

Bogdan Ekstowicz

Traktat Lizboński stymulatorem politycznej konsolidacji Unii Europejskiej. Wyzwania dla polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Civitas Hominibus : rocznik filozoficzno-społeczny 6, 91-110

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bogdan Ekstowicz

Traktat Lizboński stymulatorem politycznej konsolidacji Unii Europejskiej. Wyzwania dla polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) jest projektem politycznym o charakterze cywilizacyjnym. Opiera się na przeświadczeniu, że może znaczyć więcej niż suma jej części składowych. Nowy etap procesu integracji i modernizacji musi rozpocząć się w punkcie kontaktu UE z wyłaniającą się z wolna radykalnie odmienioną wspólnotą międzynarodową i zgodnie z oczekiwaniami i aspiracjami Europejczyków musi sprostać nowym wyzwaniom przyszłości, szczególnie w okresie istniejącej turbulencji światowego kryzysu finansowego.

Jednak dzisiejszy obraz UE nie jest wynikiem jednorazowego problemu, jakim jest kryzys ekonomiczny. Dysfunkcyjny charakter ostatnich lat integracji europejskiej został jedynie znacznie uwypuklony przez obecną sytuację gospodarczą. Głównych przyczyn dzisiejszej słabości UE należy upatrywać w dwóch kluczowych zagadnieniach:

- przedłużającym się, tak naprawdę od prawie dekady, procesie reformy instytucjonalnej UE, która miała ułatwić unijnej Wspólnocie stawienie czoła geostrategicznym wyzwaniom XXI wieku;
- powrocie do idei prymatu państw narodowych w relacjach międzynarodowych, co stanowi, w dobie globalizacji w zasadzie wszystkich aspektów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie lada rewolucję w teorii stosunków międzynaro-

dowych oraz nie lada wyzwanie przed zwolennikami oparcia post-bipolarnego porządku świata na organizacjach ponadnarodowych.

Najistotniejszym jednak, obok kwestii gospodarczych, wyzwaniem jest przeciwstawienie się słabnącej roli UE w świecie. Osłabienie to jest w dużej mierze konsekwencją obiektywnych i nieodwracalnych przyczyn, które sprawiają, że scena światowa przybiera coraz bardziej wielobiegunowy charakter. Odpowiedzią na nowy kontekst międzynarodowy może być jedynie budowa kultury strategicznej w UE. Tylko dalsza integracja i wspólne działanie mogą pozwolić Europie odegrać rolę jednego z nowych biegunów w globalnej równowadze sił.

Powinno to nastąpić poprzez rekonstrukcję oraz przyjęcie wspólnej koncepcji modernizacji i innowacyjnej obecności UE w świecie, w tym strategii postępowania wobec głównych zagrożeń międzynarodowych, takich jak: zmiany klimatyczne i proliferacja broni masowego rażenia, wprowadzenie *de facto* większościowego trybu podejmowania decyzji w sprawach polityki zagranicznej, a także usprawnienie reprezentacji wśród kluczowych aktorów na scenie światowej oraz efektywnej aktywności w organizacjach międzynarodowych.

Charakterystyka Traktatu z Lizbony

Organizacje międzynarodowe ustanawiane są przez państwa na mocy umów międzynarodowych. **Umowy te stanowią, względnie konstytuują organizację międzynarodową.** Państwa mogą naturalnie – po ustanowieniu organizacji – zmienić ich zakres kompetencji i modyfikować jej strukturę, w zależności od potrzeb. Aby jednak taką zmianę przeprowadzić, państwa muszą zmienić umowę ustanawiającą daną organizację. Dokonuje się tego, zawierając specjalną umowę międzynarodową, której celem jest zmiana (rewizja) umowy ustanawiającej daną organizację. Stąd umowę taką określa się jako **umowę rewizyjną**. Umowę, która ustanawia członkostwo nowego państwa (oraz dokonującą stosownej zmiany w umowie stanowiącej organizację międzynarodową) określa się mianem **traktatu akcesyjnego**.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do Unii Europejskiej, przy czym sytuacja jest w tym przypadku o tyle szczególna, że UE ma obecnie strukturę złożoną i składa się z trzech filarów:

- w pierwszym filarze działają dwie organizacje międzynarodowe – wspólnoty, mające wspólne instytucje. Są to: **Wspólnota Europejska** i **Europejska Wspólnota Energii Atomowej** (Euratom). Do 2002 roku w tym filarze działała jeszcze najstarsza **wspólnota** – **Europejska Wspólnota Węgla i Stali** (EWWiS). Traktat ten zawarty był na 50 lat i wygasł w 2002 roku;
- drugi filar obejmuje **Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa** (WPZiB);
- trzeci filar obejmuje **Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych** (WPiSwSK).

Stosownie skomplikowana jest również podstawa prawna UE, na którą składają się przede wszystkim traktaty stanowiące UE: Traktat ustanawiający **Wspólnotę Eu-**

ropejską (TWE); Traktat ustanawiający **Europejską Wspólnotę Energii Atomowej** (TEWEA); **Traktat o Unii Europejskiej** (TUE); **Traktat z Amsterdamu**, który wszedł w życie w 1999 roku i **Traktat z Nicei**, który wszedł w życie w 2003 roku.

Niczym innym jak traktatem rewizyjnym miał być również znany traktat konstytucyjny, którego pełna nazwa brzmiała **Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy** (zwanym „dużym” traktatem rewizyjnym). Traktat ten został podpisany 29 października 2004 roku w Rzymie, jednak nie wszedł ostatecznie w życie. Prace nad nim trwały cztery lata: począwszy od konferencji międzyrządowej, która rozpoczęła prace w 2000 roku, poprzez **Traktat Nicejski** (podpisany 26 lutego 2001 roku, który wszedł w życie 1 lutego 2003 roku), Deklarację z Laeken (14–15 lutego 2001 roku), obrady Konwentu Europejskiego (28 lutego 2002 i czerwiec/lipiec 2003 roku), po cykl negocjacji kolejnej konferencji międzyrządowej (4 października 2003 – 17/18 czerwca 2004 roku). Proces ratyfikacji Traktatu miał się zakończyć 1 listopada 2006 roku. Formą decydującą o jego przyjęciu lub odrzuceniu mogło być w poszczególnych państwach referendum lub decyzja parlamentarna. W kilku państwach te procesy zostały wtedy pozytywnie zakończone, jednak odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego w referendach we Francji i Holandii na pewien czas zamroziło dalsze postępowanie w tej sprawie. Do kwestii wspólnej konstytucji dla Europy powrócono na początku 2006 roku, kiedy przejście przez Austrię przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej stworzyło nowe perspektywy rozwoju. Wtedy właśnie ówczesny minister spraw wewnętrznych Francji, Nicolas Sarkozy zaproponował, aby z dotychczasowego projektu wybrać normy niewzbudzające kontrowersji oraz szybko przyjąć syntetyczny dokument. W tym też duchu nowa niemiecka prezydencja postawiła sobie jako cel podpisanie nowego traktatu w czasie swojej kadencji, która miała miejsce w 2007 roku. Podstawy traktatu reformującego UE zostały ustalone przez Radę Europejską w dniach 21 i 22 czerwca 2007 roku w Brukseli. Rada postanowiła przekazać kompetencje określenia końcowego tekstu traktatu konferencji międzyrządowej, która rozpoczęła pracę 23 czerwca 2007 roku¹.

