

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

***POWER POLITICS* W UNII EUROPEJSKIEJ W WARUNKACH ZMIANY ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO**

Termin *power politics* ma dwie podstawowe definicje w stosunkach międzynarodowych. Pierwsza odnosi się do walki o władzę na arenie międzynarodowej. Stanowi to nawiązanie do szkoły realistycznej¹. Zdaniem Barry'ego Buzana podejście realistyczne jest wręcz teorią *power politics*². Według koncepcji anarchicznego ładu rywalizujące ze sobą mocarstwa zasadniczo nie są ograniczane ani przez normy prawa międzynarodowego, ani przez poczucie sprawiedliwości lub kwestie moralne. Na tym polega w założeniu ich suwerenność. Są one w tym sensie niezależne, że dążą do autonomii zarówno wobec innych mocarstw, jak i wobec kreowanych przez nie narracji, wartości lub prawa międzynarodowego (o ile nie są one dla nich korzystne). Tak rozumiana rywalizacja opiera się więc przede wszystkim na sile poszczególnych aktorów geopolitycznych. Składnikiem tej siły jest ich potencjał, autonomia wobec zewnętrznych wpływów, jak również zdolność do oddziaływania na innych aktorów, przede wszystkim inne państwa³.

Drugi sposób rozumienia *power politics* oznacza stosowanie siły wobec innych podmiotów, a więc wymuszanie ich dostosowań zgodnie z własnymi preferencjami⁴. Taki sposób rozumienia *power politics* lub „polityki siły” jest bliski rozumieniu władzy (lub siły, ang. *power*) w stosunkach międzynarodowych. Według Martina Wighta możemy wyszczególnić dwa typy władzy. Pierwsza ma charakter materialny i bazuje na różnych potencjałach danego państwa (np. wielkości populacji, terytorium, zasobów gospodarczych, produkcji przemysłowej, wydajności administracyjnej i finansowej, potencjału edukacyjnego i technologicznego, spójności społecznej itp.). Drugim typem jest władza relacyjna, definiowana jako zdolność do wpływania na działania innych podmiotów, nawet wbrew ich woli lub interesom. Co istotne, ten drugi typ władzy może być realizowany nie tylko za pomocą środków wojskowych,

¹ B.C. Schmidt, „Realist conceptions of power”, w: F. Berenskoetter, M.J. Williams (red.), *Power in World Politics*, Routledge, London–New York 2007, s. 45.

² B. Buzan, „The timeless wisdom of realism”, w: S. Smith, K. Booth, M. Zalewski (red.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, s. 47–65 [51].

³ Por. H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, New York 1954, s. 25; E.H. Carr, *What Is History*, Penguin Books, London 1964, s. 102; K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading 1979, s. 113; J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Comp., New York–London 2014, s. 29

⁴ M. Wight, *Power Politics*, Penguin Books, II wyd., London 1986, s. 29.

lecz także innych instrumentów wpływu⁵. Prowadzi to do wniosku, że polityka siły niekoniecznie musi być realizowana przez instrumenty militarne lub choćby groźbę ich użycia, ale jej narzędziami mogą być m.in. naciski gospodarcze, ideologiczno-informacyjne lub prawo międzynarodowe. Istota polityki siły polega na stosowaniu instrumentów przymusowych, wymuszających zmianę funkcjonowania oponentów lub rywali. Może ona bazować zarówno na wykorzystaniu przewagi państw silniejszych nad tymi słabszymi, jak i na wywieraniu presji między mocarstwami. Polityka siły jest stałym elementem stosunków międzynarodowych, choć niewątpliwie ulega wzmocnieniu w warunkach zmiany ładu międzynarodowego. Jak się wydaje, z taką sytuacją mamy do czynienia w skali globalnej po zakończeniu zimnej wojny. Zmiany dotyczą też Europy, która jest ważną częścią ładu międzynarodowego.

Przemiany geopolityczne dobrze przedstawia model George'a Modelskiego⁶. Według niego ważnym etapem tego procesu jest wyczerpywanie się potencjałów (potęgi lub siły) mocarstwa, które jest liderem określonego porządku międzynarodowego. Jednocześnie słabnie jego legitymacja do sprawowania przywództwa. Następuje stopniowa dekoncentracja władzy w ramach danego systemu, co przypomina zjawisko wielobiegowości, czyli pojawiania się kolejnych biegunów aspirujących do odgrywania wiodącej roli międzynarodowej, najczęściej skupionych wokół mocarstw regionalnych. Zmianom towarzyszy nasilająca się rywalizacja największych państw, jak również pogłębiający się kryzys systemowy, który prowadzi najczęściej do wojny.

Jak się wydaje, po zakończeniu zimnej wojny mamy do czynienia z sytuacją opisywaną przez Modelskiego. Wprawdzie początkowo Zachód triumfował, a Stany Zjednoczone Ameryki wydawały się niekwestionowanym hegemonem, ale już na początku XXI w. sytuacja uległa zmianie. Słabło wiodące mocarstwo, czyli USA, jak również chwiały się ład międzynarodowy Zachodu, stworzony po II wojnie światowej przez Stany Zjednoczone. Oznaką zmiany tego porządku jest coraz silniej kwestionowana legitymacja Waszyngtonu do przywództwa w świecie zachodnim, a tym samym do odgrywania dominującej roli w amerykańskim systemie międzynarodowym. Warto zauważyć, że ważną częścią tego porządku była jednocząca się Europa Zachodnia, która z biegiem czasu powiększyła swoje wpływy niemal na całość Starego Kontynentu i pod koniec XX w. przyjęła nazwę Unii Europejskiej (UE). Pojawiły się również mocarstwa wschodzące, przede wszystkim Chiny i zjednoczone Niemcy. Te drugie stały się największą potęgą gospodarczą w regionie, a na ich zasobach opierały się w dużym stopniu postępy integracji europejskiej. Jednocześnie ambicją głównych państw członkowskich UE – przede wszystkim Niemiec i Francji – stało się pod koniec XX w. zbudowanie niezależnego od USA bieguna w polityce światowej. W tym samym mniej więcej czasie podobne ambicje towarzyszyły polityce Rosji i Chin, które zamierzały odbudować historyczną potęgę w skali regionalnej, a nawet światowej. Zmianom ładu w skali globalnej towarzyszy więc

⁵ Ibidem, s. 26–27.

⁶ G. Modelski, *Long Cycles in World Politics*, Palgrave Macmillan, London 1987.

rywalizacja wszystkich najważniejszych mocarstw o władzę w nowym rozdaniu geopolitycznym.

W dobie dysponowania przez większość mocarstw środkami masowej zagłady bezpośredni konflikt zbrojny między nimi jest odkładany. Dodatkowym czynnikiem jest przewaga militarna USA nad rywalami, która wprawdzie ulega zmniejszeniu (zwłaszcza między USA i Chinami⁷), niemniej stanowi czynnik odstrasający przed podjęciem wojny. W tej sytuacji największe potęgi prowadzą konflikty zastępcze (ang. *proxy wars*)⁸, zwykle rywalizując o strefy wpływów i wspierając różne strony w zapalnych regionach świata (w ostatnich latach przede wszystkim na Bliskim Wschodzie). Jednak głównym polem walki są pozawojskowe obszary rywalizacji.

