

**Jan Czaja**

prof. zw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

## **UNIA EUROPEJSKA: HISTORYCZNE DOKONANIA I DOTKLIWE PORAŻKI**

### **UE – historyczne dokonania**

Wydaje się, że Unia Europejska, a zwłaszcza strefa euro, największy kryzys ma już za sobą, jednak ostatnie lata nie były najlepszym okresem integracji europejskiej. Epokowy projekt w historii Europy, jakim jest cały proces integracji, notujący polityczne i gospodarcze sukcesy, skazany był, jak się wydawało, na dalsze powodzenie. To dzięki integracji europejskiej, obejmującej coraz większe obszary kontynentu, zaczęto zasypywać pokłady wrogości między bliskimi geograficznie, lecz zwaśnionymi wojnami narodami europejskimi: Francuzami i Niemcami czy Polakami i Niemcami. Dzięki integracji Niemcy stały się bardziej europejskie, normalizując stosunki z sąsiadami i innymi krajami starego kontynentu. To one nadają ton integracji, co od czasu do czasu budzi jednak pewne obawy o to, że Europa stanie się któregoś dnia niemiecka. Integracja święciła triumfy na każdym niemal odcinku, znosząc granice, wprowadzając swobody gospodarcze, tworząc wspólny rynek siły roboczej, towarów, usług i kapitału. Po raz pierwszy w historii Europy, dzięki polityce spójności, wprowadzono mechanizmy niwelowania różnic rozwojowych, przesuwania sporych kwot pieniędzy z krajów i obszarów bogatszych do słabiej rozwiniętych, zacofanych lub przeżywających inne społeczno-ekonomiczne problemy. W powiązaniu z troską

o ochronę środowiska realizowano więc europejski program zrównoważonego rozwoju. Wspólne prawo europejskie, wspólne i wspólnotowe polityki europejskie, planowane z siedmioletnim wyprzedzeniem agendy budżetowe, pozwalały koordynować politykę gospodarczą i finansową w skali całej Wspólnoty. Znikać zaczęły stereotypy i wielowiekowe przesady, a swoboda podróży i zniesienie granic wewnętrznych w ramach układu z Schengen, w tym także swoboda osiedlania się powodowały, że Europejczycy od Bugu do Atlantyku zaczęli czuć się wszędzie jak u siebie w domu. Towarzyszyło temu tworzenie symboli europejskich: gwiazdzistej flagi, hymnu, obywatelstwa i paszportu europejskiego.

Rozwój integracji następował w głąb i wszerz, obejmując aspekty polityczne oraz gospodarcze. Zaczęto od wspólnego rynku w zakresie węgla i stali, dwóch najważniejszych przez wieki surowców, by natychmiast niemal przejść do integracji politycznej. Jednak fiasko Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej na długie lata zdjęło instytucjonalizację współpracy politycznej z wokandy integracji, choć faktycznie w różnych formach musiała ona istnieć zawsze, by rozwiązywać problemy oraz kreślić plany rozwojowe. Rozpoczęto więc proces integracji gospodarczej, powołując – traktatem rzymskim w 1957 r. – Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. W ramach EWG stworzono najpierw przestrzeń wolnego handlu i obszar bezcłowy, uzupełnione wspólną taryfą celną, co stało się podstawą ustanowienia wspólnego rynku, który od wejścia w życie podpisanego w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego stał się jednolitym, wspólnym europejskim rynkiem towarów, usług, pracy oraz kapitału. Uprzednio dla potrzeb wzajemnych rozliczeń i relacji walutowych, w tym także regulowania deficytu bilansów płatniczych oraz kredytowania, uruchomiono Europejski System Walutowy, którego najważniejszym elementem była jednostka walutowa pod nazwą ECU (European Currency Unit). ECU stała się prekursorem euro, nie była jednak pieniądzem realnym, lecz rozliczeniowym. Równocześnie rozwijały się wspólne polityki sektorowe, z których najważniejszymi były: Wspólna Polityka Rolna, Wspólna Polityka Handlowa, Wspólna Polityka Przemysłowa, Wspólna Polityka Regionalna (Spójności) i Wspólna Polityka Transportowa<sup>1</sup>.

Wraz z postęпами integracji gospodarczej i rozwojem wspólnotowych mechanizmów następowało także geograficzne rozszerzenie Wspólnot Europejskich. W 1973 r. do szóstki założycieli Wspólnot<sup>2</sup>, nie bez trudności politycznych (wcześniejszy sprzeciw gen. De Gaulle'a), przystąpiła Wielka Brytania, a wraz z nią Dania i Irlandia. Jeszcze trudniejszą drogę do struktur europejskich miały kolejne kraje europejskie: Grecja (1981), Hiszpania i Portugalia (1986). Aby wejść do WE musiały najpierw stać się krajami demokratycznymi, a każdy

---

<sup>1</sup> Zob. omówienie historii integracji gospodarczej i polityk unijnych: E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, KiW, Warszawa 2007, s. 57–74.

<sup>2</sup> Czyli Belgii, Holandii, Francji, Luksemburga, Niemiec i Włoch.

z nich miał w tym zakresie spore problemy<sup>3</sup>. Następne rundy rozszerzenia miały miejsce już po upadku muru berlińskiego i po przemianach w Europie, choć nie objęły jeszcze byłych krajów socjalistycznych. Odbyło się to już w warunkach utworzenia Unii Europejskiej, po zawarciu w 1992 r. Traktatu z Maastricht. Do UE w 1995 r. przystąpiły Austria, Finlandia i Szwecja. Poza Unią – po kolejnej próbie przystąpienia – pozostała Norwegia, której społeczeństwo, jedno z najbogatszych w Europie, w referendum konsekwentnie odmawiało poparcia dla integracji z jednoczącą się Europą. Na kolejną rundę rozszerzenia trzeba było czekać aż całą dekadę, ale też i grono kandydatów było niezwykle, gdyż obejmowało siedem byłych krajów socjalistycznych, w tym Polskę<sup>4</sup>. Negocjacje akcesyjne musiały być w przypadku tych krajów dłuższe i trudniejsze, bo w końcu chodziło o integrację z krajami przez dziesiątki lat pozostającymi poza obszarem demokracji i gospodarki rynkowej, o znacznie niższym dochodzie oraz poziomie życia. Wreszcie po kilku latach oczekiwania w przedśionkach Unii, 1 maja 2004 r., kraje te oraz Cypr i Malta przystąpiły do Unii Europejskiej. Kilka lat później, 1 stycznia 2007 r., dwa następne – Bułgaria i Rumunia – stały się kolejnymi członkami UE. W 2015 r. do UE przystąpiła Chorwacja.

Rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe kraje, o znacznie mniejszym PKB *per capita* niż dotychczasowa średnia Unii, musiało mieć różne konsekwencje. Z miejsca stały się one głównymi beneficjentami polityki spójności i kandydatami do środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Tu jednak sytuacja, jak pokazuje historia WPR, nie była tak prosta i aby nie zakłócać parytetów dochodów rolników oraz zawodów pozarolniczych, przyjęto nieco kontrowersyjną zasadę niższych dopłat, a także stopniowego ich podwyższania dla rolników w tych krajach.

Jednym z ważnych nurtów rozwoju integracji europejskiej było stanowienie prawa europejskiego. Pokażny wkład w tym zakresie wniosły Wspólnoty Europejskie<sup>5</sup>, ale prawdziwy jego rozwój nastąpił od momentu powołania Unii Europejskiej Traktatem z Maastricht. Traktat ten był modyfikowany kilkakrotnie, kolejno traktatami z Amsterdamu, Nicei i traktatem konstytucyjnym. Traktat konstytucyjny miał być prawnoinstytucjonalnym przełomem dla Unii, swą istną konstytucją, a w praktyce – dużym krokiem w kierunku międzynarodowej instytucjonalizacji i podmiotowości UE oraz jej federalizacji<sup>6</sup>. Nie wszystkie kraje i społeczeństwa popierały ten kierunek rozwoju Unii Europejskiej – nie zgadzały się oddawać zbyt wiele narodowej suwerenności instytucjom unijnym i nie chciały, aby coraz mocniej afirmowana budowa autonomicznej tożsamości

<sup>3</sup> Grecja miała kilkunastoletni trudny okres wojskowych rządów tzw. czarnych pułkowników, a Hiszpania i Portugalia – kilkudziesięcioletni okres dyktatury faszystowskiej.

<sup>4</sup> Były to także Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Słowenia i Węgry.

<sup>5</sup> Cały dorobek tego prawa, zwany *acquis communautaire*, musiał być przyjęty przez każdego nowo wstępującego członka Wspólnot.

<sup>6</sup> Zob.: T. Biernat, *The Structure of the European System and the Legitimization Process of the European Constitution*, [w:] *European Constitution and National Constitutions*, red. Z. Maciąg, Kraków 2009, s. 51–63.

