Marek A.Cichocki: Unia bankowa – związek kapitału i państwa

Niemcy konsekwentnie stają na stanowisku, że państwa strefy Euro nie odpowiadają wzajemnie za swoje długi

Niemcy konsekwentnie stają na stanowisku, że państwa strefy Euro nie odpowiadają wzajemnie za swoje długi

Tekst zostal przygotowany na seminarium zorganizowane przez Fundację Energia dla Europy, pt. „Europa bez Unii?”

I. Znaczenie unii bankowej

Wobec braku widocznych postępów w rozwiązywaniu kryzysu w strefie Euro w połowie 2012 roku, projekt tzw. unii bankowej nabiera realnych kształtów. W debacie politycznej traktowany jest jako część wymuszonego przez kryzys przeobrażenia dotychczasowego kształtu UE, a ściślej rzecz biorąc, jej części, czyli strefy Euro: od unii bankowej do unii fiskalnej; od unii fiskalnej do unii politycznej. W rzeczywistości przygotowywane obecnie reformy dotyczą jednak tylko jednego aspektu unii, mianowicie stworzenia jednolitego europejskiego nadzoru bankowego w strefie Euro. Inne elementy, takie jak gwarancje depozytów, regulacje dotyczące upadłości oraz procedury dochodzenia roszczeń, pozostają nadal bardzo niejasne. Sam projekt unii bankowej nie musi też wcale być fragmentem szerszego, finalnego planu przekształcenia UE w unię polityczną, może być tylko podyktowany

koniecznościami aktualnej sytuacji, szukaniem rozwiązań *ad hoc*, bez głębszego przemyślenia ich idących daleko w przyszłość gospodarczych oraz politycznych konsekwencji dla państw strefy Euro jak i pozostałych państw członkowskich UE. W tym przypadku projekt unii bankowej nie musi także wypływać z jakiejś ugruntowanej, wspólnej oceny przyczyn obecnego kryzysu.

Nie przez przypadek projekt unii bankowej, a dokładnie jednego nadzoru bankowego, zostaje skonkretyzowany, przede wszystkim przez Niemcy oraz Francję w momencie, kiedy jasnym się staje, iż kryzys zadłużeniowy Grecji oraz problemy finansowe Irlandii nie utrzymają się jako przypadki odosobnione, wyjątkowe w ramach całej strefy Euro; że zjawisko kryzysu zadłużeniowo-fiskalnego państw zaczyna się rozszerzać na pozostałe kraje: Hiszpanię, Portugalię, Włochy oraz dewastuje małe państwa, takie jak Słowenię, Cypr i Maltę. Decydujące znaczenie mogło mieć pojawienie się realnego zagrożenia załamania się systemu bankowego Hiszpanii. Dlatego w czerwcu 2012 pojawia się propozycja stworzenia możliwości bezpośredniego dokapitalizowania zagrożonych prywatnych banków przez uruchomienie środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Dla państw najbardziej zaangażowanych finansowo w ten mechanizm, a więc przede wszystkim dla Niemiec, stworzenie nadzoru bankowego dla strefy Euro, miałoby być gwarancją kontroli nad bankami prywatnymi. Z kolei dla pogrążonych w kryzysie zadłużeniowym państw, takich jak Hiszpania czy Irlandia, otwierałoby drogę do zdjęcia ciężaru, jakim jest utrata płynności prywatnych banków z państwa i przeniesienie go na strefę Euro. Dodatkowo zakłada się, że, przywracając dzięki jednemu nadzorowi bankowemu zaufanie do banków prywatnych w pogrążonych w kryzysie państwach, zatrzymaniu uległby niekontrolowany transfer depozytów do banków w innych krajach (z południa na północ). Państwa dotknięte kryzysem zadłużeniowym są oczywiście w pierwszym rzędzie zainteresowane uzyskaniem przez banki prywatne dostępu do środków EMS. Wobec ich sytuacji budżetowej taki dostęp jest realnym odciążeniem, by nie powiedzieć ratunkiem. Presja tego interesu zaczyna dyktować nowe formy politycznych koalicji wewnątrz strefy Euro. Przed poświęconym unii bankowej szczytem w październiku 2012 doszło do całkiem nowego charakteru nieformalnych uzgodnień przed spotkaniem w Brukseli. Zamiast tradycyjnego wspólnego stanowiska Paryża i Berlina, Hollande zainicjował 6 października 2012 roku spotkanie państw południa w

