



**Centrum Analiz**  
Klubu Jagiellońskiego

# Analiza

1/2017

## KU EUROPIE DWÓCH PRĘDKOŚCI?

**STRATEGIA NIEMIEC WOBEC KRYZYSU  
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**



**prof. Tomasz Grzegorz Grosse**



**prof. Tomasz Grzegorz Grosse**

Współpracownik CA KJ

Socjolog, politolog i historyk. Kierownik zakładu polityk Unii Europejskiej w Instytucie Europeistyki UW. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym, geoekonomii, europeizacji i teorii integracji europejskiej. Ostatnio opublikował *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie* (Instytut Studiów Politycznych PAN 2014) oraz zredagował książki: *Polityki europejskie w dobie kryzysu* (Scholar 2016) oraz *Oblicza kryzysu* (razem z M.A. Cichockim, Centrum Europejskie w Natolinie 2016).

# **Ku Europie dwóch prędkości?**

**Strategia Niemiec wobec kryzysu  
integracji europejskiej**

prof. Tomasz Grzegorz Grosse

## Spis treści

<b>Streszczenie .....</b>	<b>5</b>
<b>Wstęp .....</b>	<b>7</b>
<b>Rosnąca potęga .....</b>	<b>9</b>
<b>Jaka jest strategia Niemiec? .....</b>	<b>11</b>
<b>Problem pierwszy – stagnacja gospodarcza w strefie euro .....</b>	<b>13</b>
<b>Problem drugi – migracja .....</b>	<b>15</b>
<b>Ofensywa integracyjna w polityce obronnej .....</b>	<b>17</b>
<b>Wnioski dla Polski .....</b>	<b>20</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>23</b>

## Streszczenie

1. Na nadzwyczajnym szczycie Unii Europejskiej na Malcie, który odbył się 3 lutego, kanclerz Angela Merkel wyraziła opinię, że obecna Unia Europejska może przekształcić się w „Europę wielu prędkości”, co polegać ma na zacieśnieniu współpracy pomiędzy wybranymi państwami członkowskimi. Wizja, która dotąd była odbierana raczej jako presja negocjacyjna na państwa niechcące przystępować do kolejnych etapów integracji – w tym na Polskę – staje się teraz główną metodą polityczną powstrzymania procesów dezintegracyjnych związanych z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE.
2. W jednym z wywiadów Donald Trump uznał, że Unia Europejska stała się katalizatorem dla rozwoju potęgi Niemiec. Niemcy, które w ostatnich 28 latach czerpały korzyści z „partnerstwa w przywództwie” z USA, stały się w ostatnim czasie obiektem wzmożonej krytyki ze strony nowej administracji amerykańskiego prezydenta. Stanowi to szansę na zwiększenie elastyczności Berlina w polityce europejskiej. Równoległe wyjście Wielkiej Brytanii z Unii może zwiększyć władzę Niemiec w procesach integracyjnych, gdyż uwydatnia dysproporcję potencjału gospodarczego między Niemcami a innymi państwami Unii z Francją na czele.
3. Unijna polityka Niemiec w niewystarczającym stopniu skupia się na rozwiązaniu dwóch podstawowych kryzysów w Unii Europejskiej: kryzysu strefy euro i kryzysu migracyjnego, a podejmowane w tych kwestiach działania wręcz wzmacniają tendencje dezintegracyjne.
4. Odpowiedzią Niemiec na kryzys Unii Europejskiej jest zwiększenie współzależności między państwami w innych niż dotąd dziedzinach, m.in. polityce energetyczno-klimatycznej i polityce obronnej. W założeniu ma to utrudnić procesy dezintegracyjne. Wobec rosnącego sprzeciwu części elit i społeczeństw europejskich dla dalszej integracji musi to w praktyce prowadzić do zróżnicowania zakresu integracji.
5. Scenariusz pozytywny zakłada, że może to zwiększyć elastyczność zarządzania i pozwolić niektórym krajom na wstrzymanie procesu integracji w niektórych dziedzinach. W razie realizacji scenariusza negatywnego obecna sytuacja prowadzi do utrwalenia modelu Europy wielu prędkości, a tym samym zwiększać podziały między politycznym centrum a peryferiami na Starym Kontynencie.
6. Zacieśnienie współpracy w polityce obronnej będzie potencjalnie możliwe dzięki opuszczeniu UE przez Wielką Brytanię, która przez lata blokowała tę ideę.

7. Założenia polityki obronnej przyjęte pod koniec 2016 roku są nader skromne. Inicjatywa ta nie będzie odpowiadać na realne wyzwania bezpieczeństwa europejskiego w najbliższych latach. Trudno uznać, by mogła np. przeciwdziałać eskalacji napięcia na wschodniej Ukrainie. Współpraca wojskowa jest zatem w praktyce próbą przeciwdziałania tendencjom dezintegracyjnym w Europie i ma wymiar czysto polityczny.
8. Szczególne wątpliwości budzi też plan inwestycji w politykę obronną, które w ostatnich miesiącach 2016 roku stały się jednym z pomysłów na pobudzenie koniunktury w Europie. Choć Europejski Fundusz Obronny ma zacząć działać w pełni dopiero w nowej perspektywie budżetowej, tj. po roku 2021, zgodnie z dzisiejszymi założeniami istotnie wzmocnił będzie pozycję graczy o największym potencjale. Wraz z regulacjami ograniczającymi swobodę zakupu broni przez państwa członkowskie oraz likwidacją offsetu uderzy przede wszystkim w te państwa, które mają słabsze krajowe sektory zbrojeniowe i traktują je jako ważny element procesu zwiększania innowacyjności własnej gospodarki.
9. Biorąc pod uwagę możliwość zmiany stanowiska Niemiec wobec państw „nowej Unii”, Polska powinna być przygotowana do skutecznego prezentowania swoich oczekiwań w kwestii dalszej integracji. Do uelastycznienia stanowiska Niemiec może dojść w wyniku zmiany polityki amerykańskiej w kwestii ich roli w UE oraz nasilającej się krytyki Niemiec w południowych państwach Unii.
10. Jednocześnie Polska powinna być gotowa na dalsze kłopoty strefy euro. Musi zadbać o stabilność budżetu i systemu finansowego. Należy również przygotować się na dotąd mało prawdopodobny scenariusz częściowej dezintegracji strefy euro.

## Wstęp

Na nadzwyczajnym szczycie UE na Malcie, który odbył się 3 lutego, kanclerz Angela Merkel wyraziła opinię, że obecna Unia Europejska może przekształcić się w „Europę wielu prędkości”, co polegać ma na zacieśnieniu współpracy pomiędzy wybranymi państwami członkowskimi. Ten komentarz został odebrany jako sugestia możliwości podziału na wiodące dla integracji państwa Europy Zachodniej i te, które coraz bardziej dystansują się wobec integracji w zakresie kolejnych polityk unijnych, m.in. obronnej i migracyjnej. Coś, co dotąd było odbierane raczej jako presja negocjacyjna na państwa niechące przystępować do kolejnych etapów integracji, w tym na Polskę, po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE staje się główną metodą powstrzymania procesów dezintegracyjnych. Takie podejście Berlina może oczywiście zwiększyć elastyczność zarządzania w Europie. Ale równie dobrze może prowadzić do pogłębienia trwałego podziału UE na segmenty, a tym samym do wprowadzenia relacji hierarchicznych między państwami tworzącymi integracyjne centrum a tymi zaliczanymi do peryferii. Dlatego skutki antykryzysowej strategii Berlina mogą okazać się dalekie od pierwotnych intencji, gdyż rosnące podziały w Europie są w stanie przyspieszyć dezintegrację.

