

# Polska w Unii Europejskiej

## Nieunikniona marginalizacja z małym znakiem zapytania

**GRZEGORZ GROMADZKI**

Styczeń 2018

- Pod obecnymi rządami PiS relacje Polski z instytucjami unijnymi znalazły się w głębokim kryzysie. Problemy pojawiły się jednak wcześniej. Patrząc na minione ćwierćwiecze, można dostrzec zmianę paradygmatów w relacjach Polski z Unią, oddalającą ją od głównego nurtu integracji europejskiej, od **prointegracyjnej determinacji** z czasów akcesji do UE, poprzez **integracyjną stagnację**, trwającą do końca rządów PO–PSL, aż do **regresji integracji**, która rozpoczęła się wraz z dojściem do władzy PiS w 2015 roku.
- Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem relacji Polski z UE w do końca następnej kadencji Sejmu w 2023 roku, zakładając dalsze rządy PiS, jest przedłużenie ostrego konfliktu z instytucjami unijnymi, wynikającego z łamania przez polski rząd zasad praworządności. Mniej prawdopodobne jest osiągnięcie *modus vivendi* między Polską rządzoną przez PiS a UE (scenariusz drugi), ponieważ wymagałoby ono wycofania się Warszawy z działań zagrażających liberalnej demokracji. Jeszcze mniej prawdopodobny jest scenariusz trzeci – próba powrotu do sytuacji sprzed rządów PiS – zakładający zwycięstwo opozycji w 2019 roku, ponieważ nic na to nie wskazuje. Wszystkie trzy scenariusze oznaczają marginalizację Polski w UE. Pierwszy z nich zakończyłby się ostracyzmem Polski. Drugi oznaczałby wciąż napięte relacje Warszawy z Brukselą, ze strony Polski byłby bowiem postrzegany jako wymuszony. Trzeci scenariusz wprawdzie prowadziłby do kardynalnej poprawy relacji z Brukselą, ale Polska nadal byłaby poza strefą euro.
- Jedynie czwarty scenariusz zakłada dołączenie do głównego nurtu integracji europejskiej poprzez przyjęcie euro. Możliwe właściwie tylko w przypadku głębokiego kryzysu w Polsce po zwycięskich dla PiS wyborach w 2019 roku, który doprowadziłby do kardynalnej zmiany nastrojów społecznych. Paradoksem jest, że dla szybkiej integracji Polski w UE lepsze byłyby dalsze rządy PiS. Taki rozwój wydarzeń miałby jednak trudne do przewyżnienia bardzo negatywne konsekwencje dla liberalnej demokracji w Polsce.



## Spis treści

1. Wstęp .....	2
2. Główne czynniki.....	3
3. Cztery scenariusze.....	6
4. Uwagi końcowe .....	10

## 1. Wstęp

Dwa ostatnie lata należy uznać za najtrudniejszy okres w relacjach Polski z instytucjami UE nie tylko od wejścia do Unii w 2004 roku, ale w ostatnim ćwierćwieczu. Rządzący Polską określają swoją politykę europejską, jako odzyskiwanie podmiotowości, „wstawanie z kolan”, które – ich zdaniem – spotyka się z niezaskarżeniem ostrym sprzeciwem ze strony instytucji unijnych, zwłaszcza KE, ingerującej w sposób nieuprawniony w sprawy wewnętrzne Polski. Z kolei opozycja uważa, że działania rządu PiS prowadzą do zaprzepaszczenia dotychczasowego dorobku i pozycji Polski w UE, co w rezultacie oznacza jej marginalizację we Wspólnocie. Te dwie opinie świadczą o tym, że można mówić o „stanie wyjątkowym” w relacjach Warszawy z Brukselą.

Przyszłość stosunków z UE ma fundamentalne znaczenie dla Polski. Z kolei relacje z Polską są też bardzo ważne dla Unii. Stąd warto zastanawiać się nad możliwymi scenariuszami tych relacji w przyszłości. W tym tekście prognoza dotyczyć będzie najbliższych prawie sześciu lat. Ograniczenie rozważań do takiego okresu wynika z cyklu wyborczego w Polsce. Następna kadencja parlamentu, którą do pewnego stopnia można dzisiaj prognozować, powinna skończyć się jesienią 2023 roku. Wybieganie w dalszą przyszłość byłoby wyłącznie spekulacją. Dla lepszego zrozumienia tego, co może się zdarzyć w stosunkach Polska–UE, należy rozpatrzyć tę kwestię w kontekście przeszłości, co najmniej minionego ćwierćwiecza, zarówno z perspektywy Polski, jak i Unii.

1. Świadczył o tym wynik referendum akcesyjnego w 2003 roku, w którym 77,45 proc. biorących w nim udział opowiedziało się za, a tylko 22,55 proc. przeciw.

2. Wtedy otwarto granice lądowe, a w marcu 2008 roku lotniska i porty morskie.

3. Takie stanowisko głosił Jarosław Kaczyński ([http://www.bbc.co.uk/polish/domestic/story/2005/09/printable/050921\\_economy.shtml](http://www.bbc.co.uk/polish/domestic/story/2005/09/printable/050921_economy.shtml)), jednak, co należy podkreślić, pojawiały się głosy polityków tej partii za przyjęciem wspólnej waluty – wicepremier i minister finansów Zyta Gilowska uważała, że Polska będzie gotowa do przyjęcia euro w 2012 roku (<http://biznes.interia.pl/news/euro-kiedy-polska-ustali-kurs-wymiany-zlotego,900992>).

4. Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę opublikowana przez Ministerstwo Finansów w październiku 2008 roku za czasów rządów koalicji PO-PSL zakładała gotowość do wejścia do strefy euro już w 2012 roku ([www.mf.gov.pl/documents/764034/1432744/2\\_Mapa\\_Drogowa\\_28\\_10\\_2008.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1432744/2_Mapa_Drogowa_28_10_2008.pdf)).

