

III. UNIA EUROPEJSKA – GROŹBA IMPLOZJI

Rok 2011 był dla Unii Europejskiej bardzo trudny. Po pierwsze, okazało się, że będąca negatywnym bohaterem poprzedniego roku Grecja nie jest niechlubnym wyjątkiem, lecz wyjątkowo ciężkim przypadkiem choroby toczącej od wielu lat państwa europejskie – nadmiernego zadłużenia. Tym samym nadzwyczajne środki – wciąż ważne wobec całkowitej zależności finansowej Grecji od kolejnych pakietów pomocowych – stały się tylko pierwszym z serii niepopularnych kroków, które musieli podjąć przywódcy europejscy, aby odbudować zaufanie zarówno rynków finansowych, jak i społeczeństw do wspólnej waluty. To bowiem ten flagowy projekt i symbol europejskiej jedności został podważony. Aby wypełnić to zadanie, Europa potrzebowała przywództwa z prawdziwego zdarzenia, co okazało się drugim problemem. Odważne decyzje nie były w 2011 r. pożądane, ale niezbędne, a w gronie je podejmujących trudno odnaleźć wielkie postacie. Tym samym Unia musiała znów zająć się głównie sobą. Czyniła to wcześniej, po klęsce traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, i w 2009 r. wydawało się, że okres krytycznego spoglądania w lustro ma już za sobą i może sprawdzić, jakie w nowym stroju zrobi wrażenie na sąsiadach. Liczono na nowe rozwiązania w zakresie polityki zagranicznej przewidziane przez traktat lizboński, dzięki transferowi etatów bowiem utworzono realnie z dniem 1 stycznia 2011 r. Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Tymczasem rzeczywistość okazała się nieprzyjemna – Europa zamiast używać nowych środków oddziaływania na środowisko międzynarodowe, aby promować swoje wartości i interesy, stanęła w pozycji proszącego o pomoc państwa posiadające zasoby kapitału niezbędnego do walki z kryzysem. Tym samym siła wynikająca z zarządzania jedną z najważniejszych walut międzynarodowych okazała się iluzoryczna.

Na wspomniane wyżej procesy nakłada się utrata wiarygodności kredytowej, która ma charakter strukturalny – nie wiadomo, czy starzejąca się Europa, przez wiele lat żyjąca „ponad stan”, będzie w stanie spłacić swoje długi. Sytuacja taka nie sprzyja oczywiście wiarygodności działań międzynarodowych, zwłaszcza gróźb i sankcji ekonomicznych. Dzisiejsza zdolność do asertywnej polityki wobec Chin jest równa zeru, a straty wynikające z nałożenia sankcji na Iran, w tym zaprzestania zakupu ropy, są groźne dla pełzającego wzrostu gospodarczego, co skłania przywódców Europy do ostrożności. Tym samym aktywność międzynarodowa UE ulega ograniczeniu – problemem nie jest uzyskanie przez nią nowych zdolności czy zrealizowanie wreszcie marzeń o potędze, ale wyjście z kryzysu finansowego z twarzą, w miarę możliwości bez konieczności poniżenia w relacjach z władcami ChRL. Z powyż-

szych względów opracowanie skupi się na problemach wewnętrznych oraz pierwszej w historii polskiej prezydencji.

KRYZYS EURO – CIĄG DALSZY NASTĄPIŁ

Symbolem mijającego roku był bez wątpienia pogłębiający się kryzys strefy euro, który stopniowo przekształcał się z problemu o charakterze przede wszystkim ekonomicznym w kryzys ekonomiczno-polityczny, by uzyskać pod koniec 2011 r. aspekt instytucjonalny. Co ciekawe, największe kontrowersje budzi jego wymiar polityczny, uchodzi bowiem za siłę mogącą zdetonować cały proces integracyjny. Spór wokół metod walki z kryzysem i zapobiegania podobnym wydarzeniom w przyszłości obudził pozostające od dłuższego czasu w letargu koncepcje Europy wielu prędkości. Rzeczywistość ekonomiczna stopniowo przesuwiała się na dalszy plan i podczas obrad przywódców w grudniu 2011 i styczniu 2012 r. nikt już w zasadzie nie zastanawiał się nad sensownością gospodarczych recept na walkę z „nawisem” długu publicznego, ale wszyscy skupili się na uzgodnieniach wewnętrznych mających zadecydować, kto będzie w praktyce podejmował decyzje o przyszłości euro. Można by nieco cynicznie stwierdzić, że najgoręcej dyskutowano o tym, kto będzie dzierżył atrybut, którego sensowność, a nawet istnienie, nie była przesądzona.

Kryzys wspólnej waluty ujawnił też z całą mocą kryzys zarządzania Unią Europejską – okazało się, że kolejne kroki podejmowane od końca 2009 r., poczynając od pierwszego pakietu pomocowego dla Grecji, poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu Stabilizacji Finansowej, aż do decyzji o przyjęciu tzw. sześciopak¹, miały wyłącznie charakter reaktywny i tymczasowy, zatem wyłącznie odsuwały w czasie kluczowe decyzje. Można powiedzieć, że każda ogłaszana jako przełomowa i decydująca decyzja okazywała się po kilku tygodniach wyłącznie środkiem tymczasowym i cały spektakl ratowania euro zaczynał się od początku. Wśród dylematów, które stanęły przed przywódcami UE, warto wskazać kilka najważniejszych:

- czy należy dopuścić do opuszczenia strefy euro przez jedno z państw i czy taki krok uzdrowi sytuację, czy spowoduje dalszy spadek zaufania do wspólnej waluty i efekt domina;
- czy w imię przestrzegania dyscypliny budżetowej państwa muszą zgodzić się na poważne naruszenie suwerenności, w tym zwłaszcza udzielenie Komisji bądź innemu ciału prawa sprzeciwu wobec projektu budżetu, czy też można uniknąć takiego scenariusza i w inny sposób odbudować zaufanie do wspólnej waluty;
- czy przyczyna niskiej sterowalności Europy leży w jej zbyt dużym zróżnicowaniu i bezwładności właściwej organizacjom o licznych członkostwie, czy też w zbyt

¹ „Sześciopak” to potoczna nazwa zestawu pięciu rozporządzeń i dyrektywy pozwalających dokładniej niż dotychczas śledzić proces formowania i wykonywania budżetów państw członkowskich. Daje nowe uprawnienia Komisji Europejskiej oraz porządkuje sprawozdawczość – dyrektywa harmonizuje reguły tworzenia i monitorowania narodowych budżetów, w tym zasady księgowości budżetowej, statystyki oraz sposoby prognozowania. Zostały one przyjęte przez Parlament Europejski 28 września 2011 r., weszły w życie w grudniu tego samego roku.

mocnym oparciu się na procedurach międzyrządowych, które generalnie są mniej efektywne, a uzgodnienie decyzji za ich pomocą zabiera zawsze więcej czasu.

Pierwszy dylemat był w swej istocie przypomnieniem o relatywności wszelkich kosztów i korzyści we współczesnej ekonomii. Państwa musiały zgodnie rozstrzygnąć, co pociągnie za sobą większe koszty: kolejne programy pomocowe dla Grecji i ewentualnie innych państw, czy też ich wyjście ze strefy euro tudzież jej ewentualny rozpad. Fakt, że kolejne sumy wypłacane na rzecz Aten, drażniące niemieckiego podatnika, są być może relatywnie korzystnym rozwiązaniem, z trudem przebił się do świadomości przywódców, a także całej opinii publicznej.

Dylemat drugi miał również charakter oceny korzyści i strat, co więcej, na gruncie teorii integracji był równie klasyczny jak wspomniany wyżej w ekonomii. Czy można ufać rządzącym, iż nie zadłużą kraju ponad rozsądny poziom bez perspektywy kar i zewnętrznej kontroli, zwłaszcza że wykazali się w poprzednich latach indolencją i w imię przypodobania się wyborcom zwiększali zadłużenie kraju w relacji do PKB nawet w warunkach wzrostu gospodarczego? Być może niezbędną do zapłacenia ceną będzie poddanie się kontroli – regulacji na poziomie unijnym w duchu twierdzeń Giandomenica Majonego².

Dylemat trzeci był długofalowo najbardziej znaczący. Alternatywy stanowiły bowiem: Europa mniejsza, licząca być może ośmiu, być może siedemnastu członków, którą byłoby łatwiej zarządzać dzięki procedurom międzyrządowym, a zwłaszcza dzięki efektywnej współpracy francusko-niemieckiej, oraz Europa o silniejszym zabarwieniu ponadnarodowym, bardziej zwarta i mniej bezwładna, ale to wszystko za cenę introdukcji nowych elementów profederalnych i rezygnacji z kolejnych kompetencji wynikających z suwerenności. W pierwszym przypadku powraca wizja Europy dwóch lub więcej prędkości, a drugim – Europy federalnej, wciąż nie do zaakceptowania przez większość zarówno przywódców, jak i społeczeństw Unii. Co więcej, niechęć nawet wobec używania pojęcia federacji (słynna konstrukcja *the F-word*³) powoduje, że o ile pierwsza koncepcja ma swojego wyraźnego promotora – Francję – o tyle druga była pozbawiona gracza, który artykułowałby jej zalety. Powodowało to specyficzną nierównowagę i osłabiało pozycję Niemiec.

W 2011 roku krajem, o którym w kontekście kryzysu mówiono najwięcej, była ponownie Grecja. Rząd w Atenach był wciąż całkowicie zależny od wypłat kolejnych transz programu pomocowego, a ewentualne zablokowanie bądź opóźnienie

² Giandomenico Majone jest twórcą koncepcji unii jako „państwa regulacyjnego” – na poziom kiedyś wspólnotowy, a dziś unijny przekazywano jego zdaniem decyzje i uzgodnienia, które mają charakter regulacyjny, a nie redystrybucyjny, innymi słowy, decyzje niezbędne dla funkcjonowania nowoczesnej gospodarki, które nie powinny podlegać walce politycznej, np. niezależna pozycja banku centralnego, nadzór finansowy, przestrzeganie reguł uczciwej konkurencji. Zdaniem Majonego Unia wypełnia właśnie takie funkcje regulacyjne, zatem twierdzi on, że problem legitymizacji demokratycznej jest w jej przypadku nieaktualny, a właściwie źle postawiony. Zob. najszerze przedstawienie poglądów G. Majonego, *Regulating Europe*, Routledge, London–New York 1996. Dyskusja z jego poglądami zob. A. Folesdahl, S. Hix, „Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik”, *Journal of Common Market Studies* 2006, t. 44, nr 3, s. 533–562.