W drugiej dekadzie XXI w. obserwujemy silną, a nawet coraz bardziej nasilającą się konfrontację międzynarodową, a także stosowanie polityki siły w wielu obszarach jednocześnie. Przykładem jest wpływanie na sytuację polityczną rywala przez prowadzenie działań informacyjno-ideologicznych, które wspierają opozycję polityczną i mogą zmierzać do zmiany reżimu lub władzy politycznej, aby były one bardziej zgodne z preferencjami mocarstwa dokonującego tego typu ingerencji. Sięgając po przykład historyczny, przypomnijmy, że USA i państwa Europy Zachodniej wspierały w okresie zimnej wojny opozycję w państwach bloku wschodniego w celu osłabienia przeciwnika geopolitycznego. Współcześnie zarówno Rosja, jak i Chiny były oskarżane przez niektóre państwa demokratyczne o wpływanie na miejscowe wybory w celu wyłonienia rządu przychylnego Moskwie bądź Pekinowi⁹. Innym instrumentem polityki siły może być stosowanie przymusu regulacyjnego, a więc wykorzystywanie prawa międzynarodowego do uzyskania korzyści ekonomicznych bądź politycznych przez mocarstwa, które z reguły mają największy wpływ na proces przyjmowania tych regulacji. W ostatnich latach nawet kontrolowanie migracji ludności stało się instrumentem oddziaływania. Przykładem jest przemieszczanie się obywateli chińskich podejrzewanych przez wiele krajów, do których przybywali, o wywieranie wpływu politycznego (zgodnie z preferencjami Pekinu), jak również o przekazywanie chińskim władzom technologii o strategicznym znaczeniu¹⁰. Jak to określił były analityk CIA: „Chiny angażują całe społeczeństwo do zdobywania informacji wywiadowczych bądź pozyskiwania technologii, a nadmierna otwartość Zachodu na chińskich studentów, naukowców i biznesmenów okazała się prawdziwą piętą achillesową”¹¹. Ponadto rosnąca mniejszość chińska na rosyjskiej Syberii, w Australii i Nowej Zelandii stanowi w coraz większym stopniu czynnik o znaczeniu geopolitycznym. Z kolei inne państwa mogą wywierać presję polityczną na swoich

⁷ Por. *The Military Balance 2018*, International Institute for Strategic Studies, London, luty 2018, s. 7–9, 499–509; *SIPRI Yearbook 2017, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford–New York 2017, s. 433–442; G. Allison, *Skazani na wojnę? Czy Ameryka i Chiny unikną pułapki Tukidydesa?*, przeł. R. Mościcka i in., Pascal, Bielsko-Biała 2018, s. 43.

⁸ Szerzej: K.W. Deutsch, „External involvement in internal war”, w: H. Eckstein (red.), *Internal War, Problems and Approaches*, Free Press of Glencoe, New York 1964, s. 100–110; A. Mumford, „Proxy warfare and the future of conflict”, *The RUSI Journal* 2013, t. 158, nr 2, s. 40–46.

⁹ Oskarżenia tego typu wysuwały m.in. USA, Francja i Niemcy.

¹⁰ Zarzuty tego rodzaju pojawiły się ze strony m.in. USA, Australii, Nowej Zelandii i Szwecji.

¹¹ D. Sevastopulo, „Second thoughts on engagement”, *Financial Times* z 16 stycznia 2019 r., s. 7.

sąsiadów przez kontrolowanie przepływu nielegalnej imigracji, czego przykładem jest polityka Turcji i niektórych państw Afryki Północnej wobec UE. Stosowanie tych wszystkich działań może być w skrajnej sytuacji przyrównane do prowadzenia wojny za pomocą całego szeregu instrumentów niewojсковych¹².

W niniejszym artykule będę starał się opisać stosowanie polityki siły w wymiarze gospodarczym na przykładzie Unii Europejskiej. Tak jak wspomniałem, UE pretenduje do bardziej samodzielnej roli międzynarodowej, a nawet ma ambicje stworzenia niezależnego bieguna w skali globalnej. Dla procesów integracyjnych zasadnicze znaczenie od samego początku miało przywództwo dwóch krajów: Francji i Niemiec. Są one niekiedy nazywane „motorem” procesów integracyjnych¹³. Po zjednoczeniu Niemiec znacznie wzrosła rola gospodarcza i polityczna tego państwa, a jednocześnie wyraźnie osłabła pozycja międzynarodowa Francji. Podobnie jak dla całego Zachodu, także dla Europy Zachodniej prawdziwym wstrząsem okazał się kryzys gospodarczy z lat 2007–2009, który na Starym Kontynencie przeciągnął się w czasie ze względu na kłopoty strefy euro. Centrum integracyjne w Europie Zachodniej osłabło pod wpływem trudności gospodarczych, a dodatkowo Unia Europejska została zmuszona do zmierzenia się z innymi poważnymi kryzysami: migracyjnym, brexitem (czyli wyjściem Wielkiej Brytanii z UE) i agresywną polityką Rosji na wschodnich rubieżach UE. Odpowiedzią Francji i Niemiec były próby wzmocnienia zarządzania w Unii, głównie przez wymuszanie implementacji decyzji podjętych przez unijne centrum, w tym w strefie euro i na rynku wewnętrznym. Przykładem polityki siły w wykonaniu Europejskiego Banku Centralnego było wymuszenie stosowania środków antykryzysowych w Grecji w 2015 r. pod groźbą wstrzymania płynności finansowej dla greckich banków. Odbył się to wbrew wynikom wcześniejszego referendum w tym kraju i także wbrew początkowemu stanowisku miejscowych władz¹⁴.

Prawdopodobnie największym wyzwaniem dla Europy był pogłębiający się kryzys polityczny w samej Unii. Narzucanie przez europejskie centrum reform w problemowych obszarach (np. polityce migracyjnej¹⁵) i własnej wizji przyszłości integracji stanowiło dodatkowe zarzewie sporów. Przyczyną napięć wewnętrznych były też przeciągające się kryzysy: gospodarczy i migracyjny. Do tego doszła rosnąca emancypacja geopolityczna państw Europy Środkowej, podsycana przez niektóre zewnętrzne mocarstwa. Według Nikolaja Rozova rozszerzenie Unii na wschód

¹² Por. M. Leonard (red.), *Connectivity Wars. Why Migration, Finance and Trade Are the Geo-economic Battlegrounds of the Future*, The European Council on Foreign Relations, London 2016.

¹³ U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013.

¹⁴ A. Mody, *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, Oxford University Press, Oxford–New York 2018, s. 338–380.

¹⁵ Na przykład pomysł rozwiązania kryzysu migracyjnego z 2015 r. za pomocą instrumentu relokacji uchodźców nawiązywał wprost do decyzji o otwarciu granic strefy Schengen przez Angelę Merkel, powstał w Berlinie i został przekazany do implementacji instytucjom unijnym. Por. D. Webber, *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, Macmillan International, London 2019, s. 172–169; R. Alexander, *Die Getriebenen: Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, Siedler Verlag, München 2017.

polegało faktycznie na wchłonięciu i zdominowaniu przez Europę Zachodnią państw członkowskich z Europy Środkowej¹⁶. Zdaniem Rozova, w wyniku kryzysów wewnętrznych i zmiany ładu międzynarodowego możliwe jest uzyskanie większej podmiotowości przez Europę Środkową, która ma szansę zerwać z dotychczasową tradycją peryferyjnej zależności (najpierw wobec centrum na Wschodzie, a następnie na Zachodzie Europy).

Po 2015 r. pogłębiły się napięcia wewnątrz UE, zwłaszcza między jej centrum w Europie Zachodniej a Europą Środkową (określaną niekiedy jako obszar peryferyjny¹⁷), ale także w coraz większym stopniu między wspomnianym centrum (przede wszystkim Niemcami) a Europą Południową. Przybrały one formę konfliktu ideologicznego o wartości i wizję przyszłej integracji, ale także miały wiele cech sporu geopolitycznego, w ramach którego kwestionowano dotychczasowe przywództwo w UE i jego polityczną legitymację. W ten sposób ogólnosiwiatowy proces dekompozycji ładu zachodniego (lub amerykańskiego) zbiegł się w czasie z napięciami politycznymi wewnątrz Europy i podważaniem dotychczasowego ładu europejskiego, w tym przywództwa francusko-niemieckiego dla procesów integracyjnych. Być może tak się stało również dlatego, że wspólnoty europejskie powstały w dużym stopniu przy wsparciu USA, a Amerykanie mieli spory wpływ na bieg spraw europejskich, zwłaszcza w okresie zimnej wojny¹⁸. Jednocześnie wraz z emancypacją francusko-niemiecką wobec USA amerykańskie wpływy na Starym Kontynencie coraz słabiej wspierały integrację, zamiast tego włączając się do gry geopolitycznej wewnątrz UE, w tym wspomagając m.in. poszukiwanie podmiotowości przez Europę Środkową¹⁹. Ponadto światowy kryzys finansowy przyszedł do Europy z USA i przyczynił się do zapaści strefy euro, jak również innych trudności wewnątrz UE²⁰. W ten sposób kryzys amerykańskiego ładu globalnego nakłada się na kryzys ładu europejskiego, a oba zjawiska są ze sobą bezpośrednio związane.