Z punktu widzenia Polski widoczne są trzy etapy relacji z Unią, z których każdy cechował się odmiennym paradygmatem, kształtującym polską strategię wobec UE. Pierwszy z nich można określić mianem **prointegracyjnej determinacji**. Lata 90. XX wieku i początek tego stulecia, do wejścia do UE, były okresem, w którym dominowało hasło konieczności powrotu do Europy, dołączenia do świata zachodniego. Takie było stanowisko prawie całej polskiej elity politycznej, a także większości społeczeństwa<sup>1</sup>. Polska nie była wyjątkiem. Podobna sytuacja miała miejsce również w innych krajach postkomunistycznych, takich jak państwa Grupy Wyszehradzkiej czy bałtyckie – Estonia, Łotwa i Litwa. Po przystąpieniu do Unii prointegracyjna determinacja zaczęła w Polsce ulegać erozji. Wprawdzie wciąż była obecna chęć dołączenia do grupy państw liderów integracji, aby uniknąć członkostwa drugiej kategorii – stąd dążenia do jak najszybszego wejścia do strefy Schengen, co nastąpiło w grudniu 2007 roku, w niecałe 4 lata po wejściu do Unii<sup>2</sup> – a jednak zaczęło brakować stanowczości w kluczowej kwestii: przystąpienia do strefy euro. Dlatego można powiedzieć, że w połowie zeszłej dekady nastąpiło płynne przejście od paradygmatu **prointegracyjnej determinacji** do innego, który można określić jako **integracyjną stagnację**. Sprzeciw wobec szybkiego przyjęcia euro był już widoczny podczas pierwszych rządów PiS w latach 2005–2007<sup>3</sup>. Później, za czasów rządów koalicji PO–PSL, początkowo powrócono do retoryki szybkiego dołączenia do strefy euro<sup>4</sup>, jednak w rzeczywistości niewiele zrobiono, aby tak się stało, a w kolejnych latach rządów tej koalicji, zwłaszcza w drugiej kadencji, wprawdzie nadal zakładano przyjęcie euro, jednak w bliżej nieokreślonej przyszłości. Inną drogą poszła część państw regionu, które wraz z Polską weszły do Unii. Słowacja przystąpiła do strefy euro już w 2009 roku, Estonia – w 2011, Łotwa – w 2014, a Litwa – w 2015 roku. Polska pod rządami koalicji PO–PSL, mimo pozostawania poza strefą euro, miała relatywnie silną pozycję w Unii, m.in. ze względu na dobre relacje z najważniejszymi państwami członkowskimi: Niemcami, Francją i Wielką Brytanią, oraz korzystną sytuację gospodarczą w czasach głębokiego kryzysu. Otwartym pytaniem pozostaje to, jak długo taki stan mógłby trwać. Dojście do władzy europesymistyczne

go PiS w 2015 roku oznaczało przyjęcie nowego modelu stosunków Polski z UE, który można określić jako **regresję integracji** (w skrajnej wersji wręcz negacją integracji). Zakłada on m.in. powrót do Wspólnoty Europejskiej, której dawno już nie ma, ograniczonej do wspólnego rynku, iluzję suwerennej Polski w Europie ojczyzn. Patrząc na minione ćwierćwiecze, można więc dostrzec istotną zmianę paradygmatów relacji z Unią, oddalającą Polskę od głównego nurtu integracji europejskiej.

W przypadku UE stale obecny był dylemat, czy należy pogłębiać integrację, czy też pozostać na jej aktualnym poziomie. Dalsza integracja była często wymuszana przez kryzys, czego przykładem były zmiany w strefie euro, ale i w tym przypadku siła inercji była bardzo duża, o czym świadczą wciąż niedokończona budowa unii bankowej. Można więc powiedzieć, że działania w UE toczyły się między **pogłębieniem integracji a inercją**. Pytanie o dalszą integrację miało jeszcze jeden poziom – dotyczący nie tego, „czy” należy ją prowadzić, ale „jak” powinna ona przebiegać, w jakim gronie. Współpraca w węższym składzie niż wszystkie państwa członkowskie była i jest nadal opcją popieraną przez wielu w UE, choć zdecydowanie nie wszystkich<sup>5</sup>. Jej zwolennicy mają twarde argumenty w postaci strefy Schengen i wspólnej waluty, które powstawały jako inicjatywy części państw członkowskich i do dzisiaj nie obejmują wszystkich. Spór o to, czy i jak pogłębiać integrację europejską, ma kluczowe znaczenie dla przyszłego miejsca Polski w Unii. Każdy rząd w Warszawie, niezależnie od politycznej proweniencji, będzie musiał zająć w tej sprawie stanowisko i prowadzić działania, które będą włączać Polskę w procesy integracyjne lub ją z nich wyłączać.

5. Adwokatem wspólnego działania w gronie wszystkich państw członkowskich jest tradycyjnie KE, czego przykładem dał jej obecny przewodniczący Jean-Claude Juncker w swym zeszłorocznym przemówieniu o stanie Unii: „Mam nadzieję, że 30 marca 2019 roku Europejczycy obudzą się w Unii, w której jesteście wierni wszystkim naszym wartościom. W której wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku przestrzegają zasady praworządności. W której pełne członkostwo w strefie euro, unii bankowej, strefie Schengen stało się normą” ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm)).

6. Zob. przykładowo *Raport pięciu prezydentów – Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, opublikowany w czerwcu 2015 roku ([https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en)) oraz przygotowany przez KE i podpisany przez Valdisa Dombrovskisa oraz Pierre’a Moscovici *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, opublikowany 31.05.2017 ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf)).

Zanim zostaną przedstawione cztery scenariusze możliwych relacji Polski z UE w najbliższych prawie sześciu latach, zostaną wskazane główne czynniki, jakie będą wpływać na te stosunki zarówno ze strony Unii, jak i Polski. Nie zostały one przeanalizowane w sposób wyczerpujący, lecz jedynie zasygnalizowane wyłącznie dla lepszego zrozumienia scenariuszy. Celem tego tekstu nie jest bowiem przedstawienie pełnej analizy bardzo złożonych stosunków Polski z UE, lecz zastanowienie się nad ich ogólnym kształtem w nieodległej przyszłości. Dlatego też pominięto wiele aspektów tych relacji, m.in.: kwestie dotyczące czterech swobód, obsadzenie kluczowych stanowisk w instytucjach unijnych w kolejnym rozdziale, stosunek najważniejszych państw członkowskich do Polski, czy stanowisko polskich partii politycznych znajdujących się obecnie w opozycji w kwestiach unijnych.

## 2. Główne czynniki

### Strefa euro jako Unia *de facto*

Za pogłębieniem strefy euro w najbliższych latach opowiada się większość polityków instytucji unijnych i państw członkowskich<sup>6</sup>. Ten proces musi skutkować wzrostem różnic między strefą euro a państwami członkowskimi pozostającymi poza nią, co w rezultacie doprowadzi do powstania dwóch Unii, jednej *de iure*, czyli po wyjściu Wielkiej Brytanii UE-27, a drugiej *de facto*, czyli strefy euro UE-19, do której być może dołączy jeszcze kilka krajów w średnio- i długoterminowej perspektywie.

Po wyjściu Wielkiej Brytanii strefa euro będzie stanowiła aż 85 proc. unijnego PKB. Dysproporcje gospodarcze będą ogromne, znaczne także pod względem liczebności: strefa euro – 19 członków, pozostali – 8. Z takiego rozkładu wynika, że nieuniknioną konsekwencją będzie skoncentrowanie wysiłków w UE na strefie euro kosztem pozostałych. Wyraźna dominacja strefy euro w UE stanie się faktem nie tylko w przypadku powstania dla niej osobnych mechanizmów i instytucji, takich jak budżet czy parlament. Ten scenariusz, preferowany m.in. przez Francję, wydaje się mniej prawdopodobny

niż wzmocnienie strefy euro w ramach już istniejących mechanizmów i instytucji np. przez wydzielenie specjalnej linii w budżecie unijnym, na którą byłyby przeznaczane duże środki, utworzenie wewnątrz KE stanowiska ministra finansów, który byłby jednocześnie szefem eurogrupy, czy przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy. Ten drugi scenariusz jest z pewnością nie mniej groźny dla państw pozostających poza strefą euro niż pierwszy, ponieważ – wprawdzie w mniej spektakularny sposób, ale jednak skutecznie – będzie prowadzić do głębokiego podziału wewnątrz UE-27. Trudno powiedzieć, jak szybko będzie przebiegało pogłębianie współpracy w ramach strefy euro. Być może wspomniana we wprowadzeniu inercja w działaniach Unii będzie znacząco spowalniała ten proces w najbliższych miesiącach, a może nawet latach.