Unii przesłaniała narodową tożsamość członków. Paradoxem jednak było to, że pierwszymi, którzy zanegowali traktat konstytucyjny, byli jego faktyczni twórcy – Francuzi<sup>7</sup>. Negatywny głos społeczeństwa holenderskiego w referendum dotyczącym przyjęcia Traktatu dopełnił reszty. Ambitny twór zwolenników federalizacji Unii został odrzucony. Jak się jednak szybko okazało – nie w całości, bo po to, by funkcjonować w nowych realiach rozszerzonej Unii (27 państw), potrzebna była modyfikacja dotychczasowego prawa pierwotnego, a więc w praktyce nowy traktat. Aby jednak nie zaczynać wszystkiego od początku, podstawą prac stał się odrzucony traktat konstytucyjny, przy zmienionej nazwie i wypraniu go z rażących zwolenników Europy Ojczyzn symboli federalizmu i autonomicznej tożsamości UE. Nowy twór nazwano Traktatem Reformującym, choć częściej używano określenia pochodzącego od miejsca jego uchwalenia w 2009 r. w Lizbonie. Traktat lizboński wprowadził nowe zasady głosowania w Radzie Unii Europejskiej, umocnił pozycję Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych w procesie stanowienia prawa europejskiego, zmniejszając tym samym deficyt demokracji w samej Unii. Zmienił także międzynarodową pozycję Unii Europejskiej, nadając jej osobowość prawnomiędzynarodową<sup>8</sup>. Unia stała się sukcesorem prawnym Wspólnot Europejskich, a te wcześniej posiadały prawo do zawierania umów międzynarodowych i prawo legacji, z którego szeroko korzystały<sup>9</sup>. Nabyła też UE prawo do tego, by być stroną postępowań przed sądami międzynarodowymi, prawo przystępowania do umów wielostronnych i organizacji międzynarodowych. Wprowadzono stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Utworzono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, czyli odrębny pion dyplomacji unijnej, którą miał kierować wspomniany Wysoki Przedstawiciel, kierujący jednocześnie Radą ds. Zagranicznych, gdy w ramach Rady UE zbierają się ministrowie spraw zagranicznych. Traktat lizboński wprowadził także nowe uregulowania w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony. Przede wszystkim zmienił jej nazwę i przywrócił wcześniej już stosowane nazewnictwo poprzez określenie jej „Wspólną” (Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE – WPBiO) wprowadził harmonizację wszystkich jej struktur, m.in. poprzez doprecyzowanie wzajemnych relacji między Radą UE a Komisją Europejską. Mimo że określenie „wspólna” nadal nie oznaczało uwspólnotowienia, to jednak podkreślała intencje szefów państw UE, aby być wspólnotą także w zakresie tych tak ważnych spraw. Tak więc WPBiO pozostaje domeną stosunków międzyrządowych, za-

<sup>7</sup> Traktat został przygotowany przez Konwent pod przewodnictwem b. prezydenta Francji Valerego Giscard d’Estaigna. Francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło Traktat w procesie ratyfikacji.

<sup>8</sup> Pozycję międzynarodową UE sprzed traktatu lizbońskiego omawia R. Zięba w: *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003, s. 239–264.

<sup>9</sup> W praktyce, po Traktacie o UE i jego modyfikacjach przyjęto, obok nazw trzech wspólnot, także zbiorczą nazwę „Wspólnota Europejska” i jako taka wysyłała oraz przyjmowała przedstawicieli dyplomatycznych.

rzządzaną w oparciu o prawo międzynarodowe, a więc o zasadę jednomyślności, choć w miarę postępu procesu uwspólnotwienia tej Polityki niektóre decyzje będą podejmowane na zasadzie głosowania większościowego. Również Komisja Europejska otrzymała nowe, choć nadal niewielkie kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, co głównie wiąże się z zadaniami Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Kolejnym krokiem w kierunku uczynienia WPBiO rzeczywiście wspólną jest wprowadzenie do traktatu lizbońskiego klauzuli solidarnościowej i to w podwójnym znaczeniu. Dotyczy to zobowiązania państw członkowskich UE do wspólnego działania wobec zagrożeń terrorystycznych (i z powodu innych zagrożeń), jak i do solidarności energetycznej, w przypadku „wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii”<sup>10</sup>. Warto podkreślić, że w dotychczasowej praktyce funkcjonowania WPBiO, czyli w okresie ostatnich piętnastu lat, Unia Europejska wysłała kilkadziesiąt misji, w tym 7 o charakterze wojskowym, a pozostałe o charakterze policyjnym, stabilizacyjnym i generalnie cywilnym. Pokazuje to nie tylko rosnące możliwości, lecz także utrwalającą się specjalizację Unii Europejskiej, którą staje się udział w różnych operacjach typu *building nation* – działaniach, które niekiedy są znacznie trudniejsze niż operacje o charakterze wojskowym. W tym zakresie Unia Europejska może podejmować – i podejmuje – coraz skuteczniejszą współpracę z ONZ, NATO, OBWE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Można więc powiedzieć, że UE działa coraz skuteczniej jako mocarstwo cywilne.

### **Trzy wymiary kryzysu Unii Europejskiej. Wymiar pierwszy: mechanizm i kryzys strefy euro**

Jednym z najważniejszych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej było utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej (UGW). W artykule B (art. 2 w numeracji Traktatu Amsterdamskiego) Unia Europejska postawiła sobie za cel „ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, w tym finalnie również jednolitej waluty”. W części Traktatu dotyczącej zmian w Traktacie ustanawiającym EWG (TWE) określono warunki uczestnictwa w UGW, a także kalendarz jej etapowej realizacji, które to postanowienia zostały następnie inkorporowane do TWE (art. 104 i 121) bądź znalazły się w protokołach dodatkowych. W rzeczywistości przygotowania do nowego europejskiego systemu walutowego rozpoczęto jeszcze przed formalnym zawarciem Traktatu o utworzeniu UE, w czerwcu 1989 r., na posiedzeniu Rady Europejskiej. Przyjęto wówczas trzyetapowy program dochodzenia do UGW, której ukoronowaniem miała być nowa europejska waluta – euro. Etap pierwszy rozpoczął się 1 lipca 1990 r. i polegał na wprowadzeniu całkowitej swobody wymiany walutowej i przepływów kapitałowych we Wspólnotach, dążeniu do niwelowania

<sup>10</sup> Art. 122 Traktatu o Funkcjonowaniu UE, dawnego TWE.

różnic gospodarczych i rozwojowych między regionami, a także obserwacji oraz koordynacji polityki gospodarczej między krajami Wspólnoty. Etap drugi zaczął się 1 stycznia 1994 r. i obejmował utworzenie Europejskiego Instytutu Monetarnego, w którym zasiadać mieli szefowie banków centralnych państw członkowskich UE. Położono jednocześnie nacisk na wzmocnienie niezależności banków centralnych. Trzecim etapem stała się koordynacja wskaźników makroekonomicznych i dążenie do ich konwergencji. Ustalono pięć kryteriów konwergencji, których spełnienie warunkowało przyjęcie wspólnej waluty – euro. Pierwszym z nich było utrzymanie stabilności cenowej poprzez trzymanie w ryzach inflacji. Nie mogła ona przekroczyć średniej stopy inflacji trzech państw członkowskich o najniższej inflacji o więcej niż 1,5 punktu procentowego. Kryterium kolejne – stopy procentowe: nie może ona różnić się o więcej niż 2% od średniej wielkości stopy w trzech krajach, w których jest ona najniższa. Określono ponadto poziomy wielkości makroekonomicznych: deficyt budżetowy nie może przekraczać 3% PKB, poziom długu publicznego – 60% PKB, a kurs rodzimej waluty kandydata do unii walutowej przez ostatnie dwa lata przed przystąpieniem musi się mieścić w określonym paśmie wahań, biorąc pod uwagę kurs z 31 grudnia 1998 r.<sup>11</sup> Był to Mechanizm Kursów Walutowych (ERM), potem po fizycznym wprowadzeniu euro zamieniony na ERM II, bo punktem odniesienia były już notowania wspólnej waluty. Etap trzeci rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. od uroczystej deklaracji jedenastu krajów UE<sup>12</sup> o przyjęciu euro jako wspólnej waluty europejskiej. Dwunastym krajem stała się Grecja, a opóźnienie – jak się później okazało niebezpieczne – wiązało się z wyjaśnianiem wątpliwości co do tego, czy kraj ten spełnia kryteria konwergencji finansowej. Ostatecznie – choć wątpliwości pozostały – Grecja dołączyła do strefy 1 stycznia 2001 r. Deklaracja o przyjęciu euro uruchomiła procedurę przejścia przez Centralny Bank Europejski (CBE) obowiązków Europejskiego Instytutu Monetarnego, a także stopniowo, już po emisji nowej waluty europejskiej, także zadań w tym zakresie banków centralnych państw strefy.

Euro stało się walutą europejską, po emisji banknotów i monet w 12 krajach UE, 1 stycznia 2002 r. W ramach emisji wydrukowano ponad 14 miliardów banknotów o wartości 633 mld euro oraz wybito 52 miliardy monet. Euro, jako pieniądź regionalny, po okresie wahań i spadku wartości wobec dolara, dość szybko odzyskało wigor, uzyskując wyższą wartość niż ustalony pierwotny parytet. W pierwszym dniu notowań kurs euro wynosił wobec dolara 1,1789, by spaść poniżej jednego dolara, aż do poziomu 0,8225 w październiku 2000 r. Odbicie w górę nastąpiło od momentu wprowadzenia euro na rynek w postaci gotówki, 1 stycznia 2002 r. Od tego czasu kurs euro wobec dolara oraz innych walut systematycznie, choć z wahaniami, szedł w górę. W końcu 2006 r. kurs ten przekroczył wobec

---

<sup>11</sup> Początkowo ustalono szerokie pasmo wahań +/- 15%. Takie wahania nie wystąpiły i w praktyce przestano przywiązywać do nich dużą wagę.

