

III. UNIA EUROPEJSKA – MIĘDZY KRYZYSEM A NIESPEŁNIENIEM

KRYZYS FINANSOWY – CIĄG DALSZY NASTĄPIŁ

Początek 2010 r. był dla Unii Europejskiej czasem liczenia strat i cichej nadziei. Trwający od 2008 r. światowy kryzys finansowy i gospodarczy silnie dotknął Europę. „Zielona wyspa”, określenie do tej pory kojarzone z Irlandią, stało się dla jednych marzeniem, dla premiera RP zaś hasłem mającym wskazać na zasługi jego rządu. Produkt krajowy brutto UE zmniejszył się w 2009 r. o ok. 2%, a eksport o 16%. Zwłaszcza dla handlu międzynarodowego rok 2009 był wybitnie niekorzystny, obroty z niektórymi partnerami spadły o ponad 30% (szczegóły zawiera tabela 1). Nadzieje przyniosły symptomy ożywienia, widoczne na początku roku (szybko miało się okazać, że nastąpiło długo oczekiwane „odbicie” i powrót do poprzednich wartości wymiany) oraz utrwalające się przekonanie, że najgorsze gospodarka światowa ma już za sobą. Oczywiście, pakiety pomocowe, przez które do gospodarki europejskiej wpompowano miliardy euro, miały swoją cenę – deficyt budżetowy strefy euro wzrósł z 0,7% w 2007 r. do 6,4% w 2009 r., bezrobocie zwiększyło się o ponad 2 punkty procentowe – do 9,5%. Optymizmem systemowym nastrojał również Europejczyków fakt, że 1 listopada 2009 r. wreszcie wszedł w życie traktat lizboński, zatem okres permanentnych reform zakończył się może nie nazbyt szczęśliwie, ale z całą pewnością Unia wyszła z niego „z tarczą”.

Tabela 1
Zmiany PKB wybranych państw UE oraz dynamika eksportu UE do wybranych partnerów w 2009 r.

Państwo	Zmiana PKB 2009, %	Państwo	Zmiana PKB 2009, %	Państwo/ Ugrupowanie	Eksport UE 2008, mld euro	Eksport UE 2009, zmiany, mld euro, %
Belgia	-2,8	Irlandia	-7,6	Chiny	78,4	82,4 +5,1
Francja	-2,6	Szwecja	-5,3	MED-9*	76,9	69,8 -9,3
Niemcy	-4,7	Słowacja	-4,8	Indie	31,6	27,6 -12,7
Hiszpania	-3,7	Bułgaria	-5,5	USA	250,1	205,5 -17,8
Włochy	-5,2	Węgry	-6,7	Mercosur	33,5	27,3 -18,4
Portugalia	-2,5	Polska	+1,7	ZEA	31,7	25,0 -21
Wielka Brytania	-4,9	Strefa Euro	-4,1	Rosja	105,0	65,6 -37

* Kraje śródziemnomorskie bez Turcji.

Źródło: Eurostat, DG Trade, Komisja Europejska.

Powyżej nakreślony obraz dający powody do umiarkowanego optymizmu został zakłócony przez narastające problemy finansowe Grecji, uważanej za najsłabsze ogniwo unii walutowej. Sytuacja stała się napięta po wyborach parlamentarnych z października 2009 r. Nowy rząd Jeoriosa A. Papandreu musiał zmierzyć się nie tylko ze strukturalnym deficytem budżetowym, lecz także przede wszystkim z załamaniem zaufania zarówno do gospodarki, jak i do rządu Grecji. Korekta deficytu budżetowego za 2008 r. z 2,3 do 5%, a za 2009 r. z 5,7 do 12,3% PKB została uznana za wierzchołek góry lodowej kreatywnej księgowości prowadzonej od czasu walki rządu greckiego pod koniec XX wieku o wejście do strefy euro.

Tabela 2
Porównanie poziomów i ryzyka długu wybranych państw

	Deficyt budżetowy 2010 (% PKB)	Dług publiczny 2010 (% PKB)	Zadłużenie krótko-terminowe (< 1 rok), % PKB	Udział zadłużenia zagranicznego (% długu)	Deficyt na rachunku bieżącym (% PKB)
Grecja	-12,2	124,9	77,5	20,8	-10
Portugalia	-8,0	84,6	73,8	22,6	-9,9
Hiszpania	-10,1	66,3	37	5,8	-6,0
Włochy	-5,3	116,7	49,0	5,7	-2,5
Irlandia	-14,7	82,6	57,2	47,3	-1,7
Wielka Brytania	-12,9	80,3	22,1	3,3	-2,0
USA	-12,5	93,6	26,4	8,3	-2,6

Źródło: V. Rossi, R. Delgado Aguilera, *No Painless Solution to Greece Debt Crisis*, Programme Paper IE PP 2010/03, Chatham House, London 2010, s. 6.

Kryzys grecki, którego apogeum przypada na wiosnę 2010 r., ma kilka płaszczyzn. Po pierwsze, oznacza kryzys państwa, które nie poradziło sobie z gospodarką w warunkach zwiększonej konkurencji globalnej i którego rządy wprowadzały partnerów z UE w błąd co do faktycznej kondycji swojego kraju. Po drugie, upadek Grecji to po prostu pacjent o najostrzejszych objawach choroby, która trawiła także innych członków strefy euro. Pokazuje to tabela 2. Cała grupa tzw. PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania) była dotknięta analogicznymi problemami, które przyciągnęły uwagę polityków i mediów nieco słabiej i/lub później. Gdy doszło do tego przekroczenie kryteriów z Maastricht przez większość państw uczestniczących, można już było mówić o finansowym kryzysie całej strefy euro. W tle pojawiło się pytanie, czy przynajmniej częściowo nie został on wywołany/pogłębiony przez uczestnictwo niektórych krajów w projekcie wspólnej waluty. W tym momencie dochodzimy do trzeciej płaszczyzny kryzysu – podważenia euro i całości integracji walutowej jako projektu politycznego. Fakt, że jego istotę stanowiła wspólna waluta, nie ulegał wątpliwości od początku – kalkulacje o *ever closer*

union były zawsze na pierwszym miejscu, przed rozważaniami o optymalnym obszarze walutowym czy wystarczającym stopniu konwergencji. To pierwszeństwo woli politycznej długo uchodziło za zaletę, lecz w momencie zakwestionowania zasad funkcjonowania i przyszłości strefy euro w ogóle pokazała się swoista pustka – wszyscy nagle zorientowali się, że unia gospodarcza i walutowa przypomina ser szwajcarski.

Każda ze wskazanych płaszczyzn kryzysu oznaczała konkretne wyzwania dla Unii jako całości oraz dla poszczególnych krajów członkowskich. Fakt, że zaczęto publicznie dyskutować o możliwym bankructwie suwerennego państwa oraz rozpadzie strefy euro, uświadomił wszystkim, jak niedoskonałe okazały się reguły określające funkcjonowanie unii monetarnej. Ograniczanie się do obwiniania Grecji i jej kolejnych rządów za rozdętą politykę socjalną i szastanie pieniędzmi, stanowiące element pierwszej, nerwowej reakcji europejskiej, trzeba uznać za nieśmiałe próby chowania głowy w piasek. Można zaryzykować twierdzenie, że winy starczy dla wszystkich, od Komisji Europejskiej do rządów Francji i Niemiec.

Genezę problemów Grecji można podsumować następująco:

- Pochodzący jeszcze z lat 80. XX wieku wysoki dług publiczny, który został nieco zmniejszony na przełomie wieków, lecz nigdy nie spełnił realnie kryteriów konwergencji trzeciego etapu unii walutowej i ustabilizował się na poziomie ok. 100% PKB, stworzył „bazę”.
- Bardzo niski stopień oszczędności wewnętrznych (ok. 11% w latach 2001–2007) spowodował przeważająco zagraniczny charakter zadłużenia.
- W tym samym czasie doszło do niekontrolowanego rozrostu wydatków budżetowych: w latach 2001–2007 wzrosły one o 87% przy wzroście dochodów o 31%, co oznaczało rosnący deficyt budżetowy, który oficjalnie deklarowano na poziomie ok. 4–5% PKB.
- Jednocześnie istniały możliwości finansowania deficytu przez pożyczanie pieniędzy na bardzo korzystnych warunkach, które nie wynikały w żaden sposób z dobrej kondycji gospodarki, lecz z przynależności do strefy euro. Greckie papiery dłużne były przez długi czas tylko nieco bardziej rentowne od niemieckich.
- Pogłębiające się różnice w wydajności produkcji w strefie euro nie mogły być już „skonsumowane” przez deprecjację waluty państwa mniej konkurencyjnego; w ramach unii walutowej ten instrument nie istniał, pozwalając Grecji cieszyć się korzyściami uczestnictwa w niej bez reform strukturalnych.

Gwałtowne spowolnienie gospodarcze w całej Europie, a później recesja, będące efektem globalnego kryzysu finansowego, oznaczały spadek wpływów do budżetu i wyzwoliły ukryte od dawna czynniki wewnętrzne i regionalne. Gdy połączymy to z kreatywną księgowością rządów greckich, nie należy się dziwić stawianemu w Europie z całą mocą od wiosny 2010 r. pytaniu o sensowność reguł unii walutowej ustalonych w Maastricht. Skoro opisywany kryzys mógł się zdarzyć, to wniosek nasuwa się tylko jeden – zarówno reguły traktatowe, jak i pakt stabilności i wzrostu okazały się zawodne. Jak jednak niejednokrotnie wskazywali niemieccy komentatorzy (ekonomiści, dziennikarze i politycy), problem był nieco innej natury – reguły „konstytucyjne” unii walutowej nigdy nie były przestrzegane, a wszyscy powołani

do stania na ich straży nie dopełnili swoich obowiązków, z największymi państwami UE na czele:

- Kryteria konwergencji nie były do końca przestrzegane: zapis, zgodnie z którym dług publiczny nie powinien przekraczać 60% PKB lub zmierzać w kierunku tego poziomu, był nadużywany. Przynajmniej cztery kraje (Grecja, Włochy, Belgia i Holandia) zostały przyjęte do strefy euro decyzją Rady UE, a więc ministrów państw członkowskich, mimo wyższej relacji długu do PKB.
- Nadzieje, że po wejściu do strefy euro rządy będą kontynuować zdrową politykę gospodarczą ograniczania deficytów i długu, okazały się płonne – wcześniej czy później w wielu krajach doszło do „spoczęcia na laurach” i odwrócenia tendencji.
- Pakt stabilności i wzrostu nigdy nie był przestrzegany. Komisja Europejska okazała się niekonsekwentna w domaganiu się restrykcyjnego stosowania jego norm. Decyzje Rady UE w tym zakresie były dyktowane *stricte* politycznie, a nie podejmowane w duchu odpowiedzialności.
- Największe państwa członkowskie – Francja i Niemcy – w momencie gdy same zaczęły mieć problemy budżetowe i nie spełniały reguł paktu stabilności (przekroczyły poziom deficytu w 2003 r.), zamiast ograniczyć wydatki, zaczęły kwestionować sensowność jego rozwiązań. Nie zostały ukarane za wspomniane przekroczenie w 2003 r., co podważyło wiarygodność zobowiązań. Trudno się dziwić innym krajom, że przestały zwracać uwagę na ostrzeżenia Komisji, skoro niektórym „grzechy zostały odpuszczone”.