#### Wzrost znaczenia współpracy militarnej

Pogłębiona współpraca dotyczyć będzie nie tylko wojska, ale także przemysłów zbrojeniowych państw członkowskich. Najprawdopodobniej właśnie współpraca w tej dziedzinie będzie ważniejsza, planowane jest bowiem przeznaczenie na nią znacznych środków finansowych. Zapewne przyczyni się do rozwoju nowych technologii lub doskonalenia już istniejących. W 2017 roku pierwszym sygnałem takiego rozwoju sytuacji była propozycja wyasygnowania z unijnego budżetu pieniędzy na współdziałanie przemysłów obronnych i utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego<sup>7</sup>.

Głównymi uczestnikami tej współpracy będą z pewnością kraje strefy euro, takie jak: Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania, które są liderami w UE w produkcji sprzętu wojskowego. Współdziałanie armii niektórych państw unijnych powinno pójść znacznie dalej niż dotychczasowe wysiłki, takie jak Eurocorps, powstały w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, czy sformowana w latach 80. bry-

7. Szerzej o nowym funduszu zob. Sophia Besch, *What future for the European Defence Fund*, 28.06.2017 (<http://www.cer.eu/insights/what-future-european-defence-fund>).

8. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/>.

9. *Brexit opens door for EU military technology fund*, „Financial Times”, 15.05.2017 (<https://www.ft.com/content/c149c4b4-3891-11e7-821a-6027b8a20f23?>).

gada francusko-niemiecka. Jest ono niezbędne dla wzmocnienia gotowości bojowej armii państw europejskich, biorąc pod uwagę, że amerykańska obecność wojskowa w Europie z pewnością pozostanie na stosunkowo niskim poziomie. Oba aspekty pogłębionej współpracy mają być możliwe dzięki zainicjowanej podczas szczytu UE 22 czerwca 2017 roku – przewidzianej w unijnym prawie – stałej współpracy strukturalnej (PESCO) w dziedzinie obronności, za powstaniem której opowiedziała się zdecydowana większość państw członkowskich<sup>8</sup>.

#### Brexit katalizatorem zmian

Decyzja Brytyjczyków o wyjściu z UE była w niewielkim stopniu katalizatorem obu tych procesów, tzn. rewitalizacji współpracy wojskowej oraz pogłębiania strefy euro, procesów, które były utrudnione ze względu na sprzeciw czy przynajmniej niechęć ze strony Londynu. Zwłaszcza europejskie współdziałanie w dziedzinie wojskowej było bardzo utrudniane przez Wielką Brytanię, która obawiała się, że pogłębiona współpraca wojskowa w ramach UE oznaczać będzie osłabienie więzi transatlantycznych, a tym samym NATO<sup>9</sup>. W przypadku euro Wielka Brytania, należąc do głównych rozgrywających w Unii, mogła co najmniej spowalniać przyjmowanie decyzji, które skutkowałyby wzrostem dystansu między strefą euro a pozostałymi. Dla krajów pozostających poza strefą euro członkostwo Wielkiej Brytanii w Unii było do jakiegoś stopnia gwarancją, że UE nie będzie miała dwóch „emanacji” – Unii *de iure* i Unii *de facto* (strefa euro).

#### Imigracja jako wspólne wyzwanie

Europa pozostanie w dającej się przewidzieć przyszłości kontynentem imigracji. Ten proces w porównaniu z dzisiejszą sytuacją może nawet narastać nie tylko przez wybuch nowych konfliktów zbrojnych, powodujących fale uchodźców, ale także przez zmiany klimatyczne, skutkujące gwałtownymi migracjami z Afryki i Azji.

W takiej sytuacji będzie konieczne solidarne działanie w ramach UE, polegające na sprawiedliwszym niż dotychczas podziale przybywających uchodź-

ców oraz na kierowaniu dużej pomocy finansowej do krajów ich przyjmujących. Ze względu na demografię imigracja, m.in. z krajów muzułmańskich, będzie niezbędna dla wszystkich krajów członkowskich UE, w tym także tych, które sprzeciwiają się przyjmowaniu uchodźców (np. Polska) czy w ogóle migrantów (np. Węgry)<sup>10</sup>. Działania w ramach Unii nie będą dotyczyć zastopowania imigracji, w tym napływu uchodźców do UE, lecz uzyskania jak największej kontroli nad tym zjawiskiem i doprowadzenia do solidarnych działań wszystkich państw członkowskich<sup>11</sup>.

### Unia wspólnotą wartości

Kwestia wspólnych wartości w ramach UE nabiera fundamentalnego znaczenia, o czym wyraźnie mówił Jean-Claude Juncker w swoim szóstym przemówieniu o stanie Unii<sup>12</sup>. Są tego co najmniej dwie przyczyny, mające bezpośrednie przełożenie na relacje Polska–UE. Po pierwsze, problemy dotyczące państwa prawa i niezależności sądownictwa w jednym z krajów członkowskich utrudniają, a właściwie uniemożliwiają dobre działanie różnych polityk unijnych, w tym wspólnego rynku. Po drugie, z powodu wzrostu populizmu w wielu krajach członkowskich, będącego zagrożeniem dla liberalnej demokracji, co jest już fak-

10. Dla demografów sprawa jest oczywista od lat, zob. przykładowo publikację Eurostatu z 2011 roku, Giampaolo Lanzieri, *Fewer, older and multicultural? Projections of the EU populations by foreign/national background* (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-working-papers/-/KS-RA-11-019?inheritRedirect=true&redirect=%2Ffeurostat%2Fweb%2Fpopulation-demography-migration-projections%2Fpublications>).

11. Zob. raport *Sharing responsibility for refugees and expanding legal immigration*, opublikowany w 2017 roku w ramach Mercator Dialogue on Asylum and Migration (<https://www.ceps.eu/publications/sharing-responsibility-refugees-and-expanding-legal-migration>).

12. „(...) Europa jest czymś więcej niż tylko jednolitym rynkiem. Znaczący więcej niż pieniądze, więcej niż waluta, więcej niż euro. Zawsze chodziło w niej o wartości (...) Praworządność w Unii Europejskiej nie jest opcją do wyboru. Jest koniecznością. Unia nie jest państwem, lecz musi być wspólnotą prawa” ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPE-ECH-17-3165\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPE-ECH-17-3165_pl.htm)).