Konferencja międzyrządowa w traktacie położyła nacisk na potrzebę modernizacji i implementacji efektywnych reform. Podkreślono, że UE musi stać się bardziej demokratyczna i spełniać oczekiwania współczesnego społeczeństwa europejskiego w zakresie wysokich standardów rozliczalności, otwartości, przejrzystości i zaangażowania, UE powinna także funkcjonować skuteczniej i być w stanie stawić czoła globalnym wyzwaniom współczesnego świata, takim jak zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo oraz zrównoważony rozwój.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego sprawiło, że państwa członkowskie postanowiły odejść od formy dużego traktatu rewizyjnego i powrócić do formy **tradycyjnego traktatu rewizyjnego**. Ustalono mandat dla **Konferencji Międzyrządowej**. W dniach 18 i 19 października 2007 roku w Lizbonie (Portugalia) spotkali się przedstawiciele rządów krajów członkowskich UE, aby ustalić nowy traktat dla Europy, mający zastąpić odrzuconą euro-konstytucję. Na wniosek Rady Europejskiej z czerwca 2007 roku została powołana konferencja międzyrządowa, która miała na celu opracować nowy projekt

¹ http://pl.wikipedia.org/Traktat_Lizboński, stan z 10.06.2011 r.

traktatu, mający pomóc UE w sprostaniu wyzwaniom XXI wieku oraz w pełnym wykorzystaniu swojego potencjału. Tuż po północy unijni przywódcy doszli do kompromisu w sprawie końcowego tekstu i w wyniku negocjacji przyjęli tzw. **Traktat Lizboński** (TL) lub **Traktat Reformujący** (TR).

Ten nowy traktat reformujący Unię Europejską był według przewodniczącego Komisji Europejskiej (KE) Jose Manuela Barroso długo oczekiwanym sukcesem, podkreślił on, że:

Europa potrzebuje traktatu, by wyjść z impasu. Od czasu przegranego referendum we Francji i Holandii utknęliśmy w martwym punkcie. Sukces w Lizbonie sprawia, że niezbędne zmiany instytucjonalne się dokonają. Przyjęte przepisy dają szansę, że łatwiej będzie podejmować decyzje. Najważniejsze jednak, że Europa zacznie mówić jednym głosem. Głos Polski nie mógł być zignorowany i dobrze się stało, że znaleźliśmy kompromis².

Wyniki obrad Konferencji Międzyrządowej zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 18–19 października 2007 roku, a uzgodniony traktat rewizyjny podpisano 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie. **Traktat z Lizbony** zmienia (rewiduje) TWE, TEWEA i TUE³ oraz zmienia również nazwę TWE na „**traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**” (TFUE)⁴.

Struktura i kluczowe postanowienia Traktatu z Lizbony

Unia Europejska, decydując się na „**minitraktat**” reformujący strukturę wspólnoty, zrezygnowała tym samym z formalnej i jednolitej konstytucji. Zamiast tego UE będzie jak dotychczas bazować na dwóch następujących traktatach:

- Traktacie o Unii Europejskiej (tzw. *Traktat z Maastricht*, **TUE**);
- Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, **TWE**).

Do tych dwóch traktatów zostały dodane główne postanowienia konferencji międzyrządowej z 2004 roku (tzn. Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy)⁵.

Projekt Traktatu reformującego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską ma następującą strukturę:

- I. Preambuła**
- II. Protokoły do dołączenia do Traktatu o Unii Europejskiej (Artykuł 1)**
- III. Protokoły do dołączenia do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Artykuł 2)**
- IV. Ustalenia końcowe (Artykuły 3–7)**
- V. Protokoły**
- VI. Objasnienia**

² D. Cosić, *Sukces na wyrost*, wprost.pl.2007, stan z 26.11.2008 r.

³ Tekst Traktatu z Lizbony w języku polskim jest zamieszczony w Dz. Urz. UE z dnia 17.12.2007 r. C 306/01.

⁴ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa: UKIE, 2008, s. 5.

⁵ Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, www.europa.eu, stan z 26.11.2008 r.

Kluczowe postanowienia, które uchwalono w Traktacie z Lizbony odnoszą się do następujących zmian instytucjonalno-prawnych:

- Usunięte zostały wszelkie postanowienia sugerujące państwowość Unii Europejskiej, takie jak nazwa „konstytucja” czy też artykuły o symbolach Unii (flaga, hymn, dewiza). Zrezygowano również z nowego nazewnictwa aktów prawnych (ustawa, ustawa ramowa) na rzecz dotychczasowych nazw (**rozporządzenie, dyrektywa**).
- Na mocy traktatu został powołany wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁶, który ma za zadanie kierować Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ)⁷.
- Traktat zlikwidował rotacyjne półroczne przewodzenie w Radzie Europejskiej kolejno przez szefów państw i rządów krajów UE i ustanowił stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na 2,5-letnią kadencję⁸. Sposób przewodniczenia w Radzie Unii Europejskiej nie jest już określony traktatem, lecz określa go decyzja Rady Europejskiej podejmowana większością kwalifikowaną, musi jednak uwzględniać równą rotację państw członkowskich⁹.
- Wzmocniona została rola Parlamentu Europejskiego, który został wyposażony w nowe kompetencje w dziedzinie prawodawstwa unijnego, budżetu i umów międzynarodowych oraz rola parlamentów krajowych, które zyskały większe możliwości udziału w pracach UE, w szczególności dzięki nowemu mechanizmowi gwarantującemu, że UE będzie podejmować działania jedynie, jeżeli na szczeblu unijnym można osiągnąć lepsze wyniki (zasada pomocniczości).
- Na mocy traktatu obywatele po raz pierwszy zyskali prawo (pośredniej) inicjatywy w sprawie uchwalenia nowego prawa UE. Traktat głosi, że jeśli uda się zebrać podpisy miliona obywateli ze znacznej liczby państw członkowskich, mogą poprosić KE o przedstawienie projektu w jakiejś sprawie.
- Obecnie każdy kraj ma w KE jednego Komisarza. Traktat Lizboński przewiduje, że od 2014 roku w Komisji każdorazowo będą zasiadać przedstawiciele dwóch trzecich państw Unii, a sprawiedliwą reprezentację zapewni system rotacyjny.
- Ponadto Traktat Lizboński zawiera szereg drobniejszych modyfikacji, m.in. wspierane przez Polskę i Litwę postanowienie dotyczące solidarności energetycznej krajów Unii oraz wspierane przez Holandię postanowienia umacniające rolę parlamentów narodowych w stanowieniu unijnego praw.
- Traktat Lizboński zreorganizował instytucje sądownicze UE. Odrębne dotychczas instytucje Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Sądu Pierwszej Instancji i Sądu do spraw Służby Publicznej zostały połączone w Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którego skład wchodzi trzy organy sądownicze: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i Sąd do Spraw Służby Publicznej.

⁶ Art. 18 Traktatu o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, stan z 10.06.2011 r.

⁷ Art. 27 Traktatu o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, stan z 10.06.2011 r.

⁸ Art. 15 Traktatu o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, stan z 10.06.2011 r.

⁹ Art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 236 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, stan z 10.06.2011 r.

- Nowy traktat nie wprowadził fundamentalnych zmian do postanowień obowiązujących traktatów w kwestiach polityki gospodarczej i walutowej. Europejski Bank Centralny (EBC), który do czasu wejścia w życie traktatu miał status swego rodzaju organu wspólnotowego, otrzymał status prawny instytucji unijnej. Ten szczególny status uwzględnia wszystkie aspekty niezależności, kompetencji nadzorczych EBC oraz jego osobowość prawną, co jest niezbędne do prawidłowego wykonywania zadań przez Eurosystem bankowy. Na mocy nowego traktatu wszystkie te właściwości zostały zachowane. Członkowie Zarządu EBC powoływani są przez Radę Europejską (RE) kwalifikowaną większością głosów, podczas gdy wcześniej wymagane było w tym celu jedynie wspólne porozumienie rządów państw członkowskich¹⁰.
- W traktacie po raz pierwszy określono procedurę wyjścia kraju z Unii. Reformę ustrojową Unii przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zasadnicze etapy rozwoju strukturalnego procesu integracji europejskiej

EWWiS			Traktat Paryski, 1951/1952
EWWiS	EWG	EWEA (Euratom)	Traktaty Rzymskie 1957/1958
EWWiS	EWG	EWEA (Euratom)	Traktat o UE Traktat z Maastricht, 1992/1993
I filar EWG = WE EWEA EWWiS (do 2002 r.)	II filar WPZiB	III filar WPIsWSK	Traktat z Amsterdamu 1997/1999
Przygotowanie instytucji UE do rozszerzenia Unii 1 maja 2004 r. – 10 nowych państw członkowskich 1 stycznia 2007 r. – 2 nowe państwa członkowskie			Traktat z Nicei 2001/2003
Unia Europejska Jednolita organizacja międzynarodowa			Traktat konstytucyjny Traktat z Lizbony
EWEA (Euratom)			2004–2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, UKiE, Warszawa 2008.

