

Unia Europejska: pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania

Pandemia

Pandemia COVID-19 i efektywność reakcji na jej konsekwencje i wydarzenia z nią związane modelowo pokazują, jak ostrożnie należy oceniać zaangażowanie danego podmiotu politycznego i jak nietrafne mogą być opinie instynktownie formułowane na podstawie danych z bardzo krótkiego okresu. Wiosną 2020 r., w momencie wprowadzania przez państwa członkowskie nadzwyczajnych restrykcji dotyczących podróżowania, przywracania kontroli granicznych tudzież nawet całkowitego ich zamykania, popularny był pogląd o niemocy UE i nawet szerzej – o jej zasadniczej nieistotności wobec bardzo poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa¹. Tymczasem koniec tego samego roku pokazał niezbędność UE i konkretne korzyści wynikające z jej istnienia. Mowa oczywiście o pakiecie stymulacyjnym wspierającym odbudowę gospodarek po pandemicznym wstrząsie oraz kontraktowaniu przez UE jako całość zakupu szczepionki przeciwko COVID-19. Taka konstatacja nie oznacza bezwarunkowego uznania, ale każe zastanowić się poważnie nad tym, o ile mniej przyjazny obywatelom byłby świat pozbawiony tej kluczowej struktury współpracy. Dobrze podsumowała to w swoim przemówieniu kanclerz Angela Merkel: „Pandemia pokazała, jak kruchy pozostaje projekt europejski. Pierwsze reakcje, w tym nasze własne, były raczej narodowe i nieszczególnie europejskie. To – nieważne, jak słuszne mogły być motywy – było przede wszystkim nierozsądne, ponieważ globalna pandemia potrzebuje wspólnych działań międzynarodowych i wzajemnego wsparcia. Pandemia podkreśliła także zależność Europy od państw trzecich w zakresie produkcji leków i środków ochronnych. Ich pozyskanie, przechowanie i rozdział ujawniły braki. Różnice w sytuacji gospodarczej i budżetowej państw członkowskich także zostały wyostreżone przez pandemię. Pokazuje ona nam, że Europa jest podatna [na wstrząsy]. To dlatego mówię z pełnym przekonaniem: nigdy wcześniej spójność i solidarność nie były w Europie tak ważne,

¹ <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-04-25/coronavirus-has-exposed-the-eu-s-creeping-irrelevance>; jeszcze mocniejsza opinia: <https://www.express.co.uk/news/world/1267729/eu-news-european-union-coronavirus-latest-COVID-19-europe-brexit-news-bruges-group> [dostęp tu i dalej: 19.02.2021].

jak są dzisiaj”². Budowanie na współzależnościach – zarządzanie nimi – oraz umacnianie bezpieczeństwa przez eliminowanie jednostronnych zależności to zadania stojące przed Unią, których nie jest w stanie wypełnić żadne pojedyncze państwo członkowskie³.

Faktycznie UE była dość zaskoczona konsekwencjami pandemii – jeszcze w kwietniu Komisja przyjęła dokument, który skupiał się na pomocy krajom trzecim⁴. Jednak po okresie adaptacji sama Komisja oraz Europejska Agencja Leków okazały się sprawnymi dostawcami rozwiązań i głosu rozsądku. Renacjonalizacja przez pandemię nie zaszła – europejska odpowiedź dowiodła niezbędności oskarżanej o różne wady „Brukseli”.

Warto podkreślić, że UE pierwsza bardzo szybko uruchomiła środki na badania nad nowym wirusem i szczepionką mu przeciwdziałającą. Modelowo zaprzeczyła swojej domniemanej ociężałości – Komisja przeznaczyła ponad 660 mln euro z programu „Horyzont 2020” na opracowanie szczepionek, nowych metod leczenia, badań diagnostycznych i systemów medycznych, aby zapobiegać rozprzestrzenianiu się koronawirusa i ratować ludzkie życie. Zaoferowała również CureVac, wysoce innowacyjnemu przedsiębiorstwu europejskiemu opracowującemu szczepionki, wsparcie finansowe w formie gwarancji na pożyczkę z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w wysokości 75 mln euro, co było krokiem ku wspieraniu europejskiej niezależności. Pierwsze środki uruchomiono już 31 stycznia⁵. Jeszcze wcześniej, bo 28 tego miesiąca, zaczęto realizować program ochrony ludności w celu sprowadzenia do ojczyzn obywateli pozostających poza granicami UE. Pierwsze loty odbyły się już 3 i 4 lutego. W sumie do końca kwietnia do Europy wróciło ponad pół miliona osób. W marcu 2020 r. Komisja rozpoczęła również zakupy środków ochrony w ramach instrumentu rescEU, w którym z budżetu UE pokrywane jest 90% kosztów. Koordynatorem przedsięwzięcia zostało Centrum Koordynacji Zarządzania Kryzysowego pod nadzorem właściwego komisarza. Zdecydowano też o przeznaczeniu ponad 2 mld euro na wsparcie systemów ochrony zdrowia w państwach członkowskich⁶. Te trzy przykłady pokazują trzy zasadnicze kierunki działań Komisji – ochrona ludności, strategiczne zakupy środków ochrony, w tym respiratorów, oraz wspieranie wysiłków na rzecz uzyskania szczepionki, a później zapewnienia jej dostępności. Efekty pojawiły się szybko – finansowany z programu „Horyzont 2020” nowy test diagnostyczny stał się dostępny na początku maja.

² <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1762594>.

³ Zob. ciekawy głos: <https://euobserver.com/coronavirus/148751>.

⁴ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komunikat w sprawie światowej reakcji UE na COVID-19, JOIN (2020) 11 final.

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_pl (strona jest na bieżąco aktualizowana).

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_476.

Tabela 1

Najważniejsze akty wydane przez UE w reakcji na pandemię COVID-19

Typ aktu	Tytuł aktu
Strategiczne	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady <i>Gotowość w obszarze strategii szczepień i wprowadzania szczepionek przeciwko COVID-19</i>
	Konkluzje Rady w sprawie wniosków wyciągniętych z COVID-19 w dziedzinie zdrowia, 2020/C 450/01
	Europejski plan działania prowadzący do zniesienia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się COVID-19, 2020/C 126/01
	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – <i>Nowa strategia przemysłowa dla Europy</i>
	Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19
	Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Komunikat w sprawie światowej reakcji UE na COVID-19
Regulacyjne	Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/466 z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie środków tymczasowych mających na celu ograniczenie ryzyka dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt podczas określonych poważnych zakłóceń w systemach kontroli państw członkowskich z powodu choroby koronawirusowej (COVID-19)
	Decyzja Komisji (UE) 2020/491 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie zwolnienia przywozu z należności celnych przywozowych i z VAT w odniesieniu do towarów potrzebnych do zwalczania skutków epidemii COVID-19 w 2020 r.
	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/560 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 508/2014 i (UE) nr 1379/2013 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu złagodzenie skutków epidemii COVID-19 dla sektora rybołówstwa i akwakultury
	Komunikat Komisji <i>Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19</i> , 2020/C 91 I/01
	Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2020/1143 z dnia 28 lipca 2020 r. zmieniająca decyzję (UE) 2020/440 w sprawie tymczasowego nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii (EBC/2020/36)
	Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19

Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych informacji KE.

W ramach reakcji na pandemię wydano szereg szczegółowych aktów prawnych, które można podzielić na strategiczne oraz ułatwiające obrót/tymczasowo uchylające wymogi w celu zapewnienia jak najszerzego dostępu do środków medycznych. Przedstawia je tabela 1.

21 grudnia 2020 r. Komisja Europejska warunkowo dopuściła do obrotu pierwszą szczepionkę, wyprodukowaną przez firmy BioNTech i Pfizer. Analogiczną decyzję

w odniesieniu do szczepionki firmy Moderna podjęto 6 stycznia 2021 r. Zawarto także umowy dostępu do ewentualnych szczepionek, nad którymi prace prowadzą jeszcze cztery kolejne firmy. W sumie intencją UE jest zapewnienie sobie na użytek wewnętrzny i pomoc innym krajom ponad 2 mld dawek⁷.