13. W kwietniu 2017 roku sięgało aż 88 proc. Zob. *Jakiej Unii chcą Polacy?* CBOS 50/2017, kwiecień 2017, s. 2.

14. Dokładnie połowa Polaków jest za tym, aby nasz kraj przynależał do grupy państw najbliższej ze sobą współpracujących, za Polską luźno współpracującą z innymi krajami UE opowiada się 35 proc., zaledwie 4 proc. uważa, że Polska powinna wyjść z Unii, a 12 proc. nie ma zdania (tamże, s. 9), z kolei 48 proc. uważa, że Europa powinna się jeszcze bardziej zjednoczyć, a tylko 24 proc. jest zdania, że zjednoczenie Europy już zaszło za daleko, 20 proc. ma opinie ambiwalentną, a 8 proc. nie potrafi zająć stanowiska (tamże, s. 3).

tem w przypadku Węgier i Polski, które otwarcie ją kwestionują. Stąd działania KE i innych instytucji unijnych, w tym Rady i Parlamentu Europejskiego, wobec Polski, związane z zarzutem łamania zasad praworządności przez polskie władze. W styczniu 2016 roku KE rozpoczęła, po raz pierwszy w historii UE, procedurę dotyczącą ram praworządności, która doprowadziła w grudniu 2017 roku do uruchomienia artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej.

### Wybory w Polsce

Kluczowe znaczenie dla przyszłych stosunków Polski z Unią ma to, kto będzie rządził po następnych wyborach parlamentarnych w 2019 roku i prezydenckich w 2020 roku. Wyniki jednych i drugich wyborów pozostają sprawą otwartą, choć obecne sondaże wskazują na przedłużenie rządów PiS i reelekcję prezydenta Andrzeja Dudy. W przypadku zwycięstwa PiS w wyborach parlamentarnych wiele zależy od jego skali. Możliwe są trzy warianty: rząd koalicyjny prawdopodobnie z Kukiz'15, dalsze samodzielne rządy lub samodzielne rządy z większością konstytucyjną, co wydaje się najmniej prawdopodobne. W scenariuszu zakładającym zwycięstwo obecnej opozycji jest właściwie rzeczą pewną, że rząd będzie koalicyjny. Otwartym pytaniem jest tylko to, jak szeroka będzie ta koalicja. Prawdopodobnie musiałaby obejmować zarówno dzisiejszą opozycję parlamentarną (PO, Nowoczesna, PSL), jak i lewicę pozostającą obecnie poza parlamentem, a i tak miałyby zapewne minimalną większość w Sejmie.

### Nastroje społeczne związane z UE

Bardzo wysokie poparcie społeczne dla członkostwa Polski w UE, stale przekraczające 80 proc., jest rzeczą myłą<sup>13</sup>. Także znaczne poparcie dla dalszej pogłębionej integracji europejskiej i uczestnictwa w niej Polski nie odzwierciedla w sposób właściwy stosunku Polaków do zmieniającej się Unii<sup>14</sup>. Kluczową sprawą jest to, że w dwóch fundamentalnych kwestiach dla przyszłości UE – strefy euro oraz uchodźców – Polacy mają bardzo negatywne opinie. Prawie trzy czwarte (72 proc.) jest przeciwnych przyjęciu przez Polskę wspólnej



waluty, za – tylko nieco ponad jedna piąta (22 proc.)<sup>15</sup>. Podobne są rezultaty badań opinii publicznej w sprawie przyjmowania uchodźców z krajów muzułmańskich: 70 proc. Polaków jest temu przeciwnych, a 25 proc. – za<sup>16</sup>.

#### Atak na liberalną demokrację

Z perspektywy minionych dwóch lat widoczne są konsekwentne działania rządu i prezydenta na rzecz poważnego osłabienia liberalnej demokracji w Polsce, polegające na podporządkowaniu mediów publicznych, likwidacji służby cywilnej, uzależnienie od siebie Trybunału Konstytucyjnego, aż do prób podporządkowania całego wymiaru sprawiedliwości<sup>17</sup>. Wiele wskazuje na to, że władze nadal będą dążyć do destrukcji liberalnej demokracji, czego dowodem jest podpisanie przez prezydenta Andrzeja Dudę w grudniu 2017 roku ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa, sprzecznych z Konstytucją RP i zasadami praworządności. Atakowi na liberalną demokrację towarzyszy dystansowanie się rządzących od Zachodu. Przeciwstawiana jest jemu Polska, szerzej Europa Środkowa, jako region posiadający własną tożsamość praw-

dziwie europejską, opartą na chrześcijaństwie, odmienną od zachodniej<sup>18</sup>.

#### Skala sprzeciwu społeczeństwa

Jednak wielu Polaków identyfikuje się ze światem zachodnim – 45 proc. uważa, że Polska powinna być częścią Zachodu, co z pewnością będzie osłabiać efekty antyzachodniej propagandy prowadzonej przez rząd<sup>19</sup>. Znaczące były protesty latem 2017 roku w wielu miastach przeciwko zmianom w systemie sądowniczym, ale popierała je niecała połowa Polaków (42 proc.)<sup>20</sup>. Jednak zdecydowana większość (69 proc.) poparła weta prezydenta Andrzeja Dudy dotyczące dwóch ustaw o sądach, przegłosowanych przez PiS<sup>21</sup>. Ich odrzucenia, wraz z trzecią ustawą podpisaną przez prezydenta, domagała się opozycja, uznając je za niekonstytucyjne. Z kolei 60 proc. Polaków uważa, że PiS chce podporządkować sobie sądownictwo i przejąć całą władzę w Polsce<sup>22</sup>. Wcześniejszy o prawie rok „czarny marsz” (3 października 2016 roku) przeciwko planom zaostrzenia i tak już restrykcyjnej ustawy antyaborcyjnej poparło 52 proc. Polaków<sup>23</sup>. Można domniemywać, że w najbliższych latach poparcie dla protestów będzie nadal na podobnym poziomie, a być może nawet wzrośnie, jeśli władze będą rządzić w coraz bardziej autorytarny sposób.

15. Tamże, s. 11.

16. Zob. *Oczekiwania pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE*, CBOS 65/2017, maj 2017, s. 2. Szerzej o stosunku Polaków do UE zob. Adam Balcer, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki, Eugeniusz Smolar, *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja Batorego, grudzień 2016 ([http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/otwarta\\_europa/publikacje\\_1/przyjazna\\_granica\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/otwarta_europa/publikacje_1/przyjazna_granica_1)).

17. Zob. Adam Balcer, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki, Eugeniusz Smolar, *W zwiarcu. Polityka europejska rządu PiS*, Fundacja Batorego, wrzesień 2017, s. 13–14 ([http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/otwarta\\_europa/publikacje\\_1/przyjazna\\_granica\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/otwarta_europa/publikacje_1/przyjazna_granica_1)).

