

# Janusz Ruszkowski

---

## Pierwotne i wtórne delegowanie kompetencji w wielopoziomowym systemie zarządzania Unii Europejskiej

---

Rocznik Integracji Europejskiej nr 6, 345-62

---

2012

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

stwierdziła także „ogólną tendencję wzrostową w obszarze odnotowanych przestępstw rasistowskich, w 10 z 12 państw członkowskich, które zebrały szczegółowe dane z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”<sup>76</sup>. Natomiast, w 2010 roku Komisja w ramach równości kobiet i mężczyzn, przyjęła Kartę kobiet i Strategię na lata 2010–2015<sup>77</sup>. W przypadku treści poświęconej tytułowi *Solidarność*, w Sprawozdaniu zaznacza się, iż wiele zapytań otrzymano, na przykład w związku z przypadkami zwolnień w dużych zakładach motoryzacyjnych itd., wobec których, Komisja udzieliła państwu członkowskiemu, pomocy w ramach procesu wdrożenia przyjętych w 2009 roku, nowych ram prawnych, dla europejskich rad zakładowych<sup>78</sup>. W treści kolejnego tytułu, *Prawa obywatelskie*, tematem przeważającym w zapytaniach, pismach czy petycjach, była kwestia swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego (np. wiele skarg dotyczyło warunków wjazdu i pobytu pochodzących z państw trzecich członków rodzin obywateli UE)<sup>79</sup>. W tytule *Wymiar Sprawiedliwości*, Komisja, otrzymała wiele pism, od społeczeństwa wyrażającego niezadowolony z postępowania przed sądami krajowymi, w sprawach spoza zakresu prawa unijnego. Dlatego też, Komisja wyjaśniła, że prawo do skutecznego środka prawnego ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach z zakresu kompetencji UE<sup>80</sup>. Komisja Europejska, zamieściła drugie Sprawozdanie dotyczące stosowania Karty Praw Podstawowych UE za rok 2011<sup>81</sup>. Zaznacza się, iż zarówno Strategia dotycząca Karty, jak i pierwsze sprawozdanie roczne, w sprawie stosowania Karty, wywołały dyskusję w Parlamencie Europejskim, a także w Radzie, Komitecie Regionów i Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Według *badania Eurobarometru*<sup>82</sup>, dwie trzecie respondentów w całej UE, wyraża zainteresowanie uzyskaniem większej wiedzy na temat przysługujących im praw, zapisanych w Karcie (66%), tym, gdzie należy się udać, gdy mają wrażenie, że ich prawa są naruszane (65%) oraz kiedy Karta ma zastosowanie, a kiedy

<sup>76</sup> *Sprawozdanie roczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej za 2010 rok*, ‘European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report 2009’ (Badanie UE na temat mniejszości i dyskryminacji. Główne wyniki – Sprawozdanie za rok 2009) oraz ‘Antysemityzm – Summary overview of the situation in the European Union 2001–2009’ (Antysemityzm – Ogólny przegląd sytuacji w Unii Europejskiej w latach 2001–2009), za: *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 47.

<sup>77</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 46; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2011 roku 2011/2244, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0069+0+DOC+XML+V0//PL> (data wejścia na stronę 17.02.2012).

<sup>78</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 59.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 74; *Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010: Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE*, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF> (data wejścia na stronę 17.02.2012); *Sprawozdanie na temat postępów w tworzeniu skutecznego obywatelstwa Unii Europejskiej 2007–2010*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0602:FIN:PL:PDF> (data wejścia na stronę 18.02.2012).

<sup>80</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 81.

<sup>81</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, Bruksela 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:PL:PDF> (data wejścia na stronę 24.04.2012).

<sup>82</sup> Eurobarometr Flash są to *ad hoc* tematyczne wywiady telefoniczne przeprowadzane na wniosek każdej służby Komisji Europejskiej. Badania Flash mają umożliwić Komisji uzyskanie wyników stosunkowo szybko i pozwalają skupić się na konkretnych grupach docelowych.

Omawiane Sprawozdanie, podobnie jak KPP, odzwierciedla sześć tytułów tj. *Godność, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa Obywatelskie, Wymiar Sprawiedliwości*. W 2010 roku w ramach tytułu *Godność*, Komisja otrzymała, liczne pisma, zapytania oraz petycje, w większości których, treść dotyczyła sytuacji nielegalnych imigrantów na granicach zewnętrznych oraz dotyczyła zatrzymań. Natomiast, domniemane naruszenie godności, nie było związane z wdrażaniem prawa unijnego a przypadków związanych z nieodpowiednim traktowaniem podczas rutynowych kontroli policyjnych. Zaznacza się również, iż organizacje pozarządowe przekazały informacje, o przypadkach niewłaściwego traktowania i naruszenia godności człowieka, jakich miała dopuścić się straż graniczna, wobec migrantów. Odnośnie do pism od społeczeństwa, dotyczących kwestii zatrzymania, wskazywano, złe warunki panujące w więzieniach; jak przepełnienie czy osadzanie skazanych z oczekującymi na proces (zapytania skierowane do Komisji: prawo do życia 1%, zakaz tortur 2%, zatrzymanie 2%)<sup>70</sup>. Kolejno, jak stwierdziła Agencja Praw Podstawowych UE (FRA), Komisja zaproponowała nowe przepisy dotyczące sprawy handlu ludźmi, mające skuteczniej ścigać handlarzy ludźmi, przez organy krajowe. W przypadku części dotyczącej *Wolności*, istotnym zainteresowaniem stała się kwestia ochrony danych osobowych<sup>71</sup>, oraz kwestia prawa własności (np. przywrócenie mienia znacjonalizowanego lub skonfiskowanego przez komunistyczne reżimy totalitarne), a zostały odnotowane poprzez liczne zapytania ze strony obywateli UE, jak i sam PE. Po raz pierwszy, Trybunał Sprawiedliwości, stwierdził nieważność regulacji prawa unijnego ze względu na jego niezgodność z Kartą a dotyczącego opublikowania danych osobowych beneficjentów dopłat rolnych, co zostało uznane za naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych<sup>72</sup>. Kolejno w przypadku części zatytułowanej *Równość*, w pismach, zapytaniach i petycjach, najczęstszą poruszaną kwestią okazały się prawa dziecka. Zaznacza się, iż pewna liczba pism i zapytań od obywateli, dotyczyła spraw odebrania jednemu bądź obydwójgu rodzicom, prawa do opieki nad dzieckiem (pierwszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w którym Trybunał powołał się na Kartę, dotyczył prawa opieki nad dzieckiem, po rozpadzie małżeństwa rodziców, pochodzących z dwóch różnych państw członkowskich)<sup>73</sup>. Agencja Praw Podstawowych UE, podkreśliła także, że nadal mniejszość etniczna i religijna w UE, zmaga się z problemami rasizmu i ksenofobii oraz z wykluczeniem, marginalizacją ludności romskiej w Europie<sup>74</sup>. Ze Sprawozdania wynika także, że większość osób padających ofiarą homofobii, nie powiadamia policji, natomiast precedens ten nadal ma miejsce<sup>75</sup>. FRA,

<sup>70</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 21–22.

<sup>71</sup> Zob. także *Komisja Europejska przedstawiła wyniki ankiety Eurobarometru o ochronie danych*, [http://www.giodo.gov.pl/560/id\\_art/4173/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/560/id_art/4173/j/pl/) (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 29–31.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 42; Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2011/C 4 E/02, *Drugi europejski szczyt w sprawie Romów*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:004E:0007:0011:PL:PDF> (data wejścia na stronę 15.02.2012); *Nierówne postępy w dziedzinie praw podstawowych*, [http://ec.europa.eu/news/justice/110620\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/110620_pl.htm) (data wejścia na stronę 20.01.2012).

<sup>75</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 45; zob. także szerzej o tym problemie *Przemoc motywowana homofonią*, red. M. Makuchowska, Warszawa 2011.

praw podstawowych. Sprawozdanie roczne pomoże nam ocenić postępy, tak abyśmy mogli podjąć konieczne działania i wyciągnąć wnioski na przyszłość<sup>66</sup>.

Wobec ochrony praw podstawowych w UE, na poziomie unijnym, zaznacza się, iż w razie naruszenia praw zawartych w KPP, przez organ krajowy (administracyjny lub sąd), przy wdrażaniu przepisów prawa unijnego, Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Wyraźnie podkreśla się, że Komisja nie jest organem sądowym, a także nie jest sądem odwoławczym, rozpatrującym decyzje sądów krajowych lub międzynarodowych. Z zasady, nie rozpatruje ona także spraw indywidualnych, o ile nie jest to konieczne, w celu zadbania o prawidłowe stosowanie przepisów prawa unijnego przez państwa członkowskie. Natomiast, w przypadku pojawienia się większego problemu, Komisja może porozumieć się z organami krajowymi w celu jego rozwiązania, a w ostateczności, może wystąpić przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości. Odnośnie do osoby fizycznej lub prawnej, która domniema, iż dany akt jednej instytucji unijnej mający na nią bezpośredni wpływ, narusza jej podstawowe prawa, może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości, który w określonych sytuacjach, może stwierdzić nieważność aktu<sup>67</sup>. Kolejno, na poziomie krajowym, w państwach członkowskich, sędziowie działający według wskazań Trybunału Sprawiedliwości UE, mogą egzekwować poszanowanie Karty, przez państwa członkowskie, wyłącznie w ramach wdrażania przez nie przepisów prawa unijnego. Osoby fizyczne, których prawa, wynikające z przepisów unijnych, zostały naruszone, mogą również otrzymać zadośćuczynienie lub odszkodowanie. Natomiast w obszarach, w których Karta nie ma zastosowania, prawa podstawowe obywateli gwarantowane są przez organy krajowe, zgodnie z systemem konstytucyjnym. W przypadku mającego siedzibę w Strasburgu, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>68</sup>, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zobowiązał on Unię, do przystąpienia do EKPC [ Natomiast jeszcze w Lutym 2012 roku, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i Parlament Europejski wyraziły jednak zaniepokojenie działaniami Zjednoczonego Królestwa oraz Republiki Francuskiej, które blokują akcesję UE do EKPC. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) wystosowała w tej sprawie list do ambasador Polski w Londynie oraz ambasadora w Paryżu. Ambasador Barbara Tuge-Erecińska w odpowiedzi na pismo HFPC napisała, że sprawy zawarte w piśmie stanowią stały przedmiot zainteresowania Ambasady RP w Londynie. W jej opinii stroną konwencji stanie się Unia, co oznacza dla obywateli UE, że będą mogli skarżyć przed Trybunałem jej instytucje, jednakże dopiero po przejściu przez krajowe sądy<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> *Karta praw podstawowych...*, op. cit.; *Sprawozdanie Komisji Europejskiej przedstawia postępy w egzekwowaniu praw podstawowych w UE*, <http://polskawue.gov.pl/pdf/7688.html> (data wejścia na stronę 14.02.2012).

<sup>67</sup> Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku, op. cit., s. 14.

<sup>68</sup> *European Court of Human Rights*, ustanowiono w 1998 roku pod auspicjami Rady Europy, chociaż jest od niej niezależny (wcześniej podobną rolę pełniła Europejska Komisja Praw Człowieka, sąd i Trybunał Praw Człowieka). Trybunał ten jest właściwy dla orzekania we wszelkich sprawach dotyczących praw człowieka zapisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej protokołach dodatkowych.

<sup>69</sup> *Apel do ambasadorów w sprawie przystąpienia UE do EKPC*, <http://www.europapraw.org/news/apel-do-ambasadorow>; *Będzie można zaskarżyć UE do Trybunału w Strasburgu*, „Gazeta Prawna” z 17.03.2010.

petycji, będących poza zakresem kompetencji UE. Natomiast, pozostających w zakresie kompetencji, odpowiednio 31% pism, 39% zapytań oraz 49% petycji<sup>60</sup>.

Stwierdza się, iż wiele skarg, ale nie tylko, skierowanych do Komisji, nadal dotyczy spraw, spoza zakresu uprawnień nadanym instytucjom unijnym, na mocy traktatów; o czym świadczą powyższe liczby, dlatego też niezwykle istotnym faktem, jest mówienie, przypominanie o tym, gdzie, w jakiej sprawie i do kogo, należy się zwrócić, w przypadku naruszenia praw podstawowych, a także w jakiej sytuacji, można zwracać się w ostatecznej instancji do ETS, w jakich sytuacjach za skuteczność dochodzenia praw odpowiadają organy krajowe, a kiedy należy zwracać się w ostatniej instancji do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Poprzez opublikowane przez Komisję Europejską Sprawozdanie, dotyczące stosowania KPP, uwydatnia się, iż prawa podstawowe mają znaczenie w wielu obszarach polityki, począwszy od ochrony danych po imigrację i azyl. W Sprawozdaniu podkreślono także, że postanowienia Karty, często bywają interpretowane niewłaściwie, jak już wspomniano powyżej, co z pewnością wynika z niezrozumienia roli Unii Europejskiej.

W 2010 roku, Komisja, otrzymała od obywateli ponad 4 tysiące pism dotyczących praw podstawowych<sup>61</sup>. Około trzy czwarte z nich, odnosiło się do sytuacji niewchodzących w zakres prawa UE<sup>62</sup>. Z wyników sondażu, przeprowadzonego przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Nikiforosa Diamandourosa, wynikało, że 72% Europejczyków, uważa, iż nie czuje się dość dostatecznie poinformowanymi na temat KPP, natomiast badanie pokazało również, że 13% obywateli nigdy nawet nie słyszało o Karcie<sup>63</sup>. RPO podkreślił, iż 42% pytanych, nie było zadowolonych z poziomu przejrzystości w administracji UE, w połączeniu z brakiem informacji na temat Karty, co stało się bardzo niepokojące, tak więc oczywistym jest fakt, że ma we współpracy z innymi instytucjami UE, dużo więcej do zrobienia, aby skuteczniej informować obywateli o ich prawach<sup>64</sup>.

Roczne Sprawozdanie, stanowi część Strategii Komisji, zmierzającej do zapewnienia rzeczywistego wykonania praw podstawowych – co już zostało wspomniane, tak, aby obywatele mogli się na nie powoływać. Viviane Reding, podkreśliła, iż „aby Karta była skuteczna w praktyce, obywatele muszą znać swoje prawa i muszą wiedzieć jak je stosować, aby sprawiedliwości stało się zadość”<sup>65</sup>, dodając iż „Unia nie jest policjantem stojącym na straży praw podstawowych. Karta ma zastosowanie w pierwszej kolejności do instytucji UE. W pierwszej instancji egzekwowaniem praw zajmują się sędziowie sądów krajowych orzekający zgodnie z konstytucją danego kraju. Gdy chodzi jednak o stosowanie prawa unijnego, nie będę tolerować jakichkolwiek naruszeń

<sup>60</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 3.

<sup>61</sup> *Sprawozdanie Komisji Europejskiej przedstawia postępy w egzekwowaniu praw podstawowych w UE*, <http://polskawue.gov.pl/pdf,7688.html> (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>62</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit. s. 6; *Sprawozdanie Komisji Europejskiej przedstawia postępy w egzekwowaniu praw podstawowych w UE*, op. cit.

<sup>63</sup> Ombudsman: 72% of European citizens do not feel well informed about the Charter of Fundamental Rights, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/11/6&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (data wejścia na stronę 13.02.2012).

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, <http://www.eurofundsnews.pl/content/view/14242/260/> (data wejścia na stronę 14.02.2012).

z inicjatywy prezydenta Klausa, przyjęła „bardziej eurosceptyczne stanowisko”<sup>53</sup>, forsując własną wersję Deklaracji (opisana powyżej), w której, znajduje się strach, przed wpływem postanowień Karty, na zasady pomocniczości, podziału kompetencji, poszanowania konstytucji krajowych i konwencji międzynarodowych<sup>54</sup>.

## 2. Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE

W październiku 2010 roku, Komisja Europejska, przedstawiła strategię wprowadzania w życie KPP. Jak podkreśliła wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, Viviane Reding<sup>55</sup> „zadbałam o to, by Karta stała się kompasem dla wszelkiej polityki przyjmowanej na szczeblu unijnym”<sup>56</sup>. Natomiast dyrektor Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Morten Kjaerum powiedział iż, „Sprawozdanie stanowi ważny krok na drodze do wypełnienia zobowiązań UE w zakresie ochrony praw podstawowych. Stanie się ono drogowskazem dla Unii w jej działaniach politycznych i ustawodawczych, a ponadto wyraźnie pokazuje, w jakich obszarach potrzebne są aktywniejsze działania – tak ze strony UE, jak i państw członkowskich – aby zagwarantować wszystkim obywatelom UE przestrzeganie ich praw podstawowych”<sup>57</sup>. Jak stwierdza się, „system ochrony praw podstawowych musi być zrozumiały, dostępny, skuteczny i użyteczny, ponieważ cała struktura jest warta tyle, ile może z niej skorzystać obywatel”<sup>58</sup>.

Strategia ta, odnosi się do regularnej kontroli praw podstawowych w przygotowanym przez instytucje UE, unijnym ustawodawstwie, obejmującej także publikowane roczne sprawozdanie ze stosowania Karty. Należy również podkreślić, iż Sprawozdanie roczne, przybliży społeczeństwu europejskiemu, stan stosowania Karty, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Zawiera przykłady stosowania Karty, przez instytucje unijne i państwa członkowskie w kwestii wdrażania przepisów prawa unijnego. O istotnej wadze „stworzenia ugruntowanej kultury” praw podstawowych, o zasięgu ogólnounijnym, świadczą liczne skargi obywatelskie oraz zapytania, jakie co roku otrzymuje Komisja Europejska, wobec domniemania naruszenia praw podstawowych. Bardzo istotne jest to przy ocenie konieczności i proporcjonalności wniosków, zwłaszcza iż są prawa, które mają charakter bezwzględny, jak godność ludzka czy zakaz tortur, podczas gdy inne, w pewnych okolicznościach, podlegają określonym ograniczeniom<sup>59</sup>.

Z analizy pism i skarg skierowanych do Komisji Europejskiej, w sprawie praw podstawowych, wynika że w 2010 roku otrzymała ona 69% pism, 61% zapytań oraz 52%

<sup>53</sup> A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 9.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Szerzej zob. Vice-President of the European Commission [http://ec.europa.eu/commission/20102014/reding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission/20102014/reding/index_en.htm) (data wejścia na stronę 10.02.2012).

<sup>56</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, Luksemburg 2011, [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_pl.pdf) (data wejścia na stronę 13.02.2012).

<sup>57</sup> *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, <http://www.eurofundsnews.pl/content/view/14242/260/> (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>58</sup> G. Pittella, *Debata Parlamentu Europejskiego*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/GetDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+CRE+20101214+SIT+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.

<sup>59</sup> Ibidem.

dy będzie go można przenieść do treści traktatu akcesyjnego Chorwacji, który z kolei, będą ratyfikować wszystkie kraje UE<sup>44</sup>.

Warto wspomnieć, iż Republika Czeska, była ostatnim krajem, który nie ratyfikował traktatu, a do ukończenia tego procesu brakowało tylko podpisu prezydenta Vaclava Klause, który miał zastrzeżenia, co do zgodności Traktatu z czeską Konstytucją, oraz domagał się gwarancji, że Karta Praw Podstawowych nie będzie miała wpływu na dekrety Benesza, które odnosiły się do konfiskaty majątku i deportacji ludności niemieckiej, przymusowo wysiedlonej, po II wojnie z terenu byłej Czechosłowacji<sup>45</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż Traktat z Lizbony jest zgodny w całości z czeską Konstytucją, tak więc w końcu prezydent Republiki Czeskiej, jako ostatni przywódca z 27 państw unijnych, zakończył proces i tak już zbyt długiej ratyfikacji tego dokumentu<sup>46</sup>. Jednakże pomimo tego faktu, prezydent Klaus zasadniczo nie zgodził się z treścią i uzasadnieniem, według którego wyrok Trybunału – jak podkreślił, nie jest neutralną analizą prawną, ale zaangażowaną politycznie obroną Traktatu lizbońskiego ze strony jego zwolenników<sup>47</sup>.

Podsumowując, każde z trzech państw powyżej omawianych, tj. Rzeczpospolita Polska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Republika Czeska, inaczej podchodziły do debaty nad kwestią Protokołu. Rzeczpospolita Polska, chciała ograniczyć ingerencję prawa do wprowadzenia przepisów w dziedzinie moralności publicznej, prawa rodzinnego, aborcji, praw osób homoseksualnych<sup>48</sup>, a także ochronę przed przepisami w zakresie praw społecznych; a jak się podkreśla, w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa, iż „ze względu na tradycję ruchu społecznego «Solidarność» i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem UE [...]”<sup>49</sup>. Zaznacza się, iż po wejściu Traktatu z Lizbony, polskie sądownictwo pomija kwestię Protokołu, oraz iż opracowany mechanizm konstytucyjny daje możliwość zmiany bądź wycofania się z Protokołu<sup>50</sup>. Zjednoczone Królestwo pragnęło ograniczyć możliwości, aby Karta dawała Unii możliwość do implementowania nowych regulacji zwłaszcza w dziedzinie prawa pracy, co przekraczałoby „brytyjskie dozwolone granice”<sup>51</sup>. Ówczesny premier Tony Blair, podkreślił, iż „nie ma żadnych wątpliwości że mamy klauzulę *opt-out* dotyczącą stosowania zarówno postanowień Karty, jak i przepisów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”<sup>52</sup>. Natomiast Republika Czeska

<sup>44</sup> L. Palata, T. Bielecki, *Lizbońskie dodatek Klause*, „Gazeta Wyborcza” z 9.10.2009.

<sup>45</sup> J. Pawlicki, *Oczy Europy zwrócone na Brno*, „Gazeta Wyborcza” z 27.10.2009.

<sup>46</sup> *Trybunał Konstytucyjny: Traktat z Lizbony zgodny z Konstytucją*, „Gazeta Wyborcza” z 3.11.2009.

<sup>47</sup> *Klaus podpisał Lizbonę. Kto na prezydenta UE?*, „Gazeta Wyborcza” z 3.11.2009.

<sup>48</sup> Deklaracja Nr 61 tj. *Karta w żaden sposób nie narusza prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka*, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, s. 359, [http://europa.eu/Pol/pdf/qc3209190\\_plc\\_002.pdf](http://europa.eu/Pol/pdf/qc3209190_plc_002.pdf) (data wejścia na stronę 20.01.2012); A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 9.

<sup>49</sup> Deklaracja Nr 62, ibidem.

<sup>50</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu...*, op. cit., s. 9.

<sup>51</sup> A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 8.

<sup>52</sup> Tony Blair w przemówieniu w Izbie Gmin w dniu 25.06.2007, za: A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 8–9.

i 62<sup>36</sup> (październik 2007). Pierwsza z nich zawiera zapewnienie, że w dziedzinach o szczególnym znaczeniu jak: moralność, prawo rodzinne, ochrona godności i integralności osoby ludzkiej, Rzeczpospolita Polska zachowa możliwość samodzielnej regulacji. Polityczne znaczenie deklaracji polega również na tym, że mogą one stanowić podstawę argumentacji w procesie tworzenia nowego prawa wspólnotowego. Druga deklaracja (tj. nr 62), powyżej już wspomniana, jest jednostronną deklaracją o charakterze pozytywnym, podkreślającą wypełnianie przez nią wszystkich standardów zawartych w porządku prawnym UE w zakresie praw socjalnych<sup>37</sup> – prawa potwierdzone w tytule VI KPP UE<sup>38</sup>.

Ponieważ decyzja polskiego Rządu w sprawie stosowania KPP, początkowo w Polsce była przedstawiana jako prowadząca do wyłączenia obowiązywania Karty, związki zawodowe odebrały ją jako zagrożenie dla stosowania części IV Karty w stosunku do Polski, dlatego też pod presją związków zawodowych nastąpiła zmiana polskiego stanowiska poprzez zgłoszenie deklaracji nr 62 w sprawie stosowania KPP w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa<sup>39</sup>. Natomiast sekretarz Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych desygnowany przez NSZZ Solidarność Józef Niemiec, podkreślił iż „[...] sprzeczne jest to, że polski rząd oficjalnie dołącza do specjalnego protokołu Wielkiej Brytanii – w którym jest wyraźnie napisane, że dotyczy praw związkowych – a jednocześnie wydaje deklarację, że standardów zapisanych w Karcie Praw Podstawowych chce przestrzegać”<sup>40</sup>. W 2008 roku, sekretarz stanu w MSZ Jan Borkowski, zaznaczył iż „analizy nie dają podstaw do przypuszczeń, że wymienione deklaracje i protokół mogłyby prowadzić do ograniczania praw związkowych lub pracowniczych”<sup>41</sup>.

Zastrzeżenia wobec Karty Praw Podstawowych, wyraziła także Republika Czeska, która również wyrażała chęć przystąpienia do Protokołu brytyjsko-polskiego, jednakże jakiegokolwiek obiekcje wobec Karty, nie pojawiły się w debacie politycznej przed 2009 rokiem, ale podpisując Traktat z Lizbony złożyła swoją Deklarację nr 53<sup>42</sup>, w sprawie KPP, o podobnej treści co Protokół<sup>43</sup>. Deklaracja ta jest tylko dokumentem interpretacyjnym w przeciwieństwie do Protokołu brytyjsko-polskiego, który stał się prawnie wiążący. Jednakże zaznacza się, iż „dodatek Klausea” zyska taką samą moc prawną, kie-

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 97; *Opinia w sprawie skutków...*, op. cit.

<sup>38</sup> M. Ahlut, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, op. cit., s. 60–61.

<sup>39</sup> J. Borkowski, *Zapytanie w sprawie przystąpienia...*, op. cit.

<sup>40</sup> K. Niklewicz, *Związkowcy nadal domagają się unijnej Karty*, „Gazeta Wyborcza” z 9.10.2007; A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 98.

<sup>41</sup> J. Borkowski, *Zapytanie w sprawie przystąpienia...*, op. cit.

<sup>42</sup> *Deklaracja Republiki Czeskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, [http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14434&Itemid=431#53](http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14434&Itemid=431#53) (data wejścia na stronę 12.01.2012).

<sup>43</sup> A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego projektu protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Republiki Czeskiej (art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/pr/886/886583/886583pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/886/886583/886583pl.pdf) (data wejścia na stronę 13.01.2012).



nowoczesny katalog praw podstawowych, możemy być z tego dumni”, oraz położył nacisk, o jak najszybszą rezygnację z klauzul *opt-out* po to, aby „wszystkie 27 państw, bez wyjątków, tak samo chroniły prawa obywateli”<sup>29</sup>. Polityk, ekspert od prawa konstytucyjnego w UE, który reprezentował Parlament Europejski w pracach nad unijną konstytucją, Andrew Duff, zaznaczył, że „głównym celem Karty, jest ochrona obywateli przed nadużyciami ze strony instytucji państwowych, a polsko-brytyjski protokół to dowód na to, że oba te kraje, starają się wymknąć spod kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE”<sup>30</sup>. Niemiecki polityk, przynależący do Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej, Elmar Brok, stwierdził między innymi, iż w Rzeczypospolitej Polskiej w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa „parlamentarna większość jest za Kartą, a to prezydent nadużywa swej władzy”<sup>31</sup>. Kolejno podkreśla się sprawę, co do niezgodności Opinii Rady Legislacyjnej z 17 marca 2008 roku, na temat skutków prawnych KPP w świetle Protokołu, który według tej opinii, wyłącza jurysdykcję ETS wobec kontroli zgodności prawa polskiego z Kartą, natomiast „w sposób uproszczony wprowadza w błąd na temat rzeczywistych skutków” Protokołu<sup>32</sup>.

Zaznacza się również, iż ta opinia jest sprzeczna ze sobą, pomimo że stwierdza się, iż Protokół wyłącza stosowanie Karty przez sądy w stosunku do prawa polskiego, oraz podkreśla, że „gdy Karta odsyła do prawa lub praktyk krajowych, Karta będzie stosowana tylko w zakresie, w jakim prawa i zasady są już znane w prawie i praktyce krajowej, tak jeżeli Karta będzie stosowana, to nie może jej stosowanie nie podlegać kontroli ETS”<sup>33</sup>. W Opinii podkreślono również, iż „spisane w KPP prawa podstawowe będą w pełni działały jako zasady ogólne prawa. W ten sposób Karta będzie mogła być stosowana w Polsce jako element interpretacyjny i porównawczy dla prawa krajowego. Będzie to jednak stosowanie ograniczone. W tej procedurze nie jest bowiem możliwe odrzucenie przepisów prawa krajowego niezgodnych z Kartą, czy narzucenie przez instytucje UE ich modyfikacji w taki sposób, by były zgodne z KPP. Jeśli w procesie interpretacji organ krajowy zauważy zróżnicowanie, doprowadzenie do zgodności z KPP będzie mogło nastąpić jedynie poprzez zmianę linii interpretacyjnej norm krajowych w procesie stosowania prawa lub – gdy treść normy wykluczy możliwość przychyłnej interpretacji – przez stosowną aktywność ustawodawcy krajowego opartą na woli politycznej Sejmu (formalnie)”<sup>34</sup>.

Rzeczpospolita Polska oprócz przystąpienia do Protokołu brytyjskiego, złożyła także dwie deklaracje w sprawie Karty Praw Podstawowych UE, nr 61<sup>35</sup> (czerwiec 2007)

<sup>29</sup> *Eurodeputowani krytykują stosunek Polski do Karty Praw Podstawowych*, „Rzeczpospolita” z 28.11.2007; T. Myslek, *Karta Praw Podstawowych, euro i inne*, „Najwyższy Czas” z 5.12.2007.

<sup>30</sup> *Eurodeputowani krytykują stosunek*, op. cit.; T. Myslek, *Karta Praw Podstawowych...*, op. cit.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Opinia w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych z 17.03.2008 (RL-0303-8/08), Pkt III. 1, za: A. Wyrozumska, Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 94–95; *Opinia w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych z 17.03.2008*, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-17-marca-2008-r-w-sprawie-skutkow-prawnych-karty-praw-podstawowych> (data wejścia na stronę 3.02.2012).

<sup>33</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 96.

<sup>34</sup> *Opinia w sprawie skutków...*, op. cit.

<sup>35</sup> M. Ahlut, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 60–61.

nie Rzeczypospolitej Polski do Protokołu jest trudne do zrozumienia, ponieważ wiele praw spisanych w KPP, to prawa i tak formalnie wiążące Polskę, a zapisane w różnych dokumentach m.in. w Konstytucji RP, która obejmuje szeroki zakres praw i wolności<sup>25</sup>. Karta jako zwięzły dokument obejmujący 54 artykuły w 7 rozdziałach tj. *Godność, Wolności, Równość, Solidarność, Prawa obywateli, Wymiar sprawiedliwości i Postanowienia ogólne*, prezentuje podstawowe wartości unijne. Stanowi swoisty świecki dekalog zasad, stąd przyłączenie się do Protokołu brytyjskiego, rodzić może podejrzenia, że Polska dystansuje do niektórych zapisów KPP.

W 2008 roku, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jan Borkowski, stwierdził iż „KPP zawiera w większości prawa i wolności ujęte w Konstytucji RP lub w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Objęcie Polski protokołem w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych wobec Polski i Zjednoczonego Królestwa ma na celu zabezpieczenie przed ewentualną rozszerzającą interpretacją karty i nie ma wpływu na jej moc wiążącą. Protokół nie zawiera żadnych stwierdzeń dotyczących nieważności KPP, lecz jedynie zawęży dopuszczalność orzekania sądów unijnych i krajowych na podstawie karty o naruszeniu niektórych praw w niej zawartych, potwierdzając tym samym konieczność szanowania standardu krajowego ochrony praw podstawowych”<sup>26</sup>.

Przystąpienie Polski do Protokołu brytyjskiego spotkało się z szeroką krytyką i niezrozumieniem, o czym już wspomniano powyżej. Tak jak próbowano usprawiedliwić Zjednoczone Królestwo, tak nie czyniono tego w stosunku do stanowiska polskiego. Jan Barcz, podkreślił iż, „przystąpienie do protokołu brytyjskiego uważa za niepotrzebne, gdyż sama Karta Praw Podstawowych ma klauzule, które w pełni gwarantują suwerenność działań państw w obszarach wrażliwych”<sup>27</sup>. Profesor z Instytutu Filozofii Uniwersytetu Zielonogórskiego i Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Marek Piechowiak, za „nieszczyście” uznał fakt, że Polska przystąpiła do Protokołu brytyjskiego ograniczającego stosowanie Karty Praw Podstawowych, „w związku z tym Polska nie może uczestniczyć w interpretacji Karty, tymczasem działania polskich sądów również wpisują się przecież w ramy dziedzictwa europejskiego”. Zaznaczył też, że na podstawie obowiązujących Rzeczpospolitą Polskę traktatów, jej obywatel może dochodzić tych samych praw, które gwarantowałyby mu Karta Praw Podstawowych. Protokół brytyjski jednak utrudnia mu zadanie o tyle, że nie może odwoływać się do Karty, a uzasadnienia swoich roszczeń musi szukać bezpośrednio w traktatach<sup>28</sup>. Przewodniczący komisji ochrony środowiska naturalnego w Parlamencie Europejskim, niemiecki socjalista Jo Leinen, stwierdził, iż Karta Praw Podstawowych jest „miłowym krokiem od Europy państw do Europy obywateli, UE otrzymuje najbardziej

<sup>25</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 94.

<sup>26</sup> J. Borkowski, *Zapytanie w sprawie przystąpienia w pełni przez Polskę do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, <http://www.gover.pl/k6/poslowie/szczegolyInterpelacji/posel/iwinskita-deusz/interpelacja/zapytanie-w-sprawie-przyst-261-pienia-w-pe-322-ni-przez-polsk-281-do-karty-praw-podstawowych-unii-europejskiej> (data wejścia na stronę 21.01.2012).

<sup>27</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do...*, op. cit.,

<sup>28</sup> *Warszawa: Debata nt. Karty Praw Podstawowych UE*, <http://ekai.pl/europa/debata/x16576/warszawa-debata-nt-karty-praw-podstawowych-ue/> (data wejścia na stronę 10.01.2012).

Kolejno w tytule IV KPP, *Solidarność*, artykuł 27 wskazuje, iż „pracownikom i ich przedstawicielom, należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych”. Tak więc skutkiem Protokołu do tego zapisu, jest to, iż jednostka może powołać się przed sądem krajowym, ma prawo do informacji i konsultacji, w zakresie, w jakim nie jest ono uregulowane w prawie UE, w granicach ustalonego standardu krajowego<sup>20</sup>. Protokół nie zmienia sprawy rozumienia i stosowania tego przepisu. Artykuł 28 KPP tj. odnoszący się do „pracowników i pracodawców, lub innych odpowiednich organizacji, mających zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy, na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów”<sup>21</sup>. Zaznacza się, iż z powodu braku regulacji w prawie Unii, prawo do strajku w zakresie prawa UE, odnosi się do regulacji krajowych, o ile ono nie będzie w kolizji z prawem Unii<sup>22</sup>. W październiku 2007 roku, za rządów Jarosława Kaczyńskiego, zdecydowano, iż Rzeczpospolita Polska nie zaakceptuje całości dokumentu Karty Praw Podstawowych UE, i – jak już wspomniano – tym samym, przystępując do tzw. Protokołu brytyjskiego. Ówczesną decyzję przedstawiciel rządu argumentował jako zapobieżenie „jakimkolwiek interpretacjom prawa przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, które doprowadziłyby do zmiany definicji rodziny i przymuszały państwo polskie do uznawania małżeństw homoseksualnych”<sup>23</sup>.

Po przyjęciu Protokołu polsko-brytyjskiego w szerokim gronie uczonych rozgorzała dyskusja, na temat jego prawnego znaczenia. Kiedy jedni twierdzili, że Protokół nic nie zmienia, gdyż Rzeczpospolita Polska i tak jest związana artykułem 6 Traktatu o Unii Europejskiej, z którego wynika ogólna zasada prawa wspólnotowego tj. ochrona praw podstawowych, to w opinii innych prawników zmiany takie miały miejsce.

Znany i ceniony ekspert prawa europejskiego Jan Barcz, podkreślił, iż przepisy KPP, które budzą kontrowersję ze względu na różną wrażliwość w różnych państwach (na przykład w kwestii wychowania dzieci, pojęcia rodziny i ochrony życia), mają odniesienia do prawa krajowego, czyli są interpretowane i rozumiane tak, jak są definiowane w prawie krajowym. Jego zdaniem „niezależnie od tego, czy jesteśmy w protokole brytyjskim czy nie, państwo zachowuje w tych kontrowersyjnych kwestiach kompetencje działania według swojego uznania. To są bowiem przepisy, które wymagają konkretyzacji w prawie krajowym”<sup>24</sup>. Nierzadko spotyka się opinie, że przystapie-

---

<sup>20</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 92.

<sup>21</sup> *Ibidem*; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14428&Itemid=360](http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=360) (data wejścia na stronę 15.01.2012). Wymienia się również horyzontalną klauzulę społeczną, która m.in. chroniłaby i wspierała prawa do działań zbiorowych i prawa do strajku zgodnie z art. 9 Traktatu z Lizbony i Kartą Praw Podstawowych UE.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 92–93.

<sup>23</sup> D. Pszczółkowska, *Czego nie ma w traktacie*, „Gazeta Wyborcza” z 3.10.2007; D. Bawolek, *Wielka Brytania i Karta praw podstawowych*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,5118791.html> (data wejścia na stronę 14.01.2012).

<sup>24</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do...*, op. cit.

krajowym<sup>14</sup>, ma ono zastosowanie do Rzeczypospolitej Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu, są uznawane przez prawo lub praktyki Rzeczypospolitej Polski lub Zjednoczonego Królestwa<sup>15</sup>.

Tak więc Protokół brytyjski odnosi się do stosowania Karty wobec prawa krajowego obu państw. Zgodnie z nim Karta nie zmienia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości bądź sądu polskiego do twierdzenia, iż prawo i praktyki polskie są niezgodne z potwierdzonymi przez Kartę prawami podstawowymi. Dalej, podkreśla się, że prawa i zasady umieszczone w rozdziale KPP, zatytułowanym *Solidarność*, są prawami zaskarżalnymi przed sądem, a więc można na nie się powoływać w sądzie, jako na podstawę praw przysługujących osobie, ale jedynie w zakresie przewidzianym w prawie polskim czy brytyjskim<sup>16</sup>.

Podkreśla się, iż Protokół odnosi się do tych samych kwestii problemowych, jakie były kierowane pod adresem Traktatu z Lizbony, dlatego też, poddaje się pod wątpliwość, aby Protokół wnosił coś nowego. Podaje się przykład, iż artykuł 1 Protokołu, który stwierdza, iż „Karta nie rozszerza kompetencji ETS”, to taką treść, zawarto już wcześniej, w samej Karcie i w zmienionym artykule 6 TUE, a potwierdzili to brytyjscy prawnicy w pracach nad ratyfikacją Traktatu z Lizbony (art. 1 ust. 1 Protokołu) „Karta [...] nie może rozszerzyć jurysdykcji w odniesieniu do praw podstawowych ETS lub sądów UK poza zakres stosowania prawa wspólnotowego”<sup>17</sup>. Kolejno, stwierdzono, że „tak jest niezależnie od Protokołu, ponieważ nic w Karcie nie rozszerza jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, poza to co jest przewidywane w obecnie obowiązujących Traktatach, tak jak interpretowane przez Trybunał”.

Stwierdza się dalej, iż „ETS prawie na pewno stwierdzi, że Protokół jest bezcelowy w świetle artykułu 6 TUE, który stanowi, że Karta nie rozszerza kompetencji Unii” oraz iż „prawie każde postanowienie Karty kodyfikuje umowy międzynarodowe, a więc jeśli sąd nie będzie mógł oprzeć się na Karcie, użyje ich, żeby osiągnąć ten sam skutek”<sup>18</sup>. Podobnie odnosi się do artykułu 2 Protokołu, który podkreśla ponowną konieczność respektowania standardu regulacji krajowych ochrony praw podstawowych. Zaznacza się, iż może być odczytywany jako dotyczący niektórych zapisów Karty, które konkretnie wskazują, odnoszą się, do prawa krajowego. Wyróżnia się przykładowo artykuł 9 KPP, dotyczący prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, w którym brak definicji małżeństwa wynika z braku zgody, co do kwestii niektórych pojęć i pozostawieniu tego zagadnienia prawu krajowemu<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Art. 9 (prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny); art. 10 ust. 2 (wolność myśli, sumienia i religii); art. 14 ust. 3 (prawo do nauki); art. 28 (prawa do rokowań i działań zbiorowych); art. 34 (zabezpieczenia społeczne i pomoc społeczna); art. 35 (ochrona zdrowia), za: K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu...*, op. cit., s. 137.

<sup>15</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90.

<sup>16</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do...*, op. cit.; A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90.

<sup>17</sup> House of Lords Constitution Committee, 6th Report of Sessions 2007–2008, op. cit., za: A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 91.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

treść dokumentu. Protokół nr 7, dołączony do Traktatu z Lizbony oraz jako umowa międzynarodowa z chwilą obowiązywania Traktatu z Lizbony, stanowi prawo pierwotne Unii Europejskiej. Protokół odnosi się do zróżnicowanego charakteru praw umieszczonych w Karcie, podziału na prawa i zasady, interpretacji zgodnej z postanowieniami ogólnymi zawartymi w artykule VII Karty<sup>6</sup>, nie tworząc nowych praw, zasad czy też nowych kompetencji UE<sup>7</sup>. Tytuł VII Karty gwarantuje respektowanie kompetencji państw członkowskich w zakresie praw podstawowych stanowiąc m.in., że postanowienia Karty nie naruszają wyłączności władz krajowych w tej dziedzinie, mając zastosowanie „do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”<sup>8</sup>. Kwestię tę, podkreślono w pracach w Izbie Lordów, iż „jeżeli pomimo tego co mówią postanowienia Karty, ktoś próbowałby argumentować, że Karta tworzy nowe prawa, argument taki upadnie: Protokół wyjaśnia, że Karta nie daje sądom krajowym i europejskim żadnych nowych uprawnień do uchylecia lub reinterpretowania prawa UE, włączając w to ustawodawstwo pracy i socjalne”<sup>9</sup>.

Preambuła Protokołu składa się z trzynastu punktów, dwóch artykułów, obejmujących trzy postanowienia<sup>10</sup>. W preambule, podkreśla się, kwestię „sprecyzowania stosowania Karty w stosunku do przepisów prawnych i działań administracyjnych Polski i Zjednoczonego Królestwa oraz możliwości rozpoznawania na podstawie postanowień Karty, spraw w drodze sądowej w Polsce i Zjednoczonym Królestwie”<sup>11</sup>. W preambule tejże, podkreśla się także, iż odniesienia dotyczące danych postanowień Karty, pozostają bez straty dla wprowadzania w życie innych postanowień Karty<sup>12</sup>. Kolejno, zaznacza się również, iż Karta ma być stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w zgodności z wyjaśnieniami<sup>13</sup>. Podaje się przykład, iż jeśli dane postanowienie Karty odnosi się do krajowych praktyk i praw krajowych np. prawo do zawarcia małżeństwa jest gwarantowane zgodnie z ustawodawstwem

<sup>6</sup> R. Piotrowski, *Uwagi o znaczeniu stanowiska Polski w sprawie Karty Praw Podstawowych*, <http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/aziemski/323-piotr.html> (data wejścia na stronę 5.01.2012).

<sup>7</sup> Debata Parlamentu Europejskiego z 14.12.2010 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+CRE+20101214+SIT+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (data wejścia na stronę 5.01.2012); R. Piotrowski, *Uwagi o znaczeniu stanowiska...*, op. cit.

<sup>8</sup> R. Piotrowski, *Uwagi o znaczeniu stanowiska...*, op. cit.

<sup>9</sup> House of Lords Constitution Committee, 6th Report of Sessions 2007–2008, European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution, HL Paper 84, 28.03.2008, s. 21, pkt 69, za: A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 89.

<sup>10</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, w: *Karta Praw Podstawowych w europejskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 136.

<sup>11</sup> Dz. U. UE 2007 C 306/157, za: A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90; Konferencja międzyrządowa, *Projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólną Europejską – protokoły*, Bruksela 2007, s. 22, <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/pl/07/cg00/cg00002-re01.pl07.pdf> (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90.

MALWINA KSIEŻNIAKIEWICZ

Poznań

## Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Protokół brytyjski i Sprawozdania ze stosowania KPP UE

### 1. Protokół brytyjski

Kwestia ratyfikowania Traktatu Lizbońskiego, stała się sprawą sporną już na samym początku obowiązywania Karty Praw Podstawowych. Ratyfikowany przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej traktat bez samej KPP stworzył tzw. Protokół brytyjski. Protokół ten odpowiadał systemowi prawa brytyjskiego i sytuacji politycznej wewnątrz tego państwa<sup>1</sup> tj. kulturowej odmienności *common law* od prawa kontynentalnego oraz postawy tzw. *opt-out*<sup>2</sup> (*opting-out*) w zakresie prawa pracy i polityki społecznej<sup>3</sup>. Konserwatywny brytyjski eurodeputowany Philip Bradbourn, podkreślił, iż skoro Zjednoczone Królestwo nie ma konstytucji, w związku z tym znaczenie Karty Praw Podstawowych jest dla państwa o wiele większe niż np. dla RFN czy Hiszpanii. Kolejno zaznaczył, że nadmiernie rozbudowany system praw socjalnych i pracowniczych mógłby mieć katastrofalne skutki dla gospodarki. Dlatego też, powiedział: „nie sprzeciwiamy się ogólnym zapisom o godności ludzkiej, ale temu, co bezpośrednio godzi w nasz interes narodowy”<sup>4</sup>. Kolejny europoseł z Independence Party Gerard Batten, stwierdził iż „Karta jest szeregiem komunałów, z których nie tylko nie wynika nic pozytywnego, ale których skutki mogą być negatywne. Wprowadza bliżej nieokreślone regulacje, które nijak się mają do zasad obowiązujących w Wielkiej Brytanii. Jeżeli innym krajom to odpowiada, to niech ratyfikują całą kartę. My i tak poszliśmy na ustępstwa i zamiast odrzucić ją w całości, stosujemy opt-out tylko w stosunku do kuriozalnych rozwiązań”<sup>5</sup>.

Do protokołu tego przystąpiła także Rzeczpospolita Polska, jednakże podkreśla się, iż nie wykorzystwała szansy odpowiednio wcześniej, na autorskie opracowanie podobnego protokołu, co skutkowało zaakceptowaniem oraz brakiem możliwości wpływu na

---

<sup>1</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, w: *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 88.

<sup>2</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do opt-out ws. Karty praw podstawowych bez większego znaczenia*, [http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/arttykul/ue;prof;barcz;dolaczenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;wiekszego;znaczenia,62,0,270910.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/ue;prof;barcz;dolaczenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;wiekszego;znaczenia,62,0,270910.html) (data wejścia na stronę 20.01.2012).

<sup>3</sup> Z. Brodecki, T. T. Koncewicz, J. Zajadło, *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, „Rzeczpospolita” z 30.11.2007.

<sup>4</sup> D. Ćosić, *Karta bzdur podstawowych*, „Wprost” z 10.12.2007.

<sup>5</sup> Ibidem.

spotyka się z oporem wielu członków Wspólnoty, gdyż powołując się na orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe, podpisując Traktat lizboński, państwa UE osiągnęły maksimum współpracy politycznej. Próba rekonfiguracji sojuszy, widoczna po majowych wyborach we Francji stanowi w tym względzie próbę ograniczenia niemieckich wpływów w procesie stanowienia prawa na obszarze Wspólnoty, co nie zmienia faktu, iż centrum decyzyjne nadal znajduje się w Berlinie<sup>93</sup>.

### Summary

#### Germany in the process of European integration and the Greek crisis

Gerhard Schröder's appointment as Chancellor of Germany in 1998 marked the first clear signs of Germany's emancipation from the EU's decision-making center in Brussels. It was, however, only after 2008, when the global economic crisis resonated across Europe, that Berlin maturely redefined its European policy priorities. Following that, the federal government gained more confidence in applying international policy tools to protect the German *raison d'état* in the Old Continent. For this reason Chancellor Angela Merkel has made the struggle with the financial problems of the eurozone one of the priorities of her second-term in office. The quality of bilateral cooperation between the leaders of Germany and France plays an important role in this respect, especially in view of Nicolas Sarkozy's defeat in the latest presidential election. François Hollande has already proved that Paris has a different attitude to the issue of the redistribution of the eurozone members' debt than Germany, and reaching a consensus will require the CDU leader to be more submissive than before. Angela Merkel is aware of the ongoing reconfiguration of European political alliances, therefore she is prepared to soften Germany's diplomatic language to maintain the stability of the European currency, to which Germany owes its current position in Community decision-making structures. The main focus of this paper is to explore the formula of „European solidarity” of Germany in the context of the eurozone debt crisis, with particular emphasis on the case of the Hellenic Republic. Angela Merkel's standpoint is tested in the context of German-French cooperation with respect to the eurozone debt clearing policy.

---

<sup>93</sup> Zob.: *Upadek euro możliwą opcją*, „Süddeutsche Zeitung”, 25 czerwca 2012, <http://walty.onet.pl/sueddeutsche-zeitung-upadek-euro-mozliwa-opcja,18892,5170374,news-detal>.

państwa<sup>86</sup>, nie może dziwić fakt, iż RFN pierwszy raz od wybuchu kryzysu w 2008 r. szybko została okrzyknięta „zakładnikiem południa”<sup>87</sup>.

Kryzys grecki obnażył nieprzygotowanie UE do efektywnej walki z problemami finansowymi jej członków oraz niestabilność kompromisu francusko-niemieckiego, będącego dotychczas głównym filarem polityki monetarnej strefy euro. Niepisany sojusznik Francji z Hiszpanią i Włochami uwidocznili co prawda polityczne granice niemieckiej dominacji na Starym Kontynencie, jakkolwiek nikt na chwilę obecną nie jest w stanie przejąć tego zakresu odpowiedzialności za losy Europy, jaki wzięła na swoje barki kanclerz A. Merkel. Liderka CDU ma w zanadru niepodważalny argument, decydujący o przewadze RFN nad pozostałymi krajami Wspólnoty w procesie decyzyjnym Sojuszu, tj. budowany przez dekady potencjał ekonomiczny<sup>88</sup>. Nie zmieni tego nawet prezydent F. Hollande, krytykujący swojego poprzednika za zbytnią spolegliwość wobec Berlina. Paryż jest skazany na współpracę z RFN, gdyż dzięki temu łatwiej jest mu forsować własne projekty strukturalne dotyczące kształtu projektu europejskiego. Niemniej jednak zarówno Francja, jak i Niemcy nakreśliły nazbyt optymistycznie perspektywy ekonomiczne wspólnej waluty bez przygotowania odpowiedniego instrumentarium antykryzysowego na szczepku traktatowym UE<sup>89</sup>. To z kolei wymusza redefinicję priorytetów polityk wspólnotowych rządu federalnego, przynosząc nieformalne przyzwolenie Berlina na funkcjonowanie Europy „dwóch prędkości”. A. Merkel usiłuje tym samym zrekonstruować XX-wieczną formułę „solidarności europejskiej”, mając na uwadze zarówno narastający w kraju sceptycyzm co do skuteczności dotychczasowych metod walki z kryzysem, jak również naciski południowych krajów eurolandu, negujących przy wydatnym wsparciu F. Hollande’a politykę oszczędnościową RFN, pogłębiającą ich zdaniem dysproporcje między Południem a Północą eurolandu<sup>90</sup>. Dlatego też, iż im bardziej kryzys zadłużeniowy strefy euro podważa idee integracji europejskiej, tym większe są protesty wobec polityki wspólnotowej A. Merkel. Brak trwałego poczucia identyfikacji z UE wśród jej członków<sup>91</sup> determinuje rozbieżność stanowisk w przedmiocie mechanizmu ratunkowego dla Grecji, a trwające obecnie prace nad rewaloryzacją funduszu EMS do rekordowej puli 2 bln euro potwierdzają nieskuteczność już istniejących programów redystrybucji długu publicznego w ramach strefy euro<sup>92</sup>. Niemcy propagują zatem hasło pogłębiania politycznego wymiaru Unii Europejskiej, jako przesłanki dalszej pomocy finansowej i walki z kryzysem. To jednak

<sup>86</sup> Zob.: A. Ciechanowicz, R. Sadowski, *Przyszłość tandemu francusko-niemieckiego*, Komentarze OSW, 11.07.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-07-11/przyszlosc-tandemu-niemieckofrancuskiego>.

<sup>87</sup> Zob.: S. Böll, F. Ehlers, K. von Hammerstein (min.), *Geisel des Südens*, op. cit., s. 18–21.

<sup>88</sup> Zob.: K. Popławski, *Niemiecki dylemat: uwspólnotowienie długów czy interwencje EBC?*, op. cit.

<sup>89</sup> Zob.: ibidem.

<sup>90</sup> Zob.: Z. Krasnodębski, *Europa myśli i działa po niemiecku*, „Uwarzam Rze” 2012, nr 38(85), 17–23 września 2012, s. 15.

<sup>91</sup> Zob.: H. Müller, *Zwischen D-Mark-Nostalgie und Aufschwung-Patriotismus*, „Manager magazin”, 10.12.2010, <http://www.manager-magazin.de/politik/artikel/0,2828,733852,00html>.

<sup>92</sup> Zob.: M. Bycia, *Niemieckie pieniądze dla Grecji*, niemcy-online.pl z dn. 7 maja 2010, artykuł dostępny pod adresem internetowym: <http://www.niemcy-online.pl/gospodarka/425-niemieckie-pienidze-dla-grecji->



przyjętego 29 czerwca w projekcie wniosków ze szczytu<sup>80</sup> unijnych przywódców „Paktu na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, polegał na połączeniu reform strukturalnych, postulowanych przez kanclerz RFN, z forsowanymi przez Paryż wydatkami (pożyczkami) proinwestycyjnymi<sup>81</sup>. Zgodnie z tym założeniem państwa mają dawać priorytet nakładowi finansowemu stymulującemu wzrost poprzez inwestycje w badania i innowacje<sup>82</sup>. Szczególna rola krajów w tym zakresie polegać będzie na konstruowaniu długofalowych ram finansowych. W trakcie rozmów uzgodniono powołanie wspólnego nadzoru bankowego strefy euro z czynnym udziałem Europejskiego Banku Centralnego<sup>83</sup>. Ma on umożliwić bezpośrednie dokapitalizowanie banków z funduszy Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego oraz EFSF jeszcze w 2012 r., czemu początkowo sprzeciwiały się Niemcy. Duży wpływ na uelastyczenie stanowiska A. Merkel miała postawa M. Montiego, grożącego bojkotem wartego 120 mld euro „Paktu na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz postulowanego przez niemiecką kanclerz podatku od operacji finansowych, jeśli nie zostaną podjęte doraźne środki pozwalające uspokoić nastroje na europejskich rynkach<sup>84</sup>. Z kolei od przyjęcia tych uzgodnień zależała zgoda niemieckiej opozycji<sup>85</sup> dla projektu EMS oraz paktu fiskalnego. Jeśli uwzględnić przy tym poprawność relacji politycznych niemieckiej SPD z francuską głową

<sup>80</sup> Zamieszczono w nim także sprawozdanie *W kierunku rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej*, określające główne segmenty aktywności politycznej państwa, odpowiedzialne za realizację UGW w przyszłości oraz zalecenia dla poszczególnych krajów w kontekście konstruowania polityk i budżetów. Zob.: Rada Europejska, *Konkluzje z posiedzenia 28/29 czerwca 2012 r.*, Bruksela 29 czerwca 2012, s. 1–15, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/131395.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131395.pdf).

<sup>81</sup> W tym celu wypracowano spójne ramy działania państw UE na poziomie krajowym, unijnym oraz w obszarze eurolandu. W pierwszym przypadku zwrócono się ku zróżnicowanej, sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu konsolidacji fiskalnej oraz reformom zmierzającym do zwiększenia zatrudnienia. Na poziomie wspólnotowym chodzi zasadniczo o konstrukcję budżetu UE stymulującego wzrost gospodarczy nie tylko poprzez znoszenie barier w handlu międzynarodowym, ale również w oparciu o pogłębianie jednolitego rynku z wykorzystaniem potencjału usług internetowych. Państwa strefy euro powinny natomiast wykorzystywać wszystkie dostępne narzędzia i polityki dla maksymalizacji wzrostu gospodarczego oraz równoważenia budżetów narodowych. Zob.: Załącznik: „*Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*”, w: ibidem.

<sup>82</sup> Wspomóc ma je w tym dostęp do Europejskiego Funduszu Społecznego na współfinansowanie czasowego zatrudnienia, modernizację administracji publicznej oraz usuwanie barier utrudniających powstawanie firm. Por. *Na szczycie 28–29 czerwca temat budżetu UE schodzi na dalszy plan*, 21 czerwca 2012, <http://biznes.onet.pl/na-szczycie-28-29-czerwca-temat-budzetu-ue-schodzi,18491,5167888,news-detaj>.