Wielu polityków europejskich swoimi wypowiedziami podważało reguły unii walutowej, z kanclerzem Gerhardem Schröderem, prezydentem Jacques’em Chirakiem i przewodniczącym Romano Prodim na czele. Na ustach mieli przede wszystkim hasła o „niezbędnej elastyczności” w stosowaniu uzgodnionych wcześniej reguł, co oznaczało ich praktyczne rozmycie lub nawet unieważnienie.

Powyższą sytuację niezwykle obrazowo opisał Wim Kusters z Uniwersytetu w Bochum podczas panelu w słynnej London School of Economics: „kluczowe, konstytucyjne reguły europejskiej integracji walutowej, uzgodnione w Maastricht, nie były przestrzegane ani przez kraje członkowskie, ani przez Komisję Europejską. Nikt nie chciał przerwać zabawy – zrobiły to rynki finansowe”¹.

Pierwszą odpowiedzią UE na tak trudną sytuację było zwołanie specjalnego spotkania przywódców państw strefy euro w Brukseli 23 marca 2010 r. Wydali oni wspólny komunikat wskazujący na brak zgody co do formy zaangażowania w pomoc Grecji, ale zidentyfikowali będące w dyspozycji UE środki oraz problemy wynikające m.in. z zapisów traktatowych. Spotkanie poprzedziła debata, w której głównym eksponowanym problemem było stanowisko Niemiec – największego płatnika netto, kraju kluczowego dla zaprojektowania jakiegokolwiek planu ratunkowego dla Grecji czy każdego innego członka strefy euro. Kanclerz Angela Merkel była niechętna takim ruchom, wskazując na brak podstawy prawnej w traktacie oraz trud-

¹ W. Kusters, *The Greek Financial Crisis and the Future of the Euro-zone – a German View*, Statement in the Hellenic Observatory Panel Debate, London School of Economics and Political Science, 28 kwietnia 2010 r.

ność z wytłumaczeniem niemieckim podatnikom sensowności pomocy krajowi, który szastał pieniędzmi i jest symbolem lenistwa. Stąd żądanie przedstawienia przez Grecję szczegółów planu oszczędnościowego oraz mocno ograniczony charakter komunikatu.

Przywódcy podkreślili, że wszyscy członkowie strefy euro muszą prowadzić przemyślane polityki krajowe, stosując się do uzgodnionych zasad, oraz powinni być świadomi wspólnie ponoszonej odpowiedzialności za stabilność gospodarczą i finansową w tej strefie. Uznali, że władze Grecji podjęły ambitne i zdecydowane działania, dzięki którym państwo to będzie mogło odzyskać pełne zaufanie rynków. W razie potrzeby te wewnętrzne wysiłki będą wzmocnione przez zdecydowane i skoordynowane działania w celu zachowania stabilności finansowej w całej strefie euro, czyli akcją europejską. Polegać ma ona przede wszystkim na uzupełnieniu pomocy, jaką Grecja może uzyskać od MFW, a państwa członkowskie strefy euro są gotowe wnieść wkład w skoordynowane dwustronne pożyczki, które należy rozważyć jako środek ostateczny. Celem tego mechanizmu nie będzie dostarczenie środków finansowych przy średnich stopach procentowych strefy euro, ale stworzenie zachęt do jak najszybszego powrotu do finansowania rynkowego.

Ponadto przywódcy zobowiązali się propagować ścisłą koordynację polityk gospodarczych w Europie. W tym celu Rada Europejska musi usprawnić zarządzanie gospodarką Unii Europejskiej przez zwiększenie jej roli w dziedzinie koordynacji gospodarki i w określaniu unijnej strategii wzrostu.

Niezwykle istotny był przedostatni akapit komunikatu: „W przyszłości należy w większym stopniu nadzorować zagrożenia gospodarcze i budżetowe oraz wzmocnić instrumenty, które służą zapobieganiu tym zagrożeniom, w tym procedurę nadmiernego deficytu. Potrzebujemy również skutecznych ram działania w celu przewycięzania kryzysu, z poszanowaniem zasady własnej odpowiedzialności budżetowej poszczególnych państw członkowskich”. Oznaczał on, że nie było jeszcze woli zbudowania europejskiego mechanizmu antykryzysowego.

Grecja formalnie poprosiła o pomoc 23 kwietnia 2010 r.; w tym momencie było już jasne, że podobne problemy dotkną także kolejne państwa strefy euro – przede wszystkim Irlandię, w następnej kolejności Portugalię i Włochy. Tym samym opracowanie instrumentów pomocy przestało być tylko problemem, czy Grecja nań zasługuje, lecz zaczęło dotyczyć wiarygodności i trwałości strefy euro. Spowodowało to ewolucję stanowiska Niemiec, które skupiły się na ujęciu niezbędnej już wtedy pomocy w odpowiednie ramy. Tym samym możemy mówić o trójstopniowej reakcji UE na kryzys euro.

Pakiet pomocowy dla Grecji

Pakiet pomocowy dla Grecji został uzgodniony 2 maja 2010 r. we współpracy między UE a Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Trzyletni program opiewa na 110 mld euro, przy czym uruchamianie jego poszczególnych transz jest uzależnione od implementacji greckich reform, które zgodnie z deklaracją rządu mają doprowadzić do zmniejszenia deficytu budżetowego z 13,6% w 2009 do 2,8%

w 2014 r. Grecja zobowiązała się do podjęcia różnego typu działań o wartości łącznej 13% swojego PKB. Widać wyraźnie, że program obniżenia deficytu jest całkowicie nierealny i umożliwi uzależnienie wypłat kolejnych transz od decyzji politycznej państw strefy euro. Mechanizm pomocy ma charakter międzyrządowy, tj. nie opiera się na zapisach TFUE, lecz dwustronnych pożyczkach oprocentowanych poniżej stawek rynkowych. Jednocześnie EBC ogłosił gotowość skupowania na rynku wtórnym papierów dłużnych państw strefy euro, co stworzyło dodatkowy bufor. MFW zadeklarował linię kredytową do wysokości 30 mld euro. Udział poszczególnych państw w pakiecie pomocowym obejmującym pozostałe 80 mld euro przedstawia tabela 3.

Tabela 3
Wielkość zaangażowania państw strefy euro w pomoc dla Grecji, mld euro

Państwo	Suma
Belgia	2,861
Niemcy	22,336
Irlandia	1,310
Hiszpania	9,794
Francja	9,764
Włochy	14,739
Cypr	0,161
Luksemburg	0,206
Malta	0,075
Holandia	4,704
Austria	2,290
Portugalia	2,065
Słowenia	0,388
Finlandia	1,479
Słowacja	0,818

Źródło: *Kryzys grecki – geneza i konsekwencje. Dokument uzupełniający do ram strategicznych Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 26 października 2010 r., s. 23.

Pierwszą transzę pomocy Grecja uzyskała jeszcze w maju. Szóstego tego miesiąca 5,5 mld euro przekazał MFW, 18 maja zaś piętnaście zaangażowanych państw udzieliło pożyczki w wysokości 14,5 mld euro. Druga transza została uruchomiona 7 września, przy tej okazji Komisja podała, że Grecja spełnia warunki do przyznania jej kolejnej transzy pomocy, gdyż przeprowadza reformy strukturalne i podejmuje niezbędne działania związane z obniżaniem deficytu budżetowego nawet szybciej, niż planowano. Sytuacja ta trwała niestety krótko, kolejna transza plano-

wana na grudzień została tymczasowo wstrzymana z powodu niewywiązywania się przez rząd Grecji z niezbędnych cięć budżetowych.

Tymczasowy mechanizm stabilizacyjny

Pierwszym krokiem było przyjęcie rozporządzenia Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiającego europejski mechanizm stabilizacji finansowej². Państwa członkowskie szczegółowo wyjaśniły motywy przyjęcia tak nadzwyczajnych środków – jako granicę zasobów do dyspozycji w ramach mechanizmu przyjęto 500 mld euro: „Bezprecedensowy globalny kryzys finansowy i pogorszenie koniunktury gospodarczej, które miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch lat, dotkliwie zaszkodziły wzrostowi gospodarczemu i stabilności finansowej oraz spowodowały znaczne pogorszenie sytuacji państw członkowskich pod względem poziomu deficytu i zadłużenia. Aby sprostać tej wyjątkowej sytuacji pozostającej poza kontrolą państw członkowskich, niezbędne wydaje się natychmiastowe wprowadzenie unijnego mechanizmu stabilizacji, którego celem będzie zachowanie stabilności finansowej w Unii Europejskiej. Taki mechanizm powinien umożliwiać Unii skoordynowaną, szybką i skuteczną odpowiedź na poważne trudności danego państwa członkowskiego”. Można zatem powiedzieć, że krajom członkowskim udało się przyjąć tymczasowy mechanizm stabilizacji strefy euro bez przyznania, że reguły nią rządzące okazały się nieskuteczne, wskazując przede wszystkim zewnętrzne źródła kryzysu. Oznaczało to, że jeśli chodzi o bardziej trwałe rozwiązania, wciąż nie ma wśród nich zgody.