18. Zob. Adam Balcer, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki, Eugeniusz Smolar, *Jaka zmiana? Założenia i perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, Fundacja Batorego, maj 2016, s. 5–8 ([http://www.batory.org.pl/programy\\_operacyjne/otwarta\\_europa/publikacje\\_1/przyjazna\\_granica\\_1](http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/otwarta_europa/publikacje_1/przyjazna_granica_1)).

19. Należy zauważyć, że 35 proc. jest za tym, aby Polska była pomiędzy Zachodem i Wschodem, a 3 proc. jest zdania, że Polska powinna być częścią Wschodu. Zob. Globsec Trends 2017, *Mixed Messages and Signs of Hope from Central & Eastern Europe* ([https://pl.scribd.com/document/349306275/Globsec-Trends-2017-Final-Preview3#fullscreen&from\\_embed](https://pl.scribd.com/document/349306275/Globsec-Trends-2017-Final-Preview3#fullscreen&from_embed)).

20. Nie popierało ich jednak aż 50 proc., *Kto nie lubi „dobrej zmiany”?*, CBOS 115/2017, s. 1.

21. Przeciwko wetom było tylko 12 proc. Zob. *Krajobraz po wetach*, CBOS 112/2017, wrzesień 2017, s. 2.

22. Tamże, s. 8.

23. *Kto nie lubi „dobrej zmiany”?*, CBOS 115/2017, s. 2.

### 3. Cztery scenariusze

Kluczową sprawą w nakreśleniu scenariuszy przyszłych relacji Polski z UE jest to, kto będzie rządził w Polsce. Dlatego dwa pierwsze scenariusze dotyczą sytuacji, w której u władzy pozostaje PiS, zarówno przed, jak i po wyborach parlamentarnych w 2019 roku. Natomiast dwa kolejne zakładają przejście rządów przez obecną opozycję po wyborach w 2019 lub później. Chociaż scenariusze są uporządkowane ze względu na kwestie polskie, to jednak nie zabraknie w nich drugiej strony – UE, przedstawienia możliwych działań instytucji unijnych wobec Polski, nakreślonych na szerszym tle prawdopodobnych zmian samej Unii. Kolejność przedstawiania scenariuszy nie jest przypadkowa, wynika z możliwego porządku ich zaistnienia w ciągu najbliższych prawie sześciu lat.



## Scenariusz pierwszy – czołowe zderzenie

Pierwszy ze scenariuszy zakłada kontynuację przez polski rząd dotychczasowej polityki, która doprowadziła do czołowego zderzenia z UE, o czym świadczą uruchomienie przez KE w grudniu 2017 roku procedury przewidzianej w artykule 7 Traktatu o Unii Europejskiej, co jest wydarzeniem bez precedensu. Rząd polski w ciągu dwóch lat nie wycofał się z żadnej z zarzucanych mu spraw dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Dodatkowo wszedł w spór z Komisją w sprawie wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej, ignorując postanowienie o konieczności jej wstrzymania, wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu w lipcu 2017 roku<sup>24</sup>. Taka postawa obecnej ekipy rządzącej wynika przede wszystkim z determinacji prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego we wprowadzaniu rewolucyjnych zmian, których rezultatem będzie stworzenie nowego systemu politycznego w Polsce, będącego zaprzeczeniem liberalnej demokracji, bez względu na konsekwencje, jakie to może wywołać<sup>25</sup>.

W najbliższych miesiącach spodziewać się można dalszej eskalacji napięcia na linii Polska–KE,

24. Rząd argumentuje, że wycinka jest legalna, ponieważ prowadzona jest w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

25. Lider PiS powiedział 10 września 2017 roku, że „pewnego dnia będziemy mogli powiedzieć, że mamy IV Rzeczpospolitą, że Polska została naprawiona (...), że mamy taką Polskę, której chcemy: Polskę sprawiedliwą, Polskę suwerenną, Polskę niepodległą, wolną i silną (...). I bądźcie pewni, że będziemy mieli taką Polskę, że nikt nam nie narzuci woli z zewnątrz, że nawet jeżeli w pewnych sprawach pozostaniemy w Europie sami, to pozostaniemy i będziemy tą wyspą wolności, tolerancji (...)” (<http://www.rp.pl/Katastrofa-smolenska/170919928-Miesiecznica-smolenska-Jaroslaw-Kaczynski-Bedziemy-wyspa-wolnosci-i-tolerancji.html>).

26. Jednomyślność w głosowaniu Rady Europejskiej jest potrzebna właśnie na tym etapie, zob. Barbara Grabowska-Moroz, Małgorzata Szuleka, *Unijna procedura kontroli praworządności – placebo czy placebo?*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa kwiecień 2016, s. 8, ([http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC\\_unijna\\_procedura\\_kontroli\\_praworzadnosci.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/05/HFPC_unijna_procedura_kontroli_praworzadnosci.pdf)).

27. <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>.

28. Cała procedura kontroli praworządności, o której jest tutaj mowa, zakłada trzy głosowania. Pierwsze dotyczy stwierdzenia „istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których jest mowa w artykule 2”, to głosowanie ma miejsce w Radzie UE i wymaga większości kwalifikowanej. Drugie głosowanie, podczas którego konieczna jest jednomyślność, odbywa się w Radzie Europejskiej i dotyczy stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Dopiero w trzecim głosowaniu, mającym miejsce w Radzie UE, zapada decyzja o zastosowaniu sankcji wobec tegoż kraju członkowskiego. Do ich wprowadzenia potrzebna jest większość kwalifikowana. W rozważaniach dotyczących możliwości zachowania Węgier mowa jest tylko o drugim i trzecim głosowaniu.

zwłaszcza w sprawie nowego ustawodawstwa dotyczącego wymiaru sprawiedliwości.

Wśród rządzących Polską będzie zapewne dominować przekonanie, że instytucje unijne są bezsilne i będą musiały zaakceptować działania polskich władz, i tym samym dojdzie do ugody między Polską i Unią na warunkach postawionych przez Warszawę. Dodatkowo dobra sytuacja gospodarcza Polski, która prawdopodobnie nie ulegnie pogorszeniu przynajmniej do wyborów parlamentarnych w 2019 roku, może dodatkowo zachęcać do utrzymywania ostrego kursu wobec instytucji europejskich. Polskie władze liczą także na weto ze strony Węgier, które uniemożliwiłoby nałożenia politycznie najdotkliwszej z kar – pozbawienia Polski prawa głosu w Radzie.

Może to być błędna kalkulacja. Ze strony instytucji unijnych, zwłaszcza PE oraz KE, a także Rady, można się jednak spodziewać twardego stanowiska wynikającego z dwóch kwestii dotyczących UE jako wspólnoty wartości przedstawionych w poprzednim rozdziale; nawet jeśli KE i państwa członkowskie będą zakładać zawetowanie przez Węgry wniosku o to, że Polska poważnie i stale narusza wartości zapisane w art. 2 Traktatu<sup>26</sup>. W razie węgierskiego weta, które jest niemal pewne, może powrócić pomysł powiązania unijnej pomocy z przestrzeganiem zasad praworządności, co już było kilkakrotnie sygnalizowane.