<sup>83</sup> Propozycja została przyjęta przez Komisję Europejską dopiero 12 września. Środki mogą być przekazywane bezpośrednio zagrożonym bankom. Jak dotąd, rząd danego kraju musiał występować do funduszu z wnioskiem o udzielenie pożyczki. Por.: *Wspólny nadzór bankowy uwzględni obawy Polscy?*, 25.09.2012, <http://www.wprost.pl/ar/349382/Wspolny-nadzor-bankowy-uwzledni-obawy-Polski/>.

<sup>84</sup> Zob.: „*WSJ*”: *Niemcy mogą nie być lekarstwem na kryzys w strefie euro*, 4 lipca 2012, <http://biznes.onet.pl/wsj-niemcy-moga-nie-byc-lekarstwem-na-kryzys-w-str,18491,5179383,news-detaj> oraz *Unijny szczyt ws. strefy euro uspokoił rynki. A. Merkel ustąpiła w zamian za nadzór bankowy*, 29 czerwca 2012 r., <http://www.polskatimes.pl/artukul/608029,unijny-szczyt-ws-strefy-euro-uspokoi-rynki-a-merkel,id,t.html>.

<sup>85</sup> Zob.: *Regierung und Opposition einigen sich auf Fiskalpakt*, SpiegelOnline z dn. 21.06.2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/regierung-und-opposition-einigen-sich-beim-fiskalpakt-a-840127.html>.

skrytykowała publicznie tak sprecyzowaną politykę antykryzysową francuskiego prezydenta elekta w połowie czerwca 2012 r. Ton wypowiedzi niemieckiej polityk wzmacniała nieudana próba utworzenia szerokiej koalicji rządowej w Grecji po wyborach parlamentarnych z 6 maja<sup>76</sup>. Berlin kierował się nadzieją, iż w powtórnym głosowaniu, przypadającym na 17 czerwca, mieszkańcy Peloponezu wyłonią ugrupowania zdolne zagwarantować pozostanie swojego kraju w strefie euro oraz dopełnienie ciężących na nim zobowiązań wobec społeczności międzynarodowej. Zwycięstwa Radykalnej Lewicy, postulującej gruntowną renegocjację porozumienia z trojką, tzn. wyłączenia z jego zapisów skrajnie trudnego programu oszczędnościowego i prywatyzacji państwowego mienia, przybliżyłoby widmo Grexitu, a co za tym idzie, rozlania kryzysu na obszar całej strefy euro. Dlatego też wygrana „Nowej Demokracji”<sup>77</sup> uspokoiła samą A. Merkel. Jej lider, Antonis Samaras, zobowiązał się wraz z partnerami koalicyjnymi zredukować greckie zadłużenie w oparciu o reformy strukturalne, jakkolwiek dotychczasowe działania rządu nie gwarantują szybkiego przezwyciężenia już istniejących w kraju problemów finansowych.

Jedną z pierwszych kwestii podjętych w trakcie majowego szczytu w Brukseli przez francuskiego prezydenta elekta i kanclerz RFN dotyczyła strategii wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na obszarze całej Wspólnoty. F. Hollande jeszcze w trakcie kampanii prezydenckiej poprzedzającej kwietniowe wybory domagał się uzupełnienia zapisów paktu fiskalnego narzucających drastyczne programy cięć budżetowych o działania sprzyjające pobudzeniu gospodarek narodowych. Już wówczas wysyłał jasne sygnały w kierunku Berlina, iż Francja nie ratyfikuje paktu w kształcie proponowanym przez Berlin. A. Merkel odrzuciła możliwość renegocjacji dokumentu, opowiadając się w drodze kompromisu za przyjęciem planu wsparcia wzrostu na czerwcowym szczycie UE. Dwa tygodnie przed jego inauguracją doszło w tej sprawie do spotkania premiera Włoch z francuską głową państwa. Obydwaj politycy potwierdzili wówczas kompatybilność strategii pobudzania systemów ekonomicznych z realizacją polityki dyscypliny budżetowej, co jak wiadomo, kłóciło się ze stanowiskiem kanclerz RFN, postulującej przyjęcie paktu fiskalnego w jego pierwotnej formule<sup>78</sup>. Stanowisko to F. Hollande powtórzył również w obecności premiera Hiszpanii Mariano Rajoya oraz kanclerz RFN na kolejnym spotkaniu roboczym 22 czerwca<sup>79</sup>. Stąd też kompromis bezpośredni,

<sup>76</sup> Zob.: *Grecja: fiasko rozmów, będą nowe wybory*, 15.05.2012, <http://www.forbes.pl/artuku-ly/sekcje/wydarzenia/grecja—fiasko-rozmow—beda-nowe-wybory,26999,1>.

<sup>77</sup> Do urn poszło 62,47% uprawnionych obywateli. Zwycięstwo konserwatystów z Nowej Demokracji (29,66% – 129 mandatów), dalej Radykalna Lewica (26,89% – 71), Panhelleński Ruch Socjalistyczny – PASOK (12,28% – 33), Niezależni Grecy (7,51% – 20), Złota Jutrzenka (XA – 6,92% – 18), Demokratyczna Lewica (DIMAR – 6,26% – 17 mandatów) i Komunistyczna Partia Grecji (4,5% – 12). W wyniku głosowania wyłoniono rząd Nowej Demokracji z socjalistami PASOK-u oraz Demokratyczną Lewicą.

<sup>78</sup> Zgodność obu polityków co do potrzeby stymulowania wzrostu gospodarczego w Europie na drodze równoważenia budżetów narodowych nie oznacza wszakże jednomyślności M. Montiego i F. Hollande’a w zakresie środków, jakimi ów wzrost osiągnąć. Zob.: *Hollande – Monti: tandem, który wpłynie na panią kanclerz?*, 18.06.2012, <http://www.boguslawsonik.pl/aktualnosci/3078>.

<sup>79</sup> Zob.: *W Rzymie trwa nieformalny szczyt Włochy – Niemcy – Francja – Hiszpania*, 22 czerwca 2012, <http://biznes.onet.pl/w-rzymie-trwa-nieformalny-szczyt-wlochy-niemcy-fra,18543,5168806,news-detal>.

europiejskim<sup>73</sup>. Nową jakość partnerstwa politycznego obu przywódców uwidoczniły dwa kolejne szczyty UE w sprawie kryzysu zadłużeniowego w eurolandzie: nieformalne, z 23 maja 2012 r. oraz oficjalne, trwające od 28 do 29 czerwca 2012 r. Rozmowy między głównodowodzącymi projektu wspólnej waluty nie mogły być łatwe już przez sam wzgląd na różne rodowody polityczne A. Merkel i F. Hollande'a<sup>74</sup>. Zmianie ulega ponadto dotychczasowy *modus operandi* współdziałania Berlina i Paryża, trzonem którego były spotkania poprzedzające unijne spotkania na szczycie. Nie może być wszakże mowy o rozpadzie współpracy tandemu, gdyż żadna ze stron nie przeforsuje na forum UE autorskich projektów politycznych przy dezaprobatie współpartnera. Punktem spajającym stanowisko obu przywódców jest w tym momencie przekonanie o utrzymaniu Grecji w strefie euro mimo wiążącego się z tym faktem obciążenia finansowego budżetów narodowych. Rozbieżności dotyczą właściwej selekcji narzędzi walki z zadłużeniem eurolandu. Strategia polityczna Francji ucieka się do budowy platformy porozumienia z Włochami kosztem ograniczenia pierwotnego zakresu bilateralnych kontaktów z Berlinem. Tym sposobem Paryż chce doprowadzić do operacjonalizacji francuskiej koncepcji walki z kryzysem zadłużeniowym. Mowa tu o zarzuconym przez N. Sarkozy'ego koncepcie gwarantowanych przez członków eurolandu papierów dłużnych dla Europy. Niemcy, wspierane solidarnie przez Finlandię oraz Holandię, tj. kraje cieszące się na chwilę obecną najwyższą oceną wiarygodności kredytowej, podważyły paryską inicjatywę z uwagi na ułatwiony za jej pośrednictwem dostęp do pieniędzy członkowskich wszystkich niezdiscyplinowanych państw. Punkt widzenia N. Sarkozy'ego znajduje poparcie Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, nawołujących solidarnie do niezwłocznego tłumienia niepokoju na europejskich rynkach finansowych. Kanclerz RFN kwestionuje zasadność euroobligacji na gruncie prawa wspólnotowego, posiłkując się obawami o potęgowanie ich emisją działań niesprzyjających polityce wzrostu gospodarczego. Ten, jej zdaniem, może być osiągnięty jedynie w przypadku głębokich reform wewnętrznych. Dlatego też A. Merkel godzi się na zwiększenie zaangażowania prywatnych inwestorów w formule wykupu specjalnych obligacji ułatwiających finansowanie projektów czysto strukturalnych (tzw. project bonds), negując równoległe praktykę zaciągania kolejnych długów bez pokrycia. Najważniejszą kwestią dla Paryża jest uzyskanie szybkiego dostępu do preferencyjnych linii kredytowych w celu wyeliminowania ryzyka spekulacyjnego oraz dysproporcji w obsłudze kosztów zadłużenia partycypantów projektu wspólnej waluty. Stąd też opowiada się za zwiększeniem puli pomocowej dla sektora bankowego dzięki zaangażowaniu EBC. Brak elastyczności niemieckiego stanowiska mogłyby prowadzić, zdaniem F. Hollande'a, do pogłębiania recesji w eurolandzie, a dotknięte nią kraje, nie uporawszy się z obsługą własnego zadłużenia wskutek ciągłego „zaciskania pasa”, zostałyby zmuszone do opuszczenia strefy euro<sup>75</sup>. Angela Merkel

<sup>73</sup> Istotną będzie także walka o utrzymanie pozycji gospodarczej Francji na rynkach europejskich zwłaszcza w kontekście obniżenia jej najwyższego ratingu inwestycyjnego z poziomu AAA do AA+ z początkiem 2012 r. Por.: *Standard & Poor's wertet neun Euro-Länder ab*, 14.01.2012, <http://www.manager-magazin.de/finanzen/boerse/0,2828,809067,00.html>.

<sup>74</sup> Dotychczasowy konsensus niemiecko-francuski oparty był na przynależności przywódców obu państw do Europejskiej Partii Ludowej.

<sup>75</sup> Zob.: S. Böll, F. Ehlers, K. von Hammerstein (min.), *Geisel des Südens*, op. cit., s. 23–26.

czyłoby niemieckie oraz francuskie korzyści z uczestnictwa w projekcie integracji europejskiej<sup>69</sup>.

Ugruntowanie unijnej współpracy na poziomie strefy euro wydaje się odpowiadać także stronie francuskiej, dla której bliskie partnerstwo polityczne z Berlinem wciąż stanowi dogodną płaszczyznę promowania własnych, partykularnych interesów, tym bardziej, jeśli w projekcie nie uczestniczy Wielka Brytania. Nie zmieniło tego nawet paryskie weto wobec desygnowania niemieckiego kandydata na stanowisko naczelnego ekonomisty EBC, Jörga Asmussena, na początku 2012 r.<sup>70</sup> Uwarunkowana historycznie „tradycja” dobrosąsiedzkich relacji miała wzmocnić pozycję wyjściową N. Sarkozy’ego przed ostatnimi wyborami prezydenckimi we Francji, a potencjalna reelekcja lidera Unii na Rzecznika Ludowego – ugruntować dotychczasową formułę procesu decyzyjnego w UE na bazie konsensusu przywódców znad Sekwany i Sprewy. A. Merkel liczyła także na wzmocnienie dominującej roli Niemiec w euro-landzie, wykorzystując korzystną koniunkturę gospodarczą mimo trwającego od 2008 r. kryzysu finansowego w Europie. Tajemnicą Poliszynela jest fakt uwydatnienia przez N. Sarkozy’ego szczególnego wymiaru dobrosąsiedzkich relacji z Berlinem w obliczu spadających słupków poparcia dla jego kandydatury w majowych wyborach prezydenckich oraz w obawie o znaczące osłabienie wiarygodności inwestycyjnej francuskich obligacji. Przez znaczną część swojego urzędowania prezentował wielokrotnie odmienny punkt widzenia w wielu kwestiach zawężających się do kryzysu w eurolandzie. Obydwaj politycy łatwiej jednak potrafili osiągnąć konsensus w kwestiach gospodarczych polityki wspólnotowej, aniżeli w jej pozostałych sektorach, jak polityka bezpieczeństwa i obrony w ramach Paktu Północnoatlantyckiego czy też energetyka jądrowa<sup>71</sup>.

Zwycięstwo socjalisty François Hollande’a było prawdziwym testem trwałości „motoru napędowego Europy”, zwłaszcza w kontekście reformy strefy euro. Odpowiedź na pytanie o przyszłość współpracy Niemiec i Francji dała już pierwsza zagraniczna wizyta francuskiego prezydenta elekta, złożona jeszcze w dniu jego zaprzysiężenia, 15 maja 2012 r. F. Hollande przybył do Berlina, aby podtrzymać dobrą współpracę obydwu przywódców, ale już, jak sam zaznaczył: „bez ukrywania dzielących ich różnic”<sup>72</sup>. Paryż będzie niewątpliwie bronił własnej pozycji politycznej w strukturach wspólnotowych, próbując jednocześnie ograniczać hegemonię Niemiec na forum

<sup>69</sup> Zob.: S. Böll, F. Ehlers, K. von Hammerstein (min.), *Geisel des Südens*, „Der Spiegel” 2012, nr 27, s. 24.

<sup>70</sup> Francja nie chciała być postrzegana w roli zakładnika paktu fiskalnego, w ostatniej chwili wysuwając własną kontrkandydaturę, czym wymusiła kompromisowy wybór Belga Petera Praeta. Z końcem czerwca, w podobnych przepychankach kadrowych, François Hollande storpedował niemieckie plany związane z objęciem szefostwa w eurogrupie przez ministra finansów Wolfganga Schäublego, wysuwając kandydaturę własnego szefa resortu finansów Pierre’a Moscovici. Stąd też przewodniczącym grupy ministrów finansów eurolandu pozostał jej dotychczasowy szef Jean-Claude Juncker. Zob.: A. Ciechanowicz, R. Sadowski, *Przyszłość tandemu francusko-niemieckiego*, Komentarze OSW, 11.07.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-07-11/przyszlosc-tandemu-niemieckofrancuskiego>.

<sup>71</sup> Zob.: ibidem.

<sup>72</sup> Zob.: S. Weiland, *Handschlag statt Küsschen*, Spiegel Online vom 15.05.2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spitzentreffen-in-berlin-merkel-empfaengt-hollande-a-833347.html>.

niczo w gronie eurolandu<sup>66</sup>. Nieoficjalnie mówi się jednak o tym, iż to dzięki zapisom Traktatu z Lizbony niemieckie elity władzy dojrzały do konsolidacji polityk wspólnotowych w ramach tzw. „twardego jądra Europy”. Chodzi tu przede wszystkim o wyakcentowanie alternatywy współpracy w wybranych obszarach polityk wspólnotowych chętnych państw. RFN powróciło zatem do idei integracji Starego Kontynentu z połowy lat 90. XX wieku. Niedoskonałości systemu prawnego traktatu reformującego odstawały bowiem od charakteru problemów, w jakich znalazła się strefa euro zaledwie w rok od jego przyjęcia. Obecnie państwa członkowskie UE akcentują wyraźniej niechęć do zwiększania roli unijnych instytucji w polityce wspólnotowej, zniechęcając się do uczestnictwa w szczytach sojuszu, co może zostać odczytane przez Berlin jako *quasi* przyzwolenie na niepisany podział Wspólnoty. Nową jakością polityki europejskiej Niemiec potwierdza w tym względzie formuła obowiązywania paktu na rzecz konkurencyjności, znanego szerzej, jako Pakt Euro Plus z 2011 r.<sup>67</sup> Ambiwalencja europejskiej polityki RFN widoczna jest w szczególności na gruncie współpracy z Brukselą. A. Merkel opowiada się publicznie za wzmocnieniem politycznego filaru Unii Europejskiej dla zapewnienia skuteczności rozwiązań przyjętych w pakcie fiskalnym. Liderka CDU zdaje sobie jednocześnie sprawę z faktu, iż francuski rząd nie od dziś hołduje pozarządowemu modelowi kształtowania procesu decyzyjnego we wspólnocie, stąd sama usiłuje deprecjonować pozycję unijnych instytucji, w tym zwłaszcza Komisji Europejskiej, widząc ją raczej w roli głównego strażnika prawa unijnego. W opinii niemieckich decydentów Bruksela spowalnia reformy gospodarcze eurolandu, a wysuwane przez Komisję strategie walki z kryzysem finansowym miały wielokrotnie służyć jedynie wzmocnieniu jej pozycji w szeregach instytucjonalnych UE<sup>68</sup>. W tym względzie postanowienia paktu fiskalnego akcentują przede wszystkim udział KE w procesie nakładania sankcji za nieprzestrzeganie wyznaczników równowagi makroekonomicznej. Postawa Berlina, negująca w wielu przypadkach miejsce instytucji unijnych w procesie decyzyjnym Wspólnoty, nie powoduje *de facto* zmiany ich formalnego usytuowania w sojuszu. Nadal bowiem stanowią one pożądaną przez niemiecką kancelarz kanał realizacji niemieckich priorytetów gospodarczych. Na chwilę obecną są to m.in. projekty związane z ochroną środowiska naturalnego oraz polityką klimatyczną. Berlin, pozorując na forum strategiczną rolę europejskich organów funkcyjnych w drodze zacieśniania unii politycznej może zatem poświęcić uwagę reorganizacji eurolandu, dbając o własne interesy narodowe. Alienacja strefy euro od instytucji wspólnotowych mogłaby demotywować środkowo- oraz wschodnioeuropejskich członków UE do pogłębiania kooperacji w ramach sojuszu, a to z kolei ograni-

<sup>66</sup> Zob.: *Pakt na rzecz konkurencyjności: Polska za zacieśnianiem integracji gospodarczej, ale w innej formule*, 23.02.2011, [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/490085,pakt\\_na\\_rzecz\\_konkurencyjnosci\\_polska\\_za\\_zaciesnianiem\\_integracji\\_gospodarczej\\_ale\\_w\\_innej\\_formule.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/490085,pakt_na_rzecz_konkurencyjnosci_polska_za_zaciesnianiem_integracji_gospodarczej_ale_w_innej_formule.html).

<sup>67</sup> Porozumienie przyjęło 27 państw UE w celu utworzenia europejskiego mechanizmu zarządzania gospodarczego, a tym samym wzmocnienia konkurencyjności całej Unii Europejskiej. Do celów paktu zaliczono: wprowadzenie ustawowych limitów zadłużenia, reformę systemu emerytalnego, zwiększenie zatrudnienia, ograniczenie biurokracji czy powiązanie płac z produktywnością.

<sup>68</sup> Zob.: K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, op. cit.

Utrzymaniu deficytu strukturalnego<sup>61</sup> na poziomie nieprzekraczającym 0,5% PKB służyć ma m.in. konstruktywna modyfikacja systemów socjalnych oraz mechanizmów kształtujących wydajność rodzimych rynków pracy w oparciu o narzędzia wykorzystywane z powodzeniem w Republice Federalnej Niemiec. Samo przystąpienie do „paktu” krajów spoza strefy euro dowodzi ostatecznie ich starań o utrzymanie względnej koherentności sojuszu, a zatem zapobieganiu politycznej alienacji słabszych podmiotów w szeregach instytucjonalnych UE. Czynią to nawet kosztem zrzeczenia się pewnych segmentów niezależności fiskalnej, nie uczestnicząc formalnie w unii monetarnej. Z perspektywy wiodących gospodarek tzw. Północy oznacza to jednak przejęcie przez nie ciężaru współfinansowania kosztów przebudowy systemowej najbardziej zadłużonych krajów eurolandu na niemieckich warunkach<sup>62</sup>. Chodzi tu głównie o kompatybilność zasad paktu z wyznacznikami niemieckiej doktryny gospodarczej zrównoważonego budżetu. Wielu analityków zarzuca przez to kanclerz Niemiec, iż jedynym celem, jaki przyświecał jej w drodze ratyfikacji umowy było zapewnienie wyborców o faktycznych granicach europejskiej solidarności<sup>63</sup>. Pakt fiskalny, jak widać na przykładzie wcześniejszych porozumień wspólnotowych, nie stanowi sam w sobie panaceum na walkę z kryzysem u jego podstaw, gdyż znajduje ujście w regulacjach, które nie wyeliminowały zaniedbań strukturalnych, odpowiadających za ekonomiczną aberrację południowego obszaru unii walutowej<sup>64</sup>. Dowodzi jednak gotowości eurolandu do pogłębiania integracji we własnym gronie. Nie jest bowiem przesądzone, że reformy zaproponowane wspólnie przez Niemcy i Francję pozwolą na odzyskanie konkurencyjności przez kraje południa strefy euro. Potwierdza to fakt, iż jeszcze w pierwszym kwartale 2012 roku ekstrapolowano scenariusze zakładające wyjście Grecji ze strefy euro<sup>65</sup>.

Supremacji Niemiec w strukturach decyzyjnych UE dowodzi ograniczenie roli unijnych instytucji w pracach nad projektem „Traktatu [...]” Berlin utwierdza się w przekonaniu, iż jego obecna pozycja ekonomiczna daje mu komfortową sytuację w układaniu korzystnych dla siebie scenariuszy rozwoju integracji europejskiej, nawet, jeśli miałyby się to odbywać kosztem omijania zapisów lizbońskich. A. Merkel, sprzeciwiająca się dotychczas rozwojowi Europy „dwóch prędkości”, dostrzega bowiem coraz większe zastrzeżenia członków UE pod adresem wysuwanych przez siebie koncepcji stabilności sojuszu. Stąd jego zwrot w kierunku zacieśniania współpracy zasad-

<sup>61</sup> Nie uwzględnia on wydatków jednorazowych, a także kosztów wynikających z nadmiernego bezrobocia.

<sup>62</sup> Zob.: D. Pawelczyk, *Pakt fiskalny: europejski polonez vs. Taniec Chochola*, op. cit.

<sup>63</sup> Zob.: J. Bielecki, *Pakt fiskalny staje się biurokratyczną wydmuszką*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31.01.2012, [http://forsal.pl/artykuly/589351.pakt\\_fiskalny\\_staje\\_sie\\_biurokratyczna\\_wydmuszka.html](http://forsal.pl/artykuly/589351.pakt_fiskalny_staje_sie_biurokratyczna_wydmuszka.html).

<sup>64</sup> Zob.: R. Trzaskowski, *Do czego potrzebny jest pakt fiskalny?*, 5.02.2012, <http://www.polskati-mes.pl/artykul/501822,do-czego-potrzebny-jest-pakt-fiskalny,id,t.html>.

<sup>65</sup> Wśród orędowników był niemiecki ekonomista Hans-Werner Sinn. W marcu 2012 r. szef monachijskiego Instytutu Badań Gospodarczych Ifo wyraził przekonanie, że wystąpienie tego kraju ze strefy wspólnej europejskiej waluty pomoże innym członkom unii walutowej zmagającym się ze skutkami kryzysu finansowego. Pozostawienie Grecji wewnątrz strefy zdestabilizuje euro. „Bild” zamieścił 1 marca artykuł *Sprzedajcie przeciw wasze wyspy, splajtowani Grecy... i Akropol razem z nim!* gdzie dwaj niemieccy eksperci koalicji rządowej sugerowali pozyskanie środków na spłatę długów poprzez sprzedaż niezamieszkanymi wysp.

tycznym i ekonomicznym, w tym zwłaszcza większej współodpowiedzialności rządów tworzących ją państw.

Takie gwarancje dawałoby przypuszczalnie powołanie instytucji politycznej ułatwiającej zarządzanie wspólną walutą. Pierwsze rozmowy na ten temat podjęto jeszcze na początku lat 90-tych między ówczesnymi rządami Niemiec i Francji. Wobec braku porozumienia, kwestię tę zarzucono aż do 6 grudnia 2011 r., tj. obrad brukselskiego szczytu Rady Europejskiej, w trakcie którego kraje eurolandu uzgodniły założenia „Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej”, zwanego też „paktem fiskalnym”<sup>54</sup>. Nawiązując programowo do ogłoszonych 28 września 2011 r. ustaw tzw. „sześciopaku”<sup>55</sup>, zapobiegać ma łamaniu kryteriów konwergencji oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, ułatwiając koordynację polityk gospodarczych „Umawiających się Stron” porozumienia<sup>56</sup>. Wstępne rozmowy w zakresie nowej formuły reżimu wydatków publicznych nie zakładały jednak redagowania odrębnego aktu prawnego. Wszelkie potencjalne zmiany odwoływać się miały do obowiązującego już prawodawstwa unijnego. Ponieważ jednak gruntowna rewizja traktatów wspólnotowych w zakresie forsowanej przez niemiecko-francuski duet kontroli finansowej państw UE nie miała realnej szansy powodzenia z przyczyn proceduralnych<sup>57</sup>, ów, operując umiejętnie istniejącymi regulacjami prawnymi, przeforsował wprowadzenie stosownych zapisów do narodowych systemów legislacyjnych w 12 spośród 17 członków strefy euro<sup>58</sup>. Zwiększeniu wiarygodności polityki ekonomicznej obszaru unii walutowej, służyć mają obligatoryjne<sup>59</sup> doroczne spotkania jej członków. Nowy dokument obliguje jednak wszystkie partycypujące w projekcie podmioty do dyscypliny finansowej zgodnie z unijną regułą zbalansowanego budżetu, sankcjonując szerszy nadzór Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej nad stanem ich finansów publicznych<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Pełna nazwa przyjętego 2 marca 2012 r. porozumienia brzmi: „Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji”. Wejdzie w życie najwcześniej 1 stycznia 2013 r. po ratyfikacji przez 12 z 17 państw euro strefy. Zob.: K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, Komentarze OSW, 7.03.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-03-07/pakt-fiskalny-twarde-jadro-europy-na-niemieckich-warunkach-gosp>.

<sup>55</sup> Był to zbiór sześciu dokumentów, mających z założenia skutecznie nadzór nad finansami państw strefy euro dzięki systemowi sankcji wobec nadmiernie zadłużających się członków. Zob.: *Parlament Europejski przyjął tzw. sześciopak*, 28.09.2011, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10369745,Parlament\\_Europejski\\_przyjal\\_tzw\\_szesciopak.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10369745,Parlament_Europejski_przyjal_tzw_szesciopak.html).

<sup>56</sup> W projekcie partycypują wszystkie państwa UE poza Wielką Brytanią i Czechami.

<sup>57</sup> Zmiany traktatowe wymagają bowiem zgody wszystkich państw Unii Europejskiej.

<sup>58</sup> Stąd też w literaturze pojawia się określenie „dyktatu fiskalnego”. D. Pawelczyk, *Pakt fiskalny: europejski polonez vs. Taniec Chochola*, 10.02.2012, <http://www.uniaeuropejska.org/pakt-fiskalny-europejski-polonez-vs-taniec-chochola>.

<sup>59</sup> Do tej pory tego typu szczyty, na których podejmowano często istotne decyzje dla funkcjonowania całej UE, miały charakter nieoficjalny.

<sup>60</sup> Zob.: Art. 1. *Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*..., [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf), s. 9.

Weberem<sup>50</sup>. Stawką było utrzymanie dotychczasowej pozycji gospodarczej RFN w kontaktach z zagranicznymi partnerami handlowymi, w czym kluczową rolę odgrywał zrównoważony poziom cen, wydatnie wspierający niemiecki eksport. Warto podkreślić, iż Niemcy są jedynym krajem strefy euro, który najlepiej radzi sobie z zawirowaniami na europejskiej scenie finansowej<sup>51</sup>. Interwencjami EBC próbują razem z Francją grać na zwłokę w celu wypracowania najbardziej optymalnego wariantu renegotjacji traktatów europejskich, które w obecnym kształcie nie pozwalają na naprawę błędów konstrukcyjnych unii monetarnej. Z drugiej strony akceptowana przez Berlin nowa formuła polityki finansowej EBC w odniesieniu do państw strefy euro może zachwiać wiarą samych Niemców w efektywne kontrolowanie przezeń zjawisk inflacyjnych mimo dużego kredytu zaufania, jakim wciąż obdarzają oni politykę europejską swojej kanclerz. Jeśli obecna strategia banku centralnego UE skutkować będzie postępującym spadkiem siły nabywczej wspólnej waluty, państwa „siedemnastki” mogą sięgnąć po argument uwspólnotowienia ich długów nawet w formie euroobligacji. 27 listopada 2011 r. w niemieckich mediach pojawiły się pierwsze spekulacje dotyczące rzekomych prac Urzędu Kanclerskiego w zakresie ustanowienia wspólnych papierów dłużnych jedynie sześciu najbardziej wiarygodnych gospodarek unii walutowej: Francji, Niemiec, Finlandii, Luksemburga, Austrii oraz Holandii. Prawo do bezpośredniego udziału w kapitale generowanego emisją „elitarnych obligacji” zyskałyby wyłącznie kraje gotowe zobowiązać się umową międzyrządową do wdrażania sukcesywnych reform strukturalnych oraz dodatkowych kar za naruszanie progów zadłużenia<sup>52</sup>. Jest to opcja na wypadek ewentualnego odrzucenia zmian traktatowych w obrębie strefy euro, jakich dopomina się A. Merkel. Niewykluczone, iż chodzi tu głównie o zneutralizowanie politycznego zamieszania wokół EBC. Wydaje się, iż powrót do jego aktywności na pierwotnym polu statutowym mógłby być zatem skuteczniejszy także w drodze realizacji kontrowersyjnej inicjatywy szefa eurogrupy Jena’a Claude’a Junckera, co jednak wymagałoby systematycznego wdrażania reform strukturalnych w krajach zagrożonych ryzykiem zadłużeniowym. Niemcy domagałyby się z pewnością jeszcze większego niż dotychczas nadzoru nad wydatkami budżetowymi tychże państw, jednakże wysunięta już przez nie propozycja powołania Komisarza UE ds. oszczędności, nadzorującego tylko grecki budżet, została odrzucona. A. Merkel musi zatem posiadać pełnię gwarancji, iż uwspólnotowienie długów w obrębie „siedemnastki” nie spowoduje konieczności równoważenia przez Niemcy całości budżetu euro<sup>53</sup> oraz przede wszystkim – nie zwiększy to kosztów obsługi własnych zobowiązań zewnętrznych. Do tego jednak potrzeba większej konsolidacji strefy euro w wymiarze poli-

<sup>50</sup> Na znak protestu wobec zarzucania prymarnych dogmatów EBC w polityce fiskalnej strefy euro zrezygnował on z końcem kwietnia 2011 r. ze stanowiska Prezesa Deutsche Bundesbank.

<sup>51</sup> Zob.: K. Popławski, *Kryzys euro nie szkodzi niemieckiej gospodarce*, Komentarze OSW, 11.01.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-01-11/kryzys-euro-nie-szkodzi-niemieckiej-gospodarce>.

<sup>52</sup> Zob.: K. Popławski, *Niemiecka prasa o planie emisji „obligacji elitarnych”*, Komentarze OSW, 30.11.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-11-30/nemiecka-prasa-o-planie-emisji-obligacji-elitarnych>.

<sup>53</sup> Por.: T. Bielecki, *Zwiększyć eurofundusz ratunkowy czy nie? Niemcy mają dość*, „Gazeta Wyborcza” 6 grudnia 2010; [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8778004,Zwiekszac\\_eurofundusz\\_ratunkowy\\_czy\\_nie\\_Niemcy\\_maja.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8778004,Zwiekszac_eurofundusz_ratunkowy_czy_nie_Niemcy_maja.html).



Pierwsze dziesięciolecie istnienia UGW zdawało się potwierdzać słuszość niemieckiej filozofii na temat misji Europejskiego Banku Centralnego<sup>47</sup>. Władze instytucji nie zamierzały dokonywać żadnych korekt w zakresie obszarów jej działalności nawet w miesiąc od ujawnienia pierwszych symptomów kryzysu finansowego na Peloponezie (styczeń 2010). Trzy miesiące później EBC uruchomił jednak mechanizm skupywania greckich papierów wartościowych, stawiając pod znakiem zapytania federalną koncepcję stabilności finansowej w Europie, mimo, iż czynił to za pośrednictwem rynku pierwotnego, omijając tym samym zakaz kumulowania papierów dłużnych państw. Ulegając presji dwóch głównych rozgrywających na europejskiej szachownicy finansowej, Niemiec i Francji, bank centralny UE podjął ryzykowną grę z inflacją, której wynik był tyle niepewny, co w skrajnym wypadku – zagrażał równowadze całego systemu fiskalnego strefy euro. Ów precedens dowodził z jednej strony braku woli politycznej przywódców europejskich do reorganizacji systemu fiskalnego w ramach UGW, jak również determinacji duetu „Merkozy” w obronie partykularnych interesów gospodarczych nawet kosztem fundamentalnych filarów polityki monetarnej EBC w ramach strefy euro. Kiedy w 2011 r. widmo niewypłacalności zaciążyło nad kolejnymi krajami eurolandu, animatorzy polityki wspólnotowej po raz pierwszy zdali sobie sprawę z faktu, iż obowiązujący system nie zapewnia dostatecznych środków na obsługę zadłużenia kolejnych państw. Jedyne podmioty wyposażone w stosowne narzędzia do realizacji tego zadania „okrężną drogą” mieścił się we Frankfurcie nad Menem. Francusko-niemiecki konsens w przedmiocie rewizji statutowych zadań EBC okupiony został rezygnacją Paryża z postulowanego na forum wspólnotowym projektu euroobligacji, w zamian za co Berlin odstąpił od głośnego projektu partycypacji sektora prywatnego w kosztach restrukturyzacji długu zewnętrznego niewypłacalnych członków strefy euro w drodze konwersji lub konsolidacji należnych zobowiązań<sup>48</sup>. Poparcie Niemiec dla pozastatutowych działań EBC zależało ostatecznie od postępów w ratyfikacji paktu fiskalnego, obligującego członków strefy euro do dyscypliny wydatków budżetowych oraz zrównoważonej polityki monetarnej. Nie przeszkodziło to jednak w przyznaniu bankom komercyjnym na przełomie 2011 r. i 2012 r. preferencyjnych kredytów na łączną sumę ponad 1 biliona euro w celu ożywienia międzynarodowego sektora bankowego<sup>49</sup>. Tłumaczyłoby to częściowo niepowodzenie forsowanych przez A. Merkel ograniczeń wydatków budżetowych najbardziej zapożyczonych krajów strefy euro. Niemcy zdają sobie sprawę z faktu, że bezgraniczne oszczędności w krajach Południa groziłyby intensyfikacją recesji. Wiarygodność argumentów Niemiec przemawiających za weryfikacją statutowych zadań EBC nadszarpnęła jednak incydent między rządem federalnym a niemieckim członkiem Rady EBC Axelem

<sup>47</sup> System sztywnych kursów walutowych sprzyjał zarazem zwiększaniu nadwyżki handlowej RFN w stopniu nieporównywalnym z pozostałymi członkami strefy euro. Zob.: K. Popławski, *Niemiecki dylemat: uwspólnowienie długów czy interwencje EBC?*, op. cit.

<sup>48</sup> Zob.: K. Popławski, *Merkel i Sarkozy uzgodnili wspólne propozycje reformy strefy euro*, op. cit.

<sup>49</sup> Zob.: T. Prusek, *EBC napompował banki trzyletnimi pożyczkami*, 21.12.2011, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10852341,EBC\\_napompowal\\_banki\\_trzyletnimi\\_pozyczkami.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,10852341,EBC_napompowal_banki_trzyletnimi_pozyczkami.html); *Pożyczki EBC dla banków sięgnęły 530 mld euro*, 29.02.2012, <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/pozyczki;ebc;dla;bankow;siegnely;530;mld;euro,128,0,1035904.html>.

ewentualnego fiaska rozmów nad wprowadzeniem niezbędnych poprawek traktatowych w gronie 27 członków Unii Europejskiej<sup>40</sup>.

Dotychczasową pozycję Niemiec na Starym Kontynencie określały m.in. nakreślone w Art. 123 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 2009 r. priorytety polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego, realizowane bezpośrednio w strefie euro. Był to zakaz wspomagania zadłużenia państw poprzez bezpośredni zakup ich obligacji lub udzielanie pożyczek na pokrycie zewnętrznych zobowiązań<sup>41</sup>, zapobieganie gwałtownym wzrostom poziomu inflacji oraz utrzymanie niezależności politycznej<sup>42</sup>. Co więcej, RFN uzależniły swoje uczestnictwo w unii walutowej od zagwarantowania bankowi emisyjnemu waluty euro<sup>43</sup> wiarygodności finansowej Bundesbanku. Niemieccy politycy musieli bowiem zapewnić własne społeczeństwo, że ustanowienie wspólnego środka płatniczego nie zwiększy gwałtownie kosztów utrzymania<sup>44</sup>. Argumentem ważącym na rezygnacji z waluty narodowej<sup>45</sup> miały być ostatecznie potencjalne korzyści dla ukierunkowanej na eksport gospodarki RFN. Gwarantem takiego scenariusza był jedynie stabilny kurs przyszłej waluty europejskiej, a także niski poziom inflacji. Plan ten w każdej chwili mogła podważyć niezrównoważona polityka budżetowa uczestników projektu oraz próby tychże ograniczania suwerenności decyzyjnej EBC. Celem ograniczenia presji ze strony krajów zagrożonych ryzykiem zadłużeniowym, ustabilizowania sytuacji ekonomicznej przyszłej strefy euro m.in. poprzez niższe koszty obsługi zewnętrznej platformy kredytowej motywowanej wzrostem konkurencyjności rodzimych gospodarek, a także zagwarantowania właściwego wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych, Niemcy przeforsowały w 1997 r. zawiązanie Paktu Stabilności i Wzrostu. Ów, pod groźbą sankcji, zobowiązywał kraje zgłaszające akces do UGW, jak i te już w niej uczestniczące, do utrzymywania rocznego deficytu budżetowego na nieprzekraczalnym poziomie 3% PKB oraz zadłużenia zewnętrznego poniżej 60% PKB. Był to pierwszy zauważalny wyraz sceptycyzmu RFN wobec jakości polityki fiskalnej południowych członków UE, w tym zwłaszcza utrzymania niskich wskaźników inflacyjnych w Grecji, Włoszech, Hiszpanii czy Portugalii<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>41</sup> Zob.: *Rozdział III Art. XXI Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/230 z dn. 30.03.2010, s. 3.

<sup>42</sup> Zob.: *Rozdział III Art. VII Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/230 z dn. 30.03.2010, s. 3.

<sup>43</sup> Zob.: *Rozdział III Art. XVI Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83/230 z dn. 30.03.2010.

<sup>44</sup> Zob.: K. Popławski, *Niemiecki dylemat: uwspólnotowienie długów czy interwencje EBC?*, Komentarze OSW, 12.07.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-07-12/nemiecki-dylemat-uwspolnotowienie-dlugow-czy-interwencje-ebc>.

<sup>45</sup> Zob. więcej: P. Bagus, *The tragedy of the euro. Chapter five: Why Germany gave up the Deutschmark*, Auburn 2010, s. 51–63.

<sup>46</sup> Naruszenie zasad fiskalnych Paktu przez dwóch głównych animatorów europejskiej sceny politycznej, tj. Niemcy i Francję, w 2005 r., podważyło wiarygodność zawartych w nim kryteriów. Zob.: *ibidem*, s. 95 i n.

ment 29 czerwca ustaw ratyfikacyjnych o ESM i pakiecie fiskalnym<sup>34</sup> do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>35</sup>. Podstawę skarg stanowiło przekonanie, iż partycypacja Niemiec w obu przedsięwzięciach będzie prowadziła do sprzecznego z konstytucją RFN ograniczania niezależności Bundestagu w stanowieniu budżetu federalnego. Wyrok uznający zasadność argumentacji stron skarżących podważyłby zatem całą dotychczasową politykę A. Merkel w przedmiocie walki z kryzysem finansowym na Starym Kontynencie<sup>36</sup>. W korzystnym dla Niemiec orzeczeniu FTK z 12 września 2012 r.<sup>37</sup> wzmocniono *de facto* pozycję Parlamentu federalnego w polityce fiskalnej UE, uzależniając od jego zgody kwestię korekty wielkości niemieckiego wkładu finansowego w Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym. Parlament musi być ponadto dokładnie informowany o działaniach podejmowanych w ramach programu<sup>38</sup>.

Konieczność równoważenia greckiego budżetu środkami z funduszy UE stanowiła precedens do dyskusji na temat rewizji traktatów wspólnotowych. Rozmowy w tej materii zostały podjęte jeszcze 5 grudnia 2011 r. W konkluzjach ze spotkania A. Merkel i N. Sarkozy'ego zapowiedziano możliwość nakładania na członków UE automatycznych sankcji za nadmierne zadłużenie. Zaproponowano również ujednoczenie wykładni wprowadzonego do zapisów konstytucyjnych RFN już w 2009 r. „hamulca budżetowego”, tj. narzędzia obligującego Niemcy do utrzymywania deficytu strukturalnego na poziomie nieprzekraczającym 0,35% PKB od 2016 r. Dzięki powyższej regulacji Europejski Trybunał Sprawiedliwości czuwałby nad dochowaniem dyscypliny wydatków w gronie państw strefy euro, nie mając jednakże uprawnień do czynnego ingerowania w politykę budżetową poszczególnych krajów, na co początkowo należała strona niemiecka<sup>39</sup>. A. Merkel wraz z N. Sarkozym zapowiedzieli ograniczenie powyższej regulacji jedynie do strefy euro na mocy odrębnej umowy międzyrządowej w razie

---

<sup>34</sup> Na podstawie: *Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus*, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung\\_des\\_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Finanzhilfemechanismen/2012-01-27-esm-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>35</sup> Skargi złożyły następujące podmioty: partia Lewica, stowarzyszenie „Więcej Demokracji”, ugrupowanie Wolni Wyborcy oraz eurosceptyczny poseł bawarskiej chadecji CSU Peter Gauweiler. Zob.: *Sześć skarg konstytucyjnych przeciw paktowi fiskalnemu i EMS*, 1.07.2012, <http://biznes.onet.pl/szesc-skarg-konstytucyjnych-przeciw-paktowi-fiskal,18491,5176781,news-detal>.

<sup>36</sup> Por.: Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll 17/188, Zusatztagsordnungspunkt 10 in Verbindung mit Tagesordnungspunkt 50*, 22697 B – 22697 D, Berlin, Freitag, den 29. Juni 2012, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17188.pdf> oraz Bundesregierung, *Plenarprotokoll 17/898*, Berlin, Freitag, den 29. Juni 2012, <http://dip21.bundestag.de/dip21/brp/898.pdf>.

<sup>37</sup> 13.09.2012 r. obie ustawy zostały podpisane przez prezydenta RFN, J. Gaucka. Dzień później ministrowie finansów 17 państw eurolandu zgodzili się w Nikozji na warunki zawarte w orzeczeniu Trybunału. Zob.: *Euro-Rettungsschirm ESM kann starten*, SpiegelOnline vom 27.09.2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/dauerhafter-rettungsschirm-deutschland-ratifiziert-esm-vertrag-a-858393.html>.

<sup>38</sup> Zob.: R. Nelles, S. Weiland, *Schlappe für die Euro-Skeptiker*, 12.09.2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/das-verfassungsgericht-staerkt-den-bundestag-im-esm-urteil-a-855334.html>.

<sup>39</sup> Zob.: K. Poplawski, *Merkel i Sarkozy uzgodnili wspólne propozycje reformy strefy euro*, Komentarze OSW, 7.12.2011, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-12-07/merkel-i-sarkozy-uzgodnili-wspolne-propozycje-reformy-strefy-euro>.

wdrażaniu kolejnych etapów programu ratunkowego, zwiększono nad Grecją nadzór ekspertów z Komisji Europejskiej oraz krajów UE<sup>26</sup>. Wprowadzone obostrzenia pozwoliły odblokować 14 marca 2012 r. pierwszą transzę pomocy bezpośredniej w wys. 39,4 mld euro, tuż po formalnym zatwierdzeniu pakietu przez kraje grupy euro<sup>27</sup>.

Eskalacja kryzysu greckiego przyspieszyła operacjonalizację konceptu Rady Europejskiej z grudnia 2010 r. w zakresie ustanowienia stałego instrumentu równowagi finansowej dla państw strefy euro i Europy. Traktat powołujący Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM) podpisano 11 lipca 2011 r., jakkolwiek RE przyjęła go dopiero w drugim tygodniu maja 2012 r. Uroczysta inauguracja działalności projektu miała miejsce 8 października<sup>28</sup>, chociaż pierwotne założenia mówiły o styczniu 2013 r.<sup>29</sup> Realizacja koncepcji Rady Europejskiej była możliwa dzięki uzupełnieniu art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE o ustęp uprawniający państwa obszaru wspólnej waluty do powołania mechanizmu zabezpieczającego stabilność strefy euro jako całości<sup>30</sup>. O skali przedsięwzięcia dowodziły ustalenia specjalnego szczytu UE z 5 grudnia 2011 r., na którym Francja i Niemcy zgodnie opowiedziały się za wcześniejszym niż pierwotnie planowano uruchomieniem maszyny kredytowej dla najbardziej zadłużonych państw eurolandu. W marcu 2012 r. władze federalne, ponoszące główny ciężar równoważenia unijnego budżetu, odrzuciły postulat KE, MFW, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także grupy G-20<sup>31</sup> dotyczący zwiększenia mocy pożyczkowej ESM<sup>32</sup>. Rozwiązaniem możliwym do zaakceptowania przez kanclerz RFN była w tym względzie konsolidacja obu funduszy pomocowych<sup>33</sup>. Ostatecznie zwiększono pulę przedsięwzięcia z 500 mld euro do ponad 700 mld euro, z czego 190 mld (27%) gwarantują Niemcy, 142 mld – Francja oraz 125 mld – Włochy. Cały projekt mógł zakończyć się fiaskiem po zaskarżeniu przyjętych przez niemiecki parla-

<sup>26</sup> Zob.: *Grecja dostanie drugi pakiet pomocy, ale pod większym nadzorem*, 21 luty 2012, <http://waluty.onet.pl/grecja-dostanie-drugi-pakiet-pomocy-ale-pod-wieksz,18892,5033719,news-detal>.

<sup>27</sup> Zob.: *Pierwsza rata 39 mld euro z nowej pomocy dla Grecji zatwierdzona*, 14 marca 2012, <http://biznes.onet.pl/ue-pierwsza-rata-39-mld-euro-z-nowej-pomocy-dla-gr,18515,5057909,onet-wiadomosci-detal>.

<sup>28</sup> Zob.: *Europejski Mechanizm Stabilizacyjny już działa*, 8.10.2012, <http://www.rmf24.pl/raport-kryzys/raportkryzysfinansowynajnowsze/news-europejski-mechanizm-stabilizacyjny-juz-dziala,nId,640735>.

<sup>29</sup> Termin uruchomienia stałego instrumentu stabilizacji finansowej został uzależniony od chwili notyfikacji traktatu ustanawiającego ESM w 12 spośród 17 krajów należących do eurolandu. Zob.: przypis 21.

<sup>30</sup> Zob.: *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (00033/2010 – C7-0014/2011–2010/0821(NLE))*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dn. 17.08.2012.

<sup>31</sup> Por.: *OECD: fundusz ratunkowy eurolandu powinien wynosić min. bilion euro*, 28.03.2012, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,11432139,OECD\\_fundusz\\_ratunkowy\\_eurolandu\\_powinien\\_wynosc.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,11432139,OECD_fundusz_ratunkowy_eurolandu_powinien_wynosc.html).

<sup>32</sup> Bundestag zgodził się jednak 19 lipca 2012 r. na nadzwyczajnym posiedzeniu udzielić Hiszpanii pomocy finansowej w wysokości do 100 mld euro z EFSF na dokapitalizowanie tamtejszego sektora bankowego.

<sup>33</sup> NBP – Departament Zagraniczny, Informacja na temat nowych zasad funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz przyszłego kształtu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM), sierpień 2011.

kłopoty finansowe częścią kosztów wynikających z wdrażania planów ratunkowych<sup>20</sup>, pozwalała tonować obawy niemieckiej opinii publicznej co do skuteczności działań duetu „Merkozy”. Wielkość kolejnego, trzyletniego projektu ratującego Grecję przed osiągnięciem stanu formalnej niewypłacalności oszacowano wówczas na 159 mld euro, z czego ponad 2/3 sumy zarezerwowano na środki z publicznej kasy państw „17-tki” przy wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej<sup>21</sup>. Do tego dochodził prognozowany wkład prywatnych wierzycieli na kwotę nawet 50 mld euro w połowie 2014 r.<sup>22</sup> Porozumienie z Grecją zakładało ponadto wydłużenie terminu zapadalności udzielonych pożyczek maksymalnie do 30 lat przy obniżonym do 3,5% oprocentowaniu. Pierwszej tego typu korekty dokonano niespełna cztery miesiące wcześniej na posiedzeniu Rady UE. Wtedy też zdecydowano się na zmniejszenie oprocentowania wierzytelności Peloponezu o 1 p.p. 13 lutego 2012 r., w atmosferze gwałtownych demonstracji ulicznych, Ateny przegłosowały wymagany przez „trojkę” pakiet reform wewnętrznych<sup>23</sup>. Najbardziej dotkliwe dla społeczeństwa okazały się zapowiedzi o zmniejszeniu zatrudnienia w sektorze publicznym, towarzyszących temu cięciach płacy minimalnej rzędu 20% oraz zmianach w wypłatach świadczeń emerytalnych. Były to jednak kroki konieczne do przyjęcia 21 lutego kolejnego planu chroniącego Grecję przed niekontrolowaną niewypłacalnością z budżetem opiewającym na sumę 130 mld euro, z czego 28 mld zadeklarował MFW<sup>24</sup>. W porównaniu do koncepcji z 2010 r. zaakcentowano w nim priorytet reform strukturalnych oraz działań ukierunkowanych na wzrost konkurencyjności gospodarki. Pomoc w tym miała redukcja greckiego zadłużenia o 107 mld euro do 2019 r.<sup>25</sup> Aby zminimalizować ryzyko opóźnień we

<sup>20</sup> Zob.: *Niemcy i Francja rozszerzają kompetencje Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej kosztem KE*, 14.01.2011, [http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/478324,niemcy\\_i\\_francja\\_rozszerzaja\\_kompetencje\\_europejskiego\\_funduszu\\_stabilnosci\\_finansowej\\_kosztem\\_ke.html](http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/478324,niemcy_i_francja_rozszerzaja_kompetencje_europejskiego_funduszu_stabilnosci_finansowej_kosztem_ke.html).

<sup>21</sup> Powołany decyzją Rady ECOFIN 9 maja 2010 r. tymczasowy europejski mechanizm stabilności, składa się z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM), stanowiącego pulę środków finansowych uzyskanych w drodze emisji na rynku europejskim papierów dłużnych, gwarantowanych przez budżet Unii Europejskiej oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), w ramach którego zakres wsparcia zależy od przychodów z emisji instrumentów dłużnych gwarantowanych przez państwa strefy euro. Zob.: NBP – Departament Zagraniczny, *Informacja na temat nowych zasad funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz przyszłego kształtu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM)*, Warszawa, sierpień 2011, s. 1–5.

<sup>22</sup> Por.: min.: *Worauf sich die Griechen-Retter geeinigt haben*, 21.07.2011, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,775834,00.html>; *Berliner Kompromiss ebnet Weg für Griechenland-Hilfe*, 22.07.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,775624,00.html>; *Euroszczyt: nowa pomoc dla Grecji – blisko 160 mld euro*, 22.07.2011, <http://biznes.onet.pl/euroszczyt-nowa-pomoc-dla-grecji—blisko-160-mld-e,18493,4799882,3219970,199,1,news-detal>; *Euroszczyt ws. Grecji: w pułapce oczekiwań, pod groźbą konsekwencji*, 20.07.2011, <http://biznes.onet.pl/euroszczyt-ws-grecji-w-pulapce-oczekiwan-pod-grozb-18528,4798533,1,news-detal>; *Niemcy i Francja porozumiały się ws. Pomocy dla Grecji*, 21.07.2011, <http://biznes.onet.pl/niemcy-i-francja-porozumialy-sie-ws-pomocy-dla-gre,18528,4798613,1,news-detal>.

<sup>23</sup> Por.: *Grecja: parlament grecki zaaprobował program oszczędnościowy*, 13 luty 2012, <http://biznes.onet.pl/grecja-parlament-grecki-zaaprobowal-program-oszczec,18493,5024612,3219970,199,news-detal>.

<sup>24</sup> MFW zatwierdził 28 mld euro pomocy dla Grecji, 15 marca 2012, <http://biznes.onet.pl/mfw-zatwierdzil-28-mld-euro-pomocy-dla-grecji,18491,5059682,news-detal>.

<sup>25</sup> Zob.: Departament Zagraniczny, *Informacja na temat nowych zasad funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej...*, op. cit., s. 1–5.

mieckiego „ultima ratio” przyjęto, mimo wielu sprzeciwów<sup>17</sup>, w „Deklaracji przywódców państw i rządów strefy euro”<sup>18</sup> na brukselskim szczycie UE w dniach 25–26 marca 2010 r. To właśnie na jego podstawie wypracowano założenia I pakietu pomocowego dla Peloponezu, podając go z początkiem maja do publicznej wiadomości. Warunkiem *sine qua non* otrzymania przez Grecję kolejnych transz środków finansowych z opiewającego na sumę 110 mld euro w latach 2010–2013 funduszu było wdrożenie programu naprawczego, nakierowanego na redukcję deficytu budżetowego. Realizację zobowiązań z tym związanych poddano kwartalnym kontrolom ciała eksperckiego, tzw. „trojki”, złożonego z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Uruchomienie mechanizmu pomocowego było zatem uzależnione od pozytywnej oceny postępów we wdrażaniu w Grecji reform strukturalnych. Trudna sytuacja fiskalna uniemożliwiła w praktyce realizację oszczędnościowego planu dostosowawczego według przyjętych założeń<sup>19</sup>, co generowało dodatkowe koszty walki z zadłużeniem. Atmosferę wokół Grecji zaogniło rozszerzenie zjawisk kryzysowych na kolejne państwa południa strefy euro – Hiszpanię i Włochy, w tym także obniżenie ratingów Irlandii oraz Portugalii. Okoliczności te wymusiły przyjęcie w greckim Parlamencie 29 czerwca 2011 r. drugiego pakietu cięć oszczędnościowych na okres 2011–2015. Plan rządu zakłada m.in. wzrost podatków, kontynuację ścieżki cięć budżetowych, głównie kosztem inwestycji publicznych oraz wydatków na obronność, redukcję kosztów pracy, w tym zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym oraz obniżenia wielkości płacy minimalnej, zaostrzenie kryteriów przyznawania zasiłków socjalnych, ale przede wszystkim prywatyzację majątku państwowego. Transponowaniu priorytetów oszczędnościowych na grunt praktycznych rozwiązań systemowych służyć miało powołanie specjalnego zespołu operacyjnego pod przewodnictwem wiceszefa Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Horsta Reichenbacha. Rozstrzygnięcia, jakie zapadły w czerwcu 2011 r. nie ułatwiły prac nad drugim pakietem pomocowym. Dwaj główni animatorzy polityki wspólnotowej długo nie mogli odnaleźć nici porozumienia w kwestii natury udziału w przedsięwzięciu sektora prywatnego. A. Merkel próbowała przekonać Europę do wniesienia dodatkowego wkładu pieniężnego przez niepaństwowe podmioty gospodarcze dysponujące greckimi obligacjami. Paryż nie kwestionował wprost zamysłu Berlina, aczkolwiek obstawał przy dobrowolnym zaangażowaniu prywatnych wierzycieli, mając na uwadze przede wszystkim dobro własnych instytucji kapitałowych. Pat negocjacyjny przełamano podczas nieformalnego spotkania obu polityków w stolicy RFN w przeddzień brukselskiego szczytu strefy euro zaplanowanego na 21 lipca. Kanclerz RFN nie udało się wprowadzić preforsować zapisu o wiążącym udziale banków, jakkolwiek przegłosowany już w grudniu 2010 r. projekt poprawki do Traktatu z Lizbony, obciążający od 2013 r. prywatnych nabywców akcji państw mających

<sup>17</sup> MFW nie może bowiem formalnie udzielać pomocy finansowej pojedynczym podmiotom państwowym uczestniczącym jednocześnie w unii walutowej, a jedynie (jak w tym przypadku) całej strefie euro. Zob.: T. Sikora, *Pomysł na Grecję wg „Süddeutsche Zeitung”*, 24 marca 2010, <http://www.niemcy-online.pl/gospodarka/390-pomys-na-grecj-wg-sueddeutsche-zeitung>.

<sup>18</sup> Zob.: *Szczyt UE: porozumienie ws. pomocy dla Grecji, 26 marzec 2010*.

<sup>19</sup> Obejmowały one m.in. redukcję deficytu finansów publicznych do poziomu 7,75% PKB oraz przychody z prywatyzacji sięgające 5 mld euro.

inwestowały w tzw. strefie PIIGS (Włochy, Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia) (Tab. 1) RFN z kolei wychodzi z założenia, iż głównym uwarunkowaniem obecnych problemów finansowych eurolandu jest brak dyscypliny fiskalnej jej południowych członków, stąd też wszelkie programy naprawcze powinny bazować na reformach strukturalnych.