Ocena reakcji UE na pandemię COVID-19 i jej wpływu na dalsze losy procesu integracyjnego musi być dokonana dwutorowo. Oprócz przyjrzenia się działaniom doraźnym podejmowanym przez państwa członkowskie i instytucje unijne, które wskazały określony podział zadań i ostatecznie dość skuteczne uzupełnianie się poziomów narodowego i ponadnarodowego, należy zbadać kroki długofalowe, podjęte przez unijnych przywódców w nowej sytuacji. Chodzi nie tylko o działania na rzecz pobudzenia gospodarek cierpiących z powodu lockdownów i innych ograniczeń, lecz także decyzje co do priorytetów politycznych i ich możliwej realizacji w warunkach konieczności skupienia sił i środków na podstawowym zagrożeniu. W tym kontekście drogę wskazało wspólne oświadczenie przywódców Francji i Niemiec z 28 czerwca 2020 r. po spotkaniu w Mesebergu⁸. Podczas konferencji prasowej zaproponowano – wobec wcześniejszych głosów, że należy np. ograniczyć „zielenienie” gospodarki – połączenie walki z pandemią i odbudowy gospodarczej z Nowym Zielonym Ładem i agendą cyfrową. Prezydent i kanclerz optowali za tym, aby wykorzystać szczególne warunki jako swoistą szansę na postęp w dwóch ważnych sferach. O ile wobec przejścia w bardzo wielu miejscach na pracę zdalną podkreślenie związku z cyfryzacją i nowymi technologiami wydaje się dość oczywiste, o tyle kwestie polityki klimatycznej i energetycznej mogły paść ofiarą sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego. Ustalono jednak, że odbudowa i stymulowanie gospodarki będą połączone z jej przestawianiem na „zielone” tory⁹. Warto podkreślić, że jest to klasyczne wykorzystanie kryzysu jako impulsu „ucieczki do przodu”. Nie udało się to w wypadku kryzysu długu i wspólnej waluty z 2009 r. ani kryzysu migracyjnego, ale tym razem Unia stanęła na wysokości zadania, przynajmniej w zakresie przyjęcia odpowiedniej strategii. Propozycje francusko-niemieckie można podsumować następująco: po pierwsze, UE powinna przyjąć strategię zdrowotną i budować suwerenność strategiczną w zakresie zdrowia. Pod tymi określeniami kryją się działania na rzecz zmniejszenia zależności od importu środków niezbędnych dla ochrony zdrowia, zwiększenie potencjału badawczego oraz zbudowanie rezerw strategicznych. W krótkim okresie należy wzmocnić wysiłki na rzecz uzyskania europejskiej szczepionki, która byłaby dostępna dla całego świata.

Po drugie, przyspieszenie prac nad wprowadzeniem w życie Nowego Zielonego Ładu oraz wyzwaniem cyfryzacji. Uznano, że to dobry czas na intensywne promowanie modernizacji przemysłu i modeli prowadzenia biznesu. „Zielenienie” gospodarki ma

⁷ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-COVID-19-vaccines-europeans_pl.

⁸ <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/merkel-and-macron-show-unity-ahead-of-all-important-eu-summit/>.

⁹ <https://www.rfi.fr/en/europe/20200629-macron-and-merkel-meet-ahead-of-decisive-german-presidency-of-eu>.

stać się unijną strategią wzrostu. Z kolei cyfryzacja może przyspieszyć dzięki szczególnej sytuacji pandemicznej. Nie powinno się przy tym zapominać o cyfrowej niezależności¹⁰.

Po trzecie, należy wzmocnić europejską gospodarkę, a zwłaszcza przemysł, uczynić ją bardziej odporną na wstrząsy. Trzeba odnowić dynamikę jednolitego rynku, który uznano za niezbędny dla zapewnienia trwałego wzrostu. Równie ważne jest posiadanie odpowiedniej bazy przemysłowej, co wpisuje się w prowadzoną od kilku lat przez Komisję promocję unijnej polityki przemysłowej.

Konsekwencją pandemii była zgoda Niemiec na uwspólnotowanie europejskiego długu (niewielkiej części, ale kluczowe jest wycofanie sprzeciwu) oraz umocnienie przekonania o niezbędności rozwoju unijnej polityki przemysłowej. Szczególny rok 2020 pokazał, jak o wiele bardziej złożona i wymagająca jest kwestia suwerenności we współczesnym świecie. Redukowanie jej do podejmowania samodzielnych decyzji w sferze ustroju sądownictwa czy kontroli nad mediami prowadzi do faktycznej uraty możliwości mierzenia się z globalnymi tendencjami i zagrożeniami. Potencjał naukowy umożliwiający niezależność np. w kwestii szczepionek oraz możliwość efektywnego przeciwdziałania akcjom dezinformacyjnym, mającym zachwiać morale i spójnością społeczną, zdobyły należną im rangę w świadomości, czym jest strategiczna suwerenność¹¹.

Ten ostatni punkt jest wart szczególnej uwagi. Walka z dezinformacją znajduje się wysoko na liście priorytetów Komisji. Przeciwdziałanie rozpowszechnianiu pseudonaukowych teorii, które mogą wpłynąć na stosunek społeczeństwa do akcji szczepień czy w ogóle oskarżeń rządu i wielkiego biznesu o wymyślenie i organizowanie pandemii, jest ważne w każdym społeczeństwie demokratycznym, kultywującym wolność słowa i myśli. Dotychczas na stronie internetowej www.EUvsDisinfo.eu¹² ujawniono, opublikowano i zaktualizowano ponad 700 narracji dezinformacyjnych na temat koronawirusa. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych ściśle współpracują z innymi instytucjami UE i państwami członkowskimi, w tym za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania założonego w marcu 2019 r., a także z partnerami międzynarodowymi oraz firmami mediów społecznościowych. W przyjętym w grudniu 2020 r. projekcie aktu o usługach cyfrowych¹³ wprowadzono rozwiązania mające na celu urealnienie ciężących na wielkich platformach internetowych obowiązków przeciwdziałania umieszczaniu na nich fałszywych treści oraz manipulowaniu i dezinformowaniu.

¹⁰ Autor ma pewne opory przed używaniem pojęcia *digital sovereignty*, które może oznaczać zarówno suwerenność w sferze cyfrowej, jak i suwerenność cyfrową, które to pojęcia nie są ani jednoznaczne, ani tożsame.

¹¹ *The Geopolitical Implications of the COVID-19 Pandemic*, Study for European Parliament, PE 603.511, wrzesień 2020; I. Krastev, M. Leonard, „Europe’s pandemic politics: How the virus has changed the public’s worldview”, *ECFR Policy Brief*, 20 czerwca 2020 r., https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/.

¹² <https://euvdisinfo.eu>.

¹³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_pl.

Należy podkreślić, że wprowadzane przez państwo ograniczenia dla swobód jednolitego rynku były zgodne z traktatem, choć nie zawsze dochowywano trybu ich zgłaszania. Kompetencje UE w zakresie ochrony zdrowia publicznego są tylko uzupełniające i dopiero pandemia pokazała, jak potrzebna jest intensyfikacja działań na poziomie ponadnarodowym. Zagrożenia epidemiczne są bowiem transgraniczne ze swej natury. Uświadomiono sobie już to jakiś czas temu w odniesieniu do ekologii, rok 2020 może być początkiem działań w zakresie ochrony zdrowia – 11 listopada 2020 r. Komisja przedstawiła projekt nazwany „drogą do utworzenia europejskiej unii zdrowotnej”¹⁴. Przewiduje on m.in. rozszerzenie kompetencji agencji UE: Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób będzie monitorowało sytuację epidemiczną na podstawie wspólnych danych; istotnie szerszy zakres kompetencji Europejskiej Agencji Leków obejmie bezpieczeństwo leków i wyrobów medycznych, monitorowanie ryzyka niedoborów i badania kliniczne leków. Ma także powstać nowy urząd ds. reagowania kryzysowego w sytuacjach zagrożenia zdrowia (HERA). Wspomniane wyżej akty poddane zostaną procedurze prawodawczej w Radzie i Parlamencie.

Pojawił się już pierwszy raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego odnośnie do reakcji UE na zagrożenia pandemii. Kontrola ETO wykazała, że np. Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), odpowiedzialne za gromadzenie danych zdrowotnych z krajów UE i ocenę ryzyka rozwoju pandemii, miało problem m.in. z terminowym pozyskiwaniem danych epidemicznych od państw UE, dostarczane informacje zaś często były niekompletne. Poszczególne państwa członkowskie stosowały zróżnicowane strategie nadzoru i testowania, np. niektóre testowały jedynie osoby wykazujące objawy zakażenia koronawirusem, a inne wszystkich potencjalnie chorych, co utrudniało dokonywanie porównań i ocen. ECDC ostrzegło, że Unia musi zwiększyć wysiłki, żeby skuteczniej pozyskiwać dane. Okazało się, że państwa członkowskie niekoniecznie sprawnie i dokładnie wywiązują się ze swoich obowiązków. ETO podkreśla, że UE wprowadziła program wydawania pozwoleń na wywóz sprzętu, rozpoczęła tworzenie unijnych zapasów środków medycznych i ochronnych, stworzyła internetową platformę ułatwiającą zakup urządzeń medycznych i podpisała również umowy ramowe umożliwiające dokonywanie wspólnych zamówień sprzętu medycznego. Wskazuje jednak na niewielkie zainteresowanie państw członkowskich UE wspólnymi zakupami i zauważa, że większość z nich zakupiła środki medyczne w ramach krajowych procedur zamówień publicznych, a nie za pośrednictwem Unii¹⁵. Tym samym widać wyraźnie, że zasadnicze pytanie dotyczy gotowości państw członkowskich do polegania na strukturach ponadnarodowych. Doświadczenie ze szczytami pokazuje, że UE potrafi działać, nawet jeśli nie wszyscy członkowie są gotowi na niej polegać. Jednak trudno wskazać wyraźniejszy dowód na to, jak potrzebna jest

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2041.

¹⁵ „Początkowy wkład UE w działania podejmowane w zakresie zdrowia publicznego w obliczu pandemii COVID-19”, *Przegląd* 2021, nr 1.

organizacja integracyjna. Być może rok 2021 i wyzwanie dalszej walki o normalność pokażą rozsądną gotowość państw członkowskich – procedowanie opisanych wyżej propozycji będzie pierwszym sprawdzianem.