<sup>12</sup> Były to: Austria, Belgia, Finlandia, Francja Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Niemcy, Portugalia i Włochy.

dolara poziom 1,30, a potem ulegał wahaniom, jednak nadal utrzymuje się on wyżej niż ustalony pierwotnie parytet względem dolara. Warto podkreślić, że kryzys związany z mechanizmami funkcjonowania strefy euro nie wpłynął zasadniczo na pozycję samej waluty euro, która szybko stała się drugim co do znaczenia pieniądzem w świecie o wymiarze ponadregionalnym.

Istotą Unii Gospodarczo-Walutowej jest prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i walutowej związanej ze wspólną walutą. Politykę tę prowadzi Europejski Bank Centralny przy udziale banków centralnych państw strefy euro. Mechanizm ten nazywany jest Eurosystemem. EBC i banki centralne wszystkich państw członkowskich UE tworzą Europejski System Banków Centralnych (ESBC). Banki centralne państw niebędących w strefie euro uczestniczą w pracach gremiów ESBC, w tym w Radzie Głównej, w wypracowywaniu i realizacji instrumentów polityki pieniężnej, są jednak wykluczone z udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących wspólnej dla strefy euro polityki pieniężnej. Dotyczy to szczególnie decyzji o podaży euro, mechanizmu stopy procentowej, polityki cenowej w strefie.

Utworzenie Unii Gospodarczo-Walutowej było aktem o ogromnym znaczeniu politycznym i gospodarczym. Państwa członkowskie wyzbywały się własnych walut, które od dziesiątków lat były częścią ich tożsamości i państwowości, a w przypadku Niemiec także symbolem potęgi oraz gospodarczej prosperity. Było też wyrazem wejścia procesu integracji europejskiej na nowy, niedostępny jakiegokolwiek innemu ugrupowaniu integracyjnemu poziom. Nie było to jednak posunięcie łatwe i od początku niosło ryzyko różnych perturbacji oraz problemów. Państwa Unii Europejskiej zdawały sobie z tego sprawę i aby uniknąć negatywnych konsekwencji powiązania tak wrażliwymi mechanizmami jak wspólna waluta i wspólna polityka finansowa, starały się zbliżać oraz wzajemnie dostosowywać główne wskaźniki makroekonomiczne, tworząc ponadto różne zabezpieczenia w celu minimalizowania ryzyka kryzysu. Najważniejszym tego wyrazem był Pakt Stabilności i Wzrostu, przyjęty polityczną decyzją Rady Europejskiej na szczycie w Dublinie w grudniu 1996 r., zatwierdzoną formalnie na kolejnym szczycie przywódców europejskich w czerwcu 1997 r. Szczegółowe wytyczne dla realizacji Paktu zawarte zostały w dwóch rozporządzeniach Rady UE z 7 lipca 1997 r. – Nr 1466/97 i Nr 1467/97. Do obu przylgnęły nazwy wyrażające intencje Rady wynikające z Paktu: pierwsze nazywane było prewencyjnym, drugie – represyjnym. Rozporządzenie prewencyjne nakładało na państwa Unii Europejskiej obowiązek przedkładania Radzie UE oraz Komisji Europejskiej wieloletnich programów stabilizacyjnych. Programy te miały zawierać ogólne założenia polityki gospodarczej, w tym cele polityki makroekonomicznej i założenia budżetowe. Celem miało być stabilizowanie budżetów, ograniczanie ich deficytów, aż do pojawienia się nadwyżki budżetowej. Programy powinny również zawierać opis działań i środków, jakie państwo zamierza zastosować do realizacji tych celów. Rozporządzenie drugie określiło zasady postępowania wobec państw, które utrzymują nadmierny deficyt budżetowy. Upoważniło ono Komisję Europejską do stosowania w takich

przypadkach surowych kar wobec tych państw. W 2005 r. Pakt Stabilności, niezbyt konsekwentnie stosowany, został złagodzony w części dotyczącej poziomu deficytu finansów publicznych<sup>13</sup>.

Po kilkunastu latach funkcjonowania strefy euro i wspólnej waluty obszar tej strefy znalazł się w głębokim kryzysie. Pogorszenie sytuacji było wyczuwalne już w okresie przyjmowania traktatu lizbońskiego (13 grudnia 2007 r.), dlatego w Części Trzeciej Traktatu o Funkcjonowaniu UE – w Rozdziale 4 Tytułu VIII – zapowiedziano wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw strefy euro, upatrując przyczyn pogarszającej się sytuacji przede wszystkim w deficytach budżetowych państw Eurolandu. Przyjęto ponadto Protokół 12, ustalający szczegóły procedury w przypadku nadmiernego deficytu (i zadłużenia publicznego) oraz nakładający na państwa członkowskie obowiązek wywiązania się z tych procedur.

W momencie wejścia w życie traktatu lizbońskiego (1 grudnia 2009 r.) kryzys był już udziałem niemal wszystkich państw UE. Nastąpiło, także jako skutek kryzysu światowego, dramatyczne załamanie koniunktury gospodarczej, doszło do znacznych spadków PKB i innych wskaźników makroekonomicznych. W ślad za tym następowało osłabienie solidarności gospodarczej i dążenie do maksymalizacji interesów gospodarczych w obrębie instytucji unijnych, brak woli oraz pomysłu na ratowanie finansów strefy euro, gdzie sytuacja była najtrudniejsza. Kilka krajów, w tym przede wszystkim Grecja, znalazło się na progu niewypłacalności finansowej z powodu rosnącego zadłużenia finansów publicznych. Aby zapobiec bankructwu Grecji, ale także dofinansować najbardziej zadłużone kraje strefy, a w konsekwencji zapobiec jej rozpadowi, będący w lepszej kondycji członkowie strefy, w tym głównie Niemcy, zmuszone były do znacznego i wielokrotnego dofinansowania tych krajów, często tylko po to, by umożliwić im bieżącą obsługę długu.

Kryzys w strefie euro trwał kilka lat i był równie długotrwały, co głęboki. Różne są opinie na temat przyczyn kryzysu. Widzi się je zarówno w niedoskonałościach mechanizmów UGW, wadliwej polityce makroekonomicznej członków strefy, nierównościach rozwoju gospodarczego, jak i w różnicach w kulturze ekonomicznej różnych części Europy. Obwinia się państwa strefy o utrzymywanie chronicznych deficytów budżetowych – a nawet o fałszowanie danych i statystyk w tym względzie, kumulujących się przez lata w postaci często gigantycznego zadłużenia wewnętrznego. Patrząc głębiej, od strony socjologicznej i kulturowej, można powiedzieć, że problem tkwi także w przyzwyczajeniach społeczeństw krajów Europy Zachodniej, i Zachodu jako kręgu cywilizacyjno-kulturowego, do życia w luksusie, często ponad stan, w oparciu o kredyty i przy ciągłym zadłużeniu.

---

<sup>13</sup> Chodziło o nieuwzględnianie w deficycie niektórych obciążeń finansów publicznych. Dotyczyło to m.in. Polski i możliwości odliczenia od deficytu finansów publicznych kosztów reformy systemu emerytalnego. Zob.: E. Latoszek, *op. cit.*, s. 441–442.



Ekonomiści widzą problem nieco inaczej. Niektórzy z nich, rozpatrując koncepcje Optymalnego Obszaru Walutowego (OOW), autorstwa R.A. Mundella, P.B. Kenena i R.I. McKinnona, a także teorie endogeniczności kryteriów optymalnego obszaru walutowego J.A. Frankela i A.K. Rose'a czy koncepcję analizy kosztów i korzyści integracji monetarnej H.G. Grubela, P.R. Krugmana i P. De Grauwe, stoją zdecydowanie na stanowisku, że „rezygnacja z polityki pieniężnej jako narzędzia przywracania równowagi gospodarczej, może być korzystne tylko i wyłącznie w warunkach spełnienia określonych kryteriów makroekonomicznych”<sup>14</sup>. Nie podzielają oni opinii, że strefa euro jest w pełni OOW, a to ze względu na usztywnienie kursów wewnętrznych (później całkowite ich wyeliminowanie) przy jednoczesnym zachowaniu płynności kursów zewnętrznych<sup>15</sup>. Dodać do tego trzeba dysproporcje rozwojowe poszczególnych krajów, niską stabilność makroekonomiczną niektórych z nich, nadmierne zadłużanie, a także niską odporność na szoki asymetryczne i dekoniunkturę<sup>16</sup>.