Traktat z Lizbony wzmacnia UE nowymi mechanizmami władzy i osobowością prawną, która umożliwi jej podmiotowość na scenie międzynarodowej. Biurokracja unijna zyskuje natomiast władzę postpolityczną czy technokratyczną, egzekwowaną poprzez autonomiczny wobec rządów korpus urzędniczy. Ta strategia integracji umożliwia rzeczywiście skonsumowanie potencjału, jaki ma Europa¹¹.

Traktat z Lizbony nie był z pewnością ostatnim akordem w procesie rozwoju Unii. Zakładać można, że kolejnym etapem będzie ponowne sięgnięcie do formuły „**dużego**” traktatu rewizyjnego i sprowadzenie podstawy prawnej Unii do jednej umowy mię-

¹⁰ http://www.nbp.pl/publikacje_ecb/mb2007/12.pl, stan z 10.06.2011 r.

¹¹ J. Staniszkis, *Szansa na ocalenie Europy*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 06.10.2009, nr 195 (2571).

dzynarodowej. Tak też się stało. Postulat zmiany traktatowej wysunęły Niemcy, które chciały trwałego zapisania w unijnym prawie mechanizmu ratowania bankrutów w strefie euro. Konieczność uwzględnienia takiej formuły pokazał kryzys i bliskie realizacji bankructwo Grecji, Irlandii czy też Portugalii.

Dlaczego Unia Europejska potrzebuje reformy ustrojowej w kontekście wpływu globalnego kryzysu gospodarczego?

Zawieranie kolejnych traktatów rewizyjnych, w tym Traktatu z Lizbony, nie było celem samym w sobie. Mają one bowiem służyć umocnieniu spójności Unii i podniesieniu efektywności jej działania, tak aby UE i jej państwa członkowskie mogły sprostać nowym wyzwaniom, jakie przynosi rozwój relacji międzynarodowych. Reforma UE stała się sprawą palącą z punktu widzenia kluczowych determinantów:

- liczba państw członkowskich zwiększyła się prawie pięciokrotnie;
- powiększają się też różnice między państwami członkowskimi: w większości nowych państw członkowskich poziom życia obywateli stanowi jedynie około 40% tego, co osiągnęły „stare” państwa członkowskie;
- UE potrzebuje **tożsamości politycznej** – takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynarodowej;
- również rozwój wspólnego rynku wewnętrznego i polityki UE nie jest zakończony wraz z **procesem globalizacji**;
- europejski model społeczny powinien prowadzić do rozwiązań łączących podniesienie efektywności gospodarowania z osiągnięciem stabilnej sytuacji na rynku pracy;
- niezbędne stało się więc umocnienie mechanizmów wewnątrz UE, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi oraz proporcjonalny udział w podejmowaniu decyzji;
- zróżnicowanie wśród państw członkowskich i ich rosnąca liczba sprawiają również, że różnie proporcjonalnie **zagrożenie fragmentacją** procesu integracji.

W końcu wszystkie te problemy przenika zasadnicza kwestia – w jakim kierunku zmierza UE?

Sprostanie tym wyzwaniom wymaga podniesienia sprawności UE i umocnienia efektywności jej procesu decyzyjnego. Leży to też w interesie państw członkowskich. Żadne z nich samodzielnie nie jest bowiem w stanie zagwarantować sobie bezpieczeństwa i to nie tylko w rozumieniu militarnym, lecz również politycznym i gospodarczym.

We współczesnym, objętym **globalizacją i ulegającym ciągłym zmianom, świecie** UE musi stawiać czoła nowym wyzwaniom. Europa XXI wieku musi zmierzyć się z problemami związanymi z takimi kwestiami, jak globalizacja gospodarki, rozwój demograficzny, zmiany klimatu, dostawy energii czy też niespotykane dotychczas zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Aby podołać temu zadaniu, Europa musi być nowoczesna. Musi mieć do dyspozycji skuteczne i spójne narzędzie, dostosowane zarówno do wymogów funkcjonowania UE,

której liczba państw członkowskich wzrosła w stosunkowo krótkim czasie z 15 do 27, jak i do ciągłych zmian charakteryzujących współczesny świat. Trzeba było zatem koniecznie zreformować zasady współżycia w ramach Wspólnoty zapisane w poprzednich traktatach.

Ten cel osiągnięto w traktacie podpisanym 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie, ale przed jego wejściem w życie w dniu 1 grudnia 2009 roku traktat musiał być ratyfikowany przez każde z 27 państw członkowskich UE.

Wpływ globalnego kryzysu gospodarczego na polityczną konsolidację Unii Europejskiej

Globalny kryzys ekonomiczny, szczególnie mocno odczuwalny w Europie, ukazał światu niedoskonałości czy wręcz słabości, europejskiego modelu integracji. Za stan obecny należy jednak obwinić przede wszystkim państwa członkowskie UE, które od dłuższego czasu coraz częściej manifestowały swoje przywiązanie do **politycznego i gospodarczego protekcjonizmu**.

Obecnie UE zdecydowanie przegrywa światową rozgrywkę geopolityczną i najprawdopodobniej wyjdzie z obecnego kryzysu ekonomicznego jeszcze bardziej osłabiona politycznie i militarnie, co zdecydowanie źle wróży przyszłości całej europejskiej konstrukcji¹².

Dzisiejszy obraz UE nie jest wynikiem jednorazowego problemu, jakim jest kryzys ekonomiczny. Dysfunkcyjny charakter ostatnich lat integracji europejskiej został jedynie znacznie uwypuklony przez obecną sytuację gospodarczą. Głównych przyczyn dzisiejszej słabości UE należy upatrywać w dwóch kluczowych zagadnieniach:

- przedłużającym się, tak naprawdę od prawie dekady, procesie reformy instytucjonalnej UE, która miała ułatwić Unii stawienie czoła geostrategicznym wyzwaniom XXI wieku;
- powrocie do idei prymatu państw narodowych w relacjach międzynarodowych, co stanowi, w dobie globalizacji w zasadzie wszystkich aspektów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie lada rewolucję w teorii stosunków międzynarodowych.

Unia Europejska, jako przedłużenie idei o Europie bez wojny już dzisiaj nie wystarczy¹³. Aby skutecznie zaistnieć na arenie międzynarodowej UE potrzebuje reformy instytucjonalnej, szczególnie w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Należy jednakże mieć świadomość, że Traktat Lizboński nie jest panaceum na wszystkie słabości UE, a jedynie ma urealnić unijne spojrzenie na otoczenie międzynarodowe¹⁴.

¹² W. Orłowski, *Widmo recesji*, „Polska Zbrojna” z 15.03.2009 r, nr 11, s. 38–39: <http://www.mojeopinie.pl>, stan z 10.06.2011 r.

¹³ *Czy Unia przetrwa w XXI wieku?*, debata „Dziennika” z udziałem Roberta Coopera i Jacka Saryusza-Wolskiego, „Europa – Tygodnik Idei” z 08–09.11.2008 r, nr 240, s. 2–4.

¹⁴ P. M. Kaczyński, *A jakie to ma znaczenie? O konsekwencjach wejścia i nie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego*, „Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego”, 2009, nr 4, s. 4.

Dzisiejszy obraz świata, formowany poprzez wpływ kryzysu społeczno-gospodarczego, stawia przed UE kilka podstawowych wyzwań, które mogłyby zmodernizować i przemodelować geopolitykę świata w długim czasie. Im szybciej UE jako całość aspirować będzie do miana jednego z rzeczywistych centrów wielobiegunowego – światowego – zarządzania, tym większe będą szanse, że stanie się prawdziwym światowym „imperium łagodności” – jak nazywał UE amerykański analityk Parag Khanna.