Celem niniejszego eseju jest analiza strategii Niemiec wobec kryzysu integracji europejskiej, zwłaszcza w odpowiedzi na Brexit i inne problemy Europy. Czy przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej skutecznie zapobiega kryzysom? Stawiam tezę, że polityka tego państwa w niewystarczającym stopniu skupia się na rozwiązywaniu dwóch podstawowych kryzysów w UE, a więc strefy euro i migracyjnego. Dzieje się tak głównie dlatego, że Berlin kieruje się przede wszystkim własnymi interesami narodowymi, starając się minimalizować koszty wychodzenia z kryzysu i w dużym stopniu przerzucając je na inne państwa członkowskie. Jednocześnie politycy niemieccy zdają się nie dostrzegać sytuacji panującej w innych państwach UE. Nie biorą pod uwagę interesów gospodarczych czy politycznych i niejednokrotnie forsują wyłącznie własne pomysły na rozwiązanie problemów. Jest to taktyka doraźna, która wprawdzie może zwiększać korzyści niemieckie w krótkiej perspektywie czasu, ale w dłuższej przynosi szereg poważniejszych kłopotów. W rezultacie podejście Berlina do rozwiązywania dwóch najważniejszych obecnie kryzysów jest mało skuteczne, a w pewnym stopniu nawet przeciwskuteczne. Powoduje bowiem bardzo duże koszty polityczne, a tym samym wzmacnia tendencje dezintegracyjne.

Odpowiedzią Niemiec na te problemy jest zwiększenie współzależności między państwami UE w innych dziedzinach, takich jak polityka energetyczno-klimatyczna i polityka obronna. Ma to utrudnić proces dezintegracji. Celem tych zabiegów jest

zwiększenie współzależności państw, zwłaszcza w sferze gospodarczej, politycznej i strategicznej, tak aby secesja z UE było niemożliwa lub nieopłacalna, zwłaszcza dla państw mniejszych lub mających mniejszy potencjał ekonomiczny i geopolityczny. Niemniej takie ukierunkowanie polityki antykryzysowej niesie ze sobą jedno wielkie ryzyko. Trudno forsować ideę integracji w czasach, gdy coraz większa część elit i społeczeństw w niektórych państwach członkowskich jest jej przeciwna. To pociąga za sobą konieczność zróżnicowania podejścia do integracji. Scenariusz pozytywny zakłada zwiększenie elastyczności zarządzania i umożliwienie niektórym krajom zachowania dystansu wobec postępów integracji, negatywny zaś możliwość utrwalenia modelu Europy wielu prędkości, a tym samym zwiększenia podziału między politycznym centrum a peryferiami na Starym Kontynencie.

Polityka Niemiec – lidera politycznego w UE – powinna przede wszystkim ograniczać procesy dezintegracyjne, w tym głównie te prowadzące do utrwalenia podziałów między państwami Europy Zachodniej a Środkowej. Wymaga to większej elastyczności ze strony Berlina w kwestii postulatów płynących z naszej części Europy, a więc odejścia od dotychczasowego forsowania własnych rozwiązań lub wręcz ich narzucania państwom mniej wpływowym politycznie lub zależnym gospodarczo. Szansę na zwiększenie elastyczności Berlina dają bardzo trudna sytuacja polityczna w Europie, w tym szereg problemów i kryzysów, oraz rosnąca niechęć społeczeństw do dalszej integracji. Ponadto Niemcy, które w ostatnich 28 latach czerpały z korzyści „partnerstwa w przywództwie” z USA, stały się w ostatnim okresie obiektem zdecydowanej krytyki ze strony nowej administracji amerykańskiej prezydenta Donalda Trumpa. To również może zwiększyć skłonność Berlina do ustępstw.

W tej sytuacji Polska powinna wyraźnie wskazać na dziedziny, w których możliwa jest współpraca. Wydaje się, że wspólnym celem polityki migracyjnej jest dążenie obu krajów do uszczelnienia zewnętrznych granic UE. Polski rząd wyraził także gotowość do uczestniczenia w rozwoju polityki obronnej i energetyczno-klimatycznej, choć jednocześnie wskazuje na te elementy propozycji Berlina, w których oczekuje ustępstw. Są to m.in. rezygnacja z systemu obowiązkowej relokacji uchodźców w polityce migracyjnej oraz z pomysłu ścisłej współpracy przemysłów obronnych w UE, włączając w to ograniczenia w przetargach na uzbrojenie i eliminację zobowiązań offsetowych.



## Rosnąca potęga

W wywiadzie dla zagranicznej prasy Donald Trump uznał, że Unia Europejska stała się katalizatorem dla rozwoju potęgi Niemiec. Wielu obserwatorów zasadniczo zgadza się z diagnozą przywódcy USA. Uznają wręcz, że w czasie kryzysu strefy euro Berlin zdobył w Europie pozycję hegemoniczną. Spór między ekspertami dotyczy tego, czy jest to władza absolutna, czy też ograniczona przez instytucje europejskie bądź inne państwa członkowskie.

Według niektórych ekspertów Berlin nie miał pełnej władzy nad funkcjonowaniem Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) w kryzysie. Musiał bowiem liczyć się z postępowaniem innych aktorów, m.in. przedstawicieli Włoch, Francji oraz USA. Europejski Bank Centralny (EBC) lub Komisja Europejska podejmowały działania, wobec których politycy niemieccy niejednokrotnie (i bezskutecznie) oponowali. Chodzi tu na przykład o uchwalane przez Komisję kolejne prolongaty terminów zmian fiskalnych dla niektórych państw UGW albo niekonwencjonalną politykę monetarną EBC. W czasie kryzysu dochodziło też wielokrotnie do nieformalnych interwencji dyplomatów amerykańskich zaniepokojonych stanem gospodarki strefy euro. Jako przykład wskazać można presję wywieraną latem 2015 roku na polityków europejskich, aby nie dopuścili do wyjścia Grecji z unii walutowej. Warto przypomnieć, że taki pomysł zyskał przychylność bardzo wpływowego niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäuble.

W tych wszystkich sprawach politycy niemieccy wydawali się ustępować. Nie oznacza to jednak, że było to niezgodne z ich interesami. Wręcz przeciwnie, koszty dezintegracji strefy euro byłyby niezwykle wysokie dla niemieckiego systemu finansowego i gospodarki, biorąc pod uwagę zwłaszcza nadwyżkę handlową w relacjach z innymi państwami UGW (sięgającą ok. 50 mld euro w 2014 roku, co stanowi 12 proc. wartości całego eksportu Niemiec do UGW w tym okresie). Według niektórych obliczeń skumulowane straty niemieckiego eksportu do strefy euro wynikające z rozpadu unii walutowej mogłyby przekroczyć między 2013 a 2025 rokiem 1,2 biliona euro. W ten sposób zarówno polityka EBC, która w 2012 roku obroniła UGW przed atakiem spekulacyjnym na rynkach finansowych, jak również uniknięcie Grexitu w 2015 roku, mogą być odczytywane jako zgodne z niemiecką racją stanu. Oba wydarzenia zyskały też ostatecznie aprobatę kanclerz Angeli Merkel.