GOSPODARKA JAKO OBSZAR RYWALIZACJI MIĘDZYNARODOWEJ

Polityka gospodarcza może być narzędziem uzyskiwania asymetrycznych korzyści ekonomicznych, co może prowadzić do uzyskania przewag politycznych. Jest także często przykładem stosowania polityki siły, zwłaszcza w dobie zmiany ładu międzynarodowego. W przypadku Unii Europejskiej możemy obserwować politykę siły zarówno wobec największych rywali światowych, jak i wobec słabszych członków UE na rynku wewnętrznym.

¹⁶ N.S. Rozov, „Geopolitics, geoeconomics, and geoculture. The interrelation of dynamic spheres in the history of Russia”, *Russian Social Science Review* 2012, t. 53, nr 6, s. 6, 9.

¹⁷ T. Zarycki (red.), *Polska jako peryferie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

¹⁸ S. Rosato, *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, Ithaca–London 2011.

¹⁹ D.M. Herszenhorn, „Trump seeks to split EU as fight intensifies over Iran nuclear deal”, *Politico*, 19 stycznia 2019 r., <https://www.politico.eu/article/donald-trump-iran-nuclear-deal-seeks-to-split-eu-as-fight-intensifies/> [dostęp: 27.01.2019]; T.G. Grosse, „Donald Trump rozbija Unię Europejską”, *Rzeczpospolita* z 3 lutego 2017 r., s. A11.

²⁰ A. Mody, op. cit., s. 391–436.

Podstawową zasadą rynku wewnętrznego było jego otwarcie dla podmiotów zewnętrznych i zapewnianie takich samych warunków dla inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorstw rodzimych i pozaeuropejskich²¹. W wyniku kryzysu gospodarczego i nasilającej się rywalizacji między mocarstwami wspomniana zasada stopniowo traciła na znaczeniu i coraz częściej podejmowane były inicjatywy świadczące o zamykaniu się rynku wewnętrznego na zewnętrznych rywali. W awangardzie dyskusji europejskiej o potrzebie bardziej protekcyjnego podejścia do rynku wewnętrznego był Emmanuel Macron, który traktował zmianę zasad na tym rynku jako ważny instrument ochrony krajowych firm i miejsc pracy oraz poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw francuskich. Unia Europejska usztywniła swoją politykę przede wszystkim w stosunku do USA i Chin, ale podobne podejście było widoczne także wobec innych państw. W przypadku USA spory gospodarcze odbywały się na forum WTO i dotyczyły m.in. zarzutów o pomoc publiczną między koncernami lotniczymi Boeing i Airbus. Zaostrzała się też polityka Unii wobec amerykańskich korporacji internetowych mających niemal monopolistyczną pozycję na rynku wewnętrznym. Kluczową rolę w poskramianiu działalności tych firm odgrywała Margrethe Vestager, komisarz ds. konkurencji²². Także plany zmiany sposobu opodatkowania usług cyfrowych w UE zostały uznane przez administrację USA za krzywdzące dla firm amerykańskich, co groziło eskalacją działań odwetowych w relacjach transatlantyckich²³.

Podobne asertywne działania były podejmowane przez UE również wobec innych podmiotów zewnętrznych, np. politycy europejscy zarzucali chińskim władzom, że wspierają kradzież technologii przemysłowych, ograniczają dostęp do chińskiego rynku oraz wymuszają przekazywanie technologii przez inwestorów zachodnich do lokalnych firm w zamian za możliwość dostępu do rynku chińskiego. Dlatego Unia w 2017 r. odmówiła Chinom statusu gospodarki rynkowej w ramach WTO, co utrudniało możliwości rozwoju chińskich inwestycji w Europie²⁴.

W grudniu 2016 r. zaostrzono regulacje unijne pozwalające na nakładanie kar na podmioty, które dopuszczają się nadużyć w wymianie handlowej. Przedtem Unia zawsze stosowała „zasadę niższego cła” (ang. *lesser duty rule*) przy nakładaniu taryf antydumpingowych, co oznaczało najmniejsze możliwe wysokości opłat karnych²⁵.

²¹ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, „Dlaczego Zachód traci, a Chiny zyskują na globalizacji?”, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Polska w Europie wielu prędkości*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. VI, Kraków 2013, s. 235–259.

²² Początkowo Vestager zawarła wstępną ugodę z firmą Google (2014) bez nakładania na nią kar finansowych. Później UE odstąpiła od tego uzgodnienia i ostatecznie zasądziła bardzo wysokie odszkodowanie za wykorzystywanie przez amerykańską korporację dominującej pozycji rynkowej. Por. N. Hirst, „EU’s Vestager hits Google with €2.42 billion fine”, *Politico*, 27 czerwca 2017 r., <http://www.politico.eu/article/vestager-hits-google-with-e2-42-billion-fine/> [dostęp: 27.07.2017].

²³ B. Smith-Meyer, J. Plucinska, „Brussels’ move on digital taxes raises transatlantic stakes”, *Politico*, 28 lutego 2018 r., <https://www.politico.eu/article/technology-brussels-digital-tax-move-raises-transatlantic-stakes/> [dostęp: 29.03.2018].

²⁴ „China WTO rift with EU mars climate pact”, *Financial Times* z 13 czerwca 2017 r., s. 4.

²⁵ Dlatego taryfa karna na stal chińską wyniosła w UE w 2016 r. tylko 21%, podczas gdy w USA 266%. Por. E. Zalan, „EU countries agree to reinforce trade defence”, *EUobserver*, 13 grudnia 2016 r., <https://eu-roobserver.com/economic/136260> [dostęp: 30.12.2016].

Zgodnie z nowym prawem europejskim w uzasadnionych przypadkach Komisja Europejska (KE) będzie mogła odejść od zasady niższego cła. Wszystkie opisane działania ilustrują tendencję do stopniowego zamykania się rynku wewnętrznego na nieuczciwą konkurencję bądź w odpowiedzi na jednostronne działania protekcjonistyczne drugiej strony. Są także przejawem polityki siły wobec największych rywali geoeconomicznych.

Szczególnym przykładem omawianych zjawisk była rosnąca rola instytucji europejskich w odniesieniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), w tym również przejęć europejskich firm przez zewnętrzne podmioty. Traktat lizboński przyznał KE nadzór nad tymi inwestycjami w ramach kompetencji w polityce handlowej. Większość państw członkowskich wspierała działania KE na rzecz otwierania rynków zagranicznych dla europejskich BIZ, domagania się wzajemności w traktowaniu tych inwestycji w porównaniu z zewnętrznymi inwestorami na rynku UE (np. od Chin) oraz uzgadniania warunków dla BIZ w traktatach gospodarczych negocjowanych przez Komisję²⁶. W 2017 r. wzrastała jednak presja polityczna Francji i Niemiec na rzecz zwiększenia uprawnień Komisji w odniesieniu do nadzorowania zagranicznych inwestycji na rynku wewnętrznym. Dotyczyło to monitorowania przez nią przejęć przez tych inwestorów firm w branżach strategicznych lub istotnych dla utrzymania przewagi technologicznej europejskiej gospodarki. Odnosiło się to zwłaszcza do inwestycji chińskich, które wzrosły w UE kilkakrotnie, w 2016 r. do poziomu 75 mld euro²⁷, ale w mniejszym stopniu także do innych rywali w globalnej gospodarce (np. korporacji amerykańskich).

