowskimi, nie decydującymi się na dołączenie (lub nie gotowymi do tego) do kręgu awangardy. Dążą zatem do zachowania wpływu jednocześnie na procesy integracyjne w pozostałej części UE.

Starają się przekonać Francję, że zażegnanie paraliżu UE i jej strategiczny rozwój wymaga współdziałania w skali UE-27 i że realizacja wzmocnionej współpracy przez awangardę bez jednoczesnego umacniania spójności jest jednak czynnikiem dezintegracji UE. Niemcy są kluczową siłą w opanowywaniu kolejnych fal kryzysu uchodźczego dzięki doświadczeniom zdobytym od 2015 r.

Starają się uczestniczyć w wymiarze militarnym WPBiO. Biorą udział w operacjach wojskowych, jednak ich zaangażowanie ze względu na utrzymujące się ograniczenia wewnętrzne (opinia publiczna sceptyczna wobec użycia siły militarnej) jest na niskim pułapie (logistyka, transport, działania osłonowe). Niepełnowymiarowa rola militarna może komplikować ich pozycję w UE, zwłaszcza w zakresie przywództwa w opanowywaniu kryzysów regionalnych w otoczeniu UE. W polityce wschodniej Niemcy prezentują złożone stanowisko. Popierają sankcje wobec Rosji uzależniając ich zniesienie od zmiany stanowiska Rosji wobec Ukrainy; są także zdania, że Ukraina zasługuje na niepodległość i poparcie ze strony UE (bez perspektywy członkostwa), chociaż prezentują się jednocześnie jako zwolennik zbliżenia z Rosją, licząc na *modus vivendi* w zakresie bezpieczeństwa i partykularne korzyści wynikające ze współpracy gospodarczej.

Scenariusz III. Implikacje stanowiska Niemiec dla Polski

Przewidywać można, że uda się utrzymać UE w dotychczasowym kształcie (nie wykluczając jednak pewnych zmian, plegających np. na wzmocnieniu pozycji państw członkowskich względem instytucji wspólnotowych). Będzie to uwarunkowane konstruktywnym podejściem Niemiec i Francji do współpracy z państwami spoza strefy euro, stopniowym złagodzeniem wcześniejszych dyferencjacji interesów wśród państw członkowskich (na osiach Północ-Południe, Wschód-Zachód), a przy tym zwłaszcza stopniowym opanowaniem kryzysu zadłużenia i zbudowaniem przesłanek pod aktywniejsze zaangażowanie międzynarodowe UE.

Ewentualne korzyści dla Polski wynikające z integratywnego zachowania Niemiec, mogą być związane z tym, że Niemcy są ostrożne wobec ściślejszej integracji strefy euro (w ramach „rdzenia”), która skutkowałaby odseparowaniem takich krajów członkowskich jak Polska, i pozostają nadal kreatorem rozwiązań różnych problemów UE, dotyczących także żywotnych interesów Polski. Takie podejście Niemiec może więc sprzyjać stanowisku Polski.

Preferencja Niemiec dla zarządzania UE na zasadzie współpracy międzyrządowej jest podzielana obecnie przez Polskę. Zasada ta odpowiada dużym państwom członkowskim, także Niemcom, ponieważ umożliwia im zachowanie dominującej pozycji. Pewne podobieństwo dotyczy też dystansu wobec wzmacniania instytucji europejskich.

Zwłaszcza współpraca Polski ze strefą euro w kwestiach fiskalnych (jako niedecyzyjnego uczestnika podczas szczytów strefy euro) przy otwartej postawie Niemiec jest możliwa do realizacji. Polsce zależy na utrzymaniu rygoryzmu fiskalnego w UE i zachowaniu opcji przystąpienia do strefy euro. Niemcy mogłyby być zainteresowane zbliżeniem Polski do obozu państw członkowskich, tzw. Północy reprezentujących podobne zapatrywania gospodarczo-fiskalne. Podstawowym motywem Niemiec byłaby przy tym chęć częściowego zniwelowania deficytu legitymizacji decyzji podejmowanych w strefie euro.

Jednak nawet w obliczu ewentualnych zachęt ze strony Niemiec istnieje spore ryzyko strukturalne dla Polski, wynikające z silnego nastawienia prointegracyjnego Niemiec, skutkującego forsowaniem decyzji w sektorowych politykach UE, jak polityka energetyczna, klimatyczna, czy uchodźcza. Implikuje to z kolei utrzymywanie się nierównorzędności położenia Polski względem, po pierwsze, państw strefy euro i po drugie, dużych państw członkowskich. Podobnie bliższa współpraca z Niemcami w strefie euro mogłaby przynosić różne skutki; łączyłaby się także z pewnymi ryzykami i ograniczeniami, jak np. członkostwo w Unii bankowej niekoniecznie oznaczałoby podnoszenie bezpieczeństwa polskiego sektora finansowego, ale z drugiej strony absencja Polski mogłaby sprzyjać rozwijaniu się UE według scenariusza „różnych prędkości”. Akcesja byłaby opłacalna pod warunkiem zapewnienia zasady równego traktowania ze strony dużych państw członkowskich.