Pieniądze

Posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone ustaleniu wieloletnich ram finansowych zawsze są trudne, przyciągają uwagę mediów i zwykle mają „temat przewodni”. Warto przypomnieć, że siedem lat temu było nim stanowisko Wielkiej Brytanii, której premier dążył do zmniejszenia budżetu UE, aby przedstawić to jako swój sukces i przesłankę do pozostania Zjednoczonego Królestwa w UE. Ważną rolę odegrała wówczas Angela Merkel, która nie dopuściła do sytuacji „wszyscy przeciw UK”, choć jej wysiłki w kontekście wyniku referendum nie na wiele się zdały. Podobnie najnowszy cykl negocjacyjny, obejmujący pierwszą połowę 2020 r., z kulminacją na czterodniowym ostatecznie posiedzeniu Rady Europejskiej w lipcu, wzbudził wiele emocji, a sprawą szczególnie szeroko dyskutowaną było powiązanie wykorzystania środków finansowych z praworządnością w państwach członkowskich. Dyskusja na temat istoty tego powiązania, jego stopnia i mocy, która toczyła się w Polsce, znacząco przekroczyła „zwykłe” odmienne interpretacje podjętych decyzji, standardowo różniące rządzących i opozycję. Zaciemniła ona obraz, jaki wyłonił się z maratonu negocjacyjnego w wykonaniu szefów państw i rządów państw członkowskich.

Specjalne posiedzenie Rady w dniach 18–21 lipca było poświęcone jednolitym ramom finansowym na lata 2021–2027 oraz instrumentowi pobudzania gospodarek państw członkowskich dotkniętych kryzysem wywołanym przez COVID-19. Pandemia zmusiła rządy wielu państw do wstrzymywania/ograniczania aktywności gospodarczej, zwłaszcza usług, które są kluczowym sektorem w państwach rozwiniętych. Dyskusje o finansach zawsze budzą kontrowersje, dlatego też nie pierwszy raz nie udało się dojść do porozumienia w planowanym czasie, do niedzieli wieczorem. Zdeterminowany doprowadzić do niego przewodniczący RE Charles Michel postanowił przedłużyć obrady – taktyka ta przyniosła sukces i przywódcom po niemal 40 godzinach obrad udało się osiągnąć kompromis i przyjąć konkluzje¹⁶.

Doniesienia prasowe i wypowiedzi polityków wskazują, że główna oś sporu dotyczyła wielkości i struktury instrumentu *Next Generation EU* – tzw. klub oszczędnych skupiony wokół Niderlandów starł się z Komisją i państwami południowymi, najmocniej dotkniętymi epidemią. Wypracowany kompromis wykazał siłę państw płatników netto, niezależnie od ich wielkości. Francja i Niemcy nie sprzeciwiły się żądaniom

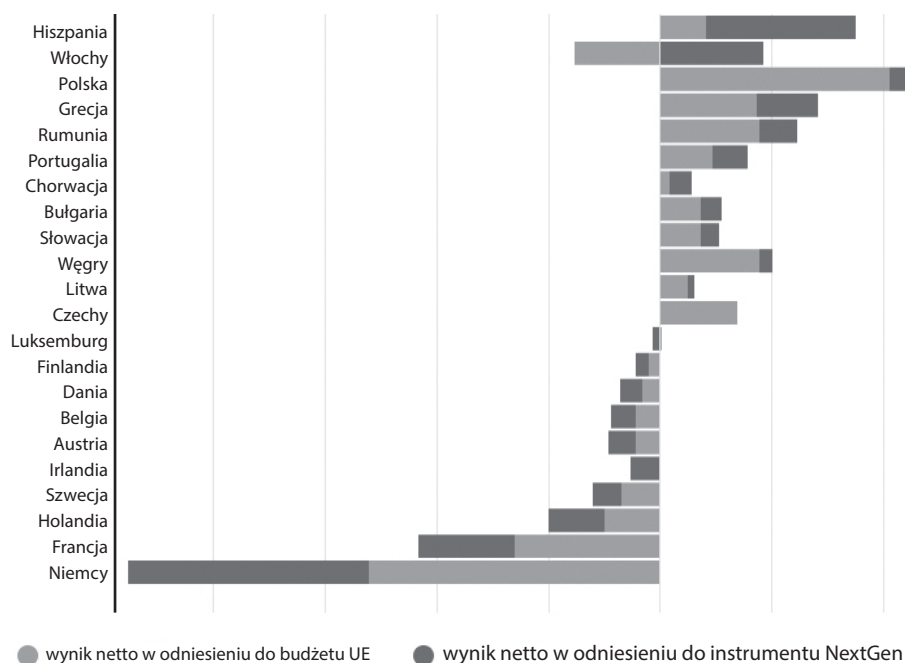
¹⁶ Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) – Konkluzje, CO EUR 8 CONCL 4, <https://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/public-register/public-register-search/results/?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&SubjectMatters=CONCL&DocumentLanguage=PL>.

Niderlandów, zatem wskazały, że priorytetem jest dla nich osiągnięcie porozumienia i ogłoszenie sukcesu, a nie konkretna wielkość funduszu. Ostatecznie zmniejszony został procent środków przeznaczonych na pomoc bezzwrotną, z 500 do 390 mld euro. Mimo to suma i tak jest imponująca, przekracza uaktualnioną wysokość planu Marshalla i oznacza przede wszystkim fundamentalną zmianę polityki niemieckiej. Emisja wspólnych papierów dłużnych to właśnie to, na co w 2009 r. Niemcy nie chciały się za wszelką cenę zgodzić i co zaowocowało m.in. spaleniem kukły kanclerz Merkel w mundurze SS w pograżonej w kryzysie Grecji.

Rada Europejska pochyliła się nad sprawą powiązania praworządności z funduszami UE jako kwestią horyzontalną, tj. dotyczącą całości interesów finansowych. Wystosowała także prośbę do Komisji Europejskiej, aby ta przygotowała szczegółowe reguły warunkowości i przedłożyła propozycję Radzie UE jako organowi prawodawczemu do decyzji. Jednocześnie wskazano, że w tej sprawie Rada głosować będzie większością kwalifikowaną. Wynikało to i tak z traktatu (jeśli nie wskazuje on inaczej, jest to standardowy „domyślny” sposób głosowania Rady), jednak powtórzenie w tym miejscu wskazuje na chęć rozwiania ewentualnych wątpliwości. Warunkowość odnosić się ma zarówno do środków w ramach zwykłych wieloletnich ram finansowych, jak i nadzwyczajnego instrumentu *Next Generation EU*. Umieszczenie jej w części „Zagadnienia horyzontalne” na samym końcu wskazuje, że nie istnieją wydatki, które nie mogłyby podlegać regule poszanowania praworządności¹⁷. Ostatecznie uszczegółowiono reguły na posiedzeniu 10 i 11 grudnia 2020 r. W efekcie praktyczne działanie rozporządzenia, którego projekt został przedstawiony przez Komisję, odsunięto w czasie do wydania przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia potwierdzającego jego zgodność z traktatami. Warto podkreślić, że za dwa lata, w 2023 r., przewidziany jest przegląd zobowiązań z zakresu instrumentu odbudowy, co daje możliwość praktycznego zastosowania mechanizmu ochrony praworządności.

¹⁷ Uwaga bardziej ogólnej natury – politycy polscy zdają się wierzyć w niemal magiczną moc stwierdzeń o podjęciu ponownie dyskusji przez gremia międzyrządowe jako uniwersalną receptę na blokowanie niekorzystnych ustaleń. Ich zdaniem taki zapis w dokumencie politycznym oznacza przyznanie państwom prawa weta, coś w rodzaju weta luksemburskiego bis. Jest to oczywistą nieprawdą, a właściwie niebezpieczną ułudą. Takie przekonanie widoczne było podczas negocjacji traktatu lizbońskiego w sprawie tzw. kompromisu z Joaniny, zawartego ostatecznie w Deklaracji nr 7 dołączonej do wspomnianego traktatu. Interpretowanie go jako bezterminowego weta państw członkowskich (w grupie minimum trzech) było nadużyciem. Poszukiwanie kompromisu i dodatkowy czas na negocjacje „bez uszczerbku dla wiążących terminów” nie blokuje możliwości głosowania. Zapewnić niezbędny czas ma państwo sprawujące prezydencję przy wsparciu Komisji. Wydaje się, że Lech Kaczyński autentycznie wierzył, iż uzyskał w praktyce ustalenie wymogu jednomyślności. Tak jednak nigdy nie było. Tłumaczy to także twierdzenia Jarosława Kaczyńskiego o konieczności jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej. Być może autentycznie wierzy on, że Polska (i Węgry, i każde inne państwo członkowskie) takie weto uzyskala. Tym samym okazuje się, że jego pojmowanie reguł negocjacji międzyrządowych odpowiada najbliższej okresowi międzywojennemu. Oznacza to, że tak ważny polski polityk nie rozumie, jak głęboko proces integracyjny transformuje reguły gry. Dla Polski jest to sytuacja dyplomatycznie kłopotliwa, a może i niebezpieczna.