Przełomowe znaczenie miało przejęcie przez chińskie przedsiębiorstwo Midea kontroli nad niemiecką firmą produkującą roboty przemysłowe KUKA w 2016 r. Niedługo później okazało się, że inwestorzy chińscy zebrali blisko 10% akcji Daimlera, co przy rozproszonym akcjonariacie dało im duży wpływ na tę korporację samochodową. Zintensyfikowało to działania przemysłu niemieckiego w celu poszukiwania ochrony ze strony państwa przed przejmowaniem korporacji kluczowych dla konkurencyjności gospodarki²⁸. Zaostrzono kontrolę władz niemieckich nad inwestycjami zagranicznymi powyżej 10 proc. wartości firmy, a jednocześnie zwiększono presję na podjęcie prac nad nadzorem europejskim nad tymi inwestycjami. Proponowane rozwiązania dotyczyły blokowania inwestycji zarówno w najbardziej technologicznie rozwiniętych państwach, np. w Niemczech, jak i w podobny sposób w całej UE. Jak to określił jeden ze specjalistów, „Niemcy chcieliby móc nie tylko zablokować ryzykowną inwestycję we własnym kraju, lecz także zamknąć możliwości jej dokonania w każdym innym kraju UE”²⁹. Oznaczało to potrzebę przekazania odpowiednich kompetencji na poziom unijny, jak również wprowadzenia

²⁶ S. Meunier, „Integration by stealth: How the European Union gained competence over foreign direct investment”, *Journal of Common Market Studies* 2017, nr 55(3), s. 599.

²⁷ E. Radomska, „Chińskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Unii Europejskiej – kontrowersje i wyzwania”, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula* 2018, nr 2(56), s. 84–108.

²⁸ G. Chazan, „German business chiefs demand stricter stance on China”, *Financial Times* z 11 stycznia 2019 r., s. 3.

²⁹ „Macron set for EU clash on foreign takeovers”, *Financial Times* z 16 czerwca 2017 r., s. 2.

harmonizujących reguł inwestycyjnych na rynku wewnętrznym. Już w 2011 r. pojawiła się np. propozycja powołania w UE instytucji nadzorującej BIZ na wzór amerykańskiego Komitetu ds. Inwestycji Zagranicznych (ang. Committee of Foreign Investment). Mogłoby się to odbić rykoszetem na państwach mniejszych, których model rozwoju gospodarczego – zwłaszcza po kryzysie – opierał się na przyciąganiu zewnętrznych inwestorów. Dlatego propozycje francusko-niemieckie spotkały się z chłodnym przyjęciem ze strony większości pozostałych krajów Unii. Na przykład kraje objęte wcześniej programami antykryzysowymi w strefie euro obawiały się, że tak jak w czasie ich obowiązywania instytucje europejskie będą decydować o prywatyzacji (lub ewentualnie jej zablokowaniu) w strategicznych gałęziach przemysłu³⁰. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie, które decentralizowało decyzje w sprawie inwestycji na poziomie państw członkowskich, a KE została zobowiązana jedynie do zbierania informacji i monitorowania inwestycji zagranicznych w skali całej Unii³¹.

Polityka siły jest jeszcze bardziej widoczna w działaniach ukierunkowanych do wewnątrz UE. Integracja przynosi wiele korzyści dla państw i regionów słabiej rozwijających się, niemniej kolejne reżimy gospodarcze wprowadzane pod auspicjami Wspólnoty sprzyjały raczej najbardziej rozwiniętym i konkurencyjnym obszarom³². Przykładem asymetrycznego reżimu jest strefa euro, która pod wpływem kryzysu przyczyniła się do zwiększenia dywergencji gospodarczej między bogatszą i bardziej konkurencyjną częścią północną tej unii walutowej a biedniejszą południową. Według ekonomistów strefa euro hamuje również inwestycje oraz ogranicza produktywność w słabiej rozwiniętych obszarach³³. Kolejną ilustracją omawianego zjawiska mogą być wieloletnie trendy wymiany gospodarczej obserwowane w Europie. Badania dowodzą³⁴, że wyraźnie dominowało tutaj policentryczne centrum, którego najsilniejszą częścią była gospodarka niemiecka. Centrum uzupełniały inne gospodarki – przede wszystkim francuska i brytyjska. W Europie przełomu wieków widoczny był silny podział między obszarami centralnymi a państwami rozwijającymi się znacznie słabiej. Przy czym doświadczenia integracji na rynku wewnętrznym – przynajmniej do czasu kryzysu – były takie, że wraz z upływem czasu relatywna potęga gospodarek centralnych wzrastała, tych słabszych zaś – określanych niekiedy mianem peryferyjnych – malała lub w najlepszym wypadku pozostawała na dotychczasowym poziomie³⁵. Kryzys strefy euro nieco zmienił te trendy. Przede wszystkim do obszarów słabiej rozwijających się dołączyła niemal cała Europa Południowa. Ponadto centrum się skurczyło, m.in. ze względu na strukturalne

³⁰ „Free-traders dilute Macron’s takeover controls”, *Financial Times* z 24 czerwca 2017 r., s. 3.

³¹ *Commission welcomes agreement on foreign investment screening framework*, European Commission – Press release, Brussels, IP/18/6467, 20 listopada 2018 r.

³² Szerzej: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, rozdz. 7.

³³ A. Mody, op. cit., s. 391–397, 424, 434.

³⁴ S. Krapohl, S. Fink, „Different paths of regional integration: Trade networks and regional institution-building in Europe, Southeast Asia and Southern Africa”, *Journal of Common Market Studies* 2013, t. 51, nr 3, s. 479–480.

³⁵ A. O’Connell, „European crisis: A new tale of center–periphery relations in the world of financial liberalization/globalization?”, *International Journal of Political Economy* 2015, t. 44, nr 3, s. 174–195.

słabnięcie gospodarki francuskiej. Wywołało to presję władz francuskich na zmianę regulacji na rynku wewnętrznym, przede wszystkim w celu osłabienia konkurencyjności państw Europy Środkowej i wsparcia wędnącej gospodarki nad Sekwaną. Działania w tym kierunku podjęto pomimo tego, że długofalowe trendy wskazywały na utrzymywanie się luki rozwojowej między Europą Zachodnią a Europą Środkową³⁶. Chodzi nie tylko o dystans mierzony poziomem PKB na mieszkańca w stosunku do podobnego wskaźnika w Europie Zachodniej, lecz także poziom zaawansowania technologicznego gospodarki i generowania przez nią innowacji oraz wysokość produktywności w obu częściach UE. W ten sposób mierzona luka rozwojowa między Europą Środkową a europejskim centrum może zostać zniwelowana najwcześniej w okolicy roku 2050³⁷.

Wejście do UE stwarzało krajom Europy Środkowej wiele korzyści gospodarczych, spośród których bodaj największą była konkurencyjność na rynku wewnętrznym opierająca się na tanich kosztach produkcji (wynikająca z niskich kosztów pracy i relatywnie niewysokiego opodatkowania przedsiębiorstw)³⁸. Dlatego od samego początku państwa Europy Zachodniej starały się osłabić te przewagi nowych państw członkowskich. Okazją do pierwszego konfliktu politycznego wokół omawianej kwestii była dyrektywa usługowa, zainicjowana przez komisarza ds. rynku wewnętrznego Fritsa Bolkesteina w 2004 r. Choć integracja europejska już od 1957 r. opierała się formalnie na czterech swobodach gospodarczych, to jednak w praktyce była niemal nieobecna w odniesieniu do usług. Wspomniana dyrektywa miała więc na celu naprawienie niedoskonałości rynku wewnętrznego. Wyrazem tej tendencji było przede wszystkim poszerzenie zakresu usług objętych reżimem europejskim (tych zatem, których nie może chronić specjalne ustawodawstwo krajowe), a także przyjęcie jako głównej reguły w tej dziedzinie tzw. zasady kraju pochodzenia. Oznaczało to, że wystarczające dla dopuszczenia do świadczenia usług na całym rynku wewnętrznym były standardy określone w państwach „pochodzenia” usługodawcy. Otwierało to nowe możliwości dla tych państw, które miały najniższe standardy prawne oraz najmniejsze koszty funkcjonowania przedsiębiorstw. Projekt dyrektywy był więc korzystny dla państw o najbardziej liberalnych reżimach prawnych i podatkowych, takich jak nowi członkowie UE z Europy Środkowej, ale w mniejszym stopniu niektóre państwa anglosaskie Europy Zachodniej, np. Wielka Brytania i Irlandia³⁹.