³ P. Borkowski, „Słowo na «F» – miejsce federalizmu w debacie o przyszłości Unii Europejskiej”, w: W. Gizicki (red.), *Polityczne dylematy Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 11–28.

każdej z nich oznaczałoby bankructwo państwa w ciągu ok. miesiąca. Wpłata środków zależała każdorazowo od oceny postępów reform, w tym programu prywatyzacji, redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym oraz radykalnych oszczędności. Deficyt budżetowy w 2011 r. zapowiadany na 7,9% PKB wyniesie prawdopodobnie ostatecznie ok 8,5%.

„Grecka choroba” dotknęła w 2011 r. również Włochy. O ile Irlandia i Portugalia – kraje zmuszone skorzystać z pomocy państw strefy euro i MFW w 2010 r. – nie dostarczały nadzwyczajnych powodów do niepokoju, o tyle kłopoty gospodarki włoskiej mają ogromną wagę. Italia to czwarty dłużnik wśród państw świata, jej skumulowany dług publiczny wynosi ok. 115% PKB i jest wyższy niż połączony dług Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii. W listopadzie 2011 r. rentowność włoskich obligacji osiągnęła poziom 7%, co znacząco zwiększyło koszty obsługi zadłużenia. Włochy uratował tylko stosunkowo niewielki udział podmiotów zagranicznych w ogólnym wolumenie wierzytelności.

Trzecim państwem, o którym mówiono w 2011 r. najwięcej, były Niemcy, próbujące kolejny rok narzucić krajom strefy euro sztywne reguły polityki budżetowej *à la Allemagne*. Czyniąc to, przyznają pośrednio, że wysiłki w tym zakresie podejmowane od czasów konferencji międzyrządowej 1990–1991 zakończyły się niepowodzeniem. Co więcej, określane przez wielu autorów jako nieludzkie bądź drakońskie⁴ kryteria konwergencji trzeciego etapu unii walutowej okazały się wydmuszkami – nie były przez nikogo przestrzegane. Europa Południowa, ale nie tylko ona, okazała się dramatycznie odporna na niemiecką cnotę oszczędności, co każe ponownie skłaniać głowę przed Maxem Weberem. W warunkach przezwyciężanej z trudem recesji wymagane przez Niemcy cięcia mogą mieć dramatyczny skutek – zdusić odradzający się wzrost gospodarczy i pogłębić problemy budżetowe, zmniejszając wolumen wpływów podatkowych.

Czwartym aktorem dramatu były agencje ratingowe, które stopniowo obsadzono w roli czarnego charakteru. Ich analizy i przewidywania, a przede wszystkim stygmatyzowanie państw, którym obniżano ranking, stały się symbolem władzy, jaką finansiści mają nad demokratycznie wybranymi strukturami władzy publicznej. Przypisywanie określonych intencji agencjom, których działania nie miały bynajmniej być racjonalną, apolityczną oceną, ale realizować bliżej nieokreślony plan osłabienia bądź obalenia euro, stało się dość często powtarzaną teorią spiskową, zwłaszcza że trzy najważniejsze agencje są firmami amerykańskimi, a przez kryzys wspólnej waluty dolar znacząco umocnił się w stosunku do euro – 3 maja 2011 r. za jedno euro płacono 1,482 USD, 16 stycznia 2012 – 1,265 USD, przy historycznym maksimum z kwietnia 2008 r. na poziomie 1,6 USD. Rzeczywiście rok 2011 oznaczał prawdziwe trzęsienie ziemi. W styczniu 2012 r. tylko czterem państwom strefy euro udało się utrzymać najwyższy ranking we wszystkich trzech kluczowych agencjach – były to Niemcy, Luksemburg, Finlandia i Holandia; natomiast najwyższy ranking według przynajmniej jednej z nich miały jeszcze Austria i Francja.

⁴ M.T. Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Editions Complexe, Bruxelles 2006, s. 250.

Spośród pozostałych członków UE tylko Wielka Brytania i Dania mogły poszczycić się analogicznym osiągnięciem.

Tabela 1
Zmiany ratingów państw Unii Europejskiej w okresie 1.1.2011–20.2.2012 w ocenach trzech najważniejszych agencji

Standard and Poor's	Fitch	Moody's
02.02.2011 obniżył rating dla Irlandii* do A– z A. 29.03.2011 obniżył rating Grecji do BB–. 29.03.2011 obniżył rating Portugalii do BBB–. 25.03.2010 obniżył rating Portugalii do BBB. 30.03.2011 obniżył rating Cypru do A–. 01.04.2011 obniżył rating Irlandii do BBB+. 09.05.2011 obniżył rating Grecji do B z BB–. 13.06.2011 obniżył rating Grecji do CCC z B.	14.01.2011 obniżył rating Grecji do BB+ z BBB–. 15.03.2011 podwyższył rating Łotwy do BBB– z BB+. 24.03.2011 obniżył rating Portugalii do A–. 01.04.2011 obniżył rating Portugalii do BBB–. 31.05.2011 obniżył rating Cypru do A– z AA–. 20.05.2011 obniżył rating Grecji do B+ z BB+.	10.03.2011 obniżył rating Hiszpanii do Aa2 z Aa. 07.03.2011 obniżył rating Grecji do B1 z Ba1. 24.02.2011 obniżył rating Cypru do A2 z Aa3. 16.03.2011 obniżył rating Portugalii do A3. 15.04.2011 obniżył rating Irlandii do Baa3 z Baa1. 05.04.2011 obniżył rating Portugalii do Baa1. 01.06.2011 obniżył rating Grecji do Caa1 z B1.
09.08.2011 podwyższył rating Estonii do AA– z A. 29.07.2011 obniżył rating Cypru do BBB+ z A–. 27.07.2011 obniżył rating Grecji do CC z CCC. 24.08.2011 podwyższył rating Czech do AA–. 20.09.2011 obniżył rating Włoch do A. 14.10.2011 obniżył rating Hiszpanii do AA–. 27.10.2011 obniżył rating Cypru do BBB z BBB+. 20.10.2011 obniżył rating Słowenii do AA– z AA. 25.11.2011 obniżył rating Belgii do AA z AA+. 21.12.2011 obniżył rating Węgier do BB+ z BBB–.	05.07.2011 podwyższył rating Estonii do A+ z A. 04.07.2011 podwyższył rating Rumunii do BBB– z BB+. 13.07.2011 obniżył rating Grecji do CCC z B+. 10.08.2011 obniżył rating Cypru do BBB z A+. 28.09.2011 obniżył rating Słowenii do AA–. 07.10.2011 obniżył rating Włoch do A+. 07.10.2011 obniżył rating Hiszpanii do AA–. 24.11.2011 obniżył rating Portugalii do BB+.	12.07.2011 obniżył rating Irlandii do Ba1. 05.07.2011 obniżył rating Portugalii do Ba2. 27.07.2011 obniżył rating Cypru do Baa1 z A2. 25.07.2011 obniżył rating Grecji do Ca z Caa1. 06.09.2011 obniżył rating Malty do A2 z A1. 23.09.2011 obniżył rating Słowenii do Aa3 z Aa2. 04.10.2011 obniżył rating Włoch do A2. 18.10.2011 obniżył rating Hiszpanii do A1. 04.11.2011 obniżył rating Cypru do Baa3 z Baa1. 25.11.2011 obniżył rating Węgier do Ba1 z Baa3. 21.11.2011 obniżył rating Słowenii do A1 z Aa3.

Tabela 1 – cd.

13.01.2012 obniżył rating Austrii do AA+ z AAA.	06.01.2012 obniżył rating Węgier do BB+ z BBB–.	13.02.2012 obniżył rating Słowenii do A2 z A1.
13.01.2012 obniżył rating Francji do AA+ z AAA.	27.01.2012 obniżył rating Belgii do AA.	13.02.2012 obniżył rating Słowacji do A2 z A1.
13.01.2012 obniżył rating Cypru do BB+ z BBB.	27.01.2012 obniżył rating Hiszpanii do A.	13.02.2012 s obniżył rating Malty do A3 z A2.
13.01.2012 obniżył rating Hiszpanii do A z AA–.	27.01.2012 obniżył rating Włoch do A–.	13.02.2012 obniżył rating Portugalii do Ba3 z Ba2.
13.01.2012 obniżył rating Malty do A– z A.	27.01.2012 obniżył rating Słowenii do A.	13.02.2012 obniżył rating Hiszpanii A3 z A1.
13.01.2012 obniżył rating Portugalii do BB z BBB–.	27.01.2012 obniżył rating Cypru do BBB–.	13.02.2012 obniżył rating Włoch do A3 z A2.
13.01.2012 obniżył rating Słowacji do A z A+.		
13.01.2012 obniżył rating Słowenii do A+ z AA–.		
13.01.2012 obniżył rating Włoch do BBB+ z A.		

* Państwa strefy euro wytłuszczoną czcionką.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Macronext. Kalendarium ekonomiczne „Długoterminowe ratingi w walucie zagranicznej” www.macronext.pl.

Warto przypomnieć, że pierwsze środki z pakietu ratunkowego Grecja otrzymała 18 maja 2010 r. Oznacza to, że już niemal od dwóch lat jest całkowicie zależna od zewnętrznego finansowania. 2011 r. rozpoczął się pozytywnie – 25 stycznia Europejski Fundusz Stabilizacji Finansowej udzielił pierwszych pożyczek, co przedwcześnie uznano za decydujący sukces w walce z kryzysem. Jednak już marzec przyniósł pierwszą falę obniżek ratingów (zob. tab. 1), co pokazało, że zaaplikowane w 2010 r. leczenie ma wyłącznie charakter objawowy. 11 marca odbył się pierwszy z serii „przełomowych i decydujących” szczytów państw strefy euro, na którym dyskutowano procedury dyscyplinowania budżetów państw członkowskich. Uzgodniono na nim przygotowanie nowego porozumienia, nazywanego w dokumentach „paktem”, który byłby podstawowym instrumentem monitorowania polityki budżetowej państw członkowskich. Jak czytamy w konkluzjach posiedzenia, „Wspólne cele w wybranych obszarach polityki będą uzgadniane na szczepku szefów państw lub rządów. Państwa członkowskie uczestniczące w pakcie będą dążyć do osiągnięcia tych celów przy zastosowaniu własnych kombinacji polityki fiskalnej i pieniężnej, mając na uwadze stojące przed nimi konkretne wyzwania. Co roku każdy szef państwa lub rządu podejmować będzie konkretne zobowiązania krajowe”⁵. Postępy w realizacji celów – zarówno generalnych, jak i corocznych – oceniać miała Rada Europejska na podstawie sprawozdania Komisji. Liczono, że powyższe

⁵ Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro z 11 marca 2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/119821.pdf.

zapowiedzi uspokoją rynki finansowe. Uzgodniono także zastąpienie EFSF stałym mechanizmem stabilizacji o kapitale 500 mld euro.