Unijne wydatki w perspektywie siedmioletniej zaplanowano na poziomie ponad 1,8 bln euro, biorąc pod uwagę zarówno budżet, jak i dodatkowy plan pobudzenia gospodarek, finansowany z emisji papierów dłużnych. Rada Europejska 17 grudnia 2020 r. zaaprobowала wiele propozycji strategicznych wskazujących na promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym i cyfryzacji jako zasadniczych priorytetów inwestycji oraz kierunków aktywności legislacyjnej Komisji¹⁸. Tym samym ambitny plan Komisji pod przywództwem Ursuli von der Leyen, zakładający powiązanie wsparcia gospodarczego po pandemii z celami Nowego Zielonego Ładu oraz cyfryzacją, uzyskał mocną podstawę. Można zatem stwierdzić, że w zakresie intencji i strategicznych planów *annus horribilis* 2020 nie zahamował dążeń UE do realizacji ograniczeń emisji i innych celów z zakresu polityki energetyczno-klimatycznej. Komisję obarczono odpowiedzialnością za wdrażanie poszczególnych elementów, co wymagać będzie istotnych prac prawodawczych. Rozkład pozycji budżetowych przedstawia wykres 1.

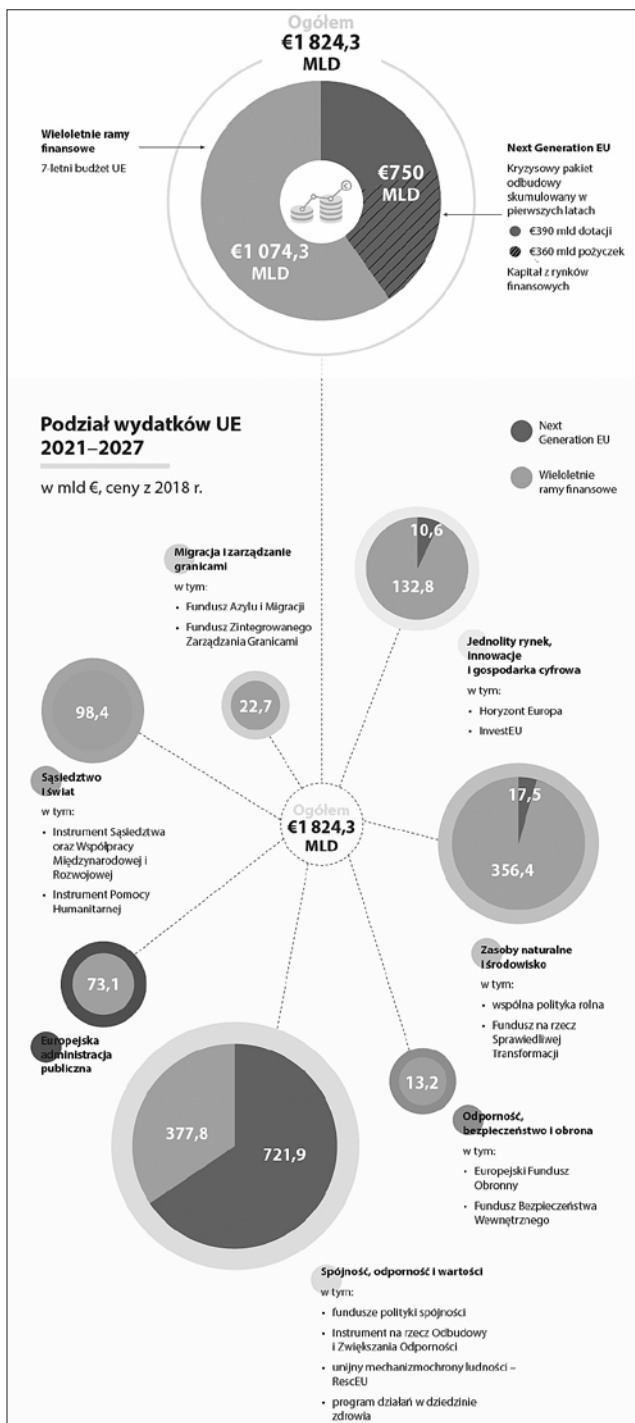


Wykres 1

Wynik netto państw członkowskich UE w odniesieniu do budżetu na lata 2021–2027 oraz instrumentu Next Generation Europe

Źródło: https://infogram.com/1pv265e7qk9vpnsxrr2lln15xjsrj2lzx2z?fbclid=IwAR1850ZCvkigeNrcqcXF15_nXLJe0UYTZPs2cSdjAuDARFWAxVjIGZSWHYc [dostęp: 30.04.2021].

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/17/council-approves-conclusions-on-making-the-recovery-circular-and-green/>.



Wykres 2

Budżet UE 2021–2027 i Plan Odbudowy

Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/> [dostęp 7.05.2021]

© Unia Europejska 2020.

Kluczowym składnikiem obejmującego 750 mld euro planu odbudowy jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który ma pomóc państwom członkowskim przeciwdziałać społeczno-ekonomicznym skutkom pandemii i zagwarantuje, że państwa te rozpoczną ekologiczną i cyfrową transformację swoich gospodarek, tak by zwiększyć ich zrównoważony charakter (ekologia i ograniczenie emisji) i odporność. Aby uzyskać wsparcie z instrumentu, państwa członkowskie muszą przygotować krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności oraz zamieścić w nich programy reform i inwestycji od 2021 do 2026 r. Środki będą rozdysponowane do końca 2023 r., a spłata zobowiązań ma nastąpić do 2058 r. Co najmniej 37% środków, które mają być przydzielone według danego planu, powinno zostać przeznaczone na wspieranie transformacji ekologicznej, a co najmniej 20% – transformacji cyfrowej. Wsparcie będzie ściśle powiązane z zaleceniami europejskiego semestru, w których wskazuje się główne wyzwania stojące przed każdym państwem członkowskim w zakresie zwiększania konkurencyjności oraz spójności społeczno-gospodarczej¹⁹.

Warto także podkreślić, że rozwija się dyskusja o nowych źródłach zasobów własnych UE. Uzgodniono harmonogram wprowadzania opłaty od odpadów plastikowych niepoddanych recyklingowi (od 2021 r.), granicznej opłaty węglowej (2023) oraz opłaty cyfrowej. Bez konkretnych dat pozostaje wprowadzenie nowego etapu handlu emisjami oraz ewentualny podatek od transakcji finansowych. Wydaje się, że te dwa bardziej kontrowersyjne rozwiązania będą mogły być zaaprobowane przed końcem 2023 r.²⁰ Warto także wskazać na antycypowany wynik netto planu finansowego na lata 2021–2027. Przedstawia go wykres 1. Widać wyraźnie, jak istotna była zmiana stanowiska Niemiec, które zgodziły się na uwspólnotowienie zaciąganego długu i realnie pokryją znaczną część zobowiązań.

Populizm

„Jestem przekonana, że Europa jest nie tylko dziedzictwem przeszłości, lecz także nadzieją i wizją przyszłości. Europa nie jest czymś, co otrzymaliśmy jak prezent, czymś, co nakazuje nam określone przeznaczenie, ale czymś żywym, co możemy kształtować i zmieniać. Nie bez Europy, lecz tylko z Europą możemy chronić nasze przekonania i wartości. Europa pozostanie Europą, tylko gdy na tej podstawie zapewni innowacyjne rozwiązania wyzwań zmian klimatycznych, cyfryzacji i odpowiedzialności wobec świata. Musi to być wspierane i uzupełniane przez drugą zasadę, która określa Europę: spójność. Wszyscy jesteśmy zagrożeni. Europejska solidarność nie jest jedynie ludzkim

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/12/18/recovery-and-resilience-facility-council-presidency-and-parliament-reach-provisional-agreement/>. Czekamy na ostateczną aprobatę przez PE właściwych rozporządzeń.

²⁰ Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Bruksela, 24 września 2020 r.

odruchem, ale również trwałą inwestycją²¹. Powyższe słowa Angeli Merkel wskazujące na wiarę w projekt europejski były nie tylko komunikatem oznaczającym fundamentalną zmianę polityki niemieckiej – wspólne zadłużenie w imię spójności – lecz także pośrednim wyzwaniem dla populizmu, który przecież twierdził, że chroni wartości i styl życia przed zagrożeniem ze strony walca – „Brukseli”. Potrzeba skutecznego radzenia sobie z wyzwaniami pandemii okazała się czynnikiem rozpraszającym miraż retoryki, w których celowali liderzy populistyczni.

Intuicyjnie wyrażano przekonanie, że pandemia będzie sprawdzianem, który pokaże słabość populistów, rozwieje miraż retoryki i obnaży niekompetencję. Jak ujął to brytyjski pisarz i komentator, „istotą współczesnego brytyjskiego i amerykańskiego populizmu są politycy o wielkiej osobowości obiecujący szybkie i proste rozwiązania złożonych problemów. To podejście ma pewną nośność w dobrych czasach, ale gdy rozwija się prawdziwe zagrożenie, populiści i ich polityka lechtania próżności tłumu szybko ujawniają swoje nieprzygotowanie do radzenia sobie z wyzwaniem²². Rozwijał przy tym myśl, że pozowanie Borisa Johnsona na „nowego Churchilla” przerwało prawdziwe zagrożenie. Inni komentatorzy ostrzegali, że nie ma dowodów, iż populizm może być kolejną ofiarą pandemii²³. Oczywiście establishment stał się nagle potrzebny, gdyż wiedza i doświadczenie w rządzeniu to instrumenty pożądane. Jak pisał *The Wall Street Journal*, „to jasny przykład dla powrotu do polityki establishmentu i globalnego decydowania w konfrontacji z problemem takim jak koronawirus. Zarówno medyczny, jak i gospodarczy wymiar pandemii wymaga przywództwa ekspertów i współpracy międzynarodowej. Rządy narodowe nie poradzą sobie pojedynczo ani z rozprzestrzenianiem się choroby, ani z jego gospodarczymi konsekwencjami”. Zatem pandemia pokazała konieczność istnienia instytucji liberalnego ładui międzynarodowego, tak łatwo postrzeganych przez populistów jako punkty węzłowe transnarodowej niedemokratycznej sieci realizowania interesów elit.