Dlatego propozycja Komisji spotkała się z gwałtownym oporem krajów o wysoce regulowanych rynkach usług i silnej obecności związków zawodowych. Pod przywództwem Jacques’a Chiraca powstała koalicja państw, do której oprócz

³⁶ Por. A. Sepos, „The centre–periphery divide in the Eurocrisis: A theoretical approach”, w: J.M. Magone, B. Laffan, Ch. Schweiger (red.), *Core–Periphery Relations in the European Union: Power and Conflict in a Dualist Political Economy*, Routledge, London 2016, s. 35–55.

³⁷ Por. Central, *Eastern and Southeastern Europe*, International Monetary Fund, Washington 2016.

³⁸ Por. T.G. Grosse, „Rozkwit, rozblysk czy wypalenie? Blaski i cienie 10-ciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, w: M. Witkowska (red.), *Bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2015, s. 24–55.

³⁹ M. Höpner, A. Schäfer, „A new phase of European integration: Organised capitalism in post-Richardian Europe”, *West European Politics* 2010, nr 33(2), s. 344–368.

Francji weszły Niemcy, Belgia, Włochy, Portugalia, Grecja oraz państwa nordyckie: Szwecja, Dania oraz Finlandia. Jej celem było nie tyle zablokowanie dyrektywy, ile raczej jej gruntowna przebudowa w takim kierunku, który wręcz wzmocnił ochronę niektórych usług na rynkach krajowych. W wyniku prac prowadzonych jednocześnie w Radzie i Parlamencie Europejskim radykalnie zmieniono kształt dyrektywy. Wykluczono z europejskiego rynku usług takie dziedziny jak służba zdrowia, transport, usługi bankowe i telekomunikacyjne. Porzucono również zasadę kraju pochodzenia. Uznano, że dyrektywa w żaden sposób nie może naruszać lokalnych przepisów regulujących usługi, co rzecz jasna pozostawiało wiele możliwości niedopuszczania zewnętrznych rywali do danego rynku. Dodatkowo krajowe agencje regulacyjne uzyskały prawo do monitorowania zagranicznych usługodawców, czy działają oni zgodnie z lokalnymi przepisami.

W ten sposób prawo europejskie stało się wbrew początkowym intencjom nie tyle narzędziem liberalizacji na rynku wewnętrznym, ile raczej instrumentem utrwalenia protekcjonizmu w dziedzinie usług, a także przykładem zastosowania polityki siły w celu zmniejszenia konkurencyjności nowych państw członkowskich. Był to ważny sygnał przemian politycznych w Europie, które w coraz większym stopniu wzmacniały podział interesów między wschodnią i zachodnią częścią UE. Warto bowiem przypomnieć, że finalny kompromis dotyczący omawianej dyrektywy zawarto na forum specjalnej komisji Parlamentu Europejskiego, do której nie zaproszono ani jednego przedstawiciela Europy Środkowej. Ponadto w wyniku intensywnych zabiegów prezydencji austriackiej z obozu liberalnego wycofały się w 2006 r. nieliczne państwa Europy Zachodniej (Wielka Brytania, Holandia i Hiszpania). Na placu boju pozostała więc osamotniona Europa Środkowa, której dodatkowo w sposób proceduralny utrudniano obronę własnych interesów⁴⁰. Komisja zaaprobowwała finalny „kompromis”, który wywraçał jej początkowe propozycje dyrektywy do góry nogami⁴¹.

Innym przykładem konfliktu między wschodnią a zachodnią częścią UE była kwestia dotycząca pracowników delegowanych w ramach świadczenia usług w innym państwie na rynku wewnętrznym. W marcu 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie nowelizacji dyrektywy pochodzącej jeszcze z 1996 r., choć prawdziwym architektem zmierzającym do zbudowania poparcia politycznego dla tej regulacji była dyplomacja francuska. Zmiana polegała na tym, że tym razem instytucja europejska – będąca wcześniej orędownikiem rozwiązań liberalnych na rynku wewnętrznym – przedstawiła propozycję zmian zmierzających do ograniczenia swobód na tym rynku. Jak stwierdził Jean-Claude Juncker, celem nowelizacji miało być „gwarantowanie tej samej płacy za tę samą pracę, wykonywaną w tym samym miejscu”⁴². Dyrektywa zmierzała do zwiększenia obciążeń dla firm delegujących pracowników na rynku wewnętrznym, a tym samym mogła utrudnić przepływ pracowników

⁴⁰ Stanowisko PE sfinalizowano na posiedzeniu specjalnej komisji bez udziału przedstawicieli Europy Środkowej, a więc bez reprezentantów jednej ze stron sporu.

⁴¹ P. Copeland, „Central and Eastern Europe: Negotiating influence in an enlarged European Union”, *Europe-Asia Studies* 2014, nr 66(3), s. 472–477.

⁴² J.-C. Juncker, *O stanie Unii w 2015 r. – Czas na uczciwość, jedność i solidarność*, Strasburg, 9 września 2015 r., <http://europa.eu/rapid/press-releaseSPEECH-15-5614pl.htm> [dostęp: 27.12.2016].

w skali UE. Oprócz wymogu zachowania płacy minimalnej obowiązującej na danym rynku lokalnym wspomniane firmy musiały dodatkowo uwzględnić specyficzne zasady wynagrodzeń w przyjmującym pracowników kraju, takie jak dodatki za pracę w złych warunkach atmosferycznych czy za nadgodziny lub inne reguły wynikające z układów zbiorowych zawartych ze związkami zawodowymi. Było to korzystne dla firm pochodzących z krajów o wysokim poziomie regulacji i uzwiązkowienia, głównie z Europy Zachodniej. Dyrektywa najbardziej natomiast uderzała w interesy krajów środkowoeuropejskich. Regulacja europejska zmierzała bowiem do tego, aby chronić miejsca pracy w bardziej regulowanych państwach Europy Zachodniej kosztem zmniejszenia zatrudnienia w naszym regionie, gdzie średnie koszty zatrudnienia są niekiedy kilkakrotnie mniejsze niż na Zachodzie. Ostatecznie dyrektywę przyjęto w wersji złagodzonej, ale nadal niekorzystnej dla Europy Środkowej⁴³.

Kolejną odsłoną konfliktu między wschodnią a zachodnią częścią UE była inicjatywa Komisji z grudnia 2016 r. ograniczająca świadczenia społeczne na rynku wewnętrznym. Wspomniana propozycja wprowadzała wymóg przynajmniej trzymiesięcznego zatrudnienia pracownika w danym kraju, zanim będzie on mógł występować o świadczenia; miało to dotyczyć zwłaszcza zasiłków dla bezrobotnych⁴⁴. Według promotorów takiego rozwiązania ograniczy ono tzw. turystykę socjalną (ang. *welfare tourism*), w ramach której obywatele biedniejszych państw członkowskich mogli nadużywać wolności przemieszczania się i zatrudnienia na rynku UE i korzystać z bardziej hojnych świadczeń w państwach Europy Zachodniej. Była to jednak zmiana, która ponownie zmniejszała swobodę przepływu osób na rynku wewnętrznym, a jednocześnie uderzała przede wszystkim w interesy obywateli UE z Europy Środkowej.

Na wiosnę 2017 r. Komisja zaproponowała Europejski filar praw socjalnych (ang. *European Pillar of Social Rights*)⁴⁵, którego celem było wprowadzenie minimalnych standardów w zakresie prawa pracy i opieki socjalnej. Stanowiło to bodaj najbardziej spektakularny dowód odrotu od tendencji liberalnych na rynku wewnętrznym. Celem była odbudowa zaufania wśród społeczeństw UE, które pod wpływem kryzysów z niechęcią odnosiły się do postępującej liberalizacji prawa pracy, świadczeń społecznych i powszechnie stosowanej polityki oszczędności. Jednak realizacja tego projektu może się okazać poważnym obciążeniem fiskalnym dla państw uboższych oraz najbardziej zadłużonych. Może też ograniczyć konkurencję na rynku wewnętrznym w odniesieniu do regulacji pracowniczych i zabezpieczeń socjalnych. Jak to określiła szwedzka posłanka do Parlamentu Europejskiego⁴⁶, celem

⁴³ „EU tightens labor laws despite Polish, Hungarian opposition”, Reuters, 20 marca 2018 r., <https://www.reuters.com/article/us-eu-workers/eu-tightens-labor-laws-despite-polish-hungarian-opposition-idUSKB-N1GW1YB> [dostęp: 29.03.2018].