Jedną z najczęściej wymienianych przyczyn kryzysu w Eurolandzie jest brak nie tylko uwspólnotowienia, ale nawet wspólnej polityki fiskalnej, jednego z najważniejszych narzędzi polityki makroekonomicznej, która pozostaje, prawie w całości, domeną państw członkowskich Unii Europejskiej. Była to świadoma decyzja twórców strefy, nawet na etapie jej tworzenia wspólna polityka fiskalna była absolutnie nie do przyjęcia przez przywódców państw, a i dziś – mimo kryzysu i świadomości co do jego przyczyn – nadal budzi emocje. Być może najgorsze jest jednak to, że w niektórych krajach strefy euro, zwłaszcza w krajach południa Europy, katastrofalnie niska jest skuteczność ściągania podatków i dopiero ostrość kryzysu finansowego uwypukliła ten problem, pozwalając podjąć bardziej stanowcze kroki w tym względzie. Dysproporcje gospodarcze w ramach strefy wywoływane są także różnicami w kosztach i wydajności pracy, a także w konkurencyjności gospodarek oraz jej produktów, co przekłada się na brak równowagi handlowej i deficyt bilansu płatniczego, a także jego składników (bilans obrotów bieżących). Trzeba też powiedzieć, że wynikające z istoty strefy euro dążenie EBC do ujednolicenia poziomu inflacji w całej strefie euro niekoniecznie musi być dobre i odpowiadać wszystkim krajom strefy, gdyż może on być nieadekwatny do różnych potrzeb rozwojowych poszczególnych krajów. Nadal niektóre gospodarki krajów strefy euro są bardziej otwarte na świat, inne mniej. Wciąż występują ogromne różnice w zakresie swobody gospodarczej i stopnia ingerencji państwa oraz – co jest tego konsekwencją – stopnia zbiurokratyzowania gospodarek. Ograniczana jest mobilność zawodowa i „występuje” ekskluzywność niektórych zawodów. Nie ma automatyzmu w przepływie środków produkcji między krajami strefy; wiele

<sup>14</sup> Omówienie koncepcji i cytat przytaczam za: Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.

<sup>15</sup> Chodzi o poglądy J. Borowca i P. De Grauwe. Omawia je Ł. Wróblewski, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibidem*.

do życzenia pozostawia sprawa tworzeniu korzystnych warunków dla inwestycji zagranicznych, choć z drugiej strony niektóre kraje Unii przyciągają inwestycje z co najmniej podejrzanych źródeł.

Kryzys w strefie euro przez kilka lat przesłaniał wszelkie inne sprawy związane z integracją europejską i rzutował na sytuację w całej Unii Europejskiej, przede wszystkim zaś na perspektywy nowej agendy budżetowej na lata 2014–2020. Powodował (i nadal powoduje) różnicowanie się postaw przywódców i polityków państw unijnych, renacjonalizację myślenia oraz uciekanie się do ochrony interesów narodowych. Widać to było szczególnie na wielu kolejnych szczytach UE, gdzie unijni przywódcy, w praktyce zajmując się tylko kryzysem w strefie euro, pozostawali przez dłuższy czas bezsilni, nie będąc w stanie znaleźć adekwatnych rozwiązań do skali kryzysu. Możliwości mieściły się – jak pisze Timothy Garton Ash – „w przedziale między rozpadem całej strefy euro a nieustannym zamętem, poprzez – i do, co jest bardziej optymistyczne – systematycznej konsolidacji w ramach prawdziwie fiskalnej i politycznej unii”<sup>17</sup>. Na szczęście Unia Europejska i strefa euro wydaje się iść tą drugą drogą.

## Drugi wymiar kryzysu: Brexit

Brexit, czyli wyjście (a na razie wychodzenie) Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, to porażka Unii, a być może także Zjednoczonego Królestwa<sup>18</sup>. Dla UE – niezależnie od materialnych konsekwencji, których do końca nie znamy – to porażka prestiżowa, instytucjonalna i sięgająca samej istoty integracji. Oto z UE wychodzi kraj ważny, i mimo że oddzielony od kontynentu kanałem morskim, to jednak ściśle z Europą związany, ogromnie znamienity dla europejskiej (i światowej) kultury, gospodarki i historii. I taki kraj, który dał Europie oraz światu językowe „koine”, woli pozostać poza ramami zjednoczonej Europy. Jeśli po wyjściu z Unii będzie dobrze (a może lepiej) prosperował, to będzie to dodatkowy, zaraźliwy i rozłożony w czasie problem. Można więc zapytać, co jest powodem Brexitu. Odrębności wyspiarzy w odniesieniu do kontynentu istniały od zawsze, ale nie przeszkodziły one Brytyjczykom, prawie pół wieku temu, wejść do struktur europejskich. Jednak symptomy dystansowania się od coraz głębszej instytucjonalnej integracji istniały już znacznie wcześniej. Symbolem tego było pozostanie Wielkiej Brytanii poza strefą euro. O ile jednak dla obserwatorów dość oczywiste było, że wyspiarze nie wezmą udziału w eksperymencie walutowym, jakim ich zdaniem był projekt UGW, mając własną, niegdyś (przed dolarem) światową walutę, o tyle wydaje się, że Brytyjczycy chyba jako pierwsi zauważyli objawy choroby Unii Europejskiej. Wszak to oni najmocniej krytykowali rozrost unijnej administracji, nadmiar biu-

<sup>17</sup> T.G. Ash, *The crisis of Europe*, „Foreign Affairs”, September/October 2012, s. 2–15.

<sup>18</sup> Wystarczy przypomnieć żmudne i wieloletnie starania Wielkiej Brytanii o wejście do Wspólnot Europejskich, sprzeciw i weto gen. De Gaulle’a.

rokratycznych przepisów i procedur, ogromne wydatki na nowe instytucje, siedziby i administrację, a także niebotyczne koszty polityk: spójności oraz rolnej. Rezultatem odmienności Brytyjczyków, ale także dystansowania się od niektórych uregulowań prawa europejskiego, były opcje „opt out”: wspomniana wyżej walutowa, układu z Schengen, niektórych postanowień Karty Praw Podstawowych UE oraz wielu innych zagadnień związanych ze wspólnymi politykami UE, takimi jak wspólna polityka rolna, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, spójności, budżetowa etc.<sup>19</sup> W sumie kilkaset przepisów prawa unijnego, których Wielka Brytania nie włączyła do swego systemu prawnego. Brytyjską, niekiedy źle skrywaną niechęć do UE, potęgowały takie sprawy jak kryzys w strefie euro, tendencje niektórych krajów do federalizmu Unii, a nawet zbyt szybkie rozszerzanie UE o nowe kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Mimo pozostawania poza strefą Schengen, Brytyjczycy musieli przystać na warunki swobodnego przemieszczania się osób w ramach UE, choć zbyt zadowoleni z rozwoju ruchu osobowego w ramach Unii nie byli. Nie chodzi przy tym o kryzys imigracyjny spowodowany napływem do UE przybyszów z Afryki i Bliskiego Wschodu, który także dotyczył Wielką Brytanię, ale raczej wtórnie i znacznie słabiej. Problemem stawała się migracja z nowych krajów członkowskich Unii, a zwłaszcza z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, głównie z Polski, do Wielkiej Brytanii. W okresie od rozszerzenia UE w 2004 r. (i drugiej tury w 2007 r.) na wyspy brytyjskie przyjechało prawie 2,5 mln osób, w tym ok. milion Polaków<sup>20</sup>. Znakomita większość z nich to ludzie młodzi, szukający pracy i znajdujący ją najczęściej w tych zawodach, w których albo od lat panował w Wielkiej Brytanii deficyt, albo Brytyjczycy nie chcieli ich wykonywać. Był to więc rynek prac budowlanych, hydraulicznych, pielęgniarstwa i opieki nad starszymi osobami, sprzątania mieszkań czy ulic oraz innych prostych prac technicznych. Stopniowo zakres prac i zawodów rozszerzał się, a obca siła robocza, pochodząca z innych krajów UE (6,8% siły roboczej) zaczęła wytwarzać ok. 0,6% brytyjskiego PKB<sup>21</sup>. Duży napływ cudzoziemców, rosnące obciążenia socjalne, spadek płac powodowany rosnącą konkurencją na rynku pracy, a także coraz częstsze zewnętrzne objawy obecności przybyszów – język, instytucjonalizacja działalności gospodarczej, przejawy kultury, religii – to wszystko powodowało wzrost nastrojów antyemigracyjnych w społeczeństwie brytyjskim. Sprawy te w przekazach tabloidowych zdominowały kampanię przed referendum nt. Brexitu. Coraz częściej pracownicy pochodzący z innych krajów UE zaczęli być obwiniani o odbieranie pracy rodowitym Brytyjczykom, obniżanie standardów pracy i płac, rosnącą przestępczość oraz inne plagi. Miało to niewątpliwie wpływ na wyniki referendum i przyczyniło się do zwycięstwa zwolenników Brexitu.

---

<sup>19</sup> Zob.: [euanalytics.ideasononeurope.eu/2013/08/14/the-size-of-the-british-opt-outs](http://euanalytics.ideasononeurope.eu/2013/08/14/the-size-of-the-british-opt-outs) [dostęp: 4.11.2017].

<sup>20</sup> [www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584](http://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584) [dostęp: 4.11.2017].

<sup>21</sup> <https://www.theguardian.com/politics/2016/May/20/reality-check-are-eu-migrants-really-taking-british-jobs> [dostęp: 5.11.2017].

