

UNIA EUROPEJSKA – NA POŁUDNIU BEZ ZMIAN, NA ZACHODZIE WPROST PRZECIWNIE

W perspektywie Unii Europejskiej rok 2012 w kilku punktach dość wyraźnie różnił się od poprzednich przynajmniej trzech lat, wyjątkowo mocno naznaczonych przez kryzys finansowy, który jak pożar rozprzestrzenił się po Europie. W ubiegłym roku po raz pierwszy przywódcy europejscy nie musieli gasić coraz to nowych ognisk i skupiać energii wyłącznie na zapobieganiu katastrofie. Spotkania Rady Europejskiej nie były już postrzegane jako przedsięwzięcia „ratunkowe” w skali krótkoterminowej. Nie znaczy to, że kryzys usunął się z agendy, ale zaistniały możliwości, po pierwsze, zajęcia się szerzej zarządzaniem gospodarczym Europą, po drugie, konsumpcji wypracowanych na przełomie 2011 i 2012 r. rozwiązań o charakterze prawnomiędzynarodowym. Nadal poważna sytuacja gospodarcza była wyzwaniem, ale można było skupić się na niej bez metaforycznego „noża na gardle”.

Ten sam rok przyniósł też istotne zmiany polityczne w dwóch z czterech największych państw UE – Francuzi wybrali nowego prezydenta, premier Wielkiej Brytanii David Cameron zaś zradykalizował eurosceptyczną linię swego rządu, posuwając się do kwestionowania sensu dalszej obecności Zjednoczonego Królestwa w UE. Wraz z przewidzianymi na luty wyborami parlamentarnymi we Włoszech zapowiada to nową konstelację wśród członków Rady Europejskiej.

Jednocześnie społeczeństwa europejskie musiały funkcjonować w świecie oszczędności budżetowych, które wiele grup uważało za zbyt radykalne, ale ze względu na wskaźniki makroekonomiczne można było je uznać za jeszcze zbyt ograniczone – zadłużenie większości państw strefy euro w relacji do PKB wciąż rosło, zamiast spadać. Za sprawą konieczności wynegocjowania nowych ram finansowych imperatyw oszczędzania dotarł także do budżetu UE, a relacjonowanie sporów przez media utrwaliło w społeczeństwach przekonanie, że cięcia to nie niezbędny element kuracji uginającej się pod ciężarem długu gospodarki, ale kolejny wymóg (czy może nawet wymysł) mitycznej Brukseli. O ile zatem dług został wygenerowany przez decyzje rządów narodowych, o tyle walkę z nim łatwo było przedstawić jako żądania kogoś z zewnątrz. Generowało to negatywną narrację – „oni”, już nie agencje ratingowe, lecz o wiele mniej konkretnie zakreślone europejskie elity, przeciwko „nam” – pozbawionym perspektyw obywatelom znikającego na horyzoncie państwa dobrobytu.

KRYZYS – ŚWIATEŁKO W TUNELU

W mijającym roku kryzys, zarówno jako określenie aktualnej sytuacji, jak i wyzwanie stojące przed politykami, był przez cały czas obecny, ale nie „przygniatał” całej konstrukcji europejskiej. Spotkaniom szefów państw i rządów nie towarzyszyło już napięcie dotyczące oczekiwanych decyzji, których brak byłby zapowiedzią katastrofy. Kolejne posiedzenia Rady Europejskiej i szczyty „eurogrupy” nie były już próbami „ratunku w ostatniej chwili”. Strefa euro przetrwała, a w jej ratowanie zainwestowano już tak wiele środków finansowych i woli politycznej, że możemy uznać ją – na dzień dzisiejszy – za uratowaną. Nie oznacza to oczywiście, że jest ona odporna na ewentualne nowe wstrząsy lub dobrze zarządzana, jednak jej przetrwanie wydaje się niezagrożone.

Narracja „kryzysowa” skupiła się wokół implementacji decyzji podjętych między październikiem 2011 a marcem 2012 r. Miały one postać trzech innowacji o charakterze normatywnym. Niespodziewanie główną rolę w procesie ratyfikacji odegrał niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, do którego wpłynęła skarga dotycząca zgodności nowego porozumienia z niemiecką Ustawą Zasadniczą.

Podjęcie przez Bundestag i Bundesrat 29 czerwca 2012 roku decyzji o przystąpieniu RFN do Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji i paktu fiskalnego zaskarżyło jako pierwsze stowarzyszenie „Więcej Demokracji” – zbierając pod wnioskiem łącznie 37 tys. podpisów. Kolejne skargi złożyli poszczególni deputowani opozycji, frakcja Lewicy, a także polityk Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU) Peter Gauweiler. Skargę wnieśli również emerytowani profesorowie ekonomii reprezentowani przez prof. Karla Albrechta Schachtschneidera, którzy w swoim wniosku przedmiotem skargi uczynili również tzw. sześciopak. Wynikało z niej, iż przyjęcie przez Niemcy obu umów osłabi zdolność Bundestagu do kształtowania i kontroli polityki fiskalnej RFN, w następstwie możliwości udzielania nieograniczonych gwarancji finansowych dla kredytów przekazywanych w ramach EMS państwu korzystającemu z jego funduszy, zmniejszając tym samym autonomię Bundestagu w tym zakresie oraz demokratyczną kontrolę wyborców nad budżetem RFN¹. Federalny Trybunał Konstytucyjny 12 września odrzucił wnioski o tymczasowe wstrzymanie procesu ratyfikacyjnego zarówno paktu fiskalnego, jak i decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 136 TFUE. Nie wypowiedział się przy tym o konstytucyjności zaskarżonych ustaw, ale umożliwił procedowanie w kwestii ratyfikacji bez czekania na ostateczną decyzję. Zastrzegł jednocześnie, że we wspomnianych regulacjach należy zawrzeć gwarancję, iż zobowiązania Niemiec wobec Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji nie przekroczą planowanych 190 mld euro i każde zwiększenie tej sumy będzie się mogło dokonać tylko za zgodą Bundestagu. Tym samym po raz kolejny niemiecki trybunał podkreśla znaczenie demokracji przedstawicielskiej i wzmacnia uprawnienie parlamentu wobec reprezentującej państwo członkowskie na forum UE władzy wykonawczej. Jest to nie tylko zgodne z duchem niemieckiej Ustawy Zasadniczej,

¹ K. Frymark, „Niemcy mogą ratyfikować EMS i pakt fiskalny”, *Analizy OSW* nr 29 (230), 12 września 2012 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-09-12/niemcy-moga-ratyfikowac-ems-i-pakt-fiskalny> (w tym obszerne omówienie kontekstu skargi).

lecz także wskazuje pewną drogę wzmocnienia legitymizacji Unii Europejskiej przez urealnianie czy też dostosowywanie do wymogów bardzo często spotykających się organów międzyrządowych kompetencji kontrolnych parlamentu. Po raz kolejny również trybunał z Karlsruhe staje się aktywnym graczem na płaszczyźnie europejskiej i wzorem dla rozwiązań w innych państwach członkowskich.

Sprawą o największym znaczeniu prawnym była nowelizacja art. 136 TUE, która miała umożliwić stworzenie stałego mechanizmu stabilizacyjnego; zastąpiłby tymczasowe instrumenty, zaprojektowane jeszcze w 2009 r. (zob. *Rocznik Strategiczny 2010/11*). Treść zmiany została uzgodniona podczas posiedzenia Rady Europejskiej 16 grudnia 2010 r., a układ wszedł w życie 27 września 2012 r., po ratyfikacji przez państwa stanowiące powyżej 90% kapitału początkowego organizacji. Tak się złożyło, że decydująca okazała się w tym wypadku ratyfikacja przez największego udziałowca – Niemcy, które dysponują 27,15% kapitału. Otworzyło to drogę do powołania Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego jako organizacji międzynarodowej z siedzibą w Luksemburgu². Jej dyrektorem zarządzającym został Klaus Regling, który kieruje ok. siedemdziesięciosobowym biurem. Tym samym kraje należące do strefy euro uzyskały trwały instrument, który umożliwi korzystanie z pomocy w razie popadnięcia w trudności związane przede wszystkim z nadmiernym zadłużeniem. EMS dysponuje ponad 80 mld euro kapitału wpłaconego przez udziałowców, może także emitować obligacje na sumę ponad 600 mld euro, co daje mu łącznie zasoby pożyczkowe wysokości prawie 700 mld euro. Jest to więcej niż pierwotnie planowane 500 mld, co wzmocnia wiarygodność organizacji, chociaż nawet takie zasoby są zbyt małe, aby poradzić sobie w sytuacji popadnięcia w kłopoty „typu greckiego” Włoch lub Francji, których skumulowane zadłużenie to ponad 5 bln euro. Na dzień 20 lutego 2013 r. wszystkie 17 państw strefy ratyfikowało zmiany traktatowe i tym samym EMS nie tworzy poważnego wyzwania politycznego.

Kolejnym krokiem było doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, zwanego potocznie paktem fiskalnym. Został on podpisany przez 25 państw członkowskich UE 2 marca 2012 r., od takiego aktu powstrzymały się Wielka Brytania i Czechy, przy czym mogą one uczynić to w późniejszym terminie. Spodziewany jest natomiast podpis Chorwacji, gdy tylko stanie się ona 28. członkiem UE. Sam traktat ma wzmocnić dyscyplinę budżetową skuteczniej, niż czynił to tzw. pakt stabilności i wzrostu.

Najistotniejszym elementem paktu jest tzw. złota reguła fiskalna, która nakazuje wprowadzić na poziomie krajowym do dokumentu „w miarę możliwości”³ rangi konstytucyjnej (w pierwotnym projekcie mówiono o samej konstytucji) norm zabraniających nadmiernego zadłużania się państwa. Ma się to stać dzięki wyznaczeniu maksymalnego dopuszczalnego deficytu strukturalnego finansów publicznych na poziomie 0,5% rocznie; jeśli kraj ma poziom zadłużenia wyraźnie niższy niż 60%

² Informacje o organizacji można odnaleźć na jej oficjalnej stronie internetowej: <http://www.esm.europa.eu/>.

³ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, art. 3 ust. 2, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf.