W drugim etapie ustanowiono Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stability Facility* – EFSF), który zaczął działać 7 czerwca po rejestracji jako spółka prawa luksemburskiego. Jego dyrektorem został mianowany Klaus Regling, wcześniej szef Dyrektoriatu ds. Ekonomicznych i Finansowych Komisji Europejskiej. Celem istnienia EFSF jest zapewnienie płynności finansowej państwom strefy euro, które znalazły się w kłopotach. Ma prawo emitować papiery dłużne za pośrednictwem odpowiedniego urzędu niemieckiego. Są one gwarantowane przez rządy państw strefy euro do wysokości 440 mld euro; udziały poszczególnych krajów przedstawia tabela 4. Przyjęto założenie, że o pomoc może zwrócić się każdy ze wskazanych krajów z wyjątkiem Grecji, która ma własny plan pomocowy. Estonia, która z dniem 1 stycznia 2011 r. weszła do strefy euro, nie jest członkiem EFSF, może natomiast się nim stać przez podpisanie odpowiedniej umowy ramowej.

Jako pierwsza z nowo ustalonego mechanizmu skorzystała Irlandia, pogrążona w niezwykle głębokim kryzysie zarówno budżetowym, jak i gospodarczym. 28 listopada 2010 r. Rada UE (ECOFIN) wspólnie z KE ogłosiła program pomocy opiekujący na 62,5 mld euro, z czego 22,5 mld pochodzić miało z MFW, 22,5 mld z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej i 17,5 mld z nowego funduszu.

² Dziennik Urzędowy L 118, 12/05/2010 P. 0001-0004.

Tabela 4
Udziały państw uczestniczących w EFSF, mld euro

Państwo	Udział
Belgia	15,292
Niemcy	119,370
Irlandia	7,002
Hiszpania	52,352
Francja	89,657
Włochy	78,784
Cypr	863
Luksemburg	1,101
Malta	398
Holandia	25,143
Austria	12,241
Portugalia	11,035
Słowenia	2,072
Słowacja	4,371
Finlandia	7,905
Grecja	12,387
Suma	440

Źródło: www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf, s. 1, dostęp 12 kwietnia 2011 r.

Zmiany traktatowe niezbędne do ustanowienia stałego mechanizmu stabilizacyjnego

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 28–29 października 2010 r. szefowie państw lub rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, i zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o podjęcie konsultacji z członkami Rady Europejskiej w sprawie nieznacznej zmiany traktatu. Mechanizm stabilizacyjny zapewni narzędzie niezbędne do przeciwdziałania takim przypadkom zagrożeń dla stabilności finansowej strefy euro jako całości, jakie odnotowano w roku 2010, i dzięki temu przyczyni się do utrzymania stabilności gospodarczej i finansowej w samej Unii.

Rada Europejska uzgodniła tekst projektu decyzji zmieniającej TFUE i postanowiła natychmiast rozpocząć uproszczoną procedurę zmiany przewidzianą w art. 48 ust. 6 TUE. Konsultacje ze stosownymi instytucjami należy zakończyć w terminie umożliwiającym formalne przyjęcie decyzji w marcu 2011 r., zakończenie procedur zatwierdzających w poszczególnych krajach przewiduje się do końca 2012 r. i wejście decyzji w życie 1 stycznia 2013 r.

Państwa członkowskie, w których obowiązuje waluta inna niż euro, będą zaangażowane w te prace, jeśli wyrażą takie życzenie. Mogą one podjąć na zasadzie *ad hoc* decyzję o uczestniczeniu w działaniach prowadzonych w ramach mechanizmu.

Jedyną zmianą traktatu ma być dodanie do art. 136 TFUE ustępu w brzmieniu: „3. Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Jednocześnie art. 122 przestanie być podstawą do udzielania pomocy finansowej państwom zagrożonym w wyniku kryzysów walutowych lub budżetowych. W konsekwencji uzgodnione w 2010 r. mechanizmy przestaną funkcjonować na korzyść nowego systemowego rozwiązania. Da to szansę wzięcia pod uwagę przy jego projektowaniu pierwszych doświadczeń związanych z implementacją pomocy dla Grecji i Irlandii. Jednocześnie warto zadać pytanie, jak dalece nadzwyczajne środki, podejmowane w wyniku poważnego kryzysu, mogą być modelem dla rozwiązań systemowych. Co więcej, stały mechanizm stabilizacyjny oznacza wyposażenie europejskiej łodzi w stosunkowo solidne koło ratunkowe, nie mówi natomiast nic o kierunku podróży ani posiadanych zasobach i napędzie. Prawdziwie systemowa odpowiedź jest zatem jeszcze przed UE. Wydarzenia okresu grudzień 2010–styczeń 2011 pokazują możliwe kierunki. Propozycja francusko-niemiecka przewidująca bliższą koordynację polityk gospodarczych wybranych państw strefy euro przy zastosowaniu mechanizmów elastycznej integracji niestety przypomina wcześniejsze projekty tzw. Europy dwóch prędkości, ale jest racjonalna. Jeśli uznajemy, że unia walutowa jest wartością, której należy chronić, to niezbędne staje się uzupełnienie jej unią gospodarczą, nieprzypominającą jednak wspomnianego na początku sera szwajcarskiego. Bliższa koordynacja polityki budżetowej i fiskalnej, ewentualna emisja europejskich papierów dłużnych to środki dyskusyjne, ale mieszczące się w ramach obecnego kształtu UE. Alternatywą jest federalizacja z naciskiem na sprawy fiskalne – w Europie, w której znów do głosu dochodzą sentymeny narodowe, nie ma jednak żadnych szans na zgodę na takie rozwiązanie. Zupełnie inną sprawą jest wiarygodność francusko-niemieckiego projektu. Nie można zapomnieć, że to głównie działanie tych krajów, a w zasadzie ich przywódców, na początku XXI wieku podkopało najpierw pakt stabilności i wzrostu, a przez to podstawy unii walutowej. Czy zatem ich propozycja oznacza powrót do odpowiedzialności za Europę w duchu współdziałania tandemu Kohl–Mitterrand, czy też stanowi manewr mający przestraszyć kraje słabsze gospodarczo tudzież pozbawić nowe kraje członkowskie części korzyści wynikających z uczestnictwa w europejskim projekcie – czas pokaże, lecz w okresie dominowania w Europie tzw. miękkiego populizmu nie należy oczekiwać wiele.

IMPLEMENTACJA TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO – ROK MAŁYCH KROKÓW I DUŻYCH ZNAKÓW ZAPYTANIA

Drugim poważnym wyzwaniem, przed którym stanęła Unia Europejska w 2010 r., była operacjonalizacja zaprojektowanej na nowo w traktacie lizbońskim polityki zagranicznej. O ile kluczowe, nowe organy przewidziane we wskazanym traktacie zostały obsadzone jeszcze pod koniec 2009 r., a baronessa Catherine Ashton i Herman Van Rompuy objęły swoje funkcje, o tyle powołanie europejskiej służby zagranicznej pozostawało wciąż zadaniem do wykonania, a sprawność reprezentowania UE przez przewodniczącego Rady Europejskiej na spotkaniach najwyższej rangi – do praktycznego przetestowania. Należy podkreślić, iż sam traktat lizboński zawiera niezwykle ograniczone zapisy dotyczące wspomnianych wyżej organów oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która miała stać się zasadniczym instrumentem praktycznej realizacji polityki zagranicznej. Tym samym praktyczny podział obowiązków i – co za tym idzie – władzy i wpływu miał dokonać się przez praktykę i mozolne tworzenie „faktów dokonanych”.

Oczywiście, wybór określonych osób na stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wskazał zasadnicze preferencje państw członkowskich. Catherine Ashton została wybrana dlatego, że była socjalistką, Brytyjką i kobietą (oraz cieszyła się zaufaniem przywódców Labour Party), a nie ze względu na swoje kompetencje w sprawach zagranicznych. Oznaczało to osłabienie na samym wstępie ośrodka unijnego – ponadnarodowego, ponieważ nawet najbardziej zaangażowana i pełna dobrej woli osoba musi najpierw wdrożyć się w obowiązki i zbudować osobistą pozycję, zwłaszcza gdy nie ma doświadczenia i, mówiąc brutalnie, uczy się, działając w środowisku dyplomatycznych i biurokratycznych intryg. Ani C. Ashton, ani H. Van Rompuy nie byli postrzegani na świecie jako partnerzy do realnych rozmów i polityki przez największych graczy, których przecież UE określała właśnie jako „strategicznych partnerów”. Jednak fakt ten tylko zwiększył znaczenie znajdujących się „niżej” rozwiązań instytucjonalnych. Tym samym proces konstruowania ESDZ stał się czymś więcej niż tylko operacją biurokratyczną – ważną przesłanką do odpowiedzi na pytanie o przywództwo i kształt polityki zagranicznej polizbońskiej UE. Oprócz tej urzędniczo-technicznej sprawy można było dostrzec szersze pytanie o faktyczną rolę, jaką Wysoki Przedstawiciel będzie odgrywać w przyszłości. Zarysowały się przy tym dwie możliwości, które roboczo można podsumować jako „główny analityk” oraz „sekretarz generalny”.