W toczących się trudnych negocjacjach, które mają określić warunki wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, zarysowały się dwie potencjalne opcje. Pierwsza, to tzw. twarde wyjście (*hard Brexit*), drugie zaś to wyjście *soft*, łagodne. W ramach pierwszej opcji Wielka Brytania porzuca pełen dostęp do jednolitego rynku europejskiego, co oznaczałoby wyjście ze strefy wolnego handlu i wolności UE. Rozwiązanie dawałoby Brytyjczykom pełną kontrolę nad granicami, w oparciu o nowe porozumienia handlowe i uregulowania w zakresie podejmowania pracy na wyspach. Wielka Brytania traktowana byłaby przez UE jak każdy członek Światowej Organizacji Handlu (WTO), co w praktyce, w stosunkach z krajami Unii, oznaczałoby wzrost opłat handlowych – ceł, opłat parataryfowych i pozataryfowych, itp. – o ok. 10%. Dla niektórych polityków, popierających Brexit, jest to do przyjęcia, bo taka sytuacja dałaby krajowi szansę otwarcia na handel ze wszystkimi, nie tylko z krajami Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Opcja miękka zakłada pozostanie przez Wielką Brytanię tak blisko UE, jak to tylko możliwe, co oznaczałoby zachowanie większości uregulowań łączących wyspiarzy z UE. Wielka Brytania nie byłaby członkiem Unii Europejskiej, ale miałaby nadal niezakłócony dostęp do europejskiego jednolitego rynku. W zamian za pewne (wynegocjowane) wpłaty do budżetu UE, musiałaby zaakceptować „cztery wolności gospodarcze” UE, w tym swobodny dostęp siły roboczej z Unii do własnego rynku pracy<sup>23</sup>. Wydaje się to niezwykle trudne dla Brytyjczyków, bo kłóci się z głównymi hasłami kampanii referendalnej, gdzie zwolennicy Brexitu podkreślali, że wyjście z Unii uszczelni rynek pracy i uwolni Wielką Brytanię od wpłat do budżetu unijnego. Jest jednak i druga strona medalu. Brak swobody przepływu osób może mieć fatalny wpływ na sytuację ponad pół miliona Brytyjczyków żyjących w krajach UE (tylko w Hiszpanii – 300 tys.).

Jak wynika z dotychczasowych rozmów negocjacyjnych, rozpoczętych 19 czerwca 2017 r., żadne z tych rozwiązań nie będzie dla Wielkiej Brytanii bezbolesne, a proces wychodzenia, bez względu na opcję, żmudny i pracochłonny, do tego kosztowny. Konieczna będzie zmiana ok. 20 tysięcy przepisów prawnych. Niezwykle istotne są trzy grupy spraw: zagwarantowanie praw przebywających na wyspach osób z innych krajów UE oraz Brytyjczyków na obszarze Unii; rozwiązanie kwestii przepływu osób na granicy między Irlandią a Irlandią Północną (będącą częścią terytorium Wielkiej Brytanii); oraz koszty wyjścia. Te ostatnie wiążą się przede wszystkim z ewentualnym pozostaniem Brytyjczyków w strefie wolnego handlu i bezcłowej, jaką jest Unia, a to oznaczałoby konieczność utrzymania wpłat Wielkiej Brytanii do budżetu Unii. Całe koszty Brexitu, w wariantcie *soft*, negocjatorzy unijni oceniają na 44 mld funtów, a Brytyjczycy są skłonni

---

<sup>22</sup> Taką opinię wyraża m.in. minister handlu międzynarodowego w rządzie brytyjskim Liam Fox: [www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-hard-soft-what-is--the-difference-uk-e-single-market-freedom-movement-therese-may-a7342591.html](http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-hard-soft-what-is--the-difference-uk-e-single-market-freedom-movement-therese-may-a7342591.html) [dostęp: 8.11.2017].

<sup>23</sup> Podobnie jak kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego – Szwajcaria, Norwegia, Islandia.

– aktualnie – zapłacić jedynie 20 mld funtów<sup>24</sup>. Negocjacje trwają, mają się zakończyć, zgodnie z art. 50 TUE, w ciągu dwóch lat od ich rozpoczęcia. To mało czasu, a im więcej poruszanych kwestii, tym negocjacje stają się trudniejsze – dla Wielkiej Brytanii i dla Unii Europejskiej. Na wyspach jakby opadał entuzjazm wśród zwolenników wyjścia, z kolei UE negocjacji nie ułatwia, jakby chciała przestrzec innych przed podobnym krokiem.

### Trzeci wymiar kryzysu: migracja

Mimo iż obecna fala migracji dotykająca Europę, a szczególnie bogate kraje Unii Europejskiej, nie jest zjawiskiem nowym, to jednak jej skala, a także przyczyny i źródła jej pochodzenia powodują, że jest ewenementem. Kraje takie jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja czy Szwajcaria, mają stare tradycje przyjmowania imigrantów. Inne kraje, w tym przede wszystkim kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w zasadzie w tym procesie nie uczestniczyły. Niespotykana jest natomiast – jeśli pominąć szczególny okres II wojny światowej – ogromna skala tego zjawiska. Specyfiką Europy, a raczej Europy Zachodniej, jest imigracja przybyszów z krajów islamskich. Już w latach 50. i 60. XX wieku, w związku niedoborem rąk do pracy, kraje takie jak Francja, Niemcy, obszar Beneluksu, otworzyły się na przyjęcie taniej siły roboczej z Turcji i krajów Maghrebu. Związki Francji z Algierią i krajami frankofońskimi, podobnie jak Wielkiej Brytanii z obszarem Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, uzupełniał obraz zwiększającej się imigracji, głównie islamskiej, do Europy.

Od kilkudziesięciu już miesięcy Unia Europejska zmagą się z ogromną falą imigracji: uchodźców i imigrantów ekonomicznych. Jest to problem polityczny, ekonomiczny, społeczno-religijny, a także instytucjonalny dla Brukseli i krajów pierwszego frontu (głównie Południa Europy), a także krajów docelowych (Niemcy, Wielka Brytania). Także moralno-humanitarny. Jednocześnie, w kontekście nasilających się zamachów terrorystycznych, wywoływanych głównie przez ekstremistów islamskich, rekrutujących się również z grup uchodźczych i imigranckich, fenomen ten przybiera także niedającą się pominąć otoczkę strachu i terrorystycznego zagrożenia, a niekiedy nawet psychozy. Uchodźcy pochodzą głównie z Syrii, ogarniętej od kilku lat wojną domową, a imigranci ekonomiczni z różnych obszarów Afryki oraz z różnych krajów Bliskiego Wschodu (Afganistan, Irak, Pakistan i inne). Według szacunków w 2015 r. liczba imigrantów osiągnęła ok. 1 miliona, w tym ok. 800 tys. osób dotarło do Niemiec<sup>25</sup>. Ogromna większość imigrantów to muzułmanie, powiększający i tak znaczną już ich liczbę żyjących w Europie.

<sup>24</sup> [www.euroactiv.pl/section/polityka/wewnetrzna/news/bez-przyspieszenia-ws-brexitu-na-szczycie-ue](http://www.euroactiv.pl/section/polityka/wewnetrzna/news/bez-przyspieszenia-ws-brexitu-na-szczycie-ue) [dostęp: 27.11.2017].

<sup>25</sup> [www.tvn24.pl/raporty/migracyjny-kryzys-w-europie,975](http://www.tvn24.pl/raporty/migracyjny-kryzys-w-europie,975) [dostęp: 10.02.2016].

Według szacunkowych danych w Europie żyje ok. 44 mln muzułmanów, czyli ok. 6% europejskiej populacji. Blisko połowa z nich mieszka w Rosji, co stanowi ok. 14% ludności tego kraju. W Unii Europejskiej żyje ok. 20 mln muzułmanów, w tym najwięcej we Francji (7,5% populacji), a następnie w Niemczech (5,8%), Wielkiej Brytanii (4,8%) oraz w krajach Beneluksu (5,9–6%)<sup>26</sup>.

Imigranci islamscy są nie tylko najliczniejszą grupą przybyszów w Europie, ale też z wielu względów grupą najtrudniejszą w asymilacji, integracji i koegzystencji. Państwa europejskie stosują różne modele polityki imigracyjnej. Obecnie dominują trzy podstawowe: model zróżnicowanego wykluczenia; model asymilacyjny i model wielokulturowy. Model zróżnicowanego wykluczenia opiera się na prawie krwi (*ius sanguinis*), czyli nabyciu praw do obywatelstwa w wyniku urodzenia z rodziców posiadających obywatelstwo danego kraju. Uzupełniany jest poprzez zasadę miejsca – kraju urodzenia (*ius soli*) oraz nadanie obywatelstwa przez naturalizację, w wyniku decyzji właściwych władz<sup>27</sup>. Model asymilacyjny polega na stwarzaniu wszelkich prawnych, formalnych i administracyjnych ułatwień, zarówno w kwestiach przystosowania do nowego środowiska, jak i nabycia obywatelstwa. Model wielokulturowości zakłada tworzenie warunków do współżycia różnych społeczności kulturowo-etnicznych w ramach jednego społeczeństwa, przy zagwarantowaniu społecznościom imigranckim pełnej możliwości identyfikacji z własną grupą (np. Wielka Brytania, Niemcy). Niezależnie jednak od modelu polityki integracyjnej powinna ona w każdym przypadku spełniać dwa kryteria: po pierwsze, powinna przeciwdziałać izolacji, wyobcowaniu i zamykaniu się imigrantów we własnych enklawach kulturowych, a sprzyjać ich integracji w ramach kraju przyjmującego, i po drugie, powinna przeciwdziałać postawom ksenofobicznym oraz nacjonalistycznym.

Migracje ludności są zjawiskiem odwiecznym i znanym ludzkości niemal od zarania dziejów. Jednak masowe przyływy imigracyjne, zwłaszcza o tak wielkiej skali jak obecne, stwarzają ogromne problemy ekonomiczne, społeczne i organizacyjne. Są skutkiem konfliktów zbrojnych, kryzysów społeczno-ekonomicznych i klęsk żywiołowych, ale są też źródłem zagrożeń. Wśród najważniejszych współczesnych zagrożeń wymienia się terroryzm, przestępczość zorganizowaną, ekstremizm polityczny, rozchwianie społeczne<sup>28</sup>. Prowokują one postawy ksenofobiczne, nacjonalistyczne i radykalne, a nawet rasistowskie i ekstremistyczne w miejscach osiedlenia. Szczególne zagrożenie stwarza migracja nielegalna, gdyż jest głównym źródłem przenikania na terytorium państw osób niepożądanych, elementów terrorystycznych i przestępczych. Masowa imigracja, taka, jakiej doświadcza współcze-

<sup>26</sup> *Europe's Growing Muslim Population*, „Demographic Study”, 29.11.2017.