PKB, to może on przejściowo wynosić do 1,0% PKB⁴. W porozumieniu przewidziano system kar za przekraczanie tych wskaźników, nakładanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE, w wysokości do 0,1% PKB kraju naruszającego zobowiązania. Jeśli chodzi o już istniejące zadłużenia, które przekraczają poziom uznany za bezpieczny, traktat przewiduje następujące rozwiązanie: „Jeżeli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Umawiającej się Strony w stosunku do jej produktu krajowego brutto przekracza wartość odniesienia wynoszącą 60% (...) ta Umawiająca się Strona zmniejsza go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie”⁵. Oczywiście chodzi o 1/20 nadmiernej części deficytu, co np. przy zadłużeniu na poziomie 77% (poziom Niemiec z 2012 r.) daje 0,9% PKB. Co więcej, w przypadku stwierdzenia znacznych odchyień od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu automatycznie uruchomiony jest mechanizm korygujący nadzorowany przez Komisję Europejską. W celu lepszej koordynacji planów w zakresie krajowych emisji długu państwa strefy euro zobowiązały się przedstawiać Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej informacje *ex ante* na temat swoich planów emisji długu publicznego.

Proponowany przez tzw. pakt fiskalny mechanizm ma wzmocnić dyscyplinę budżetową i ustalić granice dopuszczalnego zadłużania państwa. Jest właściwie przyznaniem się do winy – państwa-członkowie unii gospodarczo-walutowej nie przestrzegały ustalonych przez siebie norm i nie spełniają jednego z kryteriów konwergencji. Odpowiednie dane przedstawia tabela 1 poniżej. Nowe porozumienie ma być bardziej „groźne” niż pakt stabilności i wzrostu z 1996 r. Nadal jednak państwa zebrane w Radzie i głosujące większością kwalifikowaną mogą zablokować podjęcie działań o charakterze sankcji. Tym samym zgoda na pośrednie ograniczenie suwerenności (zobowiązanie uchwalenia ustaw nakazanej treści, jeśli wynika to z rozwiązań ustrojowych – rangi konstytucyjnej) jest warunkowa. Warto dodać, że debata-awantura w polskim sejmie na temat ratyfikacji paktu była nieco bezprzedmiotowa – odpowiednie regulacje Polska będzie musiała wprowadzić, wchodząc do strefy euro, i dopiero wtedy będzie czas na zastanawianie się, jak przyjąć odpowiednią ustawę, w tym czy należy poszukiwać większości konstytucyjnej. Wobec istnienia wymogu zmiany konstytucji przed przyjęciem wspólnej waluty dyskusja w 2013 r. o procedurach i domniemanym łamaniu konstytucji jest jałowa.

Wspomniany pakt stabilności i wzrostu został zreformowany, aby utrudnić ewentualne decyzje polityczne odchodzące od nakładania przewidzianych nim sankcji. Mają one dotyczyć szerszego zakresu spraw: nie tylko przekroczenia przez dług 60% PKB, ale także zbyt powolnej redukcji nadmiernego zadłużenia lub zbyt szybkiego wzrostu wydatków budżetowych, a do odejścia od sankcji potrzebne będzie ich odrzucenie większością kwalifikowaną przez Radę. Uzupełnieniem tej procedury ma być narzędzie monitorowania sytuacji *Excessive Imbalances Procedure*, odgrywające rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania⁶.

⁴ Art. 3 ust. 1 traktatu.

⁵ Art. 4 ust. 2 traktatu.

⁶ M. Dunin-Wąsowicz (red.), *Integracja europejska i nowy ład gospodarczy: raport*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 29–30.

Tabela 1**Poziom zadłużenia i deficyt budżetowy państw UE – przewidywania na rok 2013**

	Dług publiczny w relacji do PKB (%)	Deficyt budżetowy	Deficyt strukturalny
Austria	75,2	2,5	1,9
Belgia	100,8	3,0	2,2
Bułgaria	17,1	1,3	0,5
Chorwacja	57,4	5,0	b.d.
Cypr	93,1	4,5	3,9
Czechy	48,0	3,1	2,2
Dania	45,9	2,7	0,3
Estonia	11,8	0,4	0,3
Finlandia	56,4	1,5	0,3
Francja	93,4	3,7	2,0
Grecja	175,6	4,6	-1,8
Hiszpania	95,8	6,7	4,7
Irlandia	122,2	7,3	6,6
Litwa	40,5	2,9	2,2
Luksemburg	22,2	0,9	-0,1
Łotwa	44,4	1,1	1,0
Malta	73,8	2,9	2,9
Niderlandy	73,8	3,6	1,6
Niemcy	80,7	0,2	-0,4
Polska	57,0	3,4	2,2
Portugalia	123,9	4,9	3,1
Rumunia	38,1	2,4	0,9
Słowacja	55,1	3,3	3,3
Słowenia	59,5	5,1	2,3
Szwecja	37,3	0,9	-0,1
Węgry	78,7	3,4	2,0
Wielka Brytania	95,4	7,4	6,0
Włochy	128,1	2,1	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Economic Forecast – Winter 2013*, European Commission, 22 lutego 2013 r.

Można powiedzieć, że w zakresie walki z kryzysem Unia Europejska przeszła z fazy gaszenia pożarów połączonej z oskarżeniami dotyczącymi przyczyn ich wybuchu do działań systemowych, które bez wątpienia uspokajają sytuację i przede wszystkim pokazują determinację przywódców do zachowania i – jeśli trzeba –

uzupełnienia unii walutowej. Niejako „przy okazji” rehabilitowany został federalizm – określenie przez wiele lat niemal „wyklęte”, a dziś będące w powszechnym użyciu w debacie i niebudzące już głośnego sprzeciwu „dla zasady”⁷. Poniższa tabela 2 zawiera porównanie instrumentów walki z kryzysem wypracowanych przez UE. Utworzenie EMS nie oznacza oczywiście końca trudności – Europa wciąż ma problem z bardzo niskim wzrostem gospodarczym i rosnącym bezrobociem, zwłaszcza wśród młodych ludzi, na co nakłada się przekonanie o niepewnej przyszłości. Ostrą diagnozę sytuacji postawił znany polski dziennikarz – pokolenie „68” nie tylko w orgii konsumpcji i zapatrzeniu we wskaźnik PKB przejadło oszczędności rodziców, lecz także zadłużyło dzieci i wnuki, które nie będą już mogły cieszyć się

Tabela 2
Porównanie instrumentów walki z kryzysem przyjętych w UE po 2009 r.

Instrument	Suma środków finansowych (mld euro)	Akt powołania	Forma organizacyjna	Czas funkcjonowania
Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej	60	Rozporządzenie Rady nr 407/2010 z 11 maja 2010 r.	<i>Nie dotyczy</i>	Do momentu stworzenia stałych mechanizmów (w praktyce do końca 2010 r.)
Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej EFSI	440	Decyzja Rady Europejskiej z 10 maja 2010 r. oraz porozumienie ramowe państw strefy euro	Spółka prawa luksemburskiego	7 czerwca 2010 r. – 31 grudnia 2012 r. (aktywność przejęta przez ESM)
Europejski Mechanizm Stabilizacyjny ESM	700	Nowelizacja art. 136 TFUE	Organizacja międzynarodowa międzyrządowa	Od 8 października 2012 r.
Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej	<i>Nie dotyczy</i>	Podpisany 2 marca 2012 r. przez 25 państw członkowskich	Umowa międzynarodowa zawarta między państwami członkowskimi	Od 1 stycznia 2013 r.

Źródło: opracowanie własne.

⁷ Federalizm przestał budzić niemal atawistyczną odrazę. Rozpoczęto debatę o unii bankowej, federalizmie fiskalnym czy wspólnym budżecie dla państw strefy euro (części budżetu UE). Tym samym koncepcja przejścia od logiki małych kroków Monneta do logiki wielkiej transformacji w duchu myśli Altiero Spinellego stała się częścią intelektualnego i politycznego mainstreamu. Problem poświęcenia suwerenności w imię wyższych celów od dawna nie był poważnie dyskutowany – a stało się tak podczas debaty nad tzw. paktem fiskalnym.

tym samym poziomem dobrobytu⁸. Abstrahując od słuszności tak mocnej diagnozy, należy podkreślić, że problem nadmiernego zadłużenia jeszcze długo będzie kształtował sytuację najwyższej rozwiniętych państw europejskich, a ponieważ odgrywają one główną rolę w UE, także w całej wspólnocie.

FRANCJA – NOWY STERNIK, PASAŻEROWIE WCIAŻ NIEZADOWOLENI

Rok 2012 przyniósł zmianę u steru rządów we Francji. W wyborach 6 maja wygrał kandydat Partii Socjalistycznej, François Hollande, który uzyskał 51,65% głosów, pokonując dotychczasowego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego. Sarkozy otrzymał 48,4% ważnych głosów (ok. 2 mln głosów, według danych francuskiego ministerstwa spraw wewnętrznych, było nieważnych)⁹. Kampania wyborcza była gorąca, 2 maja przeprowadzono prawie trzygodzinną debatę telewizyjną kandydatów, podczas której nie przebierali oni w słowach – Nicolas Sarkozy nazwał swojego adwersarza „małym oszczercą”. Sondaże dawały ok. 5–7% przewagi kandydatowi socjalistów, warto także odnotować bezprecedensowe poparcie, którego urzędującemu szefowi państwa udzieliła kanclerz Angela Merkel¹⁰. W powszechnej opinii wybory miały charakter plebiscytowy przeciwko dotychczasowemu prezydentowi, który nie tylko zraził do siebie wielu Francuzów, afiszując się korzystaniem z luksusów z bogatymi przyjaciółmi z kręgów biznesowych, ale przede wszystkim poważnie nadwreżył ważny we Francji majestat urzędu prezydenckiego, prowadząc razem z małżonką Carlą Bruni raczej celebrycki niż monarszy styl życia, a tego ostatniego zasadniczo oczekuje się od prezydentów nad Sekwaną. Można zatem powiedzieć, że Sarkozy padł ofiarą nie tylko kryzysu ekonomicznego i planów oszczędnościowych, ale także, a może przede wszystkim, własnego ego.

Nowy prezydent nie jest uważany ani za sprawnego administratora, ani charyzmatycznego lidera. Nigdy wcześniej nie zdobył mandatu wyborczego, nie ma doświadczenia parlamentarnego. Od lat bywa nazywany „budyniem”, co ma nawiązywać do jego miękkości i chwiejnej, nieokreślonej natury jego poglądów. Do czasu kampanii prezydenckiej był znany przede wszystkim jako długoletni życiowy partner kandydatki socjalistów w wyborach prezydenckich w 2007 r., Ségolène Royal, z którą rozstał się krótko po jej przegranej. Obecnie jego towarzyszką życia jest dziennikarka Valérie Trierweiler, która podkreśla swoją niezależność jako pierwsza dama nie tylko własnym nazwiskiem, ale także kontynuowaniem pracy w redakcji *Paris Match*.