Pozytywny wydzźwięk powyższego spotkania osłabiły następujące kolejno wydarzenia. 23 marca do dymisji podał się premier Portugalii José Sócrates po odrzuceniu przez parlament pakietu oszczędnościowego. Jednak kraj ten nie miał już wyjścia – zmuszony był prosić o pomoc i 5 maja otrzymał 79 mld euro w zamian za przeprowadzenie cięć wydatków budżetowych, które realizuje już nowy rząd. Po wyborach rozpisanych po wspomnianej dymisji władzę objął (21 czerwca) gabinet wywodzący się ze zwycięskiej Partii Socjaldemokratycznej Pedro Passosa Coelho. Zanim doszło do tej zmiany, w centrum zainteresowania ponownie stanęła Grecja. Wobec wyczerpania się pierwszego pakietu pomocowego, który okazał się dramatycznie niewystarczający, konieczne było uzgodnienie nowych środków zaradczych. Tym razem przywódcy europejscy doszli do wniosku, że koszty pomocy mają ponieść także podmioty prywatne – banki i inne instytucje finansowe będące w posiadaniu greckich obligacji. Ostatecznie 21 lipca zakreślony został kształt drugiego pakietu pomocowego w wysokości 109 mld euro, chociaż nie wyznaczono dokładnego zakresu udziału sektora prywatnego. Oznaczał on w praktyce kontrolowane, częściowe bankructwo Grecji, która nie będzie spłacać w całości swoich zobowiązań.

Ustalenia z lipca szybko okazały się niedostateczne – zaledwie cztery dni po decyzji o nowym pakiecie agencja Moody's obniżyła po raz kolejny rating Grecji, co oznaczało, że przywódcy europejscy zostali uznani za niewiarygodnych w swych zapewnieniach, a urzędowy optymizm konkluzji był mocno przesadzony. Należy zauważyć, że dyskusja wokół przyszłego paktu fiskalnego dotyczyła raczej w istocie bezpieczniejszej przyszłości, to znaczy zahamowania wzrostu długu przez prawne ograniczenie możliwości nadmiernego zadłużania. Nie mówiła zatem nic na temat losu już istniejących zobowiązań, które nie tylko w Grecji przekraczały 100% PKB. Nawet najdoskonalszy pakt nie przybliżał rozwiązania problemu istniejącego zadłużenia, którego obsługa, w związku z kolejnymi obniżkami ratingów, zaczęła być coraz bardziej kosztowna. Tym samym nieufność rynków finansowych była jak najbardziej uzasadniona – zobowiązanie do nietłuczenia już więcej szyb w oknach nie oznaczało, że te już zbite zostaną w jakiś sposób naprawione.

Kolejny akt dramatu rozegrał się w październiku. Spotkanie szefów państw lub rządów strefy euro 26 tego miesiąca nazywane jest „szczytem ostatniej szansy”. Stało się jasne, że powołany z takim trudem EFSF jest instrumentem niewystarczającym, a jego zasoby – 440 mld euro – to o wiele za mało, by zapewnić konieczne osłony w wypadku kłopotów krajów o znacznie większym nominalnym zadłużeniu niż Grecja. Tymczasem wrzesień i początek października to czas obniżania ratingów Włoch i Hiszpanii. Opcją uspokojenia rynków mogłaby być emisja euroobligacji. Emitowano by je dla całej strefy i tym samym stopa procentowa – czyli koszt pożyczki – byłaby jednakowa dla wszystkich krajów strefy. Państwa o stabilnej pozycji poniosłyby zatem wyższe koszty pozyskania pieniądza, zyskałyby zaś kraje mające problemy i niższe ratingi. Tym samym miałyby czas na przeprowadzenie koniecznych reform i cięć w dość komfortowych warunkach stabilnych kosz-

tów obsługi długu. Z drugiej strony takie rozwiązanie oznaczałoby, że polityka zdrowego budżetu i mozolnej budowy zaufania, owocująca niskim kosztem pozyskania środków, prowadzona przez lata przez Niemcy czy Holandię kosztem np. niższych transferów socjalnych i oszczędności, została by właściwie wyzerowana. Nie dziwi zatem sprzeciw Niemiec wobec takiego rozwiązania. Jednak ze względu na fakt powołania traktatem unii gospodarczo-walutowej emisja wspólnych obligacji ma sens – jest elementem „domknięcia” teje unii.

Ostatecznie spotkanie 26 października zakończyło się konkretyzacją lipcowych zapowiedzi drugiego pakietu pomocowego. Kluczowe były ustalenia dotyczące obligacji: „Udział sektora prywatnego ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia zdolności obsługi zadłużenia Grecji. Dlatego z zadowoleniem odnotowujemy obecne rozmowy prowadzone przez Grecję z jej prywatnymi inwestorami mające na celu wypracowanie rozwiązania na rzecz zwiększenia udziału sektora prywatnego. Wraz z ambitnym programem reform greckiej gospodarki udział sektora prywatnego powinien zagwarantować zmniejszenie wskaźnika zadłużenia Grecji, tak aby do 2020 r. osiągnąć poziom 120%. W tym celu zwracamy się do Grecji, prywatnych inwestorów i wszystkich zainteresowanych stron o dobrowolną wymianę obligacji przy nominalnej redukcji wynoszącej 50% hipotetycznego greckiego długu posiadanego przez inwestorów prywatnych. Państwa członkowskie strefy euro wniosłyby wkład – w wysokości do 30 mld euro”⁶. Powyższe stwierdzenia oznaczały poważny polityczny nacisk na banki, aby wyraziły zgodę na redukcję zobowiązań. Tym samym rządy państw europejskich z jednej strony przyznały się do bezsilności, a z drugiej dały sygnał swoim wyborcom, że znieawidzone od 2008 r. banki też poniosą koszty ratowania gospodarki greckiej. Zapomniały przy tym dodać, że akceptacja redukcji oznacza konieczność dokapitalizowania wielu instytucji, co dokonać się może np. przez sprzedaż spółek zależnych na rynkach wschodzących lub uznanych za peryferyjne. Liczne zmiany właścicieli polskich banków i jeszcze liczniejsze plotki o mających nastąpić transakcjach nie są zatem przypadkiem.

Jeszcze jeden element konkluzji z posiedzenia 26 października zasługuje na szczególną uwagę. W dalszej części dokumentu zawarto zapowiedź nowej formy zarządzania strefą euro:

„30. Aby skuteczniej radzić sobie z bieżącymi wyzwaniami i zapewnić głębszą integrację, wzmocniona zostanie struktura zarządzania strefą euro, przy jednoczesnym zachowaniu integralności Unii Europejskiej jako całości.

31. Będziemy się zatem regularnie – co najmniej dwa razy w roku – spotykać na naszym szczyble, na szczytach państw strefy euro, aby zapewnić strategiczne wskazówki w zakresie polityk gospodarczych i fiskalnych w strefie euro. Dzięki temu będziemy mogli w lepszy sposób uwzględniać wymiar strefy euro w naszych politykach krajowych.

32. Eurogrupa, wraz z Komisją i EBC, nadal będzie stanowić ośrodek codziennego zarządzania strefą euro. Będzie odgrywać kluczową rolę w realizacji europej-

⁶ Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela, 26 października 2011 r., s. 4, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf.

skiego semestru przez państwa członkowskie strefy euro. Będzie się opierać na silniejszych strukturach przygotowawczych”⁷.

W ten sposób otwarto dyskusję o faktycznym zróżnicowaniu integracji, która doprowadziła do poważnego spięcia między Polską a Francją i stała się jednym z głównych tematów szczytów europejskich w grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r. Przyjęła w końcu formę dyskusji o uczestnictwie w obradach szczytów zapowiedzianego wcześniej paktu fiskalnego, który udało się ostatecznie uzgodnić 1 lutego 2012 r.

Zanim jednak wybuchły spory wokół tej kwestii, wyjątkowo nerwowy tydzień zaserwowała Europie ponownie Grecja. Premier Jeorjos Papandreu 31 października (Halloween!) niespodziewanie zapowiedział rozpisanie referendum w sprawie drugiego pakietu pomocy i koniecznych reform. Wobec powtarzających się protestów społecznych w Grecji (m.in. 8 i 29 czerwca 2011 r., w październiku w wyniku zamieszek zginęły dwie osoby, a 74 zostały ranne) jego wynik wydaje się oczywisty. Powyższa decyzja wywołuje konsternację wśród przywódców europejskich (agencje nie reagują, bo i tak właściwie nie mają już z czego obniżyć ratingu), którzy apelują o rozagę i wycofanie się z decyzji, oznaczającej bądź co bądź odwołanie się do suwerena. Można skonstatować, że nie zapisy traktatów europejskich, ale sytuacja finansowa potrafią zdecydowanie ograniczyć suwerenność państwa. W odpowiedzi przed szczytem grupy G-20 w Cannes zebrani wspólnie przywódcy Europy i prezes MFW zapowiadają zawieszenie szóstej transzy pomocy do czasu przeprowadzenia referendum. 3 listopada Papandreu wycofał się z projektu, a w Grecji rozpoczyna się trwający tydzień kryzys rządowy, w wyniku którego po licznych przechankach 10 listopada nowym premierem został Lukas Papadimos, były prezes banku centralnego Grecji oraz były wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego. Rząd o charakterze koalicyjnym ma za zadanie przywrócić zaufanie, nadszarpnięte przez walczącego o pozostanie w fotelu premiera Papandreu.