Inne skutki uboczne polityki forsowanej w strefie euro są także stopniowo neutralizowane po myśli Berlina. W czasie kryzysu wzmocniono implementację regulacji europejskich (bądź rekomendacji politycznych przedstawianych przez instytucje UE), przede wszystkim poprzez presję finansową określaną w politykach europejskich jako

warunkowość, czyli możliwość wstrzymania wypłaty środków w wypadku nie wypełnienia przez kraj członkowski niektórych zobowiązań. Dotyczy to nie tylko pomocy dla państw UGW, ale również np. funduszy otrzymywanych w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, co obejmuje już wszystkich członków UE. Kolejnym sposobem zwiększenia wpływu na politykę UE jest obsadzanie kluczowych stanowisk w instytucjach unijnych przez osoby aprobowane przez Niemcy. Za takie kandydatury uznaje się m.in. szefa Eurogrupy Jeroena Dijsselbloema oraz przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska. Kryzys wywołany referendum brytyjskim (w 2016 roku) stał się dla Niemiec pretekstem do domagania się zmiany szefa Komisji Jeana-Claude'a Junckera, uznawanego za polityka blisko związanego z Paryżem i otwarcie krytykującego politykę oszczędności lansowaną przez Berlin. Jeden z dyplomatów francuskich, mając na uwadze nominację na sekretarza generalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, powiedział wprost, że: „coraz więcej Niemców zajmuje najwyższe stanowiska w instytucjach UE”. Na początku 2017 roku ważne posadę komisarza odpowiedzialnego za zarządzanie zasobami ludzkimi w Komisji objął Günther Oettinger, zaufany polityk kanclerz Merkel, znany ze wspierania interesów największych niemieckich korporacji. Można także wskazać na inne przykłady ważnych stanowisk w strukturach europejskich, które zostały obsadzone przez przedstawicieli Niemiec. Mam na myśli przede wszystkim wpływowego sekretarza Parlamentu Europejskiego Klausea Wellega oraz Martina Selmayra – szefa gabinetu przewodniczącego Komisji Europejskiej.

Integracja będąca początkowo pomysłem na systemowe ograniczenie roli Niemiec na Starym Kontynencie stała się z czasem narzędziem wzrostu ich potęgi. Stało się tak zarówno dzięki rozwojowi gospodarki niemieckiej, jak i w wyniku przejmowania przez Berlin coraz większej kontroli nad instytucjami i politykami UE. Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii jeszcze bardziej zwiększa władzę Niemiec w procesach integracyjnych, a także uwydatnia dysproporcję potencjału geopolitycznego między Niemcami a Francją. Wzrost potęgi niemieckiej spotkał się z ripostą z najmniej oczekiwanej strony. Prezydent USA Donald Trump na początku urzędowania w 2017 roku sformułował kilka ciętych uwag pod adresem Berlina i w sposób pośredni wsparł tendencje dezintegracyjne w Europie. Jeśli taka polityka Waszyngtonu będzie kontynuowana, a nawet wzmocniana, to poważnie skomplikuje starania Niemiec o zachowanie spójności w Unii. Wyzwaniem dla Berlina jest zatem ograniczenie dalszych tendencji dezintegracyjnych. Akceptacja idei Europy wielu prędkości byłaby w tym kontekście wycofaniem z ambitnych założeń strategicznych i groziłaby dalszym rozluźnianiem współpracy w ramach UE.

## Jaka jest strategia Niemiec?

W niniejszym eseju stawiam w centrum uwagi strategię Berlina wobec kryzysu integracji europejskiej, której przejawem była przede wszystkim decyzja społeczeństwa brytyjskiego o wyjściu z UE. Ekspertki podkreślają, że dla strategii europejskiej Niemiec od wielu lat kluczowe znaczenie miał taki model integracji, który służył gospodarce niemieckiej, a tym samym budował pozycję polityczną Berlina w Europie i na świecie. Była to więc strategia geoekonomiczna, w ramach której instrumentem budowania potęgi politycznej były wpływy gospodarcze. W czasie kryzysu wspólnej waluty zostały one skrupulatnie wykorzystane do zdominowania sceny politycznej w Europie. Ale już wcześniej polityczna władza Berlina skutkowała coraz bardziej asymetrycznym sposobem funkcjonowania zarówno unii walutowej, jak również wymiany gospodarczej na rynku wewnętrznym. Kumulowała bowiem korzyści po stronie niemieckiej, a jednocześnie powodowała rosnące zadłużenie i utratę konkurencyjności w większości innych państw UE, zwłaszcza tych należących do UGW. Można więc założyć, że celem strategii Berlina mogą być jednocześnie dwa podstawowe dążenia. Po pierwsze, utrzymanie maksymalnej spójności w UE, a także wzrost współzależności między państwami członkowskimi. Po drugie, doświadczenia kryzysu w strefie euro wskazują na to, że Niemcy będą starali się czerpać korzyści gospodarcze wynikające z nierówności poszczególnych krajów UE, a także zachować swoją uprzywilejowaną pozycję polityczną w Europie.

Jak powinna wyglądać idealna strategia powstrzymująca dezintegrację w Unii Europejskiej? Opinię w tej sprawie wyraził niedawno premier Holandii Mark Rutte, który uznał, że „jeśli kochasz Europę, powinieneś przestać marzyć o rozwoju integracji, a zacząć rozwiązywać problemy”. Jego słowa można wytłumaczyć sytuacją polityczną przed mającymi się odbyć w tym roku wyborami. W sondażach coraz częściej przewagę zyskiwała partia Geerta Wildersa, zagorzałego krytyka imigracji muzułmańskiej do Europy. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w dwóch innych ważnych krajach UE. We Francji kandydat dotychczasowego establishmentu w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2017 roku zmierzy się zapewne z krytycznie nastawioną do integracji Marine Le Pen. Wynik tego starcia nie jest przesądzony. Na początku 2017 roku zostały ujawnione informacje obciążające wizerunek jej głównych kontrkandydatów, przede wszystkim reprezentującego Republikanów François Fillona (afery „Penelope Gate”) oraz byłego ministra gospodarki Emmanuela Macrona, założyciela ruchu „En marche!” (zarzuty wspierania jego ugrupowania przez amerykańskie instytucje finansowe). Zwiększyło to szanse wyborcze szefowej Frontu Narodowego. Raport jednej z instytucji

finansowych w lutym 2017 roku prawdopodobieństwo jej wyboru oceniał na 40%. W ewentualnym starciu wyborczym z byłym bankierem Rothschilda zgłaszająca wiele lewicowych obietnic kandydatka partii eurosceptycznej nie jest pozbawiona szans. Nie wiadomo bowiem, jak w tej sytuacji zachowa się elektorat lewicowy. Z kolei we Włoszech Ruch Pięciu Gwiazd – przeciwny pozostawaniu w strefie euro – u progu 2017 roku wyprzedził w sondażach partię rządzącą. Z kolei trzecia w sondażach partia Silvia Berlusconiego była coraz bardziej krytyczna wobec Niemiec i euro. Wydaje się tylko kwestią czasu, kiedy wybory we Włoszech wygra ugrupowanie niechętne wspólnej walucie.