Cały czas należy mieć na uwadze, że traktat lizboński potwierdza funkcjonalną odrębność dawnego „II filara”, czyli WPZiB, o czym jednoznacznie stanowi art. 24 ust. 1. UE posiada zatem jednolite ramy w zakresie celów i instrumentów politycznych – strategiczne cele i interesy UE, określane przez Radę Europejską na mocy art. 22 TUE – nie zaś instrumentów. Wysoki Przedstawiciel łączy w sobie wszystkie dostępne instrumenty. Należy jednak pamiętać, że w wyniku odejścia od proponowanej w traktacie reformy Komisji i zachowania zasady jedno państwo – jeden komisarz Wysoki Przedstawiciel nie wykonuje swoich kompetencji w ramach

Komisji bezpośrednio, lecz koordynuje prace czterech komisarzy: ds. handlu (Karel de Gucht, Belgia), polityki sąsiedztwa i rozszerzenia (Štefan Füle, Czechy), współpracy międzynarodowej, pomocy humanitarnej i akcji kryzysowych (Kristalina Georgieva, Bułgaria) oraz rozwoju (Andris Piebalgs, Łotwa). Wyraźnie widać potencjalne źródło napięć między formalną równością komisarzy i kolegialnością KE a pozycją Wysokiego Przedstawiciela. Traktatowy obowiązek koordynacji jest zasadniczym instrumentem umocnienia pozycji Wysokiego Przedstawiciela, jednak posiadanie legitymizacji bezpośredniej od szefów państw lub rządów w ramach KE może być raczej źródłem sporów niż przewagi.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Pierwszym dokumentem, który szczegółowo wskazywał na wyzwania i proponował konkretne rozwiązania w odniesieniu do ESDZ, był tzw. raport Solana–Barroso z 2005 r.³ Ostateczny kształt ESDZ przedstawiony został w *Sprawozdaniu prezydencji skierowanym do Rady Europejskiej dotyczącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* z 23 października 2009 r.⁴ Wskazano w nim m.in., iż aby umożliwić Wysokiemu Przedstawicielowi prowadzenie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO), częścią służby powinny stać się: Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD), Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC) oraz Sztab Wojskowy (SWUE), z pełnym uwzględnieniem cech charakterystycznych tych struktur i z zachowaniem ich szczególnych funkcji, procedur i warunków dotyczących personelu. Częścią służby powinno stać się Centrum Sytuacyjne; należy jednocześnie poczynić niezbędne uzgodnienia, by mogło ono nadal zapewniać inne właściwe usługi Radzie Europejskiej, Radzie i Komisji. Struktury te stworzą jednostkę, która będzie podlegała bezpośredniemu zwierzchnictwu i pozostanie w gestii Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

Służba ma być instytucją *sui generis*, oddzielną od Komisji i Sekretariatu. Aby zapewnić jej niezależność w zakresie zarządzania własnym budżetem administracyjnym oraz personelem, za jej podstawę przyjęto art. 1 Regulacji Finansowych, czyniąc z niej tym samym instytucję UE. W praktyce oznacza to, że ESDZ będzie miała zagwarantowane finansowanie z budżetu wspólnotowego, a Wysoki Przedstawiciel będzie mógł samodzielnie podejmować decyzje o administracyjnych wydatkach służby i jej personelu. Całą ideą przyświecającą powołaniu unijnego quasi-ministerstwa spraw zagranicznych było przełamanie istniejącego obecnie w Sekretariacie Rady i Komisji dublowania się tzw. *desks*, czyli departamentów odpowiedzialnych za dany region lub zakres tematyczny polityki zagranicznej UE (np. prawa człowieka, pomoc humanitarna). Ostatecznie zdecydowano o przejęciu przez służbę urzęd-

³ *Progress Report on European External Action Service*, maj 2005.

⁴ *Sprawozdanie prezydencji skierowane do Rady Europejskiej dotyczące Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela, 23 października 2009 r., 14930/09, Polgen 463; tekst dostępny: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/09/st14/st14930.pl09.pdf>.

ników odpowiedzialnych za wszystkie państwa i regiony oraz tzw. polityki horyzontalne (tematyczne).

Państwa członkowskie zdecydowały także o przejściu przez ESDZ tzw. Specjalnych Przedstawicieli UE lub ich zadań. Można więc założyć, iż wchłonięciu przez ESDZ ulegną ich lokalne biura (tam, gdzie istnieją), choć nie ma w dokumencie mowy o ich połączeniu z dzisiejszymi delegacjami Komisji, które z chwilą wejścia w życie traktatu z Lizbony staną się delegaturami UE i częścią ESDZ.

Kolejnym krokiem było przyjęcie odpowiednich aktów prawnych. Niezbędne okazały się decyzja Rady z 26 lipca 2010 r. (2010/427/UE) oraz przyjęcie przez Radę i Parlament dwóch rozporządzeń dotyczących spraw personelu oraz budżetu⁵.

Wspomniana decyzja Rady wskazuje zakres działania ESDZ, który został określony bardzo ogólnie i szeroko: „ESDZ wspiera Wysokiego Przedstawiciela w wykonywaniu jego obowiązków określonych w szczególności w art. 18 i 27 TUE, tzn.:

- w wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), przyczynianie się, poprzez jego propozycje, do opracowania tej polityki i realizowanie jej, działając z upoważnienia Rady, a także czuwanie nad spójnością działań zewnętrznych Unii,

- w sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady do spraw Zagranicznych, bez uszczerbku dla zwykłych zadań Sekretariatu Generalnego Rady,

- w sprawowaniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, dla wykonywania w ramach Komisji spoczywających na niej obowiązków w dziedzinie stosunków zewnętrznych, i w koordynacji innych aspektów działań zewnętrznych Unii, bez uszczerbku dla zwykłych zadań realizowanych przez służby Komisji”.

ESDZ ma powstawać kilkusetapowo i osiągnąć pełną operacyjność dopiero w 2012 r. Nowa służba realizująca politykę zagraniczną pod względem instytucjonalnym to duży krok naprzód. Warto odnotować przyjęcie ostatecznych wersji regulacji finansowej i organizacyjnej dla ESDZ przez Radę 17 listopada 2010 r. Nie można jednak nie dostrzegać pewnych napięć.

Dwa wydarzenia z ostatnich miesięcy wskazują, jaką praktycznie nową jakość może wnieść ESDZ do polityk UE. Pierwsze z nich to pierwszy w nowych warunkach konkurs na szefów delegacji UE, przeprowadzony latem i wczesną jesienią 2010 r., drugie zaś – decyzja o formalnym przeniesieniu personelu z dniem 1 stycznia 2011 r.

Kandydatów na szefów delegacji UE i ich zastępców mogły zgłaszać, oprócz instytucji UE, także państwa członkowskie. Na ostatniej tzw. *short list* powstałej w wyniku selekcji przewagę mają właśnie kandydaci zgłoszeni przez państwa członkowskie. Co ciekawe, oficjalne komunikaty wskazują na tak niemerytoryczne spra-

⁵ *Regulation of The European Parliament and The Council amending the Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of those Communities*, 52/10, 2010/0171 (COD) oraz *Regulation of The European Parliament and The Council amending Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, as regards the European External Action Service*, 53/10, 2010/0054 (COD).

wy jak zwiększenie liczby kobiet wśród szefów delegacji oraz tłumaczą, że mała liczba osób z państw przyjętych w 2004 i 2007 r. i tak oznacza wzrost o 40%, trudno natomiast znaleźć odniesienia programowe. Widać wyraźnie, że w nowej służbie kształtuje się kompromis między kryteriami merytorycznymi oraz kryterium reprezentacji geograficznej.

Ciekawe wnioski przynosi przygotowana przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych analiza dotycząca kompetencji, składu narodowościowego i płci szefów delegacji Komisji, obecnie Przedstawicielstw UE. Odnosiła się ona do sytuacji przed wspomnianym konkursem rozstrzygniętym we wrześniu 2010 r., w wyniku którego obsadzono 29 stanowisk szefów delegacji i ich zastępców⁶. Szczególnie porównanie obsady stanowisk szefów delegatur UE w państwach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa w kontekście jej dwóch filarów – Unii dla Morza Śródziemnego i Partnerstwa Wschodniego – pokazuje dość charakterystyczny obraz. Uprawnione wydaje się założenie, że szczególnym zainteresowaniem Unii dla Morza Śródziemnego cieszą się brzegowe państwa Morza Śródziemnego i jego mórz wewnętrznych, a w odniesieniu do Partnerstwa Wschodniego państwa Europy Środkowej, które stały się członkami Unii w 2004 r. lub 2007 r. Siedmiu na piętnastu szefów delegatur unijnych w państwach Unii dla Morza Śródziemnego to obywatele śródziemnomorskich krajów UE, natomiast żadna z placówek w państwach Partnerstwa Wschodniego nie jest obsadzona przez obywatela któregośkolwiek środkowoeuropejskiego członka UE⁷. Języka rosyjskiego nie zna – jak twierdzi analiza PISM – żaden z przedstawicieli UE w dawnej postsowieckiej części Azji Środkowej (również żadnego innego lokalnego języka). Co więcej, nie posługuje się nim reprezentant Komisji w Moskwie ani reprezentant w Kijowie, który nie mówi również po ukraińsku. Wyjątek stanowią jedynie placówki w państwach Kaukazu Południowego i Mołdowie.

Na terenie Azji i Pacyfiku sytuacja przedstawia się podobnie. Wśród szefów delegatur UE w krajach arabskich nie odnotowano żadnego przypadku znajomości języka arabskiego. Nie stwierdzono znajomości innych ważnych języków azjatyckich, takich jak wietnamski, koreański, filipiński (tagalog), hindi czy urdu. Na tym tle wyróżnia się delegatura w Japonii – zgłoszono znajomość języka zarówno przez szefa, jak i jego zastępcę.

Z kolei transfer etatów i osób do ESDZ dokonany z dniem 1 stycznia 2011 r. wskazuje przede wszystkim na przewagę „starych brukselskich wyjadaczy”, pochodzących głównie z państw będących od dawna członkami UE. Tym samym zapewniono ciągłość prac i doświadczenia, co oznacza także porzucenie myśli o lokalnym *aggiornamento* i wpuszczeniu świeżej krwi w obieg brukselskiego myślenia. Obserwację tę potwierdzają wyniki wspomnianego wcześniej konkursu. W gronie pierwszych nominowanych dyplomatów jest tylko czterech przedstawicieli „nowych” państw

⁶ Następny konkurs odbędzie się za rok, tym samym działania Wysokiego Przedstawiciela będzie można ocenić w pełni w 2014 r., gdy zakończy się cykl wymiany szefów delegacji.

⁷ R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 24.

członkowskich UE i siedem kobiet. Zieloni w Parlamencie Europejskim już ochrzczili nowy korpus „drużyną starych graczy”⁸.

Tabela 5
Transfer stanowisk do ESDZ z dniem 1 stycznia 2011 r.