Populizm jest ostatnimi czasy dość modnym tematem badań. Oprócz komentarzy wyrażających oczekiwania podjęto także naukowo temat relacji między pandemią a tym zjawiskiem – najpełniejszy obraz przedstawia studium autorstwa Brett Meyera²⁴. Wskazuje ono na kilka sposobów reakcji liderów populistycznych i dostrzega, że o ile ich mniejszość zlekceważyła pandemię, o tyle znaczna liczba wykorzystała ją jako nieliberalną reakcję na umocnienie swojej władzy i/lub ograniczenia praw opozycji. Wyniki badań przedstawia tabela 2.

²¹ Oryginalny tekst przemówienia Angeli Merkel: <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundestkanzlerin-merkel-1762594>.

²² <https://www.politico.eu/article/coronavirus-next-victim-populism-uk-boris-johnson-us-donald-trump/>.

²³ V. Buffachi, „Is coronavirus bad for populism?”, *Global-e-series*, 27 kwietnia 2020 r., t. 13(25), <https://www.21global.ucsb.edu/global-e/april-2020/coronavirus-bad-populism>.

²⁴ B. Meyer, *Pandemic Populism: An Analysis of Populist Leaders' Responses to COVID-19*, Tony Blair Institute for Global Change, sierpień 2020, <https://institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-COVID-19>.

Tabela 2

Liderzy populistyczni i ich odpowiedź na pandemię COVID-19

Państwo	Lider	Typ populizmu	Rodzaj odpowiedzi
Białoruś	Alaksandar Łukaszenka	antyestablishmentowy	lekceważenie
Brazylia	Jair Bolsonaro	kulturowy	lekceważenie
Meksyk	Andrés Manuel López Obrador	socjoekonomiczny	lekceważenie
Nikaragua	Daniel Ortega	socjoekonomiczny	lekceważenie
Stany Zjednoczone	Donald Trump	kulturowy	lekceważenie
Bułgaria	Bojko Borisow	antyestablishmentowy	poważna – reakcja liberalna
Czechy	Andrej Babiš	antyestablishmentowy	poważna – reakcja liberalna
Włochy	Giuseppe Conte	antyestablishmentowy	poważna – reakcja liberalna
Wenezuela	Nicolas Maduro	socjoekonomiczny	poważna – reakcja liberalna
Izrael	Benjamin Netanjahu	kulturowy	poważna – reakcja pośrednia
Serbia	Aleksandar Vučić	kulturowy	poważna – reakcja pośrednia
Sri Lanka	Gotabaya Rajapaksa	kulturowy	poważna – reakcja pośrednia
Węgry	Viktor Orbán	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Indie	Narendra Modi	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Filipiny	Rodrigo Duterte	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Polska	Mateusz Morawiecki*	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna
Turcja	Recep Tayyip Erdoğan	kulturowy	poważna – reakcja antyliberalna

Źródło: B. Meyer, *Pandemic Populism: An Analysis of Populist Leaders' Responses to Covid-19*, Tony Blair Institute for Global Change, August 2020, <https://institute.global/policy/pandemic-populism-analysis-populist-leaders-responses-covid-19>.

*W tym miejscu powinno się znaleźć nazwisko Jarosława Kaczyńskiego, jednak autorzy raportu biorą pod uwagę formalne uwarunkowania konstytucyjne.

Pogrubionym drukiem państwa europejskie.

Należy podkreślić, że chociaż zarówno odpowiedź populistów, jak i skuteczność wprowadzanych ograniczeń były zróżnicowane, to nie ulega wątpliwości, iż pandemia pokazała ograniczenia skuteczności ulubionej przez nich formy sprawowania władzy – identyfikacji wrogów i proponowania prostych recept. Możliwe, że „COVID-19 ujawnił miękkie podbrzusze polityki populistycznej, a ściślej trzy jej cechy działające na

niekorzyść. Przede wszystkim jeśli nauczyliśmy się czegoś przez ostatnie miesiące, to tego, że przez kryzys przeprowadzi nas jedność, a nie podziały. Te bazujące na rasie, nacjonalizmie lub religii stały się nieważne”. W czasach kryzysu obywatele domagają się kompetentnych liderów, a nie „bombastycznych błaznów”, którzy „zabawni w zwyczajnych czasach, w trudnych stają się toksyczni”.

W Europie populiści szli ramię w ramię z nacjonalizmem – tego typu sentymenty za swój cel obierały Unię Europejską. W czasach kryzysu i później takie stanowisko może być nie do obrony – skoro kluczowe działanie na rzecz odbudowy jest wspólnotowe, kierowane przez Komisję i EBC. Narodowe gospodarki nie są w stanie poradzić sobie z kryzysem, dotyczy to zwłaszcza państw biedniejszych, a nadzieja szybkiej odbudowy spoczywa w rękach oskarżanej o najgorsze praktyki „Brukseli”. Jak konkluduje obserwator, „Silniejsza Unia stanie się najważniejszą potrzebą obywateli [...]”²⁵.

Kluczowy wydaje się czynnik wskazany przez ekspertów Instytutu Badań nad Pokojem we Frankfurcie – tak lekceważone przez liderów instytucje są ważne: „Zaufanie opinii publicznej wobec kompetencji biurokracji i wiedzy naukowej, a także do rządu i instytucji publicznych, uprawdopodobnia efektywne zarządzanie kryzysem. Populizm przeciwnie – koncentruje się wokół bezpośredniego związku lidera z »ludem«, omijając przy podejmowaniu decyzji politycznych zarówno wiedzę naukową, jak i debatę”²⁶. Jeśli obywatele wierzą w siłę sprawczą i moc wybranego lidera, który zdobył ich umysły i serca, to oczekują jej okazania także w warunkach zagrożenia. Tymczasem władcy okazali się nadzy, i to niezależnie od tego, czy należeli do grupy lekceważącej pandemię, czy korzystającej z jej warunków do ograniczenia swobód obywatelskich. Dla autora osobiście zasmucający był fakt, że po raz kolejny przywódca RP, choć w wypadku cytowanego raportu nieprawidłowo zidentyfikowany, wymieniony został w jednym rządzie z prezydentami Turcji i Filipin. Pokazuje to stopień degradacji ustroju Rzeczypospolitej, która zgodnie z konstytucją ma być demokratycznym państwem prawnym.

Pożegnania

Relacje z Wielką Brytanią w mijającym roku można określić jako przeplatanie się irytacji postawą rządu Borisa Johnsona oraz zapewnień, że mimo rozwiązania kluczowego powiązania instytucjonalnego UE i jej państwa członkowskie oraz Wielka Brytania pozostają przyjaciółmi. Zdefiniowanie podstaw prawno-organizacyjnych tej przyjaźni nie było sprawą łatwą. Można być częścią liberalnego Zachodu, nie będąc członkiem UE (warto wskazać przykłady Norwegii i Kanady), jednak

²⁵ <https://www.21global.ucsb.edu/global-e/april-2020/coronavirus-bad-populism>.

²⁶ *The Populist Pandemic Playbook: COVID-19 and the Limits of Right-Wing Populist Government*, Peace Research Institute, Frankfurt, PRIF Blog, 3 listopada 2020 r., <https://blog.prif.org/2020/11/03/the-populist-pandemic-playbook-COVID-19-and-the-limits-of-right-wing-populist-government/>.

populistyczno-egocentryczny styl uprawiania polityki przez premiera Johnsona wraz z rozgrywaniem przez niego szczególnych relacji z USA utrudniał nawet trwale żywienie przekonania o takiej podstawowej jedności. Niechęć Zjednoczonego Królestwa do gwarantowania zachowania na wyspach europejskich – wysokich – standardów ochrony środowiska i konsumentów kwestionowały nawet przywiązanie tego kraju do tego, co przewodnicząca Komisji Europejskiej nazwała „europejskim stylem życia”.

Anglosaskość mogła być także postrzegana jako czynnik wzmacniający niepewność – elity europejskie uważające trumpizm i postępujące podziały w USA za zagrożenie nie mogły się cieszyć z obecności podobnych tendencji na Starym Kontynencie. Europejska odmiana alternatywnej prawicy *alt-right* była dla nich koszmarem, który oznaczał groźbę zburzenia dorobku trzech pokoleń. Negocjacje z Wielką Brytanią okazały się zetknięciem z aktorem, który realizował założenia, że upór i przedstawienie to najlepsze jego instrumenty, tymczasem UE kultywowała oparcie się na danych, mocny związek z faktami, przywiązanie do *status quo* i nastawienie na *problem solving*.

Umowa regulująca relacje UE–UK po zakończeniu okresu przejściowego była negocjowana w obliczu dwóch istotnych okoliczności. Pierwszą był narzucony sobie przez rząd Johnsona warunek niedopuszczalności przedłużenia okresu przejściowego, zatem nieodwołalność *dies irae* 31 grudnia 2020 r. Drugim – rozwijająca się pandemia COVID-19, która utrudniła kontakty bezpośrednie i skupiła uwagę rządów na kwestiach wewnętrznych, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Dodatkowym elementem był istotny brak zaufania między stronami, wynikający częściowo ze wspomnianej wyżej obcości ideowej, a częściowo być może także ze stereotypu „perfidnego Albionu”, ale przede wszystkim będący konsekwencją świadomych działań rządu brytyjskiego.