Zaraz po ogłoszeniu wstępnych wyników wyborów François Hollande powiedział: „Jestem pewien, że w chwili ogłoszenia wyników w wielu europejskich krajach odetchnięto z ulgą i z nadzieją, że program oszczędnościowy nie jest nieunik-

⁸ J. Żakowski, „Nadciągą srebrne tsunami”, *Polityka* nr 5 (2893) z 30 stycznia 2013 r., s. 20–22.

⁹ Résultats de l'élection présidentielle 2012, [http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/electresult_PR2012/\(path\)/PR2012//FE.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/electresult_PR2012/(path)/PR2012//FE.html).

¹⁰ „Germany's Angela Merkel vows support for Sarkozy”, BBC, 6 lutego 2012 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-16907175>.

niony”¹¹. Podkreślił, że jest dumny z godności prezydenta republiki wszystkich obywateli równych w prawach i obowiązkach, prezydentem tych, którzy wierzą we Francję. Dodał, że we wszystkich stolicach poza szefami rządów i głowami państw jest także lud, i to on właśnie, patrząc na Francuzów, którzy go wybrali, chce skończyć z ubóstwem. Wskazywało to na sprzeciw wobec programów oszczędnościowych mających zredukować dług publiczny promowanych w całej strefie euro przez kanclerz Niemiec.

Przemówienie wygłoszone podczas inauguracji 15 maja było skonstruowane wokół dwóch kluczowych wartości – zaufania i sprawiedliwości; *la confiance* i *la justice* powtarzały się w nim wielokrotnie jako baza dla odbudowania potęgi Francji i jako podstawa wszelkich działań władzy publicznej. Mówiąc o jednoczącej się Europie, Hollande stwierdził: „Aby przezwyciężyć kryzys, Europa potrzebuje projektów. Potrzebuje solidarności. Potrzebuje wzrostu. Naszym partnerom proponuję nowe porozumienie, które łączy konieczność redukcji zadłużenia publicznego z nieodzowną stymulacją gospodarki. I podkreślam w ich świetle, że nasz kontynent, wobec niestabilnej sytuacji na świecie, musi promować nie tylko swoje wartości, ale także interesy, w imię zasady wzajemności w ramach wymiany (handlowej)”¹². Stymulowanie wzrostu gospodarczego ma być zatem istotniejsze niż walka z poziomem zadłużenia, co zapowiadało konflikt z Niemcami. Z typowym dla Francji patetyzmem Hollande uzupełnił przesłanie w paryskim Hôtel de Ville, gdzie tego samego dnia podkreślił: „Zadaniem na tę pięcioletnią kadencję jest przede wszystkim odnowa (...) Francja jest wielkim narodem. Zasługuje na wielkie projekty. Francja odmawia wejścia na drogę schyłku, ale ponownie się budzi, opierając się na sile i energii swoich twórców, robotników, artystów, inżynierów, tych, którzy ją ożywiają. Cały czas tworzy się na nowo”¹³.

Wobec poparcia, jakiego kanclerz Merkel udzieliła jego konkurentowi, obawiano się niekorzystnego klimatu znaczącego początek relacji osobistych pomiędzy przywódcami. Niemiecka przywódczyni zadzwoniła jeszcze tego samego dnia z gratulacjami, a w powyborczy poniedziałek oświadczyła: „Z mojej strony mogę stwierdzić, że François Hollande będzie powitany w Niemczech z otwartymi ramionami, z całą pewnością przeze mnie”. Podkreśliła, że jest gotowa na intensywną współpracę, jednak wyraziła opinię, że pakt fiskalny, wynegocjowany przez Nicolasa Sarkozy’ego i podpisany przez 25 państw członkowskich UE, jest nienaruszalny i nie istnieje opcja jego zmiany lub porzucenia. Jak zauważała kanclerz: „Żywimy w Niemczech przekonanie, i jest to także moja osobista opinia, że pakt fiskalny nie podlega [dalszym – P.B.] negocjacjom”¹⁴.

¹¹ „Francuzi wybrali «nową nadzieję dla świata»”, Bankier.pl Polski Portal Finansowy, 6 maja 2012 r., <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Francuzi-wybrali-nowa-nadzieje-dla-swiata-2535559.html>.

¹² *Discours de M. le président de la République – Cérémonie d’investiture, Mardi 15 Mai 2012*, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-de-m-le-president-de-la-republique-ceremonie-d-investiture/>.

¹³ *Discours de M. le président de la République à l’Hôtel de Ville de Paris, Mardi 15 Mai 2012*, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-de-m-le-president-de-la-republique-a-l-hotel-de-ville-de-paris/>.

¹⁴ http://www.nytimes.com/2012/05/08/world/europe/francois-hollandes-victory-sharpens-european-austerity-debate.html?pagewanted=all&_r=0.

Program polityczny nowego prezydenta skupiał się na sprawach socjalnych. François Hollande zapowiedział powrót do wieku emerytalnego na poziomie 60 lat dla osób, które przepracowały 41 lat, oraz wprowadzenie podatku dochodowego w wysokości 75% dla dochodów wyższych niż milion euro rocznie, co wzbudziło zdecydowany opór elit biznesowych i grupy celebrytów, z których swój sprzeciw najgłośniejszy wyraził Gérard Depardieu, przyjmując rosyjskie obywatelstwo. Rozpoczął także wprowadzanie w życie planu zmniejszenia udziału energii nuklearnej w bilansie energetycznym z 75% do 50%, wyraził poparcie dla małżeństw osób tej samej płci¹⁵.

Na płaszczyźnie europejskiej nowy prezydent stał się aktywnym zwolennikiem powołania europejskiej agencji ratingowej jako przeciwwagi dla amerykańskiej „wielkiej trójki” oraz podkreślał konieczność zdynamizowania gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy, nawet kosztem szybkiej redukcji długu publicznego. Już dzień po objęciu urzędu wybrał się w podróż do Niemiec, aby przekonywać do swoich racji panią kanclerz. Rozmowy nie przyniosły większych rezultatów, a rysująca się różnica zdań wskazywała, że klimatu bliskości i współodpowiedzialności, jaki wcześniej cechował relacje Merkel–Sarkozy, nie uda się łatwo odtworzyć.

Napięcie między Berlinem a Paryżem łatwo było wyczuć w kolejnych miesiącach. Zaledwie dwa dni przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Brukseli 19 października 2012 r. Hollande udzielił obszernego wywiadu, w którym postawił tezę, iż zadaniem Francji jest zaproponowanie alternatywy dla polityki zaciskania pasa, recesja jest bowiem tak samo niebezpieczna jak zadłużenie. Jak podała jeszcze przed opublikowaniem całości wywiadu niemiecka *Süddeutsche Zeitung*, Hollande, nie wymieniając z nazwy Niemiec, zaapelował do najsilniejszych gospodarczo państw UE o wykazanie większej solidarności w drodze stymulowania popytu wewnętrznego przez podnoszenie pensji i zmniejszanie obciążeń. Zdaniem prezydenta stopy procentowe obligacji poszczególnych państw strefy euro nie mogą różnić się tak bardzo jak obecnie¹⁶. Opowiedział się także za częściowym uwspólnotowieniem długu. Powyższe słowa można uznać za próbę szantażu – z użyciem opinii publicznej – wobec kanclerz Niemiec, która konsekwentnie opiera się pomysłem wprowadzenia euroobligacji.

W tym samym wywiadzie francuski prezydent niezwykle wyraźnie opowiedział się za Europą dwóch prędkości, co jest szczególnie groźne dla państw pozostających poza strefą euro, takich jak Polska. Mówił m.in.: „Co chcę powiedzieć: Europa będzie rozwijała się z różną prędkością, w ramach wielu kręgów. Możemy nazwać to «awangardą», «państwami-prekursorami» czy «twardym rdzeniem», nazwy są nieważne, liczy się sama idea. Funkcjonuje strefa euro, ma swój dorobek, czyli wspólną walutę. Powinna nabrać ona także wymiaru politycznego. Skłaniam się ku poglą-

¹⁵ <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/07/03/01016-20120703ARTFIG00869-le-mariage-et-l-adoption-homosexuels-pour-debut-2013.php>.

¹⁶ „Hollande jest za UE różnych prędkości”, onet.biznes, 17 października 2012 r., <http://m.onet.pl/biznes,78yng>.

dowi, że eurogrupa, składająca się z ministrów finansów, powinna być wzmocniona, a jej przewodniczący musi posiadać jasny mandat i odpowiednio długą kadencję”¹⁷.

Jako instytucję „zarządzającą twardym rdzeniem” wskazał comiesięczne spotkania szefów państw lub rządów, dzięki czemu nie będzie już trzeba zwoływać specjalnych, historycznych „ratunkowych” szczytów. Wskazuje to wyraźnie na francuską, obecną od czasów generała de Gaulle’a preferencję dla rozwiązań międzyrządowych. Ścisłsza integracja strefy wspólnej waluty i koordynacja polityk gospodarczych nie miałyby, w wersji francuskiej, prowadzić do zwiększenia kompetencji organów ponadnarodowych, w szczególności Komisji Europejskiej i EBC.

Nieco inaczej francuski przywódca rozłożył akcenty podczas wystąpienia przed Parlamentem Europejskim 5 lutego 2013 r. i następującej po nim debaty, poświęconej przede wszystkim budżetowi UE na lata 2014–2020. Stwierdził tam m.in., że „nie możemy spocząć, póki połowa Europejczyków nie może znaleźć pracy w części krajów unijnych”. Opowiedział się za lepszą koordynacją polityki gospodarczej i polityk pro wzrostowych, co jego zdaniem ma wzmocnić europejską gospodarkę. Sprzeciwił się także „skazywaniu Europy na niekończące się zaciskanie pasa”¹⁸. Tym samym wyraźnie widać, że prezydent Francji staje obecnie na czele tych przywódców UE, którzy zmęczeni są niemieckimi wezwaniami do oszczędności i wobec braku perspektyw dla młodych ludzi, wchodzących na rynek pracy, skonfrontowani są z pogłębiającym się niezadowoleniem społecznym. Do tej grupy należą też premier Hiszpanii Mariano Rajoy i ustępujący premier Włoch Mario Monti. Oznacza to swoiste wyrównanie wag przeciwników w debacie pomiędzy największymi członkami strefy euro o jej przyszłości, zwłaszcza o ewentualnym uwspółnotowaniu długu. Wobec negocjacji budżetowych problem ten chwilowo zszedł na dalszy plan, lecz powróci na pewno w połowie 2013 r.