Jednostka pracy przed transferem	Komisja DG RELEX	Komisja DEV	Delegacje Komisji RELEX	Rada	Nowe stanowiska	Suma
Liczba osób	585	93	436	411	118	1643

Źródło: *A new step in the setting-up of the EEAS: Transfer of staff on 1 January 2011*, IP/10/1769, Brussels, 21 grudnia 2010 r.

ESDZ rozpoczęła działalność w listopadzie 2010 r., zatem trudno mówić o jakichkolwiek jej sukcesach lub porażkach. Pod względem organizacyjnym bez wątpienia stwarza lepsze możliwości efektywnego wykonywania decyzji podejmowanych w Brukseli. Biorąc pod uwagę współczesne znaczenie poszczególnych funkcji przedstawicielstw dyplomatycznych, wydaje się, że należy skupić się na jak najefektywniejszym wykonywaniu przez nie funkcji informacyjnej. W ten sposób mogą się one przyczynić do budowania tożsamości międzynarodowej UE.

Budowanie pozycji Wysokiego Przedstawiciela

Poza organizacją ESDZ Wysoki Przedstawiciel skompletował także zespół swoich najbliższych współpracowników. Co ciekawe, znaleźli się tam reprezentanci niemal wyłącznie dużych państw członkowskich, z wyjątkiem jednego Irlandczyka. Stwarza to pole do ewentualnych napięć – komisarze z racji swych kompetencji koordynowani przez C. Ashton pochodzą w zasadzie wyłącznie z państw niewielkich. Dwoje zastępców Wysokiego Przedstawiciela to Niemka i Polak – Helga Schmid i Maciej Popowski. Z kolei sekretarzem generalnym został Francuz Pierre Vimont. Trzy kolejne ważne pozycje objęli: Włoch Agostino Miozzo – dyrektora zarządzającego ds. operacji kryzysowych, Irlandczyk David O’Sullivan – *Chief Operating Officer*, Robert Cooper został zaś kluczowym doradcą – jest on Brytyjczykiem z doświadczeniem w pracy w Sekretariacie Generalnym Rady. Oprócz wskazanych osób kluczowe pozycje będzie zajmować sześciu dyrektorów zarządzających, którzy mają kierować pięcioma departamentami geograficznymi: ds. Azji, Afryki, Ameryk, Rosji, wschodniego sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich oraz Bliskiego Wschodu i południowego sąsiedztwa, a także potężnym departamentem spraw globalnych i multilateralnych.

Jeśli chodzi o wskazówki odnośnie do szerszego „pozycjonowania” urzędu Wysokiego Przedstawiciela, to rozwiązania instytucjonalne dają możliwości rozwinięcia działań w obu kierunkach: głównego ośrodka analitycznego wykorzystujące-

⁸ *Pierwsze twarze unijnej dyplomacji*, 2 grudnia 2010 r., <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6287267,00.html>.

go przewagę informacyjną oraz faktycznego „sekretarza generalnego” pomagającego osiągnąć kompromis i wykonującego poleczone misje.

Istotną siłą każdej instytucji ponadnarodowej jest przewaga informacyjna. Działa ona szczególnie sprawnie w połączeniu z władzą kształtowania agendy. Wysoki Przedstawiciel nie ma kompetencji porównywalnych z uprawnieniami Komisji w ramach procesu prawodawczego, ale może wykorzystywać wiedzę ekspercką w sposób szeroki i efektywny. Wymaga to zbudowania nie tylko zaplecza dyplomatycznego, lecz także analitycznego oraz wykorzystania nowoczesnych form komunikacji z mediami. Aktualny Wysoki Przedstawiciel wykorzystuje możliwości oferowane przez media cyfrowe: posiada szybko aktualizowaną jedną z najbardziej czytelnych stron internetowych wśród instytucji europejskich, często wypowiada się osobiście lub przez rzecznika. Szeroko informuje o swoich pracach i kalendarzu. Dobierając sobie współpracowników, podkreśla ich doświadczenie merytoryczne. Jeśli zaś chodzi o możliwości analityczne, to urząd Wysokiego Przedstawiciela jest w trakcie pierwszego poważnego sprawdzianu. We wrześniu 2010 r. Rada Europejska zwróciła się do Wysokiego Przedstawiciela, by „w koordynacji z Komisją i Radą do spraw Zagranicznych dokonał oceny potencjału stosunków z wszystkimi partnerami strategicznymi, a także określił dokładnie nasze interesy i sposoby ich zabezpieczenia. Wysoki Przedstawiciel jest proszony o przedstawienie pierwszego sprawozdania z tych prac na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2010 r. W tym kontekście należy zastanowić się nad częstotliwością, formą i wynikiem tych szczytów, które w większym stopniu powinny być nastawione na osiągnięcie celów UE”. Na tym samym posiedzeniu Rada Europejska wskazała kierunek ewolucji polityki zagranicznej. Unia Europejska potrzebuje jasnego oglądu szczególnych kwestii pojawiających się w stosunkach z poszczególnymi państwami partnerskimi. Musi opracować plany średnioterminowe przedstawiające cele, które z czasem należy osiągnąć, koncentrując się podczas każdego szczytu na dwóch lub trzech spośród najistotniejszych kwestii. W tym kontekście należy zastanowić się nad częstotliwością, formą i wynikiem szczytów, które w większym stopniu powinny być nastawione na osiągnięcie celów UE. Rada Europejska wybrała również swojego przewodniczącego, aby podjął wszelkie niezbędne inicjatywy z myślą o usprawnieniu tego procesu.

Z kolei przewodniczenie Radzie ds. Zagranicznych daje Wysokiemu Przedstawicielowi możliwości wpływania na negocjacje międzyrządowe w sposób dotychczas niepraktykowany w UE. Jest to pierwszy przypadek odebrania niezwykle ważnej funkcji reprezentantowi prezydencji. Jednak narzucenie swoich wizji uzgodnień czy decyzji przez Wysokiego Przedstawiciela jest mało prawdopodobne, a jakiegokolwiek próby w tym zakresie spotkają się z przeciwdziałaniem państw członkowskich, zwłaszcza tzw. dużych. Potencjalnie największe korzyści może przynieść lepsze przygotowanie Wysokiego Przedstawiciela niż przeciążonej pracą prezydencji, zwłaszcza gdy obejmują ją niewielkie kraje. Oprócz przewodniczenia obradom Wysoki Przedstawiciel może także wykazać swoją przydatność w przypadku niemożności osiągnięcia kompromisu w Radzie. Wartością dodaną może być jego kreatywność i innowacyjność w przezwyciężaniu przeszkód w podjęciu decyzji. Usprawiedliwia to nazwanie tego modelu działania Wysokiego Przedstawiciela

„sekretarzem generalnym”. W tym punkcie po raz kolejny wkracza w kompetencje przypisywane do tej pory prezydencji. O ile przekazanie mu wykonywania funkcji reprezentacyjnej jasno wynika z postanowień traktatu, o tyle zakres przejęcia funkcji negocjacyjnej jest otwarty. Każdorazowa prezydencja będzie musiała wykazać się przygotowaniem merytorycznym i refleksem, aby wywołać przekonanie, że w opisanej sytuacji blokady należy od niej oczekiwać propozycji rozwiązań.

Poziom oczekiwań, jeśli chodzi o wkład Wysokiego Przedstawiciela w rozwój i koordynację polityki zagranicznej UE, nie był zbyt wysoki, krytyka osoby i kompetencji C. Ashton oraz ponadrocznych przygotowań do uruchomienia ESDZ stworzyły sytuację paradoksalnie dość komfortową – brak porażek może być uznany za sukces. Ponieważ UE jest aktorem reaktywnym, to jest raczej reaguje na rozwój sytuacji międzynarodowej, niż ją kształtuje, sukces zależy w dużej mierze od szybkości odpowiedzi. Jest to zatem główne wyzwanie dla Wysokiego Przedstawiciela i jego służb. Wynika stąd nacisk na znaczenie przygotowania analitycznego oraz praktycznych możliwości negocjacyjnych.

„No i po Lizbonie”

Rok 2010 oznaczał także konieczność „robienia dobrej miny do złej gry” w świetle całkowitej porażki strategii lizbońskiej, która po dziesięciu latach powinna być zastąpiona nowym dokumentem. Pod względem ideologicznym i jeśli chodzi o ogólną metodę, odpowiedzi udzielił komunikat Komisji *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁹. Podsumowanie zawiera jeden z załączników, który został przedstawiony jako tabela 6.

Ciekawa jest analiza opinii Komisji Europejskiej o klęsce strategii lizbońskiej. Jako główną jej przyczynę podano niewystarczającą i różniącą się pomiędzy państwami implementację założeń. Tym samym uznano, że nowy instrument powinien dysponować przede wszystkim możliwością bieżącej oceny postępów poszczególnych państw we wdrażaniu założeń programu. Dodatkowo, z powodu kryzysu gospodarczego i skupienia się na ratowaniu stabilności państw strefy euro, ujawnił się bardzo ścisły związek między ogólną efektywnością gospodarki a możliwościami realizacji celów społecznych. Roczne sprawozdania Komisji (publikowane zawsze w styczniu) mają dotyczyć wzrostu gospodarczego w ogólności, nie tylko realizacji poszczególnych priorytetów. Pierwszy taki dokument opublikowano 12 stycznia 2011 r.

Trudno zaprzeczyć dobrym chęciom Komisji i „odrobieniu lekcji”, lecz w warunkach kryzysu gospodarczego państwa europejskie, zmuszone ograniczać deficyty i ratować się nie tylko reformami, lecz także cięciami wydatków, nie są na razie skłonne w pełni realizować wskazanych założeń. Co więcej, rozpoczęta w drugiej połowie roku debata o budżecie wskazuje jednoznacznie na chęć ograniczenia wydatków UE, co jest racjonalne w kontekście ogólnoeuropejskiego „zaciskania pasa”,

⁹ COM (2010) 2020 final, Brussels, 3 marca 2010 r.