⁴⁴ „EU to clamp down on jobless payouts”, *Financial Times* z 12 grudnia 2016 r., s. 4.

⁴⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Establishing a European Pillar of Social Rights*, European Commission, COM(2017) 250 final, Brussels, 26 kwietnia 2017 r.

⁴⁶ M. Ulvskog, „Social Pillar: Reasons why MEP Hoekmark is wrong”, EUobserver, 31 maja 2017 r., <https://euobserver.com/opinion/138034> [dostęp: 29.06.2017].

filaru było przesunięcie konkurowania na rynku wewnętrznym z warunków i ceny pracy oraz mniej lub bardziej hojnych zabezpieczeń socjalnych w stronę umiejętności, wiedzy i kwalifikacji pracowników. Taki kierunek zmian był zapewne korzystny dla szwedzkiego modelu gospodarczego, ale wymagałyby znaczącego wysiłku i kosztów ze strony tych państw UE, które dotąd budowały swoją konkurencyjność na takich kosztach produkcji i liberalnych stosunkach pracy.

GEOPOLITYKA EUROPEJSKA

W integrującej się Europie można wyróżnić dwa typy sojuszy między państwami. Pierwszy dotyczy konkretnych spraw merytorycznych, a konfiguracja współpracujących ze sobą krajów może być różna w zależności od problemu. Drugi rodzaj sojuszy ma charakter geograficzny, współpracę zaś podejmują sąsiadujące państwa. Przykładem jest długoletnia kooperacja w sprawach europejskich państw nordyckich, krajów Beneluksu albo Grupy Wyszehradzkiej.

Sojusze problemowe mogą nie być trwałe, gdyż zmieniają się w zależności od dyskutowanej kwestii. Ponadto ich źródłem jest bliskość programowa poszczególnych partii rządowych, które po wyborach mogą ulec zmianie, co w konsekwencji może przynieść całkowite rozejście się poglądów dotychczasowych sojuszników. Z kolei współpraca regionalna wydaje się bardziej stabilną platformą do dyskusji o sprawach unijnych. Stwarza większe możliwości zbliżenia stanowisk między sąsiadami, którzy mają m.in. bliskie więzy kulturowe bądź zbliżoną historię. Nawet jeśli w poszczególnych sprawach się różnią, współdziałanie sąsiedzkie jest z reguły lepiej zinstytucjonalizowane, opiera się na wspólnym doświadczeniu kooperacji, a tym samym stwarza więcej możliwości osiągnięcia sukcesu w polityce europejskiej. Współpraca regionalna ma też wymiar geopolityczny, gdyż dotyczy fundamentalnej kwestii władzy w UE, a ściślej tego, kto w największym stopniu wpływa na bieg spraw europejskich. Może ona bowiem wyraźnie wzmocnić głos pojedynczych państw na arenie unijnej, a ma to kluczowe znaczenie dla kształtowania prawa europejskiego.

Przykładem takiego właśnie sojuszu jest długotrwała współpraca między Francją i Niemcami. Jest ona przez wielu naukowców uznawana za główny „motor” Unii Europejskiej, który nie tylko napędza procesy integracyjne, ale dodatkowo czyni to w kierunku preferowanym przez oba państwa⁴⁷. W ten sposób geopolitycznym jądrem dla wspólnoty jest tandem francusko-niemiecki, który coraz częściej praktykuje politykę siły wobec słabszych państw członkowskich. Proces ten napotyka także przeszkody, gdyż sojusz Berlina z Paryżem cechuje duża liczba spraw spornych, jak również rosnący potencjał gospodarczy Niemiec oraz coraz słabszy we Francji. Do najważniejszych problemów dla współdziałania obu krajów należy zaliczyć reformę strefy euro – pomysły Paryża zmierzające do zbudowania tzw. unii transferowej wyraźnie były przyjmowane z dużym dystansem w Berlinie⁴⁸. Istnieją też różnice

⁴⁷ U. Krotz, J. Schild, op. cit.

⁴⁸ T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2018, rozdz. 5.

w innych politykach unijnych, choć nie są one tak wielkie i nabrzmiałe jak odmienne wizje przyszłości unii walutowej.

Oba kraje mają więc z jednej strony silną skłonność do wzajemnej współpracy, w tym również wypracowywania kompromisu w odniesieniu do spornych tematów, a z drugiej szukają wsparcia dla swojej polityki europejskiej w innych państwach UE. Francja najczęściej odwołuje się do krajów Europy Południowej, Niemcy – do państw z Europy Północnej (w tym kiedyś również do Wielkiej Brytanii) oraz członków Unii z Europy Środkowej. Przed 2015 r. jednym z głównych sojuszników Berlina była Warszawa, która nie tylko wspierała niemiecką wizję rozwoju integracji, lecz także równoważyła te pomysły francuskie, które nie odpowiadały zarówno rządowi niemieckiemu, jak i polskiemu. Temu w dużym stopniu służyły spotkania Trójkąta Weimarskiego⁴⁹. Pomimo kilkakrotnie podejmowanych prób Warszawa nigdy nie potrafiła do końca porozumieć się z Paryżem, a tym bardziej grać wspólnie z Francuzami w polityce europejskiej przeciwko Berlinowi. W czasie rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (2007–2015) Polska była więc nie tylko bliskim sojusznikiem dyplomacji niemieckiej, ale wręcz skuteczność w polityce europejskiej Warszawy zależała w dużym stopniu od aprobaty Berlina.

Sojusz francusko-niemiecki datuje się od początku procesów integracyjnych po II wojnie światowej, ale przełomowe znaczenie miał traktat elizejski z 1963 r. 22 stycznia 2019 r. współpraca między obu państwami została pogłębiona traktatem podpisanym w Akwizgranie⁵⁰. Wspomniane porozumienie dotyczy zarówno pogłębienia współpracy bilateralnej, w tym na poziomie rządowym, jak i transgranicznej w zakresie transportu, energetyki, służby zdrowia i edukacji. Oba kraje zamierzają pogłębić dwustronną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego i przeciwdziałania terroryzmowi. Ponadto będą zmierzać do harmonizacji regulacji gospodarczych i koordynacji polityki gospodarczej.

Bardzo istotnym aspektem tego traktatu jest wzmocnienie wspólnych działań na arenie europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim kształtowania regulacji na rynku wewnętrznym zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi wcześniej w ramach współpracy bilateralnej, a więc w dużym stopniu zapożyczonych z krajowych reżimów prawa gospodarczego. W ten sposób regulacje unijne na rynku wewnętrznym mają w coraz większym stopniu odwzorowywać instytucje funkcjonujące we Francji i w Niemczech. Oba kraje poparły m.in. harmonizację podatkową w UE, a także wprowadzenie głosowania większościowego w sprawach podatkowych w Unii. Ma to na celu przełamanie weta niektórych, zwłaszcza mniejszych państw członkowskich, które blokowały dotąd przyjęcie w Unii wspólnej skonsolidowanej podstawy

⁴⁹ Ch. Schweiger, „Poland, variable geometry and the enlarged European Union”, *Europe-Asia Studies* 2014, t. 66, nr 3, s. 394–420 [398].