Tabela 1  
Zaangażowanie banków w krajach PIIGS (w mld USD).  
Stan: grudzień 2012 r.<sup>13</sup>

Zaangażowanie banków w państwach PIIGS		
Kraj	Francja	Niemcy
Grecja	44,353	13,355
Włochy	332,345	133,954
Portugalia	21,760	30,208
Hiszpania	114,702	146,096
Razem	513,160	323,613
Irlandia	27,462	95,329

Dyskrepancja między wykładnią Berlina i Paryża uwidoczniła się w toku prac nad mechanizmem ratunkowym dla Republiki Greckiej. Obie strony, podtrzymując tradycję współpracy na szczeblu nieformalnym, potrafiły jednakże osiągnąć porozumienie jeszcze przed zaplanowanym na 25 marca 2010 r. antykryzysowym szczytem UE. Zgodnie z postulatem strony federalnej, trzon koncepcji pomocowej oparto o gwarantowany wkład Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>14</sup>. Jest to wyraźny dowód na redefinicję niemieckiej interpretacji zasady solidarności w warunkach unii Europejskiej<sup>15</sup>. RFN nie chce być postrzegana jako główny filar nowej „Unii transferów”<sup>16</sup>. Jest to po części związane z koniecznością tonowania rosnącego w kraju eurosceptycyzmu. Paryż poparł początkowo projekt Brukseli, przewidujący ustanowienie specjalnego funduszu wspólnotowego z pulą środków pieniężnych proporcjonalnych do stanu finansów państw członkowskich UE. Ponieważ jednak sugerowane rozwiązanie nakładoby na Niemcy obowiązek odprowadzania zasadniczej sumy pieniędzy na poczet przyszłych świadczeń, pomysł nie doczekał się finalizacji. Mechanizm francusko-nie-

<sup>13</sup> Na podstawie: *Rozpad strefy euro czy tylko dekompozycja? Raport specjalny Domu Maklerskiego TMS Brokers*, 23.08.2012, [http://www.tms.pl/net/2012-08-23\\_report\\_specjalny\\_dekompozycja\\_strefy\\_euro.pdf](http://www.tms.pl/net/2012-08-23_report_specjalny_dekompozycja_strefy_euro.pdf).

<sup>14</sup> Międzynarodowy Fundusz Walutowy, jako organizacja działająca na rzecz stabilizacji ekonomicznej państw do niej należących ma za zadanie udzielać im bezpośredniego wsparcia finansowego w zamian za inicjowanie wymaganych reform gospodarczych oraz pośrednich działań stabilizacyjnych. Por.: A. Zielińska-Głębocka, *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, rozwiązania regionalne*, Warszawa 2012, s. 212–214.

<sup>15</sup> Więcej w: *Merkel podyktowała warunki pomocy dla Grecji*, gazetaprawna.pl z dn. 26 marca 2010, [http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/409204,merkel\\_podyktowala\\_ue\\_warunki\\_pomocy\\_dla\\_grecji.html](http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/409204,merkel_podyktowala_ue_warunki_pomocy_dla_grecji.html).

<sup>16</sup> Por. *Berlin żegna się z Europą. Emanuel Todd w rozmowie z Maciejem Nowickim*, „Newsweek”, 6.04.2010, <http://www.newsweek.pl/magazyn/artykuly/europa/berlin-zegna-sie-z-europa,56248,1>.

Niemcy opowiadały się za nadzorem ponadnarodowym, Francja dążyła do podporządkowania procesu decyzyjnego rządów państw uczestniczących w projekcie UGW. Ponadto Berlin nie wyobrażał sobie współpracy gospodarczej bez wcześniejszego zacieśnienia współpracy politycznej państw Starego Kontynentu<sup>9</sup>. Kanclerz Niemiec znalazł się w niezwykle trudnej sytuacji, gdzie z jednej strony poddany był naciskom Paryża, grożącego powrotem stanu izolacji Niemiec na arenie międzynarodowej sprzed 1989 r., z drugiej zaś musiał liczyć się z głosem swoich wyborców, mając na uwadze nadchodzące wybory parlamentarne. Zgodnie z doniesieniami Auswärtiges Amt pat negocjacyjny przełamano w czasie pobytu H. Kohla w prywatnej rezydencji F. Mitterranda u francuskich wybrzeży Atlantyku w styczniu 1990 r.<sup>10</sup> Ceną za ugruntowanie nowej tożsamości politycznej zjednoczonych Niemiec na kontynencie europejskim miała być rezygnacja z Deutsche Mark<sup>11</sup>. Utworzenie UGW dowodziło zatem ówczesnej siły tandemu francusko-niemieckiego, którego zasadniczym filarem była umiejętność wypracowywania kompromisu w kwestiach europejskich z wykorzystaniem nieformalnej płaszczyzny porozumienia, skuteczniejszej tzw. osobistą dyplomacją H. Kohla.

Polityka gospodarcza i finansowa UE stała się zasadniczym obszarem aktywności Niemiec na forum wspólnotowym szczególnie po 2008 r., tj. od chwili pojawienia się w Europie implikacji światowego kryzysu ekonomicznego. Dowodzi tego obrana przez kanclerz A. Merkel strategia walki z kryzysem zadłużeniowym, uwzględniająca dbałość o bezpieczeństwo narodowych interesów RFN w ramach Wspólnoty. Jej trzon osadza się na dyscyplinie finansów publicznych najbardziej zadłużonych państw UGW oraz redukcji zadłużenia w oparciu o drastyczne programy oszczędnościowe, czemu stanowczo sprzeciwia się Francja, główny unijny sojusznik Niemiec. Czynnikiem decydującym o dychotomii stanowisk Berlina i Paryża jest niewątpliwie dobór rozbieżnych interpretacji genezy kryzysu. Francuska koncepcja planu ratunkowego strefy euro przewiduje udzielanie zadłużonym krajom bezpośredniego wsparcia finansowego w postaci preferencyjnych kredytów, z wykorzystaniem potencjału Europejskiego Banku Centralnego. Postawą Paryża kieruje przede wszystkim obawa o pogorszenie kondycji gospodarczej własnego kraju<sup>12</sup>, którego banki dużo więcej niż niemieckie za-

<sup>9</sup> Zob.: *ibidem*, s. 36–37.

<sup>10</sup> Zob.: *ibidem*, s. 38.

<sup>11</sup> Fakt ten do dnia dzisiejszego pozostaje wśród badaczy tematu kwestią dyskusyjną. Zob.: *Tożsamość Starego Kontynentu i przyszłość projektu europejskiego*, red. D. Pietrzyk-Reeves, Warszawa 2007, s. 260 i n.

<sup>12</sup> Obawy były tym bardziej uzasadnione, iż indeks PMI, określający poziom koniunktury przemysłowej danego kraju, wyniósł dla Francji 46 pkt w sierpniu i tylko 42,6 pkt we wrześniu 2012 r. Biorąc pod uwagę fakt, iż wartość powyżej 50 pkt oznacza stan ożywienia gospodarczego, Francja wciąż boryka się ze skutkami recesji odnotowanej w 2009 r. Dzieje się tak za sprawą pogłębienia deficytu handlowego do rekordowego poziomu 69,6 mld euro, głównie za sprawą podwyżek cen ropy na światowych rynkach. Między 2010 r. a pierwszym kwartałem 2012 r. dług publiczny w relacji do PKB wzrósł bowiem z 82,3% do 89,3%. Zob. więcej: *Indeks PMI we Francji w przemyśle we IX 2012 r. dużo poniżej prognoz*, 20.09.2012, <http://biznes.onet.pl/indeks-pmi-we-francji-w-przemysle-we-ix-2012-r-duz,50333,5252191,1,news-detel> oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Francja*, stan na dzień 1.08.2012, <http://www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Francja/Francja%2003.pdf>.



mocniejszego związania Berlina ze strukturami europejskimi. Pomogło mu w tym utrzymywanie bliskich relacji dyplomatycznych z Helmutem Kohlem<sup>3</sup>. Wbrew zamierzeniom F. Mitterranda, uczestnictwo Niemiec w UGW pozwoliło im wyrosnąć na głównego animatora polityk wspólnotowych. Co więcej, opracowując wewnętrzny mechanizm współpracy gospodarczej i walutowej<sup>4</sup>, Niemcy miały na uwadze zasadniczo stabilność europejskiego pieniądza, dzięki któremu stały się wiodącą siłą ekonomiczną na Starym kontynencie. Dlatego liczyły na to, iż jedynie nieliczne kraje wypełnią surowe kryteria przystąpienia do UGW, a tym samym euro będzie tak silne jak marka niemiecka. Supremację Niemiec w projekcie uwidocznili kryzys Mechanizmu Kursów Walutowych<sup>5</sup> z lat 1992–1993. Federalny Bank Centralny wytypował wówczas potencjalne państwa, które w jego mniemaniu<sup>6</sup> powinny znaleźć się poza strefą ERM oraz jakie środki winny przedsięwziąć pozostali uczestnicy systemu dla skutecznego kontrolowania zjawisk inflacyjnych. Wtedy też pojawiły się pierwsze głosy eksponujące „nową jakość” niemieckiej dyplomacji na forum europejskim<sup>7</sup>. W świetle najnowszych dokumentów Federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych oddanie marki dla równie stabilnego euro mogło stanowić jedną z koncesji Berlina w trakcie zakulisowych rokowań konferencji dwa plus cztery, w zamian za korzystny dla siebie przebieg jednoczenia obu państw niemieckich<sup>8</sup>. Z materiałów tych wynika wprost, iż w 1989 r. przeciwko zjednoczonym Niemcom wiązała się opozycja państw zachodnich, a niemiecko-francuskiej „wspólnocie interesów” groził rozłam. Potwierdza to raport Jacques’a Delors’a na temat perspektyw UGW, opublikowany w 1988 r. Rozbieżność stanowisk zaznaczyła się w kwestii lokalizacji oraz przede wszystkim statusu formalno-prawnego przyszłej instytucji zarządzającej wspólną walutą. Podczas, gdy

<sup>3</sup> Zob.: H. Kohl, *Erinnerungen 1982–1990*, München 2005, s. 317–318.

<sup>4</sup> Zakładał on m.in. ustanowienie tzw. kryteriów zbieżności (konwergencji) oraz powołania europejskiego banku centralnego wyjętego spod jurysdykcji politycznej poszczególnych państw członkowskich UGW. Por.: S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 382.

<sup>5</sup> System kursów walutowych łączący narodowe środki płatnicze, redukując tzw. wahania kursowe wprowadzono w 1979 r., jako część Europejskiego Systemu Walutowego. Mechanizm ERM narzucał stosowanie kursu stałego z wąskim przedziałem wahań  $\pm 2,25\%$ . Uwzględniając różnice w poziomie inflacji poszczególnych krajów, powstawały zatem problemy z utrzymaniem kursu w tym paśmie w dłuższej perspektywie czasowej. Stąd też poszerzono go do progu  $\pm 15\%$ . Por.: A. Jenik, E. Pancer-Cybulska, *Polityka walutowa i unia walutowa*, w: B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 530.

<sup>6</sup> Mechanizm stałych kursów walutowych podważał uprawnienie podmiotów państwowych w przedmiocie prowadzenia niezależnej polityki monetarnej. Centrum decyzyjne stanowił niemiecki Bundesbank – emitent najsilniejszej waluty systemu. Dlatego mechanizm ów nazwano „strefą marki niemieckiej”. Było to bolesne na początku lat 90-tych, kiedy w dobie globalnego spowolnienia gospodarczego Niemcy przeżywały rozwojowy boom, a pozostałe państwa uczestniczące w ERM notowały regularne spadki tempa wzrostu gospodarczego i rosnące bezrobocie. Podążanie śladem Bundesbanku i podnoszenie stóp procentowych nadwyręzało budżety wewnętrzne państw, stymulując konflikt interesów pomiędzy Niemcami a resztą systemu. Por.: ibidem, s. 532.

<sup>7</sup> Pośrednio wpływ na formułowanie niemieckiego stanowiska w kwestii UGW miały jednak spółki lokujące kapitał na rynku niemieckim oraz sami eksporterzy nowych technologii o zasięgu międzynarodowym i nierzadko związki zawodowe reprezentujące interesy owych grup nacisku. Zob. S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, op. cit., s. 383; M. Sauga, S. Simons, K. Wiegrefe, *Der Preis der Einheit*, „Der Spiegel” 2010, nr 39, s. 34 i n.

<sup>8</sup> Por.: ibidem, s. 36–37.

JAKUB MICHALAK

Poznań

## Niemcy w procesie integracji europejskiej na tle kryzysu greckiego

Objęcie stanowiska kanclerza Niemiec przez Gerharda Schrödera w 1998 r. przyniosło pierwsze wyraźne symptomy emancypacji RFN od centrum decyzyjnego UE w Brukseli. Dojrzała redefinicja priorytetów polityki europejskiej Berlina dokonuje się jednak od około 2008 r., kiedy to Europę dosięgły echa światowego kryzysu gospodarczego. Władze federalne nabrały odąd większej pewności w manifestowaniu na forum międzynarodowym narzędzi politycznych, mających na celu ochronę niemieckiej racji stanu na Starym Kontynencie. Dlatego walkę z problemami finansowymi eurolandu kanclerz Angela Merkel uczyniła jednym z priorytetowych wyzwań swojego drugiego gabinetu. Dużą rolę w tym względzie odgrywa jakość bilateralnej współpracy przywódców Niemiec i Francji, zwłaszcza w perspektywie przegranej Nicolasa Sarkozy'ego w ostatnich wyborach prezydenckich. François Hollande zdążył już udowodnić, iż w kwestii redystrybucji zadłużenia członków eurolandu Paryż zajmuje odmienne od niemieckiego stanowisko, a wypracowanie konsensusu będzie wymagało większej niż dotychczas uległości liderki CDU. A. Merkel zdaje sobie sprawę z postępującej w Europie rekonfiguracji sojuszy politycznych, dlatego jest gotowa złagodzić prezentowany dotychczas język dyplomacji dla utrzymania stabilności europejskiej waluty, dzięki której RFN zawdzięcza swoją aktualną pozycję w strukturach decyzyjnych Wspólnoty.

Główny punkt ciężkości niniejszego artykułu stanowi eksploracja formuły „solidarności europejskiej” Niemiec w kontekście kryzysu zadłużeniowego strefy euro, ze szczególnym uwzględnieniem przypadku Republiki Greckiej. Do weryfikacji stanowiska A. Merkel posłuży kontekst współpracy tandemu niemiecko-francuskiego w przedmiocie polityki oddłużeniowej strefy euro.

Jednym z filarów parafowanego w grudniu 1991 r. Traktatu o Unii Europejskiej była konsolidacja finansowa państw w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej. Ustanowienie jednolitego środka płatniczego<sup>1</sup> było wyborem politycznym, czego dowiodła postawa prezydenta V Republiki Francuskiej, François Mitterranda, jeszcze w trakcie debaty na temat finalizowania integracji krajów Starego Kontynentu<sup>2</sup>. Obawiając się odrodzenia niemieckiej dominacji w Europie, lider Partii Socjalistycznej dążył do

<sup>1</sup> Pierwsze wiążące decyzje dotyczące ustanowienia unii gospodarczo-walutowej państw EWG pochodzą z 1969 r. Zawarto je w raporcie luksemburskiego szefa rządu Pierre'a Wernera. Zob. więcej: M. Nadolski, *Etapy, formy i uwarunkowania integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2006, s. 57 i n.

<sup>2</sup> Zob.: I. Rutkowska, *Od wspólnot europejskich do unii europejskiej: cz. 1: Ekonomiczne i prawne podstawy oraz ewolucja integracji zachodnioeuropejskiej*, Szczecin 1998, s. 38–39.



W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku liberałowie odnieśli sukcesy w RFN i Bułgarii. Klęską i brakiem reprezentacji okazały się wybory w Austrii, Polsce i na Węgrzech<sup>71</sup>. Aktualnie liberałowie w swoim programie skupiają się na obronie wolności obywatelskiej, rozwoju gospodarczym przy poszanowaniu ochrony środowiska, reformie budżetu unijnego, działaniach na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Istotne znaczenie w aktywności eurodeputowanych z frakcji liberalnej odgrywa polityka międzynarodowa.

Mimo że frakcja nie odgrywa wiodącej roli w Parlamencie Europejskim, to jednak wpływa na kształt procesu decyzyjnego tej instytucji. Wielu z jej liderów, jak S. Veil, na stałe zapisało się w historii nie tylko swoich państw, ale i Wspólnoty, a obecnie Unii Europejskiej.

### Summary

#### Liberals in the European Parliament

The Liberals have forced their own beliefs through since European structures began to emerge, but their impact on the concept of integration was weaker than that voiced by the Christian Democrats and the Social Democrats. Factional activity in the European Parliament is another form of the operation of political parties, alongside traditional international party congresses. The paper presents the projects and views of liberal politicians on the process of European integration. Particular attention is paid to the opinions of Gaetano Martino, Cornelis Berkhouwer, Simone Veil, Pat Cox, Graham Watson and Andrew Duff.

---

<sup>71</sup> M. Kozera, *Europejskie „rodziny” partii w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku*, w: A. Sokala, B. Michalak, A. Frydrych, R. Zych, *Wybory do Parlamentu Europejskiego. Prawne, polityczne i społeczne aspekty wyborów*, Toruń 2010, s. 105.

Natomiast Holender Frits Bolkenstein nie zasiadał dotąd w Parlamencie Europejskim. Będąc za to Komisarzem ds. Rynku Wewnętrznego i Usług inspirował eurodeputowanych do dyskusji na temat dyrektywy usługowej. F. Bolkenstein zaśłynął również z wypowiedzi o różnorodnej i wielokulturowej Unii Europejskiej<sup>65</sup>.

Inny z liberalów, Guy Verhofstadt<sup>66</sup>, zwolennik federacji, zaznaczał: „Nie jestem zwolennikiem Europy dwóch prędkości – jestem zwolennikiem Europy jednej prędkości, ale jeżeli w przyszłości miałby się zarysować podział opinii co do dalszego kształtu Unii Europejskiej, to myślę że w takim razie niektóre państwa powinny pójść bardziej do przodu; szczególnie z tego względu, że posiadają wspólną walutę – euro”<sup>67</sup>. G. Verhofstadt przedstawił swoją wizję Unii Europejskiej, gdy za sprawą odrzucenia przez Francję i Holandię upadł projekt konstytucji europejskiej. Przedstawił liczne słabości Unii Europejskiej: problemy strefy euro, nieprzestrzeganie zasady subsydiarności, niepowodzenie traktatu konstytucyjnego, fiasko Strategii Lizbońskiej, płytkość otwartej metody koordynacji. Zaznaczał, że Unia Europejska jest w kryzysie, nie stawia czoła kryterium konkurencyjności, jej dominującymi problemami są globalizacja i starzenie się społeczeństwa. Państwa europejskie – zaznaczył – chcą być w UE, jednak obywatele tych państw są rozczarowani, że Europejski Model Socjalny jest w zachwianiu. G. Verhofstadt widzi różnicę między generacją twórców Wspólnot Europejskich a młodym pokoleniem. Jego zdaniem obecna generacja nie ma świadomości i wizji rozwoju Europy, którą posiadali jej poprzednicy. G. Verhofstadt stwierdził: „pięćdziesiąt lat temu Unia Europejska została powołana po to, aby bronić wspólnych europejskich interesów i wartości; takich jak na przykład kwestie migracji, bezrobocia, kwestie gospodarcze czy wspólna polityka obronna. I myślę, że to właśnie stanowi o jej wartości i to powinno rozwijać się także w przyszłości”<sup>68</sup>.

G. Verhofstadt w swojej koncepcji „Stanów Zjednoczonych Europy” opowiedział się za opracowaniem strategii rozwoju gospodarczego i społecznego Europy oraz reformą systemu podatkowego Unii Europejskiej. Postulował unowocześnienie technologiczne w Unii Europejskiej. W ramach unijnego obszaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa proponował zwiększenie możliwości działania Europolu i Eurojustu. Domagał się działania sił zbrojnych UE, ministra spraw zagranicznych UE oraz europejskiej służby dyplomatycznej<sup>69</sup>.

W 2012 roku G. Verhofstadt broniąc idei solidarnej Unii Europejskiej, popierał uwspólnotowanie długu i wprowadzenie euroobligacji<sup>70</sup>.

---

news/en/headlines/content/20110415STO17908/html/A-big-step-forward-for-a-United-European-Democracy.

<sup>65</sup> F. Bolkenstein, *Unia wielonarodowościowa*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 5, s. 94–102.

<sup>66</sup> G. Verhofstadt, *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*, Warszawa 2007, s. 83; K. Gawron, *Strefa Euro jako twarde jądro Europy. Wizja Europy Guy'a Verhofstadta*, „Dialogi Polityczne” 2008, nr 10, s. 407–410; M. Tomaszuk, *Recenzja książki Guy Verhofstadta, Stany Zjednoczone Europy*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 355–358.

<sup>67</sup> *Premier Królestwa Belgii Guy Verhofstadt*, 13.04.2007, <http://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/220123,Premier-Krolestwa-Belgii-Guy-Verhofstadt>.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> M. Tomaszuk, op. cit.

<sup>70</sup> *Merkel i Hollande są jak małe dzieci*, „Rzeczpospolita”, 28.06.2012.

Geremek zapisał się w historii Parlamentu Europejskiego jako obrońca Traktatu lizbońskiego i Karty Praw Podstawowych<sup>57</sup> – nazywając ją „światem wartości i fundamentem ideowym”<sup>58</sup>. W przekonaniu B. Geremka Europa stanowiła istotną „konstrukcję etyczną”<sup>59</sup>.

Fracja zmieniła nazwę z ELDR na ALDE Alliance of Liberals and Democrats for Europe (Sojusz Liberalów i Demokratów na rzecz Europy). Przewodniczący frakcji liberalnej Graham Watson promował dziesięciopunktowy „Program dla Europy”. Program sprowadzał się do działań na rzecz pokoju, budowania Europy federalnej, rozwoju Unii Europejskiej w kierunku potęgi gospodarczej, budowania Europy demokratycznej, rozwijania edukacji, demokratyzacja Unii i przestrzeganie praw człowieka. Pozostałe punkty programu to poprawa zarządzania gospodarczego w związku z wprowadzeniem euro. ALDE postulowała walkę z biurokracją i oszustwami finansowymi, troskę o ochronę środowiska, rozwój polityki regionalnej oraz korzystanie ze skutków globalizacji<sup>60</sup>. Liberalowie przedstawiali się jako euroentuzjaści, zwolennicy wolnego rynku i handlu, popierający idee wolności ekonomicznej i światopoglądowej<sup>61</sup>.

Wyrazistym politykiem wśród liberalów jest Brytyjczyk Andrew Duff<sup>62</sup>, który jest posłem do PE od 1999 roku. W siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego zasiada w Parlamencie Europejskim w Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz jest członkiem Delegacji ds. wspólnej Komisji Parlamentarnej Unia Europejska–Turcja. Postuluje reformę systemu wyborczego do Parlamentu Europejskiego<sup>63</sup>. Andrew Duff w swojej działalności parlamentarnej zasłynął z działań na rzecz zwiększenia demokratyzacji Parlamentu Europejskiego. Będąc współautorem wniosku Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego opowiadał się za utworzeniem w wyborach do Parlamentu Europejskiego jednej listy dla całej Unii Europejskiej, z której wybieraliby wyborcy 25 eurodeputowanych. Lista ogólnoeuropejska musiałaby obejmować kandydatów z przynajmniej 1/3 państw członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym istniałyby dwie listy: ogólnoeuropejska oraz krajowe. Wyborca jeden głos oddawałby na listę krajową, a drugi na ogólnoeuropejską. Zgodnie z reformą należy dążyć do zapewnienia odpowiedniego poziomu reprezentacji obu płci. A. Duff postuluje zmianę podziału miejsc do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzanie wyborów w maju zamiast czerwcu oraz umożliwienie partiom europejskim prowadzenia kampanii wyborczych<sup>64</sup>.

<sup>57</sup> *Karta Praw Podstawowych*, <http://www.geremek.pl/?id=102&lang=en>.

<sup>58</sup> *Traktat z Lizbony*, <http://www.ftp.geremek.pl/index.php?id=100>.

<sup>59</sup> D. Moisi, *Geopolityka emocji*, Warszawa 2012, s. 159.

<sup>60</sup> <http://www.alde.pl/program>; A. Derewońko, op. cit., s. 209–210.

<sup>61</sup> P. Lisiewicz, *Liberalowie wobec konstytucji europejskiej i modelu integracji*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 103.

<sup>62</sup> A. Duff informacje o swojej politycznej działalności zamieszcza na stronie <http://andrewduff.eu/en>.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> „Drugie Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego zmiany Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 roku (2009/2134(INI)). Komisja Spraw Konstytucyjnych. Sprawozdawca: Andrew Duff”, „Dokument z Posiedzenia Parlamentu Europejskiego PE472.030v03-00”; „Aktualności”, <http://www.europapraw.org/news/jakie-wybory-do-parlamentu-europejskiego>; „A big step forward for a United European Democracy”: Duff on electoral reform”, <http://www.europarl.europa.eu/>

domagał się, by Komisja Europejska była odpowiedzialna w sferze administracyjnej przed Parlamentem Europejskim i wpłynął w 1999 roku na ustąpienie Komisji Europejskiej kierowanej przez Jacquesa Santera<sup>49</sup>. Wyrażał poparcie dla Strategii Lizbońskiej, postulował dążenie do rozwoju innowacyjności i konkurencyjności Unii Europejskiej. Opowiadał się za kształtowaniem Północnego Wymiaru Unii Europejskiej oraz na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności kontynentu<sup>50</sup>. Inne z postulatów P. Coxa to: promocja społeczeństwa obywatelskiego i informatyzacja<sup>51</sup>. P. Cox w swojej wizji Europejskiej Polityki Społecznej promował proces *empowerment*, na rzecz przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu<sup>52</sup>. W 2004 roku P. Cox popierał inicjatywę *Ireland for Europe*, na rzecz Traktatu lizbońskiego<sup>53</sup>.

Sukcesem frakcji było poszerzenie w 2004 roku o Europejską Partię Demokratyczną, zrzeszającą francuską UDF (François Bayrou), Włoskie Drzewo Oliwne (Romano Prodi), włoską partię Margerita oraz Litewską Partię Pracy. Spośród polskich reprezentantów najbardziej znany był Bronisław Geremek, europoseł od 2004 roku do 13 lipca 2008 roku, dnia śmierci w wypadku samochodowym<sup>54</sup>. Polską reprezentację stanowili też Jan Kułakowski (Partia Demokratyczna – demokraci.pl), Janusz Onyszkiewicz (Partia Demokratyczna – demokraci.pl), Grażyna Staniszevska (Partia Demokratyczna – demokraci.pl), w następstwie B. Geremka Andrzej Wielowieyski (Partia Demokratyczna – demokraci.pl), poseł do PE od 26 sierpnia 2008. Ponadto wybrany z listy Samoobrony RP Marek Czarniecki, wybrany z listy Platformy Obywatelskiej Paweł Piskorski (Stronnictwo Demokratyczne).

Przewodniczący liberał Graham Watson w 2004 roku zgłosił kandydaturę B. Geremka na urząd przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Wyrażał uznanie dla działań B. Geremka przed 1989 rokiem na rzecz przemian w Polsce<sup>55</sup>. Niemiecki liberał Werner Hoyer komentował kandydaturę Geremka słowami: „Do dzisiaj żałuję, że Geremek, pomimo swego zaangażowania i naszego stałego poparcia, nie został przewodniczącym Parlamentu Europejskiego. Fakt, iż otrzymał znacznie więcej głosów niż miało nasze Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (ALDE), stanowił jednak jakąś pociechę i był wyrazem wielkiego uznania, jakie okazała mu Europa”<sup>56</sup>

<sup>49</sup> Pat Cox, *Biography*, [http://www.europarl.europa.eu/former\\_ep\\_presidents/president-cox/biography/pl/default.htm](http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-cox/biography/pl/default.htm).

<sup>50</sup> P. Cox, Seminar on the Northern Dimension of the EU organised by the Finnish Centre Party and the Swedish People's Party, Helsinki 26.02.1999.

<sup>51</sup> P. Cox, Ireland in Europe. „Making eEurope happen: the perspective from Parliament” Perspectives on the Information Society. Seminar organized by the Irish Permanent Representation. Swissôtel Brussels, 28.03.2000.

<sup>52</sup> P. Cox, Round Table Discussion on Social Exclusion and the future of European Social Policy. 9.09.1999.

<sup>53</sup> <http://www.patcox.ie/biopic>.

<sup>54</sup> B. Geremek, *Ojciec polskiego liberalizmu*, Łódź 2010; *Druga rocznica śmierci prof. Bronisława Geremka*, <http://www.geremek.pl/index.php?id=115>.

<sup>55</sup> *Liberals and Democrats propose Geremek as candidate for European Parliament President*, <http://www.grahamwatsonmep.org/news/latest-news/299-liberals-and-democrats-propose-geremek-as-candidate-for-european-parliament-president>.

<sup>56</sup> W. Hoyer, *Bronisław Geremek – z atencją o wielkim Europejczyku*, w: B. Geremek, *Ojciec polskiego liberalizmu...*, op. cit., s. 210.

czyków są „pokój, wolność i dobrobyt”, a celami „Europa solidarności, Europa niezależności i Europa współpracy”<sup>43</sup>. W swojej późniejszej działalności na forum Parlamentu S. Veil zaznaczyła się jako obrończyni praw kobiet. Współuczestniczyła także w inicjatywach na rzecz zwalczania rasizmu i faszyzmu, współtworząc m.in. „Deklarację przeciwko rasizmowi i faszyzmowi”<sup>44</sup>.

19 listopada 1981 roku na forum Parlamentu Europejskiego niemiecki minister spraw zagranicznych z ramienia partii liberalnej, Hans-Dietrich Genscher prezentował projekt Jednolitego Aktu Europejskiego. Projekt ten Genscher uzgodnił z ministrem spraw zagranicznych Włoch Emilio Colombo. Istotą było pogłębienie i poszerzenie procesu integracji<sup>45</sup>.

Drugie bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego z 1984 roku przyniosły spadek liczby reprezentantów frakcji liberalnej z 38 do 31. Przewodniczącą frakcji na lata 1984–1989 została Simone Veil. Do Parlamentu Europejskiego wybrano wtedy 434 europosłów, odnotowany został brak reprezentacji niemieckiej. Sytuacja frakcji liberalnej uległa poprawie podczas kolejnych wyborów, w 1989 roku. Wśród 518 europosłów frakcję liberalną reprezentowało 49 polityków. Początkowo przewodnictwo nad frakcją przejął Valéry Giscard d'Estaing, sprawując je do czasu, gdy w 1991 roku Valéry Giscard d'Estaing zmienił barwy polityczne przechodząc z Grupy Liberalnej do EPL. Pociągnął za sobą Françoise Grossetête, Jean-Pierre Raffarin i André Soulier. Frakcja straciła wtedy ważną osobowość. Następcą V. Giscard d'Estaing i liderem frakcji w latach 1992–1994 został Franzuz Yves Galland<sup>46</sup>.

W latach dziewięćdziesiątych w Parlamencie Europejskim frakcja liberalna stała się piwołatną (obrotową) – nie mając zasobów, by mieć większość, współpracowała z innymi partiami<sup>47</sup>. W wyborach z 1994 roku do Parlamentu Europejskiego liberalowie wprowadzili 43 spośród 567 reprezentantów. Przewodniczącym frakcji w latach 1994–1998 był Holender Gijs de Vries.

Partia Europejskich Liberalów, Demokratów i Reformatorów po wyborach z 1999 roku liczyła 50 spośród 626 eurodeputowanych. Przystąpienie do Unii Europejskiej w 1995 roku Finlandii, Szwecji i Austrii wpłynęło na polepszenie sytuacji liberalów. Frakcja została poszerzona o 6 reprezentantów z Finlandii i 3 ze Szwecji<sup>48</sup>.

Ważną osobowością wśród europejskich liberalów stał się Irlandczyk Pat Cox, przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2002–2004. Pat Cox zanim został eurodeputowanym, zajmował się pracą naukową oraz był dziennikarzem. Polityk ten

<sup>43</sup> Rede von Simone Veil (Straßburg, 17. Juli 1979), [http://www.cvce.eu/obj/Rede\\_von\\_Simone\\_Veil\\_Straßburg\\_17\\_Juli\\_1979-de-174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a.html](http://www.cvce.eu/obj/Rede_von_Simone_Veil_Straßburg_17_Juli_1979-de-174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a.html).

<sup>44</sup> P. Fontaine, op. cit., s. 249.

<sup>45</sup> J. J. Węc, *Projekty utworzenia Unii Europejskiej w latach 1975–1992. Od Raportu Tindemansa do Traktatu z Maastricht*, „Politeja” 2005, nr 4, s. 102–105.

<sup>46</sup> P. Fontaine, op. cit., s. 330; B. Kosowska-Gąstol, *Europejska Unia Demokratyczna, czyli o współpracy partii chrześcijańsko-demokratycznych i konserwatywnych*, Kraków 2004, s. 170.

<sup>47</sup> B. Kosowska-Gąstol, *Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim VI kadencji (2004–2009) oraz udział w nich polskich delegacji narodowych*, w: K. Szczerki, op. cit., s. 56.

<sup>48</sup> P. Cox, Ireland in Europe. „Making eEurope happen: the perspective from Parliament” Perspectives on the Information Society. Seminar organized by the Irish Permanent Representation. Swissôtel Brussels, 28.03.2000.



wia i bezpieczeństwa. Popierali poprawę dostępu do informacji i udziału obywateli w procesie decyzyjnym. Wyrażali szacunek dla tożsamości innych kultur i tolerancji. W polityce oświatowej uważali, że trzeba chronić znajomość języków i być świadomym różnic kulturowych. Liberałowie chcieli umacniać wymianę kulturową, propagować znaczenie uniwersytetów, a także sportu. W programie znalazł się postulat ochrony środowiska. Zdaniem liberałów różnorodność w Europie to „naturalne, historyczne, architektoniczne i kulturowe dziedzictwo Europy”<sup>36</sup>. W przypadku polityki regionalnej liberałowie popierali decentralizację władzy, sprzeciwiali się uniformizacji oraz postulowali działania na rzecz wzmocnienia regionów biednych. Wobec zabiegów na rzecz rozwoju liberalnej gospodarki apelowali o działania w kierunku wzrostu i zatrudnienia oraz unii gospodarczej<sup>37</sup>.

Pierwotnie wybory do Parlamentu Europejskiego miały odbyć się w 1978 roku, ale Wielka Brytania poprosiła, by odbyły się rok później<sup>38</sup>. Wskutek kampanii wyborczej z 1979 roku, tj. pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, liberałowie mogli utworzyć frakcję w Parlamencie Europejskim. Liberałowie w wyborach z 1979 roku wywalczyli 40 reprezentantów z 410. Wśród wygranych nieobecni byli brytyjscy Liberalni Demokraci – uważali, że to konsekwencja niekorzystnego systemu wyborczego w Wielkiej Brytanii. W ich odczuciu w przypadku zastosowania proporcjonalnego systemu wyborczego mieliby reprezentację. Ponadto w Wielkiej Brytanii wybory do Parlamentu Europejskiego odbyły się miesiąc po wyborach parlamentarnych, co spowodowało, że zainteresowanie wyborami u części wyborców zmalało<sup>39</sup>. Niemcy ledwo przekroczyli próg wyborczy uzyskawszy poparcie rządu 6%. Wśród niemieckich liberałów przodował Martin Bangemann i to on objął przewodnictwo nad liberałami w Parlamencie Europejskim na lata 1979–1994<sup>40</sup>.

We Francji podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego toczyła się ożywiona rywalizacja między Valéry Giscard d'Estaing a Jacquesem Chirakiem. Popularna Simone Veil wspierała V. Giscarda d'Estaing. Olbrzymi autorytet S. Veil we Francji oraz jej siła przekonywania i propagowania idei integracji europejskiej przyniosły efekty. Więźniarka z Oświęcimia, propagatorka pojednania francusko-niemieckiego, popularna minister zdrowia w kampanii wyborczej poruszała wielokrotnie problem obecności kobiet w życiu politycznym, co przyniosło jej uznanie. Ugrupowanie S. Veil otrzymało 27,6% poparcia Francuzów, a J. Chiraka 16,3%. Simone Veil została pierwszą kobietą przewodniczącą Parlamentu Europejskiego. Jej zwolennicy w głosowaniu pokonali socjalistów i komunistów<sup>41</sup>. Simone Veil stała się „instytucją” integracji europejskiej<sup>42</sup>. W przemówieniu inauguracyjnym działalność zwróciła uwagę, że wyzwaniem Europej-

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> P. Fontaine, op. cit., s. 154.

<sup>39</sup> E. Dyduch, *Wybory do Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003, s. 87.

<sup>40</sup> A. Kruk, *Wolna Partia Demokratyczna (FDP) w Parlamencie Europejskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 355–266.

<sup>41</sup> *Eine Premiere mit Überstunden*, „Die Zeit”, 20.07.1979; *Towards direct elections to the European Parliament*, „CARDOC journals” 2009, nr 4; S. Veil, *Und dennoch leben. Die Autobiographie der großen Europäerin*, Berlin 2009.

<sup>42</sup> *A formidable figure*, „European Voice”, 24–30.10.1996.

18 i 19 listopada 1977 roku obradował w Brukseli kongres reprezentantów partii liberalnych z Belgii, Danii, RFN, Francji, Włoch, Holandii i Wielkiej Brytanii. Z Belgii w kongresie uczestniczyli reprezentanci trzech partii politycznych. Była to Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (liberalna partia istniejąca w latach 1961–1992). Druga reprezentantka Belgii to Parti des Réformes et de la Liberté de Wallonie, a trzecia Parti Libéral Bruxellois. Danię reprezentowała Venstre, Danmarks Liberale Parti. Z RFN przyjechali reprezentanci Freie Demokratische Partei. Z Francji na kongres przybyli reprezentanci trzech partii: Parti Républicain, Parti Radical Socialiste oraz Mouvement des Radicaux de Gauche. Z Włoch przyjechali przedstawiciele dwóch partii politycznych: Partito Repubblicano Italiano oraz Partito Liberale Italiano. Z Luksemburga byli przedstawiciele Parti Démocratique, z Holandii Volkspartij voor Vrijheid en Democratie z Wielkiej Brytanii Liberal Party<sup>35</sup>. Lektura programu skłania do wniosków o ponadczasowości programu. Liberałowie wyrażali niepokój: „Europa znajduje się zarówno w politycznym kryzysie, jak i gospodarczej recesji”. Postulowali umacnianie wartości liberalnych – wolności, praworządności, zaufania, solidarności, wolności poglądów i wypowiedzi. Podkreślali, że postęp jest zdobyczą, a liberalizm należy przeciwstawiać przemocy. Ich dążenia to: demokratyczna Europa, liberalne społeczeństwo, liberalna gospodarka. W programie znalazły się informacje dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, hasła o polityce na rzecz współpracy i rozwoju. Liberałowie zwracali uwagę, że proces decyzyjny powinien być bliski obywatelom. Wskazywali też na znaczenie praw człowieka i praw obywatelskich, powoływanie się na Deklarację Praw Człowieka z 1948 roku oraz Międzynarodowe Pakty ONZ z 1966 roku. W części programu traktującym o potrzebie przestrzegania praw człowieka kluczową rolę odgrywa dorobek Rady Europy. W programie pojawiła się sugestia, że pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego mają być manifestem na rzecz praw człowieka. To istotne zagadnienie w latach siedemdziesiątych w Europie, zważywszy na dorobek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Gdy liberałowie wypowiadali się na temat instytucji europejskich, to wskazywali na zadanie rozwoju demokracji oraz kryterium umacniania różnorodności we Wspólnotach. Zjednoczona Europa według liberałów nie miała być „superpaństwem”, optowali za „harmonią i równowagą”. Według liberałów w przypadku instytucji potrzebny jest system „kontroli i równowagi”. Zdaniem liberałów w 1977 roku spośród instytucji dominowała Rada i politycy uważali, że ten stan rzeczy należy zmienić. Opowiadali się także za poprawą procesu decyzyjnego we Wspólnotach.

Istotny punkt manifestu poświęcony został sprawom społecznym. Punkty ciężkości to potrzeba solidarności, zaakcentowanie odpowiedzialności oraz przede wszystkim odpowiedzialności w kwestiach socjalnych. Liberałowie postulowali podjęcie działań w kierunku pobudzania wzrostu zatrudnienia. Opowiadali się za tym, by jednostki angażowały się w sprawy społeczne, miały własne pomysły i inicjatywy. Liberałowie przeciwstawiali się dyskryminacji kobiet i mężczyzn oraz postulowali ochronę zdro-

<sup>35</sup> „Wahlprogramm zur Europawahl 1979 der Europäischen Liberalen Demokraten. «Programm für Europa». Beschlossen auf dem ELD – Kongress in Brüssel am 18./19. November 1977, Archiv des Liberalismus, Druckschriftenbestand; Signatur D!-202, Archiviert als PDF – Dokument; Signatur IN 5-186.

notowego. Podkreślał, że Europejczycy powinni mieć jednakowe paszporty<sup>27</sup>. Uważał, że Parlament Europejski ma przeobrazić się z instytucji o charakterze doradczym w ciało posiadające zdolności decyzyjne. Podkreślał, że zadaniem Parlamentu Europejskiego jest bronienie demokracji, zwłaszcza, że Komisja uzyskiwała coraz więcej ponadnarodowej władzy. C. Berkhouwera nurtowały problemy, przed którymi stanęła Wspólnota Europejska. Zastanawiał się, czy jest atrakcyjna dla innych państw, gdy rozmyślał nad procesem rozszerzenia. Był również świadomy problemów, przed którymi stanęli Europejczycy, wskazywał na trudności spowodowane kryzysem paliwowym z 1973 roku czy pogłębiającą się w latach 1974–1976 inflacją<sup>28</sup>.

Z czasem wkład liberalistów był bardziej widoczny. Uwidocznili się w utworzeniu w 1976 roku Federacji Partii Liberalnych, Demokratycznych i Reformistycznych. Powstanie federacji wiązało się z potrzebą przygotowania się europejskich partii liberalnych do pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Zadaniem organizacji miało być pisanie manifestów, organizowanie kampanii wyborczych, propagowanie wartości liberalnych<sup>29</sup>. W dodatku, jak zauważyli Luciano Bardi i Piero Ignazi, cechami charakterystycznymi federacji ponadnarodowych były problemy strukturalne, finansowe i tożsamościowe. Ich zdaniem: „nie ma również wspólnych inicjatyw politycznych, nie ma wspólnych programów i nie ma również, wyliczywszy PPE<sup>30</sup>, wspólnych symboli”<sup>31</sup>. Powstała 27 marca 1976 roku Federacja Liberalistów i Demokratów Europejskich (FELD), skupiła 14 partii politycznych z 8 państw. Nie było reprezentacji z Irlandii. Francuska Partia Republikańska Valéry’ego Giscarda d’Estaing nie należała do Międzynarodówki Liberalnej. Federacja chciała powiększyć się o tę partię polityczną, mimo że miała już reprezentację francuską w postaci Mouvement des Radicaux de Gauche. Skład FELD był zróżnicowany np. VVD z Holandii, PR z Francji, Anglicy, Niemcy, D66 z Holandii<sup>32</sup>. Polityczna platforma liberalistów obfitowała w postulaty dotyczące umacniania demokracji, ochrony mniejszości, wzrostu gospodarczego, wolności i prawa do konkurencji<sup>33</sup>. Została ogłoszona 26 marca 1976 roku w Stuttgarcie. Liberaliści zaznaczyli, że ich celem jest propagowanie liberalnych wartości, zmierzanie ku powstaniu europejskiej konstytucji, umacnianie wolności gospodarczej przy pozostawieniu i ochronie zdobyczy socjalnych oraz wspólna europejska polityka zagraniczna. Liberaliści postulowali ochronę pokoju i bezpieczeństwa na świecie, przestrzeganie konwencji z Lome, współpracę z państwami z basenu Morza Śródziemnego oraz jednomyślność w sprawach Europy Wschodniej i ZSRR (Deklaracja ze Stuttgartu z dnia 26 marca 1976)<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> „Intervention...”

<sup>28</sup> Note by Dr. Corneélis Berkhouwer to the Conference of Liberal Leaders. The Hague, 14–15 October 1972. Structure and election of an enlarged European Parliament and Liberal Cooperation in Europe, Materiały przekazane przez Biuro ALDE.

<sup>29</sup> K. Kik, op. cit., s. 172.

<sup>30</sup> PPE – Europejska Partia Ludowa.

<sup>31</sup> L. Bardi, op. cit., s. 87.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 81 i 82.

<sup>33</sup> R. Hrbek, op. cit., s. 458; *About us. What is the ELDR. The European Liberal Democrat and Reform party*, <http://www.eldr.eu/en/about/the-european-liberal-democrat-and-reform-party>.

<sup>34</sup> Ibidem.

tować jeden naród wyborców zamiast sześciu odrębnych. Była to szansa by pozwolić zabrznieć jednemu, europejskiemu głosowi. Włochy, Holandia i Belgia popierały tę ideę. Francja była przeciw<sup>19</sup>. Jak przypominał holenderski badacz Luuk van Middelaar: „W Hertoginnedal w 1956 roku włoski minister Martino i francuski sekretarz stanu Faure spierali się według obecnych «miał cały ranek», o to, czy traktat powinien zawierać ostateczny termin wyborów europejskich. Włoch chciał ustalenia daty, najchętniej w ciągu dziesięciu lat, bo trzeba «wiedzieć dokładnie, że naród europejski zostanie wezwany do urn między dniem dzisiejszym a wyznaczoną datą, aby wybrać swój parlament» ... Nie ustalono konkretnej daty wyborów, przypięczutowano za to obietnicę<sup>20</sup>. Sam Gaetano Martino, profesor Uniwersytetu w Rzymie postulował nie tylko wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego poprzez bezpośrednie wybory. Jego zdaniem Parlament Europejski powinien być „mniej techniczny” a „bardziej polityczny<sup>21</sup>. Gaetano Martino twierdził, że nadzieją Europy jest wolność od „tyranii i wojny<sup>22</sup>. Dążył również do zbliżenia między Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Europą. Profesor Uniwersytetu w Rzymie opowiadał się za rozwojem badań naukowych oraz popierał ideę funkcjonowania uniwersytetów europejskich. Parlamentarzysta postulował działania na rzecz zwiększenia liczby absolwentów studiów humanistycznych. Ponadto bronił idei rozwoju regionów, których rolę upatrywał w umacnianiu różnorodności w Europie. G. Martino uważał, że „polityczne, ekonomiczne, wojskowe porozumienia są potrzebne, ale niewystarczające. Prawdziwa baza jedności europejskiej jest w duchowej naturze<sup>23</sup>. Włoch podkreślał, że wspólną europejską wartością są kultura i cywilizacja, propagowanie wolności jednostki, demokracji politycznej, rządów prawa. Często wracał w przemówieniach do swojego uczestnictwa w konferencji w Mesynie, podczas której zapadła decyzja o ustanowieniu wspólnego rynku. Wydarzenie to traktował jako krok w kierunku poszerzania Wspólnoty Europejskiej o nowych członków. Przede wszystkim zależało mu na przyłączeniu Wielkiej Brytanii i Skandynawii<sup>24</sup>. W latach 1973–1975 w Parlamencie Europejskim przewodniczącym był holenderski liberał Cornelis Berkhouwer<sup>25</sup> – lider Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Partii Ludowej na rzecz Wolności i Demokracji). C. Berkhouwer, orędownik integracji europejskiej twierdził: że liberałowie nie poprą „ani Europy ojczyzn, ani Europy biurokratów, ale Europę obywateli<sup>26</sup>. Był zwolennikiem harmonizacji prawa wspól-

<sup>19</sup> L. van Middelaar, *Przejsście do Europy. Historia pewnego początku*, Warszawa 2011, s. 326.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> „*The Europe of Hope*”. *Speech given on 17.09.1962 at the European Parliament – Consultative Assembly of the Council of Europe*, w: G. Martino, op. cit.; por. K. Szczerski, *Reprezentacja wielopasmowa*, w: *Polscy eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, red. K. Szczerski, Kraków 2010, s. 13.

<sup>22</sup> „*The Europe of Hope*”. *Speech given on 17.09.1962 at the European Parliament – Consultative Assembly of the Council of Europe*, w: G. Martino, op. cit.

<sup>23</sup> „European Unification”, 19.03.1958, w: G. Martino, *Ten years...*, op. cit.

<sup>24</sup> G. Martini, op. cit.

<sup>25</sup> P. Fontaine, *Podróż do serca Europy 1953–2009. Historia Grupy Chrześcijańskich Demokratów i Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim*, Wstęp Hansa-Gerta Poetteringa, Przedmowa Josepha Daula, Liège 2010, s. 156.

<sup>26</sup> „Intervention Cornelis Berkhouwer. Déclaration du Président du Conseil de CE sur le programme de travail pour semestre 1977”. 12.01.1977. Materiały przekazane przez Biuro ALDE.

Wraz z formowaniem się struktur Wspólnot Europejskich, podobnie jak reprezentanci innych partii politycznych, tak i od 1952 roku liberałowie starali się swoje poglądy forsować na forum Wspólnego Zgromadzenia. Czynili to przez krótki czas w grupach narodowych, a następnie we frakcjach tworzonych ze względu na podziały ideologiczne<sup>8</sup>. 20 czerwca 1953 roku ukonstytuowały się trzy grupy polityczne, najmniej liczna po grupie chrześcijańsko-demokratycznej i socjalistach była grupa liberałów<sup>9</sup>. Przewodniczącym grupy został francuski polityk z Partii Radykalno-Socjalistycznej Yvon Delbos. Obok Y. Delbosa w dokumencie na temat konstytuowania grupy liberalnej wymienieni zostali M. Blank, A. Giovannini, G. Laffargue, J. Maroger, J. von Merkatz, R. Motz (zastępca przewodniczącej), V. E. Preusker (sekretarz), R. Reynaud, E. Schaus, R. de Saivre<sup>10</sup>. 3 grupy polityczne funkcjonowały do 1965 roku, gdy skład frakcji został poszerzony o Europejską Unię Demokratyczną. Wraz z przyjmowaniem nowych państw skład parlamentu ulegał zmianom<sup>11</sup>. Frakcje stanowiły „drugą falę”<sup>12</sup> wspólnych działań partii politycznych po „tradycyjnych międzynarodówkach partyjnych”<sup>13</sup>.

Platforma liberalna była wspierana na forum powstałego w 1952 roku MLEU – Mouvement Libéral pour L'Europe Union (Ruch Liberalny Na Rzecz Zjednoczonej Euro-py). Ruch ten został w 1972 roku wchłonięty do Liberal International<sup>14</sup>.

Na początku lat pięćdziesiątych wpływy liberałów i ich reprezentacja były słabe ze względu na dominację innych ugrupowań oraz problemy partii liberalnych na poziomie krajowym. W tym czasie za propagatorów idei liberalnych uchodzili Włosi wraz z Giovanni Francesco Malagodi, liderem Partito Liberale Italiano (Włoskiej Partii Liberalnej). We Francji zwolennicy liberalizmu nie byli tak silni, jak chadecy – jednak należy zauważyć aktywność René Plevena i R. Mavera<sup>15</sup>. Niemieccy liberałowie bardziej skupiali się na sprawach wewnętrznych i podziale Niemiec, niż na kształcie integracji. Dopiero z końcem lat sześćdziesiątych zaczęli wykazywać większą aktywność<sup>16</sup>.

Podobnie jak francuski liberał René Pleven<sup>17</sup>, liberał Gaetano Martino, jako włoski minister spraw zagranicznych brał udział w konferencji w Mesynie. Gaetano Martino był zwolennikiem wyborów bezpośrednich do Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>18</sup>. Ten propagator federalizmu opowiadał się za sytuacją, w której „parlament miał reprezen-

<sup>8</sup> M. Witkowska, *Europejskie partie polityczne jako podmioty modernizacji*, w: K. A. Wojtaszczyk, *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 341; A. Derewońko, *Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim*, „Studia Europejskie” 2006, nr 3, s. 200.

<sup>9</sup> Właściwa nazwa: (franc.) Groupe des Libéraux et Apparentés; (niem.) Fraktion des Liberalen und Nahestehenden; (włoski) Gruppo liberale e misto; (niderlandzki) Liberale fracite en geestverwanten.

<sup>10</sup> *Informations. Constitutions des groupes politiques*, „Journal Officiel – Assemblée Commune”, 28.04.54, s. 309–310.

<sup>11</sup> A. Derewońko, op. cit., s. 202.

<sup>12</sup> J. Ruzkowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010, s. 126.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> L. Bardi, P. Ignazi, *Parlament Europejski*, Kraków 2005, s. 81; R. Hrbek, op. cit., s. 455.

<sup>15</sup> S. Mazur, op. cit. s. 24.

<sup>16</sup> Ibidem; K. Kik, op. cit., s. 170.

<sup>17</sup> K. Kik, op. cit., s. 169.

<sup>18</sup> G. Martino, *Ten years in the European Parliament (1957–1967). A scientist at the service of Europe. Parliamentary Speeches given during various periods of office*, „Political Series POLI 118 EN”.

ALEKSANDRA KRUK

Łódź

## Liberałowie w Parlamencie Europejskim

Proces integracji europejskiej po II wojnie światowej zdominowali chadecy. Liberałowie nie utrwalili się w pamięci jako zwolennicy integracji po II wojnie światowej tak mocno, jak inne ugrupowania polityczne<sup>1</sup>. Jednak myśl liberalna inspirowała i przebiła się wśród koncepcji traktujących o wizjach integracji kontynentu. Sami zwolennicy też liberalnych zaczęli organizować się już w XIX wieku.

W 1823 roku we Francji został przyjęty Plan Liberałów na rzecz wznowienia rewolucji. Atmosferę propagowania też liberalnych oddaje *Historii Europy w XIX wieku* włoskiego filozofa Benedetto Croce<sup>2</sup>. Na rozwój idei liberalnych wpłynęli kolejni przewodniczący Międzynarodówki Liberalnej: Hiszpan Salvador de Madariaga (1848–1952), Belg Roger Motz (1952–1958), Włoch Onorevole Giovanni Malagodi (1958–1966 i 1982–1989), Holender Edzo Toxopeus (1966–1970), Luksemburczyk Gaston Thorn (1970–1982), Hiszpan Adolf Suarez (1989–1991), Niemiec Otto Lambsdorff (1991–1994), Brytyjczyk David Steel (1994–1996), Holender Frits Bolkenstein (1996–1999), Belgijka Annemie Neyts-Uytterbroeck (1999–2005)<sup>3</sup>, Irlandczyk lord John Alderdice (2005–2009), od 2009 roku Holender Hans van Baalen<sup>4</sup>.

Przewodzącymi honorowymi Międzynarodówki Liberalnej są Gaston Thorn i Otto von Lambsdorff. Tytułową funkcją patronów tej organizacji obdarowani zostali m.in. Ralf Dahrendorf, Sverrir Hermannsson z Irlandii, Walter Scheel, Henk Talsma z Holandii, G. Thorn, E. Toxopeus, Simone Veil z Francji i Bułgar Zeliu Zhelev<sup>5</sup>.

W XX wieku zwolennicy liberalizmu spotykali się w różnych miastach europejskich<sup>6</sup>. W 1946 roku przyjęli Deklarację Brukselską, a rok później Program Oksfordzki, uchwalony przez zwolenników liberalizmu z 19 państw. Celem twórców Manifestu Oksfordzkiego było łączenie na poziomie ponadnarodowym ugrupowań o podobnym programie. Organizowane później zjazdy zwolenników liberalizmu miały umożliwiać dyskusje i wymiany poglądów. Kolejne dokumenty programowe Międzynarodówki Liberalnej to: Apel Liberalny z Rzymu (1981 rok), Deklaracja Helsińska na rzecz Rozwoju (1990 rok), w 1987 roku w Ottawie uchwalony został Apel na rzecz Praw Człowieka, a w 1997 roku w Oxfordzie Manifest<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> K. Kik, *Ideowe barwy jednoczenia Europy. Europejski proces integracyjny w programach i polityce głównych nurtów politycznych Europy Zachodniej*, Kielce 2005, s. 169.

<sup>2</sup> B. Croce, *Historia Europy w XIX wieku*, Warszawa 1998.

<sup>3</sup> S. Mazur, *Międzynarodówka Liberalna*, w: *Organizacje międzynarodowe partii politycznych*, red. A. Zięba, Kraków 2005, s. 57; <http://www.liberal-international.org>.

<sup>4</sup> *Hans van Baalen, President*, [http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia\\_id=1133](http://www.liberal-international.org/editorial.asp?ia_id=1133).

<sup>5</sup> S. Mazur, op. cit., s. 33.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 21–22.

<sup>7</sup> [http://www.liberal-international.org/editorialIndex.asp?ia\\_id=533](http://www.liberal-international.org/editorialIndex.asp?ia_id=533).



- Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela 27 X 2011.
- Orchymiuk M., Rogut A., *Konwergencja nominalna w strefie euro. Implikacje dla Polski*, Warszawa, lipiec 2010.
- Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Pyka I., *Niezależność NBP wobec przystąpienia Polski do strefy euro*, <http://www.e-finanse.com> – finansowy kwartalnik internetowy.
- Skiba L., *Polityka fiskalna w unii walutowej*, w: *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, red. P. Kowalewski, G. Tchorek, J. Górski, NBP, Warszawa 2010.
- Wróblewski L., *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, [http://europe-an-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://europe-an-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf).

### Summary

#### **The coordination of the eurozone's fiscal and monetary policy in the face of the economic crisis**

The financial crisis of 2008 has subjected the eurozone to a serious test. Is it feasible to achieve an effective co-ordination of fiscal and monetary policy in the eurozone? Given the circumstances, what role will the European Central Bank play, and what will be the role of Member States? The aim of this paper is to analyze the opportunities for greater coordination of fiscal and monetary policy in the eurozone given the current economic crisis. The first part of the paper presents the principles of monetary policy, its objectives and tasks. The role of the European Central Bank in the development of this policy and monetary policy instruments used to mitigate the consequences of declining confidence in the eurozone are also examined. The second part of the paper concentrates on the objectives and functions of fiscal policy. The last part discusses selected instruments for closer cooperation of the eurozone countries in terms of fiscal policy



cydować o sposobach oraz instrumentach realizacji prawnie zdefiniowanego celu podstawowego. Nie posiadają również możliwości jego zmiany i zostały zobowiązane do wykonywania wszystkich zadań związanych z realizacją tego celu<sup>26</sup>. Z kolei polityka budżetowa prowadzona na szczeblu krajowym zbyt często chce pogodzić szereg sprzecznych interesów w celu zadowolenia różnych grup społecznych. W obawie przed brakiem sukcesów wyborczych jej twórcy często decydują się na działania zapewniające sukces w krótkiej perspektywie, ustępstwa i zaniechanie reform. Niebezpiecznym zjawiskiem dla skuteczności nowych zasad może być próba zmiękczenia wcześniej wprowadzonych reguł fiskalnych zwłaszcza dla doraźnych celów politycznych. Należy podkreślić, że dla ich skuteczności potrzebny jest znacznie większy automatyzm pewnych mechanizmów stabilizacyjnych i bardziej restrykcyjne sankcje za nieprzestrzeganie reguł fiskalnych. Warto zauważyć że dotychczasowe reguły fiskalne nie były wystarczająco egzekwowane stąd też trudno jednoznacznie ocenić czy są za słabe, czy źle skonstruowane. Jest prawdopodobne, że w istocie spełniłyby swoją funkcję gdyby były zrealizowane na takim poziomie, jaki zakładano w momencie ich tworzenia. Z kolei pełna koordynacja polityki gospodarczej prowadzonej na szczeblu wspólnotowym w strefie euro wymagałaby daleko idących zmian w postaci większego budżetu, wspólnej odpowiedzialności za dług publiczny oraz bardziej skoordynowanego systemu podatkowego.

### Bibliografia

- Baka W., *Bankowość centralna : funkcje, metody, organizacja*, „Zarządzanie i Finanse”, Warszawa 1998.
- Baka W., *Bankowość europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Biuletyn miesięczny – marzec 2011, Europejski Bank Centralny 2011.
- Błaszczuk P., *Stabilność cen – sposoby definicji oraz wyzwania dla polityki pieniężnej*, „Materiały i Studia”, z. 249, Warszawa 2010.
- Dowiegiewicz M., *Niespieszna unia bankowa*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/oko-na-swiat/niespieszna-unia-bankowa,30970,1>.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:PL:PD>.
- Grosse T. G., *Walka z kryzysem strefy euro i o władzę w Europie (2010–2012)*, <http://www.omp.org.pl/artykul.php?artykul=277>.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzi na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, „Studia ekonomiczne” 2012, nr 1 (LXXII).
- Monitor konwergencji nominalnej w UE-27*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, nr 10/2012.
- Nowak-Far A., *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego*, w: *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, SGH, Warszawa 2009.

---

<sup>26</sup> I. Pyka, *Niezależność NBP wobec przystąpienia Polski do strefy euro*, <http://www.e-finanse.com> – finansowy kwartalnik internetowy, 9 III 2008.

i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę<sup>22</sup>. W przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu, zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. Mechanizm ten obejmuje zobowiązanie stron Traktatu do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyłeń w określonym czasie. Strony paktu muszą informować o planach emisji długu publicznego, a ważne reformy poddać dyskusji, a także w niektórych przypadkach skoordynować z innymi państwami oraz instytucjami UE<sup>23</sup>. Znaczącą koordynację w zakresie polityki budżetowej w strefie euro przewidują wspólne wymogi w zakresie krajowych budżetów zapewniając minimalną spójność polityk fiskalnych państw strefy euro. Zawiera się w nich propozycja wieloletniego planowania budżetowego i posiadanie reguł budżetowych, które wymuszałyby tworzenie budżetów krajowych zgodnie z zasadami traktatowymi<sup>24</sup>. Zapisy te choć obiecujące zwłaszcza w zakresie wprowadzenia większego nadzoru nad prowadzoną przez poszczególne kraje polityką budżetową będą jednak skuteczne tylko pod warunkiem faktycznego ich przestrzegania przez strony umowy. Należy nadmienić, że zdaniem części autorów są one spóźnione, ponieważ już w momencie wejścia do obiegu waluty euro większość państw UGW nie spełniała warunków konwergencji fiskalnej<sup>25</sup>. Stąd też równie istotna jak nowe bardziej skoordynowane reguły w koncepcji wzmocnionego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, a szczególności w strefie euro, jest wola polityczna poszczególnych państw do realizacji wspólnych reguł.

### Podsumowanie

Większa koordynacja polityki pieniężnej i fiskalnej w strefie euro jest niezbędna dla uniknięcia w przyszłości problemów podobnych do tych, które naruszyły stabilność strefy euro w ostatnich miesiącach. Ze specyfiki polityki gospodarczej, która aby była skuteczna wymaga połączenia zarówno celów wynikających z polityki pieniężnej, jak i założeń polityki budżetowej na linii bank centralny–rząd wynikają napięcia dotyczące kształtu polityki gospodarczej. Skuteczne i wzajemnie uzupełniające się prowadzenie polityki pieniężnej oraz budżetowej jest niezwykle trudne z powodu często wykluczających się celów obu polityk. Polityka pieniężna prowadzona jest w perspektywie długofalowej przez niezależny bank centralny. Niezależność funkcjonalna Europejskiego Systemu Banków Centralnych została prawnie zapewniona. Narodowe banki centralne jedynie wykonują zadania Europejskiego Banku Centralnego, nie mogą de-

<sup>22</sup> Wymóg ten uważa się za spełniony, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada celowi średniookresowemu dla danego państwa, określonego w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych. Art. 3b, *ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 3.

<sup>24</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:PL:PD>.

<sup>25</sup> Zob. np. Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74, s. 3.

w traktaty europejskie zbyt mało wymagające wobec państw członkowskich UE, a w szczególności państw członkowskich strefy euro. Dlatego też w obliczu zbyt luźnej polityki budżetowej części państw strefy euro pojawiły się propozycje nowych rozwiązań gwarantujących w przyszłości bardziej skoordynowaną i wzmocnioną politykę budżetową. W połowie 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła nowe propozycje zmian Paktu stabilności i wzrostu w ramach szerokiej reformy zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Reformy te miały na celu zaostrzenie dyscypliny budżetowej krajów członkowskich<sup>16</sup>. Na początku każdego semestru europejskiego Komisja Europejska będzie oceniać stopień wywiązywania się poszczególnych państw z przestrzegania referencyjnych wskaźników makroekonomicznych. Sama idea semestru jest również nowym rozwiązaniem wprowadzonym na mocy jednego z aktów tzw. sześciopaku, ponieważ dotychczas wdrażanie zobowiązań unijnych było poddawane przeglądowi już po ich realizacji, natomiast aktualnie zgodnie z koncepcją semestru w krajowych strategiach mają w większym stopniu być uwzględniane unijne cele wynikające ze Strategii Europa 2020. Zgodnie z koncepcją semestru prace na szczeblu unijnym będą koncentrowały się w pierwszym półroczu natomiast w kolejnej części roku będą realizowane przez parlamenty państw UE. Dla zwiększenia utożsamiania się państw członkowskich z zasadami Paktu krajowe ramy budżetowe powinny być spójne z celami wielostronnego nadzoru w Unii, a w szczególności z Europejskim Semestrem<sup>17</sup>. Istotne zobowiązania o bardziej skoordynowanej współpracy w zakresie polityki gospodarczej zawarto także w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakcie fiskalnym)<sup>18</sup>. Założenia przyjęte w pakcie zmierzają w podobnym kierunku co wcześniej przyjęty tzw. sześciopak, który znacząco wzmocnił w obszarze fiskalnym Pakt stabilności i wzrostu<sup>19</sup>. Z tą różnicą, że jako traktat międzyrządowy wprowadzony poza strefę euro i w gronie jedynie 25 państw (bez Wielkiej Brytanii i Czech) – jego ustalenia nie stanowią na razie prawa powszechnie obowiązującego w Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Strony paktu zgodziły się na przyjęcie szeregu reguł wzmacniających dyscyplinę budżetową, koordynację polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej<sup>21</sup>. Przewiduje on że roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych

<sup>16</sup> K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, „Studia ekonomiczne” 2012, nr 1 (LXXII), s. 51.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:PL:PDF>.

<sup>18</sup> Został uzgodniony na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r., a podpisany 2 marca 2012 r. na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli (po raz pierwszy pomysł wprowadzenia Paktu fiskalnego dyskutowano na unijnym szczycie 8–9 grudnia 2011 r.). Aby pakt wszedł w życie, musi zostać ratyfikowany przez 12 z 17 państw strefy euro. Docelową datą jego obowiązywania jest 1 stycznia 2013 r.

<sup>19</sup> Sześciopak to pakiet sześciu aktów legislacyjnych dotyczących zarządzania gospodarczego w UE i strefie euro wzmacniający Pakt Stabilności i Wzrostu. Wszedł w życie w grudniu 2011 roku.

<sup>20</sup> Zob. np. T. G. Grosse, *Walka z kryzysem strefy euro i o władzę w Europie (2010–2012)*, <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artykul=277> (10.11.2012).

<sup>21</sup> *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, art. 1, [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf).

Tabela 2

## Poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w państwach UE

Państwo	Grupa*	Procedura nadmiernego deficytu		Deficyt sektora g-g. jako % PKB				Dług sektora g-g. jako % PKB					
		status**	termin korekty	2009	2010	2011	2012***	2013***	2009	2010	2011	2012***	2013***
Austria	EA	EDP	2013	-4,1	-4,5	-2,6	-3,0	-1,9	69,5	71,9	72,2	74,2	74,3
Belgia	EA	EDP	2012	-5,6	-3,8	-3,7	-3,0	-3,3	95,8	96,0	98,0	100,5	100,8
Bulgaria	D			-4,3	-3,1	-2,1	-1,9	-1,7	14,6	16,3	16,3	17,6	18,5
Cypr	EA	EDP	2012	-6,1	-5,3	-6,3	-3,4	-2,5	58,5	61,5	71,6	76,5	78,1
Czechy	D	EDP	2013	-5,8	-4,8	-3,1	-2,9	-2,6	34,4	38,1	41,2	43,9	44,9
Dania	ERM II/O	EDP	2013	-2,7	-2,5	-1,8	-4,1	-2,0	40,6	42,9	46,5	40,9	42,1
Estonia	EA			-2,0	0,2	1,0	-2,4	-1,3	7,2	6,7	6,0	10,4	11,7
Finlandia	EA			-2,5	-2,5	-0,5	-0,7	-0,4	43,5	48,4	48,6	50,5	51,7
Francja	EA	EDP	2013	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2	79,2	82,3	85,8	90,5	92,5
Grecja	EA	EDP	2014	-15,6	-10,3	-9,1	-7,3	-8,4	129,4	145,0	165,3	160,6	168,0
Hiszpania	EA	EDP	2014	-11,2	-9,3	-8,5	-6,4	-6,3	53,9	61,2	68,5	80,9	87,0
Holandia	EA	EDP	2013	-5,6	-5,1	-4,7	-4,4	-4,6	60,8	62,9	65,2	70,1	73,0
Irlandia	EA	EDP	2015	-14,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5	65,1	92,5	108,2	116,1	120,2
Litwa	ERM II/D	EDP	2012	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-3,0	29,4	38,0	38,5	40,4	40,9
Luksemburg	EA			-0,8	-0,9	-0,6	-1,8	-2,2	14,8	18,1	18,2	20,3	21,6
Łotwa	ERM II/D	EDP	2012	-9,8	-8,2	-3,5	-2,1	-2,1	36,7	44,7	42,6	43,5	44,7
Malta	EA	EDP	2011	-3,8	-3,7	-2,7	-2,6	-2,9	68,1	69,4	72,0	74,8	75,2
Niemcy	EA			-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7	74,4	83,0	81,2	82,2	80,7
Polska	D	EDP	2013	-7,4	-7,8	-5,1	-3,0	-2,5	50,9	54,8	56,3	55,0	53,7
Portugalia	EA	EDP	2013	-10,2	-9,8	-4,2	-4,7	-3,1	83,1	93,3	107,8	113,9	117,1
Rumunia	D	EDP	2012	-9,0	-6,8	-5,2	-2,8	-2,2	23,6	30,5	33,3	34,6	34,6
Słowacja	EA	EDP	2013	-8,0	-7,7	-4,8	-4,7	-4,9	35,6	41,1	43,3	49,7	53,5
Słowenia	EA	EDP	2013	-6,1	-6,0	-6,4	-4,3	-3,8	35,3	38,8	47,6	54,7	58,1
Szwecja	D			-0,7	-0,3	0,3	-0,3	0,1	42,6	39,4	38,4	35,6	34,2
Węgry	D	EDP	2011	-4,6	-4,2	-4,3	-2,5	-2,9	79,8	81,4	80,6	78,5	78,0
W. Brytania	O	EDP	2014/15	-11,5	-10,2	-8,3	-6,7	-6,5	69,6	79,6	85,7	91,2	94,6
Włochy	EA	EDP	2012	-5,4	-4,6	-3,9	-2,0	-1,1	116,0	118,6	120,1	123,5	121,8

\* EA – członek strefy euro, ERM II – uczestnik ERM II, D – państwo z derogacją, O – państwo z klauzulą *opt-out*.

\*\* EDP – rekomendacja Rady Ecofin ws. terminu likwidacji nadmiernego deficytu.

\*\*\* na podstawie: European Commission, *Economic Forecast – Spring 2012*.

Źródło: Eurostat, cyt. za Monitor konwergencji nominalnej w UE-27, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, nr 10/2012.

wyłącznej kompetencji władz krajowych<sup>13</sup>. Zważywszy jakie kontrowersje budzi pojawiająca się od czasu do czasu propozycja harmonizacji podatku od osób prawnych – CIT, ściślejsza współpraca w zakresie podatków bezpośrednich wydaje się aktualnie niemożliwa. Nie oznacza to, że państwa strefy euro miały i mają zupełną dowolność w prowadzeniu swoich narodowych polityk budżetowych. Ich podstawowym obowiązkiem było przestrzeganie reguł fiskalnych zapisanych w Traktacie z Maastricht i Pakcie o stabilności i wzroście, które bezpośrednio dotyczą stanu finansów publicznych i poziomu zadłużenia. Mimo że polityka fiskalna podlega kompetencjom władz krajowych, to skutki ich działań wpływają na inne kraje UE i strefy euro mając istotny wpływ na ich sytuację makroekonomiczną<sup>14</sup>. Już Traktat o UE nałożył na państwa przystępujące do strefy euro ograniczenia w prowadzeniu polityki fiskalnej. Wprowadzono wówczas reguły fiskalne obligujące państwa kandydujące do strefy euro do nieprzekraczania maksymalnych wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego stanowiących odpowiednio 60% PKB oraz 3% PKB. Kolejne zasady wprowadził Pakt stabilności i wzrostu z 1997 roku, znowelizowany w roku 2005, który obligował kraje strefy euro do realizacji odpowiednich celów budżetowych w postaci „zbliżenia się do równowagi lub osiągnięcia nadwyżki” w średnim okresie<sup>15</sup>. Kryzys gospodarczy z 2008 roku pokazał jednak że zabezpieczenia fiskalne wprowadzone w ramach wspomnianych dokumentów były niewystarczające. Świadczą o tym choćby poziomy deficytu budżetowego i długu publicznego niektórych państw UE, a w szczególności członków strefy euro osiągające w przypadku części państw wartości przekraczające wielokrotnie kryteria konwergencji np. Grecja, Włochy, Irlandia, Portugalia (tabela 2).

W związku z tym w UE rozpoczęła się szeroka dyskusja nad wprowadzeniem bardziej zaawansowanych mechanizmów kontroli fiskalnej dla państw należących do strefy euro i znacznego wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE.

### Wybrane instrumenty koordynacji polityki gospodarczej w strefie euro

Rozwiązaniem mającym pomóc państwom strefy euro w uniknięciu podobnego kryzysu w przyszłości jest próba bardziej zaawansowanej *policy mix* tzn. koordynacji polityki budżetowej i pieniężnej w strefie euro. Dotychczasowe reguły obowiązujące w zakresie koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro w obliczu kryzysu okazały się niewystarczające. Opierały się bowiem na założeniu, że rządy państw członkowskich strefy euro mają wystarczającą motywację do utrzymania dyscypliny finansów publicznych, a bezpieczeństwo i stabilność całej strefy euro jest istotnym powodem do prowadzenia zrównoważonej polityki finansowej. Kryzys gospodarczy z 2008 roku pokazał jednak że założenie to było błędne, a zabezpieczenia wpisane

<sup>13</sup> Minimalna stawka podstawowa podatku VAT w UE nie może być niższa niż 15%, natomiast maksymalna nie może przekraczać 25%. Stawka obniżona nie może być niższa niż 5%. Zob. np. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_4.18.4.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.18.4.pdf).

<sup>14</sup> L. Skiba, *Polityka fiskalna w unii walutowej*, w: *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, red. P. Kowalewski, G. Tchorek, J. Górski, NBP, Warszawa 2010.

<sup>15</sup> Biuletyn miesięczny – marzec 2011, Europejski Bank Centralny 2011, s. 77. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/10thanniversaryoftheecbmb200806pl.pdf>.

## Polityka budżetowa

Zrównoważona polityka budżetowa jest bardzo istotnym elementem skutecznej polityki gospodarczej. Prowadzenie polityki budżetowej należy do zadań rządu, a jej głównym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz wzrostu dochodu narodowego. To powoduje że rządy są skłonne do nadmiernego zadłużania się, aby sfinansować osiągnięcie wspomnianych celów. Polityka budżetowa pełni w gospodarce trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Funkcja alokacyjna pozwala na rozdysponowanie czynników produkcji pomiędzy sektor państwowy i prywatny w celu dostarczenia dóbr publicznych i społecznych rozdzielanych poza mechanizmem rynkowym. Istotą tej funkcji jest zatem dostarczanie i wytwarzanie różnych dóbr publicznych. Funkcja redystrybucyjna z kolei ingeruje w podział dochodów osobistych, za jej pomocą państwo może zwiększyć te dochody poprzez pomoc socjalną lub je uszczuplić np. nakładając wyższe podatki. Realizacja funkcji redystrybucyjnej odbywa się przede wszystkim z pomocą danin publicznych, dotacji, subwencji. Jednak zwłaszcza w okresach kryzysu najistotniejsza wydaje się być funkcja stabilizacyjna, ponieważ pozwala za pomocą narzędzi budżetowych wpływać na stabilność makroekonomiczną państwa. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie jak najbardziej stabilnego wzrostu gospodarczego przy optymalnym wykorzystaniu potencjału ekonomicznego kraju i wymaga ona do jej realizacji wykorzystania również instrumentów polityki pieniężnej<sup>11</sup>. Strefa euro tak rozumianą polityką budżetową nie dysponuje. Brak polityki budżetowej w jej narodowym kształcie wynika przede wszystkim z ograniczonej wielkości budżetu UE, który miałby w tej sytuacji pełnić rolę głównego instrumentu tej polityki. Jak pisze A. Nowak-Far „Podstawowe ograniczenie to wielkość budżetu UE, który wynosi ok. 1% PKB i dla którego obecnie obowiązująca decyzja w sprawie zasobów własnych Wspólnoty przewiduje – w perspektywie wieloletniej – limit 1,24% DNB dla środków na płatności i 1,31% dla środków na zobowiązania. Dla porównania, wielkość budżetu federalnego Stanów Zjednoczonych czy budżetu Kanady wynosi w obu przypadkach ok. 20% PKB tych krajów”<sup>12</sup>. Tak rozumiana polityka budżetowa byłaby bardzo trudna, jeżeli nie niemożliwa do prowadzenia w strefie euro. Pomijając wspomniane ograniczenia budżetu UE w pełnieniu jego funkcji jako instrumentu polityki fiskalnej należy podkreślić silny zapewne sprzeciw poszczególnych rządów na zbyt daleko idące ograniczenie wpływu poszczególnych państw na swoje polityki budżetowe. Dodatkowo pojawia się tutaj problem ewentualnego finansowania ze wspólnego budżetu szeregu zadań tradycyjnie przypisywanych państwu jak polityka socjalna, zdrowotna czy emerytalna. Dochodzi jeszcze kwestia ewentualnej koordynacji systemów podatkowych. Dotychczas harmonizacji podlegają jedynie podatki pośrednie takie jak VAT czy akcyza w zakresie ich maksymalnych i minimalnych stawek, natomiast opodatkowanie bezpośrednie należy do

<sup>11</sup> Zob. *System finansowy w Polsce*, t. 2, op. cit., s. 290–291.

<sup>12</sup> Zob. A. Nowak-Far, *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego*, w: *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, SGH, Warszawa 2009, s. 81–82.

1	2	3	4	5
Grecja	EA		1,2	1,8
Hiszpania	EA		2,7	2,3
Holandia	EA		2,5	2,7
Irlandia	EA		2,6	1,8
Litwa	ERM2/D		3,4	3,5
Luksemburg	EA		2,8	3,2
Łotwa	ERM2/D		1,9	3,1
Malta	EA		3,2	2,9
Niemcy	EA		2,2	2,4
<b>Polska</b>	<b>D</b>		<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
Portugalia	EA		3,2	3,3
Rumunia	D		4,0	2,9
Słowacja	EA		3,8	4,1
Słowenia	EA		3,1	2,6
Szwecja	D		0,9	1,0
Węgry	D		6,0	5,1
Wielka Brytania	O		2,0	3,5
Włochy	EA		3,3	3,6
<b>Strefa euro</b>	–		<b>2,6</b>	<b>2,7</b>
<b>UE-27</b>	–		<b>2,7</b>	<b>2,9</b>

*Źródło: Eurostat, cyt. za Monitor konwergencji nominalnej w UE-27, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, nr 10/2012.*

Największe dotychczas wyzwanie dla realizacji polityki pieniężnej EBC przyniósł kryzys finansowy z 2008 roku. Rolą EBC było przede wszystkim uspokojenie rynków finansowych, aby nie pogłębiać kłopotów zadłużonych państw strefy euro oraz uchronić je przed niekontrolowanym bankructwem. Dyskusja toczyła się zwłaszcza wokół kwestii skupowania przez EBC obligacji państw strefy euro. Choć problem ten rodził wiele kontrowersji, zwłaszcza wśród przeciwników finansowania długu dodrukiem pieniędzy, ostatecznie EBC zgłosił gotowości do kupna obligacji nadmiernie zadłużonych państw strefy euro na rynku wtórnym. Decyzja ta przyczyniła się do obniżenia oprocentowania obligacji emitowanych przez rządy Hiszpanii i Włoch. Kolejną inicjatywą, z którą zmierzył się EBC w obliczu kryzysu jest projekt unii bankowej, czyli wspólnego dla strefy euro, a nawet Unii Europejskiej (jeśli państwa spoza strefy euro do niej przystąpią) nadzoru bankowego. Jednakże dopóki w projekcie tym nie ma gwarancji depozytów należy rozpatrywać go w kontekście projektu. Przeciwnikom gwarancjom protestują zwłaszcza Niemcy i kraje „północy” obawiając się konieczności finansowania upadających banków z państw południowej Europy<sup>10</sup>. Według propozycji Komisji Europejskiej nowy nadzór bankowy podlegający EBC miałyby zacząć działać od 1 stycznia 2013 roku.

<sup>10</sup> Zob. M. Dowgielewicz, *Niespieszna unia bankowa*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/okona-swiat/niespieszna-unia-bankowa,30970,1> (dostęp: 26 X 2012).

zerwy składanej przez banki komercyjne z 2 do 1%. A zatem EBC nie ma już dużego pola do zmiany wysokości stóp procentowych w celu obniżenia kosztów kredytu i zwiększenia konsumpcji. Dla realizacji celu inflacyjnego EBC wybrał strategię bezpośredniego celu inflacyjnego, która choć aktualnie dominuje wśród banków centralnych na świecie<sup>7</sup> wymaga dużej dyscypliny przejawiającej się w dobrej komunikacji z rynkiem i precyzyjnych prognoz dotyczących przyszłego poziomu inflacji i innych wskaźników makroekonomicznych. Poza realizacją i definiowaniem polityki pieniężnej EBC ma za zadanie przeprowadzanie operacji walutowych, utrzymywanie i zarządzanie rezerwami walutowymi państw strefy euro oraz wspieranie sprawnego działania systemów płatniczych<sup>8</sup>.

Dużym wyzwaniem dla EBC jest takie prowadzenie polityki pieniężnej, aby spełniała ona swoje zadania mimo zróżnicowanych poziomów inflacji w poszczególnych krajach strefy euro. Jak wskazuje tabela 1 jej poziom ulega dużym wahaniom od nieco powyżej 1% w Grecji do ponad 4% w Estonii. Wynika on naturalnie z różnej sytuacji gospodarczej i problemów wewnętrznych poszczególnych państw strefy euro, ale pokazuje także że skoordynowanie polityki pieniężnej przy odrębnych politykach fiskalnych jest niezwykle trudnym zadaniem. Tak zróżnicowane poziomy inflacji prowadzą do pytania o skuteczność polityki pieniężnej EBC wobec poszczególnych państw strefy euro? Oczywiście wydaje się tutaj konstatacja, że innych działań z zakresu polityki pieniężnej potrzebuje kraj praktycznie zagrożony deflacją, a innych państwa o poziomie inflacji przekraczającym znacznie cel inflacyjny strefy euro. Istnieje w związku z tym niebezpieczeństwo niedostosowania polityki pieniężnej do aktualnych potrzeb wszystkich państw strefy euro w zakresie utrzymania stabilności cen<sup>9</sup>.

Tabela 1

Poziom inflacji w krajach UE (dane za sierpień 2012 r.)

Państwo	Grupa		Wartość bieżąca	12M średnia krocząca
1	2	3	4	5
Austria	EA	HICP, r/r	2,3	2,8
Belgia	EA		2,6	3,0
Bułgaria	D		3,1	2,3
Cypr	EA		4,5	3,5
Czechy	D		3,4	3,4
Dania	ERM2/O		2,6	2,5
Estonia	EA		4,2	4,5
Finlandia	EA		3,3	3,1
Francja	EA		2,4	2,5

<sup>7</sup> Stosują ją banki centralne np. Anglii, Polski, Australii, Nowej Zelandii, Kanady, Szwecji, Norwegii. Zob. P. Błaszczuk, *Stabilność cen – sposoby definicji oraz wyzwania dla polityki pieniężnej*, „Materiały i Studia”, z. 249, Warszawa 2010, s. 51–52.

<sup>8</sup> Art. 127, ust. 2, op. cit.

<sup>9</sup> Zob. np. M. Orchymiuk, A. Rogut, *Konwergencja nominalna w strefie euro. Implikacje dla Polski*, Warszawa, lipiec 2010, s. 36–43.



### Polityka pieniężna w strefie euro

Zadaniem polityki pieniężnej jest regulowanie wewnętrznej wartości pieniądza i jego siły nabywczej. Zasadniczym celem większości współczesnych banków centralnych jest dbanie o stabilne ceny oraz ograniczenie wahań wartości pieniądza. Naturalnie równie istotnym problemem, choć rzadziej występującym, ze względu na sytuację gospodarczą po II wojnie światowej jest przeciwdziałanie deflacji<sup>2</sup>. Współczesna polityka pieniężna bazuje na niezależnym banku centralnym, który dzięki temu ma większe możliwości zdobycia zaufania społeczeństwa oraz inwestorów i kształtowania długofalowej polityki pieniężnej<sup>3</sup>. Wyodrębnienie działalności banku centralnego z innych instytucji publicznych wynika także z przekonania, że stabilizowanie wartości pieniądza jest trwałym elementem polityki nowoczesnego państwa, a stabilność cen była wynikiem polityki gospodarczej bez względu na to jakie cele stawia sobie rząd w jej innych obszarach<sup>4</sup>.

Polityka pieniężna w strefie euro jest prowadzona na szczeblu wspólnotowym. Państwa które przyjęły euro zdecydowały się oddać kompetencje w zakresie kreowania polityki pieniężnej i wpływania za jej pomocą na inflację na rzecz instytucji unijnych. Za prowadzenie polityki pieniężnej w strefie euro odpowiada Europejski Bank Centralny, który wykonuje podstawowe zadania związane z prowadzeniem polityki pieniężnej. Realizując swój podstawowy cel, polegający na utrzymaniu stabilnego poziomu cen EBC podporządkował mu główne kierunki prowadzonej przez siebie polityki pieniężnej. W szczególności dotyczy to kształtowania podaży pieniądza, wysokości stopy procentowej oraz kursu walutowego. Podstawowy cel Eurosystemu jest zdefiniowany w art. 105 ust. 1 Traktatu: „Głównym celem Europejskiego Systemu Banków Centralnych [...] jest utrzymanie stabilności cen”<sup>5</sup>. Dodatkowo EBC może podejmować działania wspierające polityki gospodarcze państw strefy euro, jeśli nie zakłóca to podstawowego celu EBC, czyli stabilności cen. Dla realizacji celu stabilności cen EBC wyznaczył cel inflacyjny na poziomie poniżej, ale zbliżonym do 2% inflacji w skali roku.

Ważnym instrumentem kreowania tej stabilności jest stopa procentowa. Aktualnie stopy procentowe EBC są na bardzo niskim poziomie, a podstawowa stopa procentowa wynosi od lipca 2012 roku tylko 0,75%<sup>6</sup>. EBC obniżył także poziom obowiązkowej re-

<sup>2</sup> Zob. *System finansowy w Polsce*, t. 1, red. Z. Polański, B. Pietrzak, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 132–133.

<sup>3</sup> Należy wspomnieć także o argumentach, jakie pojawiają się przeciwko niezależności banku centralnego. Jednym z nich jest przeświadczenie, że w sytuacji gdy polityka pieniężna jest częścią polityki gospodarczej państwa, to nie może być dwóch niezależnych ośrodków prowadzących politykę gospodarczą tzn. rządu i banku centralnego. Kolejny argument wysuwany przez przeciwników niezależności banku centralnego dotyczy prowadzonej przez bank centralny polityki kursowej czy kontroli przepływu kapitału, która według zwolenników tego poglądu nie powinna być wyjęta spod kompetencji rządu. Zob. szerzej: W. Baka, *Bankowość centralna: funkcje, metody, organizacja*, „Zarządzanie i Finanse”, Warszawa 1998.

<sup>4</sup> *System finansowy w Polsce*, op. cit.

<sup>5</sup> Art. 127 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229pl00010331.pdf>.

<sup>6</sup> Od lipca 2012 r. stopa depozytowa wynosi 0%, a lombardowa 1,5%. <http://www.ecb.europa.eu/stats/monetary/rates/html/index.en.html> (dostęp: 3 XI 2012).

JOANNA SKRZYPCZYŃSKA

Poznań

## **Koordinacja polityki fiskalnej i pieniężnej strefy euro w obliczu kryzysu finansowego**

### **Wstęp**

Kryzys gospodarczy stał się bardzo ważnym sprawdzianem dla skuteczności mechanizmów polityki makroekonomicznej ustanowionych w Unii Europejskiej, a w szczególności w strefie euro. Doświadczenia ostatnich kilkunastu miesięcy wyraźnie pokazały że zabezpieczenia przewidziane w ramach kryteriów konwergencji oraz w pakcie stabilności i wzrostu są niewystarczające dla zapewnienia stabilności finansów publicznych w państwach należących do strefy euro. Należy w związku z tym zadać sobie pytanie o możliwość bardziej skutecznej koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej strefy euro. Czy na tym poziomie integracji europejskiej jest ona możliwa? Czy są ku temu wystarczające środki, a przede wszystkim wola przywódców państw strefy euro?

Istota koordynacji polityki fiskalnej<sup>1</sup> i pieniężnej polega na takiej kombinacji tych dwóch niezwykle ważnych polityk gospodarczych, aby móc osiągać cele związane zarówno ze stabilnością cen, jak i ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem. Już zatem na poziomie państwa narodowego długookresowa koordynacja tych dwóch polityk jest sporym wyzwaniem. Rozpatrując przypadek państw strefy euro należy podkreślić, że w przypadku polityki budżetowej możemy mówić tylko o koordynacji związanej z wprowadzeniem pewnych bardziej restrykcyjnych, z bardziej skutecznymi sankcjami reguł fiskalnych do porządku prawnego UE. Polityka pieniężna z kolei została już w momencie wprowadzenia euro przeniesiona na szczebel wspólnotowy i scentralizowana przez Europejski Bank Centralny, natomiast polityka fiskalna pozostała w gestii władz krajowych państw członkowskich strefy euro. Taki podział był związany z istotą polityki fiskalnej jako bardziej uzależnionej od specyfiki danego kraju, jego uwarunkowań wewnętrznych, wielość funkcji które wypełnia. Polityka fiskalna jest też bardziej narażona na wpływ bieżącej polityki i można zaryzykować tezę, że politykom bardziej „zależy” na posiadaniu wpływu na politykę fiskalną niż pieniężną. Naturalnie swoboda władz krajowych w prowadzeniu polityki budżetowej została ograniczona regułami zbieżności finansowej wprowadzonymi w Traktacie z Maastricht, jednak w praktyce wystąpiły istotne problemy związane z ich przestrzeganiem.

---

<sup>1</sup> Na potrzeby artykułu sformułowanie polityka fiskalna stosuje się zamiennie z polityką budżetową.



### Summary

#### **The development of the European Union's economy – the Lisbon Strategy and the new „Europe 2020” agenda**

The article points out that the co-ordination of economic policy plays a significant role in the proper functioning of an economy. In 2000, an economic development plan, known as the Lisbon Strategy, was designed within the framework of the European Union. The plan was ambitious and contained a number of assumptions that were to guarantee the unrivalled international competitiveness of Europe upon their implementation. On account of poor performance results the strategy was reviewed in 2005, yet it still failed to achieve the desired objectives. The reason for that were exaggerated ambitions that were not adjusted to the changing economic conditions in the world. In 2010, the Lisbon Strategy was replaced by the „Europe 2020” strategy, which may be less ambitious, but its assumptions are more realistic. The objective of the „Europe 2020” strategy is primarily to recover quickly from the crisis and prevent similar ones in the future, as well as to achieve sustainable economic growth while taking a more environmentally sound course.

wadzonych przez Traktat lizboński. Rządy państwowe zobligowane są do rekomendacji, politycznych ostrzeżeń, jeśli zajdzie taka potrzeba oraz za poważne opóźnienia możliwość ukarania danego państwa. Dodatkowo, został utworzony „Semestr Europejski” (*European semester*), który ma za zadanie koordynowanie polityki ekonomicznej. Państwowe rządy są zobowiązane do dostarczenia raportu dotyczącego zmian ekonomicznych i ich stabilności, więc muszą zapewnić stałe zapasy finansowe dla ich planów reform<sup>58</sup>.

Strategia Lizbońska, mimo iż założenia miała ambitne, w istocie okazała się programem kompromisowym i ostrożnym. Jednakże porównując oba programy inaczej ocenia się je jako plany zwiększania konkurencyjności oraz ogólne idee wskazujące kierunek polityki gospodarczej. Strategia Lizbońska wiązała się z pojęciem konkurencyjności, podczas gdy „Europa 2020” jest planem ożywienia (*reviving*) wzrostu. Inne muszą być obiekty dotyczące koncepcji budowy konkurencyjności, a inne dotyczące programu wzrostu. Porównując odrębne przeznaczenie strategii, nie można nie zauważyć, że obydwie oparte są na podobnej konstrukcji, jednak wykorzystywane są w innym celu<sup>59</sup>.

W związku z postawionymi pytaniami badawczymi oraz udzielonymi odpowiedziami, a także na podstawie analizy dwóch strategii nasuwają się następujące wnioski:

1. Znaczną rolę w poprawnym funkcjonowaniu gospodarki odgrywa koordynacja polityki gospodarczej. Dzięki poprawnej koordynacji możliwe jest sprawne wdrożenie poszczególnych traktatów, czy strategii.
2. W ramach Unii Europejskiej został stworzony w 2000 roku plan rozwoju gospodarczego zwany Strategią Lizbońską. Plan ten był ambitny, zawarto w nim wiele założeń, które zostając wypełnione, miały zapewnić Europie największą konkurencyjność na arenie międzynarodowej. W 2005 roku ze względu na niskie wyniki strategia została nowelizowana, jednakże nie osiągnęła zamierzonych celów. Konsekwencją były zbyt wysokie ambicje niedostosowane do zmieniających się warunków ekonomicznych na świecie.
3. W 2010 roku Strategia Lizbońska została zastąpiona strategią „Europa 2020”, która może jest mniej ambitnym planem, jednakże jej założenia są bardziej realne do zrealizowania. Celem „Europy 2020” jest przede wszystkim szybkie wyjście z kryzysu i zapobieżenie podobnemu w przyszłości oraz zrównoważony wzrost gospodarczy następujący w bardziej ekologiczny sposób.
4. Strategia Lizbońska i „Europa 2020” są planami rozwoju gospodarczego Europy, jednak obydwie bazują na trochę innych założeniach. Strategia Lizbońska dotyczyła przekształcenia dotychczasowej gospodarki Europy w najbardziej konkurencyjną. Strategia kontynuacji „Europa 2020” jest programem wzrostu, który ma sprzyjać włączeniu społecznemu.

---

<sup>58</sup> *What is the difference between Europe 2020 and its predecessor the Lisbon Strategy?*, [http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index\\_en.htm#1](http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#1), dostęp 21.03.2011 r.

<sup>59</sup> L. J. Jasiński, op. cit., s. 29.

państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Stanami Zjednoczonymi. Europejski Związek Izb Przemysłu i Handlu (*The Association of European Chambers of Commerce and Industry*) opublikował dane, z których wynika, że europejskie opóźnienie w stosunku do USA w sferze finansowania nauki oraz rozwoju konkurencyjności rynku, wynosi obecnie mniej więcej 20–30 lat. Głównym powodem niepowodzenia Strategii Lizbońskiej był oportunizm państw członkowskich Unii w stosunku do ograniczenia biurokracji oraz przywilejów socjalnych. Powodem niepowodzenia był także brak priorytetów działania, które posiada strategia „Europa 2020”. W porównaniu do potęgi Ameryki Północnej, Europa posiada niższe wskaźniki zatrudnienia oraz krótszy czas pracy. Wskaźniki mogą ulec polepszeniu, ponieważ jednym z głównych celów „Europy 2020” jest wzrost zatrudnienia<sup>55</sup>.

Niepowodzenie Strategii Lizbońskiej zmotywowało Europę do podjęcia nowych starań na rzecz rozwoju gospodarczego, a kryzys ukazał słabości unijnej gospodarki i finansów. Dlatego właśnie Unia, aby nie utracić znaczenia, musiała podjąć stanowcze działania. W tym właśnie celu została stworzona nowa strategia „Europa 2020”, w której precyzyjnie określono kierunek, w którym Unia Europejska powinna zmierzać. W dokumencie jest zawarta informacja, że Europa aby odnieść sukces musi działać wspólnie. Jest to atut Unii, ponieważ posiada głęboko zaawansowany proces integracji gospodarczej, do której można zaliczyć instytucje wolnego rynku oraz unii monetarnej<sup>56</sup>. Strategia Lizbońska charakteryzowała się odgórnym podejściem do implementacji, skutkując niskim poziomem zaangażowania na szczeblu regionalnym. Do realizacji strategii były używane głównie tradycyjne mechanizmy wspólnotowe, takie jak dyrektywy czy rozporządzenia, a ciężar wprowadzenia ich w życie należał do państw członkowskich. Postępy w realizacji planu zależały w głównej mierze od ich woli politycznej i zaangażowania. Niewątpliwie kolejną słabością Strategii Lizbońskiej było niedysponowanie przez nią odrębnym budżetem i instrumentami (zarówno wspólnymi, jak i krajowymi), które pomagałyby we wdrażaniu tego „programu wspólnotowego”<sup>57</sup>.

Twórcy planu „Europa 2020” wyciągnęli wnioski z niepowodzenia Strategii Lizbońskiej. W nowej strategii uwzględniono zmiany, które zaszły w Europie od 2000 roku, w szczególności szybką potrzebę wyjścia z kryzysu ekonomicznego. Ponadto zawarto wiele nowych celów i priorytetów, które zamierza się osiągnąć do 2020 roku, między innymi nowy rodzaj wzrostu – inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Kolejnym priorytetem jest silniejszy sposób zarządzania, tj. regularne i ciągle monitorowanie wprowadzanego w życie planu oraz przewodnictwo Rady Europejskiej. Komisja steruje procesem i używa nowych instrumentów wpro-

<sup>55</sup> *Skutki Strategii Lizbońskiej*, <http://www.strategializbonska.pl/skutki-strategii-lizbonskiej.html>, dostęp 19.03.2011 r.

<sup>56</sup> *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela 3.03.2010, s. 2–3.

<sup>57</sup> A. Maciaszczyk, R. Stanisławski, *Rola funduszy strukturalnych w realizacji Strategii Lizbońskiej*, w: *Polityka wzrostu gospodarczego w Polsce i Unii Europejskiej. Polityka ekonomiczna a wzrost gospodarczy*, pod red. J. L. Bednarczyk, S. I. Bukowski, W. Przybylska-Kapuścińska, wyd. CeDeWu, Warszawa 2008, s. 135–136.

Po kilku latach funkcjonowania Strategii Lizbońskiej stwierdzono niewystarczające efekty w jej funkcjonowaniu, więc podjęto działania mające na celu wypracowanie nowych rozwiązań. W 2005 roku przyjęto pakiet tzw. „Zintegrowanych Wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2008” (*Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005–2008*). Zawierał on pakiet stanowiący główne filary zmodernizowanej Strategii Lizbońskiej. Obejmował zestaw wytycznych zawartych w trzech wymiarach: mikroekonomicznym, makroekonomicznym, a także dotyczącym polityki zatrudnienia. Państwa członkowskie Unii zostały zobowiązane do przygotowania Krajowych Programów Reform, tzn. programu mającego na celu realizację założeń Strategii Lizbońskiej na poziomie narodowym<sup>52</sup>. Celem tego „unarodowienia” priorytetów lizbońskich było przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków do efektywnej realizacji pierwotnych postanowień strategii oraz wprowadzenie instrumentów legislacyjno-instytucjonalnych<sup>53</sup>.

Mimo wprowadzanych udoskonaleń strategia okazała się nieefektywna. Niestety praktycznie żaden z zamierzonych celów nie został osiągnięty. Jednym z postanowień było ustalenie 3% PKB państw członkowskich Unii przeznaczanych na rozwój badań naukowych. Pułap ten przekroczyły tylko dwa państwa (Szwecja ok. 3,7%) oraz Finlandia (ok. 3,4%). Obecnie na cele badawcze Unii średnia wydatków budżetowych wynosi tylko 1,9% PKB.

W poniższej tabeli przedstawiono wydatki krajowe brutto na badania i rozwój. Dane dotyczą lat przed wprowadzeniem Strategii Lizbońskiej, aż do 2009 roku, zestawione są w niej dane wybranych państw Unii Europejskiej a także samej Wspólnoty.

Tabela 6

## Wydatki krajowe brutto na badania i rozwój

	1997	2000	2003	2006	2009
Unia Europejska	1,78	1,86	1,86	1,85	2,01
Państwa strefy euro	b.d.	1,83	1,87	1,87	2,05
Finlandia (najwyższa)	2,71	3,35	3,44	3,48	3,96
Łotwa (najniższa)	0,38	0,44	0,38	0,70	0,46
Polska	0,65	0,64	0,54	0,56	0,68

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

Strategia Lizbońska przyczyniła się do postępu w pewnych dziedzinach, takich jak wzrost zatrudnienia, jednak w tych podstawowych, np. zwiększenie wydatków na badania naukowe czy ograniczenie biurokracji, nie był on zadowalający<sup>54</sup>. Niestety skutki wprowadzenia tej Strategii spowodowały jeszcze większą lukę rozwojową między

<sup>52</sup> *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005–2008*, Commission of the European Communities, Brussels, dn. 12.04.2005 r., s. 3.

<sup>53</sup> *Strategia Lizbońska*, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/\\$file/strategia\\_lisbonska.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/$file/strategia_lisbonska.pdf).

<sup>54</sup> *Strategia „Europa 2020” – szansa dla Unii*, <http://www.stosunki.pl/?q=content/strategia-europa-2020-szansa-dla-unii>, dostęp 19.03.2011 r.

ni dobór inicjatyw, które ułatwiają osiągnięcie założonych celów oraz usprawniają funkcjonowanie strategii. Sprawozdania krajowe przyczynią się do opracowania planu wyjścia z kryzysu, a także realizacji celów strategii. Sprawozdania pozytywnie wpłyną także na przywrócenie stabilności makroekonomicznej, przywrócenie gospodarkom państwowym stabilnego wzrostu oraz finansów publicznych. Sprawozdania krajowe dotyczyć mają nie tylko polityki budżetowej, ale także zagadnień związanych z konkurencyjnością<sup>48</sup>.

Pierwszym i najważniejszym celem strategii „Europa 2020” jest walka z kryzysem gospodarczym w Europie, w konsekwencji podjęto odpowiednie działania adekwatnie do sytuacji. Polityka budżetowa odegrała rolę antycykliczną i ekspansywną, obniżono do najniższej w historii stopy procentowe, a sektor finansowy w niespotykany sposób odzyskał płynność finansową. Wysokie wsparcie zostało także udzielone bankom, które otrzymały gwarancje, czy np. zostały dokapitalizowane. Wyjątkowa pomoc państwa została także udzielona pozostałym sektorom gospodarki. Powyższe rozwiązania są tylko stanem chwilowym, ponieważ nie można stale utrzymywać wysokiego wskaźnika długu publicznego. Realizacja celów strategii Europa 2020 musi opierać się na zorganizowanych i wiarygodnych działaniach, którym dopomóc ma wzrost koordynacji polityki gospodarczej<sup>49</sup>. Według opracowanej strategii wyjścia z kryzysu, nie wskazane jest wycofywanie środków wsparcia, ze względu na niepewne perspektywy gospodarcze i kruchość sektora finansowego. Działania te mają być utrzymane aż do czasu odzyskania samodzielności gospodarki oraz jej stabilności finansowej.

#### 4. Strategia Lizbońska, a „Europa 2020”

Strategia Lizbońska została przyjęta przez Radę Europejską w marcu 2000 roku. Przyczyną opracowania tej strategii były znaczne różnice rozwojowe między Japonią i Stanami Zjednoczonymi, a krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Ponadto miała ona służyć sprostaniu wyzwaniom stawianym UE, które związane były ze wzrostem konkurencyjności innych krajów, m.in. Chin oraz Indii<sup>50</sup>.

W Strategii Lizbońskiej stworzono ambitny plan, tj. uczynienie Europy najbardziej konkurencyjnym regionem świata. Ponadto zakładano wzrost dynamiczności zjednoczonej Europy oraz szybszy rozwój gospodarczy. „Europa 2020” jest bardziej okrojonym dokumentem jednak wiernie bazuje na poprzedniej strategii. Podobnie jak nowy plan, w starym zakładano zdynamizowanie rozwoju gospodarczego w Unii Europejskiej, utworzenie nowych miejsc pracy, stworzenie gospodarki opartej na wiedzy, zapewnienie spójności społecznej, a także dbałość o ekologię<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> E. Marlier, D. Natali, *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Peter Lang Pub Inc, Brussels 2010, s. 18–27.

<sup>49</sup> *EUROPA 2020. Strategia na rzecz...*, s. 28.

<sup>50</sup> *Strategia Lizbońska i Europa 2020*, <http://www.mojregion.eu/regionalny-program-operacyjny-województwa-kujawsko-pomorskiego/menu-c/strategia-lizbonska.html>, dostęp dnia 20.03.2011 r.

<sup>51</sup> *Strategia Lizbońska – możliwość realizacji w ramach polityki spójności*, [http://www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj\\_regionalny/Strony/Strategia\\_Lizbonska\\_mozliwosci\\_realizacji\\_w\\_ramach\\_ps.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualności/rozwoj_regionalny/Strony/Strategia_Lizbonska_mozliwosci_realizacji_w_ramach_ps.aspx), dostęp 20.03.2011 r.



Tabela 5

## Dziesięć Zintegrowanych Wytycznych dla strategii „Europa 2020”

Wytyczna 1	Zapewnienie jakości i stabilności finansów publicznych.
Wytyczna 2	Rozwiązanie problemu związanego z nierównowagą makroekonomiczną.
Wytyczna 3	Redukcja nierównowagi w strefie euro.
Wytyczna 4	Optymalizacja wsparcia na rzecz B+R i innowacji, wzmocnienie trójkąta wiedzy oraz uwolnienie potencjału ekonomii cyfrowej.
Wytyczna 5	Zwiększenie efektywności korzystania z zasobów naturalnych oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.
Wytyczna 6	Poprawa środowisk: biznesu i konsumenckiego oraz ulepszenie bazy przemysłowej, aby zapewnić funkcjonowanie rynku na pełnym obszarze.
Wytyczna 7	Zwiększenie uczestnictwa na rynku pracy kobiet i mężczyzn, promowanie jakości zatrudnienia oraz ograniczanie bezrobocia na poziomie strukturalnym.
Wytyczna 8	Rozwijanie zdolności wykwalifikowanej siły roboczej oraz rozpowszechnianie uczenia się przez całe życie.
Wytyczna 9	Poprawa jakości systemów kształcenia oraz szkolenia na wszystkich poziomach, a także zwiększenie zainteresowania podejmowaniem studiów wyższych lub ich odpowiedników.
Wytyczna 10	Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczania ubóstwa.

**Źródło:** E. Marlier, D. Natali, *Europe 2020: Toward a More Social EU?*, Peter Lang Pub Inc, Brussels 2010, s. 23.

Strategia „Europa 2020” nie posiada odrębnego budżetu, ponieważ wydawanie zasobów finansowych na problemy nie jest żadnym rozwiązaniem. Kluczem do długoterminowego i trwałego wzrostu jest modernizacja kształtowania oraz zmiany publicznych wydatków. Jeśli budżet jest mały, istotne jest, aby przeznaczać deficytowe środki w kierunku prowadzącym do inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu gospodarki. Takie postępowanie poprowadzi do tworzenia większego przychodu w dłuższym okresie czasu oraz usprawni finanse publiczne. Unia Europejska już finansuje liczne programy, które pomogą osiągnąć pierwotne cele. Między 2007 a 2013 rokiem zostanie przekazane na B+R ponad 50 mld euro, a na wzrost konkurencyjności i innowacje ponad 3 mld euro. Na działania mające za zadanie wydłużenie procesu edukacji i wzrost jej poziomu około 7 mld euro<sup>46</sup>.

Strategia „Europa 2020” nie odniesie sukcesu bez wyraźnie sprecyzowanych celów oraz metod ich realizacji. Ważne jest, aby ściśle określić także kryteria oceny postępów we wdrażaniu strategii. W dokumencie planu „Europa 2020” zawarto informację, że na strukturę planu składają się: podejście tematyczne oraz sprawozdania krajowe (pozwoili to na dokładny nadzór na państwami członkowskimi)<sup>47</sup>. Podejście tematyczne ma za zadanie przede wszystkim skupienie się na osiągnięciu pięciu celów wymiernych poprzez zastosowanie zawartych w strategii inicjatyw przewodnich wymagających działań na poziomie europejskim, jak i krajowym. Podejście tematyczne ukazuje wzajemne zależności pomiędzy gospodarkami krajów unijnych oraz umożliwia odpowied-

<sup>46</sup> *Why does the strategy not have its own budget?*, [http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_en.htm), tłumaczenie własne, dostęp 21.03.2011.

<sup>47</sup> *EU Communication and European Council Conclusions. Strategy „Europe 2020”*, [http://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/Kurzanalysen/Strategie\\_Europa\\_2020/PB\\_EU\\_Strategie\\_2020\\_EN.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Strategie_Europa_2020/PB_EU_Strategie_2020_EN.pdf), dostęp dnia 21.04.2011 r.

- „Młodzież w drodze” (*Youth on the move*) – dotyczy działań, które mają za zadanie poprawić wyniki systemu kształcenia oraz ułatwiania młodzieży wejścia w przyszłości na rynek pracy. W tej inicjatywie przewidziano także wspieranie współpracy akademickiej (np. w ramach wymiany studentów programu Erasmus), czy modernizację szkolnictwa wyższego, uznanie uczenia się nieformalnego i pozaformalnego<sup>41</sup>;
- „Europejska agenda cyfrowa” (*A digital agenda for Europe*) – jest inicjatywą, która ma na celu przyspieszenie upowszechniania się szybkiego internetu, a także korzyści z istnienia cyfrowego jednolitego rynku (treści i usług on-line). Ogólna wartość globalnego rynku technologii cyfrowej wynosi 2000 mld euro, z czego tylko jedna czwarta popytu jest zaspakajana przez firmy europejskie<sup>42</sup>;
- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” (*Resource efficient Europe*) – ma na celu wsparcie rozdzielenia procesów wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów (wysokiego zużycia węgla). Dodatkowo podjęcie działań upowszechniających źródła energii odnawialnej, unowocześnienia transportu oraz poprawy efektywności energii;
- „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” (*An industrial policy for the globalisation era*) – działania poprawiające otoczenie biznesu (w szczególności małych i średnich firm) oraz wsparcie rozwoju trwałej i silnej bazy przemysłowej. Przewiduje także wsparcie sektorów schyłkowych oraz ułatwienie ewentualnej zmiany kwalifikacji zgodnie z wymaganiami sektorów wchodzących<sup>43</sup>;
- „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” (*An agenda for new skills and jobs*) – nakierowany na modernizację rynków pracy aby zwiększyć poziom zatrudnienia poprzez rozwój kwalifikacji obywateli. Przewiduje także ułatwienie mobilności siły roboczej Unii Europejskiej i odpowiedniego dopasowania podaży do popytu siły roboczej;
- „Europejski program walki z ubóstwem” (*European platform against poverty*) – ma na celu zapewnić spójność społeczną i terytorialną, tak aby korzyści z tego płynące były ogólnie dostępne. Ma także umożliwić aktywne uczestnictwo osobom ubogim i wykluczonym społecznie w życiu społecznym<sup>44</sup>.

Instytucjonalnym szkieletem „Europy 2020” jest zestaw dziesięciu Zintegrowanych Wytycznych (*Integrated Guidelines*), które zastąpią dwadzieścia cztery obowiązujące Strategii Lizbońskiej. Sześć pierwszych dotyczy polityki ekonomicznej państw członkowskich oraz Unii Europejskiej, a cztery kolejne polityki zatrudnienia (w tym także socjalnej). Wytyczne te odzwierciedlają decyzje Rady Europejskiej oraz obejmują uzgodnione przez nią cele oraz stanowią podstawę do opracowania Krajowych Programów Reform (KPR) przez rządy państw członkowskich<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> *Strategia Europa 2020*, <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/wspolpraca-polska-ue/inicjatywy-na-szczebli-unijnym-w-obszarze-szkolnictwa-wyzszego/strategia-europa-2020/>, dostęp 25.03.2011 r.

<sup>42</sup> *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, dn. 3.03.2010 r., s. 15.

<sup>43</sup> L. J. Jasiński, *Strategia „Europa 2020”*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2009, nr 2/6, s. 28.

<sup>44</sup> *Nowa strategia dla Europy*, [http://ec.europa.eu/polska/news/100303\\_europa\\_2020\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/100303_europa_2020_pl.htm), dostęp dnia 21.03.2011 r.

<sup>45</sup> E. Marlier, D. Natali, *Europe 2020: Toward a More Social EU?*, Peter Lang Pub Inc, Brussels 2010, s. 22.