W świetle powyższych wydarzeń nie dziwi decyzja agencji Standard & Poor's, która na początku grudnia umieściła 15 krajów UE – w tym Niemcy i Francję – na liście państw, których finanse publiczne są pod tzw. wzmożoną kontrolą, co oznacza perspektywę obniżenia ich pozycji ratingowej.

W odpowiedzi na spotkaniu przywódców strefy euro 9 grudnia zarysowana została wyraźnie tzw. reguła fiskalna, która ma się stać podstawowym instrumentem zapobiegającym nadmiernemu zadłużaniu się państw strefy. Składa się ona z kilku elementów:

- budżety sektora instytucji rządowych i samorządowych będą zrównoważone lub będą miały nadwyżkę; w praktyce roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB;
- reguła będzie wprowadzona w krajowych systemach prawnych państw członkowskich na szczeblu konstytucji lub równorzędnym i zaopatrzona w mechanizm automatycznej korekty, który będzie uruchamiany w przypadku przekroczenia progu. Mechanizm ten zostanie określony przez każde państwo członkowskie na podstawie zasad zaproponowanych przez Komisję;

⁷ Ibidem, s. 9.

- organem właściwym do kontrolowania transpozycji reguły fiskalnej na szczeblu krajowym będzie Trybunał Sprawiedliwości.

Powyższe uzgodnienia nie zadowolily w pełni rynków, ale nie przesłania to ich przełomowego charakteru. **Decyzja podjęta na poziomie unijnym miała zostać skonstytucjonalizowana na poziomie państw członkowskich, a reguły wykonania normy, która miała mieć charakter konstytucyjny, proponowałaby Komisja, kontrolowałby zaś TSUE.** Od czasu europejskiego nakazu aresztowania nie było poważniejszego naruszenia suwerenności państw członkowskich UE. Nie należy się zatem dziwić, że podczas spotkań 30 stycznia 2012 r. usunięto właśnie konieczność wpisania reguł paktu do konstytucji, co oznaczało zachowanie zasadniczego ducha porozumienia bez prawdziwego policzka dla suwerenności.

Przed wspomnianym spotkaniem dwie inne sprawy skupiły uwagę opinii publicznej: uczestnictwo w szczytach strefy euro państw nieużywających (jeszcze) wspólnej waluty, które chciały przystąpić do paktu fiskalnego, oraz wysunięta przez otoczenie kanclerz Niemiec propozycja poddania finansów Grecji zarządowi komisarycznemu. Pierwsza z kwestii stała się powodem ostrego spięcia między Polską a Francją. Mimo poparcia przewodniczącego PE Martina Schulza oraz części państw członkowskich uzyskano remis ze wskazaniem na Francję. Druga propozycja wywołała ogromne oburzenie w samej Grecji, ale także w Parlamencie Europejskim, konsternację Komisji oraz szybkie porzucenie koncepcji jako „jednego nieoficjalnych pomysłów” na rzecz zapewnienia wykonania przez rząd w Atenach przyjętych zobowiązań.

Kompromis zakładał przyjęcie w marcu 2012 r. Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, bo taką ostateczną nazwę uzyskał tzw. pakt fiskalny. Zgodziło się go podpisać 25 państw (członkowie UE poza Wielką Brytanią i Czechami). Według jego ustaleń każdego roku odbędą się dwa „euro-szczyty”. Zgodnie z wypracowanym porozumieniem kraje pozostające poza strefą euro, które ratyfikują nowy traktat (w tym Polska), będą uczestniczyć w szczytach dotyczących konkurencyjności oraz zmian w architekturze strefy, a także, jeśli to wskazane, w sprawie wdrażania traktatu, przynajmniej raz w roku. Kraje spoza „siedemnastki” będą miały prawo zabierać na nich głos. Szczyty jedynie dla krajów strefy euro będą następowały po szczytach całej UE. Powyższe uzgodnienia muszą jeszcze przyjąć formę prawną, co ma się stać 2 marca 2012 r. Oznacza to, że w praktyce zbierać się będą trzy grona: 17 państw strefy euro, 25 państw sygnatariuszy nowego traktatu oraz Rada Europejska. Traktat ma wejść w życie 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem że ratyfikuje go przynajmniej 12 państw strefy euro.

Mimo usunięcia kwestii konstytucjonalizacji dopuszczalnej wysokości deficytu traktat zawiera mechanizm sankcji. Jurysdykcją TSUE objęto obowiązek odpowiedniego wdrożenia do krajowych porządków prawnych reguły budżetowej, ograniczającej poziom strukturalnego deficytu budżetowego do 0,5% rocznie w stosunku do nominalnego PKB. TSUE będzie też uprawniony do nakładania kar lub ryczałtu w wysokości do 0,1% PKB na państwa, które nie wykonały jego wyroku wskazującego naruszenie we wdrożeniu tych przepisów. Ze skargą będą mogły wystąpić tylko państwa strony paktu, co może wzbudzać wątpliwości co do przyszłej skuteczno-

ści takiego mechanizmu, opartego do pewnego stopnia na politycznej woli państw członkowskich. Pakt wprowadza też zobowiązanie do redukcji długu publicznego o 1/20 rocznie w przypadku przekroczenia poziomu 60% w stosunku do PKB, egzekwowane w ramach obowiązującej procedury nadmiernego deficytu.

Głosy na temat sensowności porozumienia są podzielone. Specjalny wysłannik *The Economist* był bardzo krytyczny: „Osiągnięte porozumienie ma na celu przede wszystkim wprowadzenie reguły przygotowania zbilansowanego budżetu przez państwa strony. Może to być użytecznym sposobem dyscyplinowania w czasach powodzenia. Wielu obawia się jednak, że w czasach rozprzestrzenionego kryzysu takie procykliczne zarządzanie niesie ryzyko narzucenia zbyt restrykcyjnych rozwiązań, nadając realność widmu recesji, przez co zrównoważenie budżetów będzie jeszcze trudniejsze”. Cytuje również jednego z europosłów: „Traktat przekształcił się z niszczycielskiego w zwycięzynie bezużyteczny”⁸.

Wyjątkowo negatywną ocenę wystawił paktowi *The New York Times*. W konkluzji zamieszczonego tam artykułu ogniskują się problemy współczesnej Europy. Tekst jest szczególnie krytyczny wobec Niemiec i kanclerz Angeli Merkel. „Przywódca bardziej rozważny niż pani Merkel zbudowałby silniejszą Unię Europejską, pomagając swoim sąsiadom wyjść z długów, a nie dusił ich, aż się załamają. Rozważny przywódca przypominałby także niemieckim wyborcom, że pomyślność ich własnej, zależnej od eksportu gospodarki wymaga trwałego i wysokiego popytu w krajach sąsiednich. Im dłużej Niemcy będą nalegać na dawanie pierwszeństwa oszczędnościom fiskalnym przed wzrostem, tym bardziej jest prawdopodobne, że również gospodarka Niemiec na tym ucierpi”⁹.

PROBLEM PRZYWÓDZTWA W EUROPIE – DIABŁY, ANIOŁY I ANGELA M.

Kryzys strefy euro wyostrzył też problem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej, przy czym ogólna opinia oskarżała przywódców państw członkowskich o niedorośnięcie do wyzwań nowej sytuacji i niezdolność do strategicznego zarządzania procesem integracyjnym. Najmocniejszym, choć niepotwierdzonym tego wyrazem było podane przez agencje informacyjne stwierdzenie przypisane byłemu kanclerzowi Helmutowi Kohlowi „Ona rujnuje moją Europę” odnoszące się do Angeli Merkel¹⁰. Bez względu na to, czy takie słowa rzeczywiście zostały wypowiedziane, jest jasne, że pani kanclerz była centralną postacią dyskusji o przywództwie w UE, przywództwie na trudne czasy.

⁸ „A deal, but to what end?”, *The Economist* z 31 stycznia 2012 r., <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2012/01/eu-summit>.

⁹ „Making it worse in Europe”, *The New York Times* z 31 stycznia 2012 r., <http://www.nytimes.com/2012/02/01/opinion/making-it-worse-in-europe.html>.

¹⁰ Wiadomość taką podał „Der Spiegel” w połowie lipca 2011 r., co podchwyciły inne media, zob. np. http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,9963366,_Ona_rujnuje_moja_Europe___Kancelarz_Merkel_pod_pregierzem.html.

Zasadniczo możemy wyodrębnić dwie narracje odnoszące się do Angeli Merkel. Pierwsza z nich wskazuje na fakt, że jest ona jedynym przywódcą państw UE, który ma jakieś zadatki na męża stanu, że jako jedyna ma zarówno środki w swojej dyspozycji, jak i polityczną dojrzałość, aby odegrać kluczową rolę „Matki Europy”. Podkreślano to zwłaszcza na tle innych premierów i prezydentów. Druga narracja mówiła, że oczywiście liczone na światłe i odpowiedzialne przywództwo kanclerz Niemiec, ale okazała się ona politykiem spętanym przez kunktatorstwo i tym samym zawiodła nadzieje. Co więcej, ponieważ tylko ona dysponowała środkami (głównie finansowymi) niezbędnymi do poradzenia sobie z kryzysem, jej zbyt mały format stał się jedną z przyczyn pogłębiającego się chaosu. Aby racjonalnie ocenić, która z powyższych opowieści jest bliższa prawdy, należy przede wszystkim zrozumieć uwarunkowania przywództwa Angeli Merkel i pokazać tło – innych polityków – do których była porównywana i z którymi przyszło jej współpracować.