Czy Unia jest w stanie rozwiązać swoje problemy? Czy może uczynić to na tyle szybko, aby zatrzymać postępy eurosceptyków w kluczowych państwach UE? Pod koniec 2016 roku największe znaczenie miały stagnacja gospodarcza w strefie euro oraz kryzys migracyjny. Pytanie, czy przywództwo Niemiec w Unii Europejskiej skutecznie tym kryzysom zapobiega. Stawiam tezę, że nie. Niemieckie przywództwo nie zaradziło nic na bolączki, z jakimi zmagają się Europa. nierozwiązane problemy grożą zatrzymaniem procesu integracji (lub wręcz eskalacją zjawisk dezintegracyjnych). Strategia Niemiec zmierza bowiem w innym kierunku. Jej celem jest (a przynajmniej było do początku 2017 roku) zwiększenie współzależności między państwami UE, co ma utrudnić procesy dezintegracyjne. Berlin dąży też do utrzymania dotychczasowych asymetrii dających Niemcom przewagę gospodarczą i polityczną.

## Problem pierwszy – stagnacja gospodarcza w strefie euro

Pierwszy problem, przed którym stanęła Europa po roku 2010, czyli kryzys w strefie euro, należało rozwiązać przez odejście od polityki oszczędności w kierunku redystrybucji środków finansowych z państw mających nadwyżki handlowe do tych krajów, które mają największe problemy strukturalne, duże bezrobocie i małe tempo wzrostu. Taka polityka nie mogła się podobać niemieckim podatnikom. Wraz ze zmianami na krajowej scenie politycznej, tj. rosnącym poparciem dla eurosceptycznej Alternatywy dla Niemiec, tego typu pomysły będą zapewne cieszyły się coraz mniejszą przychylnością Berlina. Inna propozycja pojawiająca się w dyskusjach ekonomistów dotyczyła ukierunkowania ekspansji monetarnej Europejskiego Banku Centralnego w stronę polityki fiskalnej, przede wszystkim na inwestycje infrastrukturalne w najłabszych gospodarkach strefy euro. Również i na ten pomysł nie było zgody Berlina. Zamiast tego politycy tego kraju od początku kryzysu próbowali ograniczyć liberalną politykę monetarną EBC. Choć została ona pod koniec 2016 roku przedłużona, to jednak Niemcy wymusili stopniowe zmniejszanie skali ekspansji monetarnej.

Unia ma wprowadzić politykę spójności i tzw. fundusz Junckera, ale oba instrumenty dość słabo pobudzają koniunkturę w strefie euro. Dlatego elity niemieckie (przy wsparciu polityków z innych państw Europy Zachodniej) lansowały dwa alternatywne pomysły na ożywienie gospodarki. Pierwszy to pogłębienie integracji w polityce energetycznej, która poprzez niedawne zmiany regulacyjne mające na celu dekarbonizację mogłaby wymusić inwestycje w gospodarce. Byłyby to inwestycje finansowane przede wszystkim przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe, przy stosunkowo niewielkim wsparciu ze strony funduszy publicznych. A to oznacza, że im biedniejsze społeczeństwa lub słabszy dostęp firm do kredytu, tym większe koszty tej transformacji. Większe koszty poniosą też te państwa, które mają niekorzystny bilans energetyczny, a więc dużą ilość energii produkowanej z węglowodorów. Skorzystają natomiast te kraje i korporacje, które dysponują odpowiednimi technologiami i będą mogły je sprzedawać do państw przechodzących transformację energetyczną. Jest więc to polityka mogąca potencjalnie przynieść korzyści dla wzrostu gospodarczego w pojedynczych państwach UE. Nie gwarantuje ona jednak, że najłabsze państwa strefy euro odbudują własne gospodarki, tak jak i nie chroni niektórych gospodarek i społeczeństw UE, które mogą przy okazji pogрузić się w kłopotach. Oznacza to, że próba ratowania koniunktury w jednej części Unii odbywałaby się kosztem innych członków wspólnoty.

Drugim pomysłem na pobudzenie koniunktury w Europie stał się w ostatnich miesiącach 2016 roku rozwój polityki obronnej. Jednym z jej elementów było stworzenie

Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) mającego finansować działania badawcze w sektorze zbrojeniowym i kredytującego zakupy uzbrojenia. Z tego typu wsparcia skorzystają przede wszystkim kraje mające najbardziej rozwinięte przemysły obronne. Na to wskazuje skład Grupy Osobistości, która została powołana przy Komisji Europejskiej, aby doradzać w sprawie wspierania z funduszy europejskich przemysłu zbrojeniowego w UE. Weszli do niej m.in. szefowie największych korporacji na czele z Airbusem, Saabem, BAE systems oraz Finmeccanicą (są to firmy z udziałem kapitału niemieckiego, francuskiego, włoskiego, hiszpańskiego, szwedzkiego, brytyjskiego i amerykańskiego). Dodatkowo ten kierunek reform wzmocni zmiany regulacji unijnych, które będą ograniczały swobodę zakupów broni przez państwa członkowskie, a także likwidowały możliwości offsetu, a więc zawierania w przetargach zapisów o koniecznych inwestycjach w krajowy przemysł obronny. To uderzy przede wszystkim w te państwa, które mają słabsze krajowe sektory zbrojeniowe, a jednocześnie traktują je jako ważny element procesu zwiększania innowacyjności własnej gospodarki. Inny problem polega na tym, że EFO zacznie działać dopiero w nowej perspektywie budżetowej, a więc po roku 2021. Wprawdzie UE wyasygnowała 90 mln euro na program pilotażowy w latach 2017–2019, ale jest to kwota symboliczna. W nowej perspektywie finansowej po roku 2021 EFO będzie dysponował nieco większymi, choć w dalszym ciągu umiarkowanymi środkami (rocznie ok. 0,5 mld euro na badania i 5 mld na zakup broni) i w żaden sposób nie wesprze najsłabszych gospodarek unii walutowej.

W tej sytuacji strefa euro pozostanie w najbliższym okresie organizmem bardzo wrażliwym na szoki zewnętrzne, o czym świadczą kolejne kłopoty włoskich banków. Wprawdzie część wskaźników makroekonomicznych dla strefy poprawiła się w 2016 roku (spadek bezrobocia poniżej 10 proc. i wzrost gospodarczy 1,7 proc. w 2016 roku), ale nadal sytuacja nie jest w pełni zadowalająca. Bezrobocie wśród młodzieży przekracza 20%, w niektórych krajach stopa bezrobocia wzrosła (np. we Włoszech), a w całej unii walutowej niski był poziom inwestycji oraz produktywność. Co więcej, nie ma wiarygodnego planu dotyczącego wydobycia Grecji z zapaści finansowej i gospodarczej, ani zmniejszenia nierównowagi strukturalnej między silniejszymi i słabszymi gospodarkami w unii walutowej. Strefa euro pozostanie więc obszarem kłopotów gospodarczych, które potencjalnie mogą mieć poważne skutki polityczne. Tym bardziej że przedstawiciele nowej administracji w USA wprost zachęcają Greków do opuszczenia UGW.