W samej Francji natomiast nowy prezydent musi zmagać się z rosnącą niepopularnością. Po zaledwie kilku miesiącach słupki sondażowe pokazały głębokie rozczarowanie polityką szefa państwa. Już dziewięć miesięcy po wyborach Hollande’a popierało mniej niż 40% Francuzów, a w poszczególnych miesiącach wskaźnik ten spadał niekiedy do 30%¹⁹. Jak podkreśla *Le Figaro*, prezydenci Francji nie mieli tak niskiego poparcia od 1981 r. Biorąc pod uwagę, że przez większość roku powinien trwać jeszcze tradycyjny „miodowy miesiąc” – premia dla zwycięzcy wyborów obserwowana w większości państw demokratycznych – możemy mówić o wizerunkowej katastrofie²⁰. Być może Francuzi, uświadomiwszy sobie powagę sytuacji gospodar-

¹⁷ *Entretien du Président de la République avec la presse européenne*, <http://www.elysee.fr/interviews/article/entretien-du-president-de-la-republique-avec-la-presse-europeenne/>.

¹⁸ *François Hollande: nie skazujemy Europy na ciągle zaciskanie pasa*, 5 lutego 2013 r., <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20130201STO05561/html/François-Hollande-nie-skazujemy-Europy-na-ciągle-zaciskanie-pasa>.

¹⁹ *Sondages en France. François Hollande*, <http://www.sondages-en-france.fr/sondages/Popularité/François%20Hollande>; „François Hollande’s popularity plummets four months after election”, *The Guardian* z 23 września 2012 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2012/sep/23/francois-hollande-popularity-plummets-election>.

²⁰ *Sondażowa katastrofa François Hollande’a. Popiera go tylko co trzeci Francuz*, RMF24.pl; *Les Français déçus par François Hollande*, *Le Figaro.fr*, 2 lutego 2013 r., <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2013/03/02/97001-20130302FILWW00400-les-francais-decus-par-hollande.php>.

czej – w tym najwyższe od piętnastu lat bezrobocie – uznali, że człowiek, którego od lat nazywali „budyniem”, nie jest wystarczająco twardy i zdecydowany, aby poradzić sobie z wyzwaniem. Na razie Hollande’owi o wiele lepiej idzie na arenie międzynarodowej – zdobył uznanie zdecydowanym działaniem w Mali oraz odbudował poważnie nadszarpnięte relacje z Polską, co pozwala mu na szersze pole manewru w ramach UE.

WIELKA BRYTANIA – WĄTPLIWE SPLENDORY IZOLACJI

Przełom 2012 i 2013 r. oznaczał także dalsze skomplikowanie relacji między Wielką Brytanią a całą konstrukcją europejską. Premier David Cameron, wbrew koalicjantowi, Partii Liberalnych Demokratów, a w celu ułagodzenia eurosceptycznego skrzydła Partii Konserwatywnej, od października 2012 r. zaczął kreślić perspektywę referendum na temat dalszej obecności Zjednoczonego Królestwa, które miałyby się odbyć po następnych wyborach w 2015 r., jeśli byłyby one wygrane przez Partię Konserwatywną. Niepokój i sprzeciw wobec brytyjskich pomysłów na Europę osiągnął apogeum po przemówieniu Davida Camerona dla Bloomberga 23 stycznia 2013 r. Historia ta jednak zaczęła się właściwie jesienią 2001 r., gdy rząd zaproponował w Westminsterze projekt *European Union Act*. Zarówno tryb przyjęcia, jak i treść ustawy zaprzeczają tradycjom brytyjskiego systemu politycznego. W Izbie Gmin przeciwko niej głosowało ponad stu posłów koalicji rządowej i udało się ją przegłosować dzięki poparciu znacznej liczby parlamentarzystów opozycji. Jeśli chodzi o treść, ustawa wskazuje na sytuacje związane z obecnością Wielkiej Brytanii w UE i ewentualnymi reformami tej ostatniej, które spowodują konieczność zorganizowania referendum na Wyspach. Należy podkreślić, że zasadniczo brytyjski system polityczny nie posługuje się instytucją referendum, tym samym Partia Konserwatywna w praktyce „zaimportowała” kontynentalny instrument, aby uwiarygodnić sprzeciw wobec planów pogłębienia integracji europejskiej. Ustawa z 2011 r.²¹ przewiduje referendum m.in. w wypadku rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (TUE i TFUE) oraz stosowania procedury *passarelle* (kładki); może ją wdrożyć tylko za zgodą Parlamentu, która uzależniona jest także od wyniku referendum w zakresie nadania UE nowych bądź poszerzenia istniejących kompetencji wyłącznych bądź dzielonych z państwami członkowskimi (sekcja 5 ustawy) oraz stosowania procedury większości kwalifikowanej w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. Dodatkowo w sekcji 18 zamieszczono generalną normę potwierdzającą pełną suwerenność brytyjskiego Parlamentu, wskazując, że tylko za jego zgodą na terytorium Wielkiej Brytanii mogą być stosowane przepisy prawa UE, również te wywołujące – zgodnie z doktryną prawa wspólnotowego – bezpośredni skutek.

Akt z 19 czerwca 2011 r. (data wyrażenia zgody przez królową) znacząco zwiększa formalną kontrolę Parlamentu nad rządem Jej Królewskiej Mości w wykonywaniu jego obowiązków na forum UE. W kontekście brytyjskiej tradycji politycznej

²¹ *European Union Act 2011*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents>.

i dominacji premiera w systemie władz w praktyce oznacza on raczej wyposażenie brytyjskiego szefa rządu w instrument nacisku na partnerów w Europie, którzy muszą liczyć się z tym, że nawet po uzyskaniu zgody w bezpośrednich negocjacjach rząd Wielkiej Brytanii będzie jeszcze mógł kwestionować przynajmniej część uzgodnień, wykorzystując drogę parlamentarną, ewentualnie używać wpływu antyeuropejskiej frakcji w Westminsterze jako argumentu podczas samych negocjacji. Innymi słowy, przyjęta ustawa wzmocniła pozycję negocjacyjną brytyjskiego premiera, o czym Europa miała się szybko przekonać.

Drugi element niezbędny dla umieszczenia kroków Davida Camerona w odpowiednim kontekście to reakcja Wielkiej Brytanii na wynegocjowany w styczniu 2012 r. tzw. pakt fiskalny. Powracający do kraju premier stał się obiektem bardzo mocnej krytyki, zarówno ze strony opozycji, jak i własnej partii. Lider laburzystów Edward Miliband w przemówieniu w Izbie Gmin stwierdził, że „weto pana Camerona nie było na zawsze, było tylko na Boże Narodzenie”²². Odnosił się w ten sposób do zgody Wielkiej Brytanii, aby podpisany przez 25 krajów-członków UE (poza Zjednoczonym Królestwem oraz Republiką Czeską) tzw. pakt fiskalny był „obsługiwany” przez instytucje europejskie, w tym Komisję oraz Trybunał Sprawiedliwości. Około 70 posłów konserwatystów wezwało wtedy do rozpisania referendum na temat przyszłości Wielkiej Brytanii w UE, jednocześnie zaś wicepremier Nick Clegg wyrażał oburzenie tak jawnie antyeuropejskim kursem premiera. Doniesienia prasowe sugerowały opór przynajmniej dwóch członków rządu Camerona przeciwko uzgodnieniom poczynionym 30 stycznia w Brukseli, co zostało później oficjalnie potwierdzone przez Downing Street. Na posiedzeniu gabinetu przeciwko „ustępstwom” opowiedzieli się Ian Duncan Smith (pełniący funkcję odpowiedzialną ministrowi pracy i zabezpieczenia społecznego) oraz Owen Paterson, minister ds. Irlandii Północnej²³.

W tej sytuacji brytyjski premier stawał się w coraz większym stopniu zakładnikiem antyeuropejskiego skrzydła Partii Konserwatywnej. Równie trudna była sytuacja Partii Pracy i jej liderów. Dla socjaldemokracji Europa kontynentalna jest domem o wiele bardziej niż liberalne „Wyspy”, jednak ułatwianie życia rządowi nie jest zadaniem opozycji w żadnym kraju, a szczególnie w Wielkiej Brytanii z jej dwupartyjnym systemem i gabinetami cieni. Jak lapidarnie ujął to komentator *The Economist*: „David Cameron nie chce, aby Wielka Brytania opuściła Unię, chociaż jest nią zniecierpliwiony i obawia się, że załamanie strefy euro będzie kosztować go zwycięstwo w następnych wyborach. Jego koalicyjny partner, liberalny demokrat Nick Clegg, jest zwolennikiem UE. Również lider laburzystowskiej opozycji nie jest za opuszczeniem UE. (...) Jednak szanse na to w ciągu najbliższych kilku lat są większe niż kiedykolwiek wcześniej”²⁴. Tradycyjna niechęć Wielkiej Brytanii

²² „Cameron’s Europe ‘unveto’ brings jollity, glee and hysteria”, *The Guardian* z 31 stycznia 2012 r.

²³ „David Cameron faces Cabinet backlash after he agrees to EU treaty Britain vetoed last year”, *Mail OnLine*, 31 stycznia 2012 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2094154/David-Cameron-compared-John-Major-agrees-EU-treaty.html>.

²⁴ „A Brixit looms”, *The Economist* z 21 czerwca 2012 r., <http://www.economist.com/blogs/bagehot/2012/06/britain-and-eu-0>.

do kontynentalnych projektów politycznych została podsycona problemami strefy euro. Kryzys dał wielu brytyjskim politykom podstawę do powtarzania „a nie mówiliśmy”. Obecny minister spraw zagranicznych William Hague w 1998 r. stwierdził, że wspólna waluta to narażony na pożar dom bez wyjść awaryjnych, zatem opór Wielkiej Brytanii wobec kolejnych kroków uzupełniających unię walutową jest zrozumiały – inne postępowanie oznaczałoby przyznanie się do trwania wiele lat w błędzie. Jednak inni członkowie UE są konfrontowani ze stanowiskiem brytyjskim w sposób wyjątkowo nieprzyjemny – kraj stojący z boku blokuje próby ratowania płonącego budynku w imię poszanowania suwerenności. Europa nie chce rezygnować z euro w imię zaspokojenia brytyjskiego poczucia wyjątkowości. Tym samym izolacja Wielkiej Brytanii pogłębia się, co powoduje pętlę w zasadzie bez wyjścia. W celu budowania własnej wiarygodności Cameron musi prowadzić politykę przeciwną pogłębianiu integracji, która w ostatniej instancji odpowiada brytyjskiemu interesowi narodowemu, jeśli tylko zdefiniujemy go właśnie w kategoriach odrębności od kontynentu. Skoro w jeszcze mocniej zintegrowanej UE Zjednoczone Królestwo nie mogłoby w ogóle uczestniczyć, to logiczne wydaje się zapobieżenie temu pogłębieniu przez grożenie wyjściem z organizacji i w ten sposób utrzymanie jeszcze w miarę akceptowanego *status quo*. Jednak w czasach kryzysu taka „mała stabilizacja” nie jest możliwa i Wielka Brytania stanęła wybitnie wbrew dążeniom Niemiec i innych państw, aby za pomocą działań na poziomie unijnym poradzić sobie z kryzysem. Jak stwierdził cytowany już komentator, „nikt nie będzie Wielkiej Brytanii płacił za pozostanie w klubie”²⁵.