Obecny kryzys jest dla „fundamentów” UE najtrudniejszym wyzwaniem w jej ponadpięćdziesięcioletniej historii. Jest testem dla całej konstrukcji europejskiej, a zwłaszcza dla instytucji europejskich, które znajdują się pod olbrzymią presją – jej państw członkowskich.

Najistotniejszym, obok kwestii gospodarczych, wyzwaniem jest słabnąca rola UE w świecie. Osłabienie to jest w dużej mierze konsekwencją obiektywnych i nieodwracalnych przyczyn, które sprawiają, że scena światowa przybiera coraz bardziej wielobiegunowy charakter. Odpowiedzią UE na nowy kontekst międzynarodowy może być jedynie budowa nowej kultury strategicznej w europejskim subregionie. Tylko dalsza integracja i wspólne działanie mogą pozwolić Europie odegrać rolę jednego z nowych biegunów w globalnej równowadze sił.

Wśród nowych wyzwań dotyczących sfer społeczno-gospodarczych wymienić trzeba przede wszystkim:

- brak spójności polityczno-gospodarczej w gronie państw członkowskich;
- nieukończony projekt jednolitego rynku;
- tendencje protekcyjnistyczne, które niewyeliminowane na stałe z europejskiej rzeczywistości politycznej nasilają się w okresie kryzysu ekonomicznego¹⁵.

Wyzwania te wymagają nowych mechanizmów politycznych służących dokończeniu takich projektów, jak wspólna europejska waluta, utworzenie rządu ekonomicznego oraz przeanalizowania i przeorientowania następujących kwestii:

- uwidocznione niedoskonałości procesu konsolidacji europejskiej pokazują, jak wiele brakuje jeszcze UE do miana jednego z centrów świata wielobiegunowego;
- wyjściem z marazmu politycznego może być jedynie przyspieszenie integracji w wybranej dziedzinie związanej z polityką zagraniczną. Koncepcja wspólnej europejskiej armii mogłaby stać się wyzwaniem i ewentualnym sukcesem na miarę euro czy strefy Schengen;
- w otoczeniu UE zachodzą współcześnie przeobrażenia, które mogą w długim okresie zagrozić spójności całej konstrukcji europejskiej. Tym samym, aby przeciwdziałać tym trendom, wydaje się być niezbędnym, by UE stała się pierwszoplanowym graczem w Europie Wschodniej (szczególnie na Ukrainie), a także w procesie regulowania statusu Arktyki;
- UE już dzisiaj powinna pracować nad planem m.in. politycznego, wojskowego oraz ekonomicznego zabezpieczenia Krymu, w trakcie i po opuszczeniu

¹⁵ *Europę stać na więcej. Nowa Agenda dla Unii Europejskiej. Raport z prac Grupy Refleksyjnej powołanej z inicjatywy demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej oraz tygodnika „Polityka”, Warszawa, lipiec 2009, s. 4.*

przez Flotę Czarnomorską bazy wojskowej w Sewastopolu, co ma nastąpić w 2017 roku¹⁶.

Scenariusze przyszłości politycznej konsolidacji Unii Europejskiej

Zdefiniowanie i zrekonstruowanie aspiracji rozwojowych Wspólnoty to pierwsze z głównych zadań stojących przed UE. Dziś możliwe są przynajmniej **trzy scenariusze jej przyszłości**:

- scenariusz **wyczerpania** oznaczałby, że UE osiąga limit swojego rozwoju i naturalny pułap dzielenia się suwerennością. Niepowodzenia kolejnych prób uzyskania – w drodze referendum – mandatu dla pogłębienia integracji, mogą świadczyć o tym, że poruszamy się w okolicach naturalnej bariery dla ewolucji UE;
- scenariusz **dekonstrukcji** oznaczałby, że państwa członkowskie UE zakulisowo rozmontują to, co zostało osiągnięte w projekcie integracyjnym. Mamy na to wiele przykładów kwestionowania dawnego konsensusu europejskiego, choć dzisiaj nadal trudno ocenić ich konsekwencje;
- to, co byłoby najbardziej pożądane, to scenariusz **europejskiego renesansu**, który oznaczałby, że Unia Europejska odzyskuje ambicje, aby stać się wielkim projektem politycznym i móc wpływać na charakter zmian w świecie po wyciągnięciu wniosków ze zmieniającej się globalnej równowagi sił. Jej celem jest takie ukształtowanie fundamentów porządku międzynarodowego, aby stał się on *de facto* projekcją modelu europejskiego opartego na zasadzie dzielenia się suwerennością i odpowiedzialnością, który od ponad pięćdziesięciu lat sprawdza się z tak spektakularnym skutkiem w Europie¹⁷.

Znajdujemy się w formatywnym okresie dla UE. Rozpoczął się nowy cykl instytucjonalny, z nowym Parlamentem Europejskim (PE) i nową Komisją Europejską (KE). W przypadku UE ma to ponadprzeciętne znaczenie, bo instytucje są jej krwioobiegiem i siłą napędową. Sposób, w jaki wykorzystamy nadchodzące miesiące zadecyduje o tym, czy w następnych latach Unia pozostanie projektem politycznym i cywilizacyjnym, z którego będziemy nadal dumni, czy też będzie dla nas źródłem pogłębiającej się frustracji.

Rekomendacje politycznej konsolidacji UE powinny dotyczyć następujących zmian:

- UE nie może się zatrzymać w procesie swojej wewnętrznej reformy. **Zmianie powinien ulec jednak sposób przyszłej reformy, zwłaszcza traktatowej. Zamiast całościowego przeglądu polegającego na modyfikacji, nawet jeśli ograniczonej w swoim wymiarze, pełnego spektrum działań UE, reformy powinny dotyczyć wybranej polityki lub obszaru, np. energii lub klimatu.** Oznaczałoby to akceptację obecnej bazy traktatowej, jako *de facto* konstytucji UE oraz przyjęcie trybu jej nowelizacji w zależności od potrzeb. **Traktaty „tematyczne”** zmieniałyby tę sytuację w sposób zasadniczy.

¹⁶ D. Jankowski, *Wpływ kryzysu gospodarczego na pozycję geopolityczną Unii Europejskiej*, <http://www.mojeopinie.pl>.

¹⁷ *Europę stać na więcej...*, dz. cyt., s. 5.

- Proces europejski musi ulec upolitycznieniu. Najlepszą metodą, niewymagającą zmian traktatowych, **jest zakładanie autentycznie europejskich partii politycznych** oraz prowadzenie przez nie, a nie przez partie narodowe, debaty przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Takie rozwiązanie wymuszałoby postawienie pytań o rozwiązania europejskie, a nie narodowe, i pozwoliłoby uniknąć dalszej banalizacji kampanii wyborczych¹⁸.