- CEL 5: Walka z ubóstwem. Zmniejszenie przynajmniej o 20 milionów liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa (stanowi to ograniczenie ubóstwa o 25%)<sup>37</sup>. Obecnie wskaźnik żyjących w ubóstwie wynosi 23,1%<sup>38</sup>. W poniższej tabeli przedstawiono odsetek mieszkańców zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Tabela 4

## Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym [w %]

	2005	2007	2009
Unia Europejska	26,0	24,5	23,1
Państwa strefy euro	21,4	21,7	21,2
Bułgaria (najwyższa)	b.d.	60,7	46,2
Czechy (najniższa)	19,6	15,8	14,0
Polska	45,3	34,4	27,8

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

Powyższe cele są silnie zależne od siebie, wzrost zatrudnienia spowoduje ograniczenie ubóstwa u osób dotychczas bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Oprócz ogólnych celów zawartych w dokumencie strategii „Europa 2020”, każde państwo członkowskie zostało zobligowane do wyznaczenia krajowych celów rozwoju obejmujących powyższe pięć obszarów. Poszczególne kraje, przyjmując wewnętrzne cele, muszą brać pod uwagę stan gospodarki, tak więc państwa bardziej rozwinięte gospodarczo powinny przyjąć ambitniejsze zobowiązania. Powyższe cele tylko w zarysie pokazują, jaka powinna być ogólna kondycja Unii Europejskiej w 2020 roku<sup>39</sup>.

Komisja Europejska w celu szybszej realizacji wymiernych celów opracowała dziesięć zintegrowanych wytycznych. W porównaniu do wytycznych z Traktatu Lizbońskiego ich liczba została zredukowana o czternaście. Pierwszych sześć odnosi się do polityk gospodarczych, w szczególności osiągnięcia stabilności i jakości finansów publicznych, następne cztery dotyczą polityki zatrudnienia<sup>40</sup>.

W celu osiągnięcia zamierzonych celów, Komisja przedstawiła także siedem inicjatyw przewodnich (*flagship initiatives*), które stanowią jeden z najważniejszych instrumentów realizacji tej strategii:

- „Unia innowacji” (*Innovation Union*) – obejmuje działania na rzecz poprawy warunków i dostępu do badań i innowacji, aby jak najszybciej mogły się one przerodzić w nowy produkt. Przyczynić ma się do tworzenia nowych miejsc pracy oraz wzrostu gospodarczego;

<sup>37</sup> *EU wide targets*, [http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_en.htm), tłumaczenie własne, dostęp 22.03.2011 r.

<sup>38</sup> *Population at-risk-of-poverty or exclusion*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_50](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_50), dostęp 28.03.2011 r.

<sup>39</sup> *Strategia na rzecz inteligentnego i...*, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA\\_PL.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf), s. 4.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 5.

- CEL 2: Badania i innowacje. Poprawa warunków działalności badawczo-rozwojowej w sektorze publicznym, a także prywatnym. Cel Unii Europejskiej w zakresie B+R (działalności badawczo-rozwojowej) wynosi 3% PKB, podczas gdy obecnie ten wskaźnik wynosi poniżej 2%. Wiele środków zawartych w strategii skierowanych jest do prywatnej działalności B+R. Komisja Europejska pracuje także nad wskaźnikiem, który miałby za zadanie odzwierciedlić intensywność badawczą i rozwojową<sup>35</sup>.
- CEL 3: Zmiany klimatu i energia. Zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% (albo nawet 30%, jeśli pozwolą na to warunki) w stosunku do ich poziomu z 1990 roku. Dodatkowo osiągnięcie udziału energii ze źródeł odnawialnych w wysokości 20% całkowitego zużycia oraz wzrost efektywności wykorzystania energii także o 20%. W poniższej tabeli zilustrowano emisję gazów cieplarnianych (wszystkie dane są podane w procentach).

Tabela 2

## Emisja gazów cieplarnianych, rok bazowy 1990

	1997	2000	2003	2006	2008	CEL
Unia Europejska	93,7	90,9	92,5	91,6	88,7	80%
Cypr (najwyższa)	137,4	172,8	172,9	184,2	193,9	
Łotwa (najniższa)	45,2	38,1	41,0	43,9	44,4	
Polska	97,8	86,1	85,1	88,9	87,3	

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 4.05.2011.

- CEL 4: Edukacja. Zmniejszenie wskaźnika z obecnych 14,4%<sup>36</sup> uczniów kończących edukację na poziomie podstawowym do 10%. Ponadto osiągnięcie przynajmniej 40% wskaźnika osób z wykształceniem wyższym, który obecnie wynosi 32,3% (w USA wskaźnik ten wynosi 40%, w Japonii 50%). Istotne jest, aby inwestować w tą dziedzinę, ponieważ co czwarty uczeń nie potrafi płynnie czytać, co siódmy natomiast przerywa naukę. W poniższej tabeli zawarto procentowy rozkład wyższego wykształcenia mężczyzn i kobiet w wieku 30–34 lat.

Tabela 3

## Wykształcenie wyższe społeczeństwa w grupie wiekowej 30–34 lat

	2000	2003	2006	2009	CEL
Unia Europejska	22,4	25,0	28,9	32,3	40%
Państwa strefy euro	32,3	26,2	29,7	32,3	
Dania (najwyższa)	32,1	38,2	43,0	48,1	
Czechy (najniższa)	13,7	12,6	13,1	17,5	
Polska	12,5	17,2	24,7	32,8	

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

<sup>35</sup> *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, dn. 3.03.2010 r., s. 13.

<sup>36</sup> *Early leavers from education and training by gender*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020\\_40](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=t2020_40), dostęp 1.04.2011 r.

- pięć celów głównych;
- dziesięć zintegrowanych wytycznych;
- siedem inicjatyw przewodnich<sup>31</sup>.

Podstawą strategii „Europa 2020” są trzy współzależne i wzajemnie uzupełniające się ze sobą priorytety:

- 1) rozwój inteligentny (*smart growth*) – rozwój gospodarki oparty na wiedzy i innowacji, podejmuje takie działania jak: podniesienie jakości edukacji, wspieranie transferu innowacji i poprawy działalności badawczej. Do realizacji tego priorytetu konieczne są środki finansowe, przedsiębiorczość, a także uwzględnianie potrzeb społeczeństwa;
- 2) rozwój zrównoważony (*sustainable growth*) – wsparcie gospodarki, która efektywniej korzysta z zasobów oraz jest bardziej konkurencyjna;
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) – wsparcie gospodarki o wysokim wskaźniku zatrudnienia, spójną społecznie i terytorialnie<sup>32</sup>.

Unia Europejska musiała określić, co chce osiągnąć w 2020 roku, tak więc musiała obrać wymierne cele. Musiały one wiązać się z pierwotnymi założeniami strategii, tj. inteligentnym i zrównoważonym rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu. Ostatecznie zawarto je w pięciu nadrzędnych celach:

- CEL 1: Zatrudnienie. Wzrost aktywności zawodowej osób w wieku 20–64 lat do co najmniej 75%, przez takie działania jak między innymi zwiększenie zatrudnienia kobiet, młodzieży, osób starszych oraz integrację legalnych imigrantów<sup>33</sup>. Według obecnych danych w 2009 roku zatrudnienie ogółem wynosiło 39,1%, w tym 62,5% kobiet oraz 75,8%<sup>34</sup>. W poniższej tabeli zilustrowano dane według wskaźnika zatrudnienia w grupie 20–64 lata.

Tabela 1

Zatrudnienie w grupie wiekowej 20–64 lata

	1997	2000	2003	2006	2009
Unia Europejska	65,1	66,6	67,0	69,1	69,1
Państwa strefy euro	62,9	65,5	66,8	69,0	69,0
Dania (najwyższa)	76,4	78,0	77,3	79,4	77,8
Malta (najniższa)	b.d.	57,2	57,8	57,6	58,8
Polska	65,3	61,0	57,1	60,1	64,9

Źródło: EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, dostęp 5.04.2011.

<sup>31</sup> *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA\\_PL.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf), dostęp 22.03.2011 r.

<sup>32</sup> *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, <http://www.noveo.iq.pl/www/rpk/?europa-2020-strategia-na-rzecz-inteligentnego-i-zrownowazonego-rozwoju-sprzyjajacego-wlaczeniu-spoecznemu>, 78, dostęp 22.03.2011 r.

<sup>33</sup> *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, [http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA\\_PL.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf).

<sup>34</sup> *Employment rate by gender age group 20–64*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_10&language=en](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_10&language=en), dostęp 28.03.2011 r.

pracowników naukowo-badawczych do podejmowania pracy. Działania miały za zadanie przyciągnięcie młodych naukowców zarówno ze Stanów Zjednoczonych, jak i z innych części świata. Ponadto państwa członkowskie za priorytet miały obrać inwestycje dla nowych małych i średnich przedsiębiorstw skupiających się na badaniach naukowych. W ramach tego priorytetu wyróżniano także zwiększenie środków przeznaczanych na B+R oraz ułatwienie działań podjętych w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz aktywniejsze wdrażanie Planu Działań eEurope 2005<sup>27</sup>. Według Komisji ważne było ułatwienie przepływu towarów, usług, pracowników oraz kapitału w Europie „bez granic wewnętrznych”<sup>28</sup>. Jednym z głównych założeń było także lepsze zarządzanie Strategią Lizbońską, poprzez odnowienie Lizbońskiego Programu Działań, poprzez pogłębienie i rozszerzenie wspólnego rynku oraz poprawę prawodawstwa zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Zwiększenie konkurencyjności miało zapewnić stworzenie nowych rynków w Europie, a także poza jej granicami<sup>29</sup>.

Wszystkie te działania były ambitne, jednakże nie odniosły spodziewanego sukcesu. W 2010 roku stwierdzono, iż nieosiągnięte założenia zostaną przełożone w okrojonej nieco formie strategii „Europa 2020”.

### 3. Strategia „Europa 2020” – elementy strategii i priorytety

„Europa 2020” – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu (*Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*) została wydana przez Komisję Europejską 3 marca 2010 roku. Strategia stanowi nowy, długookresowy plan rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej dotyczący lat 2010–2020. „Europa 2020” bazuje na poprzedniej strategii, jednak jej celem jest wzrost gospodarczy w bardziej ekologiczny sposób, który zgodnie z politycznymi wytycznymi strategii sprzyjał będzie włączeniu społecznemu. W dokumencie zawarte są zapisy dotyczące metod, jakie Unia Europejska zamierza zastosować, aby wyjść z kryzysu oraz uniknąć podobnego kryzysu w przyszłości<sup>30</sup>.

We wstępie dokumentu zawarta jest informacja, że krótkoterminowym zadaniem jest wyciągnięcie Unii z kryzysu gospodarczego, zaś celem długoterminowym powrót i pozostanie Europy na ścieżce rozwoju. Strategia ma także za zadanie pokazać, że Europa może rozwijać się w sposób zrównoważony i inteligentny oraz że potrafi stworzyć miejsca pracy i określić kierunek rozwoju społeczeństw europejskich.

Wszystkie założenia oraz strategia działania na lata 2010–2020 zostały określone w czterech głównych punktach obejmujących:

– trzy obszary priorytetowe;

<sup>27</sup> E. Gieroczyńska, M. Jatzak, A. Rotuska, *Przyszły kierunek rozwoju Strategii Lizbońskiej w świetle raportu Wima Koka*, <http://eup.wse.krakow.pl/wp-content/uploads/2008/06/przyszly-kierunek-rozwoju-strategii-lizbonskiej-w-swietle-raportu-koka.pdf>, dostęp 2.04.2011 r.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> *Komunikat na wiosenny szczyt...*, s. 10.

<sup>30</sup> *Strategia UE 2020*, <http://www.euractiv.pl/innowacyjnosc-i-kreatywnosc/artukul/strategia-ue-2020-001435>, dostęp 22.03.2011 r.

Dlatego 2 lutego 2004 roku został opublikowany przez Komisję Europejską komunikat na szczycie Rady Europejskiej 22–23 marca 2005 roku w Brukseli, pt. „Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii Lizbońskiej” (*Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy*). W dokumencie zawarto zalecenia dla państw członkowskich oraz propozycje celów, które miały być zrealizowane na poziomie europejskim<sup>23</sup>.

Nowy początek starej Strategii Lizbońskiej skutkowało ograniczeniem podstawowych priorytetów do dwóch zasadniczych:

- 1) umożliwienia silniejszego i trwalszego wzrostu;
- 2) utworzeniu większej liczby miejsc pracy.

Według Komisji, Europa musiała sprostać wyzwaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, aby odblokować zasoby niezbędne do osiągnięcia większych aspiracji gospodarczych, społecznych i tych powiązanych z ochroną środowiska naturalnego<sup>24</sup>. Największym problemem Strategii Lizbońskiej była jej realizacja, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym. Aby zrealizować chociaż część założeń należało zreformować program „Partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Na poziomie Unii Europejskiej Komisja przede wszystkim inicjowała politykę i zapewniała jej wdrażanie, a na poziomie krajowym, państwa były zobowiązane do realizacji zaległych reform lizbońskich<sup>25</sup>.

W lipcu 2005 roku Komisja przyjęła także Wspólnotowy Program Lizboński (*Implementing the Community Lisbon Programme*), który miał za zadanie uzupełnić istniejące już zadania realizowane przez kraje członkowskie Unii Europejskiej. Powyższy program składał się aż z pięćdziesięciu inicjatyw (zarówno rangi legislacyjnej, jak i wspólnotowej), które zostały streszczone w ośmiu kategoriach:

- 1) wspieranie innowacji i wiedzy w Europie;
- 2) modernizacja polityki dotyczącej udzielania pomocy przez państwo;
- 3) uproszczenie, a także poprawa przepisów prawnych prowadzenia własnej działalności gospodarczej;
- 4) wdrożenie wewnętrznego rynku usług;
- 5) zrealizowanie założenia w dziedzinie polityki handlowej, tj. zakończenie i wprowadzenie w życie postanowień Rundy Rozwoju z Doha;
- 6) usunięcie wszelkich barier blokujących przepływ pracowników, osób, a także kadry akademickiej;
- 7) wypracowanie wspólnego stanowiska wobec kwestii migracji ekonomicznej;
- 8) wsparcie działań mających związek ze społecznymi skutkami przekształceń gospodarczych<sup>26</sup>.

Priorytet, dotyczący promowania społeczeństwa opartego na wiedzy miał za zadanie przede wszystkim zwiększyć atrakcyjność na arenie międzynarodowej, by zachęcić

<sup>23</sup> *Polityki Unii Europejskiej w procesie tworzenia. Strategia Lizbońska*, [http://eup.wse.krakow.pl/?page\\_id=142](http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=142), dostęp 1.04.2011 r.

<sup>24</sup> *Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej: wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: nowy początek Strategii Lizbońskiej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2005, s. 7.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 13.

<sup>26</sup> *Polityki Unii Europejskiej...*, [http://eup.wse.krakow.pl/?page\\_id=142](http://eup.wse.krakow.pl/?page_id=142), dostęp 1.08.2011 r.

- Filar I – poprawa konkurencyjności siły roboczej Europy w dziedzinie rozwoju technologii informatycznej oraz ulepszenie systemu zabezpieczeń społecznych;
- Filar II – likwidacja barier administracyjnych, stworzenie środowiska prawnego i administracyjnego, które ułatwią zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw i prowadzenie przez nie działalności gospodarczej<sup>19</sup>.

Wymienione cele mogły być zrealizowane poprzez takie działania jak poprawa jakości pracy, polepszenie aktywnej polityki zatrudnienia, otwarcie rynków pracy w Europie, a także inwestycje w zasoby ludzkie. Jednym z priorytetowych działań było promowanie integracji społecznej, zabezpieczenia społeczne oraz stworzenie warunków, które sprzyjały powstaniu i rozwojowi firm innowacyjnych<sup>20</sup>.

Kolejny szczyt Rady Europejskiej odbył się 15–16 marca 2002 roku w Barcelonie i był spotkaniem przeglądowym dotyczącym Strategii Lizbońskiej. Na tym spotkaniu Rada określiła trzy priorytety, które według niej wymagały inicjatyw oraz działań obejmujących:

- 1) aktywną politykę na rzecz pełnego zatrudnienia – długofalowych działań na rzecz rozwoju umiejętności i podwyższenia kwalifikacji, a także zwiększenie jakości oraz liczby miejsc pracy;
- 2) umocnienie Europejskiej Strategii Zatrudnienia – wzmocnienie w zwalczaniu bezrobocia w Europie; strategia powinna skupiać się wokół kwestii takich jak: wzrost stopy zatrudnienia poprzez promocję zatrudniania pracowników, usuwanie barier blokujących zatrudnienie oraz ścisłą współpracę sojuszników społecznych z władzami państwowymi.
- 3) rozpowszechnianie działań mających na celu wzrost mobilności pracowników oraz ich kwalifikacji w ramach Unii Europejskiej<sup>21</sup>.

W 2000 roku w ramach rozwoju społeczeństwa informacyjnego w krajach Unii Europejskiej, realizowano program eEurope Plan Action 2002. Przyczynił się on do tego, iż dwa razy więcej osób uzyskało dostęp do Internetu, a ponadto Europa posiada najszybszą naukową sieć szkieletową. W 2002 roku powstał kolejny program eEurope 2005, który miał za zadanie doprowadzić do utworzenia dogodnego klimatu inwestycyjnego. Miał on sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy, modernizacji usług sektora publicznego oraz wzrostowi produkcji.

Do 2005 roku trwał pierwszy etap działalności Strategii Lizbońskiej, ponieważ realizacja tego planu była zagrożona. W 2004 roku przeprowadzono dokładną ekspertyzę skutków wdrażania strategii przedstawioną w dokładnym raporcie podsumowującym dotychczasowe rezultaty. Wyniki były jednak niezadowolające, od czasu szczytu lizbońskiego różnica rozwojowa między Europą a Stanami Zjednoczonymi bardziej się powiększyła. Ekspertci za główne przyczyny niepowodzenia wskazali zbyt dużą liczbę obranych priorytetów oraz niedostatecznie sprawnie funkcjonującą metodę otwartej koordynacji<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> *Strategia lizbońska a konkurencyjność...*, op. cit., s. 22–23.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>21</sup> *Strategia lizbońska – droga do...*, s. 19–21.

<sup>22</sup> *Strategia lizbońska*, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/\\$file/strategia\\_lisbonska.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/E47981D8B0655EA1C125711D003CDD1D/$file/strategia_lisbonska.pdf), dostęp 28.03.2011 r.



3. Prognozy dramatycznych zmian demograficznych w krajach Unii Europejskiej, której wynikiem jest starzenie się społeczeństw. Z badań wynika, że od 2020 roku nastąpi ogólne zmniejszenie populacji Europy. W 2050 roku nastąpi spadek liczby osób w wieku produkcyjnym o 18%, a jednocześnie wzrośnie o 60% odsetek ludzi powyżej 65 roku życia<sup>16</sup>. Starzenie się Europy nie ogranicza się do kryzysu demograficznego, lecz wynika z kultury nowoczesnej. Charakteryzuje się ona przemianami epoki, w której dominował nadmiar centralizacji, a utożsamiana jest z kryzysem w sferze kultury i wartości.

Ogólne cele Strategii Lizbońskiej można zamknąć w trzech podstawowych punktach:

- wzrost inwestycji na badania i rozwój (B+R) do 3% PKB;
- zredukowanie biurokracji i utrudnień dla przedsiębiorczości;
- wzrost zatrudnienia do 70% dla mężczyzn i 60% dla kobiet.

Badania nad wzrostem wskaźników konkurencyjności prowadzono na podstawie obserwacji takich wskaźników jak np. sytuacja gospodarcza, czyli poziomu PKB i inflacji. Ponadto brano pod uwagę poziom zatrudnienia (w szczególności stopę bezrobocia). Zwracano także uwagę na innowacyjność i badania (wydatki na B+R, liczbę patentów), a także na stan środowiska, tzn. emisję gazów cieplarnianych, wysokość recyklingu oraz źródła energii<sup>17</sup>.

Strategia Lizbońska opierała się zasadniczo na trzech powiązanych wzajemnie płaszczyznach:

- gospodarczej – kładącej nacisk na rozwój nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz dokończeniu budowy rynku wewnętrznego. Ponadto płaszczyzna dotyczyła rozwoju przedsiębiorstw i zintegrowania rynków finansowych oraz utworzenia Europejskiego Obszaru Badawczego;
- społecznej – najważniejszymi celami w tej dziedzinie było osiągnięcie pełnego zatrudnienia oraz zwalczanie marginalizacji społecznej. Ważne było także podkreślanie znaczenia edukacji, gdyż ona właśnie jest najważniejszym czynnikiem, który buduje gospodarkę opartą na wiedzy;
- ochrony środowiska – w 2001 roku podczas szczytu Rady Europejskiej włączono ten czynnik, ponieważ dążenie do osiągnięcia pierwotnych celów musi być zgodne ze zrównoważonym rozwojem oraz nie może odbyć się kosztem niszczenia środowiska naturalnego<sup>18</sup>.

Większość działań Strategii Lizbońskiej nakierowana była na modernizację polityki zatrudnienia oraz kreowanie pozytywnych zmian na rynku pracy. Zgodnie z dokumentem Strategii działania na rzecz przywrócenia warunków niezbędnych do osiągnięcia pełnego zatrudnienia zostały określone w dwóch zasadniczych filarach:

---

<sup>16</sup> *Facing the Challenge, The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, listopad 2004, [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html), dostęp 18.03.2011 r.

<sup>17</sup> *Strategia Lizbońska*, [http://klubue.3lo.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=161&Itemid=78](http://klubue.3lo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=161&Itemid=78), dostęp 19.03.2011 r.

<sup>18</sup> *Strategia lizbońska – droga do...*, s. 9–12.

- innowacyjności – wdrażanie i upowszechnianie modelu gospodarki opartej na wiedzy, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, badaniach i edukacji;
- liberalizacji – integracji poszczególnych sektorów: rynków finansowych, energii, transportu oraz telekomunikacyjnych;
- przedsiębiorczości – różnego rodzaju ułatwieniach w prowadzeniu, a także zakładaniu działalności gospodarczej (likwidacja barier administracyjno-prawnych), ograniczenie pomocy publicznej, która tylko zakłócała konkurencję, a także ułatwienie dostępu do kapitału i technologii oraz utworzenie zdrowej konkurencji, to znaczy takiej, w której wszystkie podmioty na rynku mają jednakowe szanse;
- spójności społecznej – budowaniu nowego modelu aktywnie działającego państwa socjalnego, aktywna polityka zatrudnienia, zapewnienie lepszych miejsc pracy, ograniczenie niedostatku ekonomicznego oraz wykluczenia społecznego<sup>11</sup>.

Strategię Lizbońską zaakceptowało piętnastu przywódców państw członkowskich, a kierowała się ona trzema wyraźnie widocznymi trendami, które ujawniły się w dwóch dekadach XX wieku:

1. Pogłębiający się dystans między Europą, a Stanami Zjednoczonymi w wielu dziedzinach, m.in. poziomie życia, badaniach naukowych, dynamice rozwoju gospodarczego czy sile militarnej<sup>12</sup>. Lata 90. XX wieku były dla Unii Europejskiej latami prosperity. Średni poziom PKB na jednego mieszkańca Unii był porównywalny z wartością tego wskaźnika w Stanach Zjednoczonych, wynikiem był wzrost gospodarczy drugiej połowy lat 80. W kolejnych latach sytuacja niestety uległa zmianie i europejski wskaźnik PKB zaczął się znacznie oddalać od standardów amerykańskich. Znaczne osłabienie było widoczne szczególnie we Włoszech i Niemczech, gdzie średni wzrost PKB wynosił 2% rocznie, na szczęście straty rekompensowały wzrosty w Luksemburgu, Irlandii i Finlandii<sup>13</sup>.
2. Rozwój przedsiębiorczości, który opierałby się na nowoczesnej technologii, także internetowej. Miało to na celu także rozpowszechnienie „nowej gospodarki”, objawiającej się wzrostem wartości spółek internetowych. Z danych statystycznych jednoznacznie wynikało, iż aktywa materialne straciły na wartości kosztem aktywów niematerialnych. Stwierdzenie potwierdza wzrost udziału wartości nieksięgowej, czyli różnicy między wartością rynkową oraz księgową w kapitalizacji przedsiębiorstw. Dobrym przykładem mogą być dane 10 000 firm notowanych na amerykańskich giełdach pod koniec XX wieku dotyczące zarysu różnicy między wartością rynkową i księgową<sup>14</sup>. Z danych wynika, że w ciągu dwudziestu lat wartość księgowa zmalała. W 1979 roku wskaźnik ten wynosił 95%, a w kolejnych latach zmalał on o 28%. Ten niewyjaśniony przyrost wiązany był z rewolucją, jaka nastąpiła w technologii oraz wyzwaniem dla tradycyjnej ekonomii<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, wyd. I, Warszawa 2002.

<sup>12</sup> *Strategia lizbońska a konkurencyjność gospodarki*, red. J. Bieliński, wyd. CeDeWu, Warszawa 2005, s. 14.

<sup>13</sup> E. Maluszyńska, B. Gruchmann, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

<sup>14</sup> *Strategia lizbońska a konkurencyjność...*, op. cit., s. 15.

<sup>15</sup> R. E. S. Boulton, B. D. Libert, S. M. Samek, *Odczytując kod wartości. Jak firmy tworzą wartość w nowej gospodarce*, WIG-Press, Warszawa 2001, s. 11.

postanowień specjalnych w przypadku wystąpienia trudności gospodarczych. W artykułach od 101 do 103 zawarto wytyczne, które mają zapobiec ewentualnemu uprzywilejowanemu dostępowi do funduszy Unii Europejskiej, czy Europejskiego Banku Centralnego (EBC). W kolejnym 104 artykule zawarto instrukcje dotyczące ewentualnego deficytu<sup>7</sup>. Ponadto podstawę prawną stanowią także art. 125 i 126 wprowadzone wraz z Traktatem z Amsterdamu, a także protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. W art. 125 i 126 zawarto treści dotyczące zatrudnienia i informację, że objęta koordynacją polityki gospodarczej zostaje polityka zatrudnienia. Cele koordynacji polityki gospodarczej można podzielić na cztery główne obszary:

- wysiłek na osiągnięcie założonych celów traktatu – „są one tożsame z celami Unii Europejskiej, dążącej do zrównoważonego, trwałego i nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego, który byłby powiązany z wysoką stopą zatrudnienia i konkurencyjnym przemysłem w warunkach gospodarki rynkowej”<sup>8</sup>;
- doprowadzenie do jednolitej polityki pieniężnej – wprowadzenie unii walutowej we wszystkich państwach, tj. strefy euro; koordynacja jest potrzebna, aby połączyć politykę prowadzoną przez niezależny bank centralny (jednolitą politykę pieniężną), z polityką państw członkowskich (strukturalną i fiskalną);
- maksymalne profity z integracji gospodarczej – koordynacja współzależności między krajowymi gospodarkami, które wzajemnie wpływają na gospodarki innych państw członkowskich, gwarantuje, iż będą one wzajemnie uwzględniane podczas odpracowywania założeń politycznych;
- osiągnięcie konwergencji gospodarczej – długoterminowe sprzyjanie konwergencji gospodarek krajowych (między innymi na rynku towarów i usług), z tego względu, iż ich rozwój wpływa na rozwój gospodarki Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Trudno jest określić precyzyjny zakres koordynacji polityki gospodarczej. W ogólnym zarysie, to działania podejmowane w celu zapewnienia odpowiednich warunków gospodarczych, które sprzyjałyby zrównoważonemu i stałemu wzrostowi gospodarczemu w Unii Europejskiej oraz w europejskiej unii gospodarczej. Głównymi elementami koordynacji gospodarczej są między innymi określenie wspólnej oceny sytuacji gospodarczej oraz dojście do porozumienia w kwestii długo- i krótkoterminowych planów politycznych. Ponadto, ważnym elementem jest także zaakceptowanie wzajemnej presji, a jeśli zajdzie taka potrzeba, dostosowanie realizowanej polityki<sup>10</sup>.

## 2. Strategia Lizbońska – podstawowe cele i założenia

Strategia Lizbońska została zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 23 i 24 marca 2000 roku. Podstawowym założeniem było przekształcenie gospodarki europejskiej w najbardziej konkurencyjną. Opierała się ona na czterech kwestiach:

<sup>7</sup> Ibidem, s. 409–420.

<sup>8</sup> C. Bahr, *Koordynacja polityki gospodarczej, w: Teksty informacyjne o Unii...*, s. 468.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 469.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 468.

Międzynarodową integrację można próbować zdefiniować według dwóch modeli:

- ponadnarodowego, inaczej integracji regulowanej lub instytucjonalnej; istniejące ośrodki narodowe oraz ośrodek ponadnarodowy oddziałują na procesy integracyjne ugrupowania. Decyzje w sprawach powiązań międzynarodowych podejmują przedsiębiorstwa, ale ośrodek narodowy i rządy państw członkowskich mogą wpłynąć na ich decyzję poprzez takie instrumenty jak: cła, politykę kursu walutowego, czy politykę budżetową;
- międzynarodowego, inaczej nieregulowanej, liberalnej; przedsiębiorstwa podejmują wszystkie decyzje w krajach integrujących się. Role państw członkowskich, podobnie jak i ośrodków międzynarodowych ograniczają się do strzeżenia porządku. Model ten charakteryzuje się wolnym rynkiem i wolnym handlem. Rozwój integracji gospodarczej dzieli się na pięć poziomów<sup>4</sup>:
  - strefa wolnego handlu – polega na zniesieniu ceł oraz innych ograniczeń handlowych państw członkowskich; przykładem takiej strefy jest Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA);
  - unia celna – stanowi wyższą formę integracji, polega na ustaleniu jednakowej taryfy zewnętrznej;
  - wspólny rynek – zwiera w sobie unię celną, lecz dodatkowo oznacza swobodny przepływ siły roboczej, usług i kapitału;
  - unia ekonomiczna (gospodarcza) i walutowa – oznacza wspólną politykę gospodarczą oraz wspólne decyzje dotyczące polityki monetarnej;
  - pełna integracja – następuje, gdy zostaną skoordynowane ze sobą wszystkie dziedziny gospodarki<sup>5</sup>.

### 1.1. Koordynacja polityki gospodarczej

Koordynacja polityki gospodarczej jest niezbędna, aby doprowadzić do urzeczywistnienia poszczególnych celów traktatów czy strategii. Największe znaczenie ma wspomaganie i kierowanie działań w zakresie polityki budżetowej, podatkowej oraz polityki zatrudnienia. Najczęściej używa się metody otwartej koordynacji, która pomaga zdefiniować optymalną praktykę stosowaną w jednym państwie członkowskim i zastosowanie jej wobec innego państwa.

Traktatem, który stanowi podstawę prawną do koordynacji polityki gospodarczej, jest Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 roku, dotyczący go artykuły 2, 4, 98–104. Artykuł 98 traktatu „stanowi podstawę koordynacji i wymaga od państw członkowskich uznania ich polityki gospodarczej za przedmiot wspólnego zainteresowania oraz koordynacji ich w ramach Rady”<sup>6</sup>. W kolejnym artykule zawarto ogólne zalecenia odnoszące się do polityki gospodarczej. Artykuł 100 dotyczy natomiast

<sup>4</sup> Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza*, Temida 2, Białystok 1996, s. 23.

<sup>5</sup> W. M. Góralski, *Unia Europejska*, t. III: *Gospodarka – polityka – współpraca*, wyd. Oficyna, Warszawa 2007, s. 24–25.

<sup>6</sup> *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, pod red. Z. Brodeckiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 408.

większą strukturę, w której jednocześnie zanika odrębność poszczególnych części. Jednym z rodzajów jednoczenia się jest integracja gospodarcza. Jest ona rozumiana jako powiązania i współzależności między państwami danego regionu geograficznego. Państwa zawierają umowy dotyczące swobody przepływu pracy, kapitału i produktów między granicami tych krajów.

Zjawisko integracji powoduje także zjawisko dezintegracji. Pewne części (państwa) integrujące się ze sobą jednocześnie oddalają się od innych. Międzynarodowa integracja gospodarcza interpretowana jest w różny sposób. Według Wilhelma Röpke czy Adama Arona, którzy są przedstawicielami koncepcji ekonomii liberalnej, pojęcie integracji obejmuje taki stan gospodarki, w którym panują swobodne i korzystne stosunki handlowe zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz podmiotów integrujących się. W tym przypadku integracja utożsamiana jest z liberalizacją handlu i płatności między państwami. Według nich wolny handel może doprowadzić do zintegrowania gospodarki światowej. Istnieje także teoria, według której integracja stanowi efekt określonej polityki państw. Jest to teoria wyznawana przez zwolenników aktywnej polityki ekonomicznej<sup>1</sup>.

Istnieje definicja rozumiana jako środek do uzyskania odpowiedniej polityki gospodarczej państwa, a także teoria o integracji gospodarczej, w której kluczową rolę odgrywają powiązania instytucjonalne jednostek integrujących się. Takie powiązania mogą stanowić podstawę do integracji. Jednakże z historii integracji jasne jest, że może ona istnieć także bez powiązań instytucjonalnych. W Polsce stosowana jest głównie definicja stworzona przez Zbigniewa Kameckiego. Według jego teorii cytowanej przez Adama Marszałka, integracja to „wytworzenie się na podstawie wykształconej, jednolitej struktury ekonomicznej pewnego organizmu gospodarczego, obejmującego grupę krajów”<sup>2</sup>. Taki organizm poprzez wysoki stopień wewnętrznych powiązań, posiada wewnętrzną spójność ekonomiczną. Zbigniew Kamecki wyróżnia dwa aspekty integracji, zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Zdefiniowanie pojęcia międzynarodowej integracji gospodarczej jest trudne do zrealizowania. Można jednak wyodrębnić kilka cech wspólnych, które oddają istotę zjawiska:

- integracja gospodarcza jest procesem zacieśniania więzi określonej grupy państw;
- każde państwo, niezależnie od charakteru integracji, prowadzi własną, aktywną politykę;
- integracja może mieć dwa oblicza: obiektywne lub subiektywne; pierwsze oblicze ma charakter niezależny i żywiołowy, drugie zaś narzucane i sterowane;
- rozerwanie istniejących już więzi gospodarczych może doprowadzić do zaburzeń już zintegrowanych gospodarek, do zaburzeń ich funkcjonowania, a nawet ich załamania;
- w wyniku integracji struktury gospodarek wewnętrznych ulegają zmianie, uzależniają się od siebie wzajemnie;
- nawiązanie więzi gospodarczych jest łatwiejsze dla państw, które mają kompletne, spójne i rozwinięte gospodarki<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1998, s. 505.

<sup>2</sup> A. Marszałek, *Integracja europejska. Podręcznik*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 44.

<sup>3</sup> J. Woś, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2003, s. 11–12.

WOJCIECH STANKIEWICZ

Olsztyn

## **Rozwój gospodarki Unii Europejskiej – Strategia Lizbońska, a nowy plan „Europa 2020”**

Integracja w Europie rozpoczęła się po II wojnie światowej, w dobie kryzysu gospodarczego i niedostatku ekonomicznego. Kryzys gospodarczy dotknął praktycznie wszystkie państwa Europy, tak więc już w latach 50. XX wieku zaczęto jednoczyć się gospodarczo, aż do osiągnięcia pełnej integracji – powstania Unii Europejskiej.

Unia w działaniu opiera się na integrowaniu wszystkich gałęzi, w tym także gospodarki. Swoje działania i inicjatywy zestawia w różnych strategiach i traktatach, stara się ciągle rozwijać, aby dorównać potęgze gospodarczej Stanów Zjednoczonych, czy Japonii. Gospodarki poszczególnych krajów Unii są od siebie silnie zależne, dlatego sprawa konkurencyjności międzynarodowej odgrywa znaczenie kluczowe. Unia Europejska poświęca tej kwestii dużo uwagi, czego przykładem jest wprowadzenie w 2000 roku Strategii Lizbońskiej. Jednak ze względu na jej nieefektywność w 2010 roku zastąpiła ją nowa strategia „Europa 2020”.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie Strategii Lizbońskiej oraz wykazanie jej wad oraz scharakteryzowanie nowej strategii „Europa 2020”. W niniejszej pracy autor podejmuje się ukazania mankamentów starej strategii, a także naświetla nowy plan rozwoju gospodarczego Europy oraz plan jej wyjścia z kryzysu ekonomicznego.

Tezą jest twierdzenie, że wprowadzanie strategii rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej ma na celu usprawnienie tego procesu. Analiza obu strategii, ze szczególnym uwzględnieniem nowej ma za zadanie pokazać jak zmienia się zapotrzebowanie reform wraz ze zmianą sytuacji gospodarczej w Europie. Udowodnieniem tezy jest przedstawienie tych działań na podstawie Strategii Lizbońskiej i strategii „Europa 2020”.

W celu rozwinięcia problemu badawczego, postawiono następujące pytania:

1. Jak zdefiniować integrację międzynarodową w jej aspekcie gospodarczym i jaką rolę odgrywa koordynacja polityki gospodarczej?
2. Jakie cele przedstawiono w Strategii Lizbońskiej, jak zmieniała się ona w okresie czasu (do 2010 roku)?
3. Jakie cele i założenia przedstawiono w nowej strategii „Europa 2020” i jak ma ona wpłynąć na rozwój europejskiej gospodarki?
4. Jakie są różnice i podobieństwa Strategii Lizbońskiej i „Europy 2020”, dlaczego pierwsza nie odniosła sukcesu i jakie nadzieje są pokładane w drugiej?

### **1. Międzynarodowa integracja gospodarcza– pojęcie i definicje**

Nie wypracowano jednoznacznej definicji pojęcia „integracja”. Termin ten pochodzi z języka łacińskiego i oznacza *integratio*, czyli proces łączenia, scalania się elementów w jedną całość. Definiuje się je, jako zmianę kilku mniejszych całości w nową

Z pewnością warto kontynuować działania na szczeblu obywatelskim zgodnie z tym, co 28 listopada 2011 roku, mówił minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski podczas Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego w Poznaniu. Podkreślił on wówczas, że Partnerstwo to nie tylko porozumienie pomiędzy rządami, ale także współpraca parlamentarna, samorządowa, forum biznesowe oraz nie mniej ważny wymiar obywatelski. Zaznaczył, jak ważna jest ta kwestia dla jego rządu, stąd starania o ruch bezwizowy. Według zapewnień ministra, Polska wydawała więcej wiz obywatelom państw należących do Partnerstwa niż inne państwa unijne łącznie. Właśnie taki „obywatelski wymiar” Partnerstwa powinien być najważniejszy dla Unii Europejskiej, która powinna potraktować go jako pracę u podstaw, która w przyszłości zaowocuje nowoczesnymi społeczeństwami państw Partnerstwa. Dwa miesiące wcześniej podczas warszawskiej konferencji „Partnerstwo Wschodnie: w kierunku europejskiej wspólnoty demokracji, dobrobytu i silnego społeczeństwa obywatelskiego”, która towarzyszyła szczytowi Partnerstwa Wschodniego, minister otwierając debatę zaznaczył, że choć Partnerstwo nie jest projektem geostrategicznym, jego wypełnienie będzie miało konsekwencje geopolityczne. Szczyt, jako najważniejszy akcent polskiej prezydencji, jest wyraźnym sygnałem, że Polska pozostaje adwokatem rozszerzenia UE na wschód co potrafi myśleć w dalszej perspektywie niż kilku lat.

### Summary

#### **The Eastern Partnership as an element of the European Union's Eastern policy**

Established on the initiative of Poland and Sweden, the Eastern Partnership encompasses six states located in the territory of the former USSR, namely Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ukraine and Belarus. The program was officially initiated in 2009 by offering its members such solutions as softening visa restrictions, the establishment of free trade zones and signing association agreements. One of the priorities of the Polish Presidency, the Eastern Partnership culminated in the summit held in Warsaw on September 29–30, 2011. While Poland sees this project as an opportunity for further enlargements, other member states are not unanimous about what character it should have. Should the Eastern Partnership constitute the eastern dimension of the European Neighborhood Policy, or just the advancement of democratic values without promising EU membership in return for their implementation. This influences the assessment of the Eastern Partnership upon its third year of operation, and of the activities of the Polish Government during the Presidency. Although cooperation between the EU and the countries of the Eastern Partnership was not significantly advanced, Donald Tusk's Government succeeded in maintaining the EU's interest in this topic among member states otherwise engrossed in the eurozone crisis.

alizacja pakietu będzie stała pod znakiem zapytania. Szef polskiego rządu podkreślił również, że udało się zakończyć rozmowy stowarzyszeniowe z Ukrainą oraz rozpocząć z Gruzją i Mołdawią. Wśród pozytywnych efektów szczytu można wskazać również obietnicę ruchu bezwizowego dla państw, które spełnią stawiane im w tym zakresie wymogi<sup>30</sup> oraz deklarację utworzenia w Warszawie Akademii Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, która ma wspierać procesy demokratyczne w sześciu państwach objętych Partnerstwem. Na szczycie nie mogło zabraknąć kurtuazyjnych deklaracji politycznych, jak te, które padły z ust Hermana van Rompuy'a i Jose Manuela Barroso, a dotyczyły znaczenia zaangażowania Polski w sprawy kontaktów z wschodnimi partnerami oraz wzrostu nakładów na Partnerstwo Wschodnie.

Na ocenie szczytu i polskiej prezydencji z pewnością zaważył kryzys ekonomiczny w strefie euro, który zdominował debatę publiczną w tym czasie. Sytuację dodatkowo utrudniał fakt, że Polska nie jest jej członkiem. Chociaż w obszarze Partnerstwa Wschodniego trudno wskazać postęp czy spektakularny sukces, raczej można mówić o pewnym impasie, to jednak należy podkreślić próbę podtrzymania zainteresowania UE sytuacją w państwach, które dla większości jej obywateli są nieznanymi, by nie powiedzieć odległymi kulturowo. Nie można przecenić znaczenia promowania wartości demokratycznych w państwach, w których nie udało się stworzyć jej mechanizmów na wzór zachodnioeuropejski w przeciągu kilku lat. Takie procesy przebiegają niemalże niezauważalnie, dokonywanie oceny Partnerstwa Wschodniego jest dzisiaj nazbyt pochopne, bowiem potrzebna jest dłuższa perspektywa, by móc zauważyć skuteczność podjętych w jego ramach działań.

Niewiele mogła tu zmienić Polska podczas Prezydencji, bowiem Partnerstwo Wschodnie jest obciążone grzechem pierworodnym – jego rodzice nie wiedzieli i nie wiedzą, czym ma ono być. Czy ma być projektem przygotowującym kolejne państwa do akcesji, czy może raczej powinna być instrumentem służącym eksportowi demokracji poza wschodnie granice? Może jest to projekt zapewniający bezpieczeństwo, w tym energetyczne? Efekty polskiej prezydencji w obszarze Partnerstwa Wschodniego są w większości od Polski niezależne. Najpierw Unia Europejska powinna precyzyjniej określić, czego oczekuje od realizacji tego projektu i co może zaoferować w zamian. Nietrudno bowiem znaleźć państwa, które zaoferują podobne korzyści, ale nie będą stawiały wymogów dotyczących demokratycznych reform. Niepokojący powinien być widoczny już spadek poparcia dla członkostwa w Unii Europejskiej, jaki notowany jest w państwach Partnerstwa. Jego podniesienie byłoby możliwe, gdyby tylko udało się złagodzić reżimy wizowe, które są przeszkodą dla obywateli, nie dla państw. Nicu Popescu i Andrew Wilson już wcześniej zwracali uwagę, że oferta unijna musi konkurować z Rosją, która również zabiega o wpływy w regionie. Tymczasem Bruksela nie paliła się do działań w czasie wojny w Gruzji czy podczas konfliktów gazowych z Rosją<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Najbliżej zniesienia obowiązku wizowego są Ukraina i Mołdawią, zob. szerzej: M. Jaroszewicz, *Nieemożliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami*, „Punkt widzenia” 2012, nr 27, Warszawa 2012.

<sup>31</sup> N. Popescu, A. Wilson, *The limits of enlargements-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*. Published on 16 June 2009, zobacz: [http://ecfr.eu/page/-/ECFR14\\_The\\_Limits\\_of\\_Enlargement-Lite\\_European\\_and\\_Russian\\_Power\\_in\\_the\\_Troubled\\_Neighbourhood.pdf](http://ecfr.eu/page/-/ECFR14_The_Limits_of_Enlargement-Lite_European_and_Russian_Power_in_the_Troubled_Neighbourhood.pdf), dostęp: 2 września 2012.



Realizacji Partnerstwa Wschodniego nie sprzyjał moment jego rozpoczęcia, który zbiegł się z kryzysem gospodarczym. Trudno oczekiwać zgody państw członkowskich na łożenie dodatkowych środków na „eksport demokracji” poza wschodnie granice Unii Europejskiej, jeśli wspomaganie budżetów dotkniętych kryzysem państw unijnych budzi kontrowersje. Solidarność padła ofiarą kryzysu i podobnie może stać się z forsowanym przez Polskę i Szwecję projektem. Większym problemem dla Berlina czy Paryża jest sytuacja w Grecji, Hiszpanii czy Portugalii, nie jakoś demokracji w Azerbejdżanie. Ofiarą kryzysu jest zwłaszcza gospodarczy komponent Partnerstwa Wschodniego. Warto też pamiętać, że wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie jest uznawany przez wszystkie państwa za priorytetowy, jak czyni to Polska, widząc w tym szansę na rozszerzenie. Wystarczy wspomnieć choćby francuską propozycję Unii dla Morza Śródziemnego.

Wszystkie te elementy pozwalały przypuszczać, że warszawski szczyt (29–30 września 2011 r.) nie będzie przełomowy. Pokazał on rozbieżności pomiędzy członkami UE a państwami objętymi Partnerstwem. Zamiast prezydenta Łukaszenki zaproszono ministra spraw zagranicznych, Siarhija Martynau, który jednak z zaproszenia nie skorzystał, wysyłając ambasadora w Polsce. Ostatecznie jednak Białorusi nie reprezentował nikt. Podczas szczytu przyjęto dwie deklaracje końcowe, jednej z nich, dotyczącej sytuacji w Białorusi nie podpisali przedstawiciele państw Partnerstwa. Podobne kontrowersje podczas szczytu budziła sprawa Julii Tymoszenko.

Wśród reakcji na polską prezydencję znaleźć można było takie, które wskazywały, że szczyt Partnerstwa Wschodniego nie przekonał państw Europy Wschodniej do zmian politycznych, które miały stać się warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej<sup>28</sup>. W maju 2011 roku Catherine Ashton przedstawiła tę zasadę wprost: pieniądze za postępy w demokracji. Nicu Popescu i Andrew Wilson w raporcie „Turning presence into power: lessons from the Eastern Neighbourhood”, przygotowanym dla Europejskiej Rady Stosunków Międzynarodowych, ostrzegają że wysiłki na rzecz demokratyzacji państw objętych Partnerstwem nie przyniosły efektów. Może to w przyszłości doprowadzić do wydarzeń znanych już z Bliskiego Wschodu czy Afryki Północnej<sup>29</sup>. Autorzy opracowania zaznaczają, że choć jeszcze nigdy w historii Unia Europejska nie zaznaczyła tak mocno swojej obecności w tych państwach, to nie przekłada się to na realne skutki.

W polityce wewnętrznej ocena prezydencji była sądem nad gabinetem Donalda Tuska i przebiegała według linii bieżących sporów politycznych. Wśród ważnych akcentów należy podkreślić polską propozycję „pakietu modernizacyjnego” skierowanego do Białorusi. Według zapewnień premiera Donalda Tuska obejmuje on pełną amnestię, rehabilitację osób aresztowanych po wyborach, rozpoczęcie rozmów z opozycją oraz przeprowadzenie wyborów według standardów OBWE. Dopóki jednak władzom Białorusi takie działania nie będą się opłacać politycznie lub gospodarczo, re-

---

Gruzja (pozycja 102), Armenia (pozycja 111), wśród reżimów autorytarnych znalazły się: Białoruś (pozycja 139) i Azerbejdżan (pozycja 140)

<sup>28</sup> Zob. C. Arvidsson, *Hopp om mer Europa för det nya Östeuropa*, „Svenska Dagbladet” z 3 października 2011 r., [http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/hopp-om-mer-europa-for-det-nya-osteuropa\\_6519090.svd](http://www.svd.se/opinion/ledarsidan/hopp-om-mer-europa-for-det-nya-osteuropa_6519090.svd) (dostęp: 2 września 2012).

<sup>29</sup> [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31\\_ENP\\_AW.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR31_ENP_AW.pdf), dostęp: 2 września 2012.

państw, dla których, choćby odległa, perspektywa akcesji mogła stać się impulsem modernizacyjnym. Brak obietnicy członkostwa sprawia, że każde państwo wykorzystuje Partnerstwo do swoich celów. Widać to zwłaszcza w odniesieniu do Białorusi, której włączenie do programu można zresztą interpretować jako formę uznania reżimu Aleksandra Łukaszenki, a przynajmniej tak na arenie wewnętrznej czyni prezydent. Wpływ społeczności międzynarodowej na to państwo pozostaje, mówiąc oględnie, ograniczony. Również Ukraina, która wynegocjowała umowę stowarzyszeniową nie może na razie liczyć na jej rychłe podpisanie. Będzie to zależec od przestrzegania europejskich wartości, jak stwierdził Jose Manuel Barroso. Największe kontrowersje budzą procesy wytoczone Julii Tymoszenko i Jurijowi Łucence. Zdaniem Przewodniczącego Komisji Europejskiej, były one niesprawiedliwe i utrudniły zdobycie mandatów poselskich. Również Gruzja, która cieszy się dużą sympatią Polaków, ma problemy z przestrzeganiem standardów demokratycznych. Prezydent Micheil Saakaszwili, do niedawna postrzegany jako gwarant zbliżenia z Zachodem, coraz częściej oceniany jest przez pryzmat autorytarnych skłonności, na co zwracała uwagę choćby Amnesty International<sup>25</sup>. Armenia i Azerbejdżan toczą konflikt o Górski Karabach, jednak to drugie państwo, zwłaszcza prezydent Ilham Alijew, może liczyć na większą wyrozumiałość w Europie Zachodniej z uwagi na zasoby surowców energetycznych<sup>26</sup>. W przypadku nazbyt intensywnego upominania się o zachowanie standardów demokratycznych (zniesienie ograniczeń liczby kadencji dla urzędu prezydenta, sposób przeprowadzenia wyborów w 2010 roku), Azerbejdżan może skierować swoją uwagę na inne państwa, które chętnie zapłacą za jego surowce. Liderem przemian pozostaje Mołdawia, jednak na jej ocenie musi ciążyć spór toczony z Republiką Naddniestrzańską.

W przygotowanym przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych dokumencie „Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia”, analizie poddano państwa objęte Partnerstwem. Przeczytać tam można, że Armenia uznaje członkostwo w Unii Europejskiej za strategiczny wybór, podobnie jak w przypadku Azerbejdżanu, choć autorzy raportu uznają to jedynie za deklaracje – na przeszkodzie stoi autorytarny ustrój. W Gruzji najmocniej akcentuje się wolę większego zaangażowania UE w rozwiązywanie kaukaskich konfliktów, bezpieczeństwa energetycznego, tranzytu surowców i transportu. Mołdawia z kolei liczy na pomoc UE w sporze z nieuznaną Republiką Naddniestrzańską oraz fundusze unijne, jednak do samej inicjatywy nie podchodzi bezkrytycznie. W przypadku Ukrainy, jej władze chętnie podkreślają swoją europejską tożsamość kulturową i konieczność określenia perspektywy członkostwa. Słowem, państwa objęte Partnerstwem realizują lub chcą realizować w jego ramach swoje cele, wszystkie również mają problemy z wypełnianiem standardów demokratycznego państwa<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Zobacz: *Georgia: Authorities must stop violence against opposition ahead of election, 20 July 2012*, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR56/003/2012/en/af08c481-83ec-4f2c-846c-b23848300b87/eur560032012en.html> (dostęp: 2 września 2012).

<sup>26</sup> Ropociąg Baku–Tbilisi–Ceyhan w przyszłości ma zostać przedłużony i dostarczać surowiec do Europy Środkowej. Z kolei Gazociąg Południowokaukaski zostanie połączony z gazociągiem Nabucco. Wystarczy również wspomnieć szczyt energetyczny w Baku czy wizytę prezydenta Alijewa w Polsce i serdeczne przyjęcie przez Lecha Kaczyńskiego.

<sup>27</sup> Według „Democracy Index 2011” opracowanego przez „The Economist”, w grupie demokracji określanych mianem niedoskonałych znalazły się: Mołdawia (pozycja 64), Ukraina (pozycja 79),

włączane były byłe republiki radzieckie. Duże nadzieje z rozwojem inicjatywy wiązano z polską prezydencją.

15 marca 2011 roku przyjęto sześciomiesięczny program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 roku. Przedłożony on został przez Mikołaja Dowgielewicza, pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez RP przewodnictwa w Radzie UE. Wyznaczono trzy główne cele polityczne Unii Europejskiej, które miały wprowadzić Unię na tory rozwoju polityczno-gospodarczego. Jeden z priorytetów nazwano: *Europa korzystająca na otwartości*. Zakładał on wsparcie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Aktywność Polski sprowadzać się miała do wspierania zasad wolnego handlu w kontaktach z państwami objętymi programem Partnerstwo Wschodnie, poszerzając rynek, grono konsumentów oraz realizując tym samym założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa: „W ramach Partnerstwa Wschodniego będziemy dążyć do: zawierania umów stowarzyszeniowych i tworzenia stref wolnego handlu (chodzi m.in. o finalizację lub znaczący postęp w negocjacjach z Ukrainą i Mołdową); postępów w liberalizacji wizowej; pogłębiania współpracy sektorowej” – zapowiadali urzędnicy w Kancelarii Premiera Rady Ministrów<sup>22</sup>.

Podczas polskiej prezydencji pozytywne akcenty na rzecz projektu Partnerstwa pojawiły się także w Programie Kulturalnym Polskiej Prezydencji. Instytut im. Adama Mickiewicza, który odpowiadał za opracowanie i realizację Zagranicznego Programu Kulturalnego Polskiej Prezydencji<sup>23</sup>, jeszcze przed objęciem przez Polskę przewodnictwa stworzył specjalny portal internetowy nawiązujący do hasła polskiej prezydencji. Jego głównym zadaniem było promowanie twórców polskiej kultury i dostarczanie wielu rzetelnych informacji na temat wydarzeń kulturalnych w kraju i za granicą. Portal zawierał również biogramy twórców, eseje, opisy dzieł itp.<sup>24</sup>

Wyrazem solidarności z krajami Partnerstwa było zaaranżowanie projektu *I, Culture Orchestra*, inicjatywy młodych muzyków z Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Ukrainy, Białorusi, Mołdawii i Polski. Za pośrednictwem muzyki chcieli oni promować porozumienia ponad podziałami kulturowymi. Zasadniczym celem wystawy było pokazanie sztuki artystów pochodzących głównie z Azerbejdżanu, Armenii, Białorusi, Ukrainy, Gruzji i Mołdawy. Pomysł ten wpisywał się w jeden z głównych priorytetów polskiego przewodnictwa, jakim była idea Partnerstwa Wschodniego. Przesłanie tej inicjatywy zawierało się w słowach znanego polskiego publicysty Edwina Bandyka, który w uczuciu miłości widział główny budulec stosunków międzyludzkich, tym samym międzysąsiedzkich. Natomiast Polska jako pomysłodawca idei Partnerstwa, podczas sprawowania prezydencji wyrastała na głównego patrona i opiekuna państw aspirujących do członkostwa w UE.

Centralnym punktem polskiego przewodnictwa w Radzie UE miał być Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie. Trudno było oczekiwać spektakularnego sukcesu, który posunąłby do przodu ten ambitny projekt, bowiem jego największą słabością był od początku brak obietnicy członkostwa. To z kolei czyniło go mało atrakcyjnym dla

<sup>22</sup> <http://prezydencjaue.gov.pl/obszary-przygotowa/programowanie> (data wejścia na stronę 25 sierpnia 2011).

<sup>23</sup> <http://mkidn.gov.pl/pages/pl2011/pl/agora/prezydencja.php> (data wejścia na stronę 25 sierpnia 2011).

<sup>24</sup> [www.culture.pl](http://www.culture.pl) (data wejścia na stronę 15 sierpnia 2011).

Większość partnerów z Europy Wschodniej akcentowała przede wszystkim korzyści gospodarcze wynikające z tworzenia stref wolnego handlu. Nadzieje wiązano także ze złagodzeniem reżimu wizowego, na który np. wstępnie zgadzała się Warszawa, a stanowczo odmawiały Hiszpania i Niemcy.

Największe zastrzeżenia podczas paryskiego szczytu budziła postawa państw członkowskich UE. Z przywódców największych krajów przyjechała tylko Angela Merkel. Nie było Gordona Browna i José Luisa Rodrigueza Zapatero, Francję reprezentował premier François Fillon, a Silvio Berlusconi wymówił się kłopotami rozwodowymi i przysłał ministra pracy. Austrię reprezentował ambasador przy UE<sup>17</sup>. Zaniepokojenie projektem wyraziła również Rosja, która inaugurację szczytu uznała za ingerowanie w jej sprawy wewnętrzne i naruszenie strefy interesów geopolitycznych<sup>18</sup>.

Pomimo widocznego braku wiary rządów unijnych w realizację idei Partnerstwa, szef dyplomacji polskiej Radosław Sikorski nie krył zadowolenia z oficjalnej akceptacji dla polskiego pomysłu: „skromność nie pozwala, ale większość mówców chwaliła tę polsko-szwedzką inicjatywę. Chwalą ją już media zachodnie, myślę, że możemy powiedzieć, że jest to dzień polskiego sukcesu w Unii Europejskiej, dzień w którym cała UE uchwaliła, zatwierdziła polską inicjatywę”<sup>19</sup>. Sugerowano, że wraz ze zmianą polityki wschodniej Unii Europejskiej zrodziła się szansa na wzmocnienie pozycji strategicznej Polski jako kraju łączącego zachód ze wschodnimi sąsiadami<sup>20</sup>. Polska miała zostać ambasadorem krajów wschodnich i wspierać ich starania o zbliżenie się do standardów europejskich: demokracji i zasad wolnego rynku oraz wspierać restrukturyzację ich systemów gospodarczych.