⁵⁰ *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration*, <http://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf> [dostęp: 27.01.2019]; H. von der Burchard, „Macron and Merkel’s treaty tests European nerves”, *Politico*, 22 stycznia 2019 r., <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-and-angela-merkel-franco-german-aachen-treaty-tests-european-nerves/> [dostęp: 27.01.2019].

opodatkowania osób prawnych, ustandaryzowanie podatku VAT, podatku od transakcji finansowych oraz podatku od usług elektronicznych⁵¹. Paryż i Berlin zamierzają wspólnie kształtować politykę zagraniczną, w tym realizowaną przez instrumenty europejskie. Niemcy na razie zarzuciły swój postulat, aby francuskie miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ stało się wspólnym miejscem Unii Europejskiej. Zamiast tego Francja zgodziła się popierać przyznanie Berlinowi stałego miejsca w Radzie. Oba kraje będą też aktywnie wspierać dalszy rozwój polityki obronnej i bezpieczeństwa UE zgodnie z ich preferencjami geopolitycznymi, czemu ma służyć propozycja wprowadzenia do tego obszaru procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Traktat z Akwizgranu wzmacnia geopolityczne znaczenie „motoru” francusko-niemieckiego w UE, co niepokoi coraz więcej państw we wspólnocie⁵². Niemniej w 2019 r. nie widać możliwości zrównoważenia tej współpracy w ramach konkurencyjnego sojuszu państw członkowskich.

Przykładem potwierdzającym tę tezę jest powstała pod koniec 2017 r. grupa państw z Europy Północnej, określana jako Hanza 2.0⁵³. Nieformalnym przywódcą tych krajów była Holandia; oprócz niej w grupie znalazły się państwa bałtyckie, Finlandia, Dania, Szwecja i Irlandia. Państwa te miały z reguły liberalne podejście do rynku wewnętrznego, jak również sprzeciwiały się wprowadzeniu unii transferowej zarówno w strefie euro, jak i w UE (co oznaczało, że generalnie nie były zainteresowane wzrostem wielkości budżetu unijnego). Zachowywały też sceptyczny stosunek do dotychczasowego modelu integracji europejskiej polegającego na przyjmowaniu coraz większej liczby regulacji unijnych i wzmacnianiu uprawnień instytucji wspólnotowych. Holenderski premier Mark Rutte wielokrotnie wskazywał, że należy wprawdzie koncentrować się na rozwiązywaniu problemów, ale już nie na zwiększaniu budżetu unijnego lub kompetencji instytucji europejskich⁵⁴. Rutte kwestionował też dążenie do powołania europejskiej armii i preferował utrzymywanie silnej współpracy w ramach NATO. Wszystko to czyni z Hanzy 2.0 ugrupowanie bliskie pod względem poglądów opuszczającej wspólnotę Wielkiej Brytanii.

Niektórzy komentatorzy zastanawiali się nawet, czy nowa Hanza nie będzie się starała zrównoważyć geopolitycznie „motoru” francusko-niemieckiego, tym bardziej że żadne z obu największych państw członkowskich nie zostało zaproszone do tej grupy⁵⁵. Dotychczasowa praktyka funkcjonowania Hanzy 2.0 wskazuje jednak, że faktycznie zmierzała ona do równoważenia lub wręcz blokowania pomysłów francuskich, a to w dużym stopniu było zgodne z interesami Berlina. Przykładem jest kontrowersyjny pomysł prezydenta Emmanuela Macrona w sprawie powołania dużego i osobnego budżetu dla unii walutowej, zmierzający do kierunku wprowadzenia

⁵¹ A. Barker, „Brussels sets stage for fight with push to end national veto on tax”, *Financial Times* z 15 stycznia 2019 r., s. 2.

⁵² H. von der Burchard, op. cit.

⁵³ J. Brunson, M. Acton, „The Hanseatic League 2.0”, *Financial Times* z 7 listopada 2017 r., <https://www.ft.com/content/83e0427c-c399-11e7-a1d2-6786f39ef675> [dostęp: 27.01.2019].

⁵⁴ D. Robinson, „Pushing for ‘more Europe’ risks fanning populism”, *Financial Times* z 10 grudnia 2016 r., s. 4.

⁵⁵ M. Khan, „EU’s new Hanseatic League picks its next battle”, *Financial Times* z 19 lipca 2018 r., <https://www.ft.com/content/aedbe32a-8af7-11e8-bf9e-8771d5404543> [dostęp: 27.01.2019].

w strefie euro unii transferowej. Propozycja nie spodobała się politykom nad Sprewą. Niemniej kanclerz Merkel, wielokrotnie przynaglana przez francuskiego prezydenta, w końcu zgodziła się na tę ideę, choć w znacznie okrojonym wymiarze. W tym samym czasie państwa Europy Północnej gwałtownie protestowały przeciwko temu. Ich sprzeciw wywołał gniew w Pałacu Elizejskim i ostre spory na spotkaniach unii walutowej, przede wszystkim między dyplomatami francuskimi i holenderskimi. Ostatecznie Hanza powstrzymała impet reformatorski Francuzów. Osiągnięty kompromis z grudnia 2018 r. był jednak zgodny z preferencjami Berlina⁵⁶. Można wręcz uznać, że zamiast Niemców „kasztany z ognia” wyciągali Holendrzy, gdyż Niemcy obawiali się przyłączenia im łatki największych hamulcowych reform w strefie euro. Co więcej, względny sukces państw Europy Północnej był w dużym stopniu możliwy dzięki cichemu wsparciu dla ich rejterady ze strony Berlina. Dlatego trudno uznać, że Hanza 2.0 w 2018 r. stanowiła przeciwwagę dla unijnego „motoru”. Stała się raczej instrumentem Berlina w jego unijnej rozgrywce, co przypomina sposób wcześniejszego wykorzystywania przez Niemcy zaprzyjaźnionych z nimi państw Europy Środkowej.

W styczniu 2019 r. pojawiła się jeszcze jedna możliwość zbudowania przeciwagi dla tandemu francusko-niemieckiego w polityce unijnej. Tego typu spekulacje wywołała wizyta wicepremiera Włoch Matteo Salvinięgo w Polsce⁵⁷. Impulsem dla współpracy polsko-włoskiej był przede wszystkim eurosceptyczny i populistyczny wizerunek rządów z obu krajów w dyskursie europejskim. Ponadto politycy z obu stron mieli zbliżone poglądy w kilku ważnych kwestiach, m.in. roli chrześcijaństwa dla katalogu europejskich wartości, powstrzymywania nielegalnej imigracji pozaeuropejskiej, ograniczania władzy instytucji technokratycznych i sędowniczych w UE itp. Były też między nimi kwestie sporne, które mogą utrudnić współpracę (m.in. dotyczące stosunku do Rosji). Niemniej zarówno PiS, jak i Liga bez wątpienia podzielały alternatywną wizję integracji wobec tej forsowanej od wielu lat przez „motor” francusko-niemiecki. Dlatego sojusz Rzymu z Warszawą miał podtekst geopolityczny i może być przejawem szerszych procesów emancypacji Europy Środkowej (i Południowej) wobec dominacji dotychczasowego centrum integracyjnego. Warto zwrócić uwagę, że już na początku lat 90. ubiegłego wieku w Europie Środkowej pojawiały się pomysły współpracy regionalnej, czego przykładem jest przede wszystkim Grupa Wyszehradzka. Inne formy współdziałania w tym regionie uzyskały wsparcie geopolityczne mocarstw pozaeuropejskich: Inicjatywa Trójmorza ze strony USA, natomiast Inicjatywa 16 + 1 wręcz powstała pod auspicjami Chin.

Jednak szanse na zrównoważenie lub rozbięcie sojuszu francusko-niemieckiego były niewielkie. Włochy i Polska miały zbyt słabą pozycję w porównaniu z siłą polityczną Francji i Niemiec. Wprawdzie polska gospodarka w 2018 r. rozwijała się dobrze i Polska jako jedno z nielicznych państw UE charakteryzowała się wysokim

⁵⁶ *Szczyt strefy euro (14 grudnia 2018 r.) – Oświadczenie*, EURO 503/18, Bruksela, 14 grudnia 2018 r.