Można przewrotnie powiedzieć, że na tle innych przywódców Europy Angela Merkel stanowiła wielką nadzieję. Jako kanclerz Niemiec miała okazję pokazać swoją zręczność polityczną, pragmatyzm, umiejętność negocjacji i odporność na kryzysy. Nazywano ją nawet „teflonową Angi”¹¹, dając do zrozumienia, że do wizerunku zapracowanej i zatroskanej kanclerz nic nie może się przykleić. Była w stanie pokierować „wielką koalicją” w latach 2006–2010 i pod jej przywództwem CDU wygrała ponownie wybory. Stabilność władzy w Niemczech przełożyła się na stabilność ich polityki europejskiej. W 2011 r. jej rywalami w grze o przywództwo w Europie byli Nicolas Sarkozy i Silvio Berlusconi oraz, do pewnego stopnia, David Cameron. Dwaj pierwsi politycy jednak w oczach opinii publicznej cierpieli na wyraźny przerost ego. Nicolas Sarkozy cieszył się we Francji w 2011 r. bardzo słabą popularnością. Wiązało się to przede wszystkim z zasadniczym rozczarowaniem jego rządami, które rozpoczęły się z wielkimi nadziejami na energiczne przywództwo pod hasłami przywrócenia Francji blasku chwały. Po czterech latach wyborcy zapamiętali przede wszystkim romans i ślub z modelką i piosenkarką Carlą Bruni, powyborczą kolację w jednej z najdroższych restauracji Paryża – Le Fouquet’s – z przyjaciółmi z grona najbogatszych ludzi Francji¹², promowanie w polityce najstarszego syna oraz zasadniczą nieumiejętność przekazania Francuzom komunikatu, jak należy uporać się z kryzysem. Stał się symbolem związków z oligarchią, żyjącym w luksusie i oderwaniu od przeciętnego Francuza. Na płaszczyźnie europejskiej flagowy projekt – Unia dla Śródziemnomorza – pogrążył się w stagnacji i nie potrafił po ponad trzech latach wygenerować żadnego widocznego efektu. Wobec umacniania dyplomacji unijnej po traktacie z Lizbony możliwości samodzielnego kształtowania stosunków UE z Rosją także się zmniejszyły. Dodatkowo sondaże przed majowymi wyborami w kwietniu i maju 2012 r. wskazywały nie tylko na istotną przewagę kandydata socjalistów François Hollande’a, ale także rosnące poparcie dla Marine Le Pen. Tym samym prezydent Sarkozy musi się skupić na energicznej kampanii, a zatem jego

¹¹ Tak o kanclerz Niemiec mówiły depesze opublikowane przez WikiLeaks pod koniec 2010 r.

¹² „Pierwszy krąg – klub bogatych przyjaciół Sarkozy’ego”, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8148085,Afera_we_Francji_Pierwszy_Krag_klub_bogatych_przyjaciol.html.

możliwości aktywnego kształtowania polityki europejskiej oraz niezbędna elastyczność są mocno ograniczone.

Z kolei premier Włoch Silvio Berlusconi stopniowo stawał się pośmiewiskiem całej Europy, doprowadzając jednocześnie do spadku znaczenia Włoch w Unii w ogóle. Najważniejsze doniesienia z Italii dotyczyły zwykle nowych bon motów i erotycznych eskapad szefa rządu, ewentualnie kryzysów w koalicji rządowej. Kryzys finansowy i późniejszy kryzys wspólnej waluty uderzył we Włochy, pokazując z całą mocą chorą strukturę gospodarki, w której szara strefa wytwarza ok. 40% PKB, a kontrola gwardii finansowej w modnym kurorcie Cortina d'Ampezzo owocuje wzrostem obrotów notowanych na kasach fiskalnych o 400% tylko w jeden weekend¹³. Zasadnicza niewiarygodność premiera Włoch jako przywódcy zdolnego przeprowadzić niezbędne reformy spowodowała kryzys polityczny i dymisję rządu mimo formalnego uzyskania wotum zaufania 8 listopada stosunkiem głosów 316 do 310. Niewielki margines wygranej spowodował protesty deputowanych, również prezydent Giorgio Napolitano zdawał sobie sprawę z powagi sytuacji i mianował faworyta do przejścia urzędu, Mario Montiego, dożywotnim senatorem. Po przegłosowaniu przez parlament budżetu i pakietu oszczędnościowego opiewającego na prawie 60 mld euro nowy rząd sformował Mario Monti, w latach 1996–2004 komisarz w komisjach kolejno Jacques'a Santera i Romano Prodiego. W tej drugiej pełnił funkcję komisarza ds. konkurencji, obejmując jeden z kluczowych „resortów”. 16 listopada 2011 r. 68-letni profesor ekonomii i były rektor uniwersytetu uzyskał wotum zaufania w parlamencie dla rządu składającego się z fachowców niepełniących mandatu pochodzącego z wyborów, w którym objął także funkcje ministra gospodarki i finansów. Tym samym Włochy jako jedno z państw założycieli i „wielkiej czwórki” wróciły do gry. Spotkania w styczniu 2012 r. dowiodły, że nowy premier Włoch znajduje wspólny język z kanclerz Niemiec, a dla rynków finansowych jest symbolem podjęcia przez Italię koniecznych reform.

Premier Wielkiej Brytanii David Cameron, wzmocniony wynikiem referendum z 5 maja 2011 r., który pokazał sprzeciw Brytyjczyków wobec propozycji zmiany prawa wyborczego, i stosunkowo wczesnym rozpoczęciem reform uzdrawiających finanse państwa, mógł pretendować do roli jednego z głównych rozgrywających w ramach UE, jednak sprzeciw Zjednoczonego Królestwa wobec propozycji paktu fiskalnego doprowadził do niemal całkowitej marginalizacji Wielkiej Brytanii w kluczowych dla kontynentu sprawach. Tym samym kanclerz Merkel ubył potencjalny rywal lub sojusznik, co z kolei zwiększyło znaczenie Montiego; okazał się on jedyną osobą, z którą pani kanclerz mogła skutecznie podzielić się odpowiedzialnością.

Mówiąc o przywództwie w Unii Europejskiej, warto także zastanowić się, jakie jego modele istnieją. Sam problem zbudowania skutecznego przywództwa – zwłaszcza na przysłowiowe trudne czasy – łączy w sobie problemy legitymizacji i skuteczności, relację między tymi pojęciami zaś można porównać do znanego dylematu

¹³ „Po ujawnieniu oszustw włoski kurort traci turystów”, 6 stycznia 2012 r., <http://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-po-ujawnieniu-oszustw-wloski-kurort-traci-turystow,nld,425453>. Kontrolę przeprowadziło 80 inspektorów kontroli skarbowej 31 stycznia 2011 r.

„wolność czy równość”. Deficyt legitymizacji UE jest zdiagnozowany przynajmniej od końca lat 80. XX wieku, z kolei poważne zwiększenie liczby członków organizacji – z 15 do 27 – wyostriżyło problem efektywności procesów podejmowania decyzji w coraz mocniej zróżnicowanej Unii. Należy także pamiętać, że społeczeństwa Europy są zasadniczo zmęczone nieustannym zamieszaniem wokół integracji. Od 1996 do 2009 r. z niewielkimi przerwami trwał spektakl reform UE, zakończony wejściem w życie traktatu lizbońskiego, i zarówno przywódcy, jak i opinia publiczna liczyli na okres odpoczynku. Kryzys euro spowodował konieczność szybkiego i efektywnego działania i odsłonił wszystkie wady hybrydowego systemu. Odpowiedzi mogły być dwie – zmiana modelu podejmowania decyzji przy zachowaniu istniejącego systemu lub zachowanie istniejących rozwiązań z jednoczesnym zredefiniowaniem zakresu systemu. Pierwsza z alternatyw żąda kolejnej reformy metod zarządzania, druga – skupienia się na „twardym jądrze”, czyli w praktyce strefie euro. Promotorem rozwiązania polegającego na przywróceniu sterowności UE przez planowe i odgórne zróżnicowanie członkostwa, zatem zmniejszenie liczby uczestników podejmujących kluczowe decyzje, co z kolei zaowocuje wystarczalnością obecnych mechanizmów, jest Francja. Jej sprzeciw wobec obecności na szczytach paktu fiskalnego państw nienależących do strefy euro jest próbą takiego właśnie „odcięcia” peryferyjnych fragmentów w imię przywrócenia sterowności. Większa efektywność decyzji i poradzenie sobie z kryzysem zwiększy niezbędną legitymizację zarówno UE jako całości, jak i poszczególnych przywódców na arenie wewnętrznej.

Pomysły zróżnicowania procesu integracyjnego nie są nowe. Propozycje takie pojawiały się po raz pierwszy w okresie negocjowania unii walutowej w pierwszej połowie lat 70. Później plany te ponownie stały się zasadniczym elementem agendy w 1988 r., wobec zdecydowanego oporu Wielkiej Brytanii, która – w sphyłkowym okresie rządów Margaret Thatcher – zdecydowanie przeciwstawiała się przyjęciu wspólnej waluty. Zdeterminowane państwa członkowskie, a zwłaszcza przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors, wobec groźby zablokowania całego procesu, wywierały różnorodną presję na Londyn. Jedną z jej form było wskazanie, że wspólnota pozostawi Wielką Brytanię na przysłowiowym lodzie. Stąd właśnie pochodzi słynna metafora jednoczącej się Europy jako gotowego do odjazdu pociągu – ci, którzy nie wsiądą na czas, poniosą konsekwencje pozostawania w tyle¹⁴.

Koncepcje zróżnicowanej integracji nie były oczywiście jednolite, nie wolno też ich sprowadzać wyłącznie do formy obrony przed przyznaniem państwom Europy Środkowej i Wschodniej równego statusu. Pierwszą wyraźną propozycję sformułował Jacques Delors jeszcze jako francuski minister w 1980 r., nazywając ją *Europe de géométrie variable*. Chodziło w niej o dopasowanie rozwoju integracji oraz interesów i możliwości państw europejskich. Uczestnictwo w poszczególnych politykach, np. wspólnej walucie, miało być elastyczne, otwarte także dla państw spoza Wspólnot, gotowych do akceptacji wspólnych reguł. Pierwotna propozycja

¹⁴ Cytat i okoliczności powstania wypowiedzi opisane w: M.J. Baun, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Westview Press, Boulder 1996, s. 36 i n.

Delorsa nie doczekała się realizacji, ale dała początek licznym koncepcjom uelastycznienia integracji, wskazującym na wolę państw. W tym gronie warto wskazać „Europę różnych prędkości” oraz koncepcję koncentrycznych kręgów, jednak obie te propozycje, prawie dziesięć lat młodsze niż poprzednia, zawierają w sobie element, który można określić jako próby definiowania rdzenia integracji – grupy państw, w domyśle pierwotnych członków, nadających ton i kierunek całemu procesowi. Najbardziej znanym zwolennikiem zróżnicowanej geometrii był François Mitterrand. Istotne pokrewieństwo, ale także poważne różnice z opisaną powyżej, wykazuje koncepcja twardego rdzenia. Najwyraźniej projekt sformułowany w tym duchu pojawił się w 1994 r. w Niemczech jako element debaty przed planowaną na 1996 r. Konferencją Międzyrządową. Sama idea Karla Lammersa i Wolfganga Schäublego (typowanego wtedy na przyszłego kanclerza) nie znalazła bezpośredniego wyrazu organizacyjnego, ale wywarła wpływ na zaproponowanie w traktacie amsterdamskim formuły tzw. wzmocnionej współpracy. W czasach nam bliższych do tej propozycji nawiązywał Joschka Fischer, mówiąc o „centrum grawitacji” – twardym rdzeniu Europy federalnej¹⁵.