W tym kontekście przemówienie Camerona z 23 stycznia 2013 r. jest próbą rzeczywistego „nowego otwarcia” – zamiast ciągłego blokowania kontynentalnych wysiłków Wielka Brytania proponuje oparcie UE na nowych zasadach, czyli wychodzi z określonym, pozytywnym – przynajmniej jej zdaniem – programem. Wizja referendum w sprawie członkostwa w UE, zapowiedzianego na czas po kolejnych wyborach w Zjednoczonym Królestwie, które odbędą się w 2015 r. (pod warunkiem wygrania w nich konserwatystów), jest elementem presji, aby propozycję potraktować poważnie, ponieważ jej zlekceważenie może zaowocować poważnymi konsekwencjami, również dla pozycji międzynarodowej UE. Jak mówił brytyjski premier: „The biggest danger to the European Union comes not from those who advocate change, but from those who denounce new thinking as heresy. In its long history Europe has experience of heretics who turned out to have a point”²⁶. Należy zatem, zdaniem Camerona, skończyć z polityką ujednoczenia w ramach UE, skupić się zaś na budowaniu jej konkurencyjności i elastyczności w reagowaniu na wyzwania. Dalej możemy przeczytać chyba kluczowe słowa: „The EU must be able to act with the speed and flexibility of a network, not the cumbersome rigidity of a bloc. We must not be weighed down by an insistence on a one size fits all approach which implies that all countries want the same level of integration. The fact is that they don't and we shouldn't assert that they do”. Pojawia się więc na nowo obecna już pod koniec

²⁵ Ibidem.

²⁶ *EU Speech at Bloomberg*, 23 stycznia 2013 r., <http://www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg/>.

lat 80. XX wieku idea Europy *à la carte*, Zjednoczonej Europy jako swego rodzaju menu, menu ze wszech miar pożądanego, ale zawsze propozycji, z której kraje zainteresowane dobrobytem i współpracą są władne wybrać elementy, w jakich chcą uczestniczyć. Brytyjski premier dotknął problemu realnie istniejącego – na przykład w jaki sposób EBC ma kształtować politykę monetarną dla eurostrefy, gdzie różnice pomiędzy państwami są tak duże, że polityka korzystna dla niektórych z nich w praktyce utrudnia życie innym. Jednak propozycja rozluźnienia związków i przebudowania UE w kierunku zaawansowanego usługodawcy jest na obecnym etapie integracji nietrafiona. Przemówienie spotkało się zresztą z wielowymiarową krytyką ze strony zarówno europejskich polityków, jak i publicystów. Największym cieniem położyły się jednak słowa płynące ze Stanów Zjednoczonych. Rzecznik Białego Domu Jay Carney nie pozostawił wątpliwości: „Z radością witamy wezwwanie brytyjskiego premiera do pozostania w Unii Europejskiej. Wierzymy, że Wielka Brytania jest silniejsza dzięki członkostwu w niej, a sama Unia także jest silniejsza, mając wśród członków Wielką Brytanię”²⁷. Dodatkowo w pierwszych dniach lutego do Wielkiej Brytanii przybył wiceprezydent Joe Biden, by powtórzyć pragnienie Stanów Zjednoczonych²⁸.

Bardzo mocno zareagował przewodniczący Parlamentu Europejskiego: „Niezbędne reformy, aby UE uczynić bardziej efektywną, demokratyczną, przejrzystą i zgrabniejszą, nie powiodły się m.in. z winy Brytyjczyków. To oni w znacznym stopniu winni są opóźnień. Ci, którzy teraz pokazują palcem na Europę”²⁹. Tym samym nastąpiło odwrócenie ostrza – to Londyn utrudnia reformy, a następnie narzeka na ich brak i grozi opuszczeniem organizacji. Nieco inaczej akcenty rozłożył szef dyplomacji Niemiec Guido Westerwelle: „Nie wszystko musi być regulowane w Brukseli i z Brukselą, lecz polityka wybierania samych rodzynków nie zadziała”³⁰. Można zatem powiedzieć, że wysiłek przedstawienia Wielkiej Brytanii jako walczącego o lepszą przyszłość reformatora nie dał przekonujących rezultatów, dodatkowo wprowadzając napięcie w relacje z USA. Trzeba zatem uznać, że 2013 r. nie zaczął się dla premiera Davida Camerona pomyślnie. W takich okolicznościach uczestniczył on w negocjacjach budżetowych, co raczej osłabiało jego pozycję.

WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE – WALKA O OGIEŃ

Najpoważniejszym zadaniem, które stanęło przed Unią Europejską na przełomie 2012 i 2013 r., było przyjęcie tzw. wieloletnich ram finansowych, czyli siedmioletniego programu budżetowego na lata 2014–2020. Negocjacje w tej sprawie odbywały się w cieniu kryzysu, a właściwie działań wprowadzanych jako remedium na kryzys. Głównym ich elementem były oszczędności mające najpierw za-

²⁷ <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/23/obama-administration-uk-eu>.

²⁸ <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2271638/U-S-piles-pressure-Cameron-stay-EU-Vice-President-fresh-warnings-Downing-Street-visit.html>.

²⁹ http://m.wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,117915,13282084,Niemieckie_reakcje_na_przemowienie_Camerona_Wielka.html.

³⁰ Ibidem.

hamować wzrost zadłużenia państw, które jest balastem na drodze rozwoju, a następnie je zmniejszyć. Za „matkę” tych oszczędności uważana jest Angela Merkel – to Niemcy wymogły na państwach pogrążonych w kłopotach politykę „zaciskania pasa” w imię stabilizacji makroekonomicznej i odzyskania zaufania rynków finansowych. Działania takie jednak duszą wzrost gospodarczy, co było krytykowane wielokrotnie m.in. przez François Hollande’a podczas kampanii wyborczej, a kontestowane głośno przez ruch „oburzonych” i protestujących Greków (od ponad dwóch lat) oraz Portugalczyków (największe protesty na przełomie 2012 i 2013 r.). Europa jednak zaakceptowała niemiecką receptę walki z zadłużeniem, bądź przyjmując wewnętrzne programy oszczędnościowe, bądź korzystając z pomocy europejskiej pod określonymi warunkami. Angielskie określenie tych programów *austerity measures* było odmieniane przez wszystkie przypadki – biorąc pod uwagę, że podstawowe znaczenie słowa *austere* to obcy-nieprzyjazny, trzeba przyznać, iż prowadzona polityka nie mogła spotykać się z poparciem obywateli, przyzwyczajonych do wysokich wydatków publicznych. W tych warunkach należało uzgodnić wieloletni budżet UE. Zdaniem płatników netto powinien on także odzwierciedlać trudne czasy oszczędności i być mniejszy niż propozycja przedstawiona przez Komisję Europejską, opiewająca na ponad bilion euro. Hasło równości w oszczędzaniu stało się podstawowym orężem państw niechętnych wysokim wydatkom z budżetu UE.

Należy także pamiętać, że zaprojektowane od 2010 r. „ratunkowe” instrumenty strefy euro już drenowały zasoby państw członkowskich. Zwiększyła się zatem liczba celów konkurujących o ograniczone środki finansowe. Z perspektywy poprzednich ram finansowych, które w zasadzie konsumowały „wielkie” rozszerzenie, obecny od początku dylemat dotyczył dalszego finansowania polityki spójności na dotychczasowych zasadach lub przesunięcia środków na innowacje i wzrost konkurencyjności, co owocowałoby bez wątpienia ich transferem z regionów naj słabiej rozwiniętych na rzecz potencjalnych centrów wzrostu i innowacyjności, które zwykle znajdują się w państwach wyżej rozwiniętych. Okazało się, że europejska solidarność i konkurencyjność Europy nie muszą iść w parze, a nawet mogą wymuszać dokonywanie bolesnych wyborów. Do tych znanych od dawna, konkurencyjnych względem siebie priorytetów wydatkowania pieniędzy doszło finansowanie EMS (kapitał początkowy musiał być wpłacony przez państwa członkowskie), co skłaniało przywódców największych płatników do ostrożności. Wobec braku woli zwiększenia budżetu UE odpowiednio do wyzwań przed nią stojących jasne było, że żadne wydatki nie są „bezpieczne” – członkowie Rady Europejskiej byli zdeterminowani wprowadzić oszczędności również na poziomie unijnym.

Do pierwszej próby sił doszło na specjalnym, budżetowym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 22 i 23 listopada 2012 r. Głównym rozgrywającym był jej przewodniczący, który wzywał przywódców, zwłaszcza państw żądających największych cięć, do porozumienia, mimo że w przeszłości nigdy nie udało się uzgodnić wieloletnich ram finansowych na pierwszym spotkaniu Rady. Państwa podzieliły się na trzy niejednakowe grupy. Wielka Brytania żądała najostrzejszych cięć – ok. 90 mld euro – nie wahając się grozić zablokowaniem przyjęcia uzgodnień. Z kolei Niemcy, Holandia, Finlandia, Dania i Austria także domagały się oszczędności, ale

na niższym poziomie – ok. 40 mld euro wobec propozycji Hermana Van Rompuy’a – i formułowały swoje żądania językiem znacznie łagodniejszym. Pozostałe państwa były zdecydowane walczyć o jak największy budżet. Druga linia podziałów dotyczyła źródeł oszczędności i została wygenerowana m.in. przez dość populistyczne, nawet jeśli mające częściowe pokrycie w rzeczywistości, podkreślanie zarobków i znakomitej sytuacji biurokracji brukselskiej. Na tę nutę wystąpienia formułował m.in. David Cameron oraz eurosceptyczna prasa europejska. Zarobki eurokratów stały się niemal skandalem, a informacje o zapowiadanych przez nich strajku przeciwko zamrożeniu płac podgrzewały nastroje antyunijne. Oprócz hasła oszczędności kosztem administracji ważne było stanowisko wobec wydatków z zakresu wspólnej polityki rolnej, polityki spójności, badań naukowych i innowacji.