<sup>27</sup> W niektórych krajach (np. Zjednoczone Emiraty Arabskie) jest to model pełnego wykluczenia, czyli tylko dzieci obywateli danego kraju stają się jego obywatelami, przypadki naturalizacji są jednostkowe.

<sup>28</sup> R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 29–30.

śnie Europa, a zwłaszcza niektóre kraje Unii Europejskiej, może stwarzać ogromne problemy także Unii jako wspólnocie politycznej i gospodarczej, zagrażając funkcjonowaniu podstawowych instytucji UE, szczególnie swobodzie przepływu osób w oparciu o układ z Schengen<sup>29</sup>. W skrajnych przypadkach zmusza kraje przyjmujące do łagodzenia lub ograniczania niektórych elementów własnej tożsamości kulturowej<sup>30</sup>, stosowania przesadnych praktyk poprawności politycznej, ograniczania informacji o przestępstwach popełnianych przez imigrantów.

Przedłużający się kryzys obnaża mankamenty polityki imigracyjnej Unii Europejskiej. Od dłuższego czasu niektóre kraje Unii odczuwają brak rąk do pracy, zwłaszcza w wymienionych wyżej zawodach. Zadaniem Komisji Europejskiej powinno więc być określanie i koordynowanie zapotrzebowania rynków pracy UE i opracowywanie odpowiednich regulacji. Wspólna polityka imigracyjna powinna też obejmować mechanizmy skuteczniejszej kontroli granic zewnętrznych Unii i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Całkowicie bezsilne okazały się mechanizmy unijne wobec zmasowanych fal emigracji w okresie 2015–2016, a dodatkowo chaos spotęgowany został przez krótkowzroczną politykę bezrefleksyjnej otwartości Niemiec, co z powodu masowego napływu cudzoziemców uniemożliwiło skuteczną kontrolę migracji. Jednocześnie ze strony Komisji Europejskiej pojawiły się próby zmierzające do kwotowego podziału imigrantów między kraje członkowskie UE. Od polityki tej zaczęły dystansować się kraje Europy Środkowo-Wschodniej, co niewątpliwie miało wpływ na zmiany w polityce imigracyjnej. Przede wszystkim 16 marca 2016 r. UE za cenę 3 mld euro zawarła umowę z Turcją, na mocy której osoby przedostające się przez granicę turecką (a także greckie wyspy) do UE miały zostać z powrotem odstawione do Turcji<sup>31</sup>. Jednocześnie przyjęto zasady nowej polityki emigracyjnej, która ma być wdrażana od 2019 r. Jej główne elementy to współpraca z ONZ i partnerami z Afryki Północnej, wzmocnienie granic zewnętrznych UE, usprawnienie legalnych form migracji do Europy. Wprowadzony ma być nowy program legalnych przesiedleń do Unii (do 50 tys. osób rocznie) oraz szersza współpraca w zakresie migracji z państwami przetrzutu (Libia, Turcja i inne kraje Afryki i Bliskiego Wschodu). Nacisk ma być położony na organizowanie i stwarzanie warunków powrotu emigrantów do krajów pochodzenia<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Stąd głosy o potrzebie nowej polityki migracyjnej w UE. Zob.: S. Sommer, *Opening Fortless Europe. Constructing a new approach to EU migration Policy*, „Brussels Journal of International Studies” 2013, Vol. 10, s. 43–76; E. Finch, *Europe needs a radical new approach to migration. How about making it easier?*, [www.theguardian.com/Commentisfree/2015/aug/26/european-radical-approach-migration-easier-refugees](http://www.theguardian.com/Commentisfree/2015/aug/26/european-radical-approach-migration-easier-refugees) [dostęp: 31.03.2016].

<sup>30</sup> Dotyczy to choćby nierzadkich przypadków zmiany oprawy świąt, formuł życzeniowych i dekoracji, na przykład z okazji Świąt Bożego Narodzenia.

<sup>31</sup> Umowa realizowana jest z różnymi problemami, stwarza także wątpliwości natury moralnej, gdyż Turcja odsyła do Syrii nawet tych uchodźców, którzy uciekli z tego kraju z miejsc najbardziej dotkniętych wojną.

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/poland/news/170927\\_migration\\_package\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/170927_migration_package_pl) [dostęp: 23.11.2017].

## Jaka będzie przyszłość Unii Europejskiej?

Unia Europejska nadal jest w trudnym okresie, choć niektóre aspekty kryzysu zostały w 2017 roku nieco złagodzone. Osłabł napływ imigrantów, a granice zewnętrzne Unii są lepiej kontrolowane. Stopniowo rozwiązywane są problemy strefy euro, doskonalone mechanizmy, a cały obszar zanotował w 2017 r. wzrost gospodarczy na poziomie ok. 2,6%. Nadal problemy negocjacyjne stwarza Brexit, narastają też rozbieżności między Komisją Europejską a krajami, których wizja rozwoju i praworządności, zdaniem władz UE, odbiega od wartości przyjętych w Traktacie założycielskim Unii. Wyrazem tego są zahamowania w rozwoju dialogu śródziemnomorskiego, brak postępów w Partnerstwie Wschodnim, wyraźnie słabnące dążenia do członkostwa w Unii Turcji i niektórych innych kandydatów.

Problemy te dały mocny bodziec do dyskusji nad przyszłością Unii. Za światło w tunelu, czyli za wyraz optymizmu, uznać można ewolucję poglądów na przyszłość Unii, gdyż coraz rzadziej pojawia się dylemat, tak mocno zarysowany w wystąpieniu byłego polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, w listopadzie 2011 r. w Berlinie, wyrażony słowami „głębsza integracja albo rozpad”<sup>33</sup>. Niewątpliwie ważny, jeśli nie decydujący w toczącej się debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej jest głos przywódców najważniejszych państw członkowskich Unii. Chodzi przede wszystkim o głosy Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii. Dwa inne kraje, jeszcze niedawno zaliczane do ważnych graczy w UE, Wielka Brytania i Polska, same na własne życzenie wypadły z tego grona. Brytyjczycy z racji Brexitu, Polska zaś na skutek realizowania przez rząd PiS-u polityki dystansowania się do Unii i prowadzonej przeciwko Polsce procedury naruszania praworządności.

Generalnie zauważyć trzeba, że nie ma obecnie krajów, które jednoznacznie i całkowicie opowiadałyby się za Unią Europejską jako federacją państw. Poważnym ostrzeżeniem dla zwolenników federacji było fiasko projektu konstytucji europejskiej w 2004 r., a próba złagodzenia elementów ponadnarodowych, jaką stanowił traktat lizboński, również napotkała na duże trudności. Jednak koncepcje federalistyczne nie zostały całkowicie porzucone i pobrzmiwiają w opiniach ważnych polityków, zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju mechanizmów strefy euro, przy jednoczesnym podkreśleniu, że brak jest głosów podważających sens istnienia UGW, choć z drugiej strony nie brak głosów krytykujących mechanizmy unii walutowej. Przywódcy czterech największych państw UE: Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii opowiadają się za dalszą integracją europejską, ale taką, która zapewni rozwój krajom członkowskim. Jednocześnie te państwa, które będą chętne i zdolne, powinny „iść do przodu”, ku szybszej i rozszerzonej współpracy<sup>34</sup>. Innymi sło-

<sup>33</sup> Propozycje R. Sikorskiego omawia artykuł: J. Czaja, *Egzegeza Sikorskiego. Jakiej Unii Europejskiej potrzebujemy?*, „*Realia i Co Dalej...*” 2011, nr 6, s. 39–54.

<sup>34</sup> <https://www.politico.eu/big-4back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain> [dostęp: 25.09.2017].



wy silne kraje UE, z kanclerz Angelą Merkel, opowiadają się za „Europą różnych prędkości”, w przeciwnym razie Unii – ich zdaniem – grozi zastój. Niemiecka kanclerz widzi UE jako ugrupowanie zapewniające elementarny dobrobyt i bezpieczeństwo socjalne oraz kreujące miejsca pracy, z jednoczesną korektą niektórych mechanizmów strefy euro<sup>35</sup>. W swej wizji integracji nie idzie ona jednak tak daleko jak nowy prezydent Francji Emmanuel Macron. W wykładzie, jaki wygłosił on na Sorbonie 26 września 2017 r., mówiąc o przyszłości UE, wyraził pogląd, że powinna to być silna Unia, oparta na poszanowaniu wartości, ochronie praw człowieka i zapewniająca poczucie sprawiedliwości prawnej i socjalnej<sup>36</sup>. Zgłosił jednocześnie szereg szczegółowych propozycji, z których najważniejsze dotyczą ściślejszej koordynacji finansowej i fiskalnej oraz stworzenia wspólnego budżetu dla strefy euro. Opowiedział się również za wzmocnieniem polityki obronnej i rozbudową struktur wojskowych UE oraz opracowaniem nowej polityki migracyjnej i azylowej.