Linia Niemiec nastawiona na niwelowanie podziałów sugerowałaby możliwość wypracowania kompromisu w kwestii uchodźczej na zasadzie skompensowania przez Polskę odmowy w systemie relokacji działaniami zastępczymi. Podobnie w zakresie polityki wschodniej i szerzej bezpieczeństwa sojuszniczego scenariusz kontynuacji nie zakłada, że liderujące Niemcy dążą do „włączenia” Rosji do Europy za wszelką cenę (np. poprzez zniesienie sankcji,

rozszerzenie współpracy surowcowej i energetycznej, zgodę na strefę wpływów Rosji w Europie Wschodniej). Raczej obstawanie przy rozwiązaniu konfliktu z Rosją i realizacji porozumienia Mińsk II, uznanie niezawisłej drogi Ukrainy na Zachód i zasadniczego wzmocnienia obecności NATO w regionie, świadczą o obliczalności zachowania Niemiec w UE i w ten sposób odpowiadają strategicznym interesom bezpieczeństwa Polski. Może to tworzyć lepsze perspektywy realizowania przez Polskę interesów bezpieczeństwa w ramach NATO, czyli wzmocniania wschodniej flanki przez stacjonowanie wojsk sojusznicych. Analogicznie w dziedzinie energii i bezpieczeństwa energetycznego zaangażowanie Niemiec w tworzenie unii energetycznej, czy nawet ograniczenie lub zastopowanie koncepcji rozszerzenia współpracy z Rosją w dziedzinie surowcowej (Nord Stream II) sprzyjałoby polskiemu stanowisku.

UWAGI KOŃCOWE

- ▶ W scenariuszach wskazano, że Niemcy są w stanie w mniejszym lub większym stopniu modelować rozwój sytuacji w UE w zależności od dynamiki różnych kryzysowych zjawisk i procesów, ich koincydencji, jak również ich własnego przygotowania do stawiania im czoła, mobilizowania partnerów i znajdowania kompromisowych rozwiązań. Jednak nie można traktować zaangażowania Niemiec jako pewnik, podobnie jak tego, że ich przywódcza albo inaczej kierownicza rola w UE nie wyczerpie się. W tym ostatnim przypadku próżnia przywództwa w UE jest zakładana raczej jako okoliczność niesprzyjająca konsolidacji UE i niekoniecznie jako czynnik warunkujący ukształtowanie się UE jako struktury o degresywnym podziale władzy, czy też niwelującej podział na centrum i peryferie.
- ▶ Za najkorzystniejszy dla Polski można uznać scenariusz przewidujący kontynuacyjne stanowisko Niemiec. Mimo prognozowanych licznych ryzyk w kluczowych obszarach działania UE: gospodarczo-finansowym, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (w tym m.in. destabilizacja otoczenia UE, kwestia uchodźcza, zagrożenie terroryzmem) zakłada on, że Niemcy będą wykazywać stosunkowo kompromisowe podejście do kwestii zachowania spójności UE pomiędzy strefą euro lub państwami centralnymi w UE a państwami pozostającymi poza strefą euro i usytuowanymi peryferyjnie. Zostawia to dużo możliwości dla wzajemnej współpracy na różnych polach w ramach UE, jeśli np. Polska przyjęłaby choć częściowo niemiecką optykę, że w obliczu tendencji dezintegracyjnych warto wykonywać małe kroki w politykach sektorowych.
- ▶ Najbardziej niekorzystny, ale i najmniej prawdopodobny jest scenariusz dezintegracji UE, który zakłada pasywną rolę Niemiec w UE i ich postępującą niezdolność do angażowania się na rzecz powstrzymania podziałów i zapobieżenia osłabieniu instytucji europejskich. Niemcy, wcześniej kreator rozwiązań dla problemów UE w różnych obszarach, teraz same stają się częścią problemu. Innymi słowy, same przyczyniają się do ich pogłębiania, rezygnując z mediacji między państwami członkowskimi. Ewidentnie scenariusz opisujący ryzyko dezintegracji zarysowuje jednocześnie warunki, które determinują odstępowanie przez Niemcy od dotychczasowej tradycji polityki zagranicznej. Nieprzewidywalność Niemiec miałaby poważne implikacje, przyczyniając się do narastania rozdzźwięków w stosunkach bilateralnych i spotęgowania problemów i zagrożeń dla Polski, zwłaszcza

w wymiarze strategicznym. Zaletą tego scenariusza jest uwypuklenie niezbędności Niemiec jako zwornika ładu europejskiego i sojuszu transatlantyckiego.