Posiedzenie Rady w listopadzie zakończyło się bez porozumienia końcowego – szefowie państw i rządów wydali tylko półstronicowy komunikat wyrażający wiarę w możliwość porozumienia na początku 2013 r. i obarczający przewodniczącego Rady Europejskiej obowiązkiem prowadzenia dalszych konsultacji i starań³¹. Jako odpowiedzialnego za niepowodzenie „szczytu” wskazano brytyjskiego premiera, podtrzymał on bowiem żądanie cięć, które nie miałyby szans akceptacji przez PE i tym samym oznaczałyby powrót do punktu wyjścia. Ciekawie zachowała się podczas obrad i bezpośrednio po nich kanclerz Niemiec. Angela Merkel wyraziła publicznie zrozumienie dla postulatów brytyjskich, wskazała na konieczność oszczędzania także na poziomie unijnym i zapowiedziała dalsze prace nad zbliżaniem stanowisk. Część prasy zinterpretowała to jako powstanie nowego układu, żeby nie powiedzieć „osi”, w ramach UE i zapowiedź radykalizacji stanowiska Niemiec – największego płatnika do wspólnego budżetu³². W istocie posunięcie pani kanclerz było przemyślane i wynikało z odpowiedzialności. Oczywiście niezmiernie łatwo było przyłączyć się do głosów krytyki, które po niepowodzeniu rozmów spadły na brytyjskiego premiera. Owocowałoby to jednak jego izolacją dyplomatyczną i usprawiedliwiałoby dalsze blokowanie kompromisu, a sam Cameron mógłby ze sprzeciwu uczynić istotny element polityki wewnętrznej, tak istotny, że stałby się pułapką nie tylko dla niego, ale także dla całej Europy. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom brytyjskim, Angela Merkel pokazywała, jak wiele są w stanie zrobić Niemcy, aby odpowiedzieć na postulaty Londynu, i jednocześnie właściwie wiązała Cameronowi ręce. Jeśli ponownie chciałby zablokować on porozumienie – wypracowane zapewne w konsultacjach pomiędzy Hermanem Van Rompuyem a najważniejszymi stolicami – musiałby czynić to nie jako wygodny agent wszystkich zwolenników zmniejszenia budżetu (w tym celu najlepiej było posłużyć się właśnie rękami brytyjskimi), ale otwarcie wbrew Niemcom, niemal depreczując ich wolę kompromisu. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że kanclerz Niemiec ograła dyplomatycznie premie-

³¹ Oświadczenie członków Rady Europejskiej, 23 listopada 2012 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/133734.pdf.

³² „Unholy alliance?: Merkel and Cameron lead opposition to EU budget”, *Spiegel Online International* z 1 listopada 2012 r., <http://www.spiegel.de/international/europe/uk-vote-could-spark-major-eu-budget-row-a-864693.html>.

ra Wielkiej Brytanii i zneutralizowała jego sprzeciw wobec umiarkowanych cięć, jakie sama zamierzała promować.

Zgodnie z zapowiedzią drugie spotkanie Rady Europejskiej poświęcone budżetowi odbyło się 7 i 8 lutego 2013 r. Poprzedziła je wysoka aktywność przewodniczącego Rady Europejskiej, który do ostatniej chwili pracował nad kompromisową propozycją, przed samym spotkaniem zaś odwołał się do siły opinii publicznej, odbywając we wtorek (dwa dni przed planowanym posiedzeniem) wideokonferencję³³. Stwierdził na niej m.in.: „Rozmowy budżetowe są zawsze bardzo trudne, długie i mogą z zewnątrz, a czasem nawet od wewnątrz, wyglądać na nieuporządkowane. Zdarza się, że podczas negocjacji tak bardzo skupiamy się na drobnych szczegółach, iż tracimy z oczu szerszy obraz. Nie powinniśmy zapominać o szerszym obrazie, bo on jest tym, co naprawdę się liczy”. Tym samym lekko skarcił przywódców i przedstawił siebie jako polityka myślącego w kategoriach pokolenia, a nie najbliższych wyborów. W dalszej części wskazał na wyzwania stojące przed Europą, przede wszystkim bezrobocie wśród młodych ludzi oraz konieczność zwiększenia nakładów na naukę i innowacje. Jednocześnie Van Rompuy przyznał, że przyszły budżet UE będzie musiał być umiarkowany i odzwierciedlać oszczędności w krajach członkowskich. Zaznaczył, że po raz pierwszy w ujęciu realnym (po uwzględnieniu inflacji) unijny budżet będzie mniejszy niż poprzedni, czyli obowiązujący obecnie budżet na lata 2007–2013. „By osiągnąć porozumienie na Radzie Europejskiej (szczycie UE – PAP), wszyscy przywódcy muszą być gotowi na kompromis i na dokonywanie wyborów, tak jak czyniliśmy to w czasie kryzysu strefy euro”. To ostatnie zdanie wskazywało wyraźnie na szerszy kontekst – przywódcy europejscy również teraz działają będą na rzecz stabilizacji i odbudowy zaufania dla ich gospodarek. Przedłużająca się niemożność osiągnięcia zgody oznaczać zaś będzie niepoważne traktowanie projektu europejskiego i może grozić zrelatywizowaniem znaczenia z takim trudem przyjętych środków antykryzysowych.

Samo posiedzenie Rady miało niezwykle dramatyczny przebieg – wielokrotnie odkładane rozpoczęcie obrad plenarnych, długie trzymanie ostatecznych propozycji przewodniczącego w tajemnicy, wreszcie ponad 24-godzinny maraton negocjacyjny zakończony sukcesem, o którym politycy informowali m.in. na Twitterze. Warto zwrócić uwagę na specyficzną mieszankę tradycji i nowoczesności – aby zbudować porozumienie, potrzeba było bardzo tradycyjnych, wielogodzinnych bezpośrednich i dyskretnych negocjacji, ale wiadomość o sukcesie rozchodziła się drogami zgoła nietradycyjnymi. Gratulacje dla premiera polskiego rządu, przekazane przez ministra spraw zagranicznych za pośrednictwem właśnie Twittera, były nie tylko oryginalną zagrywką o charakterze PR-owskim, ale także świadectwem zmian w komunikacji. Można zaryzykować twierdzenie, że pokonaliśmy już większość dystansu między depeszą telegraficzną a przesłaniem interaktywnego hologramu, znanego z filmów science fiction.

³³ Van Rompuy apeluje o kompromis budżetowy i wymienia swoje priorytety, PAP, 5 lutego 2013 r.; *EU budget negotiations: the bigger picture must not get lost*, <http://vimeo.com/58975613>.

Warto zwrócić uwagę na dwa elementy uzgodnionych ram finansowych³⁴. Mimo obniżenia ogólnego pułapu wydatków o 34,4 mld euro w zobowiązaniach i o 35,2 mld euro w płatnościach przywódcy UE postanowili znacznie zwiększyć środki finansowe na wydatki o charakterze przyszłościowym, takie jak badania naukowe, innowacje czy edukacja, chcąc promować wzrost i tworzenie miejsc pracy. Tym samym pułap wydatków w poddziale „Konkurencyjność” wyniesie 125,61 mld euro, co oznacza wzrost o ponad 37% w stosunku do ram finansowych 2007–2013. Ponadto zwiększone będą środki na unijny program badawczy „Horyzont 2020” i na program „Erasmus dla wszystkich”. Szefowie państw i rządów postanowili też utworzyć nowy instrument „Łącząc Europę”, który ma służyć uzupełnieniu brakujących połączeń w europejskiej infrastrukturze energetycznej, transportowej i cyfrowej i na który zarezerwowano 29,30 mld euro.

W dziale „Spójność” pułap wydatków ustalony został na poziomie 325,15 mld euro. W tym samym poddziale ustanowiono inicjatywę na rzecz przeciwdziałania bezrobociu młodzieży. Przeznaczono na nią 6 mld euro, z czego połowa będzie finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego, a połowa z nowej pozycji budżetowej. Ugruntowaną pozycję zyskał program pomocy żywnościowej dla najuboższych, na który przeznaczone zostanie 2,5 mld euro. Powyższe wskaźniki pokazują poszukiwanie kompromisu między liczącymi na dalszy napływ „tradycyjnych” środków z polityki spójności krajami uboższymi, zwłaszcza z Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, a postawieniem na innowacje, co w lepszej sytuacji stawia kraje wyżej rozwinięte. Unia starała się także pokazać bardziej „ludzkie” oblicze, zwracając uwagę na młodzież, co oczywiście wiąże się z niepopularnością tego co brukselskie w ruchu tzw. oburzonych.

Na konferencji prasowej po zakończeniu szczytu przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy stwierdził, że porozumienie to wskazuje na „poczucie wspólnej odpowiedzialności” europejskich przywódców, i nazwał je „budżetem umiaru”³⁵. Nie da się ukryć, że były premier Belgii pokazał sprawność negocjacyjną i jego pozycja w systemie instytucji UE uległa umocnieniu. Co charakterystyczne, żadnej właściwie dostrzegalnej roli w osiągnięciu kompromisu nie odegrał przewodniczący Komisji Europejskiej, co wskazuje na dalsze przesuwanie się ośrodka władzy w stronę utworzonego na mocy traktatu z Lizbony „nowego” przewodniczącego.

³⁴ Rada Europejska, *Konkluzje – wieloletnie ramy finansowe*, Bruksela, 8 lutego 2013 r., EUCo 37/13.

³⁵ *Unijni przywódcy uzgodnili wieloletnie ramy finansowe*, 8 lutego 2013 r., <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/mff-agreed-by-eu-leaders?lang=pl> (na stronie również link do retransmisji konferencji prasowej przewodniczącego Rady Europejskiej).

Tabela 3
Propozycje budżetu UE – porównanie (mld euro)

	Budżet na lata 2007–2013	Pierwsza propozycja Komisji Europejskiej	Propozycja Hermana Van Rompuy'a z listopada 2012 r.	Najdalej idące żądania brytyjskie	Ostatecznie przyjęty kompromis
Zobowiązania	976,44	1033	973,2	ok. 900–905	959,99
Płatności	942,78	988,2	940	b.d.	908,40
W tym polityka spójności	348,4	336	320	b.d.	325,15

Źródło: opracowanie własne.