ramach odbywającego się na Malcie szczytu państw morza śródziemnego, tradycyjnej domenie geopolitycznych wpływów Paryża. Spotkanie z udziałem prezydenta Francji, premierów Włoch, Hiszpanii i Portugalii oraz także przewodniczącego Komisji Europejskiej zostało wykorzystane do przedstawienia wspólnego stanowiska na nadchodzący szczyt, który w kwestii unii bankowej różnił się od stanowiska Berlina (Hollande opowiedział się za uruchomieniem wspólnego nadzory bankowego od 1 stycznia 2013, szerokim wsparciem banków przez ESM oraz ponownie wezwał do rozwiązań radykalnych, takich jak euroobligacje). Prasa brytyjska trafnie określiła spotkanie mianem „szczytu łacińskiego". Państwa „łacińskie", z Francją jako liderem, są więc dzisiaj zwolennikami wprowadzenia unii bankowej, jednak niekoniecznie jako elementu politycznego pogłębienia strefy Euro, bardziej natomiast jako otwarcia drogi dla prywatnego sektora bankowego do uzyskiwania środków z EMS.

Stosunek Niemiec do unii bankowej, obok zastrzeżeń dotyczących zachowania własnej ochrony sektora małych banków, podyktowany jest zasadniczo przez sprzeciw wobec koncepcji uwspólnotowienia długów państw członkowskich. Niemcy konsekwentnie stają na stanowisku utrzymania zapisanej w traktacie z Maastricht zasady dotyczącej Unii Walutowej mówiącej, że państwa strefy Euro nie odpowiadają wzajemnie za swoje długi. Tym samym sprzeciwiają się automatycznemu uznaniu gwarancji UE dla długów któregoś z państw członkowskich. W czerwcu 2012 Angela Merkel pozwoliła sobie w tym kontekście nawet na niepolityczną deklarację, stwierdzając, że nie będzie uwspólnotowienia długów przez UE do póki ona żyje. Postępując tak, Merkel naraża się na zarzuty ze strony zwolenników wprowadzenia w Europie pełnego fiskalnego federalizmu. W tym jednak tkwi zasadniczy punkt sporu. Wydaje się, że według dominującej w Niemczech opinii wprowadzenie unijnych gwarancji dla zaciąganych przez państwa członkowskie długów, a tym samym zwiększenie transferów finansowych do państw zadłużonych z państw niezadłużonych, zgodnie z zasadą „moral hazard" będzie sprzyjać nieracjonalnym zachowaniom budżetowym rządów tych państw. Z powodów wewnątrzpolitycznych dla rządu niemieckiego taka sytuacja byłaby nie do obronienia. Wygląda jednak na to, że o ile dla Berlina wykluczone jest wprowadzenie europejskich gwarancji dla długów państw członkowskich, o tyle możliwość dokapitalizowania upadających banków prywatnych już nie. Można je oczywiście

traktować jako pośrednie odciążenie dla sytuacji finansowej pogrążonych w kryzysie państw, tak czy inaczej oznacza jednak w praktyce, że pieniądze np. niemieckiego, fińskiego czy holenderskiego podatnika mogą zostać użyte do ratowania upadającego banku w Hiszpanii lub Portugalii. Jak zauważa „The Economist" (19.10.2012, *The red-eyed walk to banking union*), głównym problemem Merkel nie jest wcale bezpośrednia rekapitalizacja banków jako taka, „ale perspektywa, że znów będzie musiała iść do Bundestagu, by prosić o kolejne pieniądze". Dokapitalizowanie banków prywatnych, jak również pomoc dla zadłużonych państw, ma pochodzić ze środków EMS, organizacji finansowej powołanej odrębnym traktatem zawartym przez państwa strefy Euro we wrześniu 2012 roku. Niemcy traktują EMS jako zinstytucjonalizowaną gwarancję pozwalającą Berlinowi zachować kontrolę nad wydawaniem pomocowych środków (dla państw oraz banków). Wpływ na funkcjonowanie EMS jest z punktu widzenia interesów Niemiec gwarantowany podwójnie. Po pierwsze siłą głosów w organizacji odpowiada wysokości wkładu finansowego, jest on w przypadku Niemiec największy. Po drugie w grę wchodzą także regulacje wewnątrzniemieckie. Na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niemiecki parlament zachowuje kontrolę nad zarówno wysokością niemieckich zobowiązań w EMS jak również w zakresie dysponowania przez niego środkami niemieckiego podatnika. Pozwala to zachować suwerenność państwa niemieckiego w kwestiach dysponowania własnymi środkami budżetowymi, która w przypadku uwspólnotowienia długów musiałaby zostać ograniczana na rzecz zwiększonej władzy EBC, na co oczywiście w Niemczech zgody nie ma. Z jednej strony EMS jest więc rozwiązaniem pozwalającym zabezpieczyć suwerenną kontrolę państwa niemieckiego nad przepływami środków pomocowych na zewnątrz a w obrębie strefy Euro. Z drugiej strony stanowi także gigantyczny finansowy instrument nacisku oraz wywierania wpływu na państwa, które decydują się skorzystać z pomocy.