Jak zauważył znany publicysta tygodnika „Polityka”, inauguracja Partnerstwa Wschodniego przebiegała w niełatwej atmosferze. Wizja wspólnej europejskiej polityki sąsiedztwa utrwaliła podziały między państwami<sup>21</sup>. Choć Niemcy wspierały Polskę w promowaniu projektu, to tak naprawdę same aspirowały do tego, aby zostać animatorem polityki wschodniej UE. Francja w dalszym ciągu nie ukrywała większego zainteresowania projektem śródziemnomorskim aniżeli ideą partnerstwa i akcentowała zabezpieczenie swoich interesów w Afryce Północnej. Nie wspominając o chęci zacieśnienia współpracy na linii Paryż–Berlin–Moskwa, co mogłoby godzić w interesy polskie. Holendrzy, Hiszpanie i Portugalczycy akcentowali, że w Partnerstwie powinny uczestniczyć Rosja, Turcja i inne kraje. Z kolei Rosja nie tylko nie wyraziła zainteresowania projektem, ale krytykowała UE, za to, że podjęła próbę stworzenia strefy wpływów w regionie. Kreml podejrzliwie spoglądał na wszystkie inicjatywy, w które

<sup>17</sup> Por. D. Pszczółkowska, J. Pawlicki, *Moda na wschód minęła*, „Gazeta Wyborcza” z 8 maja 2010 r. Zob. także, <http://www.wprost.pl/ar/160644/UE-powolala-Partnerstwo-Wschodnie/> (data dostępu 10.11.2012).

<sup>18</sup> <http://swiat.newsweek.pl/unia-europejska-nadepnela-na-odcisk-rosji,39215,1,1.html> (data wejścia na stronę 10.11.2012).

<sup>19</sup> <http://polska.newsweek.pl/sikorski—to-jest-dzien-polskiego-sukcesu,39206,1,1.html> (data wejścia na stronę 10.11.2012).

<sup>20</sup> <http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/partnerstwo-wschodnie-szanse-i-zagro%C5%BCenia-dla-polski> (data wejścia na stronę 7.11.2012).

<sup>21</sup> A. Szostkiewicz, *Zaczęło się w Pradze*, „Polityka” z 5 maja 2009 r.

- przywiązania do zasad praworządności państwa;
- poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności;
- przywiązania do zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju.

Struktura Partnerstwa obejmowała następujące formy instytucjonalizacji współpracy:

- szczyty z udziałem szefów państw i rządów;
- doroczne spotkania MSZ;
- okresowe spotkania Zgromadzenia Parlamentarnego;
- spotkania w ramach platform tematycznych;
- spotkania eksperckie w zależności od potrzeb<sup>13</sup>.

Formy współpracy miały występować w dwóch zakresach:

- dwustronne – wzmocnienie współpracy politycznej poprzez podpisanie układów stowarzyszeniowych oraz bliższa współpraca w zakresie WPBiO, wsparcie reform administracyjnych, ułatwienia w podróżowaniu do krajów UE, bezpieczeństwo energetyczne;
- wielostronne – stworzenie wspólnego forum do wymiany doświadczeń, ułatwienia przyjmowania wspólnych stanowisk, podejmowania działań, dyskusja nad tematami, zapoznawanie partnerów z prawodawstwem i standardami UE<sup>14</sup>.

Co ciekawe, plany wsparcia PW obejmowały różne projekty i programy współpracy z instytucjami UE, m.in. zwiększenie ich udziału w programie regionalnym INTERREG.

Opracowano także trzy formy długofalowych skoordynowanych działań:

- cztery platformy tematyczne: ds. demokracji, integracji gospodarczej i konwergencji z politykami UE, bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich;
- inicjatywy flagowe: zintegrowany program zarządzania granicami, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, południowy korytarz energetyczny;
- Forum Społeczeństwa Obywatelskiego: zaangażowanie organizacji pozarządowych dla powodzenia reform PW, monitorowanie działań rządów i administracji w realizacji uzgodnionych celów PW<sup>15</sup>.

Zakreślone przez Radę Europejską plany współpracy UE z „partnerami wschodnimi” wydawały się być bardzo ambitne, ale już na początku okazały się trudne do zrealizowania. Sugerowano, że w krajach Partnerstwa łamane są prawa człowieka, a opozycja polityczna jest prześladowana. Podkreślano, że przywódcy tych krajów nie przestrzegają zasad demokracji, a ich gospodarkom daleko do wolnorynkowych standardów.

Podczas wspomnianego szczytu z 19–20 marca 2009 roku, Rada zapowiedziała także inauguracyjny Szczyt Partnerstwa Wschodniego, który rozpoczął się 7 maja 2009 roku w Pradze, podczas prezydencji czeskiej. Polsko-szwedzką inicjatywę przyjęto w formie obszernej deklaracji<sup>16</sup>.

Polsko-szwedzką propozycję w państwach partnerskich przyjęto względnie przychylnie, lecz nieentuzjastycznie. W pełni zadowolony po praskim spotkaniu wydawał się być Michail Sakaszwili. Nazwał on Partnerstwo Wschodnie godną odpowiedzią Europy na wojnę gruzińsko-rosyjską.

<sup>13</sup> E. Cziomer, op. cit., s. 47.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 48.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>16</sup> D. Pszczółkowska, J. Pawlicki, *Partnerstwo wschodnie zaczęło się w Pradze*, „Gazeta Wyborcza” z 8 maja 2010 r.

W grudniu 2007 roku, jeszcze przed szczytem Berlin–Paryż, kanclerz Niemiec Angela Merkel odwołała Sakozy'ego od pomysłu zamykania Unii Śródziemnomorskiej dla innych państw. Sugerowała, że inicjatywa ta podzieli UE w taki sposób, że Niemcy będą patrzyły na wschód, a Francja na południe<sup>11</sup>. Dyplomatyczne wypowiedzi prezydenta Francji zaprzeczające wykluczeniu Niemiec z tego projektu nie uspokoiły Berlina. Pod koniec 2007 roku Niemcy stanęły na czele koalicji członków UE opowiadających się za wspólną, a nie francuską Unią dla Śródziemnomorza. W wyniku tych wydarzeń Paryż odnotował porażkę w dyplomatycznej potyczce z Niemcami, a Unia dla Śródziemnomorza zaczęła ustępować wspieranej przez Niemcy wizji Partnerstwa Wschodniego.

Architekci projektu Partnerstwa Wschodniego – Polska i Szwecja widziały w nim duże korzyści, ale w inny sposób je akcentowały. Polska w doktrynie polityki zagranicznej: nawiązywała do historycznych koncepcji współpracy Polski z najbliższymi sąsiadami (zob. Jerzy Giedrońc i koncepcja ULB)<sup>12</sup>. Dążyła także do zmiany położenia otoczenia geopolitycznego RP poprzez dalsze poszerzenie UE i NATO na wschód, szczególnie w odniesieniu do Ukrainy. Po Pomarańczowej Rewolucji wydawało się, że Ukraina będzie podążać drogą wyznaczoną przez standardy unijne, a Polska może być adwokatem Kijowa na drodze do członkostwa. Po zwycięstwie Wiktora Janukowycza plany zostały na jakiś czas odłożone. Przy takim układzie sił politycznych nie widziano możliwości realizowania ich. Zamierzeniem Polski było także zapewnienie dostępu do surowców energetycznych na Zakaukaziu, co w dobie dyskusji i sporów wewnątrz UE na temat bezpieczeństwa energetycznego wydawało się być roztropnym kierunkiem działań. Ze zrozumiałych względów Polsce zależało na nie ograniczaniu, ale przyznaniu większej roli poradzieckim państwom Europy Wschodniej i Zakaukazia.

W Szwecji idea Partnerstwa Wschodniego nie wzbudzała tak żywego zainteresowania jak w Polsce. Kojarzona była głównie z byłym premierem, konserwatywnym politykiem Carlem Bildtem, który znany był z ostrej krytyki Kremla i który miał osobiste ambicje, aby objąć ważne stanowisko w strukturach UE. W ostatnich latach w działaniach Polski i Szwecji widać było zbieżność ocen, która przekładała się na rozumienie celów Partnerstwa oraz instrumentów niezbędnych do ich realizacji. Rezonans był widoczny podczas konfliktu gruzińsko-rosyjskiego, który był poważnym wyzwaniem dla UE. W tym czasie zarówno Carl Bildt jak i Radosław Sikorski podkreślali, że w następstwie konfliktu gruzińskiego „ciężar zainteresowania UE przesuwa się wyraźnie na wschód, którego stabilność polityczna i ekonomiczna leży w interesie Europy”.

3 grudnia 2008 roku Komisja Europejska przedłożyła w formie komunikatu rozbudowany Program Partnerstwa Wschodniego. Oferta obejmowała m.in. kwestie zawarcia w przyszłości nowych układów stowarzyszeniowych, dalsze powiązania gospodarcze z perspektywą utworzenia strefy wolnego handlu, ułatwienia wizowe, zwiększenie pomocy finansowej, ale bez perspektywy członkostwa w UE.

Treść Komunikatu zaproponowała Rada Europejska na posiedzeniu 19–20 marca 2009 roku. Zbliżenie gospodarcze i polityczne „Partnerów Wschodnich” miało sprostować się do następujących deklaracji:

<sup>11</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>12</sup> Zob. szerzej, A. Barabasz, *Polacy i Polska wobec idei integracji europejskiej w latach 1915–1957*, Toruń 2008, s. 208–212.

wizowego Unii Europejskiej w Mołdawii<sup>5</sup>. Państwa członkowskie UE, będąc świadome korzyści głównie gospodarczych wynikających ze współpracy z obszarem poradzieckim, starały się wypracować z sąsiadami korzystną formułę kooperacji.

Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej w 2007 roku wymusiło potrzebę przesunięcia granic UE do regionu Morza Czarnego. 11 września 2007 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat: Synergia Czarnomorska – nowa inicjatywa współpracy regionalnej. Projekt obejmował współpracę państw znajdujących się w obrębie Morza Czarnego: Grecja, Bułgaria, Rumunia, Mołdawia, Ukraina, Rosja, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i Turcja – z UE<sup>6</sup>.

W latach 2006–2008 funkcjonowały różne inicjatywy na rzecz pogłębienia współpracy UE z byłymi republikami radzieckimi (Partnerstwo Wschodnie, Synergia Czarnomorska, Wymiar Północny UE). W 2006 roku prezydencja austriacka zaproponowała pogłębienie współpracy z Ukrainą i Białorusią w ramach polityki energetycznej UE<sup>7</sup>. W 2007 roku pojawiły się dwie inne inicjatywy. Prezydencja niemiecka zaproponowała projekt „EPS plus” [Europejska polityka sąsiedztwa plus], a następnie Polska i Litwa sugerowały pogłębienie wschodniego i południowego wymiaru polityki sąsiedztwa<sup>8</sup>.

Wiosną 2008 roku w Brukseli podczas szczytu ministrów spraw zagranicznych UE przedstawiona została polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Motywem polsko-szwedzkiej koncepcji było m.in.:

- ożywienie wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w kierunku wschodnim, gdzie perspektywa formalnego członkostwa w UE dla poradzieckich krajów była niezwykle odległa i trudna do sprecyzowania;
- wykorzystanie powyższej inicjatywy w celu pokazania zdolności Polski do aktywnego kształtowania polityki wschodniej UE – Szwecja już od kilku lat akcentowała doniosłą rolę Polski w kreowaniu polityki wschodniej UE;
- konieczność przejścia od ogólnych deklaracji poparcia do konkretnych działań i spełnienia choć części oczekiwań wschodnich sąsiadów Polski (kraje proradzieckie współpracowały z UE w oparciu o ogólne porozumienia podpisane jeszcze w latach 90-tych);
- przeciwdziałanie lansowanej przez francuskiego prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego pierwszej wersji Unii Śródziemnomorskiej, które groziło m.in. dużym uszczupleniem środków przeznaczonych dla Partnerstwa Wschodniego, a co najgorsze podziałem Europy na strefy wpływów<sup>9</sup>. W tym miejscu warto nadmienić, że projekt prezydenta Francji w oczywisty sposób przyznawał Paryżowi uprzywilejowaną pozycję. Sarkozy zmierzał do wzmocnienia tradycyjnego kierunku francuskiej polityki zagranicznej, bazował na silnych związkach politycznych i kulturowych z obszarem Afryki Północnej<sup>10</sup>. Idea ta skierowana była głównie do Włoch i Hiszpanii, z aktywności w tym obszarze miały być wykluczone Niemcy.

<sup>5</sup> M. Arcipowska, „Biuletyn” PISM 2011, nr 91.

<sup>6</sup> T. Kapuśniak, *Wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 33.

<sup>7</sup> B. Wojna, M. Gwiazdowki, *Eastern Partnership: The Opening Report*, Warsaw 2009.

<sup>8</sup> J. Węc, op. cit., s. 71.

<sup>9</sup> E. Cziomer, op. cit., s. 43.

<sup>10</sup> J. Sawczuk, *Narodziny Partnerstwa wschodniego w świetle gry interesów Francji i Niemiec w UE*, w: *Partnerstwo wschodnie wielka szansa dla Europy*, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów 2011, s. 80.

ADAM BARABASZ, MARCIN PIECHOCKI

Poznań

## **Partnerstwo Wschodnie jako instrument polityki wschodniej UE?**

Od podpisania Traktatu z Maastricht Unia Europejska była zainteresowana zacieśnieniem relacji ze swoimi najbliższymi sąsiadami. Od 1995 roku rozpoczęła współpracę z krajami basenu Morza Śródziemnego w ramach procesu barcelońskiego<sup>1</sup>. W kolejnych latach rozwinięto szereg inicjatyw w regionie. Współpraca zaowocowała zbliżeniem podmiotów głównie w zakresie handlu i współpracy rozwojowej oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Podpisano także umowy stowarzyszeniowe z Tunezją (1995), Marokiem (1995), Jordanią (1997), Autonomią Palestyńską (1997), Egiptem (2001), Libanem (2002), Algierią (2002)<sup>2</sup>.

Następne lata przyniosły reorientację polityki zagranicznej UE w kierunku wschodnim i południowym. Akcesja 8 nowych krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru i Malty zrodziła potrzebę wypracowania przez UE nowej, spójnej polityki wobec sąsiadów. 12 maja 2004 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat: Europejska Polityka Sąsiedztwa. Został on przyjęty przez Radę Europejską w dniach 17–18 czerwca tego roku. Dokument obejmował trzy grupy krajów:

- a) z Europy Wschodniej – Białoruś, Ukrainę, Mołdawię;
- b) z Basenu Morza Śródziemnego – Algierię, Egipt, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię, Tunezję, utożsamianą od 1995 roku z tzw. procesem bolońskim UE;
- c) z południowego Kaukazu – Armenię, Azerbejdżan, Gruzję<sup>3</sup>.

Do głównych celów EPS zaliczono: promocję wartości UE, dialog polityczny, współpracę na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego, pomoc finansową i techniczną, w celu zbliżenia tych krajów do rynku wewnętrznego Unii, współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energetyki, transportu, ochrony środowiska, badań i rozwoju, technologii informatycznych<sup>4</sup>. W oparciu o dokument zainicjowano m.in. utworzenie strefy wolnego handlu z Ukrainą oraz budowę centrum

---

<sup>1</sup> Jesienią 1995 roku stolicy Katalonii odbyło się spotkanie piętnastu państw Unii Europejskiej i dwunastu krajów śródziemnomorskich. Podczas konferencji podpisano tzw. „deklarację barcelońską”, w ramach której sformułowano trzy koszyki partnerstwa obejmujące: działania polityczne, gospodarcze i społeczno-kulturalne, zob. szerzej: R. Zięba, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w rejonie śródziemnomorskim*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1, s. 103–143.

<sup>2</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 314.

<sup>3</sup> E. Cziomer, *Geneza, struktura oraz przesłanki wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w latach 2008–2010*, w: *Partnerstwo wschodnie wielka szansa dla Europy*, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów 2011, s. 40.

<sup>4</sup> J. J. Węc, *Polska wobec projektu Partnerstwa Wschodniego*, w: *Partnerstwo wschodnie wielka szansa dla Europy*, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów 2011, s. 70.



inwestycyjnej w nowych państwach UE. W interesie strony polskiej i innych średnich i małych państw członkowskich UE, zwłaszcza tych, które pozostają poza strefą Euro, jest niedopuszczenie do ziszczenia się wizji trwałego podziału na „Europę dwóch prędkości”. Doprowadzenie do stworzenia europejskiego rządu gospodarczego, a nawet unii bankowej zmierzającej do zwiększenia nadzoru i regulacji europejskich nad sektorem bankowym<sup>74</sup> jest, ze względu na priorytet utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce, bardzo dyskusyjne. Wykorzystanie przez europejski rząd gospodarczy instrumentów w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego w „starych” państwach UE może sprawić, że nastąpi zmiana kierunków strumieni finansowania w zakresie np. polityki regionalnej, czego skutkiem może być zawężenie szans na faktyczne wyrównywanie poziomu życia pomiędzy europejskimi peryferiami, a obszarami rozwiniętymi gospodarczo. Zamiast tego znaczne środki mogą być kierowane z powrotem do najbardziej rozwiniętych państw europejskich pod pozorem walki z bezrobociem, inwestycji w infrastrukturę itp. W związku z powyższym do idei rządu gospodarczego w Europie należy podchodzić ostrożnie pamiętając, że o ile EBC jest w swoich decyzjach instytucją niezależną<sup>75</sup>, o tyle na jakikolwiek gabinet polityczny w Europie zawsze wpływ będą miały państwa najsilniejsze.

### Summary

#### **Economic and Monetary Union: the origins, evolution and development prospects**

This paper touches upon the origin, evolution and development prospects of Economic and Monetary Union (EMU). Its theoretical foundations are considered, as well as the historical, institutional and normative aspects of monetary and economic integration within the European Union. Considerable attention is paid to EU institutions' participation in economic management, in particular to the European Central Bank, which is the pivot of monetary and economic stabilization in the European Union. The paper also emphasizes the potential changes applying to EMU following the Lisbon Treaty that may be introduced after signing the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (Fiscal Treaty) and establishing an economic government.

<sup>74</sup> Por. T. G. Grosse, *Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej wobec planów wprowadzenia unii bankowej*, Analiza Instytutu Sobieskiego, wrzesień 2012, nr 47, s. 2.

<sup>75</sup> Trzeba jednak zauważyć, że niezależność EBC jest czysto formalna. W praktyce zasada ta była wielokrotnie łamana zwłaszcza w okresie kryzysu strefy euro. Ostatnim przykładem jest uzależnienie działań EBC (skup obligacji rządów na rynku wtórnym) od decyzji polityków narodowych decydujących o warunkach pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego.

Wydaje się, że krytycy systemu instytucjonalnego UGiW mają rację, kiedy wskazują na fakt, że jest on niepełny. Zdaniem Tomasza Grzegorza Grosse<sup>70</sup> i innych ekspertów<sup>71</sup>, zasadniczym źródłem problemów jest to, że gospodarki Eurolandu nie spełniają warunków niezbędnych do wprowadzenia wspólnej waluty, zgodnie z założeniami teorii optymalnego obszaru walutowego (ang. *optimum currency area*). Ponadto w strefie euro wystąpiły zjawiska różnicowania warunków ekonomicznych między członkami UGiW, co uwidoczniło się zwłaszcza w poziomie inflacji oraz konkurencyjności gospodarczej lokalnych przedsiębiorstw<sup>72</sup>. Dodajmy też, że stopniowo postępująca integracja walutowa, której motorem jest EBC określający politykę monetarną dla całej strefy euro, kontrastuje ze stosunkowo mało skutecznym realizowaniem przez niego zadań związanych ze wspieraniem polityk gospodarczych w Unii Europejskiej. Polityka finansowa i budżetowa prowadzone są przez rządy poszczególnych państw, co w dobie kryzysu strefy euro nie służy utrzymaniu stabilizacji w UGiW. Z tego też względu nie tylko rząd francuski, ale też czołowi luminarze polityki europejskiej na czele z Angelą Merkel nawołują do utworzenia „europejskiego rządu gospodarczego” (fr. *gouvernement économique*), którego zaletą może być wprowadzenie równowagi wynikającej z restrykcyjnej polityki pieniężnej. Zdaniem rzecznika tego rozwiązania – J. Buzka – w krótkookresowej perspektywie UE czeka szereg działań doraźnych, takie jak: działania pozwalające przetrwać kryzys w Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii, dokapitalizowanie banków i „stworzenie zapory ogniowej” przeciwko rozprzestrzenianiu się kryzysu. Natomiast w średniookresowej perspektywie UE powinna się skupić na działaniach zmierzających do zapobiegania powtarzaniu się kryzysu. Ich zwieńczeniem mógłby być rząd gospodarczy w UE, pozostający pod kontrolą Parlamentu Europejskiego. Podejmowane przez niego decyzje powinny być wcielane w życie przez Komisję Europejską<sup>73</sup>.

Pomimo wielu głosów popierających ideę rządu gospodarczego w UE należy rozpatrywać ją z rozwagą. Poza oficjalną retoryką „wspólnego rynku” poszczególne państwa członkowskie rozgrywają bowiem własną politykę, całkowicie sprzeczną z zasadą lojalnej współpracy leżącej u podstaw Unii Europejskiej. Do takiego wniosku skłaniają m.in. kontrowersje wokół forsowanej jesienią 2011 roku przez Francję koncepcji powiązania polityki budżetowej między państwami „17” poprzez tworzenie rządu ekonomicznego ograniczonego jedynie do tzw. Eurogrupy. Państwo to starało się „przy okazji” zwiększyć konkurencyjność gospodarki francuskiej w UE poprzez ujednoczenie podatku od przedsiębiorstw we Francji i w Niemczech zaplanowane na 2013 rok. Można przyjąć, że takie rozwiązanie wpłynęłoby na zmniejszenie konkurencyjności

<sup>70</sup> T. G. Grosse, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy natolińskie” 2011, nr 3(51), s. 6.

<sup>71</sup> J. Pisani-Ferry, *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, Issue 4, s. 823–844; Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: the dark sides of a major success*, „Economic Policy” 2006, Vol. 26 (46), s. 207–261.

<sup>72</sup> T. G. Grosse, *ibidem*.

<sup>73</sup> Buzek, *Trzeba stworzyć europejski rząd gospodarczy*, [http://www.pap.com.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_ep.pap.pl&\\_PageID=1&\\_menuId=17&\\_nrDep=29058&\\_CheckSum=1420160134](http://www.pap.com.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=29058&_CheckSum=1420160134), odczyt z dn. 12.03.2012 r.

dliwości Unii Europejskiej kosztem państw członkowskich i pozostałych instytucji UE. Jurysdykcją Trybunału objęty zostaje obowiązek odpowiedniego wdrożenia do krajowych porządków prawnych reguły budżetowej, ograniczającej poziom strukturalnego deficytu budżetowego do 0,5% rocznie w stosunku do nominalnego PKB. Instytucji tej przyznaje się także uprawnienie do nakładania kar lub ryczałtu w wysokości 0,1% PKB na państwa, które nie wykonały jego wyroku wskazującego na naruszenie we wdrożeniu tych przepisów<sup>69</sup>. Równocześnie ostateczna wersja paktu nie satysfakcjonuje Parlamentu Europejskiego. Instytucja ta nie uzyskała w jego ramach większych prerogatyw. Co więcej zgłaszane przez PE propozycje, np. w zakresie wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (który w latach 30. XX wieku proponował John M. Keynes, a w latach 70. zasugerował James Tobin), nie zostały uwzględnione, co w Strasburgu uznano za porażkę.

W dobie turbulencji finansowych i gospodarczych w Unii Europejskiej oraz poważnych problemów politycznych grożących wyhamowaniem, a nawet regresem procesu integracji europejskiej, na co wskazuje m.in. dyskusja nad utrzymaniem w obowiązującym kształcie porozumienia z Schengen, rola instytucji bankowo-finansowych, jako jednego z filarów gospodarek narodowych państw członkowskich jest trudna do przecenienia. Sektor bankowy, słusznie jest symbolicznie porównywany do „serca” czy też „krwioobiegu” gospodarki. „Sercem” sektora bankowego w UE jest Europejski Bank Centralny. Prawodawca europejski, decydując się na wyniesienie Europejskiego Banku Centralnego do rangi instytucji Unii Europejskiej, zdaje się doceniać wagę problemów ekonomicznych. Rola tej instytucji rośnie dodatkowo w dobie kryzysu finansowego, a Frankfurt nad Menem, będący siedzibą EBC w oczach polityków europejskich staje się jednym z ostatnich bastionów oporu przeciw destabilizacji walutowej, a także „tymczasową stolicą UE”, w której zapadają istotne decyzje, rzutujące na przyszłość państw członkowskich najbardziej zagrożonych recesją lub bankructwem. Paradoksalne jest to, że o przyszłości suwerennych państw decyduje utworzona przez nie instytucja ponadnarodowa, często w przeszłości niedoceniana i stawiana niżej „w hierarchii” od innych ciał ponadnarodowych – Komisji, Parlamentu Europejskiego czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Konsekwentne wzmacnianie systemu instytucjonalnego UGiW może jednak budzić zastrzeżenia, odnośnie do legitymizacji i rozliczalności instytucji takich jak EBC, które powiększają pole swojej niezależności. Ta ostatnia cecha jest jednocześnie silnym i słabym punktem Europejskiego Banku Centralnego. Przeciwnicy niemieckiego modelu bankowości, przyjętej za podstawę jego funkcjonowania, podkreślają coraz mniejsze możliwości wpływania państw członkowskich na funkcjonowanie EBC. Wskazują, że ta instytucja to najbardziej niezależny bank na świecie koncentrujący się głównie na zapewnianiu stabilności cen, a więc niskiej inflacji. Zauważają, że zmiana mandatu EBC jest w praktyce bardzo trudna do przeprowadzenia (zmiana jego statusu wymaga nowelizacji traktatów). Poza tym istnieje bardzo mało mechanizmów kontrolnych, które gwarantowałyby, że polityka tej instytucji będzie zgodna z życzeniami państw członkowskich.

<sup>69</sup> A. Gostyńska, P. Tokarski, *Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena*, „Biuletyn”, PISM, nr 17 (882), 14 luty 2012 r., s. 2610–2611.

Należy zauważyć, że Traktat z Lizbony, który wszedł w życie w 2009 r. istotnie znowelizował instytucjonalne i ekonomiczne ramy UGiW. Do najważniejszych zmian instytucjonalnych wprowadzonych postanowieniami traktatu w omawianych sprawach należą:

- włączenie Europejskiego Banku Centralnego do grona podstawowych instytucji UE;
- wprowadzenie podstawy traktatowej dla Eurosystemu i Eurogrupy;
- modyfikacja procedury przejścia ze stanu derogacji do stanu pełnego członkostwa w UGiW;
- wzmocnienie roli Komisji Europejskiej (KE) m.in. w zakresie nadzoru wielostronnego związanego z procedurą nadmiernego deficytu.

### Wnioski

UGiW, w obecnym kształcie, składa się z 17. państw. Stanowi więcej niż cel sam w sobie jest bowiem realnym stymulatorem integracji gospodarczej i politycznej. Wskazują na to dyskusje nad Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (tzw. pakcie fiskalnym), który został uzgodniony 30 stycznia 2012 roku na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej przez 25 państw Unii Europejskiej, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Zwolennicy paktu fiskalnego podkreślają, że w przypadku jego wejścia, do czego wystarczy ratyfikacja przez 12 z 17 państw strefy euro, w sposób istotny wzmocniona zostałaby dyscyplina budżetowa państw członkowskich Unii Europejskiej. Z kolei jego przeciwnicy zwracają uwagę na niebezpieczeństwo dalszego różnicowania poziomu integracji gospodarczej już nie tylko w samej UE, ale także w strefie euro. Duże zaangażowanie Niemiec na drodze do uzyskania mocnego środka dyscyplinującego inne państwa strefy euro sprawia, że w komentarzach politycznych wraca się do rozważań o koncepcji Europy o wielu prędkościach<sup>67</sup>. Jak zauważył Krzysztof Popowicz, wiązana jest ona ze słowami byłego kanclerza Niemiec Willy Brandta. W 1974 roku W. Brandt stwierdził, że Europa potrzebuje polityki stopniowania w rozwoju integracji, z powodu silnych różnic gospodarczych, zaś mechaniczne utrzymywanie zasady wspólnego kroczenia wszystkich państw członkowskich wpłynąć może na poważne zahamowanie rozwoju wspólnot<sup>68</sup>.

Wiele kontrowersji budzi też udział instytucji Unii Europejskiej w zarządzaniu gospodarczym. W pakcie fiskalnym silną pozycję uzyskują Komisja i Trybunał Sprawie-

---

<sup>67</sup> J. Ruskowski, do „ojców” koncepcji „Europy różnych prędkości” zalicza byłego kanclerza Niemiec – Willi Brandta (koncepcja Europy o wielu prędkościach), b. premiera Belgii Leo Tindemansa (dwutorowy rozwój, integracja wielowarstwowa), b. Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacquesa Delorsa (Europa zmiennych geometrii, Europa kręgów koncentrycznych), b. premierów Wielkiej Brytanii J. Thatcher, J. Majora (Europa a la carte), b. wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej ds. polityki zagranicznej i handlowej oraz współpracy z krajami europejskimi Fransa Andriessena (członkostwo afiliowane), polityków niemieckich Karla Lamersa i Wolfganga Schäuble (model „twardego rdzenia”), b. ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschkę Fischera (cetrum gravitacji), b. premiera Francji Alaina Juppe (Europa dwóch kręgów). Por. J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 147–162.

<sup>68</sup> K. Popowicz, *Dynamika integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 39.

1	2
Marzec 1972	Ustanowienie wspólnej polityki kursowej państw członkowskich EWG, zawężającej pasmo dopuszczalnych wahań kursów ich walut (tzw. „wąż walutowy”).
Kwiecień 1973	Powołanie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej.
Marzec 1975	Raport Marjolina. Grupa pod przewodnictwem Roberta Marjolina zaproponowała utworzenie centralnej instytucji bankowej lub systemu banków centralnych odpowiedzialnych za zarządzanie polityką monetarną na poziomie wspólnotowym.
Listopad 1975	Manifest Dnia Wszystkich Świętych – konieczność wprowadzenia waluty określanej jako „Europa”, równoległe funkcjonującej z walutami narodowymi i opartej na kosztyku walut EWG.
1976	Raport Tindemansa – postulat likwidacji barier w przepływie kapitału w krajach EWG oraz powołania wspólnotowego centrum decyzyjnego kształtującego politykę walutową.
Marzec 1979	Utworzenie Europejskiego Systemu Walutowego.
Luty 1986	Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego.
Luty 1988	Memorandum Genschera – propozycja powołania gremium mającego przedstawić opinię na temat zasad rozwoju europejskiego obszaru walutowego oraz projektu stworzenia statutu Europejskiego Banku Centralnego.
Maj 1989	Raport Delorsa, którego zadaniem jest urzeczywistnienie UGiW.
Czerwiec 1989	Rada Europejska uzgadnia wprowadzenie UGiW w trzech etapach.
Lipiec 1990	Początek pierwszego etapu UGiW.
Grudzień 1990	Zwołanie konferencji międzyrządowej odpowiedzialnej za przygotowanie drugiego i trzeciego etapu UGiW.
Luty 1992	Podpisanie Traktatu o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht).
Październik 1993	Wybór Frankfurtu nad Menem na siedzibę Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW) i stworzenie urzędu Prezesa EIW.
Listopad 1993	Wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej.
Styczeń 1994	Rozpoczęcie drugiego etapu tworzenia UGiW i utworzenie Europejskiego Instytutu Walutowego.
Grudzień 1995	Na posiedzeniu w Madrycie Rada Europejska podejmuje decyzję o nazwie wspólnej waluty oraz wyznacza plan przyjęcia euro i wymiany pieniądza.
Grudzień 1996	EIW przedstawia Radzie Europejskiej wzory banknotów.
Czerwiec 1997	Rada Europejska ustanawia Pakt stabilności i wzrostu
Maj 1998	Warunki przyjęcia euro jako wspólnej waluty spełniają Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia i Finlandia. Powołanie członków Zarządu EBC.
Czerwiec 1998	Utworzenie EBC i ESBC.
Styczeń 1999	Rozpoczęcie trzeciego etapu UGiW – euro wspólną walutą strefy euro.
Styczeń 2001	Przystąpienie Grecji do strefy euro.
Styczeń–czerwiec 2002	Wymiana pieniędzy: banknoty i monety euro wchodzi do obiegu i stają się jedynym prawnym środkiem płatniczym w strefie euro.
Styczeń 2007	Przystąpienie Słowenii do strefy euro.
Styczeń 2008	Przystąpienie Cypru i Malty do strefy euro.
Styczeń 2009	Przystąpienie Słowacji do strefy euro.
Grudzień 2009	Wejście w życie Traktatu z Lizbony.
Styczeń 2011	Przystąpienie Estonii do strefy euro.

Źródło: Opracowanie własne.

zostanie wybrany Jean-Claude Trichet, zaś Niemcy poprą Christiana Noyera na stanowisko wiceprezesa<sup>64</sup>.

Oficjalnie 25 maja 1998 r. rządy 25 państw członkowskich mianowały prezesa, wiceprezesa i czterech stałych członków Zarządu EBC. Sześciuosobowy organ uzyskał nominację z dniem 1 czerwca 1998 r. (jest to jednocześnie data jego ustanowienia). Zgodnie z art. 123 ust. 2 TWE zlikwidowano Europejski Instytut Walutowy. Europejski Bank Centralny wraz z bankami centralnymi państw UE stworzył Europejski System Banków Centralnych, a razem z bankami emisyjnymi państw wchodzących w skład UGiW tzw. Eurosystem.

1 stycznia 1999 r. rozpoczął się trzeci, ostatni etap tworzenia UGiW. Tego dnia ustalono nieodwołalne kursy wymiany walut jedenastu państw członkowskich, które przystąpiły do unii walutowej. Rozpoczął się proces wprowadzania nowej waluty, który podzielono na dwie fazy. W pierwszej, trwającej od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. ustalono nieodwołalne kursy walutowe walut narodowych do euro, które w stosunku 1:1 zastąpiło ecu po kursie z 31 grudnia 1998. Druga faza trwała od 1 stycznia 2002 r. do 30 czerwca 2002 r. Wprowadzono wówczas do obiegu w formie fizycznej euro (banknoty i monety), które pozostawały w obiegu wspólnie z walutami krajowymi do 30 czerwca 2002 r. Od 1 lipca 2002 r. jedynym środkiem cyrkulacji i środkiem płatniczym w UE stało się euro, natomiast waluty narodowe wycofano z obiegu<sup>65</sup>. W 2001 r. do strefy euro, na mocy art. 122 ust. 2 TWE oraz właściwej decyzji Rady, dołączyła Grecja, a bank centralny tego państwa dołączył do Eurosystemu<sup>66</sup>. W dalszej kolejności do strefy euro dołączyły: Słowenia – pierwsze spośród tzw. „nowych” państw UE (1 stycznia 2007 r.), Cypr i Malta (1 stycznia 2008 r.), Słowacja (1 stycznia 2009 r.) oraz Estonia (1 stycznia 2011 r.). Poniżej w tabeli 3 przedstawiono rozwój idei integracji gospodarczej i walutowej w Europie.

Tabela 3

**Kształtowanie się unii gospodarczej i walutowej oraz rozwój jej organów w latach 1962–2011**

Data	Wydarzenie
1	2
Październik 1962	Pierwsza propozycja stworzenia unii gospodarczej i walutowej (memorandum Marjolina), przedstawiona przez Komisję Europejską.
Maj 1964	W celu zinstytucjonalizowania współpracy banków centralnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) zawiązany zostaje Komitet Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich EWG.
Luty 1969	Komisja przedstawia komunikat adresowany do Rady w sprawie sformułowania etapowego planu utworzenia unii gospodarczej i walutowej, tzw. plan Barre'a.
Październik 1970	Ogłoszenie planu Wernera w sprawie stworzenia unii gospodarczej i walutowej do 1980 r.
Marzec 1971	Rada podejmuje decyzję o realizacji planu Wernera.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 180–185.

<sup>65</sup> *Integracja europejska...*, op. cit., s. 327–328.

<sup>66</sup> Decyzja Rady 2000/427/WE z dnia 19 czerwca 2000 r. zgodnie z art. 122 ust. 2 Traktatu w sprawie przyjęcia wspólnej waluty przez Grecję, Dz. U. WE, L 167 z dn. 7.07.2000 r., s. 20.

była odpowiedzialna za prowadzenie polityki monetarnej (zwłaszcza decyzji o podstawowych stopach procentowych oraz wytycznych niezbędnych dla realizacji polityki pieniężnej). Należy dodać, że wszystkie tego typu działania w Niemczech spełnia Rada Banku Centralnego<sup>61</sup>.

Również Europejski System Banków Centralnych został w znacznej mierze oparty na doświadczeniach niemieckich. Zarówno ESCB jak również EBC zapewniono niezależność, czemu silnie przeciwstawiła się Francja, gdzie od początku XIX w. obowiązywała tradycja podporządkowania banku centralnego (*Banque de France*) państwu. Niezależność ta przybrała, wzorem niemieckim, dwie formy. Pierwszą była niezależność personalna, o której decydowały postanowienia traktatu z Maastricht o długości kadencji członków Rady, powoływaniu i pozbawianiu urzędów członków Zarządu i Rady EBC. W traktacie z Maastricht przyjęto, za ustawą o Niemieckim Banku Federalnym, regułę długich kadencji, które sprzyjają niezależności urzędników sprawujących swoje funkcje. Tak jak w ustawie niemieckiej, w Protokole o statucie ESBC i EBC przewidziano długie, ośmioletnie okresy kadencji dla członków Zarządu, a dla prezesów narodowych banków centralnych – co najmniej 5 lat<sup>62</sup>.

Oprócz sporów odnośnie do modelu bankowości francuskiej duże znacznie w czasie powstawania EBC miały dyskusje na temat jego siedziby oraz pierwszej prezesury. Stronami ożywionej debaty były w głównej mierze Francja i Niemcy, motywowane w swojej polityce dążeniem do osiągnięcia decydującego wpływu na kształt polityki walutowej, ale również wzmocnienia swojego prestiżu na arenie międzynarodowej. W kwestii siedziby Niemcom udało się przeforsować Frankfurt nad Menem. W przekazie kierowanym do społeczeństwa niemieckiego euro ukazywano jako zmodyfikowaną markę, a Europejski Bank Centralny jako instytucję przypominającą Bundesbank. Co prawda wysuwano też propozycję Amsterdamu na europejską „stolicę bankową”, jednak zdecydowana postawa kanclerza H. Kohla zadecydowała o wyborze Frankfurtu.

Jeszcze trudniejszym problemem był wybór pierwszego prezesa EBC. Początkowo, w 1993 r., kandydatem na to stanowisko był Holender Willem (Wim) Duisenberg. Ostatecznie jednak zrezygnował, koncentrując się na sprawowaniu funkcji prezesa holenderskiego banku centralnego. Trzy lata później w 1996 r. kandydatura Duisenberga ponownie została wysunięta. Poparli ją zarówno prezes Bundesbanku – Hans Tietmeyer – jak również ustępujący przewodniczący EIW – Alexandre Lamfalussy. Kandydatura W. Duisenberga była kompromisem wiążącym się z faktem, że ze względu na rywalizację Niemiec i Francji w zakresie UGiW nie chciano decydować się ani na kandydata z Niemiec, ani też z Francji<sup>63</sup>. Ten stan rzeczy zmienił się w listopadzie 1997 r. w związku z przedstawieniem przez Jacquesa Chiraca i Lionela Jospina kandydatury Jeana-Claude Tricheta. Konflikt pomiędzy stroną niemiecką a francuską został częściowo zażegnany dopiero w 1998 r., kiedy to W. Duisenberg porozumiał się z J. Chiracem, odnośnie do ustąpienia ze stanowiska w połowie swojej ośmioletniej kadencji. Ustalono, że po jego rezygnacji na stanowisko prezesa EBC

<sup>61</sup> J. Viebig, *Der Vertrag von Maastricht. Die Position Deutschlands und Frankreichs zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart 1999, s. 437.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 452.

<sup>63</sup> M. Marshall, *The Bank...*, s. 50 i n.

występujący wśród, a nie ponad innymi. Inną cechą modelu anglo-francuskiego była dependencja banku centralnego od działań rządu, reprezentowanego najczęściej przez ministra finansów. Powyższy model na początku lat 90. lansowany był przez Francję, którą na konferencjach szefów państw lub rządów państw członkowskich reprezentował jej ówczesny prezydent François Mitterrand. Francja dążyła do osiągnięcia dwóch strategicznych celów i przez to znacznego wzmocnienia swojej pozycji w kształtującym się systemie politycznym Unii Europejskiej. Pierwszym z nich było roztoczenie kontroli nad polityką monetarną w UE. Drugim było ograniczenie wpływów niemieckiego banku centralnego, a przez to osłabienie siły oddziaływania Niemiec w zakresie polityki monetarnej. Miało to nastąpić przez usytuowanie przedstawicieli Francji w EBC lub bardziej wyraźne poddanie Rady w składzie ministrów ds. gospodarczych i finansowych (tzw. ECOFIN) kontroli ze strony Paryża. Wizja Francji była naturalnym przedłużeniem rozwiązań właściwych francuskiemu bankowi centralnemu, który nigdy w swojej historii, sięgającej początków XIX w., nie był niezależny od władzy centralnej<sup>60</sup>.

Stanowisko Francji spotkało się z odporem Niemiec, stawiających na niezależność EBC, co miało swoje źródło w silnej pozycji jaką Bundesbank odgrywał względem władz federalnych w sprawach dotyczących polityki monetarnej, jak również znacznego prestiżu jakim cieszył się niemiecki bank centralny. Przez kilkadziesiąt lat skutecznie bronił silnej pozycji marki niemieckiej, co przydało jej znaczenia jako drugiej waluty rezerwowej na świecie. O ile zwolennikiem niezależnej europejskiej instytucji bankowej był kanclerz Niemiec Helmut Kohl, o tyle jednak Bundesbank z trudem zaakceptował tę ideę. Źródłem obaw Bundesbanku było przeświadczenie, że dążenie do unii monetarnej wiąże się z ryzykiem zwiększenia inflacji w Europie Zachodniej. Karl-Otto Pöhl, prezes Bundesbanku, wskazywał w związku z tym na konieczność zagwarantowania EBC monopolu w zakresie kreacji wspólnego pieniądza i niezależność od nacisków politycznych.

Stanowisko Bundesbanku miało decydujący wpływ na ostateczny kształt, jaki przyjął system instytucjonalny UGiW. Francja uznała niezależność EBC jedynie w obawie przed wycofaniem się Niemiec z UGiW, choć francuskie kręgi finansowe liczyły na możliwość wpływania na działalność EBC za pomocą Rady Europejskiej jako gremium mającego pewne możliwości wpływania na kształt systemu politycznego Unii Europejskiej. Ostatecznie EBC pod względem organizacyjnym został oparty na Niemieckim Banku Federalnym. Układ organów EBC, pierwotnie wskazany w art. 107 ust. 3 TWE, oparty na Radzie Prezesów i Zarządzie przypominał żywo strukturę Bundesbanku, tworzonego przez Radę Banku Centralnego, Zarząd oraz krajowe banki centralne. Rada Prezesów EBC miała składać się z członków Zarządu i prezesów narodowych banków centralnych, a sam Zarząd – z przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz czterech dalszych członków. Wylanianie składu Zarządu miało należeć do szefów rządów i państw, którzy podejmowałiby decyzje na wniosek Rady i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Również kompetencje Rady Prezesów i Zarządu EBC zostały ukształtowane na wzór ich niemieckich odpowiedników. Rada Prezesów

<sup>60</sup> Por. M. Marshall, *The Bank. The birth of Europe's Central Bank and the rebirth of Europe's power*, London 1999, s. 133 i n.



euro. W rezultacie jego prac w 1996 r. Instytut przedstawił Radzie Europejskiej raport stanowiący podstawę uchwały Rady Europejskiej w sprawie zasad i podstawowych elementów nowego mechanizmu kursowego ERM II<sup>55</sup>. Dokument ten został przyjęty w czerwcu 1997 roku<sup>56</sup>. Ponadto w czerwcu 1997 r. Rada Europejska przyjęła Pakt stabilności i wzrostu, który miał na celu zapewnienie dyscypliny budżetowej w UGiW. Pakt składał się z trzech instrumentów prawnych: uchwały Rady Europejskiej i dwóch rozporządzeń, uzupełnionych i rozszerzonych deklaracją Rady z 1998 r.<sup>57</sup>

Szczególnie znaczącą rolę EIW odegrał w budowie struktury instytucjonalnej UGiW, zwłaszcza, że w czerwcu 1998 roku powstał Europejski Bank Centralny. Podstawę dla utworzenia tej instytucji stanowił raport przygotowany przez Europejski Instytut Walutowy w 1997 roku. Dokument ten był poświęcony ramom operacyjnym w jakich miał działać bank centralny Unii Europejskiej<sup>58</sup>. Przedstawiono w nim instrumenty prowadzenia przez Europejski Bank Centralny jednolitej polityki monetarnej oraz instrumenty realizacji operacji kredytowych. Określił też warunki postawione instytucjom finansowym oraz jednostkom finansów publicznych, aby mogły one otwierać rachunki w EBC i narodowych bankach centralnych, a także uczestniczyć w ramach jednolitej polityki pieniężnej<sup>59</sup>. Tworzenie EBC nastroczało wielu problemów natury technicznej. Dotyczyły one m.in. doboru instrumentów i metod działania, określenia strategii polityki monetarnej banku, czy kwestii szczegółowych jak: sposób przeprowadzania interwencji na rynkach walutowych. Podstawowe trudności wiązały się z wyborem modelu, który miał przyjąć EBC i ESBC, a także tym, kto ma zostać prezesem Banku. Wiele wątpliwości budziło także ustalenie siedziby EBC.

Sygnatariusze umowy z Maastricht mieli do wyboru dwa, powojenne modele bankowości centralnej – anglo-francuski albo niemiecki. W pierwszym bank centralny realizował jednocześnie kilka celów, przy czym cel stabilności pieniądza uznawano za

<sup>55</sup> Europejski Mechanizm Kursowy II (ERM II) jest wielostronnym systemem stałych, ale dostosowywanych kursów walutowych, z ustalonym kursem centralnym i standardowym pasmem wahań  $\pm 15\%$ . Polityka gospodarcza państw uczestniczących w systemie powinna być spójna z przyjętym kursem centralnym stabilności cenowej w danym państwie członkowskim lub w strefie euro. Mechanizm kursowy ERM II opiera się na wielostronnej umowie między danym państwem członkowskim, krajami członkowskimi strefy euro, EBC a innymi państwami członkowskimi, uczestniczącymi w mechanizmie. W ramach tej umowy decyzje dotyczące kursów centralnych podejmowane są w drodze wzajemnego uzgodnienia między uczestnikami mechanizmu, w tym EBC. Możliwe jest oficjalne uzgodnienie pasma wahań węższego niż standardowe na prośbę danego państwa członkowskiego spoza strefy euro.

<sup>56</sup> Uchwała Rady Europejskiej z dn. 16 czerwca 1997 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu kursów walutowych w ramach trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej, Dz. U. WE C 286, 2.08.1997 r., s. 5.

<sup>57</sup> Uchwała Rady Europejskiej w sprawie Paktu stabilności i wzrostu, Amsterdam, 17 czerwca 1997 r., Dz. U. WE C 236, 2.08.1997, s. 1; rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. o wzmocnieniu nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. U. WE L 209, 2.08.1997, s. 1; rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. o przyspieszeniu i wyjaśnieniu zasad stosowania procedur nadmiernego deficytu Dz. U. WE L 209, 2.08.1997, s. 6.

<sup>58</sup> *The single monetary policy in Stage Three: Specification of the operational framework*, European Monetary Institute, Frankfurt Am. Main, January 1997, <http://www.ecb.int/bt/p5-tc.htm>, odczyt z dn. 14.03.2012 r.

<sup>59</sup> M. Grzesiak, *Europejski...*, s. 32–33.

rzeń w drugim etapie realizacji UGiW należały ponadto ustalenia dotyczące wspólnej waluty – euro, uzgodnienie Paktu stabilności i wzrostu wraz z nowym mechanizmem wymiany walut (ERM II), oraz doprowadzenie do utworzenia Europejskiego Banku Centralnego.

Inspiracją dla symbolu euro była litera ypsilon. Ważne też było symboliczne podkreślenie wagi kontynentu europejskiego („e” to pierwsza litera słowa Europa). W listopadzie 1994 r. Rada Europejskiego Instytutu Walutowego zdecydowała, że banknoty euro będą występować w siedmiu nominałach w sekwencji 1-2-5, 10 i 100 euro, 20 i 200 euro oraz 5, 50 i 500 euro. Tę samą sekwencję zastosowano do monet euro: 1 cent, 10 centów i 1 euro, 2 centy, 20 centów i 2 euro oraz 5 centów i 50 centów. Decyzję w tej sprawie podjęła Rada UE ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin)<sup>53</sup>. Rok później w grudniu 1995 r. na posiedzeniu w Madrycie Rada Europejska potwierdziła, że trzeci etap UGiW rozpocznie się 1 stycznia 1999 roku. Jednocześnie ogłoszono oficjalnie nazwę wspólnej waluty, czyli „euro”, a także kolejność działań prowadzących do jej wprowadzania. Scenariusz ten oparto na szczegółowych wytycznych Europejskiego Instytutu Walutowego<sup>54</sup>.

W grudniu 1995 roku EIW zlecono również rozpoczęcie prac nad przygotowaniem przyszłych relacji pieniężnych i kursowych pomiędzy euro a walutami państw spoza

---

ust. 1 Traktatu WE. Należały do nich: wysoki stopień stabilności cen (krajowa stopa inflacji nie może przekraczać o więcej niż 1,5 pkt proc. stopy inflacji trzech najlepszych pod tym względem państw UGiW), stabilność kursu walutowego (uczestnik UGiW przez dwa lata nie może dewaluować własnej waluty względem któregoś z państw UGiW), trwały charakter konwergencji długoterminowych stóp procentowych (nie mogą one przekraczać o więcej niż 2 pkt proc. przeciętnej dla trzech najlepszych państw pod tym względem w UGiW), niski dług publiczny (nie może przekroczyć 60% nominalnego PKB państwa chcącego przystąpić do UGiW) oraz niski deficyt budżetowy (nie może przekroczyć 3% PKB państwa zamierzającego dołączyć do strefy). Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego kryteria konwergencji nominalnej zostały uregulowane w art. 126 i 140 TFUE, Protokole w sprawie kryteriów konwergencji oraz Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Kryterium konwergencji prawnej wymaga z kolei zgodności przepisów poszczególnych państw członkowskich z art. 130 i 131 TFUE oraz statutem ESBC i EBC. Kryterium to obejmuje: niezależność instytucjonalną, finansową i personalną krajowego banku centralnego (art. 130 TFUE), zapewnienie przez kraj członkowski zgodności prawodawstwa krajowego z TFUE i statutem ESBC i EBC (art. 131 TFUE), spójność celów banku centralnego z celami wynikającymi w art. 121 ust. 1 TFUE oraz art. 2 statutu ESBC i EBC. Ponadto art. 140 ust. 1 TFUE zobowiązuje Komisję i EBC do uwzględnienia w ich ocenie gotowości danego kraju do przyjęcia wspólnej waluty wielu innych czynników, w tym: stopnia integracji rynków, równowagi na rachunku bieżącym, a także oceny kształtowania jednostkowych kosztów pracy i innych wskaźników cen. Na temat nominalnych i prawnych kryteriów konwergencji zob.: D. M. Mazur, M. J. Mazur, *Europejski Bank Centralny a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Rzeszów 2007, s. 195–203; K. Kwapien, Z. Wójcik, *Euro. Wspólna waluta europejska*, Warszawa 2011, s. 16–17.

<sup>53</sup> Pod szczególną rozważę poddano kwestię wprowadzenia banknotu o wysokim nominale 500 euro. Za taką decyzją przemawiał argument, że przed wymianą pieniądza w sześciu krajach strefy euro (Austrii, Belgii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech i Włoszech) istniały – i były coraz częściej używane – banknoty krajowe o wartości między 200 i 500 euro. Na przykład w 2000 r. zapotrzebowanie na banknoty tysiącmarkowe (równowartość 511 euro) było 15 razy wyższe niż w 1975 r.; na ten nominal przypadało 34% łącznej wartości banknotów DM znajdujących się w obiegu. Zob.: *Jak powstawało euro – nasz pieniądz. Krótka historia banknotów i monet euro*, Europejski Bank Centralny, Frankfurt n. Menem 2007, s. 12.

<sup>54</sup> Por. *Wymiana pieniądza na wspólną walutę*, Europejski Instytut Walutowy 1995.

formułowania opinii dotyczących polityki pieniężnej i kursowej, które były następnie kierowane do rządów państw członkowskich i do Rady, a także uprawnienie do tworzenia podkomitetów, zajmujących się polityką pieniężną, dewizową i nadzorem bankowym oraz grup roboczych.

Etap drugi (1994–1998) miał charakter przejściowy i obejmował utworzenie podstawowych instytucji i struktur organizacyjnych UGiW. Zapoczątkowany został przez utworzenie Europejskiego Instytutu Walutowego (EIW) w dniu 1 stycznia 1994 roku. EIW zaprojektowano jako organ tymczasowy, odpowiedzialny za przygotowanie trzeciego etapu UGiW. Europejski Instytut Walutowy zastąpił Komitet Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich, który przygotowywał UGiW w latach 1990–1993. Od 1994 r. wspomniany Komitet utracił niezależność, stając się organem zarządzającym (Radą) EIW.

Członkami Instytutu były narodowe banki państw członkowskich, a on sam przejął zadania Komitetu Prezesów Banków Centralnych oraz Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej. Jego siedzibą był Frankfurt nad Menem, a pierwszym prezesem został Alexandre Lamfalussy. Instytut działał w oparciu o statut, miał osobowość prawną, a jego organem zarządzającym była Rada. Składała się ona z prezesa wybieranego jednomyślnie na okres trzech lat przez przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu szefów państw lub rządów oraz gubernatorów narodowych banków centralnych, z których każdy miał jeden głos. Decyzje w Radzie podejmowano zwykłą większością głosów<sup>51</sup>.

Zgodnie z art. 117 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) do głównych zadań EIW należało: zacieśnianie współpracy banków centralnych i wzmacnianie koordynacji polityki pieniężnej oraz prowadzenie niezbędnych przygotowań do ustanowienia ESBC, wprowadzenia wspólnej polityki pieniężnej, utworzenia wspólnej waluty na trzecim etapie UGiW. W celu realizacji niniejszych zadań EIW:

- przygotowywał zestaw instrumentów i procedur prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej strefy euro;
- opracowywał ramy dla prowadzenia operacji walutowych oraz utrzymywania i zarządzania oficjalnymi rezerwami zagranicznymi państw członkowskich należących do strefy euro;
- opracowywał specyfikację techniczną i projektową banknotów euro.

EIW współpracował z instytucjami i organami wspólnoty, zwłaszcza z Komisją i Komitetem Walutowym, w przygotowaniu trzeciego etapu UGiW. Do jego obowiązków należało m.in. opracowanie scenariusza przejścia na wspólną walutę, opracowanie ram współpracy między strefą euro a innymi państwami UE w dziedzinie polityki pieniężnej i kursu walutowego (ERM II), monitorowanie postępów państw członkowskich w spełnianiu warunków uczestnictwa w UGiW<sup>52</sup>. Do istotnych wyda-

<sup>51</sup> *Protokół on the Statue of the European Monetary Institute*, <http://europa.eu.int/en/record/mt/protocol.html>, odczyt z dnia 10 marca 2013 r.

<sup>52</sup> Należy podkreślić, że członkostwo w UE nie oznacza automatycznie uczestnictwa w strefie euro. Do strefy euro mogą należeć tylko te państwa członkowskie, które spełniają warunki konieczne dla przyjęcia wspólnej waluty. Są to: wysoki stopień trwałej konwergencji (konwergencja gospodarcza) oraz zgodność krajowych przepisów prawnych z postanowieniami Traktatu dotyczącymi UGiW (konwergencja prawna). W latach 90. kryteria konwergencji nominalnej zostały zawarte w art. 121

gospodarcza i walutowa”. Unii walutowej i gospodarczej poświęcono w nim dwa pierwsze rozdziały, obejmujące art. 102a–104c oraz 105–109m. Istotne były też postanowienia zawarte w czterech protokołach. Należały do nich:

- Protokół w sprawie Europejskiego Systemu Banków Centralnych,
- Protokół o statucie Europejskiego Instytutu Monetarnego,
- Protokół o procedurze przy występowaniu nadmiernego deficytu,
- Protokół o kryteriach konwergencji wg art. 109j Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej.