## Problem drugi – migracja

Drugim problemem trapiącym Europę jest migracja. W 2015 roku elity niemieckie koncentrowały się na kwestii pobocznej, a mianowicie na systemie relokacji azylantów w ramach UE. Opanowanie kryzysu wymagało w pierwszym rządzie uszczelnienia granic zewnętrznych UE, a nie dystrybuowania uchodźców i imigrantów wewnątrz Europy. Tym bardziej że sprawa relokacji budziła w gronie państw członkowskich spore kontrowersje. Na początku 2017 roku temat ten nadal wywołuje ogromne emocje i nie został całkiem zapomniany, zarówno przez urzędników Komisji, jak i polityków niemieckich wspierających ten pomysł. Starano się przeczekać okres największych sporów, choć Komisja przypominała od czasu do czasu o konieczności wykonania decyzji o relokacji 160 tys. uchodźców. Podjęto prace nad unijną polityką azylową, w ramach której przyznawanie azylu stałoby się zadaniem unijnym i leżało w gestii (lub było pod nadzorem) Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Wspomniana agencja dystrybuowałaby azylantów pomiędzy wszystkie państwa członkowskie. Miałaby też ujednoczyć warunki przyjmowania uchodźców w skali Unii. Niektórzy sugerowali, aby systemem byli w przyszłości objęci wszyscy imigranci zarobkowi. Tego typu pomysły tylko pogłębiają kryzys polityczny w Europie.

Podjęmowane były także inne działania. Pod koniec 2016 roku minister spraw wewnętrznych Niemiec zaproponował, aby imigranci byli na Morzu Śródziemnym zwracani do Afryki Północnej i umieszczani tam w obozach przejściowych, w których mogliby rozpocząć procedurę azylową do UE. Pojawiły się też zarzuty unijnej agencji Frontex wobec organizacji pozarządowych ratujących imigrantów na Morzu Śródziemnym, że współpracują oni z przemytnikami zajmującymi się nielegalnym przetrzuceniem osób do UE. Unia rozważała również regulacyjne ograniczenie tego typu akcji ratunkowych. Na ostatnim w roku 2016 szczycie Unii przywódcy państw członkowskich podkreślili potrzebę zintensyfikowania operacji morskiej „Sofia”, aby wsparta ona libijską straż przybrzeżną, która mogłaby ograniczyć napływ imigrantów do Europy. Migrantom przebywającym w Libii zaoferowano także pomoc w powrocie do ich ojczyzn. Podejmowane były rozmowy z krajami afrykańskimi (Niger, Nigeria, Etiopia, Mali, Senegal) na temat powstrzymania imigracji do UE i zwiększenia odsetka powrotów z UE niechcianych imigrantów. Wszystkie te działania koncentrowały się na bezpośrednich przyczynach kryzysu, a nie tylko na sposobach jego rozładowania w niektórych krajach Unii. Zostały one jednak podjęte zbyt późno, a ich skuteczność jest bardzo niewielka. Okazało się, że kryzys należało rozwiązywać, przede wszystkim zamykając granice Unii i zniechęcając imigrantów do podróży. Uporanie się z tym problemem poprzez readmisję

lub relokację jest w praktyce niemożliwe. Przywódcy krajów afrykańskich nie chcieli słyszeć o readmisji, a liczba odesłanych imigrantów była mniejsza niż liczba uchodźców relokowanych w ramach UE.

Problemem Unii jest to, że nie ma ona spójnej polityki migracyjnej. Przynajmniej od dziesięciu lat do Europy napływa od jednego do dwóch milionów imigrantów rocznie, głównie z byłych kolonii. Unia podejmowała dotąd wybiórcze i mało udane próby regulacyjne, np. w formie niebieskiej karty mającej przyciągnąć do UE wykwalifikowanych pracowników. Poszczególne państwa najczęściej prowadziły w tej kwestii liberalną politykę. W ten sposób problem stał się bombą z opóźnionym zapłonem.

W 2016 roku polityka Europy Zachodniej uległa zmianie, czego wyrazem było zaostrzenie kryteriów przyznawania azylu w Niemczech i zmniejszanie pomocy materialnej dla azylantów. Nasilały się działania readmisyjne, w tym do Grecji, gdzie imigranci przekroczyli granicę UE. Kanclerz Merkel uznała też, że islamski welon zasłaniający twarz jest sprzeczny z niemiecką kulturą i zostanie w Niemczech zakazany. Niemcy zaczęli się więc zamykać przed imigrantami, w tym muzułmanami. W rezultacie coraz więcej z nich szukało alternatywnych miejsc pobytu w UE i „znikało” ze statystyk niemieckich. Co więcej, kontrowersje polityczne wokół kryzysu dotyczą już nie tylko imigrantów spoza Europy, ale również obywateli Unii, których swobody na rynku wewnętrznym są coraz bardziej ograniczane. Można mieć obawy, że problem imigracji będzie w najbliższych latach nadal źródłem destabilizacji politycznej w Europie.



## Ofensywa integracyjna w polityce obronnej

Politycy niemieccy od dłuższego czasu lansowali pomysł rozwijania współpracy w polityce obronnej. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE, która przez wiele lat torpedowała próby urzeczywistnienia takich pomysłów, stało się dla Berlina szansą. Dlatego odpowiedzią na Brexit było przede wszystkim przyspieszenie integracji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Jak wynika z wypowiedzi polityków niemieckich i francuskich, zwrot integracji w tym kierunku wynikał z szeregu niebezpieczeństw i ryzyk, przed jakimi stanęła UE, poczynając od zagrożenia terrorystycznego, przez destabilizację w Afryce Północnej i wojnę domową w Syrii, a na konflikcie Rosji z Zachodem w sprawie Ukrainy kończąc.

Założenia dla polityki obronnej przyjęte na spotkaniu Rady w listopadzie 2016 roku i później potwierdzone na szczycie UE w grudniu 2016 roku są na pierwszy rzut oka nader skromne. Sprowadzają się do czterech głównych celów. Po pierwsze, ustanowienia kwatery głównej dla misji niewojskowych, mających charakter policyjny lub szkoleniowy. Po drugie, uruchomienia grup bojowych, liczących około 1000 żołnierzy z różnych państw członkowskich. Podobne plany dotyczą tzw. Eurokorpusu, formacji wojskowej liczącej obecnie około 7 tys. oficerów i 60 tys. żołnierzy, która została powołana z inicjatywy Francji i Niemiec i do której akces zgłosiły także inne państwa UE. Po trzecie, powołania wcześniej wspomnianego Europejskiego Funduszu Obronnego, który ma na celu kredytowanie zakupów uzbrojenia oraz rozwój badań w sektorze wojskowości. Po czwarte, wprowadzenia tzw. Europejskiego Semestru Obronności, czyli corocznego przeglądu zdolności wojskowych, procesów rozwijania tych zdolności i potencjału badawczo-rozwojowego oraz przemysłowego w poszczególnych państwach członkowskich. W przyszłości rewizji ma być poddany mechanizm finansowania operacji zbrojnych (tzw. mechanizm Athena). Biorąc pod uwagę wyzwania, przed którymi stanęła Europa, skala tego przedsięwzięcia rozczarowuje. Fundusz nie będzie zapewne w stanie zapobiegać realnym zagrożeniom dla europejskiego bezpieczeństwa, przynajmniej w najbliższych latach.