Należy jeszcze dodać, że stosunek Berlina do prywatnego sektora bankowego ulegał jednak w ostatnim czasie znacznej zmianie, zwłaszcza jeśli porównać go do stanowiska Merkel w sprawie restrukturyzacji greckiego długu w 2011. Na kryzysowym szczycie w październiku 2011 poświęconemu nowemu ratunkowemu pakietowi dla Grecji Merkel praktycznie zmusiła przedstawicieli prywatnych banków do rezygnacji z 50% zaciągniętych przez rząd grecki zobowiązań. Jak

relacjonowała po szczycie Merkel w towarzystwie Sarkoziego: „Przedstawiliśmy bankom tylko jedną ofertę i powiedzieliśmy, że jest to oferta ostateczna" (Spiegel On-line, http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/euro-gipfel-jetzt-muessen-die-banken-bluten-a-794335.html). Można więc mówić w tym wypadku o dyktacie największych państw UE wobec prywatnego sektora bankowego. Wywołał on nie tylko niezadowolenie, czy nawet otwarty sprzeciw, jak w przypadku niemieckiego koncernu ubezpieczeniowego Talanx („dlaczego miałbym z czegoś dobrowolnie rezygnować" – oświadczył jej szef Herbert Haas). Uruchomił on także debatę, na temat rosnącego kryzysu płynności w wielu bankach oraz instytucjach ubezpieczeniowych w krajach UE, spowodowanym problemami finansowymi państw. Pojawiły się także opinie, że to właśnie brak należytego wsparcia banków przez rządy oraz wynikająca z tego fala bankructw był jedną z głównych przyczyn niszczycielskiego charakteru wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku. Już w 2012 roku Berlin wyraźnie odchodzi od swego wcześniejszego, radykalnego podejścia do kwestii sektora bankowego.

II. Nowy porządek między państwem a kapitałem

Na unię bankową należy spojrzeć nie tylko przez pryzmat doraźnego rozwiązania (dostęp do nowego kapitału z EMS) o nieoszacowanych przez nikogo daleko idących konsekwencjach (unia fiskalna i polityczna). Jest ona bowiem również (może nawet przede wszystkim) elementem większego, uruchomionego przez kryzys 2008 roku procesu budowania nowego porządku oraz nowych zasad regulujących związki między rynkami kapitałowymi potrzebującymi dopływu nowej gotówki oraz państwami, które chcą zachować swoją suwerenność w zakresie dysponowania własnymi środkami budżetowymi. Powstanie takiego nowego porządku jest koniecznością, warunkiem rozwiązania kryzysu. Jednocześnie ma on bezpośrednie przełożenie na kierunek zmian instytucji unijnych, wpływa na kształt Unii. Dodatkowo powoduje koncentrację władzy politycznej przez duże państwa – dla państw małych kryzys zadłużeniowy oraz powstające w Unii nowe mechanizmy oraz instytucje, które mają być odpowiedzią, przynoszą natomiast często skutki dewastacyjne pod kątem niezależności politycznej czy gospodarczej tych państw, nie mówiąc już o ich wpływie na kształt całego procesu. Dzisiaj konieczność przyjęcia surowych planów oszczędnościowych, reform strukturalnych jak także obowiązek

finansowej partycypacji w EMS przy znikomej możliwości wpływu na jego decyzje, a w dalszej kolejności także podporządkowanie krajowego systemu bankowego europejskiemu nadzorowi, a później być może pełnej unii bankowej – mogą być postrzegane jako konieczne kroki ratowania się tych państw przed upadkiem. Jednak w dłuższej perspektywie oznacza także, że faktyczny ich status (polityczny, finansowy, gospodarczy) będzie z pewnością zupełnie inny po przezwyciężeniu kryzysu i ustanowieniu nowego porządku między rynkami kapitałowymi i politycznym światem państw. Powrotu do sytuacji sprzed kryzysu już nie będzie.