Nie należy jednak wykluczać możliwości cichego poparcia ze strony Budapesztu dla KE i większości państw członkowskich w ich sporze z Polską. Węgry podczas kluczowego głosowania w Radzie, gdy potrzebna jest jednomyślność, nie muszą poprzeć wniosku, lecz wystarczy, że wstrzymają się od głosu, ponieważ według zasad unijnych: „Wstrzymanie się od głosu nie uniemożliwia podjęcia decyzji jednomyślnie”<sup>27</sup>. A następnie podczas głosowania w sprawie wprowadzenia sankcji wobec Polski zagłosują przeciwko, tyle że ten wniosek nie musi być przyjęty jednogłośnie, wystarczy większość kwalifikowana<sup>28</sup>.

Sprawa Polski jest bezprecedensowa. Nie można więc odnieść jej do dotychczasowych doświadczeń, ale wydaje się rzeczą wielce prawdopodobną

przyspieszenie procesu oceny Polski w razie dalszego łamania zasad praworządności. Do wspomnianych wyżej głosowań dojdzie zapewne już w 2018 roku. Odsunięcie Polski na margines UE, spowodowane samoizolacją Warszawy, będzie bardzo groźne dla PiS. Znaczna część, być może nawet większość, społeczeństwa może uznać to za awanturnictwo ze strony partii rządzącej, groźne dla przyszłości Polski. Nadal jednak nie mała część wspierałaby PiS. Doprowadziłoby to do jeszcze ostrzejszej polaryzacji społeczeństwa, choć przecież już teraz jest ono tak głęboko podzielone, jak nigdy po 1989 roku. Nie można wtedy wykluczyć dążenia przez PiS do Polexitu, spirala wypadków stanie się bowiem trudna do zatrzymania<sup>29</sup>. W obliczu konieczności „zachowania twarzy”, zwłaszcza wobec własnych wyborców, konieczna będzie ostra retoryka antyunijna i zarazem antyzachodnia. W sytuacji głębokiego kryzysu nie można wykluczyć próby dojścia do władzy skrajnych środowisk nacjonalistycznych przy niemałym poparciu społecznym, budowanym przede wszystkim na otwartej wrogości wobec Zachodu<sup>30</sup>.

#### Scenariusz drugi – szukanie *modus vivendi*

Z pewnością UE będzie gotowa do szukania porozumienia, co wynika m.in. z niechęci do sięgania po skrajne środki, takie jak sankcje. Jednak ze strony Polski konieczna byłaby wola zmiany dotychczasowej polityki, a to oznaczałoby potrzebę przynajmniej częściowego wycofania się z ataków na liberalną demokrację. Na to z kolei nie będzie chciał się zgodzić Jarosław Kaczyń-

29. Obecnie politycy PiS jednoznacznie odrzucają możliwość wyjścia Polski z UE. Zob. przykładowo wypowiedź premier Beaty Szydło (<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/557721,beata-szydlo-polexit-brukselu-unia-europejska.html>).

30. Już dzisiaj to środowisko odgrywa niemałą rolę zwłaszcza w ruchu Kukiz'15, a jego znaczenie może wzrastać w najbliższych latach. Niewykluczone, że część polityków PiS może być również zainteresowanych takim rozwojem sytuacji.

31. Rząd PiS był już krytykowany przez rzecznikzkę Departamentu Stanu Heather Nauert: „(...) jesteście zaniepokojeni ciągłym dążeniem polskiego rządu do stanowienia prawa, które zdaje się ograniczać niezależność sądownictwa i potencjalnie osłabiać rządy prawa w Polsce. Silna i zdrowa demokracja w Polsce jest nieodzowną częścią stosunków polsko-amerykańskich. Nieustannie podkreślamy rolę rządów prawa w Polsce i cały czas ściśle monitorujemy sytuację w tym kraju”, fragment jej oświadczenia z 21.07.2017 (<https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea/2/cale-oswiadczenie-rzeczniczki-departamentu-stanu-usa-w-sprawie-polski,758750.html>).

ski, a wraz z nim jego otoczenie, ponieważ jest to ich sens trwania u władzy. Dlatego ten wariant jest mniej prawdopodobny niż czołowe zderzenie w perspektywie krótkoterminowej, ale nie można go wykluczyć w dłuższym czasie. Zwłaszcza przy założeniu prowadzenia przez UE twardej polityki wobec Polski, opisanej w pierwszym scenariuszu, połączonej z silnym oporem liberalnej części społeczeństwa, sprzeciwem części hierarchii Kościoła Katolickiego (nawet konserwatywnych biskupów, ale niezgadujących się na niszczenie porządku konstytucyjnego oraz wzrost nacjonalizmu i ksenofobii), trudnościami ekonomicznymi, przekładającymi się na kłopoty budżetowe, oraz *last but not least* presji ze strony USA, nawet pod rządami Donalda Trumpa<sup>31</sup>. Ważnym argumentem za szukaniem porozumienia z UE będzie z pewnością chęć (konieczność) korzystania ze środków unijnych. Znalezienie jakiegoś *modus vivendi* z Unią nie zapobiegnie dalszej marginalizacji Polski w UE, ale Warszawa uniknie ostracyzmu.

Powyższy scenariusz trzeba koniecznie odróżnić od innej możliwości – pozornego dążenia do porozumienia ze strony polskich władz. Obecnie rząd, przede wszystkim na użytek wewnętrzny, ale też na forum unijnym, stara się argumentować, że zmiany wprowadzane w wymiarze sprawiedliwości są zgodne z europejskimi standardami oraz że ich elementy istnieją w innych krajach członkowskich, a działania instytucji europejskich, zwłaszcza KE wobec Polski, są nieuzasadnione. W przyszłości można się spodziewać propozycji pozornych ustępstw w sferze dotyczącej wymiaru sprawiedliwości, które jednak nadal będą niezgodne z polską konstytucją i zasadami praworządności. Takie działania polskich władz należy uznać właściwie za część pierwszego scenariusza – czołowego zderzenia. Będą one zapewne odrzucane przez instytucje europejskie, ale przynajmniej w jakimś stopniu pozwolą Warszawie prowadzić grę na zwłokę. Niewykluczone jest jednak przyzwolenie ze strony UE na takie działania Polski, wynikające z inercji instytucji unijnych, które nie będą w stanie podejmować decyzji.