Tabela 2

**Etapy dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej w latach 1990–2002**

Etapy	Czas realizacji	Założone cele
I	1.07.1990–31.12.1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>– swobodny przepływ kapitału między państwami członkowskimi państw członkowskich,</li> <li>– ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej,</li> <li>– ściślejsza współpraca między bankami centralnymi.</li> </ul>
II	1.01.1994–31.12.1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zbieżność polityki gospodarczej i pieniężnej państw członkowskich,</li> <li>– utworzenie Europejskiego Instytutu Walutowego.</li> </ul>
III	1.01.1999–30.06.2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie Europejskiego Banku Centralnego,</li> <li>– sztywne kursy walutowe</li> <li>– wprowadzenie wspólnej waluty.</li> </ul>

**Źródło:** *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, tłum. G. Dąbkowski, Warszawa 2007, s. 443.

W pierwszym etapie tworzenia UGiW (1990–1993) zniesiono kontrolę wymiany walut i wprowadzono pełną swobodę przepływu kapitału. Podjęto wysiłki nakierowane na eliminowanie rozbieżności polityki gospodarczej państw członkowskich oraz usuwanie przeszkód utrudniających integrację finansową. Duże znaczenie odegrała decyzja Rady z 12 marca 1990 roku w sprawie stopniowego zbliżania polityki gospodarczej i wyników pracy w czasie pierwszego etapu unii gospodarczej i walutowej<sup>50</sup>. Uregulowano w niej zagadnienie nadzorowania wszelkich aspektów polityk gospodarczych państw członkowskich. Wzięto pod uwagę takie kryteria jak: stabilność cen, zdrowie finansów publicznych, równowaga bilansu płatniczego i konkurencyjność gospodarek. Wielostronny nadzór wykonywany był przez Radę na podstawie raportów Komisji przygotowywanych przez Komitet Monetarny z udziałem Komitetu Polityki Gospodarczej. W zakresie polityki pieniężnej poszerzono zadania Komitetu Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich. Rada powierzyła Komitetowi prowadzenie konsultacji dotyczących zasad i kierunku polityki zagranicznej, stabilności rynku i instytucji finansowych oraz innych spraw będących w kompetencji banków centralnych. Ogólnie rzecz ujmując, obowiązki Komitetu koncentrowały się w głównej mierze na prowadzeniu konsultacji i wspieraniu koordynacji polityki pieniężnej państw członkowskich w dążeniu do osiągnięcia stabilności cen. Ponadto Komitet zyskał możliwość

<sup>50</sup> Decyzja Rady 90/142/EWG z 12 marca 1990 roku w sprawie stopniowego zbliżania polityki gospodarczej i wyników pracy w czasie pierwszego etapu unii gospodarczej i walutowej, Dz. U. WE 1990 L 78, s. 25.

danie zaproponowania konkretnych etapów realizacji unii gospodarczo-walutowej. Funkcję przewodniczącego powierzono Jacquesowi Delorsowi – przewodniczącemu Komisji Wspólnot i stąd od jego nazwiska komitet określano powszechnie jako Komitet Delorsa<sup>46</sup>.

Organ ten 17 kwietnia 1989 r. przekazał szefom rządów i państw raport na temat etapów tworzenia UGiW. W raporcie unię gospodarczą uznano za obszar gospodarczy składający się z czterech elementów. Pierwszy z nich stanowił jednolity rynek oparty na swobodzie przepływu towarów, usług, osób i kapitału. Kolejne zakładały prowadzenie polityki konkurencji na szczeblu wspólnotowym zapewniającej jednakowe traktowanie produktów z różnych państw członkowskich oraz rozwijanie polityki regionalnej mającej na celu zmniejszanie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami. Ostatnim elementem była koordynacja polityk makroekonomicznych państw członkowskich mająca na celu zapobieżenie tworzeniu się nadmiernych deficytów budżetowych w państwach członkowskich<sup>47</sup>. Z kolei unię walutową zespół pod kierownictwem J. Delorsa określił jako obszar, na którym spełnione są następujące warunki:

- wprowadzenie pełnej i nieodwracalnej wymienialności walut;
- ustanowienie całkowitej swobody przepływu kapitałów oraz integracja rynku finansowego;
- eliminacja marż walutowych oraz nieodwracalne usztywnienie relacji kursowych<sup>48</sup>.

W raporcie przedstawiono rozwiązania instytucjonalne dla unii gospodarczej i walutowej. Zdecydowano się na ustanowienie centralnej instytucji walutowej o statusie zbliżonym do instytucji wspólnotowych. Banki centralne państw członkowskich miały tworzyć układ określany jako Europejski System Banków Centralnych. System ten miał łączyć narodowe banki emisyjne i Europejski Bank Centralny. W raporcie za cel działania ESBC uznano stabilność cen. System miał być odpowiedzialny za realizację polityki pieniężnej, kursowej, zarządzanie rezerwami, system rozliczeń i koordynację nadzoru bankowego. Określono też organizację systemu. Istotne uprawnienia w zakresie polityki gospodarczej uzyskała Rada, która miała prawo wyrażania ogólnych wytycznych. Ich realizację pozostawiono rządóm państw członkowskich<sup>49</sup>.

Raport Delorsa, przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie w czerwcu 1989 r., przewidywał utworzenie UGiW w trzech etapach. Rok później, w grudniu 1990 r. w Strasburgu, zwołano konferencję międzyrządową w celu ustalenia poprawek do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, niezbędnych do ustanowienia unii gospodarczej i walutowej. Konferencja ta z kolei doprowadziła do podpisania w 1992 r. w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Traktat ten, w odniesieniu do UGiW, oparto na ustaleniach zawartych w raporcie Delorsa. Postanowiono utworzyć unię gospodarczą i walutową w trzech etapach (tab. 2). W rezultacie do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzono nowy tytuł „Polityka

---

<sup>46</sup> W skład komitetu weszli prezesi krajowych banków centralnych wspólnoty oraz Alexandre Lamfalussy, dyrektor naczelny Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BIS), Niels Thygesen, profesor ekonomii z Kopenhagi, Miguel Boyer, prezes Banco Exterior de España i Frans Andriessen, członek Komisji Europejskiej.

<sup>47</sup> *Integracja Europejska...*, s. 326.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia...*, s. 35.

### W kierunku Unii Gospodarczo-Walutowej

Kolejnym etapem na drodze do utworzenia unii gospodarczej i walutowej w Europie było uchwalenie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), który został podpisany w lutym 1986 roku, i wszedł w życie 1 lipca 1987 roku. Akt ten stanowił sygnał, że następuje dalsza integracja gospodarcza i walutowa, która prowadzi do powstania unii. Świadczą o tym zarówno zapisy dotyczące rynku wewnętrznego, uznanego za obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (art. 13 JAE), jak również zobowiązanie się państw członkowskich do budowy unii gospodarczej i walutowej (art. 18 JAE) oraz przyjęcie ponad dwustu dyrektyw realizujących w praktyce wspólny rynek.

Ośrodki decyzyjne zgodziły się co do tego, że wyeliminowanie granic wewnętrznych w obrębie wspólnego rynku spowoduje zbliżenie gospodarek krajowych i zwiększy stopień integracji gospodarczej wspólnoty. Dostrzegano jednocześnie, że wspólny rynek może wykorzystywać swój potencjał najpełniej pod warunkiem wprowadzenia wspólnej waluty. Integracja gospodarcza i walutowa wymagała jednakże wzmocnienia ram instytucjonalnych, które pod koniec lat 80. były niewystarczające do realizacji UGiW.

Propozycję zmian w tym zakresie 26 lutego 1988 r. przedstawił zachodnioniemiecki minister spraw zagranicznych Hans Dietrich Genscher. W memorandum (zwanym dalej memorandum Genschera) zawarł propozycje powołania gremium mającego przedstawić opinie na temat zasad rozwoju europejskiego obszaru walutowego oraz projektu stworzenia statutu Europejskiego Banku Centralnego. W dokumencie wypowiedziano się przeciw zobowiązaniu EBC do finansowania narodowych deficytów budżetowych, ponieważ nadanie mu takich uprawnień mogłoby przyczynić się do destabilizacji waluty. Kluczowym celem EBC dla Genschera miało być zapewnienie stabilności pieniądza. Funkcjonowanie centralnej instytucji UGiW miało opierać się na modelu niemieckim, co było zrozumiałe zważywszy na stabilność marki niemieckiej stanowiącej jedną z przyczyn sukcesu gospodarki RFN<sup>44</sup>. Propozycja Genschera spotkała się z mieszanym przyjęciem. Poparł ją kanclerz Niemiec Helmut Kohl, choć początkowo sceptyczny był niemiecki minister finansów Gerhard Stoltenberg. Jego zdaniem proces utworzenia unii walutowej powinien być rozłożony w czasie. Za priorytet uznał on ściślejszą współpracę EWG w zakresie polityki walutowej oraz zacieśnianie współpracy banków walutowych<sup>45</sup>. Z rezerwą do memorandum Genschera odniósł się też Niemiecki Bank Centralny, obawiając się negatywnych skutków w zakresie stabilności cen i waluty. Za utworzeniem Europejskiego Banku Centralnego opowiedzieli się włoski minister finansów Giuliano Amato, a także prezydent Francji François Mitterrand i premier tego państwa Édouard Balladur.

Memorandum Genschera stworzyło podstawy do sformułowania stanowiska niemieckiej prezydencji na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hanowerze (27–28 czerwca 1988 r.), gdzie postanowiono o stworzeniu specjalnego komitetu, powierzając mu za-

<sup>44</sup> P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju...*, s. 121–122.

<sup>45</sup> Stoltenberg, *Währungsunion erst auf lange Sicht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, nr 66, 18 marca 1988, s. 13.

walutowej, wzrost gospodarczy, zmniejszenie bezrobocia i konwergencję poziomów rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich<sup>40</sup>.

ESW zaczął działać od 13 marca 1979 r. z mocą wsteczną od 1 stycznia 1979 roku. Jego funkcjonowanie oparto w większości na instrumentach wykorzystywanych przez „wąż walutowy”. Na konstrukcję Europejskiego Systemu Walutowego składały się:

- europejska jednostka walutowa (*European Currency Unit* – ECU);
- europejski mechanizm kursowy (*Exchange Rate Mechanism* – ERM)<sup>41</sup>;
- system kredytowy wspólnoty<sup>42</sup>.

Jak wskazuje J. Bilski, osią systemów walutowych stała się europejska jednostka walutowa<sup>43</sup>. ECU nie była samodzielną walutą, ale specyficznym skonstruowanym ko-szykiem walutowym złożonym z określonej liczby jednostek walut państw członkowskich, ustalonej proporcjonalnie do ich potencjału gospodarczego i znaczenia tego potencjału w ugrupowaniu. Pełniła rolę waluty rezerwowej i rozliczeniowej. Była denominatorem mechanizmu kursowego, bowiem dla walut uczestniczących w ESW określano kursy centralne w stosunku do ECU, a z kolei na ich podstawie określano bilateralne kursy centralne, czyli kursy między poszczególnymi walutami.

Zgodnie z uchwałą Rady Europejskiej z 1978 r. centralną rolę w ESW powinno odgrywać ECU, jednak jej rola była ograniczona. Część ekonomistów upatrywała w ECU waluty paralelnej, która miała sukcesywnie zastępować waluty narodowe. Inni przewidywali przejmowanie przez nią funkcji dolara w stosunkach finansowo-walutowych państw wspólnoty. W praktyce, ECU awansowało w latach 80. XX wieku do roli liczącej się waluty międzynarodowej.

<sup>40</sup> K. Szelaż, *Integracja walutowa w Europie Zachodniej*, „Materiały i Studia NBP” 2003, nr 166, s. 18.

<sup>41</sup> Zadaniem ERM było stabilizowanie wahań kursów walut państw ESW. Każda waluta EWG miała ustalony kurs centralny w stosunku do ECU. Od 13 marca 1979 r. do 2 sierpnia 1993 r. dozwolony przedział odchylenia kursowych wynosił zasadniczo  $\pm 2,25\%$  w stosunku do centralnego parytetu. Dotyczył on walut RFN, Francji, Danii, Holandii, Belgii, Luksemburga, Irlandii. Dla włoskiego lira pasmo wahań było szersze i wynosiło  $\pm 6\%$ . Z wyższego przedziału korzystały też waluty państw w późniejszym czasie włączone do mechanizmu kursu walutowego, tj. hiszpańskie peso (od czerwca 1984 r.), brytyjski funt (od października 1990 r.), portugalskie escudo (od kwietnia 1992 r.). Waluty tych państw zyskały marżę  $\pm 6\%$ . We wrześniu 1992 r. Wielka Brytania i Włochy wystąpiły z systemu, a od sierpnia 1993 r. do walut wszystkich członków systemu (dziewięciu państw) stosowano marżę w wysokości  $\pm 15\%$  (z wyjątkiem relacji marki niemieckiej do guldena holenderskiego, gdzie na mocy bilateralnej umowy utrzymano  $\pm 2,25\%$ ). Zmiany parytetu centralnego mechanizmu kursowego były dokonywane w formie jednomyślnej decyzji państw członkowskich na podstawie zalecenia Komisji i po konsultacji z Komitetem Walutowym (obecnie jest to Komitet Ekonomiczno-Finansowy). Jeżeli odchylenia przekroczyły ustalony przedział, czyli marżę, banki zobowiązane były do interwencji, tj. do zakupywania słabszej waluty w celu podnoszenia jej kursu walutowego albo sprzedaży silniejszej waluty dla obniżenia jej kursu. Por. P. Kalka, *Rola RFN...*, op. cit., s. 118–119; L. Oreziak, op. cit., s. 219–222.

<sup>42</sup> System kredytowy jako składnik ESW polegał na udzielaniu krótko- lub średniookresowych kredytów, przy czym te ostatnie połączone były z kredytem wspomagającym w celu równoważenia bilansu płatniczego. Mechanizm finansowy funkcjonował na podstawie umowy banków centralnych działających w ESW, a za obsługę umów odpowiadał Bank Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei.

<sup>43</sup> J. Bilski, *Integracja walutowa...*, s. 320.

nych za zarządzanie polityką monetarną na poziomie wspólnotowym, ustanowienie centrum podejmowania decyzji odpowiedzialnego za prowadzenie polityki gospodarczej i społecznej oraz zdolnego do działania dzięki posiadaniu odpowiednich środków finansowych, a także wprowadzenie środków demokratycznej kontroli, którymi miałyby dysponować Parlament Europejski, wybierany w wyborach powszechnych i wyposażony w uprawnienia prawodawcze<sup>36</sup>. W raporcie Tindemansa zawarto między innymi postulat likwidacji barier w przepływie kapitału w państwach EWG oraz podobnie jak we wcześniejszym dokumencie przygotowanym przez grupę R. Marjolina – powołanie wspólnotowego centrum decyzyjnego kształtującego politykę walutową<sup>37</sup>. Ponadto w Manifeście Dnia Wszystkich Świętych zakładano wprowadzenie wspólnej waluty określanej jako „Europa”, równolegle funkcjonującej z walutami narodowymi i opartej na koszyku walut EWG. Z czasem „Europa” miała wyprzeć waluty narodowe i pozostać jedynym prawnym środkiem płatniczym w EWG. Jednocześnie autorzy manifestu wskazywali na konieczność powstania niezależnego od nacisków politycznych europejskiego banku centralnego, który byłby odpowiedzialny za prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej na obszarze wspólnoty. Z kolei grupa Optica uważała, że należy obniżyć inflację po to, by uzyskać konwergencję polityk gospodarczych w państwach członkowskich i wprowadzić kursy stałe<sup>38</sup>.

Niska skuteczność „węża walutowego” jako instrumentu stabilizowania kursów skłoniła polityków i ekonomistów do poszukiwania nowych rozwiązań. Dewaluacja walut we Włoszech, Francji i Wielkiej Brytanii nie przyniosła ożywienia w eksporcie natomiast przyczyniła się do dalszego wzrostu cen na rynkach krajowych. W związku z powyższym rząd francuski Raymonda Barre’a podjął, pod koniec lat 70-tych XX w., działania zmierzające do zwalczania inflacji i utrzymania stałego kursu franka. Zmiana polityki francuskiej stała się podstawą wspólnego wystąpienia niemieckiego kanclerza Helmuta Schmidta i prezydenta Francji Valeriego Giscarda d’Estainga, którzy zaproponowali utworzenie Europejskiego Systemu Walutowego (ESW).

Plan ten został pod względem koncepcyjnym poprzedzony przez kilka propozycji zgłaszanych m.in. przez Jean-Pierre’a Fourcade’a – ministra finansów Francji i Wima Duisenberga – ministra finansów Holandii. Pierwszy z planów przewidywał intensywne korzystanie z interwencji walutowych, zaś w drugim skoncentrowano się na wsparciu polityk, które nie powodowały wyjścia poza pasmo nakreślone mechanizmem kursowym<sup>39</sup>. Ostatecznie dzięki poparciu ESW przez głównych polityków Francji i Niemiec, a także poparciu tej idei przez Roya Jenkinsa – przewodniczącego Komisji Wspólnot Europejskich – ESW został przyjęty mocą uchwały Rady Europejskiej z 5 grudnia 1978 r. Państwa EWG zgodziły się na jego utworzenie, licząc na poprawienie stabilności

<sup>36</sup> R. Marjolin, et al., *Report of the Members of the Study Group „Economic and Monetary Union 1980”*, Commission of the European Communities, Brussels, 8 March 1975, s. 29.

<sup>37</sup> Por. European Union, *Report by Mr Leo Tindemans. Prime Minister of Belgium, to the European Council*, Bulletin of the European Communities, 1/76, Commission of the European Communities, Brussels, s. 19–23.

<sup>38</sup> H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 26.

<sup>39</sup> Ibidem.



Oceniając projekt Wernera od strony instytucjonalnej należy zauważyć, że stworzył on podwaliny pod dalszy rozwój organów przyszłej unii gospodarczej i walutowej. W kwietniu 1973 r. na mocy rozporządzenia Rady powołano bowiem Europejski Fundusz Stabilności Walutowej (*European Monetary Coordination Fund – EMCF*)<sup>32</sup>. Organ ten, któremu nadano osobowość prawną, miał na celu:

- przyczynianie się do stopniowego zawężania marży wahań wzajemnych kursów walut państw członkowskich;
- wspieranie interwencji w walutach państw członkowskich na międzynarodowych rynkach walutowych;
- promowanie systemu rozliczeń między bankami centralnymi w celu osiągnięcia stanu, w którym zarządzanie rezerwami tych banków będzie całkowicie skoordynowane<sup>33</sup>.

Fundusz działał w oparciu o statut. Jego organem naczelnym była Rada Prezesów (*Board of Governors*) składająca się z członków Komitetu Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich. Funduszowi nadano kompetencje do administrowania środkami pomocy finansowej dla banków centralnych, przy czym jego decyzje w tym względzie musiały być zgodne z ogólnymi wytycznymi Rady przyjętymi jednomyślnie. Decyzje EMCF-u wykonywał Bank Rozliczeń Międzynarodowych w Bazylei.

EMCF nie spełnił pokrywanych w nim nadziei i to z kilku powodów. Po pierwsze jego działania zostały w praktyce podporządkowane ogólnym wytycznym Rady, działającej w składzie ministrów finansów i gospodarki państw członkowskich EWG (Rada ds. Gospodarczych i Finansowych – ECOFIN) i reprezentującej interesy polityczne państw członkowskich. Uderzało w niezależność krajowych banków centralnych, których prezesi tworzyli organ naczelnny funduszu. Po drugie, najważniejsze decyzje walutowe zapadały na forum utworzonego w 1964 roku Komitetu Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich, którego członkowie, tworzący Radę Prezesów Funduszu, nie widzieli potrzeby podejmowania decyzji w ramach nowego, nieautonomicznego politycznie gremium.

Pomimo, że proces integracji gospodarczej i walutowej wytracił tempo w latach 70. pojawiały się propozycje stymulacji projektu unii gospodarczej i walutowej poprzez stworzenie adekwatnych struktur instytucjonalnych. Andrzej Komar za najistotniejsze wśród nich uznał raport Leo Tindemansa (styczeń 1976), dwie opinie grupy Optica przedstawione Komisji na podstawie jej zlecenia (1975, 1976), opinię wyrażoną przez grupę dziewięciu ekonomistów z różnych europejskich ośrodków naukowych, opublikowany w piśmie „The Economist” (tzw. Manifest Dnia Wszystkich Świętych, 1975)<sup>34</sup> oraz tzw. raport Marjolina (1975)<sup>35</sup>. Na szczególną uwagę zasługują wnioski przedstawione przez grupę Roberta Marjolina oraz raport premiera Belgii Leo Tindemansa. Oba dokumenty powstały w latach 1975–1976. Grupa Marjolina proponowała utworzenie centralnej instytucji bankowej lub systemu banków centralnych odpowiedzial-

<sup>32</sup> Rozporządzenie Rady 907/73/EWG z 3.04.1973 r. *powołujące do życia Europejski Fundusz Stabilności Walutowej*, Dz. U. WE L 89/73.

<sup>33</sup> A. Nowak-Far, op. cit, s. 28.

<sup>34</sup> Basevi Giorgio, et. al., *The All Saints Day Manifesto for European Monetary Union*, „The Economist”, 1–7 November 1975, s. 33 i n.

<sup>35</sup> A. Komar, *Europejska Unia Walutowa*, Warszawa 1993, s. 104–106.

założeń, wprowadzanie w życie planu Wenera zostało jednak zawieszono w 1974 r. Przyczynił się do tego niewątpliwie kryzys gospodarczy państw członkowskich powiązany z załamaniem walutowym, które „podkopało” znaczenie ówczesnej metody integracji walutowej. Określano ją mianem „węża walutowego”. Jej celem było ograniczenie zakresu wahań wzajemnych kursów walut. Metoda ta zyskała na znaczeniu po zawieszeniu wymienialności dolara na złoto i podpisaniu w grudniu 1971 r. tzw. umowy waszyngtońskiej (zwanej też umową smithsońską). Zapisano w niej, że dopuszczalne granice wahań kursów walutowych państw członkowskich wobec dolara amerykańskiego nie będą większe niż 2,25%. To zobowiązanie w praktyce zwiększało marżę wahań kursów walut państw członkowskich, co wynikało z ogólnej tendencji w systemie Bretton Woods na początku lat siedemdziesiątych XX wieku, do uelastycznienia kursów walutowych. Ta „elastyczność” została jednak w Europie Zachodniej uznana za trudną do pogodzenia nie tylko z założeniami planu Wenera, ale także z rozwojem kluczowej polityki wspólnotowej, którą była wspólna polityka rolna. Z tego też względu, państwa członkowskie Wspólnot podpisały w 1972 roku w Bazylei traktat, zgodnie z którym wahania kursów walut państw uczestniczących nie mogły przekraczać 2,25%, w porównaniu z teoretycznie dopuszczalnym przedziałem 4,5% wynikającym z pasma wahań każdej waluty  $\pm 2,25\%$  wokół kursu centralnego wobec dolara amerykańskiego. Powstał wówczas tzw. Mechanizm Kursowy (*Exchange Rate Mechanism* – ERM), który zwyczajowo był określany jako „waż w (dolarowym) tunelu”<sup>31</sup>. W ramach wspomnianego wyżej mechanizmu obronę poszczególnych maksymalnych limitów wahań miały zapewniać interwencje na rynku dolarów amerykańskich i walut wspólnotowych. W praktyce stabilizacja wahań kursów walut polegała na kupowaniu dolara amerykańskiego za najsilniejszą walutę EWG, gdy ta ostatnia osiągnęła górny punkt interwencyjny do dolara lub sprzedaż dolarów, gdy najsłabsza z walut EWG osiągnęła dolny punkt.

Wbrew intencjom twórców „waż walutowy” okazał się mało skutecznym narzędziem dla zapewnienia stabilności walutowej w EWG, a sam skład walut w systemie był zmienny. Już w marcu 1973 r., wskutek upłynnienia kursów walutowych w systemie z Bretton Woods, „waż” stracił „tunel”, ponieważ kursy wzajemne poszczególnych walut wobec dolara nie były już stabilizowane. Stopniowo narastała niestabilność, związana z opuszczaniem systemu stabilizacji kursów przez niektóre państwa, dewaluacje i rewaluacje kursów ich walut, a także powtarzające się kryzysy walutowe. Przykładem jest Francja, która wycofała się z systemu w styczniu 1974 r., by do niego powrócić w czerwcu 1975 r., i ponownie wycofać się w marcu 1976 roku. Problemem było też ogólne pogorszenie sytuacji gospodarczej na świecie i zmiany podejścia do rozwiązywania problemów ekonomicznych państw takich jak: Francja, Wielka Brytania, Irlandia i Włochy. Uwalniając kursy walutowe (dewaluacja walut) dążyły one do skuteczniejszej walki z bezrobociem i zwiększania konkurencyjności ich gospodarek czemu próbowały przeciwdziałać państwa o silnej walucie tj. RFN, także silnie z nią współpracujące Holandia, Belgia i Dania.

<sup>31</sup> A. Nowak-Far, *Unia...*, s. 25.

darcze państw Wspólnoty<sup>26</sup>. Poglądy monetarystów odpowiadały Francji, która dążyła do wzmocnienia franka, czemu miała służyć koordynacja polityki walutowej w ramach EWG. Z kolei po stronie ekonomistów stanęły Niemcy, które dysponując pod koniec lat 60. nadwyżką bilansu płatniczego, przeciwstawiały się osłabieniu dobrej pozycji marki. Napięcie polityczne między Francją i Niemcami wzrastało ponadto kryzys walutowy z 1968 roku, który doprowadził w następnym roku do rewaloryzacji marki niemieckiej i dewaluacji franka francuskiego<sup>27</sup>. Zaburzenia walutowe stanowiły również zjawisko niekorzystne z punktu widzenia wspólnej polityki rolnej, gdyż ceny produktów rolnych były ustalane w dolarach USA. Dopiero jednak w lutym 1969 roku, kilka miesięcy po poważnym kryzysie franka, Komisja Europejska przedstawiła komunikat adresowany do Rady w sprawie sformułowania etapowego planu utworzenia unii gospodarczej i walutowej, zwany też planem Barre'a. Już na tym etapie uwidoczniły się różnice zdań. Kanclerz Niemiec Willi Brandt nawoływał do utworzenia „wspólnoty stabilności”, koordynacji krótko- i średnioterminowej polityki gospodarczej oraz etapowego, ostrożnego budowania unii walutowej. Premier Francji Georges Pompidou stawiał natomiast na konieczność utworzenia wspólnych instytucji i ustanowienia sztywnych kursów walutowych<sup>28</sup>. W tych warunkach zachodniemiecki kanclerz W. Brandt przedłożył w grudniu 1969 roku na szczycie rządów i państw Wspólnot Europejskich w Hadze propozycję stworzenia unii walutowej i gospodarczej. Ponieważ plan został przygotowany przez specjalny komitet pod kierownictwem premiera i ministra finansów Luksemburga – Pierre'a Wernera – stał do historii przeszedł jako „plan Wernera”. Stanowił on próbę kompromisu między stanowiskami monetarystów i ekonomistów. Odwoływał się do zasady paralelizmu między koncepcjami, tzn. zarówno systematycznego pogłębiania współpracy w polityce walutowej, jak i koordynacji polityk gospodarczych<sup>29</sup>. Zakładano w nim stopniową eliminację wahań kursów walutowych, nieodwołalne usztywnienie relacji kursowych, całkowitą liberalizację przepływu kapitału oraz ujednoczenie polityki pieniężnej i harmonizację polityki ekonomicznej. Plan Wernera zawierał także istotne postanowienia instytucjonalne. Zakładano w nich, że w ciągu 10 lat (do 1980 r.) utworzona zostanie unia walutowa, co odbędzie się w trzech fazach. W ostatnim etapie, projekt przewidywał wprowadzenie wspólnotowego systemu banków centralnych oraz centralnego gremium decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej<sup>30</sup>.

### Plan Wernera i Europejski System Walutowy

Projekt P. Wernera został przedłożony Radzie i Komisji w październiku 1970 roku, a w marcu 1971 roku Rada podjęła decyzję o jego realizacji. Pomimo ambitnych

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Por. E. Thiel, *Die Europäische Union. Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken*, Opladen 1998, s. 146.

<sup>28</sup> S. Pluciennik, *RFN w procesie budowy Unii Gospodarczej i Walutowej w Europie*, w: *Francja i Niemcy – siły napędowe europejskiej integracji*, Wrocław 2006, s. 201.

<sup>29</sup> Por. E. Thiel, op. cit., s. 150.

<sup>30</sup> Por. E. Thiel, op. cit., s. 148.

Wspomniane zagrożenia dla funkcjonowania unii celnej były spowodowane w dużej mierze przez ataki spekulacyjne na waluty byłych metropolii europejskich oraz pojawienie się tzw. paradoksu Triffina<sup>23</sup>. Ataki spekulacyjne dotknęły brytyjskiego funta, a następnie franka (w 1968 r.). Pokazały one, że były metropolie, mające długookresowe deficyty bilansu płatniczego (obrotów bieżących), zbyt długo broniły się przed dewaluacją waluty z obawy, że przyczyni się to do osłabienia pozycji ich pieniądza jako środka rezerw walutowych innych państw. Kursy funta brytyjskiego i franka (a także marki niemieckiej) były zbyt sztywne, a mechanizm ich korekt nie funkcjonował prawidłowo. Nadmiernie usztywnione kursy walutowe rodziły ataki spekulacyjne, które w przypadku oczekiwanej dewaluacji pozbawiały banki centralne rezerw dewizowych. Co więcej, w latach 60. dostrzeżono tzw. paradoks Triffina. W pewnym uproszczeniu polegał on na tym, że dla rozwoju handlu światowego potrzebna była odpowiednia płynność pieniądza światowego, którym były dolary amerykańskie. Oznaczało to, że potrzebne były deficyty bilansu płatniczego (obrotów bieżących) Stanów Zjednoczonych, dzięki którym dolary przepływały z USA do gospodarki światowej. Z drugiej jednak strony istniała potrzeba nadwyżki lub równowagi bilansu płatniczego USA dla utrzymania wiarygodności wymienialności dolara na złoto po stałym kursie parytetowym. Wzrastająca liczba dolarów w gospodarce światowej, przy prawie niezmiennej ilości rezerw złota utrzymywanych przez amerykański Bank Rezerwy Federalnej, powodowała bowiem, że wymienialność dolarów na złoto po stałym kursie stawała się coraz bardziej nierealna. Próby rozwiązania tego problemu przez emisję specjalnych praw ciągnięcia (SDR) kreowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) nie przyniosły oczekiwanych rezultatów<sup>24</sup>. Można przyjąć, że wszystkie wyżej wymienione czynniki, tj. trudności z wymienialnością dolara na złoto, ataki spekulacyjne i paradoks Triffina przyczyniły się do załamania systemu z Breton Woods na początku lat 70-tych.

Nieco wcześniej, pod koniec lat sześćdziesiątych XX w., w obliczu narastających zagrożeń dla stabilności walutowej w Europie Zachodniej zarysowały się dwa stanowiska odnośnie do utworzenia unii walutowej. Pierwsze z nich prezentowali tzw. ekonomiści. Utrzymywali, że wprowadzenie stałych i nieodwracalnych kursów walutowych nastąpi w wyniku zbliżenia poziomu rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich, a unia walutowa powinna zostać utworzona w końcowej fazie realizacji unii gospodarczej. Odmiennie stanowisko zajęli monetaryści. Duże znaczenie pokładali oni w unii walutowej, która miała stanowić siłę napędową integracji gospodarczej. Twierdzili oni, że stopniowa redukcja marż wahań kursów walutowych powinna skłonić państwa EWG do koordynacji polityki gospodarczej. W przeciwnym razie mogłyby wystąpić silne napięcia w układzie kursów walutowych<sup>25</sup>.

Jak zauważa J. Bilski różnice pomiędzy monetarystami a ekonomistami „nie miały jedynie teoretycznego charakteru”, ale odzwierciedlały ówczesne preferencje gospo-

<sup>23</sup> J. J. Michalek, *Zarys integracji gospodarczej i walutowej w Europie*, w: *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, red. P. Kowalski, G. Tchorek, J. Górski, NBP, Warszawa 2010, s. 13–40.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> J. Bilski, *Integracja walutowa do traktatu z Maastricht*, w: *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, red. A. Marszałek, Warszawa 2004, s. 313.

L. Sorokina spadek tempa wzrostu gospodarczego w USA rozpoczął się pod koniec 1966 r. i trwał do połowy 1967 r. Po krótkim okresie ożywienia w połowie 1967 r. ponowny spadek koniunktury nastąpił w latach 1969–1970<sup>21</sup>. Począwszy od 1971 r. Stany Zjednoczone miały ujemny bilans handlowy, natomiast Europa Zachodnia i Japonia odnotowały wysoką nadwyżkę w tym bilansie<sup>22</sup>. O ile w 1953 roku na same tylko Stany Zjednoczone przypadało prawie 30% światowego eksportu towarów, o tyle pod koniec lat 70. udział USA w eksporcie towarów zmniejszył się do 13%, co zepchnęło je na drugą pozycję za RFN (16%). Dużym problemem stała się też wymienialność dolara na złoto, którą „podkopywała” ekspansywna polityka fiskalna i pieniężna USA związana z programem prezydenta Lyndona Johnsona (Wielkie Społeczeństwo) oraz finansowaniem wojny wietnamskiej.

Rosnące rozbieżności w zakresie cen i kosztów prowadzące do coraz liczniejszych kryzysów walutowych i kryzysów bilansu płatniczego zaczęły zagrażać funkcjonowaniu unii celnej, której istnienie z uwagą i niepokojem śledzono w Waszyngtonie. Już w latach 60. XX wieku jeden z badaczy stosunków ekonomicznych pomiędzy USA a EWG – Bruce Club – obserwując powstawanie unii celnej oraz likwidację barier celnych wewnątrz EWG między 1958 a 1968 r. (tab. 1), zauważył, że jeżeli nie zostaną zawarte umowy zabezpieczające dostęp towarów amerykańskich na rynki państw Europy Zachodniej, to protekcyjnie nastawione państwa EWG wyprą je ze wspólnego rynku.

Tabela 1

Zmiana wysokości narodowych stawek celnych w obrocie wewnątrz EWG w stosunku do poziomu z dnia 1.01.1955 r. (w %)

Lata	Założenia układu	Realizacja	
		artykuły przemysłowe	produkty rolnicze
1.01.1959	90	90	90
1.07.1960	80	80	80
1.01.1961	–	70	75
1.01.1962	70	60	65
1.07.1962	–	50	60
1.07.1963	60	40	50
1.01.1965	50	30	40
1.01.1966	40	20	30
1.07.1967	–	15	25
1.07.1968	–	0	0

Źródło: Z. W. Puślecki, *Ochrona handlowa Wspólnoty Europejskiej*, Poznań 1994, s. 45.

<sup>21</sup> A. L. Sorokin, *Monetary and Fiscal Policy and Business Cycles in the Modern Era*, Lexington Books 1988, s. 63–63, w: B. Mucha-Leszko, *Współczesna gospodarka światowa*, Lublin 2005, s. 55–56.

<sup>22</sup> Głębokie różnice pomiędzy deficytem bilansu handlowego USA i nadwyżkami po stronie EWG i Japonii nie były w sumie dla gospodarki światowej korzystne. Sytuacja ta była bowiem wykorzystywana przez spekulantów na giełdach walutowych, którzy podbijając kurs jena i marki niemieckiej przyczyniali się tym samym do deprecjacji kursu dolara. Por. Z. W. Puślecki, *Ekonomiczne aspekty Zimnej Wojny*, w: *Zimna Wojna (1946–1989) i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, Instytut Zachodni, Studia Europejskie nr 15, Poznań 2007, s. 157–185.

członkowskie EWG powoływały specjalne komitety mające na celu wzmocnienie współpracy gospodarczej i walutowej. Na przełomie lat 50. i 60. XX wieku należały do nich: Komitet Walutowy (1958) oraz Komitet Krótkookresowej Polityki Gospodarczej (1960). Ideę wspólnej waluty, mającej stanowić zwieńczenie unii walutowej wysunęto już w 1962 roku w memorandum Komisji Europejskiej z 24 października 1962 roku, (tzw. memorandum Marjolina). Komisja zaproponowała, by unia celna prowadziła do ustanowienia pod koniec lat 60. unii gospodarczej z nieodwoływalnymi sztywnymi kursami walut państw członkowskich. Choć samo memorandum nie spowodowało podjęcia działań zmierzających ku usztywnieniu kursu walut (zdecydowano się oprzeć na systemie Breton Woods, który zapewniał powszechną stabilność w tym zakresie)<sup>15</sup>, memorandum doprowadziło do przyjęcia nowych rozwiązań instytucjonalnych w obszarze integracji walutowej. W 1964 roku powołano Komitet Prezesów Banków Centralnych Państw Członkowskich, który uzupełnił Komitet Walutowy, utworzony na mocy art. 105 ust. 2 Traktatu EWG<sup>16</sup>. Pomimo, że zadania Komitetu Prezesów były początkowo ograniczone, z czasem rola tego organu rosła. Prace Komitetu, który stał się centrum współpracy walutowej pomiędzy bankami centralnymi państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), doprowadziły do utworzenia i zacieśnienia systemu współpracy na poziomie wspólnotowym<sup>17</sup>. Ponadto w 1965 roku utworzono Komitet Polityki Budżetowej<sup>18</sup>.

Pojawiały się też propozycje utworzenia europejskiego banku centralnego. Jedna z pierwszych tego typu propozycji została zawarta w raporcie członka Parlamentu Europejskiego Philippusa van Campena<sup>19</sup>. W raporcie proponowano utworzenie unii monetarnej i powiązanie narodowych banków centralnych w strukturę federalną. Projekt nie został przyjęty ze względu na sprzeciw Niemiec i niezależnego od nacisków politycznych Bundesbanku. Niemcy, korzystające z silnej marki, nie chciały dzielić wspólnej waluty z państwami takimi jak Francja, w których interwencja państwa w gospodarkę była znaczna, a niezależność banku centralnego od rządu – niewielka<sup>20</sup>.

Pod koniec lat 60-tych coraz śmielej wysuwano ideę przekształcenia EWG w unię gospodarczą i walutową widząc w tym możliwość uniknięcia zagrożeń wynikających z coraz widoczniejszych oznak słabości międzynarodowego systemu walutowego. System z Bretton Woods podlegał wówczas presji związanej z amerykańską polityką w zakresie bilansu płatniczego, która była odbiciem trudności gospodarczych w USA. Symptomy relatywnego osłabienia oddziaływania amerykańskiego na partnerów gospodarczych były widoczne wcześniej, już w czasie prosperity lat 60. Zdaniem Alana

<sup>15</sup> System z Bretton Woods sprawnie funkcjonował w pierwszej połowie lat 60. XX w. W tym czasie kursy walutowe głównych państw rozwiniętych były stabilne w przedziale  $\pm 1\%$  w stosunku do kursu parytetowego, co sprzyjało rozwojowi handlu światowego i pogłębianiu integracji państw członkowskich EWG.

<sup>16</sup> D. Andrews, *The Committee of Central Bank Governors as a source of rules*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, No. 6, s. 956–973.

<sup>17</sup> H. K. Scheller, *Europejski Bank Centralny. Historia, rola i funkcje*, wyd. 2, Frankfurt n. Menem 2006, s. 17.

<sup>18</sup> Por. E. Apel, *European monetary integration 1958–2002*, London–New York 1998, s. 25 i n.

<sup>19</sup> M. Grzesiak, *Europejski Bank Centralny*, Toruń 2004, s. 13.

<sup>20</sup> Ibidem.

	Likwidacja cel i barier handlowych	Wspólna zewnętrzna taryfa celna	Swobodny przepływ czynników produkcji wewnątrz ugrupowania	Harmonizacja polityki gospodarczej, pieniężnej i kursowej	Unifikacja polityki zagranicznej i obronnej
Strefa wolnego handlu					
Unia celna					
Wspólny rynek					
Unia gospodarczo-walutowa					
Unia polityczna					

 – zjawisko występuje

Rys. 1. Formy międzynarodowych ugrupowań integracyjnych

**Źródło:** P. Bożyk, J. Misala, *Integracja ekonomiczna*, Warszawa 2003, s. 38; *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Warszawa 2006, s. 223.

Jak słusznie zauważa Artur Nowak-Far, unię gospodarczą i walutową należy traktować jako proces bowiem przepisy traktatu z Maastricht określają w jaki sposób ma być ona stworzona. Definiują także podstawowe jej atrybuty w postaci ostatecznej: „gdy jako jedyna waluta będzie funkcjonować euro i gdy państwa członkowskie będą prowadzić jednolitą politykę pieniężną”<sup>13</sup>. Dla doprowadzenia do nastąpienia tego stanu rzeczy ważne było nie tylko tworzenie, stosowanie i monitorowanie skomplikowanego systemu powiązanych ze sobą norm prawnych, ale także ukształtowanie właściwych ram instytucjonalnych UGiW w celu jak najpełniejszej realizacji celów integracji gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej.

### Integracja gospodarcza i walutowa w latach 1950–1970

Dążenie do integracji gospodarczej i walutowej w Europie Zachodniej uwidoczniło się już na początku lat pięćdziesiątych XX wieku<sup>14</sup>. Na przełomie lat 50. i 60. państwa

<sup>13</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 1.

<sup>14</sup> W Europie po zakończeniu II wojny światowej projekty integracji walutowej i gospodarczej uwidoczniły się już na przełomie lat 40. i 50. XX wieku. Jak wskazuje K. Dyson, po wojnie z inicjatywy amerykańskiej agencji ds. Współpracy Europejskiej administrującej Europejskim Programem Odbudowy, planowano utworzyć europejski bank centralny operujący jedną walutą na wzór amerykańskiej Rezerwy Federalnej. Co więcej, Agencja wypracowała terminarz utworzenia unii monetarnej. Unia miała powstać najpóźniej pod koniec 1951 r., zaś do lipca 1952 r. miała zostać wprowadzona wspólna waluta o nazwie ecu lub europa. Ze względu jednak na rozbieżne interesy państw europejskich po wojnie koncepcja ta nie została zrealizowana. Por. K. Dyson, *Elusive Union: The Process of Economic and Monetary Union in Europe*, London–New York 1994, s. 60–63.

z podjęciem przez instytucję ponadnarodową wspólnej polityki pieniężnej. Innymi słowy wtedy mamy do czynienia z realizacją unii walutowej. Wspólna polityka pieniężna obejmuje:

- emisję wspólnego pieniądza,
- zarządzanie połączonymi dewizami państw członkowskich, oraz
- wspólną politykę walutową<sup>11</sup>.

Jak podkreśla Piotr Kalka, potrzeba rozwijania integracji walutowej w ugrupowaniu integracyjnym, takim jak Unia Europejska wynika z rosnącej współzależności gospodarczej pomiędzy państwami członkowskimi, a także pogłębiania się handlu wewnątrzunijnego. Państwa dążą do zapewnienia sobie stabilnych kursów walutowych, a przez to do wyeliminowania niepewności co do cen i kosztów, oraz ewentualnych trudności w bilansie handlowym i płatniczym mogących negatywnie wpływać na ich sytuację gospodarczą. Załamanie koniunktury mogłoby doprowadzić do zwiększenia zainteresowania stosowaniem środków zagranicznej polityki ekonomicznej o charakterze wyraźnie protekcyjnym, utrudniającym czerpanie korzyści z funkcjonowania wspólnego rynku<sup>12</sup>.

Biorąc za podstawę perspektywę integracyjną można zauważyć, że unia gospodarcza i walutowa, która została utworzona w trzech etapach pomiędzy 1990 a 2002 r., jest „organizmem gospodarczym”, obejmującym grupę państw, charakteryzującym się wysokim stopniem powiązań ekonomicznych i znaczną wewnętrzną spójnością ekonomiczną (integracja gospodarcza), na którego obszarze prowadzona jest wspólna polityka pieniężna nadzorowana przez instytucję ponadnarodową (integracja walutowa).

Podstawę koncepcyjną UGiW stanowi neoliberalizm w ujęciu B. Balassy. Ugrupowania integracyjne zostały sprowadzone do roli czynników liberalizujących międzynarodowe przepływy czynników produkcji, towarów i usług między państwami członkowskimi. B. Balassa, w swojej teorii wskazał na istnienie sekwencji etapów integracji, w której każdy kolejny oznaczał coraz dalej posuniętą liberalizację. Tę ostatnią rozumiał jako likwidację barier w obrocie międzynarodowym towarami, usługami, pracą i kapitałem w celu stworzenia warunków niezakłóconego funkcjonowania mechanizmu wolnego rynku. Do etapów integracji i jednocześnie form międzynarodowych ugrupowań integracyjnych zaliczył: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą (ekonomiczno-walutową), pełną integrację (unię polityczną).

Zastosowanie koncepcji integracji B. Balassy, pozwala rozumieć UGiW na dwa sposoby. Pierwszy z nich wskazuje na postrzeganie UGiW mianem formy międzynarodowego (regionalnego) ugrupowania integracyjnego, którym jest Unia Europejska. Na rysunku 1 przedstawiono formy międzynarodowych ugrupowań integracyjnych.

Drugim sposobem określania istoty unii gospodarczej i walutowej jest ujmowanie jej jako wyniku sekwencji etapów integracji, w której każdy kolejny oznaczał coraz dalej posuniętą liberalizację.

Konkludując, UGiW można definiować jako proces oraz jako postulowany stan rzeczy, czyli cel, który poszczególne państwa członkowskie zamierzają zrealizować.

<sup>11</sup> Por. L. Oręziak, *Integracja walutowa*, w: *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, red. L. Ciamaga i inni, Warszawa 1997, s. 231.

<sup>12</sup> P. Kalka, *Rola RFN...*, s. 112.



gracja jako proces to ciągle pogłębianie więzi (instytucjonalnych i realnych) między państwami. W jej ramach stosowane są środki zapobiegania dyskryminacji podmiotów gospodarczych ze względu na ich przynależność do różnych państw. Integracja traktowana zaś jako stan oznacza brak występowania między gospodarkami narodowymi różnych przejawów dyskryminacji<sup>6</sup>. Podobny pogląd wyraził Jan Tinbergen, który ponadto zauważył, że można wyróżnić integrację pozytywną i negatywną. Autor ten pod pojęciem „integracja negatywna” rozumie wszystkie jej aspekty, które obejmują zniesienie dyskryminacji na drodze do liberalizacji. Polega ona na usuwaniu przeszkód w swobodnej wymianie dóbr, usług i czynników produkcji. Wyższym etapem integracji jest „integracja pozytywna” wyrażająca się w modyfikacji istniejących instrumentów i instytucji narodowych oraz tworzeniu instytucji ponadnarodowych, dla efektywniejszego działania rynku i osiągnięcia szerszych celów politycznych. W dużym uproszczeniu integracja pozytywna w ujęciu J. Tinbergena polega na współpracy rządów przy korygowaniu zakłóceń tworzonych przez rynki<sup>7</sup>.

W literaturze pojawiają się nie tylko rozbieżne poglądy co do znaczenia terminu „międzynarodowa (lub regionalna) integracja gospodarcza”, ale też co do metody jej dokonywania. Dominują tu zwłaszcza koncepcje: funkcjonalna (liberalna) i instytucjonalna. Za głównego przedstawiciela pierwszej z nich jest uważany B. Balassa.

Zgodnie z metodą funkcjonalną integracji – działania i funkcje państwa bądź ugrupowania integracyjnego powinny się ograniczać wyłącznie do likwidacji barier w obrotach między grupą zainteresowanych państw. Zapewnienie między nimi swobodnego przepływu towarów oraz czynników produkcji zapewnia niezakłócone działanie mechanizmu wolnego rynku, który w tych warunkach wywołuje proces integracji gospodarczej<sup>8</sup>.

Przy zastosowaniu metody instytucjonalnej, której najbardziej znanym przedstawicielem jest J. Tinbergen, do zainicjowania i podtrzymywania postępów międzynarodowej integracji gospodarczej konieczna jest koordynacja, a następnie unifikacja polityki ekonomicznej prowadzonej przez poszczególne grupy państw. W praktyce może to oznaczać ustanowienie określonych instytucji integracyjnych wyposażonych w kompetencje umożliwiające skuteczną koordynację, unifikację i centralizację polityki ekonomicznej grupy integrujących się państw<sup>9</sup>.

Z integracją gospodarczą silnie powiązana jest integracja walutowa. Stanowi ona element procesu ogólnej integracji gospodarczej i zmierza do zapewnienia wymiennalności walut po nieodwracalnie stałych, sztywnych kursach, a w ostatecznym rozrachunku do zastąpienia walut narodowych jedną wspólną walutą<sup>10</sup>. Realizacja tego celu wymaga zapewnienia liberalizacji przepływów kapitału między zainteresowanymi państwami, a zatem zniesienia wszelkich przeszkód w swobodzie cyrkulacji kapitału, stopniowej koordynacji polityki pieniężnej i ogólnogospodarczej państw członkowskich. Można przyjąć, że zakończenie procesu integracji walutowej następuje wraz

<sup>6</sup> B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, s. 1 i n.

<sup>7</sup> A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 3, s. 23.

<sup>8</sup> A. Makać, *Międzynarodowa integracja...*, s. 29.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju integracji ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich*, Poznań 2005, s. 111.

MAREK REWIZORSKI

Koszalin

## Unia gospodarczo-walutowa: geneza, ewolucja, perspektywy rozwoju

### 1. Teoretyczne aspekty integracji gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej

Integracja (od łacińskiego: „*integratio*” – uzupełnienie oraz „*integer*” – całkowity) oznacza tworzenie całości z odrębnych części, natomiast integrować (od łac. „*integrare*” – dopełniać) znaczy łączyć w jedną całość, składać z części, jednoczyć<sup>1</sup>. Ogólnie rzecz ujmując integracja gospodarcza może zatem oznaczać dokonujący się w sferze gospodarki proces łączenia w jedną całość pewnych części, odrębnych dotąd elementów. Może się to odbywać zarówno w skali narodowej, tj. w ramach jednego kraju jak również w skali międzynarodowej, tzn. obejmować dwa lub więcej państw oraz ich gospodarki narodowe bądź części tychże gospodarek<sup>2</sup>. Formą międzynarodowej integracji gospodarczej jest integracja regionalna, która następuje na danym obszarze geograficznym (regionie).

Według klasycznej w nauce polskiej definicji, sformułowanej przez Zbigniewa Kameckiego, istotę międzynarodowej (regionalnej) integracji gospodarczej stanowi wytworzenie się, w oparciu o wykształconą, jednolitą strukturę ekonomiczną, pewnego organizmu gospodarczego obejmującego grupę państw, który – ze względu na wysoki stopień powiązań ekonomicznych i osiągniętą w wyniku tego wewnętrzną spójność ekonomiczną – wyodrębnia się w widoczny sposób z całokształtu gospodarki światowej<sup>3</sup>. Biorąc za podstawę wyżej wskazaną definicję, część autorów ukazuje międzynarodową integrację gospodarczą jako proces charakteryzujący się wysoką dynamiką, prowadzący do powstania globalnej sieci powiązań produkcyjnych, technologicznych, finansowych i handlowych między gospodarkami narodowymi i ich częściami na świecie<sup>4</sup>. Polega on na „występowaniu szeregu przeobrażeń i dostosowań w strukturze ekonomicznej integrujących się krajów, zachodzących wewnątrz każdego z nich, jak i między nimi i kształtującego jednolitą, tzn. wewnątrznie komplementarną, spójną, a zatem przeobrażoną jakościowo, nową strukturę ekonomiczną całego obszaru”<sup>5</sup>.

Integracja gospodarcza (w tym zarówno międzynarodowa, jak również regionalna) bywa też definiowana jako proces i jako istniejący stan. Według Béli A. Balassy inte-

<sup>1</sup> Por. J. Okarmus, M. Tytuła, *Słownik wyrazów obcych*, Bielsko-Biała 2011, s. 101.

<sup>2</sup> A. Makać, *Międzynarodowa integracja gospodarcza – podstawowe problemy teoretyczne*, w: *Procesy integracyjne we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, Warszawa 2001, s. 9.

<sup>3</sup> Z. Kamecki, *Pojęcie i typy integracji gospodarczej*, „*Ekonomista*” 1967, nr 1, s. 93–94.

<sup>4</sup> *Globalizacja. Mechanizmy i Wyzwania*, red. B. Liberska, Warszawa 2002, s. 19.

<sup>5</sup> A. B. Kisiel-Lowczyk, *Współczesna gospodarka światowa*, Gdańsk 1999, s. 193–194; Z. Kamecki, op. cit.



UE zostały stworzone przez ETS, czego w latach 50-tych XX wieku nikt przewidzieć nie mógł.

Wydaje się, iż odrzucenie „czystej” drogi do federacji u początków procesu integracji uniemożliwi realne ukształtowanie dzisiaj prezentowanych rozwiązań, tak aby na tą drogę powrócić. To z czym mamy dziś do czynienia, i najprawdopodobniej jesteśmy na to skazani, to dwie drogi. Albo przyjmowanie „technicznych” projektów, bez realnego znaczenia politycznego, zwiększające federalizację Unii Europejskiej albo wsłuchiwanie się w bardzo ogólne i nierealistyczne projekty tworzenia federacji europejskiej, jak np. federacja państw narodowych.

### Summary

#### **European federalism at the beginnings of the European Union and in the time of economic crisis**

The purpose of this paper is to compare the federalist concepts at the onset of European integration processes after the Second World War and in the time of struggling with the economic crisis. The starting point for the analysis is to present the initial situation, which in both periods was referred to as the crisis of the nation-state. In the first case, the nation-state was found guilty of instigating two world wars, and in the other it was guilty of the collapse of the public finances of eurozone Member States. Whether at the turn of the 1940s or now, an effective way out of the crisis is sought in federalism.

pranarodową integrację neofunkcjonalistyczną, która w założeniach J. Monneta miała przecież także prowadzić do federacji i zniesienia państw narodowych. W jej miejsce, posługując się tą samą aparaturą pojęciową, choć być może nie w pełni adekwatną do współczesnego stanu integracji europejskiej, przyjęto międzyrządową integrację neofunkcjonalistyczną, gdyż nie da się zaprzeczyć, iż w pewnej części model *spill-over* się sprawdził, choć niekoniecznie w sposób, jaki zakładali to neofunkcjonałiści. Polega on na tym, w znaczeniu międzyrządowym, iż to państwa członkowskie widząc potrzebę integracji w kolejnym obszarze się na to decydowały, czy to poprzez zmianę traktatów założycielskich, czy poprzez korzystanie z możliwości powiększania uprawnień WE/UE jeśli wynikało to z konieczności zwiększania funkcjonalności wspólnego rynku/rynku wewnętrznego.

Porównując koncepcje z okresu założycielskiego Wspólnot Europejskich oraz obecnie, należy zwrócić uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, o ile w przypadku lat 40-tych i 50-tych XX wieku można było mówić o spójnych projektach, których jasno określonym celem było zbudowanie państwa federalnego, o tyle obecnie mówimy przede wszystkim o rozwiązaniach, które mają skutkować federalizacją UE. A więc dziś projekty federalistów prezentowane w przestrzeni publicznej są to projekty „techniczne” bez określenia ostatecznego celu, jaki ma być ich efektem. Jest to spowodowane dwoma podstawowymi determinantami, które zostały określone właśnie w okresie kształtowania się procesu integracji europejskiej; pierwszą, przyjętą ostatecznie metodą integracji; drugą, zwycięstwem koncepcji państwa narodowego nad federacją europejską. Dodatkowo obecnie wprowadza się nowe pojęcia, jak choćby „federacja państw narodowych” (przemówienie Barroso), które jednakże w żaden sposób nie zostają dookreślone. Mają one przywoływać „mityczną ziemię obiecaną”, jednakże nie precyzując jej w wystarczającym stopniu poprzez prezentowane propozycje<sup>30</sup>.

Po drugie, propozycje budowania federacji na początku lat 50-tych XX wieku miały z założenia być celem samym w sobie, czy prowadzić poprzez nową konstrukcję władzy do zapewnienia pokojowego współistnienia narodów Europy. Dzisiejsze propozycje są *de facto* motywowane chęcią zwiększania władzy poszczególnych instytucji supranarodowych, przede wszystkim KE i PE. Gdyż jak inaczej tłumaczyć przemilczenie problematyki braku właściwej legitymizacji demokratycznej systemu, co wielokrotnie było przedmiotem uwagi ze strony KE, RE i PE<sup>31</sup>. Jak wykazano składane propozycje w żaden sposób nie powiększają udziału obywateli w zreformowanym systemie, a wręcz utrudniają kontrolę nad nim. Tym bardziej, gdy społeczeństwa państw członkowskich nie akceptują rozwiązań mających wzmacniać federalizację UE.