Tabela 6
Schemat programu Europa 2020

Cele ogólne	Inteligentny rozwój	Zrównoważony rozwój	Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu
1) zwiększyć stopę zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat z obecnych 69% do co najmniej 75%; 2) osiągnąć poziom inwestycji w działalność badawczo-rozwojową równy 3% PKB, przede wszystkim przez poprawę warunków inwestowania w B+R przez sektor prywatny i opracowanie nowego wskaźnika umożliwiającego śledzenie procesów innowacji; 3) ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30%; zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%; 4) ograniczyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30–34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% co najmniej do 40%; 5) ograniczyć liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% przez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób.	INNOWACJE Przewodni projekt UE „Unia innowacji” ma na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii.	KLIMAT, ENERGIA I MOBILNOŚĆ Przewodni projekt UE „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ma na celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów przez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej.	ZATRUDNIENIE I UMIEJĘTNOŚCI Przewodni projekt UE „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” ma na celu modernizację rynków pracy przez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować do siebie popyt i podaż na rynku pracy.
	EDUKACJA Przewodni projekt UE „Młodzież w drodze” ma na celu poprawę wyników systemów kształcenia oraz podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.		

<p>SPOŁECZEŃSTWO CYFROWE Przewodni projekt UE „Europejska agenda cyfrowa” ma na celu upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstw domowym i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.</p>	<p>KONKURENCYJNOŚĆ Przewodni projekt UE „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” ma na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MSP, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurencji na rynkach światowych.</p>	<p>WALKA Z UBÓSTWEM Przewodni projekt UE „Europejski program walki z ubóstwem” ma na celu zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.</p>
---	---	--

Źródło: Komunikat Komisji Europejskiej *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, s. 35.

nie sprzyja jednak realizacji celów programu *Europa 2020*. Co prawda Komisja stwierdza jasno, że pieniądze nie stanowią problemu, hasłem przewodnim są zaś reformy, lecz takie piękne słowa kłócą się z założeniem, że nowa strategia ma znaleźć odbicie we wszystkich politykach UE oraz działaniach państw członkowskich. Tym samym mamy do czynienia z mnożeniem zadań bez wskazania środków, co akurat nie jest obce polskiemu sektorowi publicznemu, wystarczy przypomnieć sobie przekazywanie zadań samorządom.

Strategia, zainicjowana formalnie na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2010 r., ma charakter długookresowy i tym samym aktualne problemy budżetowe mogłyby być uznane za czynnik przygodny, gdyby nie obiektywny fakt obniżania się pozycji Europy w gospodarce światowej, przede wszystkim na korzyść Azji. Walka o konkurencyjność wymaga przede wszystkim rozmontowania kosztownego europejskiego modelu socjalnego. Ambitne programy cząstkowe włączone do strategii *Europa 2020*, sensowne w swoich założeniach i potencjalnie pożyteczne dla gospodarki, zwłaszcza Europejska Agenda Cyfrowa, nawet jeśli będą zrealizowane – na co aktualnie nikt nie ma pieniędzy – będą funkcjonować w warunkach wysokiego stopnia redystrybucji PKB, niezbędnego dla utrzymania przywilejów socjalnych, oraz ideologicznie szczytnych ram przyjętej przez UE polityki przeciwdziałania zmianom klimatu, która niesie ze sobą przede wszystkim koszty, nawet jeśli w dłuższym okresie może wygenerować także korzyści. Przeszkodą może być właśnie ideologiczne zafiksowanie na globalnym ociepleniu, którego antropogenicznego charakteru jeszcze nikt nie udowodnił. Warto podkreślić, że problemem nie jest sam „pakiet klimatyczny 3 × 20%”, lecz nadawanie mu rangi ewangelii, przez co troska o globalną konkurencyjność nigdy nie może być do końca zrealizowana. Dodatkowo skupienie nowej strategii na innowacyjności, badaniach i klimacie generuje napięcia między tzw. starymi i nowymi państwami członkowskimi. Te ostatnie, wobec zbliżającej się debaty o kolejnej perspektywie budżetowej (rozpoczęcie zasadniczej fazy jest przewidziane na koniec polskiej prezydentury w Radzie UE), czują się zagrożone utratą środków, nie są bowiem w stanie konkurować z zachodnioeuropejskim potencjałem badawczym i przy stosowaniu obiektywnych kryteriów rozdziału środków z całą pewnością odnotują stratę w „twardej walucie”. Możliwa jest zatem sytuacja, że nowa strategia, zamiast zjednoczyć państwa UE wobec wyzwań globalnych, stanie się kością niezgody w rozważaniach, kto przeciwko komu ją zaprojektował. Tym samym może dać asumpt do kolejnego wzrostu nastrojów euroseptycznych, które są niezbędnym elementem krajobrazu politycznego, natomiast powinny być motywowane racjonalnymi przemyśleniami, a nie emocjonalnym przekonaniem, że między np. Polską i Niemcami możliwa jest tylko gra o sumie zero.

NOWE STARE PROBLEMY – POLIZBOŃSKIE NIESPEŁNIENIE

Wejście w życie traktatu lizbońskiego oznacza bez wątpienia zakończenie pewnego etapu rozwoju UE charakteryzującego się permanentnymi reformami i dostosowywaniem do dynamicznie zmieniającego się świata przełomu wieków. Ten

„okres refleksji” przedłużył się tak bardzo, że spowodował zmęczenie opinii publicznej problemami europejskimi oraz zniecierpliwienie ewidentnie niemożliwymi do zamknięcia kwestiami, za co winę można było zrzucić na konkretnych polityków lub system w ogólności. W związku z tym, niezależnie od konkretnych rozwiązań ustrojowych wprowadzonych przez traktat lizboński, wiązano z nim nadzieję na stabilizację, swoiste zamknięcie problemów, co pozwoliłoby skupić się na codziennej działalności. Nadzieja ta okazała się płonna – pod względem instytucjonalnym wprowadzono określone rozwiązania, lecz zasadnicze wyzwania polityczne okazały się nieustannie i boleśnie aktualne. Wydaje się, że można wskazać trzy najważniejsze problemy, które są i pozostaną w najbliższej przyszłości źródłem napięć, dostarczających metaforycznego paliwa dla kontestacji procesu integracji. Pierwszym z nich jest problem legitymizacji demokratycznej, nierozwiązany od ponad 25 lat, gdy Wspólnota zadeklarowała, że ich celem jest demokratyzacja. Drugi to kwestia miejsca państwa narodowego w Europie, z tym że nie chodzi o kwestionowanie atrybutu suwerenności, lecz wskazanie realnych funkcji, jakie państwo pełni dziś w Europie wobec wybiórczej centralizacji i przynajmniej deklarowanej regionalizacji. Warto przy tym wskazać na jego znaczenie jako nośnika polityczności. Wreszcie trzeci dylemat to niezwykle głęboki i złożony problem aksjologii jednoczącej się Europy, która sama zadeklarowała, że chce być wspólnotą wartości, chociaż nie do końca zdając chyba sobie sprawę, jaką puszkę Pandory otwiera.

Wszystkie wskazane wyżej kwestie nie zostały w żadnym stopniu przesądzone ani rozwiązane przez traktat lizboński, chociaż można dostrzec pewne cząstkowe wybory, które wpływają na natężenie wskazanych wcześniej napięć. Należy wspomnieć zwłaszcza nadanie Kartie Praw Podstawowych charakteru norm prawnych, wprowadzenie rudymen tarnej instytucji ludowej inicjatywy ustawodawczej oraz ustalenie katalogu kompetencji wyłącznych UE. Jednocześnie sytuacja w Europie, przede wszystkim wzrost popularności ruchów politycznych podważających dorebek i sensowność procesu integracji¹⁰, wskazuje, że napięcia mają charakter realny, chociaż być może nie do końca uświadomiony. Możemy bez wątplenia uznać, że opowieść o harmonii celów tworzących teleologiczną bazę dla UE oraz kierowanych przez oświecone elity narodów dążeń do *ever closer union* jest kontestowana, a jej elementy z oczywistości stały się pobożnymi życzeniami.

Kryzys legitymizacji

Dzisiaj jednocząca się Europa potrzebuje legitymizacji z kilku względów. Po pierwsze, zrealizowano program integracji gospodarczej zwieńczony wspólną walutą. Z jednej strony dało to ekonomicznym zdobyciom integracji element naturalności, a zatem są one uznawane przez społeczeństwo za dane, co oznacza, że nie są już usprawiedliwieniem dla niczego, w tym istnienia znajdujących się gdzieś w Brukseli ponadnarodowych organów. Z drugiej strony wprowadzenie euro unaczyniło niezwykle mocno istnienie wspólnej Europy i zabrało tak ważny element

¹⁰ Platforma skupiająca ruchy polityczne i społeczne przeciwne integracji i centralizacji – TEAM (The European Alliance of EU-Critical Movements), <http://www.teameurope.info/>.

wspólnoty narodowej jak waluta. Takie działanie trzeba wytłumaczyć, a zatem także legitymizować. Drugi czynnik to poszukiwanie nowych pól integracji, które, jak się okazało, różnią się dość wyraźnie od sfery gospodarczej. Dobrze przedstawił to John Pinder¹¹, a rozwinął szerzej Stanley Hoffman, zaprzeczając zasadniczej jedności czy też kontinuum między gospodarczą a polityczną sferą życia społecznego. Integracja negatywna, a więc usuwanie barier, daje szybko widoczne, wymierne efekty. Integracja pozytywna wymaga wysiłku w poszukiwaniu tego, co wspólne, a korzyści odsunięte są w czasie i odczuwane raczej przez całą wspólnotę, a nie poszczególne jednostki. To obywatel X może przekraczać granice bez kontroli i zakładać w innym kraju przedsiębiorstwo – umocnienie pozycji międzynarodowej dotyczy państwa, co więcej, nie jest ona obiektywnie mierzalna, może być więc zakwestionowana w debacie. Tym samym skuteczność nie może być już głównym kryterium usprawiedliwiającym zmianę. Po trzecie wreszcie, zmiany społeczne polegające na ostatecznym zwycięstwie społeczeństwa masowego oraz wzroście znaczenia mediów i ich przekazu powodują, że nie jest już możliwe proste kontynuowanie projektu elitarnego, jakim była integracja europejska przez pierwsze 30 lat.