Skutki kryzysu globalnego dla Strategii Lizbońskiej

Unia Europejska w 2000 roku próbowała uatrakcyjnić oraz zdynamizować swoją gospodarkę przez wprowadzenie w życie wspólnego planu reform dla całej Europy. W Lizbonie w 2000 roku przywódcy UE przyjęli Strategię Lizbońską (SL), która do 2010 roku miała uczynić z Unii „najbardziej konkurencyjny blok ekonomiczny świata”. Mimo długich ogólnoeuropejskich debat nie udało się osiągnąć zasadniczych celów strategii lizbońskiej. Ogólnie w latach 2000–2010 tempo wzrostu gospodarczego i wydajność pracy były niższe w UE niż w Stanach Zjednoczonych. Na niezrealizowanie kluczowych celów zawartych w programie modernizacji i rozwoju Europy miały niewątpliwie wpływ następujące okoliczności społeczno-ekonomiczne w świecie:

- **Z jednej strony na realizację Strategii Lizbońskiej** w 2008 roku w ogromnym stopniu zaważył kryzys finansowy i gospodarczy, który dotknął UE i cały świat w minionych latach. W związku z kryzysem doszło do mimowolnego przededefiniowania głównego celu SL, którym w tym ostatnim okresie będzie nie zwiększanie konkurencyjności gospodarki UE, ale raczej przywrócenie jej do stanu sprzed kryzysu. Sytuacja gospodarcza UE jest najgorsza w całym okresie implementacji Strategii, czyli od 2000 roku. Kluczowe pytanie dotyczy wpływu obecnego kryzysu na tempo realizacji SL. Można też zastanawiać się, czy Strategia pomoże w walce z recesją w UE. Oba pytania pozostaną w tym momencie bez odpowiedzi. Z pewnością bardzo wiele zależy od konkretnej sytuacji w danym państwie oraz od wejścia w życie Traktatu z Lizbony, a przede wszystkim m.in. od głębokości kryzysu gospodarczego, polityki makroekonomicznej centralnych krajów spoza strefy *euro*, dotychczasowego stanu realizacji SL, realizacji działań ujętej w Strategii w obecnych warunkach, poziomu współpracy i dialogu z partnerami społecznymi w poszukiwaniu rozwiązań niezbędnych w procesie naprawczym gospodarki, stopnia współpracy z instytucjami UE, zwłaszcza Komisją Europejską, a także od innych państw członkowskich w podejmowaniu działań stymulujących gospodarkę.
- **Z drugiej strony obecny kryzys dodaje wagi Strategii Lizbońskiej**, która stała się elementem planów naprawy gospodarki i odgrywa rolę komplementarną podczas wdrażania bodźców stymulujących w krótkim okresie. Należy jednak podkreślić, że dla niektórych segmentów SL obecna sytuacja gospodar-

¹⁸ Tamże, s. 6.

cza stanowi szansę. Dotyczy to przede wszystkim segmentu przedsiębiorczości w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych czy też ułatwiania dostępu do kapitału. Zapewne wzrosnie też determinacja w poszukiwaniu rozwiązań przynoszących oszczędności energii i odnawialnych źródeł energii (OZE).

- **W związku z kryzysem na rynku finansowym w UE** podjęto działania koordynacyjne w znacznie większym stopniu oparte na konsensusie między państwami niż w przypadku naprawy gospodarczej.
- **Stan realizacji Strategii** nie powinien być oceniany tylko przez pryzmat ogólnej sytuacji gospodarczej. Dynamicznie poprawia się klimat dla przedsiębiorczości. Postępy dostrzec można także w segmencie rynku wewnętrznego. Na pochwałę zasługuje osiągnięcie celu w zmniejszeniu deficytu dyrektyw oraz kontynuowanie zgodnych ze Strategią trendów dotyczących udzielenia pomocy publicznej. Dużo zaległości pozostaje wciąż w liberalizacji sektorów sieciowych. Słabiej wypadają efekty implementacji Strategii w segmentach edukacji, B+R, zatrudnienia i polityki społecznej. Przepaść między USA i UE jest wciąż wielka.
- **Wyniki państw członkowskich w realizacji SL** liderami pozostają kraje skandynawskie, Holandia oraz Austria, które charakteryzują się dobrymi i porównywalnymi wynikami we wszystkich właściwych obszarach. **Większość państw wdraża SL na średnim poziomie.** Do tej grupy należą m.in. Wielka Brytania, Niemcy, Francja¹⁹, pozostałe kraje Beneluksu, Irlandia, a z nowych państw Czechy, Słowacja, Słowenia, Litwa, Łotwa, Estonia. Są wreszcie **kraje, których wyniki są najslabsze.** Ta grupa się nie zmienia i należy do niej z U-15: Grecja, Portugalia oraz Włochy, a z nowych krajów: Polska, Bułgaria, Malta i Rumunia. Należy podkreślić, że na stagnację ekonomiczną w niektórych krajach UE wpłynął globalno-finansowy kryzys, który stał się przyczyną m.in. wymiany gabinetów rządowych w Grecji, Hiszpanii i we Włoszech. W Grecji nowy premier Lukas Papademos, były wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego, oświadczył nawet, że „obejmuje stanowisko w najtrudniejszym momencie najnowszej historii” Grecji. Zapewnił, że „głównym zadaniem” jego gabinetu będzie wdrożenie ustaleń szczytu strefy euro z 27 października 2012 roku oraz zaostrenie dyscypliny fiskalnej, m.in. poprawa ściągальności podatków, podczas gdy powszechne unikanie płacenia podatków jest uważane przez ekonomistów za jeden z głównych problemów kraju²⁰. 20 grudnia 2011 roku hiszpański parlament zatwierdził lidera Partii Ludowej Mariano Rajoya na stanowisku szefa rządu w Hiszpanii. Nowy premier zapowiedział, że dla Hiszpanii „nadchodzą trudne czasy”²¹. Wreszcie, we Włoszech Mario Monti zastąpił Sylvio Berlusconi na stanowisku premiera rządu włoskiego. Mario Monti jest jednym z najbardziej znanych europejskich ekonomistów, cieszącym się wielkim autorytetem w UE.

¹⁹ Zobacz więcej: <http://www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art8784,9-stycznia-spotkanie-sarkozyego-z-Merkel>, stan z 18.02.2012 r.

²⁰ <http://www.deon.pl/wiadomosci.swiat/art,8348,nowy-premier-grecji>, stan z 18.02.2012 r.

²¹ <http://www.uniaeuropa.org/nowy-premier-hiszpanii-program-zaciskania-pasa>, stan z 18.02.2012 r.

Mario Monti od lat wskazywany był przez centrolewicową opozycję jako idealny kandydat na szefa rządu. Były premier Romano Prodi powiedział na początku listopada 2011 roku: „Tylko Monti może nas ocalić”²². Państwa te odnotowują niskie wyniki niemal we wszystkich segmentach Strategii. Szczególny niepokój budzi niska stopa zatrudnienia we wszystkich badanych grupach, niski stopień rozwoju społeczeństwa informacyjnego czy też bardzo słabo rozwinięty sektor B+R.

- **Porównanie poszczególnych segmentów** jest trudne, gdyż każdy z nich ma inną specyfikę i charakter. Dlatego w niektórych dziedzinach można dostrzec postęp szybko, a w innych efekty widoczne będą w dłuższej perspektywie. Dominująca grupa czynników ma jednak charakter wewnętrzny. Czynniki tego rodzaju podzielić można na dwie grupy: **czynniki obiektywne**, np. ogólny poziom gospodarczy danego kraju czy też zdolność społeczeństwa do przyswajania nowych idei i adaptacji do zmian wynikających z procesów globalizacyjnych, **czynniki subiektywne**, np. m.in. efektywność rządu, sprawność struktur organizacyjnych, zaangażowanie rządu i konsensus polityczny w sprawie reform oraz stopień partnerstwa między rządem a innymi podmiotami.
- **Zarządzanie Strategią** – w sytuacji kryzysu finansowego i gospodarczego w UE trzeba jeszcze ściślej przestrzegać zasady partnerstwa między poszczególnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi na różnych poziomach. Wskazane są zmiany w strukturze organizacyjnej, aby poprawić koordynację działań między Dyrekcjami Generalnymi KE, które zajmują się różnymi aspektami SL.
- **Przyszłość Strategii Lizbońskiej** – czas poważnych zaburzeń gospodarczych w UE wymaga przyspieszenia dyskusji nad koncepcją działań na rzecz wzrostu zatrudnienia. Jest co najmniej kilka opcji, które należy rozważyć:
 - ukierunkowanie Strategii na zagadnienia związane z rozwojem sektora prac badawczo-rozwojowych oraz innowacyjności,
 - stworzenie strategii *a la carte*, umożliwiającej elastyczne podejście państw do tych obszarów, na których muszą skupić swoje działania,
 - rezygnacja z ogólnej formuły strategii i rozwój działań w poszczególnych sektorach²³.