Najistotniejszym z nich była deklaracja możliwości jednostronnego złamania przez Wielką Brytanię „umowy rozwodowej”, zgłoszona pod postacią projektu ustawy skierowanej przez gabinet pod obrady parlamentu na początku września 2020 r. Tak otwarte dopuszczenie pogwałcenia fundamentalnej zasady *pacta sunt servanda* – słowami ministra w Parlamencie – budziło w Europie zdumienie i utwierdzało w przekonaniu, że Unia ma do czynienia z „małym Trumpem”. Projekt ów uzyskał aprobatę Izby gmin 14 września – przy okazji dyskusji nad nim Johnson nazwał procedowaną ustawę „polisą ubezpieczeniową” na wypadek „skandalicznych” interpretacji protokołu dotyczącego Irlandii Północnej przez UE. Jednocześnie dodał, że ma nadzieję, iż ta „będzie zachowywać się rozsądnie”. Wywołało to dyskusję na temat jasności podpisanego wcześniej porozumienia. „Jak rząd ma zamiar upewnić przyszłych partnerów zagranicznych, że Zjednoczone Królestwo jest godne zaufania i uszanuje zobowiązania prawne podpisywanego porozumienia?” – to pytanie zadała była premier Theresa May. Przedstawiciel Partii Pracy był bardzo wymowny: „What the Prime Minister is coming to this House to tell us today is that his flagship achievement, the deal that he told us was a triumph, the deal that he said as I said was ‘oven-ready’, the deal on which he fought and won the general election is now ‘contradictory’ and ‘ambiguous’. What incompetence, what failure

of governance [...]”²⁷. Reakcja UE była szybka i stanowcza – w specjalnie wydanym oświadczeniu Komisja Europejska napisała: „Unia Europejska oczekuje, że litera i duch porozumienia będą w pełni respektowane. Naruszenie jego zobowiązań oznaczać będzie złamanie prawa międzynarodowego, podważy zaufanie i postawi pod znakiem zapytania negocjacje o przyszłych relacjach”²⁸. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu proponowane zapisy były blefem „w stylu Trumpa”, w jakim zaś odzwierciedleniem realnej intencji rządu Zjednoczonego Królestwa. Zastosowana przy okazji antyunijna retoryka również nie ułatwiała rozmów i osiągnięcia porozumienia. Jeden z brytyjskich komentatorów użył niezwykle plastycznego porównania: „działania gabinetu Johnsona przypominają ośmiornicę wyrzucającą w stronę potencjalnego wroga chmurę atramentu [...] Tworzą mgłę z retoryki, która ma osłonić odwrót, zupełnie jak czyni to ośmiornica”. Podkreślił on możliwość, że „Wielka Brytania ostatecznie odda pole we wszystkich kluczowych sprawach rozmów rozwodowych – przychodzą tu na myśl rybołówstwo i pomoc publiczna – i potrzebuje po prostu solidnej akcji odwracania uwagi”²⁹. Niezależnie od prawdziwych intencji działania Johnsona podkopały wiarygodność Wielkiej Brytanii i umocniły liderów europejskiego mainstreamu w przekonaniu, że ten styl uprawiania polityki zniszczy całkowicie podstawy ładu międzynarodowego. Dopiero 8 grudnia 2020 r. Michael Grove oświadczył, że odpowiednie zapisy będą usunięte przed publikacją aktów prawnych: *Internal Market Bill* już procedowanego w Westminsterze oraz planowanej nowej ustawy podatkowej³⁰.

Bardzo długo wydawało się, że do porozumienia nie dojdzie. Udało się to 25 grudnia 2020 r. i obie strony ogłosiły sukces. Pat rozwiązano w ostatniej chwili, na co złożyły się dwa czynniki. Pierwszym z nich była gotowość Ursuli von der Leyen i Angeli Merkel do symbolicznych ustępstw w imię zachowania twarzy przez buńczuczego przed własną publicznością premiera Johnsona; drugim – akceptacja większości postulatów UE, w tym tych dotyczących kontroli przepływu towarów przez Morze Irlandzkie. Nie bez wpływu zapewne – choć trudno to bezspornie wykazać na obecnym etapie – była szczególnie trudna sytuacja Wielkiej Brytanii w konsekwencji pandemii COVID-19. W warunkach liczby ofiar zbliżającej się do tysiąca dziennie podtrzymywanie obrazu mocarstwa niegodzącego się na dyktat Brukseli było utrudnione.

Pandemia i skupienie państw członkowskich na walce o „powrót do normalności” odsunęły na dalszy plan „konsumpcję” konsekwencji definitywnego opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo jednolitego rynku oraz całościowo głównego nurtu integracji

²⁷ <https://www.euronews.com/2020/09/14/uk-mps-set-to-debate-internal-market-bill-to-override-brexit-divorce-terms>.

²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1607.

²⁹ <https://www.stuff.co.nz/world/europe/300103558/boris-johnson-threatens-to-override-brexit-deal-which-eu-says-would-break-international-law>.

³⁰ „UK drops threat to break EU exit treaty after Irish border agreement”, Reuters, 8 grudnia 2020 r., <https://www.reuters.com/article/britain-eu-withdrawal-agreement/uk-drops-threat-to-break-eu-exit-treaty-after-irish-border-agreement-idUSKBN28I1U3?il=0>.

Europy. Prezydent Emmanuel Macron w noworocznym orędziu podkreślił, że „Zjednoczone Królestwo pozostaje sąsiadem, ale także sprzymierzeńcem i przyjacielem”. Jednak nadal nie wiemy, czy przypuszczenie o przyspieszeniu reform po odcięciu niechętniej dalszym postępom integracji Wielkiej Brytanii sprawdzi się, zwłaszcza w kontekście polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. „Geopolityczność” Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen została w tym kontekście zredukowana do roli tła.

Spór o to, czy Wielka Brytania po prostu ze swej istoty nie pasowała do Wspólnot i UE, a brexit był naturalną konsekwencją błędu z 1972 r., czy też UE i sam Albion padły ofiarą appeasementu populistów, tym razem działających w łonie mainstreamowej partii politycznej, będzie trwał i przyniesie kolejne publikacje. W kontekście nowej roli Zjednoczonego Królestwa mówi się wiele o wolnym handlu i globalnym działaniu. W grudniu, gdy nie było jeszcze jasne, czy dojdzie do finalnego porozumienia z UE, podsumował to jeden z komentatorów: „Prawie 50 lat po wstąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG [...] kraj odwraca się ku tej samej Wspólnocie (Commonwealth), której słabnąca pozycja popchnęła go w ramiona Unii. Wydaje się, że projekt europejski niewystarczająco kompensuje utratę prestiżu związaną z dekolonizacją. Ale nie była to jedyna inspiracja do nowej ekspansji. Skoro Wielka Brytania nie może już być »mostem« między Europą a Ameryką [...], jej przywódcy zechcą rozbudowywać związki z potęgami azjatyckimi, zwłaszcza Chinami i Indiami. W tej hiperglobalistycznej wizji podtrzymywanej przez Borisa Johnsona Zjednoczone Królestwo odwraca się od protekcjonistycznej Europy, aby stać się »Singapurem nad Tamizą«”³¹.

Odejście kanclerz Merkel było zapowiedziane i antycypowane, jednak rok 2020 i pod tym względem przyniósł niespodzianki. Kanclerz, o której pisano, że jest już liderem „zużytym”, a Niemcy są nią zmęczeni i zniechęceni, która przez poprzednie dwa lata notowała istotne spadki poparcia, stała się symbolem zrównoważonej, zdecydowanej i skutecznej reakcji na wyzwanie pandemii. Zasadniczo pozostała niemal podręcznikowym przykładem określonego, cały czas tego samego stylu rządów – pragmatycznych, opartych na wiedzy i faktach, podkreślających konieczność ostrożności we wprowadzaniu zmian oraz solidarność. Ten styl, uznawany często za bezbarwny, sprawdził się w 2020 r., a jego symbolem stało się orędzie kanclerz z 18 marca³².

Warto podkreślić, że było to jej pierwsze orędzie w ciągu 14 lat sprawowania władzy, nie licząc okolicznościowych przemówień bożonarodzeniowych. Nie użyła w nim – ani w całej szerszej strategii komunikacyjnej – tak lubianej retoryki wojennej, nie nawoływała do wygrania bitwy. Podkreśliła wyraźnie, że sprawa jest poważna, oraz

³¹ *Britain: So Long, Farewell, Auf Wiedersehen, Goodbye*, 18 grudnia 2020 r., Eurosorbonne, <https://www.thenewfederalist.eu/britain-so-long-farewell-auf-wiedersehen-goodbye?lang=fr>.