Stopień powiązania rynków kapitałowych z finansowaniem państwa w Europie sprawił, że polityka, rządy państw stały się w istotnym zakresie zakładnikami systemu bankowego. Wprowadzenie wspólnej waluty w latach 90. bez wątpienia stworzyło dodatkowo korzystne warunki dla wzmocnienia się tej zależności, redukując koszty udzielania transgranicznych kredytów przez banki innym państwom w obrębie strefy Euro. Łatwość dostępu do taniego kredytu, która miała być jedną z korzyści wspólnej waluty, w ostatecznym efekcie okazała się niebezpieczna pułapką. Nie tylko ze względu na powiększenie wewnętrznej nierównowagi między państwami w obrębie jednego systemu (jedne państwa coraz bardziej się zadłużały finansując w ten sposób własne polityki, inne w tym czasie pożyczały pieniądze napędzając w ten sposób własny eksport). Pułapka polega przede wszystkim na tym, że państwo, aby sfinansować swoje polityki, musi opierać się coraz bardziej na rynkach kapitałowych, stając się od nich coraz bardziej zależne. Z kolei rozwój tych polityk państwa jest coraz bardziej warunkiem politycznej stabilności wewnętrznej oraz czynnikiem decydującym o demokratycznym, wyborczym werdykcie, a więc o losach danego rządu oraz danego układu politycznego, z którego wyrasta. Równocześnie także stabilność i przyszłość samych pożyczkodawców, płynność finansowa, wzajemne zaufanie, skłonność do inwestowania i udzielania kredytu, zaczyna w coraz większym stopniu zależeć od decyzji państw i polityki rządów.

Skala problemu wynikającego z tej współzależności, odsłonięta aktualnie przez kryzys, powstała zarówno za sprawą ewolucji systemu bankowego w Europie jak również ewolucji państwa, jakie zaszły w ostatnich dziesięcioleciach. Pojawienie się wielkich bankowych grup kapitałowych działających w szerokiej, transgranicznej przestrzeni

uczyniła ich działalność nie tylko trudniejszą pod względem kontroli, przejrzystości, racjonalności dokonywanych wyborów inwestycyjnych. Dysponując środkami niejednokrotnie przewyższającymi dochody niejednego dużego europejskiego państwa, stały się one „systemowo relewantne". Zjawisko to opisują ostatnio Adam Płociński, Andrzej Sławiński, Stanisław Kluza w artykule *Pozorny paradoks unii bankowej* (Rzeczpospolita, 7.11.2012). W wyniku tego mamy do czynienia z systemem opartym na bankach zbyt dużych, aby mogły upaść. Ich upadek oznaczałby bowiem destrukcję całego systemu finansowego, a jego skutki dla powiązanych z nim państw byłyby trudne do wyobrażenia. Oznaczałoby to faktyczne załamanie się finansowania polityk państwa, z wszystkimi politycznymi i społecznymi konsekwencjami. Istotne jest, że autorzy przywołanego artykułu oceniają, że unia bankowa może prawdopodobnie skutkować utrwaleniem się takiego stanu rzeczy jak obecnie. Będzie ona bowiem chronić głównie banki za duże, by mogły upaść. Nie widać jednocześnie w Europie siły politycznej, która podjęłaby na poważnie konieczność zreformowania obecnego systemu bankowego przez jego rozdrobnienie. Tworzenie wielkich transgranicznych bankowych grup kapitałowych było wyrazem przekonania, że integracja oraz możliwie szerokie działanie globalne kapitału będzie stanowić ogromną korzyść dla gospodarki, jako potężne koło zamachowe rozwoju oraz wzrostu. Faktycznie wzrost zysków wydawał się nie mieć końca, a dzięki inwestycjom, kredytom, nowym instrumentom finansowym wszyscy mieli korzyści: indywidualni konsumenci, przedsiębiorstwa, wreszcie rządy państw. Nie bez znaczenia był również fakt, że wielkie grupy kapitałowe reprezentowały w globalnym świecie siłę ekonomiczną określonej wspólnoty narodowych interesów: niemieckich, francuskich, włoskich. Trudne do przejęcia przez obcy kapitał, dysponujące gigantyczną siłą inwestycyjną stanowią więc niezbędny składnik ekonomiczno-politycznej siły narodowych gospodarek dużych państw. Wydaje się jednak, że w ten właśnie sposób stworzono wyjątkowo niebezpieczną sytuację. Integracja kapitału miała zapewnić większą stabilność oraz efektywność, skuteczność i bezpieczeństwo, w rzeczywistości stworzyła konstrukcję, której upadek prowadziłby do całkowitego chaosu. Knut Borchardt w swojej *Przypowieści o małych kryzysach i wzrastającym potencjale wielkich kryzysów* ([W:] *O kryzysie*, Res Publica Warszawa 1990) dostrzega znaczącą analogię: „W części Stanów Zjednoczonych i w Australii pożary lasów dokonywały stale wielkich spustoszeń. Dlatego ulepszano technikę ich lokalizowania i zwalczania. Skutecznie. Jednak po dłuższym okresie bez