- ▶ Nastęstwa roli Niemiec dla Polski przedstawione w poszczególnych scenariuszach w różnym stopniu korespondują z oczekiwaniami polskich elit politycznych. Polskie elity wyrażają różne opinie i zapatrywania w odniesieniu do charakteru i zakresu procesu integracji europejskiej oraz znaczenia Niemiec dla Polski. UE uchodzi za środowisko bezpieczeństwa i rozwoju, w którym współpraca między państwami członkowskimi ma się opierać na współpracy i balansowaniu albo między instytucjami europejskimi, jak Komisja Europejska lub Parlament Europejski i dużymi państwami członkowskimi, albo między mniejszymi i większymi suwerennymi państwami członkowskimi. Widoczny jest przy tym postulat tworzenia względnej równorzędności między państwami położnymi centralnie i peryferyjnymi. Wspólnym mianownikiem różnych opinii i poglądów jest uniknięcie takiego rozwoju UE, który byłby determinowany przez ekskluzywną grupę państw („koncert mocarstw”), charakteryzowałby się tendencją do marginalizowania Polski i sprzyjałby umacnianiu peryferyjnego położenia Polski w UE.
- ▶ W sprawie mechanizmu współpracy w ramach UE preferencje polskich elit wyraźnie ewoluują. Widoczna jest korelacja z procesami postępującej dyferencjacji w UE. Umiarkowanej gotowości do współpracy z Niemcami, wcześniej faworyzowanym partnerem, towarzyszy widocześniejsza preferencja dla działania w ramach elastycznych koalicji, a obok tego zwłaszcza Grupie Wyszehradzkiej, traktowanej jako osnowa działania Polski w UE. Uważana jest ona za czynnik, który może pomóc Polsce w zajęciu bardziej wpływowego stanowiska w dyskusji o przyszłości UE oraz przy redefiniowaniu współpracy z Niemcami w zmieniającej się Unii.
- ▶ Generalnie w opinii polskich elit politycznych formowanie się Unii Europejskiej różnych prędkości i wyłanianie się przy tym „twardego rdzenia” (jako awangardy integracji we wrażliwych obszarach – strefa euro, konkurencyjność, polityka azyłowa, WPBiO) jak i realizacja dalekosiężnego celu – unii politycznej, uchodzi za dość ryzykowny i niekorzystny dla interesów Polski proces. Implikowałby bowiem zmniejszenie możliwości oddziaływania Polski na forum UE oraz perspektywicznie stopniową jej marginalizację. koncepcja UE wielu prędkości, choć nie jest spójna z wyobrażeniami polskich elit, to jednak ze względu na fakt, że obecnie i w tzw. przewidywalnym czasie

elita rządząca opowiada się za tym, aby UE rozwijała się jako wspólnota suwerennych państw narodowych, paradoksalnie sprzyja praktykowanej przez duże państwa członkowskie metodzie międzyrządowej.

- ▶ Ze scenariuszem dezintegracji korespondują ponadto obawy przed różnymi niemieckimi działaniami w takich kwestiach, jak polityka uchodźcza, gdzie zaangażowanie Niemiec na rzecz relokacji mogłoby pogłębić podziały między państwami członkowskimi, zacieśnianie współpracy energetycznej Niemiec z Rosją, czy też ich dystansowanie się od umocnienia bezpieczeństwa sojuszniczego w NATO. Mogłyby one bowiem łącznie przyczynić się do osłabienia pozycji Polski w UE i osłabić jej położenie w wymiarze bezpieczeństwa.
- ▶ W świetle różnych polskich opinii, wyrażonych przez elity, Polska powinna zachowywać otwartość na postulaty Niemiec dotyczące integracji europejskiej i unikać ich kontestowania, gdyż tak czy inaczej Niemcy będą zainteresowane kooperacją z Polską. Uważane są za kluczowego aktora, od stanu stosunków z którym zależy realizacja polskich interesów w UE. W polskich elitach istnieje spory potencjał oczekiwań odpowiadający założeniom scenariusza zakładającego rozwój UE poprzez przywrócenie status quo sprzed kryzysu zadłużenia i modyfikowanie jej działalności przy zachowaniu zaangażowania Niemiec, ale jednocześnie z większym uwzględnieniem roli mniejszych i średnich państw członkowskich.

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

Nr 11 (I)

Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów

Nr 12 (I)

Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze

Nr 13 (I)

Polityki pamięci i dyskursy pamięci w 100-lecie wybuchu I wojny światowej

Nr 14(I)

Niemiecki system kształcenia obywatelskiego. Wnioski dla Polski

Nr 15(I)

Tendencje w wykorzystaniu czasu pracy w państwach wysoko rozwiniętych na początku XXI wieku

Nr 16(I)

Outward FDI Policies in Visegrad Countries. Final Report

Nr 17(I)

Bilans 25 lat Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r.



INSTYTUT ZACHODNI

61-854 Poznań, ul. Mostowa 27

tel. 61 852 76 91

tel 61 852 28 54 (wydawnictwo)

fax 61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-61736-63-9