Alternatywą dla tak radykalnej, choć nienowej propozycji są inne metody zwiększenia efektywności zarządzania Unią Europejską. Odwołując się do dorobku zarówno myśli politycznej, jak i naukowego namysłu nad integracją, możemy wskazać dwie możliwości. Pierwsza z nich jest obecna od początku procesu – chodzi o federalizację. Realizować przez nią można zarówno postulat legitymizacji, jak i efektywności, a przynajmniej większej przejrzystości procesu decyzyjnego. Czerpiąc z europejskiej tradycji prawnej i politycznej, federalizacja konstruuje wartości zachodniej kultury politycznej na nowym, wyższym poziomie. Źródłem takiego myślenia można poszukiwać w koncepcji Altiero Spinello, którą zresztą Michael Burgess nazwał „radykalnym federalizmem demokratycznym”. Sześćdziesiąt lat temu była ona konkurencją dla propozycji Jeana Monneta, która zwyciężyła i stała się podstawą konstrukcji wspólnotowej. U progu XXI wieku, wobec coraz większej dysfunkcyjności mechanizmu instytucjonalnego Wspólnot/Unii, zaczęto wracać do koncepcji federalistycznych w duchu twierdzenia, że „już czas” na przewartościowanie i przyznanie się przed sobą, iż w ramach Wspólnot realizowanych jest wiele elementów modelu federalnego. Zrealizowano wiele celów integracji, głównie w sferze ekonomicznej, lecz stawiając problem wspólnoty politycznej, osiągnięto kres dotychczasowej konstrukcji. Konieczne jest zatem przejście do etapu tworzenia federacji. Wspomniany krok można wykonać przez stopniową konstytucjonalizację lub skokowe powołanie „skończonej” federacji.

Drugą drogę można określić mianem modelu absolutyzmu oświeconego. Rozwiązanie to zakłada, iż projekt europejski jest elitarny ze swej natury. Stopień złożoności problemów, które poruszać ma ewentualna konstytucja europejska, jest tak duży, iż nie jest możliwe zbudowanie masowej identyfikacji z projektem politycznym. Tożsamość europejska jest tożsamością elit i taką pozostanie. Podstawowym

¹⁵ Na temat koncepcji zróżnicowanej integracji zob. szerzej J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich: zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 147–162.

problemem jest zapewnienie efektywności w realizacji poszczególnych polityk europejskich, poszanowanie co bardziej widocznych i efektownych przejawów suwerenności przy jednoczesnej europeizacji kolejnych aspektów życia narodów i państw. Efektywność można osiągnąć przez szanowanie i równoważenie interesów podczas negocjacji oraz bezstronność funkcjonariuszy międzynarodowych. Krajowe elity polityczne i gospodarcze, świadome znaczenia wspólnych wyzwań oraz niezbędności rozwoju konstrukcji europejskiej w globalizującym się świecie, powinny się zjednoczyć przeciwko grupom kwestionującym dorobek i dalszy rozwój integracji w imię zarówno interesu wspólnego, jak i interesów narodowych. Społeczeństwa europejskie, przywiązane do narodowych identyfikacji i kultur, nie są i jeszcze długo nie będą gotowe do utworzenia europejskiej wspólnoty politycznej. Deficyt demokracji jest niekoniecznie pożądanym, ale w takich warunkach nie do uniknięcia.

Warto zwrócić uwagę, że ten model może być zrealizowany w sferze instytucjonalnej zarówno w ramach wzmocnienia ponadnarodowej i postpolitycznej technokracji, jak i dyktatoratu największych państw członkowskich, których przywódcy, działając razem, podporządkowują swoim poglądom instytucje europejskie.

Powyższy przegląd określa ramy dla realnych działań przywódców. Sposób radzenia sobie z kryzysem UE wskazuje, że znajduje się ona w chwili obecnej najbliższej ostatniego modelu w wersji dyktatoratu kluczowych państw. Wskazują na to zwiększenie częstotliwości posiedzeń Rady Europejskiej, równie częste spotkania przywódców wyłącznie strefy euro, konsultacje francusko-niemieckie poprzedzające spotkania w szerszym gronie oraz swoiste dokooptowanie nowego premiera Włoch do tandemu francusko-niemieckiego. Zestawienie wspomnianych spotkań przedstawia schemat 1. Możemy zatem mówić o renesansie międzyrządowości – w obliczu kryzysu tylko silnie legitymizowani przywódcy narodowi są w stanie wygenerować kluczowe decyzje. Problem leży jednak nie tylko w samym braku alternatywy dla Rady Europejskiej, ewentualnie „euroszczytu”, lecz także w trudnościach, jakie napotykają przywódcy w uzgodnieniu realnych decyzji. W 2011 r. każde posiedzenie było kwestią „być albo nie być”, jeśli nie wspólnej waluty, to przynajmniej strefy euro w dzisiejszym kształcie. Oznaczało to, że kompromisy osiągnięte z takim trudem na posiedzeniach w dniach 21 lipca czy 26 października 2011 r. już po miesiącu okazywały się spóźnione i niewystarczające. Należy postawić pytanie, czy kryzys nie ujawnił przede wszystkim dramatycznych barier wyobraźni przywódców europejskich, których sytuacja wyraźnie przerosła.

Pikanterii całej sytuacji dodawał fakt, że krajem, który dzierżył klucze do jakiegokolwiek rozwiązania, były Niemcy. Oznaczało to także zwiększoną dawkę odpowiedzialności. Oczywista konstatacja, iż to nie ich rozrzućna polityka doprowadziła do tak poważnego kryzysu, że to właśnie lekceważenie ich zaleceń przez kolejne rządy Grecji, Włoch, Portugalii i innych krajów leżą u podstaw problemów z nadmiernym długiem publicznym, była w tym sensie nieistotna, że ostatecznego wyboru lekarstwa musiały dokonać Niemcy, zdając sobie sprawę, iż poniosą koszty jego aplikacji. Oznaczało to, że od kanclerz Merkel wymagano więcej „europejskości” niż od jej partnerów. Apel ministra Radosława Sikorskiego był bardzo głośnym wypowiedzeniem oczywistości – Unia Europejska i wspólna waluta opierają

się na sile niemieckiej gospodarki, a EBC mieści się we Frankfurcie symbolicznie, jako znak przeniesienia siły marki niemieckiej na poziom unijny. Tym samym kanclerz Merkel musiała stać się „Matką Angelą”¹⁶, mogła tylko w tej roli podjąć lepsze lub gorsze decyzje. Wybrała sprzeciw wobec euroobligacji, które doprowadziłyby do wzrostu kosztów obsługi długu Niemiec, oraz zarekomendowała cięcia i oszczędności budżetowe przy jednoczesnym dofinansowaniu banków przez EBC i na poziomie narodowym. Tym samym z różnych zagrożeń wybrała ryzyko zduszenia wzrostu gospodarczego oraz uwierzyła w moc regulacji prawnych, optując za paktem fiskalnym.

Schemat 1. Częstotliwość spotkań przywódców państw członkowskich UE oraz spotkań Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy’ego w okresie luty 2011–styczeń 2012

4 lutego	Rada Europejska
11 marca	Euroszczyt
24–25 marca	Rada Europejska
17 czerwca	Konsultacje Merkel–Sarkozy
23–24 czerwca	Rada Europejska
21 lipca	Euroszczyt
16 sierpnia	Konsultacje Merkel–Sarkozy
8 października	Konsultacje Merkel–Sarkozy
23 października	Rada Europejska
26 października	Euroszczyt
5 grudnia	Konsultacje Merkel–Sarkozy
8–9 grudnia	Rada Europejska
9 stycznia	Konsultacje Merkel–Sarkozy
30 stycznia	Rada Europejska

Po spotkaniach Rady Europejskiej 8 i 9 grudnia 2011 r. oraz 30 stycznia 2012 r. wydano po dwa dokumenty: Konkluzje oraz oświadczenie państw członków strefy euro.

Wobec zasadniczej niemożności wyboru drogi federacyjnej kształt przywództwa w Europie zmierza w stronę modelu absolutyzmu oświeconego w wykonaniu przywódców kilku najważniejszych państw członkowskich. Na razie w skład „dyktoria-
tu” wchodzi bez wątpienia kanclerz Niemiec (raczej jako pierwszy konsul niż *primus*

¹⁶ Niniejsze określenie nawiązuje do okładki tygodnika *Polityka* z 7 grudnia 2011 r.

inter pares), prezydent Francji i aktualny premier Włoch. Wielka Brytania decyzją Davida Camerona sama z tego ciała się usunęła. Z kolei Donaldowi Tuskowi znaleźć się tam przeszkodziła nieobecność Polski w strefie euro i jednak nieco za lekka waga gospodarcza, mimo najwyższego w UE wzrostu PKB. Nowy premier Hiszpanii Mariano Rajoy jest bezbarwnym politykiem pogrążonego w kryzysie kraju i nie ma żadnych atutów, aby znaleźć się w grupie sterującej UE. Tym samym jej skład przynajmniej na najbliższy rok został ustalony. Mogą go zmienić tylko dwa wydarzenia – wynik wyborów prezydenckich we Francji w kwietniu 2012 r., które wyniosłyby do władzy polityka kwestionującego dotychczasowe środki i/lub niepotrafiącego znaleźć wspólnego języka z Angelą Merkel, oraz pogrążenie się Włoch w chaosie politycznym i protestach społecznych. W obu wypadkach rysuje się perspektywa wejścia do grona przywódców UE premiera Rzeczypospolitej. Nie będzie to jednak zależało od nawet najbardziej optymistycznych wskaźników gospodarczych, najodważniejszych reform – chociaż są one tego koniecznym warunkiem – ale od zimnej kalkulacji pani kanclerz, która nie chce sama dźwigać odpowiedzialności.