Niezależnie od tych działań Komisja Europejska ma pomysł na zdynamizowanie wzrostu gospodarczego w UE. W marcu 2010 roku zaprezentowała w Brukseli program strategiczny pn. „Europa 2020”. Już za 10 lat aż 75 procent osób w wieku produkcyjnym powinno rzeczywiście pracować. Komisja ma też inne pomysły na podwojenie tempa wzrostu gospodarczego w perspektywie nadchodzących 10 lat. Jednym z nich jest zwiększenie średnich wydatków na naukę z 1,9% PKB dziś do 3% w przyszłości. Absolwenci szkół wyższych mają stanowić 40% osób w wieku 30–34 lata wobec 30% obec-

²² <http://www.wiadomosci.wp.pl/title-oto-nowy-premier-Wloch>, stan z 18.02.2012 r.

²³ M. Koczor, *Raporty z wykonania Strategii Lizbońskiej za rok 2008*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2009, s. 123–128.

nie. Liczba osób żyjących poniżej progu biedy powinna w tym czasie zmniejszyć się z 80 do 60 mln, a udział źródeł odnawialnych w ogólnej produkcji energii ma osiągnąć 20%²⁴ w 2020 roku oraz 30% w roku 2030.

Imperatyw rozszerzenia politycznej konsolidacji Unii Europejskiej w warunkach światowego kryzysu

Kryzys w aktualnym stadium dopiero zaczyna być momentem próby dla unijnych instytucji. W opiniach wielu europejskich analityków latem 2010 roku osiągnęliśmy najwyższy poziom bezrobocia. Wtedy więc nastąpił krytyczny okres weryfikacji europejskiego przywództwa politycznego.

Jako pierwsze testowi sprostać muszą **instytucje i mechanizmy gospodarcze UE**. Są w nich takie, które działają zadowalająco, jak i takie, które nie spełniają pokładanych w nich nadziei. **Kryzys konsoliduje państwa strefy euro**, które mają świadomość skali ryzyka politycznego, jakie wspólnie podejmują. Utrzymanie wiarygodności wspólnej waluty jest w tej chwili pierwszoplanowym priorytetem.

W sferze instytucjonalnej kryzys jest okazją dla UE na zwiększenie wewnętrznej dyscypliny i zaproszeniem do sprawowania przywództwa politycznego, które można zrealizować jedynie poprzez zainicjowanie nowych procesów i mechanizmów.

Rozszerzenie ma w dalszym ciągu ogromną moc transformacyjną, chociaż nie wszędzie jego atrakcyjność jest jednakowa. UE rozwinęła skuteczną metodologię rozszerzenia. Najistotniejsze pytanie związane z imperatywem rozszerzenia dotyczy dzisiaj charakteru UE oraz roli, którą zamierza odegrać w zglobalizowanym świecie, a także wpływu, jaki wywiera poza swoimi granicami, szczególnie w dobie kryzysu. Jeżeli UE ma zrealizować swoje wizję **jako potęgi regulacyjnej w świecie**, im więcej państw reprezentuje, tym lepiej. Proces akcesyjny ma także ogromny wpływ poprzez swoją siłę przykładu w świecie. Kraje bliskowschodnie obserwują z wielką uwagą to, co dzieje się w relacjach UE–Turcja, ponieważ ta ostatnia jest dla nich przykładem modelu rządzenia łączącego nowoczesność z poszanowaniem tradycji oraz papierkiem lakmusowym stosunku Zachodu do Islamu.

Rozszerzenie jest najlepszą odpowiedzią na podwójne wyzwanie konsolidacji globalnej pozycji Europy oraz stabilizacji jej sąsiedztwa.

Globalna Europa to Europa rozszerzona, dalsze rozszerzenie musi być świadomym wyborem UE, a nie niechcianą koniecznością. Imperatyw rozszerzenia powinien wynikać w sposób bezpośredni z europejskich ambicji odgrywania istotnej roli w przyszłym globalnym układzie sił. **„Globalna Europa”** zaistnieje jedynie wówczas, gdy UE będzie rozszerzać się nadal, pomimo nie zawsze sprzyjających okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych.

UE jest projektem politycznym o charakterze cywilizacyjnym i powinna kierować się tym przesłaniem realizując proces rozszerzenia. Kontynuacja lub zaprzestanie procesu

²⁴ J. Bielecki, *Europa 2020: zatrudnienie kluczem do konkurencyjności*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 04.03.2010 r., nr 44 (2675).

rozszerzenia określa, z jaką Unią będziemy mieli w przyszłości do czynienia i co będzie jej istotą. UE może albo kontynuować projekcje swojego modelu rządzenia poza obecnymi granicami albo przyjmie merkantylne podejście do świata zewnętrznego, w którym nie ma miejsca na strategię polityczną²⁵.

Atrybuty światowego lidera Unii Europejskiej w warunkach globalnego świata

To, jak UE odnajdzie się w świecie, zadecyduje o jej przyszłości. Udział we współkształtowaniu nowego porządku międzynarodowego będzie miał konstytutywne znaczenie dla jej sukcesu. Jeżeli UE przegra rozgrywkę o wpływy na świecie, zniknie jako projekt polityczny. Aby tak się nie stało, świat musi „zarazić się” europejskim modelem dzielenia się suwerennością i odpowiedzialnością.

Punktem wyjścia do budowy kultury strategicznej w UE jest adekwatne zrozumienie dynamiki sceny międzynarodowej. W kategoriach politycznych **głównym jej aktorem pozostają Stany Zjednoczone Ameryki (USA)**. Bez ich udziału nie jest możliwe rozwiązywanie głównych konfliktów regionalnych. Są jedynym krajem, który ma ambicję odgrywania wiodącej roli w świecie. Wschodzące mocarstwa w znacznym stopniu satysfakcjonuje rola nowych biegunów sceny międzynarodowej i nie mają aspiracji ubiegania się o pozycję hegemonu. Jedynym wyjątkiem mogą stać się w najbliższych latach Chiny. Dla UE oznacza to potrzebę kształtowania w pierwszej kolejności relacji właśnie z USA i Chinami.

Testem zdolności UE do odnalezienia wspólnego głosu w sprawach globalnych będzie implementacja lub rozszerzenie następujących atrybutów:

- pełna implementacja instrumentów Traktatu z Lizbony. UE musi w pełni wykorzystać możliwości wzmocnienia swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jakie otwiera przed nią Traktat z Lizbony;
- UE powinna zabiegać o utrwalenie istniejących praktyk współpracy multilateralnej, które najlepiej sprawdzają się na płaszczyźnie Światowej Organizacji Handlu (WTO);
- więcej wolnego handlu, który jest filarem światowego systemu polityczno-ekonomicznego;
- UE musi nawiązać dużo ściślejszą współpracę w obszarze polityki zagranicznej z krajami kandydującymi i aspirującymi, w tym zwłaszcza z Turcją, która jest istotnym aktorem regionalnym i nie może być w kategoriach strategicznych traktowana jedynie jako potencjalny, nie zawsze pożądaný, kraj aspirujący;
- UE musi dysponować lepszymi zdolnościami operacyjnymi w polityce obronnej – zaniedbanym obszarze integracji;
- kluczowym zadaniem jest nawiązanie bliskiej współpracy pomiędzy UE a Paktem Północnoatlantyckim (NATO). Współpracę tę ograniczają peryferyjne problemy

²⁵ *Europę stać na więcej...*, dz. cyt., s. 412–413.

polityczne oraz impas biurokratyczny. Nowa faza powinna się rozpocząć od lepszego zrozumienia środowiska strategicznego, w jakim obie organizacje funkcjonują. UE powinna instytucjonalnie uczestniczyć w pracach NATO poprzez udział Wysokiego Przedstawiciela w obradach Rady Północnoatlantyckiej²⁶.