Przede wszystkim trudno uznać, aby takie środki mogły skutecznie przeciwdziałać eskalacji napięcia na wschodniej Ukrainie. Trudno także oczekiwać, aby dwa wiodące w polityce bezpieczeństwa państwa, a więc Francja i Niemcy, chciały angażować siły europejskie w tym konflikcie. WPBiO nie będzie więc mogła w najbliższych latach – ani ze względu na niewielki potencjał, ani z uwagi na brak zgody politycznej między państwami członkowskimi – spełniać funkcji odstraszającej wobec ewentualnych agresorów na wschodnich granicach UE. Tak będzie nawet wówczas, kiedy USA pod rządami

prezydenta Donalda Trumpa chciałyby osłabić NATO lub wycofać wojska amerykańskie z Europy Środkowej (choć biorąc pod uwagę obsadę stanowisk odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w administracji Trumpa, tę ewentualność należy uznać za mało prawdopodobną).

Oddziały grup bojowych bądź formacje Eurokorpusu mogą zostać użyte w celach prewencyjnych w Afryce Północnej, co od wielu lat jest celem dyplomacji francuskiej. Mogą również potencjalnie zostać wykorzystane na Bliskim Wschodzie, lecz nie jako realna siła w wojnie syryjskiej, a jedynie po zawarciu porozumienia pokojowego w tym kraju lub dla pacyfikacji innych konfliktów o znacznie mniejszej skali.

Realne działanie w konfliktach zewnętrznych jest więc tylko potencjalne i ograniczone przez najbliższe lata przede wszystkim do funkcji policyjnych lub szkoleniowych. Takie jest założenie zreformowanej WPBiO według dokumentu francusko-niemieckiego z 2016 roku. Według niego formacje europejskie początkowo będą uczestniczyły tylko w misjach doradczo-szkoleniowych, dopiero później mogą zostać użyte do operacji *stricto* wojskowych, np. wspierając działania NATO. Omawiane reformy mają natomiast znacznie większe znaczenie dla polityki wewnętrznej w UE. Współpraca wojskowa ma być próbą przeciwdziałania tendencjom dezintegracyjnym w Europie, a więc ma wymiar czysto polityczny. Niemiecka minister obrony Ursula von der Leyen stwierdziła, że wzmocnienie polityki obronnej w UE ma podtrzymać europejską jedność. Z kolei francuski minister finansów Michel Sapin uznał, że wspomniana polityka ma odbudować wiarę w euro i torować drogę do pogłębienia integracji w ramach unii monetarnej (*sic!*). Zwłaszcza ta druga wypowiedź wskazuje na ważną implikację omawianej inicjatywy politycznej. Może ona pogłębić zróżnicowanie stopnia integracji w UE, co nawiązuje do mechanizmu „Europy dwóch prędkości”. Tym bardziej że politycy europejscy nie kryją, że podstawą do postępów integracji w ramach WPBiO ma być stała współpraca strukturalna, której założenia zostaną wypracowane do połowy 2017 roku.

Docelowo integracja w ramach WPBiO ma zwiększać koordynację polityk zagranicznych i obronnych państw członkowskich. Jednocześnie dla nikogo nie jest tajemnicą, że główne decyzje kierunkowe dla omawianej polityki będą podejmowały państwa o największym znaczeniu politycznym i militarnym, tj. Niemcy i Francja, a mniej istotną rolę odgrywać będą Włochy i Hiszpania. Na obecnym etapie współpracy politycznej nie jest to realne wyzwanie dla NATO, choć wzmocnienie polityki obronnej UE docelowo ma doprowadzić do rzeczywistej autonomii politycznej strony europejskiej wobec USA w ramach NATO i szerzej w relacjach transatlantyckich. Niemcy i Francja od wielu lat bowiem uznają politykę obronną za konieczną do zdobycia strategicznej niezależności wobec USA. Wprawdzie Federica Mogherini, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wielokrotnie zaprzeczała, aby inicjowana właśnie współpraca miała na celu zbudowanie europejskiej armii, ale przedsta-

wiele innych państw nie kryją, że taki jest właśnie jej długofalowy cel. Szef włoskiej dyplomacji uznał, że jest to załączek europejskich zintegrowanych sił zbrojnych, a francuski minister obrony dodał, iż najskrytszą ambicją Niemców jest stworzenie europejskiej armii. Ponadto, dla Niemiec ma to być również istotna dziedzina polityki, która będzie wzmacniać znaczenie tego państwa w Europie Środkowej, a także osłabiać trwającą od zakończenia zimnej wojny amerykański wpływ na ten region.

Kolejnym elementem zwiększania współzależności w Europie ma być współpraca przemysłów zbrojeniowych i zacieśnienie reżimów zakupów zbrojeniowych w UE (a zwłaszcza w państwach wchodzących do stałej współpracy strukturalnej w ramach WPBiO). Rozwój typu działań spowodowałby asymetrię w relacjach między państwami o silnych przemysłach oraz potencjałach finansowym i militarnym a państwami słabszymi. Mogą one uzależnić się od wsparcia ze strony instrumentów finansowych UE, współpracy z największymi koncernami z Europy Zachodniej oraz celów strategicznych w polityce zagranicznej i obronnej wypracowywanych na forum UE. Tego typu asymetria byłaby więc strategicznie korzystna dla największych mocarstw, zwłaszcza dla Niemiec, natomiast mogłaby okazać się problematyczna dla państw mniejszych, w tym leżących w Europie Środkowej.

## Wnioski dla Polski

Europa niezbyt dobrze rozwiązuje zasadnicze problemy, które osłabiają w ostatnich latach integrację europejską. Dzieje się tak w dużej mierze ze względu na niemieckie przywództwo, które nie chce zapłacić zbyt wielkiej ceny za ratowanie projektu europejskiego. Strategia Niemiec zmierzała raczej do przerzucania kosztów kryzysów na inne państwa oraz na takie ich związanie wzajemnymi zobowiązaniami, więzami zależności gospodarczej i politycznej, aby nie było alternatywy dla integracji europejskiej. Oczekiwanie strategów niemieckich było takie, aby nawet w sytuacji występowania kolejnych kryzysów – albo przedłużania się już występujących i związanych z tym kosztów społecznych – nie pojawiały się realne propozycje opuszczenia Unii lub wyłączenia danego państwa z którejś z wiodących polityk UE.

Polityka Berlina niekoniecznie musi dać zakładane rezultaty. Jej skutkiem jest na razie osłabienie projektu integracji i jego ogólna wrażliwość na tzw. szoki zewnętrzne, czyli niekorzystne wydarzenia mogące potencjalnie zdestabilizować gospodarkę. Unia pozostaje bardzo podatna na wewnętrzne turbulencje polityczne, przede wszystkim wzrost notowań partii eurosceptycznych. Może to przyczynić się w kolejnych latach do wzmocnienia tendencji dezintegracyjnych. Innym skutkiem strategii niemieckiej jest, jak się wydaje, wzrastająca tendencja do różnicowania integracji europejskiej zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”. Nawet jeśli początkowo była to zagrywka o charakterze taktycznym, mająca skłonić wahające się państwa do zacieśniania współpracy m.in. w polityce obronnej, to jednak ostatecznie polega na inicjowaniu działań przez kilka gotowych na dalszą integrację państw. A to może zakończyć się zwiększeniem się podziałów wewnątrz UE w sytuacji, kiedy nie wszystkie państwa zdecydują się na takie działania.