UNIA EUROPEJSKA W ŚWIECIE – DOJRZAŁA, PO PRZEJŚCIACH, POZNA PARTNERA

Rok 2012 nie był dla UE jako aktora globalnego – przynajmniej na pierwszy rzut oka – rokiem przełomowym, jednak uzyskaliśmy kilka istotnych informacji, które pozwalają lepiej zrozumieć jej funkcjonowanie i określić perspektywę unijnej aktywności międzynarodowej. Po pierwsze, opublikowano pierwszy roczny raport z działań Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (za 2011 r.), który w pewnym sensie jest manifestem wysokiego przedstawiciela lady Catherine Ashton w kwestii jej możliwości i pojmowania roli urzędu³⁶. Po drugie, pojawiły się pierwsze oceny powodzenia operacji polegającej na utworzeniu osobnej unijnej służby zagranicznej i wartości dodanej, jaką miała ona ze sobą przynieść. Po trzecie, wśród „codziennej” działalności dyplomatycznej na czoło wysunął się kierunek azjatycki, co dało nawet asumpt do mówienia o „roku Azji w UE”. Odsuwając na bok propagandowo-PR-owskie aspekty takiego określenia, należy podkreślić, że rosnącą świadomość konieczności utrzymania pozycji UE na tym kontynencie można powitać tylko z radością.

W raporcie dotyczącym aktywności ESDZ możemy przeczytać, że wysoki przedstawiciel ustalił trzy priorytety stosunków zewnętrznych UE na lata 2011–2012: powołanie i zapewnienie poprawnego funkcjonowania ESDZ; pogłębianie stosunków z sąsiadami UE, aby propagować demokrację, stabilność i dobrobyt; budowanie trwałych partnerstw strategicznych z obecnymi liderami światowymi i z państwami pretendującymi do tego statusu. Tym samym oprócz wyzwań o charakterze instytucjonalnym wysoki przedstawiciel podjął problem geograficznych priorytetów aktywności w aspekcie jej celów. Stwierdzenie, że w relacjach z sąsiadami chodzi przede wszystkim o oddziaływanie normatywne, w odniesieniu do głównych akto-

³⁶ Roczne sprawozdanie wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przeznaczone dla Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 4 października 2012 r., Dok. nr 14605/12.

rów sceny światowej zaś należy przede wszystkim utrwalać partnerstwo, jest bardzo realistyczne i wskazuje na świadomość ograniczeń. Tym samym zdefiniowano obszar, na którym promocja demokracji i przestrzegania praw człowieka powinna mieć pierwszeństwo, oraz ten, na którym musi zejść na dalszy plan. Jest to stojąca twarzą do ziemi diagnoza możliwości potęgi normatywnej we współczesnym świecie.

Obok powyższego stwierdzenia znajduje się także zapis będący raczej w sferze zamierzeń. Działania ESDZ powinny wykraczać „poza granice tradycyjnej dyplomacji, coraz bardziej opierając się na politykach, którymi zarządza się na szczeblu UE lub które mają istotny wymiar unijny. Zalicza się do nich walkę z terroryzmem, promowanie praw człowieka i demokracji, nieproliferację i rozbrojenie, a także aspekty WPZiB dotyczące migracji i zmniejszania ubóstwa, zmianę klimatu i bezpieczeństwo energetyczne oraz regulację światowego systemu finansowego”. Tym samym Catherine Ashton deklaruje ambicje koordynowania całej struktury relacji zewnętrznych UE z ESDZ jako centrum programowym i decyzyjnym.

W tym świetle szczególnie interesująco wyglądają wnioski z badań przeprowadzonych przez Anę Juncos i Karolinę Pomorską, dotyczące osobistego nastawienia personelu ESDZ, który pochodzi przecież zarówno z aparatu Komisji Europejskiej, jak i Rady oraz państw członkowskich³⁷. Autorki dowodzą, na podstawie przeprowadzonych anonimowych ankiet osobowych, że o ile można wskazać na wysoką ideowość osób zatrudnionych w ESDZ, o tyle pojawiły się problemy związane z przerwaniem planowanych ścieżek kariery oraz perturbacje wynikające z podkreślania odrębności od Komisji Europejskiej. Spotyka się opinie, że dyplomaci delegowani przez państwa członkowskie to rodzaj „spadochroniarzy”, zajmujących miejsca, które „należały się” stopniowo awansującym urzędnikom dawnego dyrektoriatu Komisji³⁸. Podkreślano zamieszanie organizacyjne i brak siedziby – jak policzono, na samym początku funkcjonariusze ESDZ pracowali w czternastu budynkach, zwykle obok dotychczasowych kolegów z Komisji (Rady), przy jednoczesnym podkreślaniu odrębności nowej służby³⁹. Tworzyło to napięcia interpersonalne, które wzmacniały niepewność, tak nielubianą przez biurokratów. Trzeba jednak podkreślić, że pod względem organizacyjnym udało się uniknąć systemowych problemów. Wysoki przedstawiciel skutecznie wzmocnił swoją władzę nad personelem, co wyrażało się m.in. w wymianie na przełomie 2011 i 2012 r. niemal wszystkich specjalnych przedstawicieli UE; czasem przy tej okazji reformowano i łączono mandaty. Widać wyraźnie, że improwizacja wyrażająca się m.in. w dość przypadkowym traktowaniu okresów mianowania (warto wspomnieć w tym kontekście bardzo długą misję Miguela Moratinosa jako specjalnego wysłannika ds. bliskowschodniego procesu pokojowego w latach 1996–2003) odchodzi w przeszłość, zmierzamy w stronę kadencyjności, zwyczajności postępowań konkursowych i większej stabilności.

³⁷ A.E. Juncos, K. Pomorska, „*In the Face of Adversity*”. *Explaining the Attitudes of EEAS Officials vis-à-vis the New Service*, Paper prepared for UACES 42nd Annual Conference, 3–5 September 2012, Passau, Germany.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

W kontekście aktywności w 2012 r. warto wspomnieć fragment konkluzji raportu za 2011 r., w którym wskazywano, iż kluczowe będzie wzmocnienie i rozszerzenie współpracy z Chinami i Indiami, w szczególności w zakresie wyzwań globalnych i regionalnych obejmujących kwestie bezpieczeństwa, takie jak zapobieganie piractwu, zwalczanie terroryzmu i bezpieczeństwo cybernetyczne. Na podobnym poziomie postawiono współpracę z Brazylią, Republiką Południowej Afryki, Japonią i Koreą Południową. Łącznikiem pomiędzy sąsiedztwem a najważniejszymi graczami światowymi pozostaje Rosja.

Rok 2012 był także rokiem wyborów w USA, wygranych ponownie przez Baracka Obamę, który rozpoczynał swoją pierwszą kadencję witany entuzjastycznie w całej Europie. W Berlinie jego przemówienia w 2009 r. słuchało 200 tys. entuzjastycznie nastawionych Niemców. Wyrażając niechęć wobec jednostronnej polityki George'a W. Busha, politycy europejscy, a także opinia publiczna obdarzyli nowego przywódcę ogromnym kredytem zaufania. Okazało się, że były to oczekiwania zdecydowanie na wyrost. Amerykański prezydent był zajęty walką z kryzysem finansowym oraz problemami Azji i Pacyfiku, które zaczęto stawiać coraz mocniej w centrum polityki amerykańskiej.

W maju 2012 r. miał miejsce szczyt NATO w Chicago, w czasie którego po raz kolejny dyskutowano na temat przyszłości Sojuszu. Najważniejszym tematem stała się po raz kolejny kwestia Afganistanu; sojusznicy wspólnie ustalili, że w 2013 r. nastąpi całkowite wycofanie wojsk i odejście od strategii stabilizowania sytuacji na rzecz dalszego szkolenia sił afgańskich, by te same mogły być odpowiedzialne za bezpieczeństwo swoich obywateli. Z kolei nowy prezydent Francji – François Hollande – zapowiedział, że Francja opuści Kabul już pod koniec 2012 r., a nie jak zapowiadał Nicolas Sarkozy, czyli w 2013 r. Mimo że po raz kolejny nie podjęto żadnych dodatkowych wiążących decyzji, to w czasie szczytu zaakcentowano fakt, iż sojusznicy mieli kłaść większy nacisk na spontaniczne sojusze bilateralne, które uwzględniałyby miały także kraje spoza organizacji. Amerykanie jak mantrę przypomnieli również, że odpowiedzialność za międzynarodowe bezpieczeństwo w większym stopniu miała wziąć na swoje barki Unia Europejska⁴⁰. Bruksela zaś powtarzała, że we wszystkich działaniach NATO udzielała największej pomocy rozwojowej i humanitarnej i jej roli nie należało nie doceniać⁴¹.

Podsumowując rozbieżności, jakie dzieliły Unię Europejską i Stany Zjednoczone w kwestii NATO, na pierwszym miejscu należało wskazać różne zdania dotyczące samego charakteru organizacji. Kraje UE forsowały zmianę w kierunku politycznym, natomiast USA optowały, by Sojusz pozostawał tzw. globalnym policjantem, który tylko dzięki swej działalności miał przestrzegać kraje trzecie przed użyciem siły zbrojnej, w tym broni jądrowej⁴². Radosław Sikorski – szef Ministerstwa Spraw

⁴⁰ W. Jakóbiak, *NATO się dezintegruje, siła USA maleje – glosy zza Oceanu*, Ośrodek Myśli Politycznej, tekst dostępny na stronie: www.usa-eu.krakowskie.nazwa.pl, dostęp: luty 2013.

⁴¹ M. Bildziukiewicz, *NATO a sprawa europejska*, tekst dostępny na stronie: www.psz.pl, dostęp: lipiec 2012.

⁴² P. Pacuła, *Nowa koncepcja strategiczna NATO*, Ośrodek Myśli Politycznej, tekst dostępny na stronie: www.krakowskie.nazwa.pl, dostęp: lipiec 2012.