W przypadku obu scenariuszy dotyczących dalszych rządów PiS należy założyć, że Polska nie zgodzi się na przyjęcie uchodźców z krajów

muzułmańskich, co dodatkowo będzie zaogniać relacje z instytucjami europejskimi. Rzecz jasna, nie będzie też mowy o jakimkolwiek działaniu mającym na celu przystąpienie do strefy euro. Natomiast uczestnictwo w PESCO będzie wykorzystywane do hamowania lub nawet podważania jej działań jako niebezpiecznych dla NATO. Zmiany na stanowisku premiera (grudzień 2017) i ministra spraw zagranicznych (styczeń 2018) zapewne nie doprowadzą do zwrotu w polityce europejskiej PiS, zależnej przede wszystkim od polityki wewnętrznej związanej z wprowadzeniem nieliberalnego systemu politycznego m.in. poprzez uchwalanie ustaw sprzecznych z zasadami praworządności. Premier Mateusz Morawiecki i minister spraw zagranicznych Jacek Czaputowicz, kontynuując dotychczasową politykę, będą jednakże zabiegać o lepszy niż za ich poprzedników kontakt z instytucjami UE, zwłaszcza z KE. Ich obecność może także oznaczać wzrost prawdopodobieństwa zaistnienia drugiego scenariusza.

#### Scenariusz trzeci – próba powrotu do sytuacji sprzed rządów PiS

To pierwszy z dwóch scenariuszy zakładających przejście władzy przez obecną opozycję. W tym wypadku – w wyniku zwycięstwa w wyborach parlamentarnych w 2019 roku. Oznacza on zasadniczą, wręcz fundamentalną, poprawę relacji z instytucjami unijnymi i głównymi państwami członkowskimi, zwłaszcza Niemcami i Francją. Ważnym elementem tego scenariusza byłoby realne uczestnictwo Polski we współpracy wojskowej, ale z zastrzeżeniami, że NATO musi pozostać najważniejsze w sferze twardego bezpieczeństwa, a współpraca unijna w tej dziedzinie nie może odbywać się jego kosztem, lecz musi być wartością dodaną dla relacji transatlantyckich. Wspólne działanie państw unijnych w dziedzinie wojskowości ma wzmacniać potencjał obronny terytorium państw unijnych, a nie być nakierowane wyłącznie (przede wszystkim) na misje poza obszarem UE, np. w Afryce. Takie stanowisko Polski może spo-

tykać się z negatywnym przyjęciem w niektórych krajach członkowskich UE położonych z dala od Rosji, jak choćby we Francji. Udział we współpracy wojskowej będzie trudny z jeszcze jednego powodu – konieczności przestawienia polskiego przemysłu zbrojeniowego z autarkii na wzmożone współdziałanie z koncernami zbrojeniowymi z innych państw członkowskich, co zapewne oznaczać będzie konieczność rezygnacji z części zbęd- nego potencjału.

Jednak w tym scenariuszu kluczowym problemem stosunków z UE będzie brak woli politycznej ze strony Polski do wzmożonych działań na rzecz wejścia do strefy euro. Rząd z pewnością spotka się z realną przeszkodą – brakiem większości konstytucyjnej w Sejmie, co najmniej w kadencji parlamentu przypadającej na lata 2019–2023, koniecznej do wprowadzenia poprawek w konstytucji, niezbędnych do przyjęcia euro przez Polskę. Mniejszość blokującą będzie mieć sam PiS bądź tym bardziej PiS razem z równie eurosceptycznym ruchem Kukiz'15. Dlatego mało prawdopodobne jest to, że rząd będzie prowadził intensywną akcję społeczną, mającą na celu zmianę bardzo negatywnego nastawienia Polaków do wspólnej waluty. Ze względu na nastroje społeczne rządzący niechętnie będą współdziałać w unijnej polityce migracyjnej i uchodźczej. Nastąpi, co prawda, zmiana retoryki w porównaniu z rządami PiS, ale mało będzie konkretnych działań, choć nie można wykluczyć przyjęcia symbolicznej liczby uchodźców z krajów muzulmańskich<sup>32</sup>. Taka postawa będzie *de facto* oznaczać pozostawanie PiS „soft” w kwestii euro i uchodźców. Próba powrotu do polityki z lat 2007–2015 musiałyby jednak skutkować znacznie gorszą pozycją Polski w UE w porównaniu z sytuacją sprzed rządów PiS, ze względu na zmiany w samej Unii, która znacząco różni się będzie od tej sprzed dekady.

#### Scenariusz czwarty – dołączanie do głównego nurtu integracji

Ten scenariusz zakłada możliwie szybkie wejście do strefy euro, realną współpracę w polityce migracyjnej i azylowej oraz głębsze niż w trzecim scenariuszu włączenie się we współpracę militarną.

32. Rządzący mogliby wykorzystać np. proponowaną przez polski Kościół Katolicki ideę korytarzy humanitarnych, licząc, że podparcie się autorytetem Kościoła zmniejszy sprzeciw społeczny i złagodzi atak ze strony PiS i Kukiz'15.

Wymagałby przełomu w myśleniu, a w konsekwencji i działaniu obecnej opozycji.

Z pewnością wzbudziłby ostry sprzeciw nie tylko PiS i Kukiz'15, ale także znacznej części społeczeństwa. Wyborcy przeciwni przyjęciu euro i uchodźcom nie znikną, zapewne będą stałą częścią politycznego krajobrazu. Zdobyć poparcia większości społeczeństwa dla wejścia do strefy euro i przyjmowania uchodźców będzie z pewnością zadaniem bardzo trudnym, lecz jednak możliwym. Wiele zależy od tego, czy dzisiejsza opozycja zacznie takie działanie dopiero po zwycięstwie (gorsze rozwiązanie), czy też wcześniej, „od teraz” (lepsze rozwiązanie).

Niemożliwe, jak to już zostało powiedziane wcześniej, będzie posiadanie przez dzisiejszą opozycję większości konstytucyjnej w następnej kadencji Sejmu (2019–2023), co ze względów formalnych (wspomniana wcześniej konieczność wprowadzenia poprawek do konstytucji) będzie unie możliwiać wejście do strefy euro. Trudną sprawą będzie odzyskanie zaufania partnerów unijnych (KE, państw członkowskich, PE). Nawet jeśli będą gorąco popierać nowe władze w Warszawie, to mogą obawiać się, że nastąpi „recydywa” antyeuropejskich rządów PiS lub innego ugrupowania o takim profilu<sup>33</sup>.

Prawdopodobieństwo, że zmaterializuje się czwarty scenariusz, wzrasta w sytuacji zaistnienia wspomnianego w pierwszym scenariuszu ostrego kryzysu, będącego następstwem rządów PiS. Taki kryzys mógłby więc przynieść diametralnie odmienne rezultaty – z jednej strony autorytarne rządy skrajnie antyeuropejskie, wzmiankowane w pierwszym scenariuszu, z drugiej – gwałtowne przyspieszenie procesu dołączania Polski do głównego nurtu integracji europejskiej. Nawet przy poparciu partnerów europejskich i dużej dozie zaufania z ich strony proces wejścia do strefy euro musi z pewnością potrwać kilka lat. Co oznacza, że członkostwa Polski w strefie należy się spodziewać nie wcześniej niż

w 2025 roku (wersja bardzo optymistyczna), czyli 16 lat po Słowacji i 10 lat po Litwie.