Przed Polską stoi strategiczne wyzwanie do odpowiedzenia na politykę europejską Niemiec. Dotyczy to zwłaszcza dylematów związanych z naszym ewentualnym udziałem w pogłębianiu integracji w ramach WPBiO. Tutaj, jak się wydaje, zasadnicze znaczenie ma następujący wybór strategiczny. Czy Polska będzie chciała uczestniczyć w coraz dalej idącej integracji wybranych państw w kwestii obronności za cenę zmniejszenia swojej autonomii w tej dziedzinie? Czy raczej będzie chroniła swoją suwerenność oraz zmniejszyła potencjalne koszty wynikające z tej formy współpracy za cenę strategicznego przyzwolenia na możliwość różnicowania integracji zgodnie ze scenariuszem „Europy dwóch prędkości”? Integracja w ramach WPBiO będzie się bowiem pogłębiała wśród niektórych państw UE bez względu na polskie stanowisko wobec tej polityki. Polski rząd wyraził zainteresowanie zacieśnianiem współpracy w polityce

obronnej, choć jednocześnie wyraził sceptycyzm wobec integracji przemysłu obronowego w UE. Zdaniem ministra spraw zagranicznych może to bowiem prowadzić do dominacji wielkich koncernów zbrojeniowych z Europy Zachodniej.

Niewątpliwie bardzo dużo zależy od skłonności Berlina do wysłuchania polskich postulatów i ich uwzględnienia we wprowadzanych zmianach. Dodać trzeba od razu, że gotowość Niemiec do słuchania polskich polityków była dotąd niewielka, o czym świadczy zarówno polityka energetyczna i klimatyczna, jak również migracyjna (tzw. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE). Jednak Niemcy znalazły się pod presją nowej administracji w Waszyngtonie, która najwyraźniej zmierza do osłabienia niemieckich przewag ekonomicznych i politycznych, a także może wzmocnić tendencje dezintegracyjne w Europie. Tym bardziej że krytyka amerykańska spotkała się z przychylnym przyjęciem nie tylko wśród eurosceptyków. Politycy włoscy na czele z byłym premierem Matteo Renzi zgodzili się na przykład z zarzutami, że nadwyżka eksportowa Niemiec utrudnia państwom z Europy Południowej wyjście z kryzysu, a także że Berlin w dużym stopniu odpowiada za nierównowagi makroekonomiczne w strefie euro. Być może wszystko to skłoni polityków niemieckich do większej elastyczności wobec postulatów słabszych państw członkowskich.

Ponadto, polskie władze powinny uważnie śledzić sposób rozwiązywania dwóch głównych kryzysów, z jakimi od kilku lat boryka się UE. Polska w niewielkim stopniu może przyczynić się do rozwiązania kryzysu w strefie euro. Może jedynie zawczasu przygotować się na jej dalsze kłopoty – dbając o stabilność budżetu i systemu finansowego. Decyzja o ewentualnym członkostwie w unii walutowej została odłożona bezterminowo jeszcze przez rząd Donalda Tuska w 2012 roku, który przyjął, że warunkiem takiej integracji byłoby pozytywne zakończenie kryzysu w strefie euro i odpowiednie wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki. Obecny rząd wykreślił tę kwestię z harmonogramu swoich prac, a społeczeństwo w większości jest krytyczne wobec perspektywy członkostwa w strefie euro. Niemniej należy uważnie monitorować i sytuację ekonomiczną w unii walutowej, i ewentualne zmiany regulacyjne, zwłaszcza pod kątem ich potencjalnych negatywnych konsekwencji dla państw spoza strefy euro. Należy również przygotować się na dotąd mało prawdopodobny scenariusz, a mianowicie (częściową) dezintegrację strefy euro.

Polska jest uczestnikiem kryzysu migracyjnego i sąsiadem kraju, który właśnie zmienia swoje podejście do imigrantów. Jesteśmy w strefie Schengen i w przeciwieństwie do Niemiec nie przywróciliśmy kontroli na granicach z innymi członkami UE. Jesteśmy też objęci regulacjami, których nie implementujemy, a wciąż szykują się nowe propozycje w tej kwestii, do których rząd w Warszawie jest sceptycznie nastawiony. Polskie władze uznawały dotąd, że podstawowym wyzwaniem jest ochrona granic zewnętrznych UE. Nie chciały uczestniczyć w systemie relokacji i proponowały

w zamian inne formy pomocy, na przykład w postaci wsparcia materialnego dla uchodźców w państwach pozaeuropejskich oraz logistycznego przy wzmacnianiu granic zewnętrznych UE. Tego typu polityka może okazać się niewystarczająca, a Polska może w niedługim czasie stanąć wobec poważnego dylematu. Albo zaczniemy implementować rozwiązania, które są sprzeczne z opinią większości społeczeństwa oraz na razie odrzucane przez rząd, albo będziemy musieli rozpocząć negocjacje o częściowym lub całkowitym wyłączeniu się z unijnej polityki migracyjnej i strefy Schengen (tak jak to uczyniły wcześniej inne państwa UE).

Możliwy jest też kompromis, zwłaszcza jeśli Niemcy będą skłonne zaakceptować stanowisko państw niechętnych wobec programu stałej relokacji uchodźców w ramach UE. Tym bardziej że stanowisko Berlina zmieniło się w ostatnim czasie w odniesieniu do ochrony granic zewnętrznych Unii. Jak wcześniej wspomniałem, minister spraw wewnętrznych Niemiec zaproponował, aby imigranci byli zatrzymywani na Morzu Śródziemnym i odsyłani do obozów przejściowych poza granicami UE i tylko tam mogli składać wnioski o azyl w Europie. Tego typu pomysły mogą zyskać uznanie w Warszawie, co zbliża obie stolice w zakresie polityki antykrzyszowej w omawianej kwestii.

Ponadto, mankamentem jest to, że w Polsce nie ma aktualnej strategii polityki migracyjnej, która odpowiadałaby na kryzys. Wcześniejsze podejście władz było dość liberalne, czego zwieńczeniem była „Polityka migracyjna Polski” z 2012 roku. Takie nastawienie przyniosło najpierw falę imigracji azjatyckiej (głównie z Wietnamu), później z Ukrainy, a obecnie coraz częściej z Bliskiego Wschodu i Azji Południowej. Trudno blokować unijną relokację kilku tysięcy uchodźców i jednocześnie pozostawiać tę kwestię niuregulowaną w odniesieniu do dużo większej liczby innych imigrantów. Polska powinna zwrócić uwagę na problemy, które stały się udziałem wielu państw Europy Zachodniej i pozostają poważnym wyzwaniem dla integracji europejskiej. W coraz większej liczbie opracowań zwraca się uwagę na kłopoty asymilacji ludności pozaeuropejskiej, zwłaszcza wywodzącej się z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, której znacząca część odrzuca kluczowe wartości europejskie takie jak laickość państwa i sfery publicznej, poszanowanie praw kobiet i mniejszości seksualnych, a nawet uznaje wyższość prawa religijnego nad państwowym (i europejskim). Do tego dochodzą bardzo poważne zagrożenie terrorystyczne, jak również rosnąca niechęć społeczeństw w państwach Europy Zachodniej do imigrantów. Oba te czynniki stanowią wyzwanie dla stabilności politycznej oraz silne wsparcie dla ugrupowań skrajnych. Należy też monitorować przebieg omawianego kryzysu w UE, a zwłaszcza działania Unii i innych państw członkowskich mające zapobiegać kryzysowi. Mogą one bowiem prowadzić do przerzucania kosztów na kraje sąsiadujące, a tym samym zwiększać ryzyka dla bezpieczeństwa publicznego oraz długofalowych procesów stabilizacji politycznej i społecznej.