Abyśmy mogli mówić o demokracji, potrzebny jest *demos*, czyli zasadniczy podmiot działań politycznych. W greckiej starożytności, gdy kształtowała się *polis* i jej ustrój, wraz z nim powstał model obywatela, czyli mieszkańca miasta mającego określone prawa, świadomość obowiązków oraz własnej podmiotowości. Ogół obywateli tworzył *demos*¹². W czasach nowożytnych miejscem realizacji idei demokracji stało się państwo narodowe. To w jego ramach wykonywano uprawnienia do współdecydowania o losach wspólnoty, przy czym uprawnienie to rozszerzano na kolejne grupy osób, przechodząc od demokracji cenzusowej do wyborów powszechnych, w tym nadania pełni praw kobietom. Ciekawie kształtują się związki między narodem obywatelskim¹³, czyli podmiotem demokracji, a narodem konstytuującym państwo w sensie tożsamości. Rozróżnienie na zachodnio- i wschodnioeuropejski model narodu jest dzisiaj powtarzaniem banałem¹⁴, lecz należy pamiętać, że typy idealne nie występują w rzeczywistości. Nawet w modelowo liberalnej Wielkiej Brytanii pełnoprawnym członkiem wspólnoty nie mógł być katolik (papista). Nawet w Polsce, gdzie pojęcie narodu ma charakter przede wszystkim kulturowy, po odzyskaniu niepodległości istniały partie mniejszości narodowych, zatem ich wyborcy należeli do narodu politycznego. Podkreślić jednak należy inny problem – podobnie jak starożytna demokracja bezpośrednia urzeczywistniła się w greckiej *polis*, a więc w konkretnym historycznym byciu, tak samo nowożytna demokracja przedstawicielska znalazła konkretną płaszczyznę realizacji w państwie narodowym. Nie

¹¹ J. Pinder, „Positive integration and negative integration: some problems of economic union in the EEC”, *The Worlds Today* 1968, t. 24, nr 3, s. 88–110.

¹² E. Wipszycka, „Miejsce dorobku antyku w dziedzictwie kulturowym cywilizacji europejskiej”, w: M. Koźmiński (red.), *Cywilizacja europejska. Wykłady i eseje*, Collegium Civitas Press, Warszawa 2005, s. 16–22.

¹³ K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003, s. 201–218.

¹⁴ E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, przeł. T. Hołówka, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1991, wyd. 2, Difin, Warszawa 2008.

można jej rozpatrywać w oderwaniu od tego podłoża – jej mechanizmy są dopasowane do kształtującego się razem z nią państwa narodowego, zatem w nim jest *demos*. Nie należy traktować jako „oczywistej oczywistości” założeń, że, po pierwsze, na poziom inny niż państwo narodowe da się przenieść zaprojektowane dla niego mechanizmy demokracji, po drugie, że takie przeniesienie jest pożądane i przyniesie korzyści. Historia nie zna przypadków jednoczenia się państw demokratycznych o ukształtowanej, silnej tożsamości – przykład Stanów Zjednoczonych trafia tutaj całkowicie w próżnię. Nie wiemy zatem, czy demokrację można przenieść/odtworzyć/multiplikować w strukturach wspólnotowych i naszej Unii Europejskiej.

W pierwszym rządzie potrzebujemy do tego europejskiego *demos*, który jednak dzisiaj nie istnieje. Nie istnieje przede wszystkim w wymiarze politycznym. Oczywiście są przejawy upodmiotowienia mieszkańców na poziomie europejskim, przede wszystkim obywatelstwo UE oraz wybory powszechne do PE, lecz w pierwszym przypadku mamy do czynienia z konstrukcją ułomną, tworzącą więź pozorną, w drugim – drugorzędną¹⁵. Obywatele UE już zostali upodmiotowieni – w ramach państw narodowych. Nie mamy żadnej gwarancji, że można ich upodmiotowić jeszcze raz, na poziomie europejskim. Oczywiście państwo narodowe jest zjawiskiem historycznym, które kiedyś zniknie, lecz tak się składa, że to właśnie w jego ramach dokonała się realizacja praw obywatelskich oraz nowoczesnej demokracji. Kolejne ustroje przejmują zdobycze poprzednich i twórczo je przetwarzają – w końcu biurokrację i policję zawdzięczamy absolutyzmowi oświeconemu – lecz równie wiele instytucji jest odrzucanych. Jednym słowem, demokracja wyrosła na określonym podłożu i niekoniecznie musi dobrze znosić przesadzanie.

Nie ma dzisiaj europejskiego *demos*. Mieszkańcy UE nie czują się podmiotami polityki europejskiej, ale polityki krajowej „przedłużonej” do Brukseli i Strasburga. Dowodzą tego wybory do PE, w których nie startują partie europejskie, lecz krajowe, a których wyniki są wypadkową polityki krajowej. Europejskie partie polityczne nie istnieją w świadomości wyborców, i to niezależnie od funkcjonowania paneuropejskich struktur takich jak Europejska Partia Ludowa czy Międzynarodówka Socjalistyczna. Badacze polityki europejskiej są zgodni, że referendum we Francji dotyczące traktatu konstytucyjnego było wyrazem sprzeciwu wobec polityki Jacques’a Chiraca, w mniejszym stopniu sprzeciwem wobec rozszerzenia UE i groźby utraty miejsc pracy na rzecz „barbarzyńców ze wschodu”¹⁶, nie zaś oporem wobec rozwiązań zawartych w dokumencie przygotowanym pod przewodnictwem Valéry’ego Giscarda d’Estaing.

Co ważne, niedopuszczalne jest stawianie znaku równości między problemami uzyskania przez mieszkańców UE tożsamości europejskiej a powstaniem *demos*. Doświadczenie dowodzi, że ludzie posiadają jednocześnie wiele tożsamości¹⁷,

¹⁵ T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 115.

¹⁶ S. Parzymies, „Francuskie i holenderskie «Nie» dla traktatu konstytucyjnego spóźnionym protestem przeciwko rozszerzeniu Unii Europejskiej”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2005, t. 32, nr 3–4, s. 75–96.

¹⁷ T. Risse, „Social constructivism and European integration”, w: A. Wiener, T. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford–New York 2005, s. 159–165.

w tej grupie może znaleźć się także tożsamość europejska. Możemy czuć się członkami wspólnoty cywilizacyjnej – czyli Europejczykami, a oprócz tego Polakami czy Niemcami, warszawiakami, Wielkopolanami, katolikami czy protestantami, Bawarczykami czy Bretończykami, lecz istnienie płaszczyzny identyfikacji nie jest równoznaczne z istnieniem *demos*. Zatem argument opierający się na wynikach badań dotyczących „czucia się Europejczykami” jest oczywiście ważny, ale niewystarczający.

Bez wątplenia możemy mówić o szerokiej świadomości znaczenia integracji oraz kompetencji mniej lub bardziej mitycznej Brukseli. Oznacza to m.in. większą racjonalność w promowaniu i obronie swoich interesów przez skierowanie lobbingu do właściwych organów decyzyjnych, świadomość istnienia w innych państwach grup o podobnych lub tożsamych interesach, za czym może iść koordynacja wysiłków, czy wreszcie świadomość podobnych reguł gry i praw. Oznacza to jednak urzeczywistnienie na poziomie europejskich *Gesellschaft*. To znaczne osiągnięcie, lecz wspólnota *demos* ma naturę *Gemeinschaft*.

Dysponujemy oczywiście doświadczeniem istnienia „piętrowych” *demos* – jest to sytuacja spotykana na co dzień w państwach federalnych, zarówno w odmianie europejskiej, jak i – jeszcze mocniej – amerykańskiej. Jednak Europa nie idzie tą drogą i nie ma większych szans, aby na nią weszła. Stąd należy raczej przyznać, że aktualnie nie istnieje *demos* europejski, co oczywiście nie oznacza, iż nie może on się wyłonić w przyszłości. Jednak naukowa antycypacja tego procesu, czy nawet przedwczesne ogłaszanie jego dokonania się, nosi znamiona spekulacji.

Deficyt demokracji na poziomie unijnym jest wyzwaniem, z którym można poradzić sobie na dwa sposoby. Po pierwsze, próbować go usunąć przez demokratyzowanie struktur, po drugie, uznać – niechętnie lub z radością – że należy zrewidować oczekiwania co do realizacji demokracji na tej właśnie płaszczyźnie. Stanowisko pierwsze jest koncepcyjnie spójne – współgra z demokratycznością państw europejskich – lecz jednocześnie idealistyczne w tym sensie, że zakłada, iż obywatele będą chcieli w tym procesie aktywnie uczestniczyć. Trudno bowiem wyobrazić sobie przeprowadzenie demokratyzacji UE bez nich – jedynym efektem byłaby zapewne jeszcze większa fasada i mówilibyśmy nadal o deficycie demokracji, tylko definiowanym nieco inaczej. Stanowisko drugie jest realistycznie minimalistyczne i grzeszy brakiem odwagi i wizji, bez których przecież w ogóle nie byłoby dzisiaj jednoczącej się Europy.

Spory o wartości

Problem identyfikacji aksjologicznej bazy dla Unii Europejskiej jest niezwykle złożony. Zasadniczo mamy do czynienia z dwoma podstawowymi, szeroko zakreślonymi stanowiskami. Pierwsze traktuje UE jako nowe instytucjonalne naczynie dla cywilizacji europejskiej, zatem poszukuje jej podstaw aksjologicznych w wielowiekowym dorobku cywilizacyjnym. Tym samym właściwą metodą identyfikacji wartości UE jest wskazanie tych elementów tradycji grecko-rzymskiej oraz chrześcijańskiej, których rozwijania i realizacji podejmuje się Unia. Zyskuje ona w ten

sposób zakorzenienie w wartościach cywilizacyjnych, które symbolicznie reprezentuje triada: filozofia grecka-prawo rzymskie-etyka chrześcijańska, ale jednocześnie staje się polem dla debaty o współczesnym rozumieniu i znaczeniu tych wartości, które są z jednej strony kontestowane, z drugiej – trudno jest uzgodnić na płaszczyźnie europejskiej ich konkretne znaczenie.