Odmianą wizję Unii Europejskiej prezentują kraje Grupy Wyszehradzkiej, choć i one nie zawsze są monolitem w sytuacji, gdy jedno z nich – Słowacja, jest członkiem UGW. Hasłem wizji aktualnych rządów tych państw jest „Europa Ojczyzn”, czyli Unia suwerennych państw, o ograniczonych kompetencjach ponadnarodowych. Taka Unia powinna zachowywać spójność i jedność, zwłaszcza w sprawach handlu, wolnego rynku oraz strefy Schengen. Znacznych korekt wymaga polityka imigracyjna UE, w tym przede wszystkim skuteczniejszej kontroli granic zewnętrznych. Kategorycznie przeciwstawiają się one próbom budowy „Unii dwóch prędkości”<sup>37</sup>.

Odnotować trzeba także głosy wychodzące z łona struktur wykonawczych Unii Europejskiej. Komisja Europejska, a więc *sui generis* rząd europejski, głosem swego przewodniczącego, Jean-Claude Junckera, przedstawiła „pięć scenariuszy” przyszłości Unii<sup>38</sup>. Pierwszy zakłada niemal „zero zmian” w funkcjonowaniu UE, czyli miałaby ona pozostać pogłębioną strefą wspólnego rynku ze wspólną walutą, stopniowym rozwijaniem zdolności wojskowych oraz lepszą koordynacją polityki zagranicznej. Druga opcja to doskonalenie mechanizmów wolnego rynku i strefy wolnego handlu oraz strefy wolnocłowej. Niezbędne byłyby dalsze usprawnianie mechanizmów UGW. Trzeci scenariusz to Unia wielu prędkości. Każde z państw członkowskich mogłoby angażować się w rozszerzoną i szybszą współpracę w kluczowych politykach UE: w zakresie WPBiO, polityki budżetowej i fiskalnej, wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego, a także polityki

<sup>35</sup> Niezalezna.pl/94962-mekel-podjela-decyzje-to-koniec-unii-europejskiej-jaka-znamy [dostęp: 25.09.2017].

<sup>36</sup> Fr.euronews.com/2017/09/26/en-direct-discours-du-president-francaise-emmanuel-macron-sur-l-europe [dostęp: 28.09.2017].

<sup>37</sup> <https://wiadomosci.wp.pl/beata-szydlo-grupa-wyszehradzka-ma-pomysl-naprzyszlosc-euro-py-60967259876890089A> [dostęp: 28.09.2017].

<sup>38</sup> <https://www.politico.eu/article/bracking-obtains-white-paper-on-eu-future> [dostęp: 15.11.2017].

społecznej oraz spójności. Wariant ten oznaczałby w praktyce dalszą rozbudowę strefy euro. Czwarty scenariusz mówi o wyznaczaniu mniej ambitnych celów dla UE, ale za to skuteczniejszej ich realizacji. Dotyczyć by to miało zwłaszcza polityki migracyjnej, kontroli granic, cyfryzacji gospodarek oraz definitywnego odchodzenia w energetyce od węgla. Skuteczniej realizowana miałaby być, zgodnie z przyjętymi założeniami, WPBiO. Piąty scenariusz, zatytułowany „Robić więcej razem” zakłada dokończenie reform w strefie euro, umocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, pełnienie przez Unię Europejską funkcji światowego lidera w zakresie spraw humanitarnych (m.in. prawa człowieka) i klimatycznych. Opcja ta zakłada także usprawnienie mechanizmów funkcjonowania Komisji Europejskiej i obniżanie kosztów jej utrzymania. Zakłada także ściślejsze wiązanie finansowania, zwłaszcza funduszu spójności, z przestrzeganiem zasad UE i praworządności.

Debata nad przyszłością Unii Europejskiej odbywa się dwutorowo. Z jednej strony jest to prezentacja poglądów, a nawet ambitnych wizji przyszłości Unii Europejskiej, zgłaszanych przez przywódców państw członkowskich. Z drugiej zaś strony zgłaszane są konkretne propozycje reform poszczególnych polityk unijnych, usprawniania mechanizmów, a także zmian w zakresie budżetu i finansów unijnych. Jednocześnie ważnym elementem reformowania UE jest wprowadzanie w życie niektórych projektów reform, zwłaszcza w zakresie funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej, procedury nadmiernego deficytu, długu publicznego państw oraz bankowości.

Ważnymi krokami w tym zakresie było uchwalenie paktu fiskalnego w 2012 r., w formie umowy międzynarodowej, zawartej między 25 państwami UE – 17 ze strefy euro i 8 spoza strefy (Wielka Brytania i Czechy odmówiły podpisania)<sup>39</sup>. Treść paktu potwierdza i jednocześnie zaostrza rygory finansowe, budżetowe i zadłużeniowe przyjęte w początkach prac nad koncepcją Unii Gospodarczo-Walutowej i potwierdzone w Protokole 12, załączonym do traktatu lizbońskiego (dotyczą one całej UE), a więc obowiązek utrzymywania deficytu budżetowego poniżej 3% PKB oraz zadłużenia publicznego poniżej 60% PKB.

Pakt fiskalny nakłada obowiązek koordynacji polityki gospodarczej, przyczyniającej się do właściwego funkcjonowania UGW oraz wzrostu gospodarczego przez zwiększoną konwergencję i konkurencyjność.

Drugą ważną decyzją było przyznanie środków ratunkowych dla zadłużonych państw Eurolandu. W sytuacji, gdy koncepcje emisji euroobligacji przez EBC nie zostały zaakceptowane, w ramach kompromisu przyjęto pomysł przekazania do strefy dodatkowych 200 mld euro, ale za pośrednictwem MFW. Część tej kwoty pochodzi spoza strefy, w tym z Polski. Dlaczego przyjęto formułę pośrednictwa MFW? Ponieważ Fundusz ma rygorystyczne mechanizmy rozlicza-

---

<sup>39</sup> Pakt fiskalny jest nazwą potoczną. Oficjalna nazwa umowy brzmi: „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej”. Tekst jest dostępny na stronie internetowej: [european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf) [dostęp: 30.01.2013].

nia pożyczek, a przekazywanie wpłat odbywałoby się poprzez banki centralne, a więc omijałoby procedury państwowe, w tym ratyfikację porozumienia. Zasilony MFW dysponowałby kwotą 500 mld euro, co wspólnie ze środkami Funduszu Stabilizacji Finansowej UE oznaczałoby, że na ratowanie strefy euro w dyspozycji UE byłaby kwota 750 mld euro.

Inną niezwykle ważną inicjatywą, dyskutowaną na kilku kolejnych szczytach Unii Europejskiej, począwszy od spotkania w Brukseli w dniach 13–14 grudnia 2012 r., jest sprawa stworzenia nadzoru bankowego – unii bankowej. Unia bankowa, której projekt został przyjęty już przez ministrów finansów Eurolandu, sprowadzałaby się do utworzenia centralnie zarządzanego przez EBC „europejskiego nadzoru bankowego”. Na początek nadzorowi miałyby podlegać 140–150 największych banków UE, tych o aktywach powyżej 30 mld euro lub poziomu 20% PKB danego kraju. Nadzór bankowy ma mieć prawo decydowania o likwidacji upadających banków, zaś banki ocenione pozytywnie będą miały możliwość zwracania się o potrzebne fundusze i pożyczki do Funduszu ratunkowego ESM (Europejski Mechanizm Stabilności).

Zjednoczona Europa ma, obok wspomnianych wyżej kłopotów, inne jeszcze problemy. Wyrażają się one w zarzutach dotyczących przestrzegania praworządności przez niektórych członków Unii Europejskiej. Utworzona jako wspólnota wartości, nadbudowa nad gospodarczymi swobodami i politykami, już w Traktacie z Maastricht stworzyła (w art. 7) zapis przewidujący, że te wspólne wartości (art. 2 i 6 TUE) mogą być – w sposób poważny i trwały – naruszane. W związku z tym, w ust. 2 art. 7 przewidziano możliwość zastosowania sankcji wobec takiego państwa. Zastanawia, dlaczego artykuł taki, którego nie było w innych wcześniejszych traktatach pierwotnych Wspólnot Europejskich, został wprowadzony do Traktatu o ustanowieniu Unii Europejskiej. Czy Traktat z Maastricht, wychodzący naprzeciw oczekiwaniom odzyskanym dla demokracji i wolnego rynku krajom (b. krajom socjalistycznym), a zwłaszcza art. 7, nie był jakimś wyrazem nieufności co do ich zdolności do odbudowy demokracji? Do zbudowania państwa prawa i wartości demokratycznych? Może i tak, choć pamiętać trzeba, że na drodze do jednoczenia Europy Zachodniej zdarzały się incydenty z demokracją – wieloletnie w Hiszpanii i Portugalii – dotkliwe, lecz przejściowe w Grecji, nie wspominając o Turcji, która będąc zakotwiczona w gronie krajów zachodnich, jako członek NATO, pod żadnym innym względem do grona tego nie pasowała. I kolejny taki incydent, już pod rządami art. 7, zdarzył się w 2000 r. i to w odniesieniu do utrwalonej demokracji – gdy do rządu Austrii, po wyborach parlamentarnych, weszła skrajnie nacjonalistyczna Partia Wolności, jawnie negująca wartości europejskie. Procedury uruchomienia art. 7 wobec Austrii nie wszczęto, bowiem rozwój sytuacji wewnętrznej w tym kraju sam rozstrzygnął problem<sup>40</sup>. Można dodać, że jednostkowy rozwój

<sup>40</sup> Zob. J. Czajka, *Europa wartości – pytania o tożsamość Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2(3), s. 40–52.