Zagranicznych Polski – podczas dyskusji na temat przyszłości NATO w czasie Forum Euroatlantyckiego wskazał, że Europa nie miała być tylko zapleczem politycznym Waszyngtonu. Miała być równorzędnym partnerem, czego tak naprawdę domagały się wszystkie kraje Unii Europejskiej⁴³. W tym miejscu jednak stawał problem zdolności wojskowych UE, których brak – zdaniem Amerykanów – uwiarydociła operacja w Libii. Jak pisał *The New York Times*, europejscy sojusznicy nie byli w stanie sprostać nawet niewielkiemu wyzwaniu, za jakie uważano zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej Libii w regionach, w których bezpośrednio nie toczono działań wojennych. Taka nieudolność zdaniem *The New York Times* miała przerazić każdego ministra obrony w Europie i sprowokować zmianę myślenia przez pryzmat posiadanego potencjału. Gazeta zarzuciła europejskim rządzącym, że byli wyznawcami wizji kontynentalnej i ich horyzonty ograniczone zostały tylko do zapewnienia ochrony własnych interesów, bez myślenia o innych. *The New York Times* stwierdził, że Europie brakowało przywódcy, który sięgałby swoim światopoglądem dalej i wyszedł poza Stary Kontynent⁴⁴. Wciąż jednak nie było wiadomo, jak miała się kształtować przyszłość Sojuszu Północnoatlantyckiego, który stopniowo stawał się dość biernym elementem ładu, a dynamiczne zmiany zachodziły gdzie indziej, już bez uczestnictwa Europy.

Można powiedzieć, że Europa zlekceważyła pojawiające się od pewnego czasu sygnały o braku zainteresowania Starym Kontynentem. Jeszcze w 2010 r., w pierwszym przemówieniu wygłoszonym przed obiema izbami amerykańskiego Kongresu prezydent Obama ani razu nie użył sformułowania „stosunki transatlantyckie”, „Europa” czy „Unia Europejska”. Jedynym krajem, którego nazwa została wymieniona w przemówieniu, okazały się Niemcy, ale tylko w kwestii konkurencji gospodarczej. Skoro cały Stary Kontynent został wówczas pominięty przez Baracka Obamę, oczywiste wydawało się, że środkowa część Europy z Polską również nie ma dlań większego znaczenia. Zresztą nie tylko Warszawa była lekceważona – podczas szczytu w Pradze w kwietniu 2009 r. Obama odrzucił zaproszenie na kolację, które otrzymał od prezydenta Václava Klause i premiera Mirka Topolanka. Zamiast tego udał się z żoną Michelle do restauracji. Wybór Obamy na kolejną kadencję umocnił tendencję do uznawania Europy za obszar stabilny, a zatem niestanowiący zagrożenia dla USA, a jednocześnie partnera niechętnego wobec ponoszenia kosztów ewentualnych wspólnych przedsięwzięć na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa globalnego. Wydaje się, że Waszyngton przygląda się uważnie europejskim wysiłkom wspomożenia interwencji francuskiej w Mali i ocenia gotowość prowadzenia aktywnej polityki.

Tym bardziej istotny staje się dla Europy rozwój relacji z krajami Azji. Rok 2012 przyniósł w tym zakresie m.in. dwa spotkania na szczycie UE–ChRL, kolejne spotkanie w ramach ASEM, tym razem w Laosie, oraz wzmożenie negocjacji o budowie strefy wolnego handlu z wybranymi państwami ASEAN. Podczas spotkania

⁴³ J. Link-Lenczowski, *Dyskusja o przyszłości NATO*, tekst dostępny na stronie: www.altair.com.pl, dostęp: lipiec 2012.

⁴⁴ *USA: Europie brakuje przywódcy z wizją*, tekst dostępny na stronie: www.forbes.pl/artykuly, dostęp: lipiec 2012.

w ramach Forum Regionalnego ASEAN wysoki przedstawiciel spotkał się z sekretarzem stanu USA Hillary Clinton, aby przyjąć wspólne oświadczenie dotyczące rozwijania relacji z Azją⁴⁵. Obie strony podkreśliły bezprecedensowy stopień współzależności w ramach trójkąta USA–UE–Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia i wskazały na wspólne cele łączące obie strony Atlantyku, przede wszystkim działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Aby deklaracja nie pozostała tylko na papierze, USA i UE zapowiedziały regularne konsultacje dotyczące relacji z krajami Azji odbywane na poziomie wysokich rangą dyplomatów. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu takie oświadczenie jest gestem w stronę zagrożonej marginalizacją UE, a w jakim realnym poszukiwaniem sojuszników wobec eskalacji konfliktów, zwłaszcza morskich, w regionie Azji Wschodniej, ale nie ulega wątpliwości, że jest to dziedzina współpracy o dużym potencjale. Strategiczne partnerstwo powinno wyrażać się właśnie w prezentowaniu wspólnego stanowiska wobec kwestii globalnych.

Wyrazem zainteresowania UE Azją było także podpisanie przez Catherine Ashton układu o przyjaźni i współpracy, który został wypracowany przez państwa ASEAN w 1976 r. Unia zgłosiła chęć stania się jego stroną w 2006 r., jednak procedury przeciągały się, ponieważ traktat nie przewidywał możliwości członkostwa organizacji międzynarodowych. Po wejściu w życie odpowiedniego protokołu rewizyjnego, na spotkaniu w Phnom Penh 12 lipca 2012 r. doszło do podpisania dokumentu. Tym samym UE wyraziła jasno nie tylko gospodarcze zainteresowanie regionem, ale przede wszystkim chęć wzmocnienia obecności politycznej.

Kolejnym ważnym wydarzeniem było dziewiąte spotkanie na szczycie ASEM, które odbyło się w dniach 5–6 listopada w stolicy Laosu. Uczestniczyli w nim zarówno przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, jak i przewodniczący Komisji. Spotkanie odbywało się pod hasłem „Przyjaciele dla pokoju, partnerzy dla dobrobytu” i skupiło znaczną część przywódców europejskich – obecni byli m.in. kanclerz Niemiec i premier Rzeczypospolitej⁴⁶. ASEM obejmuje obecnie 51 krajów (dołączyły do niego Norwegia i Szwajcaria) i jest najszerszą płaszczyzną wymiany poglądów i budowy klimatu dla rozwoju wielopoziomowych relacji. Obrady poświęcono przede wszystkim sprawom gospodarczym oraz problematyce bezpieczeństwa nuklearnego. Rozmawiano również o środkach wyjścia z kryzysu, w tym Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym, co można uznać za nieśmiałą zachętę do nabywania w przyszłości emitowanych przezeń papierów dłużnych. Widać wyraźnie, że zgodnie z priorytetami wskazanymi przez wysokiego przedstawiciela, na tego typu płaszczyźnie kwestie demokracji i praw człowieka odgrywać będą drugorzędną rolę.

Na płaszczyźnie relacji dwustronnych widać wyraźne wzmoczenie wysiłków, zwłaszcza w kontekście wypracowywania nowych umów międzynarodowych, w tym tworzących strefy wolnego handlu. 1 lipca 2011 r. wszedł w życie układ mię-

⁴⁵ Joint EU–US statement on the Asia-Pacific region, Phnom Penh, 12 July 2012, A 328/12, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131709.pdf.

⁴⁶ *Chair's Statement of the 9th ASEM Summit, 5–6 November 2012*, Vientiane, pełny tekst dostępny na stronie: <http://www.aseminfoboard.org/summit-statement.html>.

dzy UE a Koreą Południową o strefie wolnego handlu, a eksport europejski w ciągu następującego po tym wydarzeniu roku wzrósł o 15%. Unia podpisała umowy o partnerstwie i współpracy z Indonezją, Wietnamem i Filipinami, uzgodniła treść układu z Mongolią, który oczekuje na podpisanie, wciąż toczą się negocjacje z Malezją, Singapurem i Brunei, te ostatnie mające również na celu ustanowienie strefy wolnego handlu. W roku 2013 UE będzie miała także kilka okazji, aby podkreślić zaangażowanie w regionie – przypada w nim 50. rocznica ustanowienia relacji dyplomatycznych pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i Republiką Korei, podczas spotkania na szczycie UE–ChRL po raz pierwszy europejscy liderzy spotkają nowe kierownictwo chińskiej partii i państwa. Planowane jest także otwarcie rozmów z Japonią dotyczących tworzenia strefy wolnego handlu.

Podsumowując, można stwierdzić, że rok 2012 był okresem pewnej konsolidacji w zakresie polityki zagranicznej UE. Wydaje się, że Catherine Ashton opanowała aparat wykonawczy i skupiła się na udoskonaleniu jego trybów, przechodząc do porządku dziennego nad ograniczeniami wynikającymi z różnic interesów państw członkowskich. Europa dostrzegła ograniczony geograficzny zakres działania potęgi normatywnej i zdała sobie sprawę, że w czasach kryzysu jej wiarygodność jest osłabiona. Widać otwarcie w stronę Azji, co można uznać za krok ze wszech miar pożądany, nawet jeśli nieco spóźniony. Ponad 500 oświadczeń i deklaracji rocznie⁴⁷ wydawanych przez wysokiego przedstawiciela lub jego personel tworzą imponujący dorobek ilościowy, który jednak niekoniecznie przekłada się na znaczenie Europy w rozwiązywaniu problemów o charakterze globalnym i pozaeuropejskim. Rok 2013 będzie istotny z punktu widzenia relacji ze wschodnim sąsiedztwem (planowany trzeci szczyt partnerstwa wschodniego w Wilnie) oraz krajami Afryki Północnej. Unia z uwagą będzie obserwowała kierunek dalszych zmian po „arabskiej wiośnie”. Ostatnie wydarzenia – zaostrzenie retoryki rządu Izraela oraz aresztowanie w Libii kilku Europejczyków pod zarzutem działalności misjonarskiej – nie nastrajają optymistycznie. Trzeba mieć nadzieję, że Europa przestanie wreszcie być na tyle zajęta sobą, aby rozważyć strategiczne cele polityki wobec sąsiedztwa – dotychczasowa przynosi bardzo ograniczone rezultaty.

EUROPEAN UNION – ALL QUIET ON THE SOUTHERN FRONT, NEW PROBLEMS IN THE WEST

In 2012, the European Union was still struggling to keep the consequences of the crisis at bay, but due to the measures taken earlier, especially the fiscal compact, it was closer to keeping the flame under control than to fighting with catastrophic fire. Major changes in European policy came from France and its new president, François Hollande, and from the United Kingdom, where David Cameron was trying to pursue a policy of isolation from the Continent without really isolating Great Britain, with very little success. Of course all the eyes and hearts (as well as

⁴⁷ W 2011 r. doliczono się 563 takich wystąpień.

purses, kept closely to the chest) were focused on budget negotiations for the 2014–2020 financial perspective. Final negotiations took place in February 2013, bringing an officially welcomed success. The European Union was also trying to be active in international relations, especially turning its attention to Asia. The article ends with a short *résumé* of transatlantic relations during Barack Obama’s first term in office – the beginnings were full of hope but the ending brought disappointment.