godnych odmontowania pożarów zaobserwowano nagle pożary takiego rodzaju, jakich nigdy przedtem nie widziano, pożary olbrzymich przestrzeni o niezwykłej intensywności, wobec których wszyscy byli bezradni. Inaczej niż w przypadku wcześniejszych pożarów, po tych ostatnich nie odnawiał się biotop. Flora i fauna były martwe, podczas gdy po wcześniejszych pożarach lasy z reguły odradzały się szybko. Jak do tego doszło?" – Można na to pytanie odpowiedzieć: doszło na takiej samej zasadzie, jak w europejskim systemie bankowym doszło do wykształcenia się zbyt dużych grup, aby mogły upaść. Nie trudno wyobrazić sobie, jaki wpływ na funkcjonowanie dużych banków oraz ich stosunek do świata polityki może mieć świadomość, że z punktu widzenia państw, pozostających *de facto* jedynym źródłem emisji pieniądza (niezależnie od tego czy przyjmą one zinstytucjonalizowaną formę ponadnarodowej współpracy pod postacią EBC), że ich upadek jest z powodów systemowych niewyobrażalny. Demokratyczny werdykt w polityce wewnętrznej państw staje się swoistą gwarancją dla nieusuwalności wielkich banków transgranicznych. To tłumaczy do jakiegoś stopnia zmianę, jaka w ostatnim czasie dokonała się np. w polityce niemieckiej wobec kwestii dokapitalizowania banków prywatnych. Pytanie nie brzmi więc już czy państwo powinno obchodzić płynność finansowa systemowo relewantnych banków, lecz pod jakimi warunkami, na jakich zasadach trzeba ją zapewnić.

Dla kształtu nowego porządku między rynkami kapitałowymi a państwami w Europie znaczenie ma także ewolucja samego państwa oraz charakteru współczesnej polityki. Nie wchodząc tutaj w źródła tej ewolucji warto przynajmniej zaznaczyć, że po dewastacji Europy w wyniku II Wojny Światowej zawiązany między państwami kontynentalnej Europy zachodniej projekt integracyjny oparty został na obietnicy pokoju, pojednania oraz dobrobytu. Ten ostatni element zapowiadał, że państwo przez swoją politykę oraz współpracę z innymi państwami ma doprowadzić do przełamania nędzy ludzkiej natury, pokonać zjawisko ekonomicznego wyzysku oraz społecznej nierównowagi. Stało się to podstawą dla nowej powojennej kultury politycznej opartej na określonych oczekiwaniach obywateli wobec rządów i prowadzonych przez nich polityk. Miały one zapewniać powszechny, równomierny i stały wzrost jakości warunków życia, zatrudnienie, opiekę społeczną, edukację. Niektóre państwa, takie jak RFN w 1967, ustawowo obligowały rządy do zapewnienia stałego, stopniowego wzrostu. Wraz z tym rozszerzał się wachlarz polityk, jakie

ma prowadzić demokratyczny rząd, odpowiednio do oczekiwanych ze strony obywateli funkcji, które powinno spełniać, ich zdaniem, nowoczesne państwo. Stan ten uznano za cywilizacyjne osiągnięcie Europy, które należy bronić przed negatywnym wpływem ze strony rosnącej, globalnej konkurencji. Ponieważ wywiązanie się rządów z realizacji określonych polityk stanowi często podstawę dla demokratycznego, wyborczego werdyktu, rządy – szczególnie w społeczeństwach o rozwiniętej kulturze konsumpcjonizmu oraz klientelizmu – chętnie korzystają z mechanizmów kredytowania własnych polityk obchodząc ograniczenia potencjału oraz struktury. Tym samym jednak nie tylko powiększa się zależność między finansowaniem państwa a rynkami kapitałowymi, ale także przepaść między realnym potencjałem oraz możliwościami, a projektującymi przyszłość oczekiwaniami.