³² Pełny tekst orędzia przetłumaczony na język polski: <https://wyborcza.pl/7,75399,25810171,pelen-tekst-oredzia-angeli-merkel-epidemia-uswiadamia-jacy.html>. Oryginalne nagranie: <https://www.youtube.com/watch?v=TgC2TzVIRY8>.

wyraziła przekonanie, iż Niemcy jako naród i państwo poradzą sobie z największym wyzwaniem od zakończenia II wojny światowej. Wskazała na wagę wspólnotowości, solidarności oraz współodpowiedzialności wszystkich za sukces, jednocześnie podkreślając, że rząd federalny uczyni wszystko co możliwe, opierając się na najlepszej dostępnej wiedzy naukowej, i będzie wykonywał swoje zadania. Do historii zapewne przejdą jej słowa „każdy się liczy”. Kanclerz przyjęła taką strategię świadomie, w momencie gdy w Niemczech krążyły już plotki o analogicznym do włoskiego braku respiratorów i przeznaczaniu ich dla młodszych pacjentów. Niedługo po emisji orędzia Angelę Merkel widziano na zwyczajnych zakupach, co urosło do rangi symbolu jedności słów i czynów – kupowała tyle samo co zwykle, wskazując, że nie ma sensu poddawać się panice.

Przez cały 2020 rok okazywało się, że polityka Angeli Merkel nie jest pozbawiona całkowicie emocji – dowiodło tego np. wystąpienie przed Bundestagiem z grudnia 2020 r.³³ Odwołanie się do międzypokoleniowej solidarności i troski, widoczne w stwierdzeniu, że jeśli młodzi Niemcy nie zrezygnują z odwiedzenia swoich dziadków w Boże Narodzenie, to mogą zapłacić cenę najwyższą – że będą to ostatnie święta w tym gronie. Od tak łatwo sięgających po emocje populistów kanclerz odróżniał ich rodzaj – były one pozytywne, a jednocześnie mające związek z codziennością zwykłego życia. Solidarność i troska w jej wydaniu nie były egzaltowane, lecz jawiły się jako element ludzkiej przyzwoitości. Warto o tym pamiętać, bo słupki poparcia dowiodły skuteczności wykorzystywania także pozytywnych emocji przez polityka odwołującego się przede wszystkim do rozumu i szanującego fakty.

Angelę Merkel nazywano bardzo różnie: „mameczką” – *Mutti*, „cesarzową Europy”³⁴, „cesarzową wdową”³⁵ – to akurat określenie badacza z Chin, nawiązujące jednoznacznie do władczyni Cixi – mówiono o niej, że jest zimna, nudna, bezideowa, kunktatorska, ostrożna, pragmatyczna, nikt nie twierdził, że jest wizjonerką, prorokinią lub natchnioną przywódczynią. Stanowiła kwintesencję europejskiego mainstreamu, tak wydestylowaną, że aż bezbarwną: nieco nudnawa, twardo stąpająca po ziemi, szanująca formy i fakty, chroniąca osiągnięcia, mówiąca dużo o Europie i dyskretnie realizująca interesy narodowe, przekonująca i negocjująca, gdy inni już nie chcieli lub nie widzieli sensu. Tak było podczas negocjacji budżetowych z udziałem Davida Camerona. Tak było przy przyjmowaniu tzw. mandatu kolońskiego, który otworzył drogę traktatowi z Lizbony po klęsce „konstytucji”. W pierwszym przypadku jej wysiłki nie zapobiegły głosowaniu przeciwko członkostwu Wielkiej Brytanii w UE, w drugim stała presja przyniosła sukces, mimo że dla wielu był on zbyt ograniczony. Zdaniem autora „unijnego” rozdziału *Rocznika* przez większą część jej rządów kluczowe było przedkładanie

³³ <https://www.dw.com/en/opinion-angela-merkel-rocks-bundestag-with-pandemic-speech/a-55889232>.

³⁴ A. Stempin, *Angela Merkel. Cesarzowa Europy*, Agora, Warszawa 2014.

³⁵ Q. Shen, „Merkel the German ‘empress dowager’? Reactions to the Syrian refugee crisis in China and other East Asian countries”, *TRANSIT* 2020, t. 12, nr 2.

zachowania osiągnięć procesu integracji nad ryzyko dogłębnych zmian. Nie bez znaczenia był też fakt, że w tej Unii Niemcy osiągnęły swoje cele, w tym splecenie interesów narodowych i europejskich, zarówno w sferze narracji, jak i realizacji. Ocena dziedzictwa kanclerz będzie zróżnicowana, choć ona sama pierwsza z najdłużej urzędujących kanclerzy Republiki Federalnej sama oddała władzę, a nie została do tego zmuszona. Zarządzała trzema kryzysami: euro, uchodźczym i zdrowotnym związanym z COVID-19. Jak pisze Pilar Requena, „Jej łagodność i doświadczenie naukowe były bez wątpienia kluczowym czynnikiem zapewniającym poczucie bezpieczeństwa, tak ważne dla lidera w czasach niepewności. W 2015 r. zarządzanie kryzysem uchodźczym i obrona multilateralizmu przed obliczem Donalda Trumpa i Władimira Putina przyniosły jej miano lidera wolnego świata. Ale była także menedżerem kryzysu euro, zniechęconym »tym złym« dla krajów południowych, które zmuszała do odrobienia »pracy domowej«: cięć wydatków, programów oszczędnościowych i reform strukturalnych”³⁶. Polityka „żadnych eksperymentów” nie jest odpowiednia na wszystkie czasy. Warto przytoczyć słowa Timothy’ego Gartona Asha: „Angela Merkel uosabia najlepsze znane nam Niemcy. [...] Zarządzała wzrostem prowadzącym je ku roli wiodącej potęgi europejskiej, ale nie przygotowała samych Niemców na to, co to właściwie oznacza”³⁷. Komentarka *The New York Times* zwraca uwagę na inne aspekty: „Nigdy nie chwaliła się, że Niemcy uzyskały, co chciały, podczas szczytów [UE], choć zwykle tak było”³⁸. W tym punkcie była uczennicą Bismarcka, który raczej ukrywał niemiecką potęgę, niż nią epatował. W 2018 r. komentator *The Guardian* zadał ważne pytanie o rolę polityki Merkel w tworzeniu warunków do rozwoju prawicowego populizmu, podważającego nie tylko polityczny mainstream, lecz także reguły liberalnej demokracji: „Być może chcąc ją obciążyć, [analitycy] sugerują, że to jej analityczny, racjonalny, niepartyjny i zasadniczo technokratyczny styl przywództwa mógł w efekcie realnie przyspieszyć upadek europejskiego centrum politycznego i pomógł przygotować drogę populistom. [...] Ale być może jej styl sprawił, że wyborcy poczuli się, jakby w demokracji nie mieli żadnego realnego wyboru”³⁹. Wyborcy nie zawsze zadowolają się stwierdzeniem, że „to jedyna racjonalna odpowiedź” – trudno wówczas uzasadnić fakt konieczności dokonywania wyborów. Nie ulega wątpliwości, że AfD jest produktem ery Merkel, choć sama kanclerz była jedynym politykiem, który zaryzykował popularność i złamał prawo, aby zachować wierność ideom chrześcijańskim, decydując się przyjąć uchodźców. Być może ten paradoks pokazuje pewną ułomność polityki epoki Twittera: oskarżana o porzucenie chrześcijańskiego dziedzictwa chadecji liderka jest równie mocno atakowana za konsekwencje działania zgodnego z nauczaniem papieskim.

³⁶ P. Requena, „Angela Merkel and how managing the pandemic crisis can mark her legacy”, *IEEE.ES Opinion Paper* 2020, nr 104, 20 czerwca 2020 r.

³⁷ <https://www.nytimes.com/2018/12/05/world/europe/merkel-legacy-germany.html>.

³⁸ K. Bennhold, „Already an exception: Merkel’s legacy is shaped by migration and austerity”, *The New York Times*, 5 grudnia 2018 r.

³⁹ <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/03/angela-merkel-legacy-has-she-saved-or-destroyed-europe>.

Odejście Donalda Trumpa ze stanowiska prezydenta USA było bardzo burzliwe – można powiedzieć, że szok wynikający z prób podważenia wyniku wyborów, w tym „szturmu na Kapitol” i przerwania posiedzenia Kongresu, dorównał temu towarzyszącemu wygranej amerykańskiego miliardera w 2016 r. Obserwacja paroksyzmów wielkiej demokracji, która z trudem pokonała kryzys – wywołany przez tego, kto powinien jej bronić – zaowocowała memami porównawczymi, na wzór tych nieśmiertelnych dotyczących systemu opieki zdrowotnej, jednak powinno dominować zdumienie nad nieuporządkowaną, ale niszczącą siłą populizmu epoki Twittera. Jak podkreślają obserwatorzy, Trump odchodzi, ale jego wyborcy zostają⁴⁰, a teorie spiskowe rodem z nocnych programów telewizji kablowej stały się ważnym instrumentem politycznym. Globalizacja oznacza – jak przekonano się boleśnie – ogólnoświatowe konsekwencje gorącej wiary w reptilian i QAnon⁴¹.

Powyższe spostrzeżenie powinno skłaniać Europę do konsekwentnego dążenia do suwerenności strategicznej, gdyż, jak stwierdził Joschka Fischer, „[Europa] musi zachowywać się jak »dorosły« i równy partner Stanów Zjednoczonych, odchodząc od zimnowojennego podporządkowania, które wciąż trwa 30 lat później”⁴². Tym samym słynne zdanie Angeli Merkel: „nie możemy już polegać na USA”⁴³ mimo porażki Trumpa zachowuje aktualność. Istnieje niebezpieczeństwo, że wygrana Joe Bidena wzbudzi na Starym Kontynencie przekonania „wygodnickie” i nadzieję powrotu do sytuacji z 2015 r. Analitycy są w zasadzie zgodni – powrotu nie ma. Natomiast bez wątpienia populistyczne ruchy polityczne inspirowane przez Stevena Bannona i wpatrzone w Trumpa jako przykład sukcesu politycznego utraciły patrona ideowego i dowód na nadchodzące zwycięstwo⁴⁴.