życia politycznego w krajach UE wykreował nowych kandydatów: od jakiegoś czasu (od początków rządów Orbana) Węgry i niemal od przejęcia władzy przez rząd PiS – także Polskę. Sposób rządzenia w Polsce i na Węgrzech, dążenie do autorytaryzmu, coraz mocniej skłania władze europejskie do sięgnięcia po art. 7, ale przykładów pretensji i zastrzeżeń do różnych krajów UE, i to nie tylko z Europy Środkowo-Wschodniej, jest więcej. Dotyczy to reguł praworządności, swobód gospodarczych, problemu uchodźców, procedur zadłużania i nadmiernego deficytu.

## Podsumowanie

Obecnie Unia Europejska, po kilku latach bezprecedensowego kryzysu gospodarczego, impasie instytucjonalnym spowodowanym odrzuceniem traktatu konstytucyjnego i po wysiłku, jakim był proces rozszerzenia na nowe – często nieprzygotowane do tego kraje – powoli wychodzi na prostą. Unia posuwa się mozolnie w kierunku głębszej integracji finansowej i fiskalnej, w kierunku zacieśnienia i koordynacji współpracy gospodarczej oraz bardziej rygorystycznego egzekwowania kryteriów konwergencji finansowej. De facto strefa euro, a wraz nią cała Unia Europejska, w zakresie spraw gospodarczo-finansowych najgorsze ma za sobą. Z objętej jeszcze niedawno kryzysem strefy płyną pozytywne sygnały, takie jak spadek oprocentowania obligacji najbardziej zadłużonych krajów (oraz kosztów ich ubezpieczenia – CDS<sup>41</sup>), zwyżki na giełdach, spadek kosztów obsługi długów, coraz większy napływ kapitałów z zewnątrz, wzrost liczby lokat bankowych, czyli większe zaufanie do banków. Powoli poprawiają się salda bilansu obrotów bieżących, zwiększa się eksport. W 2017 r. niektóre kraje grupy euro oczekiwały dalszej poprawy sytuacji gospodarczej i wzrostu gospodarczego na poziomie 2,6% PKB. Dzieje się tak mimo sceptycyzmu finansistów, a także polityków z krajów spoza strefy, w tym Polski. W 2013 r. szefowa Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Christine Lagarde, w ostrożnych słowach stwierdziła, że: „uniknęliśmy upadku, ale wciąż wiele jest do zrobienia... Zapory przeciwpożarowe [czyli mechanizmy ratunkowe, takie jak EFSM «Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej» i EMS – przyp. J.C.] jeszcze nie udowodniły, że są operacyjne”<sup>42</sup>. Dziś w instytucjach finansowych jest więcej optymizmu.

Niepokojący z punktu widzenia całej Unii Europejskiej jest Brexit. Wyjście Brytyjczyków z UE jest ogromnym politycznym, militarnym, gospodarczym i wizerunkowym osłabieniem Unii, a może nawet czymś więcej – porażką Unii, a zapewne także i Brytyjczyków. Innym niepokojącym i nadal trwającym problemem jest kryzys migracyjny. Jednak powoli i z opóźnieniem UE zaczyna wyciągać wnioski i urealniać politykę migracyjną.

---

<sup>41</sup> CDS – Credit Default Swap.

<sup>42</sup> [www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/765025,uniknelismy-upadku-ale-wciaz-wiele-jest-do-zrobienia](http://www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/765025,uniknelismy-upadku-ale-wciaz-wiele-jest-do-zrobienia) [dostęp: 15.11.2017].

Istotna staje się kwestia przestrzegania praworządności przez kraje unijne, a także jej ocena i zdolność władz UE do rozwiązania tego problemu. Chodzi o przestrzeganie art. 2 i 6 TUE oraz sankcje, jakie zgodnie z art. 7 TUE grożą państwom za naruszanie tych wartości Unii. Problem swą zawilnością przerasta dylemat wynikający z ochrony własnej suwerenności i respektowania ponadnarodowych kompetencji (i wartości) Unii Europejskiej. Nie jest też prawdą, że tylko były kraje socjalistyczne, z Europy Środkowo-Wschodniej, a więc bliżej Rosji, odnotowują ciągoty autorytarne, antydemokratyczne. Historia tego nie potwierdza.

Unia Europejska nie powróci już zapewne (w dającej się przewidzieć przyszłości) do dyskusji na temat *finalite*, czyli polemiki na temat finalnego celu, czym być – federacją, superpaństwem czy też konfederacją państw, Europą Ojczyzn? Jednak trzeba powiedzieć prawdę. Integracja w głąb będzie postępować z tymi, którzy chcą, a bez tych, którzy nie chcą. Integracja finansowo-gospodarcza w ramach UGW, wojskowa w ramach WPBiO, także w sprawach polityki imigracyjnej, regionalnej i wymiaru sprawiedliwości.

Reformy prawno-instytucjonalne, gospodarczo-finansowe, a także fiskalne i bankowe powodują, że w praktyce tworzy się niemal odrębne ugrupowanie, które za moment rządzić się będzie własnymi prawami. Będzie to już nie tylko Europa dwóch prędkości, ale unia w unii, być może z własnym budżetem, finansowymi funduszami ratunkowymi, na które będzie spływał główny strumień pieniędzy unijnych. Będzie to prawie federacja, choć będzie się unikać jej formalnej konceptualizacji. Kto będzie poza strefą, o czym warto powiedzieć, przestanie się praktycznie liczyć.

## European Union – historical achievements and severe failures

European Union, having back constitutional treaty refusal crisis, enlargement problems with new EU members and economic-financial crisis, seems to have overcome the most difficult period. Looks like „the devil alternative” – breaking up or deepen integration – is no more actual. Step by step, through EU leaders summit after summit recovery decisions, European Union is crawling towards deepen financial and fiscal integration. A number of different long-term proposals have been put forward to deal with Eurozone crisis, as European Fiscal Union, a package for European bank recovery and other measures going to strict respect of financial convergence criteria.

Brexit, the ongoing process of withdrawal of United Kingdom from EU will have deep impact on UK and EU mutual political-economic relations, being at the same time deep repulse of EU itself. The other unquiet and still lasting problem for EU was a sharp increase in the migration flows into European Union territory, making a lot of problems to EU countries. However, after bad results and the lack of proper approach to that problem European Union is preparing new common immigration policy. EU is also facing the impact of accession to office of a Eurosceptic party/governments violating the principles of law and EU values which makes a problem of EU infringement procedure efficiency.

Having in mind all EU aspects of crisis, actually, it is difficult to foresee the return to the debate about *finalite politique* of European Union, which means answering the questions: what does EU have to be? Federation, super-state or only the Europe of Homelands?

**Key words:** European integration: historical achievements, Eurozone mechanism and its reforms, EU financial recovery institutions, Brexit: strategies of UK withdraw from EU, Debate about EU future

## Unia Europejska: historyczne dokonania i dotkliwie porażki

Unia Europejska, po impasie instytucjonalnym spowodowanym odrzuceniem traktatu konstytucyjnego, po wysiłku, jakim był proces rozszerzenia na nowe – często nieprzygotowane do tego kraje, oraz po latach kryzysu gospodarczo-finansowego powoli wychodzi na prostą. Wydaje się, że „diabelska alternatywa” – rozpad albo głębsza integracja – przestaje być aktualna. Unia Europejska wybrała zdecydowanie tę drugą opcję. Krok po kroku, szczyt po szczycie, Unia posuwa się mozolnie w kierunku głębszej integracji finansowej i fiskalnej, w kierunku zacieśnienia oraz koordynacji współpracy gospodarczej, a także bardziej rygorystycznego egzekwowania kryteriów konwergencji finansowej. De facto strefa euro, a wraz nią cała Unia Europejska, w zakresie spraw gospodarczo-finansowych, najgorsze ma za sobą.

Niepokojący z punktu widzenia całej Unii Europejskiej jest Brexit. Wyjście Brytyjczyków z UE jest ogromnym politycznym, militarnym, gospodarczym i wizerunkowym osłabieniem Unii, a może nawet czymś więcej – porażką Unii, a zapewne także i Brytyjczyków. Innym niepokojącym i trwającym problemem Unii jest kryzys migracyjny. Jednak powoli i z opóźnieniem UE zaczyna z niego wyciągać wnioski i urealniać politykę migracyjną.

Coraz bardziej niepokojąca staje się kwestia przestrzegania praworządności przez niektóre kraje unijne, jak również jej ocena i zdolność władz UE do uporania się z tym problemem.

Unia Europejska nie powróci już zapewne do dyskusji na temat *finalite*, czyli finalnego celu: czym być – federacją, superpaństwem, czy też konfederacją państw, Europą Ojczyzn? Jednak integracja w głąb będzie postępować z tymi, którzy chcą, a bez tych, którzy nie chcą. Integracja finansowo-gospodarcza w ramach UGW, wojskowa w ramach WPBiO, także w sprawach imigracyjnej, regionalnej i wymiaru sprawiedliwości.

**Słowa kluczowe:** integracja europejska, historyczny rozwój, strefa euro: mechanizmy funkcjonowania, reformy strefy euro, instytucje finansowe UE, Brexit: strategie wychodzenia, przyszłość Unii Europejskiej