Wyzwania dla polskiej prezydencji i dyplomacji w Radzie Unii Europejskiej

Co sześć miesięcy kolejne państwo członkowskie Unii Europejskiej, według wcześniej ustalonej kolejności, sprawuje prezydencję, czyli przewodniczy pracom Rady Unii Europejskiej. W tym czasie państwo sprawujące prezydencję staje się gospodarzem większości unijnych spotkań i wydarzeń, odgrywa kluczową rolę na wszystkich polach działania Unii Europejskiej. Jest odpowiedzialne za organizację konferencji krajów członkowskich, koordynuje działania i nadaje kierunek polityczny wspólnoty, dba o jej rozwój, integrację oraz bezpieczeństwo.

Wraz z wejściem Traktatu Lizbońskiego i mianowaniem Catherine Ashton wysokim przedstawicielem ds. wspólnej polityki zagranicznej UE i bezpieczeństwa zapoczątkowany został proces budowy europejskiej służby dyplomatycznej. Jednak interesy państw-członków UE powodują, że polityka zagraniczna przestała być domeną tylko dyplomatów. W każdym z państw członkowskich UE są w nią zaangażowani decydenci z innych dziedzin społeczno-gospodarczych jak również premierzy, prezydenci i ministrowie. Dlatego też Polska szczególnie podczas swej prezydencji po raz pierwszy ma historyczną szansę współkształtować jedną z najważniejszych instytucji UE i przekuć w rzeczywistość hasło silnej Polski w silnej Europie.

1 lipca 2011 roku Polska stanęła na czele Rady Unii Europejskiej i przez sześć miesięcy przewodniczyła jej pracom. Wyzwaniem była więc nie tylko konieczność rozwiązania spraw bieżących. Polska stanęła przed wielką szansą zmiany trybu działania Unii i zakorzenienia jej w mocnych instytucjach. Zarówno kryzys gospodarczy, jak i Traktat Lizboński sprawiły bowiem, że powstały nowe instytucje oraz rozwiązania dla instytucji już istniejących.

W czasie swego przewodnictwa Polska powinna dążyć do wzmocnienia rozwiązań opartych na tych mechanizmach wspólnotowych, które mogłyby włączyć w nie wszystkie państwa członkowskie UE. Było to szczególnie istotne w negocjacjach dotyczących kolejnej wieloletniej perspektywy budżetowej rozpoczynającej się w 2014 roku i trwającej do 2020 roku. Wieloletnie ramy finansowe dają gwarancję finansowania polityki europejskiej, a więc stabilizację programowania. To szczególnie ważne dla polityki o charakterze inwestycyjnym, na przykład polityki spójności strukturalnej.

Warto zwrócić uwagę na szczególne cechy odróżniające budżet europejski od budżetów narodowych. W tych ostatnich wydatki o charakterze inwestycji odgrywają minimalną rolę. W przypadku budżetu europejskiego około 95% wydatków wraca do państw członkowskich, w przeważającej części w postaci inwestycji. Stąd używany przez zwo-

²⁶ Tamże, s. 10–11.

lenników dalszego ograniczania budżetu europejskiego argument, zgodnie z którym, skoro redukujemy – z uwagi na dług i deficyt – budżety narodowe, to ta sama logika powinna dotyczyć budżetu europejskiego, jest co najmniej nieporozumieniem.

Inwestycje przewidziane w budżecie europejskim nie tylko przyciągają kapitał prywatny, ale także pełnią funkcję katalizatora zmian strukturalnych. Europa musi więc uruchomić nowe instrumenty finansowania wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza w sferze infrastruktury transportowej, energetycznej i telekomunikacyjnej. Polska prezydencja powinna była dopilnować, by weszła w życie koncepcja obligacji projektowych, która może uzupełnić niewielki przecież budżet europejski (1% dochodu narodowego całej Unii) i zmobilizować kapitał prywatny do większego zaangażowania się w wielkie projekty inwestycyjne. W tym zakresie ma do odegrania wielką rolę polski komisarz ds. budżetu Janusz Lewandowski.

W trakcie polskiego przewodnictwa nie została ostatecznie zmieniona decyzja dotycząca czasu trwania wieloletnich ram finansowych. Obecnie specjalna komisja ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych Parlamentu Europejskiego rozważa propozycje dotyczące długości tego okresu. Trzeba dopilnować, aby wieloletnie ramy finansowe nie zostały skrócone do pięciu lat. To zbyt krótki okres dla polityki inwestycyjnej, która wymaga programowania, negocjacji między Komisją Europejską i państwami członkowskimi oraz regionami, przygotowywania projektów, a następnie ich realizacji, administracji oraz ewaluacji.

Nadanie unijnemu rynkowi nowego impetu rozwoju strukturalnego to jeden z naszych priorytetów. Polska położyła nacisk na wspieranie polityki spójności, polityki zrównoważonego rozwoju oraz polityki strukturalno-regionalnej i była jej adwokatem w trudnym procesie negocjacji budżetowych.

Program dla rozwoju UE do 2020 roku, który przedstawiła KE w dniu 3 marca 2010 roku ma się koncentrować m.in. na inwestycjach w wiedzę i innowacje, promować zieloną gospodarkę oraz wzrost oparty na spójności rozwoju strukturalnego i regionalnego. Ten trzeci priorytet jest dla Polski kluczowy, bo stanowi uzasadnienie dla utrzymywania funduszy strukturalnych. Polska jest ich największym beneficjentem, w okresie 2007–2013 dostała prawie 60 mld euro. To nie gwarantuje jeszcze, że duży strumień funduszy unijnych płynących do Polski zostanie zachowany również w nowej perspektywie budżetowej po 2013 roku. Biorąc pod uwagę kryzys gospodarczy, należy się spodziewać, że najwięksi płatnicy netto będą bardzo uważnie liczyć pieniądze i szukać obszarów, gdzie wydatki unijnego budżetu można by znacznie zredukować²⁷.

Polska prezydencja miała szanse wprowadzić nowe standardy, jeśli chodzi zarówno o strukturę i formułę samych negocjacji, jak i o wypracowanie nowych narzędzi instytucjonalnych oraz nowego trybu działania Unii. Jeśli nam się to udało, to polskie przewodnictwo stworzyło wartość dodaną w procesie odnowy Unii i realizacji Traktatu Lizbońskiego.

Minister ds. europejskich Mikołaj Dowgielewicz z zadowoleniem podsumował zakończone przewodnictwo Polski w Radzie UE. Podał wyniki sondażu OBOP, według

²⁷ A. Słojewska, *Strategia Unii lepsza dla Polski*, „Rzeczpospolita” z 04.03.2010 r., <http://www.ekonomia-24.pl/artykul/442173.html>, stan z 10.06.2011 r.

którego 68% badanych pozytywnie ocenia polską prezydencję; negatywnie zaś 28%. Minister powiedział, że podczas polskiej prezydencji podpisane zostały 53 akty prawne (za węgierskiej prezydencji w 1. połowie 2011 roku – 33), ponadto 100 spraw zostało skonkludowanych na poziomie Rady UE. Dowgielewicz podkreślił także, że w budżecie prezydencji, na który z budżetu państwa przeznaczono 380 mln złotych, zaoszczędzono ok. 10 mln. Łączny budżet prezydencji wynosił 429,5 mln zł²⁸. Za trzy największe sukcesy prezydencji polskiej Dowgielewicz uznał ostateczne przyjęcie „sześciopaku”, czyli pakietu sześciu aktów legislacyjnych wzmacniających dyscyplinę finansową w UE i strefie euro; oparcie negocjacji nad nowym wieloletnim budżetem UE 2014–2020 na wyjściowej propozycji Komisji Europejskiej z czerwca 2011 roku oraz utrzymanie idei rozszerzenia UE. Dodał on, że po polskiej prezydencji „aktualną kwotę” do osiągnięcia przez Polskę w negocjacjach jest 80 mld euro w latach 2014–2020. Pytany o porażki przyznał, że „prezydencja była rozczarowana brakiem ostatecznej zgody na przyjęcie Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen”²⁹. Polska pokazała się jako przewodnictwo, któremu bardzo zależało na jedności UE, po drugie Polska wypełniła dobrze rolę państwa, które stara się, by drzwi do UE były otwarte i po trzecie Polska pokazała się jako dynamiczny kraj, który kojarzy się z nowoczesną gospodarką i cywilizacyjnym rozwojem społeczno-ekonomicznym w Europie.