POLSKA PREZYDENCJA – A JEDNAK SIĘ KRĘCI

Poważnym sprawdzianem dla Polski, a zwłaszcza rządu i aparatu urzędniczego, była prezydencja w Radzie, którą objęliśmy w drugiej połowie 2011 r. Stało się to w wyjątkowo trudnych warunkach, które nie tylko ograniczały możliwości realizacji priorytetów polskiej prezydencji, lecz także mogły obezwładnić na dłuższy okres całą Unię. Skupiając wysiłki na walce z kryzysem, może się ona bowiem stać niezdolna do zmierzenia się z innymi poważnymi wyzwaniami.

Rząd Polski sformułował trzy priorytety prezydencji w Radzie UE:

- integracja europejska jako źródło wzrostu gospodarczego;
- bezpieczna Europa;
- Europa korzystająca na otwartości.

W pierwszym z powyższych punktów zidentyfikowano trzy główne obszary działań: pogłębienie rynku wewnętrznego, m.in. przez pełniejszą realizację swobód gospodarczych, przeprowadzenie dyskusji nad wieloletnimi ramami finansowymi 2014–2020 oraz problemy innowacyjności w gospodarce, w tym lepszego wykorzystania środków komunikacji elektronicznej. Ponadto program prezydencji zwracał uwagę na szerszy problem zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego, również po poradzeniu sobie z kryzysem. Jak podkreślił minister Mikołaj Dowgiałewicz, „Uważamy, że jeśli Europa ma być konkurencyjna w skali globalnej, to nie może się skupiać tylko na spłacie zaciągniętych długów i naprawie swoich finansów publicznych. Konieczne są dodatkowe, równoległe podejmowane kroki. Takim krokiem może być pogłębienie integracji rynku wewnętrznego (w tym elektronicznego) oraz wykorzystanie budżetu UE do budowy konkurencyjnej Europy, a także otwieranie nowych rynków zbytu dla UE, czemu posłużą negocjacje handlowe”¹⁷.

¹⁷ Wywiad ministra Mikołaja Dowgiałewicza dla portalu gospodarczego wnp.pl, 6 maja 2011 r., http://finanse.wnp.pl/minister-dowgialewicz-priorytety-polskiej-prezydencji-w-ue,139236_1_0_0.html.

W zakresie bezpieczeństwa Polska zaproponowała skupienie się na zewnętrznym aspekcie bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwie żywności oraz wzmocnieniu zdolności militarnych UE. Z tym ostatnim punktem wiąże się trzeci priorytet – rząd Polski chce, aby Unia jasno określiła, że jest w niej miejsce dla kolejnych członków. Dążyliśmy do zakończenia rokowań akcesyjnych z Chorwacją oraz przyspieszenia zawarcia nowych układów z Ukrainą i Rosją. Polska postrzegала problem otwartości Unii szeroko. Jak stwierdził odpowiedzialny za przygotowanie prezydencji minister Mikołaj Dowgiałewicz, „Dostatek społeczeństw UE zależy nie tylko od sytuacji wewnętrznej, lecz również od stosunków z państwami trzecimi i sytuacji poza Unią. Najsilniejszym narzędziem, jakie Unia ma do dyspozycji, jest rola wzorca, punktu odniesienia dla innych państw. Należy dążyć do poszerzania strefy wartości i regulacji europejskich poprzez dalsze rozszerzanie UE i rozwój współpracy z państwami sąsiedzkimi. Mamy nadzieję, że w trakcie polskiej prezydencji uda się ustanowić nowe ramy współpracy między UE a Rosją. Prezydencja będzie wspierać działania służące podpisaniu nowego porozumienia z Rosją, zakreślającego merytoryczne i formalnoprawne ramy partnerstwa z FR, oraz rozwijać unijno-rosyjskie Partnerstwo na rzecz modernizacji”¹⁸.

Bieżące problemy związane z kryzysem spowodowały skupienie się zainteresowania przywódców europejskich na kwestiach walutowych. W tym świetle fakt, że Polska nie należy do strefy euro, jest wyraźną przeszkodą. Minister Jacek Rostowski na przykład nie wziął udziału w nadzwyczajnym spotkaniu ministrów finansów eurogrupy, które odbyło się 16 lipca 2011 r., co obniżyło rolę prezydencji w kluczowej dla Europy kwestii.

Prezydencja Polski zasadniczo przebiegła bez większych problemów. Nie zawiodła organizacja, co mogło być pewnym zaskoczeniem. Ogrom obowiązków przedstawiają liczby. W Polsce odbyły się 452 spotkania, w tym 20 posiedzeń Rady UE i spotkań ministrów UE, 30 konferencji na poziomie ministerialnym oraz ponad 300 spotkań eksperckich. W Brukseli odbyło się 1940 spotkań, m.in. rad i komitetów. W sumie na spotkania związane z prezydencją przyjechało do Polski około 30 tys. delegatów, akredytowało się 2150 dziennikarzy. Zaangażowano 1160 tłumaczy (360 w kraju, 800 w Brukseli), którzy zapewniali komunikację w 30 różnych językach używanych w czasie spotkań. Przetłumaczono około 10 tys. stron dokumentów związanych z działaniami prezydencji¹⁹.

Jeśli chodzi o sukcesy polskiej prezydencji, to kwestia nie jest do końca jasna. Bez wątplenia podczas pełnienia tej zaszczytnej funkcji uzgodniono wiele rozwiązań, których wybór zawiera poniższa ramka. Z pewnością sprawność negocjacyjna prezydencji przyczyniła się do ich przyjęcia, lecz zakresu tej kontrybucji na rzecz sprawnego funkcjonowania UE nigdy nie poznamy – w jakim stopniu były one sukcesem polskiego przewodnictwa, a w jakim wynikiem dobrego naoliwienia unijnej maszyny decyzyjnej. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony rola prezydencji uległa zmniejszeniu. Można ją dzisiaj porównać do smaru na nartach biegaczy –

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Na podstawie: *Pół roku prezydencji w liczbach*, <http://pl2011.eu/content/pol-roku-prezydencji-w-liczbach>.

jest bardzo ważny, ponieważ pozwala dostosować się do warunków, ale to nie on pcha zawodnika do przodu. Brak zasadniczych kontrowersji może być uznany przez przeciwników sprawującego władzę rządu za świadectwo zapomnienia o polskich interesach, lecz dowodzi chyba przede wszystkim dobrego spełniania funkcji oliwającego maszynę.

Przegląd osiągnięć polskiej prezydencji w Radzie UE

W negocjacjach 18 i 19 listopada ustalono, że przyszłoroczny budżet wyniesie 147,2 mld euro po stronie zobowiązań i 129 mld euro po stronie płatności. W zakresie płatności tyle właśnie proponowały państwa członkowskie. Polska prezydencja już na początku lipca po długotrwałych i trudnych negocjacjach uzyskała poparcie większości kwalifikowanej w Radzie w sprawie stanowiska Rady UE wobec projektu budżetu.

13 grudnia wszedł w życie pakiet sześciu aktów prawnych wzmacniających koordynację polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Dyskusje nad tym projektem trwały w Unii od września 2010 r. Mimo wielu prób i wysiłków węgierska prezydencja w Radzie UE nie zdołała osiągnąć w tej sprawie porozumienia z Parlamentem Europejskim. Polska prezydencja doprowadziła do porozumienia w sprawie „sześciopaku” w połowie września, po wielu tygodniach trudnych negocjacji.

12 grudnia w Brukseli minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski oraz komisarz UE ds. handlu Karel de Gucht złożyli podpisy pod dokumentami, które pozwalają na rozpoczęcie negocjacji handlowych z Gruzją i Mołdową. Na uroczystości oba państwa były reprezentowane przez premierów Nika Gilauriego oraz Władę Filata. Rozpoczynające się negocjacje ws. pogłębionej i całościowej strefy wolnego handlu z Gruzją oraz Mołdową były jednym z priorytetów polskiej prezydencji; odnosiły się do nich główne zapisy Deklaracji szczytu partnerstwa wschodniego w Warszawie. Jednocześnie są rezultatem starań Gruzji i Mołdowy oraz ich intensywnej współpracy z Komisją Europejską.

15 grudnia państwa członkowskie UE uzgodniły treść deklaracji politycznej w sprawie powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Ideę powołania funduszu przedstawił w styczniu 2011 r. minister Radosław Sikorski w reakcji na wydarzenia na Białorusi i rozpoczynającej się „arabskiej wiosny”. 24 maja inicjatywa stała się częścią nowej polityki sąsiedztwa, zaprezentowanej przez wysokiego przedstawiciela Catherine Ashton. Fundusz, finansowany ze składek państw członkowskich oraz budżetu UE, posiadać będzie ograniczone do minimum struktury zarządzania oraz procedury pozwalające na elastyczne i szybkie reagowanie na potrzeby rodzących się demokracji.

23 września polska prezydencja zakończyła toczące się pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą negocjacje polityczne dotyczące projektu dyrektywy regulującej europejski nakaz ochrony w sprawach karnych. Prace nad projektem dyrektywy zostały zainicjowane przez Polskę i Hiszpanię. Celem nakazu ochrony jest pomoc przede wszystkim ofiarom przemocy domowej. Nakaz będzie wydawany na wniosek ofiary i przekazywany bezpośrednio między właściwymi organami państw członkowskich. Dyrektywa będzie w szczególności umożliwiać stosowanie w innym kraju takich środków jak zakaz zbliżania się czy, w radykalnych przypadkach, nakaz opuszczenia mieszkania.

Można się zastanawiać nad realizacją priorytetów prezydencji. Odnotować warto w tym kontekście przede wszystkim podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją i przyjęcie tzw. sześciopak, czyli w praktyce nowej wersji paktu stabilności i wzrostu, który razem z Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej ma ustabilizować wspólną walutę i zapewnić zdrowe podstawy polityki makroekonomicznej w całej UE. Uzgodniono też mandat negocjacyjny dla umowy energetycznej z Azerbejdżanem. Nie przyjęto Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, chociaż można się zastanawiać, czy jest to porażka, czy fakt raczej korzystny dla bezpieczeństwa wewnętrznego także Polski. Bez wątplenia porażką jest natomiast stagnacja partnerstwa wschodniego mimo szczytu w Warszawie. Polityka prezydenta Wiktora Janukowycza uniemożliwiła parafowanie już uzgodnionego porozumienia z Ukrainą, które miało być pierwszą z nowej generacji umów dobrośasiadzkich. Jest to jednak porażka całej UE, która w 2004 r., formułując europejską politykę sąsiedztwa, zgłosiła ambicje geopolityczne za wschodnią granicą Polski, których nie umie jednak wypełnić treścią. Autor niniejszego opracowania uważa, że skupienie się na partnerstwie wschodnim było błędem, ponieważ jeszcze przed objęciem prezydencji było wiadomo, że jest to projekt pusty, który trwa przez inercję. Do partnerstwa trzeba bowiem dwojga.