Dodatkowym problemem w działaniach proeuropejskich nowych władz, przedstawionych zarówno w trzecim, jak i (zwłaszcza) w czwartym scenariuszu, byłaby ewentualna reelekcja Andrzeja Dudy lub innego kandydata PiS w wyborach prezydenckich w 2020 roku. Prezydent z tego obozu politycznego mógłby łatwo blokować inicjatywy prointegracyjne, regularnie stosując weto.

#### 4. Uwagi końcowe

Z przedstawionych czterech scenariuszy w perspektywie najbliższych sześciu lat najbardziej prawdopodobny jest pierwszy – **czołowego zderzenia z Unią** z konsekwencjami trudnymi do przewidzenia, ponieważ nie ma on precedensu w dotychczasowej historii Wspólnoty Europejskiej. Mniej prawdopodobny jest scenariusz drugi – **szukanie *modus vivendi***. Jeszcze mniej – scenariusz trzeci – **próba powrotu do sytuacji sprzed rządów PiS**. Wszystkie te scenariusze oznaczają długotrwałe pozostawanie na peryferiach integracji europejskiej. Choć trzeci doprowadziłby do fundamentalnej poprawy relacji z UE.

Tylko czwarty scenariusz (bardziej prawdopodobny niż trzeci, ale o wiele mniej prawdopodobny niż pierwszy, a nawet drugi) zakłada możliwość **znalezienia się w głównym nurcie integracji**. Do jego ziszczenia nie wystarczyłoby zapewne splot takich czynników, jak przegrana PiS w wyborach parlamentarnych w 2019 roku oraz porażka Andrzeja Dudy (lub innego kandydata PiS) w wyborach prezydenckich w roku 2020, albowiem i tak to środowisko polityczne (tym bardziej wraz z Kukiz'15) miałoby wspomnianą już mniejszość blokującą w Sejmie. Paradoksalnie największą szansą na dołączenie do Unii *de facto*, zbudowanej wokół euro, nie byłoby więc zwycięstwo obecnej opozycji w wyborach w 2019 roku, lecz dalsze rządy PiS, które zakończyłyby się głębokim kryzysem w pierwszych latach następnej dekady, wspomnianym w pierwszym scenariuszu. Potrzebny jest bowiem głęboki wstrząs, który zasadniczo zmieniłby stosunek społeczeństwa do ewolu-

33. Zwróciła na to uwagę komisarz Elżbieta Bieńkowska: „Już nigdy nie będziemy mieli takiej pozycji negocjacyjnej jak wówczas, gdy wchodziliśmy do UE. Zawsze będziemy traktowani z podejrzliwością, bo podważamy wartości unijne, a to jest w tej chwili bardziej niebezpieczne dla Unii Europejskiej niż Brexit” (<http://efni.pl/elzbieta-bienkowska-o-bezpiecznej-przyszlosci-polski-ue/>).

ującej Unii. Nie oznacza to jednak, że partie polityczne chcące głębokiej integracji Polski w Unii powinny czekać. Konieczna jest już dzisiaj znacząca, wręcz fundamentalna zmiana w sposobie myślenia o kwestiach europejskich. Pozbycie się strachu przed nastrojami społecznymi, nieprzychylnymi zarówno sprawie członkostwa w strefie euro, jak i przyjmowania uchodźców, czy szerzej imigrantów, zwłaszcza z krajów muzułmańskich.

Przedstawione cztery scenariusze nie wyczerpują, rzecz jasna, wszystkich możliwych wariantów rozwoju stosunków między Polską i UE. Nie można wykluczyć zaistnienia innych, które obecnie są wręcz nieprawdopodobne, np. uzyskanie większości konstytucyjnej przez obecną opozycję w wyborach w 2019 roku, lub takich, jakie trudno nawet przewidzieć<sup>34</sup>.

Trzeba też pamiętać, że są jeszcze co najmniej dwa dodatkowe czynniki pogłębiające peryferyjność Polski w UE. Pierwszym z nich jest niechętny udział w rewolucji energetycznej, której jedną z podstawowych przyczyn jest polityka klimatyczna, mająca przeciwdziałać globalnemu ociepleniu. Polska zapewne stale będzie w ariergardzie tego procesu, niezależnie od politycznej proweniencji rządu. Drugim czynnikiem jest daleko idący konserwatyzm większości elity politycznej i społeczeństwa polskiego w kwestiach kulturowych, takich jak sprawa aborcji czy stosunek do środowisk LGBT, który oznacza dalsze istnienie dystansu kulturowego między większością państw UE z jednej strony a Polską z drugiej.

Patrząc poprzez pryzmat zarysowanych na początku tekstu trzech paradygmatów relacji Polski z UE w ostatnim ćwierćwieczu, wiele wskazuje na to, że długo możemy mieć do czynienia z obecnie obowiązującą **regresją integracji**, ponieważ dwa pierwsze scenariusze zakładające dalsze rządy PiS po 2019 roku wpisują się właśnie w ten paradygmat. Ewentualna zmiana władzy w 2019 roku najprawdopodobniej nie przyniesie wiele więcej niż przejście do integracyjnej stagnacji. Patrząc

z obecnej perspektywy, bardzo małe jest prawdopodobieństwo ponownego zaistnienia **prointegracyjnej determinacji**, obowiązującej w okresie starań o członkostwo w UE. Lata nieobecności w głównym nurcie będą zapewne oznaczać wzrost dystansu między Polską a Unią *de facto* (strefą euro), który będzie coraz trudniej odrobić w sytuacji zasadniczej proeuropejskiej zmiany politycznej. Wiele zależeć będzie od tempa przemian w strefie euro, na które Polska nie będzie miała żadnego wpływu.

34. Obie te kategorie określane są jako tzw. czarne łabędzie (*black swans*). Zob. Nassim Nicholas Taleb, *Czarny łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, przeł. Olga Siara, Kurhaus, Warszawa 2014.







## O autorze

**Grzegorz Gromadzki** jest niezależnym ekspertem zajmującym się europejską integracją Polski oraz polską polityką wschodnią. Pracował m.in. jako ekspert w Ośrodku Studiów Wschodnich im. Marka Karpia (OSW) oraz w Fundacji im. Stefana Batorego.

Recenzja merytoryczna

**dr Michał Natorski**, Uniwersytet w Maastricht

Korekta

**Maciej Kropiwnicki, Jolanta Lewińska**

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Przedstawicielstwo w Polsce  
Podwale 11, 00-252 Warszawa

Odpowiedzialny

Knut Dethlefsen, dyrektor biura FES w Warszawie

tel. +48 22 831 78 61

<http://www.feswar.org.pl>

Zamówienia

[biuro@feswar.org.pl](mailto:biuro@feswar.org.pl)

Komercyjne użycie materiałów wydanych przez Fundację im. Friedricha Eberta (FES) jest zabronione bez pisemnej zgody Fundacji.