Drugie stanowisko wskazuje, że UE powinna poszukiwać dla siebie bazy w wartościach kultury politycznej, nie zaś sięgać głębiej do podstaw cywilizacji. Tym samym identyfikować należy metawartości, to znaczy reguły postępowania (w tym działania politycznego) w grupie, której członkowie wyznają różne systemy aksjologiczne. Takie wartości jak pluralizm, tolerancja, niedyskryminacja, poszanowanie praw mniejszości, konsensus jako samodzielna wartość, do której warto dążyć – to wszystko stanowi bazę proceduralną, którą realizować powinna UE. Łączy ona 500 mln ludzi wyznających różne religie, kultywujących różne tradycje, którzy mają napotkać takie same dla wszystkich warunki realizowania swojej wizji osobistego rozwoju i szczęścia¹⁸.

Być może właściwym wzorcem dla europejskiej aksjologii polityki jest tzw. religia obywatelska obecna w Stanach Zjednoczonych. Zdaniem autora niniejszego opracowania analogie, bez wątpienia dopuszczalne i interesujące poznawczo, są jednak powierzchowne i nieco mylące. W USA mamy do czynienia ze współistnieniem wielu „gorących” tożsamości, które dzięki spajającej naród religii obywatelskiej funkcjonują w jednym państwie. W Europie klimat intelektualny kwestionuje raczej sensowność jakiegokolwiek „gorącej” tożsamości opartej na nieoświeceniowych, nieliberalnych podstawach, czy chodzi o religię, czy o narodowość jako potencjalne jej źródła. Tym samym ideałem wydaje się nie mnogość silnych propozycji aksjologicznych, lecz ogólna letniość, na której tle błyszczą postawy uważane za ekstremistyczne, i skupienie na indywidualnych szansach rozwoju.

Wybór pomiędzy wskazanymi wyżej stanowiskami nie jest niezbędny, jeśli uznamy, że UE nie powinna być naczyniem dla cywilizacji, gdyż odzwierciedla aktualną, a więc przygodną formę instytucjonalną, zatem jej aksjologia z konieczności powinna mieć charakter zespołu wartości proceduralnych. Należałoby więc mówić osobno o wartościach europejskich umocowanych w cywilizacji czerpiącej ze źródeł sięgających starożytności oraz wartościach Unii realizowanych w działaniach jej organów i instytucji w zakresie jej – ograniczonej przecież – kompetencji. Powstaje jednak wtedy płaszczyzna nie tyle sprzeczności, ile istotnego napięcia – równorzędność systemów aksjologicznych promowana przez Unię oznacza, że ten będący jednym z kluczowych składników naszej cywilizacji jest jednym z wielu, co więcej, w progresywnej logice współczesności jest uznawany za tradycyjnie dominujący i opresyjny, tym samym powinien być osłabiany i kwestionowany w imię zachowania równowagi i bezstronności. Nie powinna zatem dziwić promocja innych propozycji, odrzucających np. etykę chrześcijańską czy grecki racjonalizm. Problem ma jednak, jak się wydaje, znacznie głębszy charakter – nawet programowo skupia-

¹⁸ Zob. prezentację tych dwóch stanowisk w opracowaniach autorstwa Konstantego A. Wojtaszczyka i Stanisława Parzymiesa zamieszczonych w: S. Bielen (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2010, s. 15–38.

jąca się wyłącznie na poziomie meta-, bezstronna instytucja jest po prostu mitem. Każda biurokracja jest wyrazicielem jakiegoś stanowiska aksjologicznego, co więcej, pamiętajmy, że brak określonego stanowiska wobec innych „mocnych” identyfikacji jest stanowiskiem. Niezajmowanie go np. w kwestii aborcji (niech każdy sam decyduje w sumieniu) oznacza dla obrońców życia jednoznaczną opinię za jej dopuszczeniem, a nie wyraz bezstronności. Nieodnoszenie się do praw zwierząt i dobrostanu roślin, np. dlatego, że jest to kwestia drugorzędna wobec problemów społecznych, dla ideologii ekologizmu to równie jednoznaczne opowiedzenie się za utrwaleniem obecnego, opresyjnego stanu. Nie ma zatem zmiany aksjologicznie neutralnej, a każda instytucja czy biurokracja promuje w sposób mniej lub bardziej otwarty określone wartości, choćby przez zaniechanie.

Mit bezstronności oznacza także, że określonego *status quo*, z natury rzeczy konserwatywnego i tradycyjnego, nie broni się, przeciwnie – promowane są postawy progresywne, w dzisiejszej Europie akurat lewicowe politycznie, a relatywistyczne i postmodernistyczne epistemologicznie. Oczywiście wskazana treść mieści się w ramach wspomnianej wcześniej przygodności, lecz nie jest w żadnym razie obojętna wobec postaw etyczno-politycznych mających podstawę w aksjologii.

Być może ta sytuacja – napięcie między cywilizacyjną, kulturową bazą a meta-systemem promowanym przez najważniejszą strukturę polityczną – jest źródłem problemów na linii współczesna Europa–Kościół katolicki, który jest często klasyfikowany do obozu ekstremistów, chociaż z natury rzeczy jawić powinien się raczej obrońcą fundamentów.

Gdy przyglądamy się dominującym w Europie założeniom poznawczym, możemy stwierdzić, że dominuje poststrukturalizm. Na gruncie teorii nauk społecznych uznaje się, że nie sposób jest stworzyć jednej, wielkiej teorii objaśniającej duży fragment rzeczywistości społecznej, a najbardziej skuteczne badawczo jest używanie wielu równorzędnych ujęć cząstkowych, aby w ten sposób uzyskać maksymalnie kompletny i obiektywny ogląd. Najczęściej spotykane są teoretyczny i metodologiczny synkretyzm i pluralizm. Gdy przeniesiemy się na pogranicze filozofii i życia politycznego, widzimy, że dominuje ujęcie relatywistyczne. W jego ramach prawda obiektywna nie istnieje lub jest niepoznawalna. Istnieje zatem wiele równorzędnych, tj. równie uprawnionych systemów wartości. Każdy ma prawo głosić i realizować swoją subiektywną prawdę, pod warunkiem szanowania autonomii innych podmiotów. W takim otoczeniu byt polityczny – państwo czy Unia Europejska – powinien zachować programową neutralność. Na tym tle Kościół katolicki, który uparcie twierdzi, że istnieje prawda obiektywna, że możemy ją poznawać i – co więcej – on sam posiada ku temu wystarczające środki, jest ewidentnie ekstremistą. Kwestionuje nie tylko konkretne elementy światopoglądu(ów), lecz także sens całej konstrukcji, utrzymując, że nie będzie brał udziału w wyścigu czy targowisku wizji świata i wartości, bo jego własna jest po prostu prawdziwa. Można chyba zatem zaryzykować tezę, że przyczyna niezgody na uwzględnianie głosu Rzymu, odmawianie mu legitymizacji do udziału w dyskusji itp. nie jest wynikiem określonej treści lub tego czy innego elementu głoszonej nauki moralnej, konkretnego stanowiska w kontrowersyjnych debatach społecznych (aborcja, eutanazja, związki jednopłcio-

we, rozumienie rodziny itp.), lecz reakcją na ekstremistyczną epistemologię. Przez nią bowiem głos Kościoła katolickiego nie może być po prostu traktowany jako jedna z wielu akceptowalnych postaw. Chyba nikt nie oburzałby się na stanowisko np. w kwestii homoseksualizmu, gdyby Rzym poszedł w ślady wyznań protestanckich i uznał, że reprezentuje po prostu propozycje do dyskusji, że nie wyraża – w określonej formie – prawdy obiektywnej. Być może w sensie czysto utylitarnym takie uznanie oznaczałoby, że prezentowane przez Watykan stanowisko miałoby wtedy większy wpływ w ramach procedur wreszcie uznanej demokracji konsensualnej.

Jest faktem, że UE, deklarując skupienie na wartościach proceduralnych, w praktyce używając miękkich instrumentów, forsuje określone stanowisko aksjologiczne. Wraz z rozwojem politycznego wymiaru integracji staje się to coraz bardziej widoczne. Tym samym problem aksjologii będzie narastać, a wobec wspomnianego już faktu, że bezstronność jest mitem, rysują się dwa sposoby rozładowania napięcia. Pierwszy to pragmatyczne wycofanie się UE z tych zakresów aktywności, w których problem powstaje, drugi – przyznanie się do realizowania określonej wizji, uzasadnienie jej i stawienie czoła tym grupom społecznym, które prezentują inny zestaw wartości. Oczywiście w drugim przypadku ostatecznie zrywamy z wizją szerokiego konsensusu dla integracji, stanowiącego wciąż swego rodzaju fasadę, za którą kłębią się interesy grupowe.

Konstruowanie rzeczywistości społecznej przez nadawanie nazw określonym zjawiskom i przypisywanie funkcji społecznym – choćby to była funkcja mającego porwać dzieci Cygana – mimo konotacji do Genesis jest wyrazem walki politycznej. Toczy się ona dzisiaj także na poziomie europejskim, w tym unijnym. Co ważne, bardzo prawdopodobne jest występowanie napięć w sytuacji, gdy kto inny decydować będzie o definiowaniu głównego nurtu politycznego w państwie członkowskim, a kto inny na poziomie UE. Kolejne napięcia wynikać będzie z prób określenia relacji między wartościami cywilizacji europejskiej, które są zdefiniowane w sposób mniej lub bardziej doskonały, a konstruowanymi wartościami unijnymi. To drugie można usunąć na dwa sposoby: odmawiając terminowi wartości UE jakiegokolwiek sensu lub też uznając, że to, co uznawaliśmy do tej pory za serce naszej cywilizacji, to konstrukt – wyraz przemocy strukturalnej dominującej grupy społecznej, w której istotną rolę odegrali Kościół, klasy panujące i mężczyźni, a odrzucenie go przybliży nas do świata szczęśliwej i równoprawnej samorealizacji. Wybór taki stoi zarówno przed społeczeństwami, jak i elitami unijnymi. Oczekiwanie na jego dokonanie może być ekscytujące, zwłaszcza jeśli wspomniane dwa grona wybiorą coś innego.