Nie jest on możliwy nie tylko ze względu na te działania Trumpa, które trudno będzie odwołać lub odwrócić, a które wywołały trwale konsekwencje – np. upadek porozumienia z Iranem lub paraliż WTO. Wyborcy odchodzącego prezydenta realnie mogą zmusić USA pod nową administracją do rezygnacji z roli globalnego przywódcy świata

⁴⁰ „US election 2020: The people who still believe Trump won”, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55481521>; <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2020/11/12/in-the-popular-vote-why-wasnt-bidens-victory-bigger/>; „Despite drift toward authoritarianism, Trump voters stay loyal. Why?”, <https://news.berkeley.edu/2020/12/07/despite-drift-toward-authoritarianism-trump-voters-stay-loyal-why/>.

⁴¹ NatematzdobrywajacecorazwiecejpopularnosciteoriispiskowejQAnonzob.np.<https://www.rp.pl/Spoleczenstwo/308079994-QAnon-Od-Pizzagate-do-sympatii-Trump.html>; <https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/how-three-conspiracy-theorists-took-q-sparked-qanon-n900531>; <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/06/qanon-nothing-can-stop-what-is-coming/610567/>; *QAnon and the Emergence of the Unreal*, <https://jods.mitpress.mit.edu/pub/tliexqdu/release/4>; *The Qanon Conspiracy: Destroying Families, Dividing Communities, Undermining Democracy*, Network Contagion Research Institute, b.r.w., <https://networkcontagion.us/wp-content/uploads/NCRI--The-QAnon-Conspiracy-FINAL.pdf>.

⁴² <https://www.project-syndicate.org/commentary/what-the-trump-legacy-means-for-europe-by-joschka-fischer-2020-12>.

⁴³ <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/merkel-o-trumpie-i-szczycie-g7/sde97sq>.

⁴⁴ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C752507%2Ctusk-porazka-trump-moze-byc-poczatkciem-konca-prawicowego-populizmu-w>, zob. całkowicie odmienną opinię: P. Zerka, *Why Populism in Europe Will Survive Trump's Defeat*, ECFR 2020, <https://ecfr.eu/article/why-populism-in-europe-will-survive-trumps-defeat/>.

liberalnego nie dlatego, że wygrają, ale dlatego, że taki rozwój sytuacji będzie w każdej chwili możliwy, a *gros* energii nowej administracji będzie trzeba poświęcić na utrzymanie się przy władzy i choć prowizoryczne „sklejenie” narodu⁴⁵.

Powrót może być także z punktu widzenia Europy niepożądany. Wspomniany już były szef dyplomacji niemieckiej zauważa: „Europa, ważny rynek dla amerykańskich gigantów technologicznych, nalega na kompleksowe regulacje w celu ochrony danych osobowych i prywatności, w efekcie więc ograniczenie potęgi największych platform oraz potwierdzenie własnej suwerenności cyfrowej. Tutaj istnieje realna groźba zderzenia interesów sfery transatlantyckiej”. Zagrożenie chińskie nie zniknie i poleganie na działaniach USA będzie błędem: „Biden i jego doradcy mogą być nieskończenie bardziej kompetentni niż Trump. Ale przyszłość relacji transatlantyckich zależeć będzie w znacznym stopniu od tego, co zrobi Europa – a zwłaszcza Niemcy – w nadchodzących latach”⁴⁶. Jak wskazuje raport ECFR, polityka *America First* oznaczała pojawienie się pustki, na której zapelnienie nowe, często aksjologicznie wrogie liberalnemu ładowi międzynarodowemu mocarstwa miały niemal cztery lata⁴⁷. Jego autorzy używają podobnych argumentów jak przytoczone wyżej, wzywając do transformacji relacji i wskazując, jak istotnym zagrożeniem może być miraż powrotu do świata już nieistniejącego: „Doradcy Bidena obawiają się najbardziej nie Europy silniejszej, która może stać na własnych nogach, ale słabej, która chce być pasażerem na gapę amerykańskiej polityki bezpieczeństwa i odciągać uwagę od rywalizacji z Chinami. Ameryka Bidena szuka partnera, a nie grupy roszczeniowych dzieciaków, które rywalizują o uwagę, ale nie biorą żadnej odpowiedzialności za własny los”⁴⁸. Do tego potrzebna jest jedność Unii, nie tylko w sprawach polityki zagranicznej. Na tym polu wybija się wyjątkowo jednostronna polityka rządu RP po 2015 r., który nie tyle postawił wyłącznie na sojusz z USA, ile na sojusz z USA rządzonymi przez Trumpa. Niezręczne listopadowe quasi-gratulacje prezydenta Andrzeja Dudy to poważna wpadka, ale drobiazg w porównaniu z ewentualnymi próbami udawania, że nic się nie stało, i kontynuacją używania tych samych argumentów i instrumentów w kontaktach z nową administracją. USA potrzebują silnej Europy i państwo, które jej jedność celowo rozbija w imię zagrożeń wyimaginowanych, nie będzie miało łatwej drogi w Waszyngtonie. Jak konkluduje raport: „Mała grupa ministrów spraw zagranicznych, koordynowana przez Wysokiego Przedstawiciela, powinna udać się do Waszyngtonu, by przedstawić transatlantycki *deal* dotyczący wyzwań, przed którymi stoi Europa i świat. Powinno to zapobiec nieprzypoitemu wyścigowi o pierwsze miejsce w drzwiach

⁴⁵ „Joe Biden’s US must act like a new leader, not a returning one”, <https://www.ft.com/content/4b3cb06d-56e3-48b4-800e-9b33f0b48934>; D. French, „It’s clear that America is deeply polarized. No election can overcome that”, <https://time.com/5907318/polarization-2020-election/>.

⁴⁶ <https://www.project-syndicate.org/commentary/what-the-trump-legacy-means-for-europe-by-joschka-fischer-2020-12>.

⁴⁷ „A new Transatlantic bargain: An action plan for transformation, not restoration”, *ECFR Policy Brief*, listopad 2020, s. 2.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 3.

nowej administracji. Takie przedstawienie tylko umacnia w Waszyngtonie obraz europejskich podziałów, zależności i słabości⁴⁹. Państwo średniej wielkości, znane ostatnio na świecie głównie z odmawiania praw człowieka członkom społeczności LGBT+, nie ma zresztą żadnych szans, aby się „dopchać”, nawet mimo całej gotowości na ewentualne poniżenia po drodze. Przed Europą zadanie uzyskania strategicznej suwerenności i wysiłki na rzecz odbudowy ładu liberalnego, gdyż, jak się wydaje, Zachód wierzy, że jest on jeszcze do uratowania. Jak mocno stwierdziła Judy Dempsey z Carnegie Europe: „Lecz pojękiwanie o jego [ładu liberalnego – P.B.] upadku i jęki o Trumpa amerykańskiej wizji świata to unik, aby nie odnieść się do poważnych problemów, którymi musi się zająć Europa, niezależnie od wyniku wyborów w USA”⁵⁰. Autorka proponuje trzy zadania: „Europa musi dorosnąć i wziąć na siebie odpowiedzialność za odbudowę multilateralizmu, naprawę relacji transatlantyckich oraz ożywienie kontroli zbrojeń”. Można się spierać co do ich zestawu, ale nawet wybór nieco innej listy wymagać będzie jednności UE. Jeśli w „osiąganiu dorosłości” Niemcy będą chciały odgrywać rolę lidera, to być może uznają, że wspólnie z Francją nie mają innego wyjścia, niż taką jedność wymusić konsekwentną perswazją. Gdy zaś jakiś aktor zostanie uznany za całkowicie odpornego na argumenty, może zostać odepchnięty na najdalsze peryferie i pola równie dzikie jak w 1648 r.

The European Union: Pandemic, pecuniary problems, populism, and partings

The article discusses four crucial aspects of EU activity in 2020 – the fight with the COVID-19 pandemic, budget negotiations, including the new Next Generation Europe Instrument enforcing the rule of law principle, and the departures of the United Kingdom from the EU, of Donald Trump from office, and of Angela Merkel from her unofficial position of Europe's Queen Mother. Contrary to what some commentators claim, the EU was quite active and efficient in helping Member States in dealing with the pandemic, especially by providing vaccines. Funds and the rule of law principle were tied for the first time, although the will to avoid Hungary's and Poland's veto resulted in weakening the mechanism. A future without two irritating “personalities” and one pacifying figure will be less colourful but equally challenging.

Keywords: European Union, Brexit, rule of law, EU budget, European Council, transatlantic relations, vaccine

Słowa kluczowe: Unia Europejska, brexit, praworządność, budżet UE, Rada Europejska, stosunki transatlantyckie, szczepionka

⁴⁹ Ibidem, s. 17.

⁵⁰ J. Dempsey, *Europe Must Grow Up and Stop Moaning About Trump*, Carnegie Europe, 20 października 2020 r., <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/82994>.