O wiele ciekawszy jest problem postrzegania polskiej prezydencji w kraju, które było całkowicie fałszywe, ale z różnych powodów. Przez większą część jej trwania medialny spokój dawał asumpt do twierdzeń o całkowitej bierności. Podsumował to np. poseł PiS Krzysztof Szczerski: „W kwestiach politycznych prezydencję oceniam bardzo negatywnie. Uważam, że nie przyniosła niczego istotnego, czegoś, co stałoby się polską marką w Europie (...) Polska dała się zepchnąć na boczny tor. Spanikowaliśmy i nie wykorzystaliśmy szans”²⁰. Tym samym powstało wrażenie minimalnego znaczenia Polski w UE. Z kolei przemówienie ministra Radosława Sikorskiego w Berlinie i reakcja na nie w mediach europejskich stworzyły równie mylne poczucie znalezienia się w przysłowiowej pierwszej lidze, i to być może właśnie dzięki sprawowaniu prezydencji. Było to oczywiście przekonanie błędne, ale przyczyniło się do późniejszych rozczarowań podczas posiedzeń Rady Europejskiej w grudniu 2011 i styczniu 2012 r.

Warto przyjrzeć się bliżej przemówieniu Sikorskiego z 28 listopada 2011 r.²¹ Jest ono interesujące ze względu na połączenie kilku wątków. Po pierwsze, minister dużo mówił o federacji europejskiej; słowo to, dzisiaj w debacie niemal wyklęte, padło wiele razy. Jednocześnie jego propozycje reform wzmacniających instytucje – zwłaszcza Komisję Europejską i Parlament – miały ograniczony charakter, to znaczy nie zakwestionował on zasadniczych zrębów „metody wspólnotowej”. Oznacza

²⁰ PiS: prezydencja nieudana, wyjątkiem praca urzędników, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=19529>. Jednak główna partia opozycyjna nie przywiązywała zasadniczej wagi do prezydencji. Na stronie internetowej PiS nie sposób znaleźć jakiegokolwiek oficjalne podsumowanie i krytykę sprawowania tej funkcji.

²¹ *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, przemówienie wygłoszone w Berlinie 28 listopada przez Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej Radosława Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, tekst wystąpienia dostępny: <http://www.msz.gov.pl/Wizyta,Ministra,Sprawy,Zagranicznych,Radoslawa,Sikorskiego,w,Berlinie,47053.html>.

to, że w praktyce odwoływał się do dziedzictwa myśli federacyjnej, ale nie proponował przełomu, lecz udoskonalanie tego, co funkcjonuje, metodą małych kroków, kojarzoną powszechnie z Jeanem Monnetem. Zatem twierdzenia o przystąpieniu Polski do „obozu federacyjnego” są nieprawdziwe, ponieważ tego obozu po prostu nie ma. Oczywiście można posługiwać się pojęciem „federacji państw narodowych”, ale jest to na tyle niejasna i wewnętrznie sprzeczna konstrukcja, że nie może być zaczynem poważnej myśli ustrojowej.

Wielką zasługą ministra Sikorskiego jest zwrócenie uwagi na ekonomiczny wymiar jedności – federację buduje także wspólny bank i budżet, a nie tylko armia. Stworzyło to kontekst do stwierdzenia: „Słabości strefy euro nie są wyjątkiem, ale raczej są typowe dla sposobu, w jaki zbudowaliśmy Unię Europejską. Mamy w Europie dominującą walutę, na straży której nie stoi żadne europejskie ministerstwo skarbu. Mamy wspólne granice bez wspólnej polityki migracyjnej. Mamy rzekomo wspólną politykę zagraniczną, lecz jest ona pozbawiona realnych instrumentów władzy i często osłabiana przez państwa członkowskie, które załatwiają własne interesy. **Większość naszych instytucji i procedur zależy od dobrej woli i poczucia przyzwoitości państw członkowskich**”. To ostatnie twierdzenie jest kluczowe. Oznacza bowiem, że zasadniczo rzeczywistość europejska stanowi wciąż bardziej fragment rzeczywistości międzynarodowej niż wewnętrznej. Decyzje państw i ich wzajemne zaufanie są podstawą jakiegokolwiek działania. Oczywiście od siły i znaczenia np. paktu Brianda–Kellogga dzieli nas wiele i UE jest złożoną i dojrziałą wspólnotą międzynarodową²², ale nie czyni to jej odporną na wstrząsy i daną raz na zawsze. Skoro kluczowe jest „poczucie przyzwoitości” pozostających u władzy elit politycznych, to albo należy im zaufać, albo stworzyć mechanizmy zmuszające je do bycia przyzwoitym. Te zaś oznaczają zawsze ograniczenie suwerenności, która implikuje między innymi zdolność do łamania zobowiązań międzynarodowych i lekceważenia partnerów we wspólnym projekcie. Dyskusje o projekcie paktu fiaskalnego, omówione wcześniej, wyraźnie to pokazały.

Drugi element przemówienia Radosława Sikorskiego dotyczył roli Niemiec w Europie. W tej kwestii o wiele ważniejsza niż sama treść była osoba przemawiającego: „Prosimy Niemcy o to, aby otwarcie przyznały, że są największym beneficjentem obecnych porozumień i tym samym, że to na nich ciąży największy obowiązek, aby porozumienia te przetrwały. (...) I domagam się od Niemiec tego, abyście – dla dobra waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić. Zapewne jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: Mniej zaczynam się obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności”²³. Minister wyraził powszechne w Europie przekonanie, że bez Niemiec lub wbrew Niemcom przezwyciężenie kryzysu nie będzie możliwe. Tak otwarte wezwanie do przejścia przywództwa było jednak działaniem raczej unikatowym, czyli w pełni świadomo-

²² J. Kukułka, „Pojęcie i istota wspólnot międzynarodowych”, w: E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 13–24.

²³ *Polska a przyszłość Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 9.

mym. O tym, że w rozgrywce wewnątrz UE sojusznikiem Polski są Niemcy, a przeciwnikiem Francja, wiedzą politycy, akademicy, być może część elit intelektualnych, ale nie opinia publiczna, przynajmniej w Polsce. Słowa ministra Sikorskiego można zinterpretować jako wejście do gry – rozpoczęcie walki o pierwszą unijną ligę – u boku Niemiec. W tym kontekście miało sens mówienie o federacji, oznaczało bowiem w praktyce włączenie się w narrację drogą sercu nie tylko kanclerza Helmuta Kohla, ale także dużej części niemieckiej elity politycznej. Federalizacja w powojennych Niemczech oznaczała i oznacza barierę dla centralizacji, jest gwarantem demokracji, przyjaznym i znanym elementem ładu społecznego, a nie wrogiem państwa. Było to zagranie sprytne i efektowne, ale rządzący powinni pamiętać, że polskie społeczeństwo, mimo iż nastawione do integracji bardzo pozytywnie, w kwestii federacji różni się od niemieckiego.

Kryzys i spór o zarządzanie wspólną walutą nie pozwolił kończyć prezydentury w atmosferze święta. Przemawiając w Parlamencie Europejskim na jej zakończenie, premier Donald Tusk pozwolił sobie na pewną dozę patetyzmu: „Bo mimo satysfakcji z wykonanej pracy nie mogę dzisiaj powiedzieć, że Europa pod koniec 2011 r. jest Europą bardziej zjednoczoną niż sześć miesięcy temu, rok temu czy pięć lat temu. Nie mogę dzisiaj, kończąc polską prezydenturę, powiedzieć, że zażegnaliśmy wspólnie ten najpoważniejszy być może kryzys w historii zjednoczonej Europy, jaki drąży nasz kontynent. Powiem wręcz przeciwnie. (...) Przed nami jest bardzo poważny wybór: czy w czasie tego kryzysu, szukając metod i sposobów na wyjście z tego kryzysu, pójdziemy drogą wspólnotową, szukać będziemy europejskiego sposobu na wyjścia z kryzysu, czy też pójdziemy drogą egoizmów narodowych i państwowych, szukając egoistycznie, dla każdego z osobna, i uznając wspólnotę za balast (...)”²⁴. Warto zauważyć, że za balast Unię mogą uważać państwa ponoszące koszty programów pomocowych, obywatele uznający, że pracownicy z „nowych” państw członkowskich odbierają ich dzieciom perspektywę rozwoju, a „ci rozrzutni południowcy” zmuszają rząd do szukania oszczędności budżetowych. Być może zatem problemem było nieuświadomienie sobie przez np. Niemców czy Holendrów korzyści z integracji. Perspektywa ich utraty, która po raz pierwszy od wielu lat jest realna, powinna skłonić polityków i elity opiniotwórcze do pewnego wysiłku edukacyjnego. Działania podjęte przez przywódców europejskich w 2011 r. nie zażegnały groźby implozji procesu integracyjnego. Właśnie implozji – zapadnięcia się w sobie – a nie eksplozji. Przytłoczenie nieustanną koniecznością konsultacji, uzgadniania, transponowania przepisów, pilnowania orzeczeń TSUE generuje zniecierpliwienie, ale odzwierciedla tylko osiągnięty stopień współzależności. Wysiłek integracyjny jest zatem trwałym elementem członkostwa w UE. Być może niechęć do ponoszenia jakiegokolwiek wysiłku na rzecz państwa, któremu młode pokolenie nie ufa, przez co pośrednio darzy tym samym uczuciem Unię państw właśnie, powinna być symbolem kryzysu społecznego i politycznego w Europie.

²⁴ Przemówienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim, podsumowujące polską prezydenturę, 14 grudnia 2011 r., Strasburg, http://www.premier.gov.pl/premier/przemowienia/przemowienie_w_podsumowujac,8584/.