Warszawa, luty 2017

## Bibliografia

- Adida C.L., Laitin D.D., Valfort M.-A., *Why Muslim Integration Fails in Christian-Heritage Societies*, Cambridge 2016.
- Angela Merkel calls for ban on full veil in election pitch, „Financial Times”, 6 December 2016, s. 3.
- Angela Merkel: Crunch time for Europe’s crisis manager, „Financial Times”, 13 July 2016.
- Berger L., *Local, National and Global Islam: Religious Guidance and European Muslim Public Opinion on Political Radicalism and Social Conservatism*, „West European Politics” vol. 39, nr 2, 2016, s. 205–228.
- Bulmer S., Paterson W.E., *Germany as the EU’s Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints*, *Journal of European Public Policy*, vol. 20, no 10, 2013, s. 1387–1405.
- CBOS: 70 proc. Polaków przeciwko euro w Polsce. Najwięcej w historii badania, „Gazeta Wyborcza”, 27.05.2015.
- Ceci n’est pas une EU army, *EUobserver, Magazine*, 3.01.2017, s. 3, <http://euobserver.com/europe-in-review/136134> [dostęp: 4.01.2017].
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final, Brussels, 6.4.2016.
- Council conclusions on implementing the EU global strategy in the area of security and defence, Council of the European Union, 14.11.2016.
- Czaputowicz J., *Wpływ zmiany modelu integracyjnego Unii Europejskiej na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony*, w: T.G. Grosse (red.), *Polityki Europejskie w dobie kryzysu*, Warszawa 2016, s. 81–96.
- Delivering the European Agenda on Migration: Commission presents Action Plan on Integration and reforms ‘Blue Card’ scheme for highly skilled workers from outside the EU, European Commission – Press release, Strasbourg, 7 June 2016.
- EU to propose joint defence fund, *EUobserver*, 30 November, <http://euroobserver.com/foreign/136091> [dostęp: 29.12.2016].
- German ministry wants migrants stopped at sea, *EUobserver*, 7 November, <http://euobserver.com/migration/135791> [dostęp: 30.12.2016].
- Germany’s Wolfgang Schäuble puts Grexit back on the agenda, „Financial Times”, 16 July 2015.
- Grosse T.G., *Kochasz Europę?*, „Rzeczpospolita”, 30 grudnia 2016, s. A11.
- Grosse T.G., *Aspen Review Central Europe*, nr 1, 2017, w druku.

- Grosse T.G., *Trump rozbija Unię*, „Rzeczpospolita”, 3 lutego 2017, s. A10.
- Huizinga T., *The New Totalitarian Temptation. Global Governance and the Crisis of Democracy in Europe*, New York – London.
- Italy's Five Star looks to prove its shine to centre ground*, „Financial Times”, 9 December 2016, s. 4.
- Konkluzje, Posiedzenie Rady Europejskiej, EUCO 34/16, Sekretariat Generalny Rady, Bruksela, 15 grudnia 2016 r.
- Księżopolski K.M., *Polityka klimatyczna Unii Europejskiej – kryzys jako katalizator zmian*, w: T.G. Grosse (red.), *Polityki Europejskie w dobie kryzysu*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2016, s. 227–252.
- MEPs to back multi-million euro military research budget, EUobserver, 25 October, <http://euroobserver.com/institutional/135644> [dostęp: 30.12.2016].
- Migrant Rescue NGOs Deny Human Smuggling Allegations, The Maritime Executive, 28-12-2016, <http://www.maritime-executive.com/artucle> [dostęp: 30.12.2016].
- Mogherini Dismisses Likelihood of European Army, But Seeks Deployment of EU Battlegroups, Atlantic Council, 6 September 2016, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/mogherini-dismisses-likelihood-of-european-army-but-seeks-deployment-of-eu-battlegroups> [dostęp: 29.12.2016].
- NGO's warn against Oettinger's nomination, EUobserver, 5.01.2017, <https://euobserver.com/institutional/136449> [dostęp: 20.01.2017].
- Peterson T., Böhmer M., vom Stein H., *How Germany Benefits from the Euro in Economic Terms*, Bertelsmann Stiftung Policy Brief, no 1, 2013, <https://www.ged-project.de/wp-content> [dostęp: 15.01.2016].
- Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r., Warszawa.
- Pushing for 'more Europe' risks fanning populism*, „Financial Times”, 10 December, s. 4.
- Report: Berlin wants Juncker to resign as EU commission Chief*, EUobserver 4 July 2016, <https://euobserver.com/institutional/134177> [dostęp: 15.07.2016].
- Revitalizing CSDP: towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU, Berlin – Paris, 12 September 2016.
- Saubrey A., *After Brexit. Can Germany Lead Europe Alone?*, „New York Times”, 4 July, 2016.
- Steinberg F., Vermeiren M., *Germany's Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?* Journal of Common Market Studies, vol. 54, no 2, 2016, s. 388–407.
- Stelzenmüller C., *Germany: Between Power and Responsibility*, w: W.I. Hitchcock, M.P. Leffler, J.W. Legro (red.), *Shaper Nations, Strategies for a Changing World*, Harvard University Press, Cambridge 2016, s. 53–68.



Stiglitz J.E., *The Euro: And its Threat to the Future of Europe*, New York: Allen Lane 2016.

Summers L., *Building the case for greater infrastructure investment*, „Financial Times”, 11 September 2016, s. 9.

Terlikowski M., *Polityka obronna w UE – bezpieczeństwo wielu prędkości?* Biuletyn PISM, nr 76 (1426), 10 listopada 2016.

*Upheaval at EU's foreign policy shop*, Politico, 23–29 June 2016, vol. 2, no 25, s. 6.

*Washington fears losing Greece to Moscow*, „Financial Times”, 21 June 2015.



# Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Misją Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego jest stworzenie programu na rzecz podmiotowości Polaków. Wierzymy, że skuteczne, sprawne i dobre państwo stworzyć mogą tylko obywatele, którzy dzięki zorganizowanej wspólnocie są w stanie osiągać swoje zbiorowe i indywidualne cele.

Nasza działalność angażuje jednak nie tylko czas, ale także środki finansowe, których rozmiar rośnie wprost proporcjonalnie do liczby inicjatyw, które podejmujemy. Jeśli podzielasz nasze cele i dostrzegasz, tak jak my, potrzebę budowy podmiotowości Polski i Polaków, zachęcamy Cię do wsparcia Centrum Analiz darowizną pieniężną, której wysokość możesz określić sam.

## **Klub Jagielloński**

**Nr konta: 47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)**

**Tytuł: Darowizna na cele statutowe: CA KJ**

---

Publikacja Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego  
Luty 2017

Redakcja merytoryczna: dr Marcin Kędzierski  
Redakcja językowa i korekta: Magdalena Kędzierska-Zaporowska  
Koordynacja: Piotr Trudnowski  
Skład: Rafał Siwik

Okładka: Magdalena Karpińska

Zapraszamy na naszą stronę internetową: [www.cakj.pl](http://www.cakj.pl)