III. Uwagi na temat położenia Polski

Rozważając polskie interesy względem projektu unii bankowej, możemy wziąć pod uwagę same uwarunkowania formalne, jak również konsekwencje ekonomiczne dla polskiego sektora bankowego. Wśród kwestii formalnych podstawowym problemem jest oczywiście brak możliwości wpływu na proces podejmowania decyzji. Jakkolwiek będzie wyglądać ostateczne umocowanie wspólnego nadzoru bankowego w ramach EBC, Polska może liczyć na głos jedynie w pierwszej fazie, a więc w negocjacjach nad powołaniem unii bankowej, która wymaga zgody wszystkich państw członkowskich UE. Także w sytuacji, gdyby za sprawą sprzeciwu któregoś z państw unia bankowa miała zostać powołana w trybie podobnym do traktatu o EMS, a więc analogicznie do art. 136 na podstawie prawnej art. 127 TFUE (odnoszącego się do funkcjonowania EBC) jednak jako oddzielne porozumienie chętnych państw członkowskich, Polska ma pewne pole negocjacji na temat swoich praw względem nowego mechanizmu jako członek UE, ale nie członek strefy Euro. Jest to jednak pozycja już słabsza. W ostateczności jednak nie będąc członkiem Unii Walutowej Polska nie będzie miała realnego wpływu na dalszą ewolucję procesu decyzyjnego w uruchomionej unii bankowej poza statusem obserwatora lub państwa konsultowanego, przy jednoczesnym podporządkowaniu własnego nadzoru nadzorowi europejskiemu. W przypadku Polski brakować będzie także podstawowego praktycznego uzasadnienia członkostwa w nowym mechanizmie nadzoru, a więc objęcia przez parasol ochronny

EMS. Biorąc pod uwagę charakter polskiego systemu bankowego równie kłopotliwe mogą być także konsekwencje ekonomiczne, takie jak koncentracja kapitału w sektorze bankowym w obrębie europejskiego systemu, czyli jego odpływ z obszarów peryferyjnych oraz ujednolicenie warunków kredytowania przez banki z pominięciem lokalnej specyfiki ekonomicznej. W obu przypadkach byłyby to zjawiska dla polskiej gospodarki niekorzystne. Wydaje się więc, że czynniki formalne jak i ekonomiczne przemawiają raczej przeciwko przyłączeniu się Polski do nowego systemu. Naturalnie należy wziąć pod uwagę, że polski system bankowy ma również wiele innych specyfik, lokalnych i regionalnych, o postkomunistycznym charakterze, które kładą się cieniem na przejrzystość dostępu do kredytu. Nie jest więc wykluczone, że poddanie go europejskiemu mechanizmowi nadzoru miałoby również pozytywne konsekwencje.

Unia bankowa zostanie i tak prawdopodobnie powołana pod presją kryzysu niezależnie od polskich dylematów, jak również rozterek pozostałych państw UE pozostających poza strefą Euro – chyba że główni aktorzy strefy zadecydują inaczej. Warto więc spojrzeć na unię także z szerszej perspektywy, jako przykład rosnącej presji ze strony przekształcającego się centrum na obrzeża europejskiego systemu, na których znajduje się dzisiaj Polska ze swoim aktualnym poziomem oraz logiką rozwoju. Jest to bowiem zjawisko, które będzie wraz z kryzysem nasilać się i coraz mocniej określać uwarunkowania dla Polski. W obecnej fazie Polska przedstawia następujący post-akcesyjny model: 1) bardzo silne uzależnienie mocy gospodarczej oraz społecznej od środków strukturalnych z unijnej perspektywy finansowej, 2) rosnące oczekiwania konsumpcyjne oraz logika klientelizmu, na których w znacznym stopniu opiera się porządek społeczny oraz polityczny, 3) sformatowana pod kątem dwóch pierwszych czynników administracja państwowa oraz system edukacji, 4) rosnący polityczny antagonizm wewnętrzny uniemożliwiający prowadzenie bardziej strategicznej polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej, 5) coraz poważniejszy problem demograficzny oraz utrata sił intelektualnych i zawodowych z własnego rynku pracy. Nawet jeśli taka charakterystyka obecnego modelu post-akcesyjnego Polski może wydać się nazbyt przerysowana, zawiera ona jednak zasadnicze problemy, które będą w najbliższej dekadzie ujawniać się z rosnąca siła pod wpływem presji wywieranej ze strony centrum na obrzeża europejskiego systemu. Model ten charakteryzuje na pewno