Historia integracji europejskiej pokazuje, że negocjacje wieloletniego budżetu Unii są jednym z najtrudniejszych wyzwań. Oprócz zapewnienia najważniejszej roli Komisji Europejskiej oraz zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego będzie musiał powstać sprawny system koordynacji uzgodnień pomiędzy 27 państwami członkowskimi. Próbowaliśmy dopilnować, aby negocjacje te nie poszły w kierunku układów dwustronnych, a także by nie były jedynie odzwierciedleniem interesów tylko niektórych państw członkowskich.

Negocjacje wieloletnich ram finansowych będą, z dużym prawdopodobieństwem, trwać do połowy 2013 roku. Polska powinna nadal ściśle współpracować w ramach „trójki” prezydencji, czyli z Danią i Cyprzem.

Podsumowanie

Unia Europejska nie może się zatrzymać w procesie swojej wewnętrznej instytucjonalno-prawnej reformy. Zmianie powinien ulec cel i zakres przyszłej reformy, zwłaszcza traktatowej. Zamiast całościowego przeglądu polegającego na modyfikacji, nawet jeżeli ograniczonej w swoim wymiarze, pełnego spektrum działań UE, reformy powinny dotyczyć wybranej polityki lub obszaru wprowadzanych zmian. UE musi w sposób szczególny w pełni wykorzystać możliwości wzmocnienia swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jakie otwiera przed nią ostatni rewizyjny Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku.

Zmiany instytucjonalne dotyczące zewnętrznego wymiaru działalności UE są największą innowacją ostatniego Traktatu. Ich skuteczność wymaga jednak pełnej deter-

²⁸ <http://www.deon.pl/wiadomosci/polska/art11155,184-dni-polskiej-prezydencji>, stan z 18.02.2012 r.

²⁹ Tamże, stan z 18.02.2012 r.

minacji w realizowaniu uzgodnionych rozwiązań i mechanizmów. Dotyczy to w szczególności roli Wysokiego Przedstawiciela oraz funkcjonowania przyszłej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czyli załączka unijnej dyplomacji. W obu przypadkach potrzebny jest od samego początku wysoki poziom ambicji pozwalający na szybkie i pełne uruchomienie przewidzianych w Traktacie struktur. Ważne jest także pilne podjęcie prac nad przekształceniem przedstawicielstw Komisji Europejskiej w państwach trzecich w przedstawicielstwa Unii Europejskiej.

Dalsza konsolidacja musi być świadomym wyborem UE, a nie niechcianą koniecznością. Imperatyw rozszerzenia wynika w sposób bezpośredni z europejskich ambicji odgrywania istotnej roli w przyszłym globalnym układzie sił. UE jest projektem politycznym i powinna kierować się tym przesłaniem realizując proces rozszerzenia. Kontynuacja lub zaprzestanie procesu rozszerzenia określa, z jaką UE będziemy mieli w przyszłości do czynienia i co będzie jej istotą.

Globalna Europa zaistnieje jedynie wówczas, gdy UE będzie nadal się rozszerzać, pomimo nie zawsze sprzyjających okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych, a realizacja implementacji Traktatu z Lizbony będzie kluczowym gwarantem uruchomienia źródeł politycznej spójności i podtrzymania dynamiki wzrostu gospodarczego w trans-europejskim regionie.

Jaką rolę odegrała Polska szczególnie w okresie swej pierwszej sześciomiesięcznej prezydencji w zakresie rozwoju strukturalnego oraz modernizacji społeczno-ekonomicznej regionu europejsko-globalnego? Czas pokaże. Oczywiście rząd polski permanentnie powinien pozycjonować się jako aktor broniący klasycznych podstaw integracji europejskiej. Zaproponowana przez KE „Strategia UE 2020” powinna wywoływać w naszej debacie temat wdrożenia innowacyjnej i niskoemisyjnej gospodarki opartej na wiedzy. **Powinniśmy prezentować się jako państwo zdeterminowane i zabiegające o solidarność europejską oraz o dostosowanie celów strategii 2020 do poziomu rozwoju między poszczególnymi państwami członkowskimi, wśród których jedne muszą wspierać innowacyjność, a inne, jak Polska, muszą wcześniej rozbudować infrastrukturę kraju.**

Chciałbym mieć nadzieję, że rząd polski i jego dyplomacja okres swej prezydencji wykorzystał efektywnie i znalazł złoty środek na identyfikację i wdrożenie programu implementacyjnego, który wyznaczyłby najistotniejsze priorytety UE na okres drugiej dekady XXI wieku.

Bibliografia

Barcz J., *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa: UKIE, 2008.

Bielecki J., *Europa 2020: zatrudnienie kluczem do konkurencyjności*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 04.03.2010 r., nr 44 (2675).

Bielecki J., *Lizbona przyjęta. Czas na wielką reformę Unii Europejskiej*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 04.11.2009 r., nr 216 (2592).

Czy Unia przetrwa w XXI wieku?, debata „Dziennika” z udziałem Roberta Coopera i Jacka Saryusza-Wolskiego, „Europa – Tygodnik Idei” z 08–09.11.2008 r., nr 240.

Cosić D., *Sukces na wyrost*, www.wprost.pl.2007, stan z 26.11.2008 r.

Europa – Traktat Lizboński – z myślą o Europie XXI wieku, http://www.Europa.eu/Lizbon_treaty/take/indem_pl, stan z 10.06.2011 r.

Europę stać na więcej. Nowa Agenda dla Unii Europejskiej. Raport z prac Grupy refleksyjnej powołanej z inicjatywy demoesEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej oraz tygodnika „Polityka”, Warszawa, 07.2009 r.

<http://www.deon.pl/wiadomosci.swiat/art,8348,nowy-premier-grecji>, stan z 18.02.2012 r.

<http://www.deon.pl/wiadomosci/swiat/art8784,9-stycznia-spotkanie-sarkozyego-z-merkel>, stan z 18.02.2012 r.

<http://www.deon.pl/wiadomosci/polska/art11155,184-dni-polskiej-prezydencji>, stan z 18.02.2012 r.

<http://www.europa.eu>.stan z 26.11.2008 r.

<http://www.mojeopinie.pl>, stan z 10.06.2011 r.

http://www.nbp.pl/publikacje_ecb/mb2007/12.pl, stan z 10.06.2011 r.

<http://www.uniaeuropa.eu>.orh/nowy-premier-hispanii-program-zaciskania-pasa, stan z 18.02.2012 r.

<http://www.wiadomosci.wp.pl/title-oto-nowy-premier-wloch>, stan z 18.02.2012 r.

http://pl.wikipedia.org/Traktat_Lizboński, stan z 10.06.2011 r.

Jankowski D., *Wpływ kryzysu gospodarczego na pozycję geopolityczną Unii Europejskiej*, <http://www.mojeopinie.pl>, stan z 10.06.2011 r.

Kaczyński P. M., *A jakie to ma znaczenie?, O konsekwencjach wejścia i nie wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego*, „Komentarz Międzynarodowy Puławskiego”, 2009, nr 4.

Koczor M., *Raporty z wykonania Strategii Lizbońskiej za rok 2008*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2009.

Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, www.europa.eu, stan z 26.11.2008 r.

Orłowski W., *Widmo recesji*, „Polska Zbrojna” z 15.03.2009 r, nr 11, s. 38–39, <http://www.mojeopinie.pl>, stan z 10.06.2011 r.

Słojewska A., *Strategia Unii lepsza dla Polski*, „Rzeczpospolita” z 04.03.2010 r., <http://www.ekonomia24.pl/arttykul/442173.html>, stan z 10.06.2011 r.

Staniszki J., *Szansa na ocalenie Europy*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 06.10.2009 r., nr 195 (2571).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, stan z 10.06.2011 r

Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, stan z 10.06.2011 r.

Traktat z Lizbony, Dz.U. UE z dnia 17.12.2007 r., C 306/01.