⁵⁷ M. Broniatowski, „Italian and Polish leaders to discuss European election axis”, Politico, 9 stycznia 2019 r., <https://www.politico.eu/article/matteo-salvini-jaroslav-kaczynski-italian-and-polish-leaders-to-discuss-european-election-axis/> [dostęp: 27.01.2019].

poziomem wzrostu i produktywności⁵⁸, ale już Włosi stanowili największe zagrożenie dla stabilności strefy euro. Oba państwa miały ograniczone możliwości rozszerzenia swego sojuszu, głównie w wyniku zszarganej reputacji na arenie europejskiej. Także kolejne inicjatywy współpracy w Europie Środkowej nie wywarły w tym okresie większego wpływu na politykę unijną i w żaden sposób nie mogły zrównoważyć procesów integracyjnych kierowanych z Paryża i Berlina⁵⁹. Sytuacja może się jednak zmienić, kiedy po kolejnych wyborach w UE pojawią się rządy mające podobne widzenie spraw europejskich co Rzym i Warszawa, szczególnie jeśli zmieniłby się rząd we Francji, a nowy gabinet powstał pod kierunkiem Marine Le Pen (lub w kohabitacji z nią).

* * *

Zmiana ładu międzynarodowego sprzyja stosowaniu polityki siły przez największe mocarstwa. To samo zjawisko dotyka Unii Europejskiej, która dodatkowo przechodząc w ostatnich latach przez liczne kryzysy, zamierzała usprawnić zarządzanie. Polegało to na skoncentrowaniu strategicznej władzy politycznej w europejskim centrum, które tworzyły Francja i Niemcy, a także wzmocnieniu władzy wykonawczej instytucji europejskich, które w znaczącym stopniu realizowały myśl polityczną elit francuskich i niemieckich. Elementem poprawy zarządzania w UE było dążenie do zwiększenia zakresu głosowania większościowego w coraz większej liczbie dziedzin polityki europejskiej, a także silniejszego egzekwowania przez KE i Trybunał Sprawiedliwości UE tak przyjętych decyzji w całej Unii⁶⁰. Jednocześnie w drugiej dekadzie XXI w. zintensyfikowano polityczną, prawną i retoryczną presję na te państwa członkowskie, które kwestionowały dotychczasowe procesy integracji europejskiej, w tym przywództwo francusko-niemieckie w UE oraz liberalną interpretację europejskich wartości. W dużym stopniu dotyczyło to niektórych rządów w państwach Europy Środkowej (Polska, Węgry) oraz Europy Południowej (Włochy), a więc krajów, które nie należą do europejskiego centrum, choć są w dużym stopniu od niego zależne w wymiarze ekonomicznym i politycznym.

W artykule omówiono przykłady polityki siły w relacjach gospodarczych. Była ona realizowana w dwóch płaszczyznach: po pierwsze w relacjach zewnętrznych, a po drugie na rynku wewnętrznym. W odniesieniu do największych rywali zewnętrznych Unia przyjmowała coraz bardziej asertywną i protekcyjną postawę, starając się bronić dostępu do rynku wewnętrznego oraz chronić europejskie korporacje i myśl technologiczną. Choć polityka unijna była w dużym stopniu odpowiedzialna za coraz bardziej konfrontacyjne działania ze strony Waszyngtonu i prowadzoną od wielu lat protekcyjną politykę Pekinu, to jednak skutkiem wszystkich tych działań była eskalacja napięcia międzynarodowego w skali globalnej. Jednak zaostrzenie polityki gospodarczej UE widoczne było również w negocjacjach

⁵⁸ *Republic of Poland: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission*, International Monetary Fund, 30 października 2018 r.

⁵⁹ Por. C. Törö, E. Butler, K. Gruber, „Visegrad: The evolving pattern of coordination and partnership after EU enlargement”, *Europe-Asia Studies* 2014, t. 66, nr 3, s. 364–393.

⁶⁰ Por. T.G. Grosse, „Prognoza dla Europy”, *Rocznik Strategiczny* 2017/18, s. 315–326.

z Wielką Brytanią dotyczących brexitu i w dążeniach Brukseli do rewizji umów gospodarczych ze Szwajcarią⁶¹. W ten sposób Unia starała się wykorzystać przewagę gospodarczą do narzucenia słabszym partnerom własnej wizji wzajemnych relacji.

Polityka siły była również stosowana przez europejskie centrum na rynku wewnętrznym wobec słabszych państw członkowskich z Europy Środkowej i Południowej. Kryzys w strefie euro był okresem dostosowań makroekonomicznych, których ciężar został przerzucony przede wszystkim na barki społeczeństw Europy Południowej. Ponadto kryzys gospodarczy wywołał po stronie Francji i Niemiec dążenia do przyjęcia regulacji europejskich, które poprawiałyby sytuację budżetową i zatrudnienie w Europie Zachodniej kosztem ograniczenia przewag konkurencyjnych ze strony gospodarek Europy Środkowej.

Podstawowym wyzwaniem dla państw Europy Południowej stało się spełnienie oczekiwań socjalnych wyborców bez zwiększania zadłużenia publicznego, a także poprawa konkurencyjności gospodarczej w warunkach unii walutowej. Z kolei dla państw Europy Środkowej wyzwaniem było dostosowanie gospodarek do zwiększonego poziomu regulacji oraz bardziej kosztownych standardów socjalnych i podatkowych forsowanych przez europejskie centrum. Obie grupy państw były silnie powiązane gospodarczo z Europą Zachodnią, a nawet zależne ekonomicznie od prosperity europejskiego centrum, co zmniejszało ich możliwości negocjowania warunków regulacyjnych w UE. Dodatkowo brexit, nowy sposób głosowania podwójną większością oraz spory wokół europejskich wartości ograniczały ich wcześniejszy wpływ polityczny w UE. W ten sposób europejskie centrum reprezentowane przez Berlin i Paryż może kontynuować politykę siły wobec słabszych państw z Europy Środkowej i Południowej.

W sytuacji politycznej w Europie w 2019 r. nie ma poważnej alternatywy dla przywództwa francusko-niemieckiego. Funkcjonowały wprawdzie różne sojusze terytorialne, niemniej spośród nich największą władzę sprawował ten francusko-niemiecki. Pozostałe były mniej stabilne, zbyt słabe, albo wręcz umiejętnie rozgrywane w polityce europejskiej – najczęściej przez Niemcy, rzadziej Francję. Taka sytuacja sprzyjała przede wszystkim Berlinowi, który w konfiguracji geopolitycznej w UE odgrywał rolę dominującą, choć nie do końca hegemoniczną.

Tak silnej pozycji Berlina albo szerzej roli tandemu francusko-niemieckiego mogą zagrozić w przyszłości tylko trzy czynniki. Po pierwsze, spory między Berlinem a Paryżem, np. w wyniku poważnego kryzysu gospodarczego w unii walutowej. Po drugie, wzrost znaczenia politycznego tych państw UE, które będą kwestionować wizję integracji preferowaną dotychczas nad Sekwaną i nad Sprewą. Po trzecie, ingerencja mocarstw pozaeuropejskich na rzecz ograniczenia roli geopolitycznej dotychczasowego „motoru”. Spośród trzech potencjalnych kandydatów (Rosji, Chin i USA) największy apetyt na działanie w tym kierunku wykazywała administracja amerykańska, choć w praktyce wszystkie trzy w mniejszym bądź większym stopniu podkopywały spójność w ramach UE.

⁶¹ R. Atkins, A. Barker, „The Brexit effect: Brussels tries to blunt the Swiss model”, *Financial Times* z 2 października 2018 r., <https://www.ft.com/content/574ce2e6-c49d-11e8-bc21-54264d1c4647> [dostęp: 27.01.2019].

POWER POLITICS IN THE EUROPEAN UNION IN LIGHT OF CHANGES
IN INTERNATIONAL ORDER

After the end of the Cold War, the international order began its transition, both on a global and a European scale. As a consequence of these changes and under the influence of a series of crises in the EU, two opposing tendencies have been strengthened. On the one hand, intensified questioning of the current directions of integration, and on the other, the desire to reinforce the management in the EU by the European core, represented primarily by France and Germany. The aim of the article is to show power politics in the EU on the example of internal market changes happening at a time of transition of the international order.

Keywords: power politics, transition of international order, Franco-German European centre, Central Europe, internal market, EU

Słowa kluczowe: polityka siły, zmiana ładu międzynarodowego, francusko-niemieckie centrum europejskie, Europa Środkowa, rynek wewnętrzny, UE