brak własnej, wyraźnej, długoterminowej koncepcji rozwoju (po mimo prób jej sformułowania w ostatnim czasie w tzw. drugim ekspoze Tuska).

Pozostaje oczywiście argument „doganiania centrum". Zgodnie z nim, Polska powinna, pozytywnie odpowiadać na wszystkie impulsy integracyjne wychodzące z centrum, starając się nawet na wyrost, poprzez zaciąganie względem przyszłości zobowiązania, pozostać w głównym nurcie. Jednak taka strategia najwyraźniej osiąga granice swoich możliwości. Po pierwsze, dlatego, że impulsy integracyjne wychodzące z centrum zmieniły swoje wektory. Dotąd traktowane były one jako sposób przełamywania integracyjnych barier przez grupę państw tworzących awangardę. Od traktatu amsterdamskiego począwszy w unijnym systemie rozwijane były różne formy tzw. elastycznej współpracy pozwalające (głównie jednak w formie potencjalnej możliwości) na zróżnicowanie pomiędzy państwami prędkości integracji w niektórych obszarach. Podlegała ona jednak dotąd dość wyraźnym uregulowaniom: po pierwsze była tylko zróżnicowaniem prędkości integracji a nie zróżnicowaniem celów. Mówiąc inaczej państwa, które decydowałyby się na formę wzmocnionej współpracy oraz te, które nie byłyby na nią gotowe, w jakimś momencie przyszłości powinny znów się spotkać (wyjątkiem są tutaj naturalnie tzw. stałe wyłączenia, jak np. w przypadku Wielkiej Brytanii czy Danii). Poza tym wzmocniona współpraca nie może przynosić szkodliwych skutków dla integralności wspólnego rynku oraz nie może szkodzić państwom, które do tej formy współpracy nie wchodzą. Jest to zgodne zarówno z art. 1 TUE mówiącym o „coraz ściślejszej Unii" jak również z art. 4 ust. 3 TUE zawierającym zobowiązanie państw członkowskich do zachowania spoistości Unii oraz do lojalnej współpracy. Wydaje się jednak, że dzisiaj mamy do czynienia z procesem wykraczającym zasadniczo poza dotychczasową metodę wzmocnionej współpracy. Być może charakter oraz sposób przyjęcia traktatu fiskalnego pod koniec polskiej prezydencji w UE w grudniu 2011 stanowi pod tym względem przekroczeniem dotychczas praktykowanych metod integracji zróżnicowanej. Nowe rozwiązania w ramach strefy Euro nie są więc już prawdopodobnie klasycznym wyznaczaniem nowych dróg integracji, do której po jakimś czasie dołączą wszyscy pozostali, lecz ustanawianiem nowych relacji pomiędzy państwami wspólnej waluty i całą resztą. Po drugie poziom rozwoju, potrzeby społeczne i ekonomiczne, interesy, polityczne

uwarunkowania państw UE poza strefą Euro, mogą sprawiać, że pozytywna odpowiedź na wychodzące z centrum impulsy integracyjne obiektywnie nie będzie już możliwa. Pojawia się tutaj typowa sprzeczność między polityczną wolą, czy nawet zobowiązaniami, czy oczekiwaniami a realnymi możliwościami.

Kryzys w strefie Euro, traktat fiskalny, traktat o EMS, unia bankowa oraz ostatnie negocjacje dotyczące następnej perspektywy finansowej są jednoznacznym ostrzeżeniem, że nie można w obecnych warunkach kontynuować dalej post-akcesyjnego modelu rozwoju. Traci on coraz bardziej podstawy. Tkwimy w nim dzisiaj bardziej z własnej wewnętrznej słabości oraz z wygody niż z rozsądku. Jednak czas biegnie dzisiaj na nasza niekorzyść. Zastąpienie dotychczasowego post-akcesyjnego modelu rozwoju przez model nowy staje się więc koniecznością.

Marek A. Cichocki