Po trzecie, zupełnie inaczej dziś mówi się o federacji UE, w sytuacji gdy punktem wyjścia jest już struktura o quasi-federalnym kształcie, co zostało wcześniej wykazane. Jak to ma się natomiast do propozycji federacji prezentowanych u zarania procesu integracyjnego w Europie? Bez wątpienia obecny stan nie spełnia założeń najdalej idących i proponowanych w TEWP, jednakże odpowiada w znacznym stopniu wizji J. Monneta, gdyż „federalność” UE była budowana stopniowo, choć w inny sposób, niż J. Monnet to przewidywał. Ponieważ w praktyce najistotniejsze elementy federalnej konstrukcji

<sup>30</sup> Przewodniczący Komisji Europejskiej, op. cit.

<sup>31</sup> Por. Przewodniczący Rady Europejskiej, op. cit., s. 3.

zwiększa deficyt demokratyczny w UE, gdyż spod kontroli obywateli zostają wyjęte kolejne kompetencje władcze. Nawet jeśli także w przypadku realizacji wskazanych zadań na szczeblu krajowym są one powierzane instytucjom niepolitycznym (o charakterze agencji), to ze względu na większą bliskość tych struktur obywatelom, ich kontrola społeczna może być większa.

Przedstawiciele UE nie dostrzegają jeszcze jednego zagrożenia, które będzie skutkować obniżeniem akceptacji Unii przez obywateli, a może wręcz wzrostem niechęci. W przypadku przejęcia przez UE kontroli nad polityką budżetową państw członkowskich, wszelkie niepopularne decyzje ograniczające wydatki albo zwiększające fiskalizm, będą przez polityków krajowych przypisywane instytucjom UE, jako wymuszającym właśnie takie niepopularne kroki. Oczywiście będzie tak niezależnie od tego czy takie twierdzenia będą zgodne z rzeczywistością, czy też nie. Dlatego też istnieje konieczność podjęcia próby pogodzenia z jednej strony potrzeb właściwej kontroli podejmowanych przez państwa zobowiązań, a z drugiej przeciwdziałania utracie przez Unię zaufania ze strony jej obywateli. Można jednakże mieć wątpliwości czy w praktyce będzie to możliwe, czy jednak nie zwycięży pragmatyzm polegający na podjęciu decyzji, która obniży oceny UE w oczach jej obywateli.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na różnicę pojęciową odnoszącą się do pogłębiania integracji. W przypadku przewodniczącego KE, jak wskazano mowa jest o „federacji państw narodowych”, natomiast A. Merkel używa pojęcia „unii politycznej”<sup>28</sup>. Są to jakościowo odmienne projekty. Co prawda ich cechą wspólną jest przenoszenie kolejnych kompetencji przynależnych państwom członkowskim na rzecz UE, jednakże zasadnicza różnica objawia się w sposobie wykonywania tych uprawnień. W przypadku propozycji RFN ma być to wspólne ich wykonywanie przez państwa członkowskie na poziomie UE, ale z zabezpieczeniem ich egzekwowania przez instytucje UE. Natomiast projekt przewodniczącego KE, zważywszy na zapowiedzi, będzie najprawdopodobniej ukierunkowany na wyłączne wyposażenie instytucji UE w te kompetencje.

Faktycznie jednak z punktu widzenia państw członkowskich, unia bankowa nie jest dla nich kluczowa jako narzędzie nadzoru na działalnością sektora finansowego. Dziś zasadniczym powodem poparcia dla tego typu rozwiązań ma być gwarantowanie depozytów przez EBC w ramach unii bankowej, co w praktyce sprowadza się do dokapitalizowania banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej<sup>29</sup>. Wskazuje to na realne intencje wielu państw godzących się na te rozwiązania, gdyż to nie motywacja dbania o bezpieczeństwo sektora, ale prosty interes finansowy leży u ich podstaw.

## Podsumowanie

Wydaje się, iż szansa na federację w Europie została zaprzepaszczona w 1954 roku, ostatecznie ten kierunek został potwierdzony w roku 1966, kiedy to zastopowano su-

<sup>28</sup> Euractive, *Merkel calls for 'political union' to save the euro*, pobrano ze strony: <http://www.euractiv.com/priorities/merkel-calls-political-union-sav-news-513201>.

<sup>29</sup> Euractive, *EU summit deal aims for full 'banking union' in 2014*, pobrano ze strony: <http://www.euractiv.com/euro-finance/summit-advances-eu-plan-banking-news-515515>.

Propozycje składane choćby przez przewodniczącego KE mogą wywoływać pozytywne oddźwięki w PE, który uznaje siebie za główny podmiot predestynowany do rządzenia „federacją państw narodowych”, jednakże z punktu widzenia państw członkowskich są one bez większego znaczenia. W dobie kryzysu gospodarczego i politycznego i, co istotniejsze, kryzysu zaufania, obywatele państw członkowskich nie będą skłonni, jak oczekują niektórzy przedstawiciele UE, przenieść swoich lojalności na poziom UE. Wezwania do większej federalizacji mogą przynosić tylko i wyłącznie przyjmowanie rozwiązań korzystnych z punktu widzenia najsilniejszych ekonomicznie państw członkowskich. Rozwiązań, które zwiększą ich kontrolę nad systemem zarządzania ekonomicznego UE, gdyż celem tych państw, poza wyjściem UE z kryzysu jest w sposób oczywisty, takie zabezpieczanie mechanizmów systemowych, które w najefektywniejszy sposób ustrzegą ich gospodarki narodowe przed przyszłymi turbulencjami, których źródłem mogą być załamania pochodzące z innych państw UE czy obszarów poza nią.

Podobnie jak winą za wywoływanie wojen obarczano państwo narodowe, tak i dziś przyczyn kryzysu gospodarczego w Europie w nim się upatruje. Nie można jednakże zapomnieć, iż kryzys zapoczątkowany został przez nierozważne postępowania sektora finansowego. Co jednak potwierdza tylko tezę o słabości państw, które nie były w stanie takim nadużyciom zapobiec. Sytuacja państw członkowskich UE jest jednakże specyficzna, gdyż kryzys gospodarek państw członkowskich jest przede wszystkim efektem braku koniecznych reform i zachwianej dyscypliny budżetowej, a w dalszej kolejności niezdolności radzenia sobie z zaistniałą sytuacją. A więc w tym aspekcie istnieje podobieństwo sytuacji z okresem powojennym, gdy państwo także uznane zostało za winnego kryzysu, jakim były dwie wojny światowe. W praktyce jest to upraszczanie sytuacji, jednakże z punktu widzenia założeń niniejszego artykułu, liczy się odbiór społeczny.

Jednak jeden ważny czynnik różni postrzeganie źródeł kryzysu współcześnie i 60 lat temu. Ma to związek z zaangażowaniem społeczeństw w kształtowanie struktury Unii Europejskiej. Choć nadal integracja w przeważającej części jest projektem elit państw członkowskich, to jednak doszło do zainteresowania obywateli państw członkowskich tym procesem. W przeszłości taka a nie inna diagnoza była przede wszystkim odzwierciedleniem poglądów elit. Zdanie opinii publicznej nie było brane pod uwagę. Dziś z perspektywy analizy kryzysu i poszukiwania sposobów na jego przezwyciężenie, obecna sytuacja mogłaby wydawać się nawet bardziej komfortowa, gdyż pogląd na źródła zapaści gospodarczej jest wspólny elitom i obywatelom, a więc w konsekwencji można by oczekiwać ich poparcia dla wprowadzania rozwiązań federalnych czy federalizujących.

Jednakże tak się nie stało, gdyż podobnie jak w przypadku sprzeciwu w stosunku do TuKE obywatele nie chcą powstania federacji w Europie. Dodatkowo zaufanie do UE także zostało znacznie nadszarpnięte, gdyż także UE w oczach obywateli jest winna trwaniu kryzysu gospodarczego, który to mieszkańców poszczególnych państw dotyczy w szczególności poprzez cięcia wydatków socjalnych, obniżanie pensji, a przede wszystkim ogromny poziom bezrobocia. Ten fakt jakby nie był dostrzegany przez osoby proponujące nowe rozwiązania federacyjne. Takie podejście jest zaprzeczeniem idei głoszonej przede wszystkim przez KE i PE mających na celu upodmiotowienie obywateli w procesie integracji europejskiej. Prócz tego, przyjmowanie takich inicjatyw

Kolejnym analizowanym projektem jest koncepcja „federacji państw narodowych” zaprezentowana przez przewodniczącego Komisji Europejskiej<sup>24</sup>. Zapowiedź J. M. Barroso przedstawienie szczegółów jego planu umożliwi dokonanie szczegółowej oceny projektu. Jednakże można przypuszczać, iż nie będą to żadne nowatorskie rozwiązania, wcześniej nieproponowane.

Jedyną konkretną propozycją, która pojawiła się w wystąpieniu przewodniczącego KE jest nawoływanie do zawiązania unii bankowej. Jednakże jest to koncepcja już wcześniej zaprezentowana, gdyż już w czerwcu 2012 roku szefowie państw i rządów członków UE zgodzili się zasadniczo na stworzenie bankowego systemu nadzorczego na poziomie UE, który miałby być sprawowany przez Europejski Bank Centralny. Z czasem jednak niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble stwierdził, iż najważniejszy jest czynnik jakościowy w działaniu systemu i powinien on objąć tylko największe banki<sup>25</sup>.

Dodatkowo sam pomysłodawca dostrzega, iż być może jego zamierzenia (które nie są przecież jeszcze sprecyzowane) zostaną uznane za zbyt ambitne, wręcz nierealistyczne. Należy więc zastanowić się nad intencjami, które leżały u podstaw wystąpienia J. M. Barroso, czy nie jest ono tylko i wyłącznie reakcją na wcześniejsze propozycje przewodniczącego RE, a więc elementem rywalizacji politycznej pomiędzy tymi politykami.

Pojawiające się komentarze także ze strony ekspertów, iż wizja Barroso, powołania federacji państw narodowych jest nierealistyczna, gdyż nie zostanie poparta przez państwa członkowskie<sup>26</sup>, współgrają z dotychczasową aktywnością największych państw członkowskich w dobie kryzysu, ale także w okresie zawirowań postkonstytucyjnych.

Sam projekt unii bankowej tylko w ograniczonym stopniu skutkuje federalizacją UE. Należy podkreślić, iż władza nadzorcza zostanie przekazana instytucji niepolitycznej, a więc skutki z tego przesunięcia dla wzmocnienia instytucji UE będą bardzo niewielkie. Sama unia bankowa obejmować będzie bardzo niewielki obszar aktywności, będzie to wąskie sektorowe uprawnienie. Podnoszony argument o niezależności unii bankowej od rządów państw członkowskich nie jest niczym nowym. Tego typu uprawnienia z zasady w poszczególnych państwach są powierzane agencjom niezależnym od władzy politycznej. Można by tu przywołać choćby organy ochrony konkurencji czy regulatory rynków energetycznych albo telekomunikacyjnych. W Polsce kompetencje, które najprawdopodobniej zostaną przekazane do wspólnego wykonywania znajdują się obecnie we władaniu Komisji Nadzoru Finansowego, która to instytucja także jest podmiotem niezależnym od rządu, co wynika z ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>27</sup>. A więc jedyną różnicą będzie wykonywanie tej władzy na poziomie ponadnarodowym.

---

<sup>24</sup> Przewodniczący Komisji Europejskiej, *Orędzie o stanie Unii w 2012 r. Sesja plenarna Parlamentu Europejskiego / Strasburg 12 września 2012 roku.*

<sup>25</sup> Por. L. Norman, G. Steinhäuser, *EU Chief Calls 'Federation' the Way Forward for Bloc*, „The Wall Street Journal”, Wednesday, September 12, 2012.

<sup>26</sup> Ibidem, Przewodniczący Komisji Europejskiej, op. cit.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006, Nr 157, poz. 1119).



Przywódcy UE i państw członkowskich naciskający na proces konstytucjonalizacji UE, nie dostrzegli podstawowej różnicy pomiędzy zmianami konstytucyjnymi i ponadnarodowymi. O ile obywatele byliby w stanie generalnie zaakceptować zmiany ponadnarodowe, mające na celu polepszenie efektywności pracy UE i zwiększenie przejrzystości jej funkcjonowania, o tyle nie chcą większej konstytucjonalizacji UE, jako procesu prowadzącego do budowy państwa federalnego, którego to projektu obywatele nie akceptują<sup>18</sup>.

Poniżej zostanie zaprezentowana analiza rozwiązań, które pojawiły się w wystąpieniach czy dokumentach: przewodniczącego Rady Europejskiej, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej.

W związku z czerwcowym spotkaniem Rady Europejskiej w 2012 roku, przewodniczący tej instytucji przedstawił program reform gospodarczych i prawnych na okres najbliższych 10 lat, który w swych założeniach ma zapewnić stabilność i dobrobyt państw członkowskich UE, w szczególności członków strefy euro<sup>19</sup>. Program wskazuje na cztery obszary reform, przy czym jeden z nich w założeniach ma zapewnić „niezbędną legitymację demokratyczną i odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w ramach unii gospodarczej i walutowej w oparciu o wspólne sprawowanie suwerenności nad wspólnymi politykami oraz solidarność”<sup>20</sup>. Pozostałe trzy propozycje to projekt: unii bankowej, nadzoru nad polityką budżetową państw członkowskich, czyli tzw. unii fiskalnej oraz koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich. Najistotniejsze są rozważania dotyczące dwóch pierwszych inicjatyw<sup>21</sup>.

Projekt unii fiskalnej, w zakresie jaki zakłada między innymi w przyszłości emisję wspólnego długu przez państwa członkowskie, został jednak skrytykowany przez kanclerz RFN A. Merkel, która określiła go jako ekonomicznie zły i nieproduktywny. A jak wiadomo bez zgody Niemiec, żadne propozycje nie zostaną wdrożone<sup>22</sup>. Należy jednak podkreślić, iż RFN opowiada się za zacieśnieniem kontroli nad polityką budżetową państw członkowskich, jednakże zasadniczy nacisk ma być położony na środki o charakterze długoterminowym i zabezpieczającym, a nie takie których zwolennikami są choćby rządy Francji i Włoch, które mają na celu poprawę sytuacji w danym momencie, bez wiązania się określonymi zobowiązaniami na przyszłość<sup>23</sup>. Kanclerz RFN ma świadomość, iż w sensie ekonomicznym emisja wspólnego długu będzie dla RFN oznaczać *de facto* konieczność zapłaty wyższych kosztów jego obsługi, niż w przypadku obsługi tylko niemieckiego długu publicznego.

<sup>18</sup> L. Miles, *Editorial: The Paradox of a Popular Europe*, „Journal of Common Market Studies”, September 2004, Vol. 42, Issue Supplement, s. 6; L. Miles, *Editorial: A Fusing Europe in a Confusing World?*, „Journal of Common Market Studies”, September 2005, Vol. 43, Issue Supplement, s. 6.

<sup>19</sup> Przewodniczący Rady Europejskiej, *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej, Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy*, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, s. 1–7.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>21</sup> Projekt unii bankowej zostanie poddany analizie w miejscu odnoszącym się do wystąpienia przewodniczącego KE z dnia 12 września 2012 roku.

<sup>22</sup> A. Faiola, M. Birnbaum, *Germany offers vision of federalism for the European Union*, „Washington Post”, 27 czerwca 2012.

<sup>23</sup> Euractive, *Merkel insists on fiscal union before debt sharing*, pobrano ze strony: <http://www.euractiv.com/euro-finance/merkel-insists-fiscal-union-debt-news-513613>.

wistości politycznej. Dlatego też poglądy głoszące konieczności stworzenia federacji, jako panaceum na problem wojny, straciły rację bytu. Należało poszukiwać nowych uzasadnień dla tej koncepcji.

### **Kryzys gospodarczy i polityczny Unii Europejskiej oraz kryzys państwa narodowego**

Sytuacja kryzysowa wywołana turbulencjami na rynkach finansowych, która zaistniała obecnie stała się właśnie oto takim nowym uzasadnieniem dla potrzeby wprowadzenia rozwiązań federalnych. Warto jednakże podkreślić ważną kwestię językową. Mianowicie pojawiające się głosy o niezbedności przekształcenia Unii w federację ograniczają się w rzeczywistości do proponowania rozwiązań federalizujących istniejącą strukturę, a nie zakładają ich zasadniczej transformacji, która miałaby przekształcić Unię Europejską w państwo federalne.

Unia Europejska, przede wszystkim za sprawą orzeczniczej aktywności ETS jest dziś strukturą quasi-federalną, i to zarówno w opiniach zwolenników ściślejszej integracji, jak i jej przeciwników<sup>16</sup>.

Pytaniem, na które należy odpowiedzieć, jest pytanie o zdolność i możliwość wprowadzania rozwiązań federalnych do istniejącej struktury. Gdzie jest granica pomiędzy quasi-federacją a federacją? Czy może propozycja „federacji państw narodowych” jest tylko inną nazwą na tą pierwszą albo drugą z wymienionych form? A może stanem pośrednim pomiędzy nimi? Są to pytania, na które nie ma jednoznacznej odpowiedzi, gdyż sytuacja Unii Europejskiej jest zbyt złożona, aby jednoznacznie można było zakwalifikować obecną strukturę do którejś z kategorii. Nie można także jeszcze odpowiedzieć na pytanie co w zamyśle przewodniczącego KE oznacza użyty przez niego termin.

Główną przeszkodą, pomimo podejmowanych działań i składanych deklaracji, w budowie federacji europejskiej jest fakt, iż UE zajmuje się obecnie kwestiami, które choć ważne z punktu widzenia obywateli nie są jednak dla nich najistotniejsze. I choć UE uzyskuje coraz większy wpływ i na te zagadnienia, jednak zasadnicza władza w tych obszarach i zdolności działania pozostaje na poziomie narodowym. Dla przykładu można wskazać choćby obszar: bezpieczeństwa wewnętrznego, edukacji, wydatków socjalnych<sup>17</sup>.

Innym istotnym elementem odróżniającym UE od państw federalnych są bardzo wąskie uprawnienia wykonawcze instytucji UE w stosunku do całości polityk implementowanych w państwach członkowskich. Gdyż zasadą jest ich realizacja właśnie poprzez organy państw członkowskich, a wyjątkiem przez KE.

Starając się natomiast określić kształt federalizmu europejskiego współcześnie należy szczególną uwagę poświęcić na procesy i wydarzenia związane z próbą wprowadzenia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

---

<sup>16</sup> Por. A. Moravcsik, *European Federalism: Rhetoric and Reality, The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, red. K. Nicolad'is, R. Howse, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 162–163.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 162–163.

wiedliwości, inkrementalnego wzmocnienia instytucji supranarodowych, a więc wzmocnienia wpływu elementów federalnych w strukturze zarządzania integracją europejską. Podkreślić należy niezmiernie istotną koincydencję czasową z dwoma kluczowymi wyrokami ETS, a więc w sprawie Van Gend&Loose<sup>10</sup> i Flaminio Costa<sup>11</sup>, które to stworzyły federalny fundament systemu prawnego EWG i pozostałych Wspólnot. Propozycje W. Hallsteina polegały na uzyskiwaniu bezpośrednio przez EWG dochodów z cel pobieranych na granicach celnych Wspólnoty, które zasilać miały budżet pozostający w dyspozycji Komisji Europejskiej. Dodatkowo miało to zostać powiązane ze zwiększeniem kontroli Parlamentu Europejskiego nad KE, jako władzy mającej decydować o przeznaczeniu pobranych środków<sup>12</sup>. Inicjatywy te zostały zablokowane przez de Gaulle, a one miały bez wątpienia skutkować dalszą federalizacją struktury instytucjonalnej, a najprawdopodobniej w dalszej perspektywie być punktem do podejmowania w przyszłości działań o podobnym charakterze.

Wywołany przez francuskie władze kryzys „pustego krzesła” był motywowany zmianą sposobu głosowania w Radzie Ministrów, jednakże jego tłem był brak zgody prezydenta Ch. de Gaulle na podejmowane próby zwiększania kompetencji KE i PE. Z punktu widzenia koncepcji integracji europejskiej prezentowanej przez gen. Ch. de Gaulle’a takie działania miały charakter konfrontacyjny<sup>13</sup>. Dlatego też zakończenie kryzysu poprzez przyjęcie kompromisu luksemburskiego, którego treść odzwierciedlała bardziej międzyrządową koncepcję integracji europejskiej, i co się z tym wiązało odrzucenie propozycji KE, spowodowało nie tylko nie możliwą dalszą federalizację Wspólnot, ale skutkowało także osłabieniem Komisji Europejskiej, a więc swoistym regresem supranarodowości. Zwycięstwo koncepcji prezydenta Francji zapoczątkowało proces politycznej marginalizacji KE oraz prezentowanych przez nią idei. Ostatecznie więc możliwość federalizacji została zablokowana.

W praktyce idee powołania państwa federalnego w Europie, zastąpiono technicznym rozwiązaniem, jakim jest metoda Monneta. Przy czym należy wyraźnie zaznaczyć, iż sam J. Monnet stwierdził, iż instytucje supranarodowe, to innymi słowy mówiąc instytucje federalne<sup>14</sup>. Warto podkreślić, iż słowa te utożsamiające te dwa znaczenia padły w czasie trwania procesu ratyfikacji traktatu o EWO. Jednakże po początkowych sukcesach, także jej funkcjonalność okazała się być ograniczona.

Jak pokazała przyszłość, Europa była zdolna wyjść z kryzysu, wywołanego przez państwo narodowe, *de facto* wzmocniając tę konstrukcję polityczną<sup>15</sup>. Została ona umocniona w taki sposób, iż dziś kryzys z przeszłości, jakim była niezdolność państw narodowych do pokojowego współistnienia w Europie, został wyeliminowany w rzeczy-

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, sprawa 26/62.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, sprawa 6/64.

<sup>12</sup> K. Popowicz, op. cit., s. 94–95.

<sup>13</sup> Por. G. Andréani, *What future for federalism?*, Londyn 2002, s. 2.

<sup>14</sup> J. Monnet, *Speeches delivered by Mr Jean Monnet, President of the High Authority At the inauguration of the High Authority on August 10th, 1952, in Luxembourg At the opening session of the Assembly on September 11th, 1952, in Strasbourg, European Coal and Steel Community, September 1952*, s. 9; por. G. Andréani, *What future for federalism?*, Londyn 2002, s. 1.

<sup>15</sup> P. J. Borkowski, op. cit., s. 104–114.

TEWO, a przede wszystkim TEWP. Przechodząc do konkretnych rozwiązań należy wskazać, iż parlament EWP został skonstruowany jak klasyczny parlament państw federalnych. Miał więc składać się z dwóch izb o co do zasady równych uprawnieniach, gdzie w izbie pierwszej miały być reprezentowane narody wchodzące w skład Wspólnoty, a w skład drugiej mieli wchodzić przedstawiciele państw członkowskich. Jednakże zasiadające w Senacie miały być niezależne od państw członkowskich. Interesy członków Wspólnoty miała reprezentować Rada Ministrów Narodowych o bardzo wąsko określonych uprawnieniach.

Kluczowym założeniem EWO było stworzenie wspólnej armii europejskiej, zarządzanej przez instytucje supranarodowe. Armia ta miała zastąpić armie państw członkowskich. Tylko w wyjątkowych sytuacjach członkowie EWO mogli tworzyć siły zbrojne poza ramami armii europejskiej (np. w celu prowadzenia operacji w koloniach). Armia europejska miała więc zadanie polegające na obronie terytoriów wszystkich państw członkowskich. Był to projekt o zasadniczym znaczeniu, gdyż w swych założeniach pozbawiał państwa członkowskie podstawowego atrybutu suwerenności, jakim jest posiadanie własnych sił zbrojnych. Zważywszy na ledwo co zakończoną II wojnę światową i toczącą się „zimną wojnę”, było to rozwiązanie o bezprecedensowym charakterze.

Jak zatem wynika z przedstawionych założeń koncepcje prawne, na których opierał się TEWP były w ogromnym stopniu federalne, nawet jeśli „*the F word*” w samym traktacie się nie pojawia. Natomiast kwestią czysto spekulacyjną jest ocena systemu, który w praktyce funkcjonowałby na bazie wskazanych w podstawowym zakresie założeń. Trudno w tym miejscu ocenić, czy faktyczna integracja państw wchodzących w skład Wspólnot prowadziłyby do powstania państwa federalnego. Co jednak istotne z punktu widzenia niniejszej analizy, to właśnie fakt istnienia w TEWP i pośrednio także TEWO i TEWWiS podstaw prawnych, które dawały możliwość tworzenia państwa federalnego.

Odrzucenie projektu TEWO przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w sierpniu 1954 r. spowodowało bezprzedmiotowość dalszego procedowania z TEWP<sup>9</sup>. Było to kluczowym momentem w integracji europejskiej gdzie decyzja polityczna zablokowała możliwość stworzenia w Europie zrębów państwa federalnego. Ewolucja sytuacji politycznej we Francji oraz zakończony okres „najgorętszego” fragmentu zimnej wojny, spowodowały iż brak było woli politycznej do ratyfikacji przedmiotowego traktatu.

Taki stan wyraźnie wskazywał, iż wśród elit państw członkowskich nie było już tak znaczącego poparcia dla idei federacji europejskiej. Państwo narodowe obroniło swój byt w Europie.

Podjęta następnie udana próba integracji gospodarczej była naznaczona znamieniem niepowodzenia inicjatywy EWP. Przepisy TEWG i TEWEA były wręcz regresywne w porównaniu do stosunkowo ambitnych przepisów dotyczących funkcjonowania EWWiS.

Pomimo tego pierwszy przewodniczący Komisji EWG Walter Hallstein podjął próbę, z wykorzystaniem aktywności prawotwórczej Europejskiego Trybunału Spra-

---

<sup>9</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 54–61.

zeniem się kontynentu. Drugim kluczowym elementem łączącym te dwa momenty czasowe jest kryzys. Dlatego też punktem wyjścia do prowadzonej analizy musi być syntetyczne porównanie sytuacji wyjściowych. Dopiero precyzyjna diagnoza kryzysu umożliwi poprawne prowadzenie dalszych wywodów.

Tym samym warto postawić pewne pytania badawcze, ułatwiające dokonanie porównania przedstawionego w powyższym problemie badawczym. Czy nie jest tak, iż dziś strukturą oskarżaną o wywołanie kryzysu w poszczególne państwach UE jest państwo narodowe? Czy mityczny powrót do idei federacji europejskiej jest odpowiedzią na istniejący kryzys? Czy prezentowe rozwiązania są faktycznie propozycjami budującymi federację europejską?

### Początki integracji europejskiej i kryzys państwa narodowego

Kryzys przypisywany państwu narodowemu po zakończeniu II wojny światowej opierał się na przekonaniu, iż pokonanie Niemiec nie rozwiązało realnego problemu, gdyż w Europie z czasem dojdzie do „odtworzenia podziałów i nacjonalizmów sprzed wybuchu wojny”. Doświadczenie wojny uznano za katalizator zmian, gdyż jej okrucieństwa miały unaocznic bankructwo państwa narodowego, jako struktury terytorialnej niezdolnej do zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego swoim obywatelom. Struktury państwowe były przez wielu traktowane jako przeznaczone do walki o potęgę, a nie dbanie o dobrobyt obywateli, dlatego też ich użyteczność została wyczerpana<sup>4</sup>.

Analizę należy rozpocząć od oceny przepisów trzech traktatów: Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS)<sup>5</sup>, Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną (TEWO)<sup>6</sup> i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Polityczną (TEWP)<sup>7</sup>. Zasadniczo należy odpowiedzieć na pytanie, czy proponowane w tych aktach rozwiązania były w swej rzeczywistości federalne.

Na początek należy podkreślić, iż o ile federalizm (pod osłoną supranarodowości) w TEWWiS był ukryty w przepisach traktatu, o tyle w przypadku dwóch kolejnych już bardzo wyraźnie na wstępie, tj. w preambułach i pierwszych artykułach odwołano się do supranarodowego (a więc w nomenklaturze Monnet, federalnego) charakteru powołanych Wspólnot.

W szczególności preambuła TEWP rozpoczyna się od zwrotu „My, Narody”, co nawiązuje do konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>8</sup>, a więc federacji, która dla wielu była wzorem postępowania państw europejskich. Co istotne powołany traktat stanowi, iż powołana Wspólnota Europejska o supranarodowym charakterze jest oparta na unii obywateli i państw oraz jest nierozzerwalna. Te sformułowania bez wątpienia wskazują na federalistyczne zamierzenia osób zaangażowanych w przygotowanie

<sup>4</sup> Por. P. J. Borkowski, op. cit., s. 58.

<sup>5</sup> *Treaty establishing the European Coal and Steel Community*, Signed at Paris, 18 April 1951.

<sup>6</sup> *European Defense Community Treaty*, Signed at Paris, 27 May 1952.

<sup>7</sup> *Draft Treaty embodying the Statute of the European Community*, adopted by the *ad hoc* Assembly at Strasbourg on 10 March 1953.

<sup>8</sup> *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa–Poznań 1992, s. 105.

ADAM JASKULSKI

Poznań

## Federalizm europejski początków integracji europejskiej i doby kryzysu gospodarczego

### Wprowadzenie

Zakończenie II wojny światowej w wielu środowiskach wywołało dyskusję na temat konieczności przekształcenia instytucji państwa narodowego, jako odpowiedzialnej za dwa niszczycielskie kataklizmy<sup>1</sup>, które w niewielkim odstępie czasu zniszczyły kontynent europejski. Jedną z najdalej idących opcji, głoszącą tezę o konieczności zniesienia państw narodowych był federalizm.

W dobie kryzysu gospodarczego oraz będącego jego skutkiem kryzysu politycznego w Unii Europejskiej (UE), następuje powrót do poszukiwania wyjścia z tych kryzysów poprzez odwołanie się do koncepcji federacji. Dziś podobnie jak po II wojnie światowej źródeł kryzysu poszukuje się w słabości instytucji państwa narodowego.

Federalizm europejski jako pewien nurt składał się z kilku opcji różnie pojmujących drogę do ostatecznego celu. Niekiedy wręcz były i są to drogi wykluczające się, a przedstawiciele poszczególnych opcji zwalczali i zwalczają nawzajem swe poglądy<sup>2</sup>.

Jednakże celem niniejszego artykułu nie jest analiza poglądów federalistów u początków tworzenia Wspólnot Europejskich (WE) ani obecnie w dobie kryzysu. Prezentowany artykuł ma na celu, porównanie charakteru i znaczenia propozycji federalizujących WE/UE u zarania procesu integracji europejskiej i obecnie w dobie kryzysu, poprzez analizę proponowanych i przyjmowanych rozwiązań wpływających na federalizację konstrukcji europejskiej oraz momentów decydujących o wzmacnianiu albo osłabianiu pierwiastków federalnych w strukturze WE/UE. Istotą tak postawionego celu jest więc identyfikacja różnorodności i zmienności elementów federalnych<sup>3</sup> w założeniach i przyjmowanych konstrukcjach we wskazanych czasookresach procesu integracji europejskiej.

Dobór problemu badawczego, czyli porównanie tak różnych momentów procesu integracji europejskiej związany jest z łączącym je wspólnym hasłem, jakim jest federalizm. Federalizm, który zarówno po II wojnie światowej, jak i obecnie w opiniach wielu osób jest środkiem wyjścia z kryzysu, w którym znalazła się Europa. To właśnie w dokonaniu tak radykalnej jakościowej przemiany stosunków władzy pomiędzy państwami wielu upatrywało i obecnie upatruje panaceum na problemy związane z jedno-

<sup>1</sup> Por. P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 57, 59–61.

<sup>3</sup> Por. D. Benson, A. Jordan, *Understanding task allocation in the European Union: exploring the value of federal theory*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 15 Issue 1, s. 78–79.

Oprócz instytucji referendum narodowego – rozstrzygającego kwestie ponadnarodowe, w wachlarzu narzędzi unijnych jest również inna instytucja demokracji bezpośredniej – inicjatywa europejska o charakterze transnarodowym. To narzędzie – mimo iż relatywnie krótko stosowane (tabela 3), może mieć widoczny wpływ na proces jednoczenia się Europy w tym sensie, że dzięki propagowaniu spraw poddawanych procedurze inicjatywy obywatele UE mogą mieć większą szansę na poznanie swoich problemów i możliwość wspólnego ich rozwiązywania. Stworzenie takiej wspólnej platformy porozumienia ma szansę dać obywatelom możliwość zwrócenia uwagi zarówno władz unijnych, jak i państwowych na problemy, z jakimi borykają się obywatele UE. Warto również nadmienić, iż inicjatywa europejska – w przeciwieństwie do tzw. referendum unijnych – jest usankcjonowaną prawnie instytucją o charakterze europejskim, której przedmiotem mogą być kwestie wyłącznie europejskie (gdyby to były kwestie narodowe – trudno byłoby zebrać milion podpisów z 7 różnych państw członkowskich). W przypadku referendum prawidłowość jest nieco inna – narodowe głosowanie ma moc rozstrzygającą w kwestiach o charakterze ponadpaństwowym. Wydaje się, iż mimo uregulowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej w prawie UE, narzędzie to wykorzystywane będzie raczej w sprawach o mniejszym znaczeniu dla funkcjonowania Unii. W zagadnieniach kluczowych – jeśli społeczność europejska będzie angażowana w proces decyzyjny – to narzędziem, za pośrednictwem którego będą podejmowane decyzje będzie referendum narodowe. Głosowanie to będzie jedną z form decydowania o pogłębianiu i poszerzeniu procesu integracji w Europie.

### Summary

#### **Institutions of direct democracy in the process of European integration: from nationwide referendum to European civic initiative**

The idea of civic participation in national decision-making processes is an important part of European history. By means of implementing the principle of the sovereignty of nations, those eligible to vote are able to express their will through the institutions of direct democracy and representative democracy. The instruments of direct democracy are an extremely interesting research subject – not only due to the fact that the number of votes on European integration has been very high (especially in the last decade), but also because EU Member States, being aware of the importance of citizen involvement in the process of integration in Europe, established the institution of the European citizens' initiative. Using this instrument, European citizens can impact the politics of the EU. The purpose of this text is to answer the question of the role of direct democracy and its tools in the process of European integration, as well as of the prospects for the use of direct forms of governance in the process of deepening and widening integration in Europe.

Tabela 3

**Trwające inicjatywy – stan na 1 listopada 2012 r.**

Tytuł	Data rejestracji	Termin gromadzenia deklaracji
European Initiative for Media Pluralism	5.10.2012	5.10.2013
End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights	1.10.2012	1.10.2013
Central public online collection platform for the European Citizen Initiative	27.08.2012	26.08.2013
Zawieszenie Pakietu Klimatyczno-Energetycznego UE	8.08.2012	7.08.2013
Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs	16.07.2012	15.07.2013
High Quality European Education for All	16.07.2012	15.07.2013
Stop vivisection	22.06.2012	21.06.2013
Let me vote	11.05.2012	10.05.2013
Jeden z nas	11.05.2012	10.05.2013
Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!	10.05.2012	9.05.2013
Single Communication Tariff Act	10.05.2012	9.05.2013
Fraternité 2020 – Mobilność. Postęp. Europa.	9.05.2012	8.05.2013

**Źródło:** *Trwające inicjatywy*, Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>, 1.11.2012.

Z racji że nie zakończono jeszcze procedury ani jednej europejskiej inicjatywy europejskiej, trudno jest formułować wnioski na ten temat. Analiza przedmiotów inicjatyw z tabeli 3. pozwala przypuszczać, że traktaty unijne o kluczowym dla UE znaczeniu czy reformy w ramach UE nie będą przedmiotem europejskich inicjatyw obywatelskich. Niewątpliwym jednak jest, iż inicjatywa może być ważnym „obywatelskim” narzędziem demokracji bezpośredniej, które może być wykorzystywane przy mniej popularnych problemach dotyczących społeczeństwo europejskie.

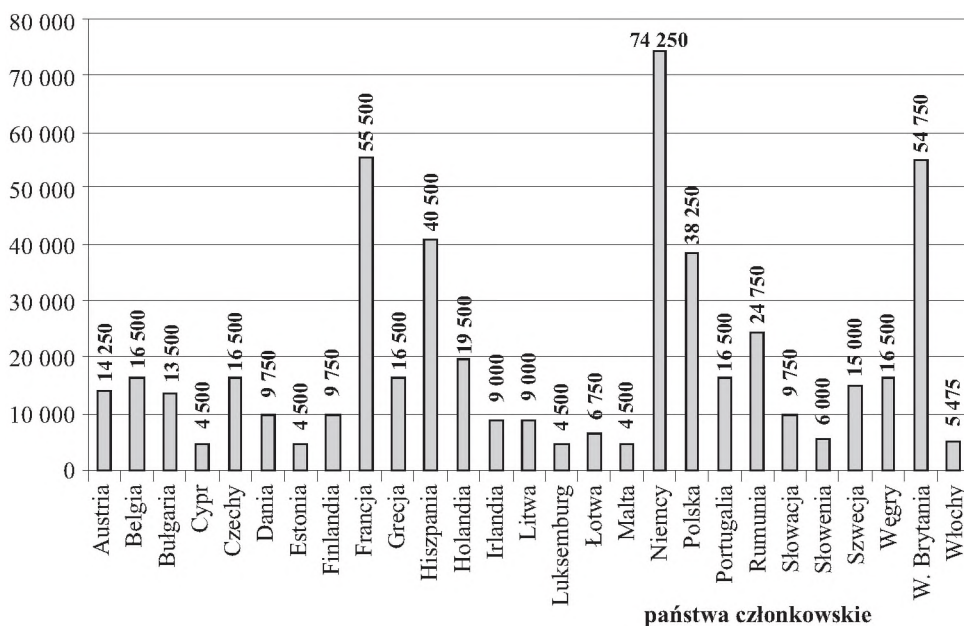
### Podsumowanie

Demokracja bezpośrednia stanowi istotną formę sprawowania władzy uzupełniającą demokrację przedstawicielską. Bezpośrednie instytucje demokratyczne – przede wszystkim referendum ogólnonarodowe – wielokrotnie wykorzystywane były jako narzędzie podejmowania decyzji związanych z procesami integracyjnymi w Europie. Na uwagę zasługuje imponująca liczba referendów w sprawie integracji – 53 głosowania w przeciągu 40 lat. Wydaje się, że żadna sprawa na świecie nie była przedmiotem tak wielu głosowań powszechnych w tak dużej liczbie państw – przypomnieć należy, iż 25 państw głosowało nad integracją.

Dodać warto, iż procesy integracji w Europie przyczyniły się do wykształcenia nowego typu głosowania – referendum akcesyjnego. Dziś praktycznie każdemu rozszerzeniu towarzyszy takie głosowanie. Istotną rolę odgrywają również referenda „pogłębiające”, czyli te których przedmiotem są traktaty lub inne regulacje, przekładające się na pogłębienie stosunków między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.



Wykres 1. Minimalna liczba sygnatariuszy, przypadająca na państwo członkowskie



**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie danych ze strony: *Europejska inicjatywa obywatelska*, Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>, 15.10.2012.

towania swojej inicjatywy na forum Parlamentu Europejskiego podczas wysłuchania publicznego. Po precyzyjnym przeanalizowaniu inicjatywy, Komisja Europejska musi przyjąć oficjalne stanowisko, wyjaśnić i uzasadnić kierunek swoich działań. Komunikat Komisji musi mieć „formę oficjalnego dokumentu przyjętego przez kolegium komisarzy i opublikowanego we wszystkich językach urzędowych UE. W niektórych przypadkach Komisja może wydać jedynie wstępną opinię, a decyzję ostateczną podjąć w oparciu o kolejne analizy danej sprawy. Jeżeli w odpowiedzi na inicjatywę obywatelską Komisja zdecyduje się przedstawić wniosek w sprawie aktu prawnego, rozpoczyna się proces legislacyjny – Komisja przedkłada swój wniosek legislacyjny ustawodawcy (Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, a w niektórych przypadkach tylko Radzie). Dopiero po zatwierdzeniu przez ustawodawcę projekt staje się aktem prawnym”<sup>33</sup>.

Obecnie na stronach internetowych Komisji Europejskiej (w dziale poświęconym europejskiej inicjatywie obywatelskiej) nie ma informacji o zakończonych już inicjatywach<sup>34</sup>. Dostępne są natomiast informacje o trwających europejskich inicjatywach obywatelskich. Od maja 2012 r. zarejestrowano więc 12 inicjatyw, których tematyka – jak widać – jest bardzo zróżnicowana.

<sup>33</sup> *Europejska inicjatywa obywatelska. Przewodnik*, Komisja Europejska, Luksemburg 2011, s. 26.

<sup>34</sup> *Zakończone inicjatywy*, Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered>, 15.10.2012.

Mimo iż pomysły ustanowienia instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej pojawiły się już w latach 80-tych, a w 1996 r. jedna z takich propozycji została odrzucona (austriacko-włoska propozycja zwana od nazwisk ministrów spraw za granicznych tych państw inicjatywą Schüssel/Dini), to najbardziej podatnym gruntem na propozycję wdrożenia inicjatywy europejskiej okazały się prace nad przygotowaniem *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Pomysł ten był intensywnie forsowany przez przedstawicieli różnorodnych organizacji pozarządowych oraz think-thanków promujących demokrację bezpośrednią (np. IRI-Europe), co poskutkowało umieszczeniem zapisów o europejskiej inicjatywie europejskiej w tekście *Konstytucji dla Europy* praktycznie w ostatniej chwili prac Konwentu Europejskiego – przed podpisaniem roboczej wersji *Traktatu* (w dniu 12 czerwca 2003 r.). Mimo wstrzymania procesu ratyfikowania *Konstytucji dla Europy* (po negatywnych referendum we Francji i w Holandii) i konieczności przygotowania w jej miejsce nowego traktatu, przepisy dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej postanowiono zachować i włączono je do treści *Traktatu z Lizbony*. Art. 11 ust. 4 ratyfikowanego *Traktatu* brzmi: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

Aby nadać bieg inicjatywie obywatelskiej, musi ona zostać poparta przez co najmniej milion obywateli UE pochodzących z przynajmniej 7 spośród 27 państw członkowskich. W przypadku każdego z tych 7 państw wymagane jest osiągnięcie minimalnej liczby deklaracji poparcia. Przepisy proceduralne dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej określono w rozporządzeniu UE przyjętym przez Parlament Europejski i Radę w lutym 2011 r.<sup>30</sup> Dodać należy, że wszystkie przygotowywane do złożenia inicjatywy rejestruje się w jednym portalu, którym zarządza Komisja Europejska: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>.

Zbieranie podpisów pod wnioskiem inicjatywy, nie wymaga zapewnienia, by na liście znalazły się podpisy obywateli każdego państwa członkowskiego<sup>31</sup>. Deklaracje poparcia należy jednak zgromadzić<sup>32</sup> tak, by zebrać minimalną liczbę deklaracji z co najmniej – jak już wspomniano – siedmiu państw członkowskich (wymaganą liczbę podpisów z poszczególnych państw przedstawiono na wykresie 1).

W ciągu trzech miesięcy od przedłożenia inicjatywy, pod którą zebrano wymaganą liczbę podpisów, Komisja Europejska za pośrednictwem swoich przedstawicieli ma za zadanie spotkać się z organizatorami inicjatywy, by ci mogli wyjaśnić szczegółowo kwestie, jakich dotyczy inicjatywa. Oprócz tego, inicjatorzy mają możliwość zaprezen-

<sup>30</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 65/1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PL:PDF>, 15.10.2012.

<sup>31</sup> *Europejska inicjatywa obywatelska*, Komisja Europejska, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>, 15.10.2012.

<sup>32</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. *ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:301:0003:0009:PL:PDF>, 15.10.2012.

Co więcej, w niektórych państwach Unii nie istnieją żadne akty prawne regulujące przeprowadzenie referendum. Kolejną wadą referendum europejskiego mogłaby być niezbyt wysoka frekwencja. Dodać warto, że od rozszerzenia 2004 r., UE ma do czynienia z problemem niskiej partycypacji przy okazji wyborów do Parlamentu Europejskiego (2004 i 2009). Do frekwencji na niższym niż poprzednio poziomie przyczyniła się głównie niska frekwencja w nowych państwach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej. Tam średnia partycypacja wyniosła około 31% w roku 2004 i nieco więcej w roku 2009. Godzi się przy tym zauważyć, że w Unii problem ten może narastać wraz ze zwiększaniem się liczby członków Wspólnoty. Analogicznie, niska frekwencja mogłaby wystąpić również w głosowaniu referendalnym na poziomie UE. Niewątpliwie, przyczyniłoby się to do jeszcze większego pogłębienia problemu deficytu demokracji w UE, a w przypadku negatywnego rezultatu referendum, realna stałaby się dezintegracja Europy<sup>28</sup>. Należy zatem uświadomić sobie, że podobnie jak w przypadku porównania państwowych wyborów parlamentarnych z wyborami do PE, referenda europejskie mogłyby być traktowane przez elektorat jako referenda drugorzędne w stosunku do referendów narodowych. Takie *second-order referenda* byłyby wówczas wykorzystywane jako dodatkowa możliwość wyrażenia opinii<sup>29</sup>. Jednak prawdopodobnie nie byłyby one postrzegane jako instytucja o takim znaczeniu jak referenda państwowe.

Podsumowując kwestię paneuropejskiego referendum, zaznaczyć należy, iż mimo że instytucja taka mogłaby stanowić interesujący wyjątek w skali całego globu, to praktycznie nie ma szans na jej wdrożenie w życie. Spowodowane to jest m.in. brakiem doświadczeń (lub złymi doświadczeniami) niektórych państw UE (np. Niemiec) w wykorzystaniu instytucji demokracji bezpośredniej, różnicami w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich w zakresie wykorzystania instytucji referendum, a także obawą o to, że referendum ponadnarodowe traktowane będzie przez społeczeństwo jako głosowanie o drugorzędnym charakterze.

### Europejska inicjatywa obywatelska

Obok praktycznie niemożliwych do zrealizowania pomysłów na ogólnoeuropejskie referendum, państwa członkowskie UE postanowiły w ustawodawstwie unijnym dać miejsce innej instytucji demokracji bezpośredniej o charakterze szerszym niż narodowy – a mianowicie europejskiej inicjatywie obywatelskiej.

Warto nadmienić, iż jednym z głównych powodów zainicjowania debaty o wdrożeniu narzędzi demokracji bezpośredniej było przekonanie o istnieniu w UE tzw. deficytu demokratycznego, a w związku z tym o konieczności minimalizowania tego negatywnego zjawiska i przybliżenia obywateli do władzy w UE, a także zwiększenia ich zaangażowania w procesy decyzyjne w zjednoczonej Europie.

<sup>28</sup> M. Mokre, J. Pollak, S. Puntscher Riekmann, P. Slominski, *Narody Europy...*, op. cit., s. 8.

<sup>29</sup> S. Bizner Hobolt, *Europe and the Ballot: Voting Behaviour in Referendums on European Integration* Marburg 2003, s. 3–4, [http://www.intstudies.cam.ac.uk/people/students/info/hobolt\\_paper.pdf](http://www.intstudies.cam.ac.uk/people/students/info/hobolt_paper.pdf), 9.02.2004.

instytucja demokracji bezpośredniej mogłaby być wykorzystywana w celu rozstrzygnięcia o najważniejszych zagadnieniach integracji w Europie. Jeszcze w 2003 r. przedstawiono propozycję ratyfikacji przygotowywanej *Konstytucji dla Europy* w referendum zorganizowanym na poziomie europejskim. Głosowanie takie miałyby być odpowiednikiem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Uczni zajmujący się tematyką integracji europejskiej proponowali różne modele takiego *europejskiego* głosowania. Michael Netwich i Joseph Weiler argumentowali na rzecz prostej podwójnej większości<sup>22</sup>. Astrid Epiney sugerowała podwójną kwalifikowaną większość<sup>23</sup>, zaś Heidrun Abromeit większość we wszystkich uczestniczących krajach<sup>24</sup>.

Oczywiście, europejskie transnarodowe referendum mogłoby być narzędziem niezwykle przydatnym dla UE, jednak taki sposób ratyfikacji np. *konstytucji europejskiej* czy innego traktatu unijnego podpisanego przez przedstawicieli rządów państw członkowskich byłby olbrzymim wyzwaniem dla wszystkich krajów unijnych i mógłby spowodować znaczne opóźnienia wejścia w życie takiego dokumentu. W opinii zwolenników takie referendum europejskie mogłoby być przeprowadzone w jednym dniu i być swego rodzaju świętem *europejskiego demos*<sup>25</sup>. Wśród zalet głosowania, w którym kraje członkowskie UE stworzyłyby jeden okręg wyborczy, wymieniano przede wszystkim to, że takie referendum mogłoby być ważnym krokiem w kierunku dalszego zwiększania świadomości bycia obywatelami Europy oraz silniejszej identyfikacji z UE. Ponadto takie głosowanie europejskie przyczyniłoby się do większego zaangażowania obywateli w sferę publiczną oraz do tego, by na szczeblu europejskim większa uwaga poświęcana była polityce. Przy założeniu, że głosowanie „przyciągnęłoby” do lokali wyborczych tłumy uprawnionych, dodatkowy jego atut stanowiłby fakt zademonstrowania, że Unia jest potrzebna. Negatywnymi konsekwencjami takiego referendum mogłoby być zwiększenie istniejących napięć i rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE<sup>26</sup>.

Przy rozpatrywaniu możliwości przeprowadzenia paneuropejskiego głosowania powszechnego należałoby również uwzględnić fakt, że nie wszystkie państwa należące do UE mają doświadczenia związane z wykorzystaniem form demokracji bezpośredniej w swojej praktyce politycznej. Ponadto, zauważyć można istotne różnice pomiędzy procedurami rządzącymi instytucją referendum w poszczególnych państwach członkowskich<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> M. Netwich, *Opportunity structures for citizens' participation. The case of the European Union*, w: *Political Theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*, red. A. Weale, M. Netwich, London 1998, s. 136; J. Weiler, *The European Union belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals*, „European Law Review” 1997, nr 22, s. 153.

<sup>23</sup> A. Epiney, *Le référendum européen*, w: *Le référendum européen*, red. A. Auer, J.-F. Flauss, Bruksela 1997, s. 310.

<sup>24</sup> H. Abromeit, *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen 2000, s. 182.

<sup>25</sup> B. Nowak, *Europejski Konwent. System czy porażka*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy” 2003, nr 4, s. 10.

<sup>26</sup> M. Mokre, J. Pollak, S. Puntcher Riekman, P. Słomski, *Narody Europy a Europejski Traktat Konstytucyjny*, Austriacka Akademia Nauk, Convue-30, s. 7–8.

<sup>27</sup> Podczas gdy w Wielkiej Brytanii możliwe jest przyjęcie *ad hoc* ustawy o referendum, to według art. 138 Konstytucji Republiki Włoskiej taka ustawa musi być stworzona *ex novo* dla każdej kolejnej propozycji.

Tabela 2

## Referenda w sprawach związanych z integracją europejską (1972–2012)

	Rodzaj kwestii	Liczba głosowań	średnia frekwencja (%)	Średnia odpowiedzi na „Tak” (%)	Rezultat	
					przyjęte	odrzucone
Państwa członkowskie UE (28*)	AKCESJA I CZŁONKOSTWO	18	66,19	65,77	17	1
	TRAKTATY	16	63,02	56,76	11	5
	– JAE	2	59,74	63,08	2	0
	– Traktat z Maastricht	4	73,85	53,55	3	1
	– Traktat z Amsterdamu	2	66,25	58,42	2	0
	– Traktat z Nicei	2	42,13	54,51	1	1
	– Konstytucja dla Europy	4	66,15	54,06	2	2
	– Traktat z Lizbony	2	56,05	56,85	1	1
	POZOSTAŁE KWESTIE	6	70,25	65,83	4	2
<b>Łącznie</b>	<b>40</b>	<b>65,53</b>	<b>62,18</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	
Pozostałe państwa (3)	AKCESJA I KANDYDATURA (EOG/WE/EFTA/UE)	8	69,65	47,16	3	5
	POZOSTAŁE KWESTIE	5	49,87	57,51	5	0
	<b>Łącznie</b>	<b>13</b>	<b>62,05</b>	<b>51,14</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
<b>Wszystkie referenda</b>	<b>53</b>	<b>64,68</b>	<b>59,47</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	

\* Uwzględniając Chorwację.

Źródło: Opracowanie własne.

Nie budzi żadnych wątpliwości fakt, iż jednym z najważniejszych efektów referendów związanych ze sprawami integracji europejskiej jest możliwość wyrażania woli przez poszczególne narody, nie tylko w sprawach o znaczeniu państwowych, ale jednocześnie w kwestii o charakterze ponadnarodowym – europejskim. W referendach unijnych przedmiot głosowania nie jest związany wyłącznie z państwem głosującym, ale i z pozostałymi państwami będącymi członkami Unii. Integracja europejska pociąga pewne następstwa w dziedzinie relacji między ponadnarodowością a suwerennością państwową i narodową. Widoczne jest to m.in. w procedurach referendalnych. Skutki referendów bowiem – pomimo, że głosowania są przeprowadzane w poszczególnych państwach – mają wpływ na całą UE i odczuwane są przez wszystkie państwa członkowskie. Elektoraty na szczeblu państwowym podejmują więc decyzje o charakterze ponadnarodowym. Ta właściwość wydaje się być głównym walorem referendów w sprawach związanych z integracją europejską<sup>21</sup>.

### Pomysły „paneuropejskiego” referendum

Dla niniejszych rozważań ważnym jest fakt, że w dyskusji nad sposobem ratyfikacji *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* szerokie grono zwolenników uzyskała opcja ustanowienia instytucji ogólnoeuropejskiego referendum. Taka transnarodowa

<sup>21</sup> Przykładem w tym zakresie mogą być: francuskie referendum z 1972 (które praktycznie „otworzyło” proces integracji na pozostałe państwa europejskie), irlandzkie referendum w sprawie *Traktatu z Nicei* (blokujące poszerzenie UE o państwa z byłego bloku wschodniego), czy francuskie referendum (odrzucające „*Konstytucję dla Europy*” i wprowadzające UE – w kryzys).

dów, których przedmiotem były: ratyfikacje poszczególnych traktatów unijnych, kwestia rozszerzenia WE, przyjęcie waluty euro, mandat dla PE i pakt fiskalny.

Analizując proces organizowania referendum w różnych sprawach europejskich zauważyć należy, iż głosowania w tej samej kwestii (np. akcesja do UE czy zgoda na ratyfikację jakiegoś traktatu) organizowane są zazwyczaj w określonym porządku. Ustalenie określonej kolejności referendum powoduje powstanie tzw. *efektu domina* (*efektu kuli śnieżnej* czy *kaskadowej organizacji referendum*). Polega on na tym, że wyniki referendum w państwach głosujących jako pierwsze, wpływają na wynik kolejnych głosowań odbywających się w późniejszym (choć czasowo nieodległym) terminie. Istnienie *efektu domina* zaobserwować można było praktycznie przy każdym rozszerzeniu UE<sup>20</sup>, a także przy okazji ratyfikacji traktatów unijnych (np. *Traktatu z Maastricht* czy *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*).

Analiza doświadczeń państw europejskich pozwala sformułować kilka wniosków dotyczących praktyki referendalnej w sprawach integracji.

Po pierwsze, Europejczycy są pionierami jeżeli chodzi o liczbę państw przeprowadzających referenda oraz liczbę głosowań nad jedną szeroko pojmowaną kwestią.

Analiza frekwencji wyborczej i rezultatów referendum może zdecydowanie pomóc w określeniu roli, jaka przypisywana jest tym głosowaniom w państwach Europy.

Dane z tabeli 2 dowodzą, iż średnia frekwencja w głosowaniach jest relatywnie wysoka – na poziomie 64,68%, co świadczy o dużym zaangażowaniu wyborców w europejskie procesy decyzyjne. W państwach członkowskich średnia partycypacja wynosi około 65,5%, a w państwach spoza UE – jest niższa o około 1%. Jeśli chodzi o frekwencję w głosowaniach dotyczących jednego przedmiotu, to zauważyć należy, iż wszystkie kategorie głosowań wyróżnione w tabeli 2 (poza pozostałymi kwestiami w państwach nie będących członkami UE) cieszą się wysokim poziomem uczestnictwa obywateli – od 63 do 70%.

W kontekście rezultatów referendum europejskich istotnym zapewne jest fakt, iż na 53 referenda przeprowadzone w UE, 40 zakończyło się zaakceptowaniem przedmiotu głosowania (32 w państwach UE), a 13 (8 w państwach UE) zakończyło się odpowiedzią negatywną.

---

*EEC/EU Institutions and Policies*, red. D. Preda, D. Pasquinucci, Series: Euroclio – Vol. 54, Bruxelles 2010, s. 133–150; T. R. Szymczyński, *Ireland, the Lisbon Treaty and the European Referendum*, „European Governance”, URGE, Vol. 2, No. 2, July 2008.

<sup>20</sup> Szczególnego znaczenia efekt *domina* nabrał przed największym rozszerzeniem z roku 2004, bowiem sprawa związana z kolejnością przeprowadzania referendum akcesyjnych przy okazji tzw. środkowo-wschodniego rozszerzenia była przedmiotem politycznych uzgodnień przywódców państw Grupy Wyszehradzkiej. Zauważyć warto, że „zakładany w państwach przystępujących efekt sekwencyjnej kolejności referendum został zrealizowany”, a znamienym wydaje się być fakt, iż pierwsze w kolejności referenda w znacznej mierze wpływały na określone postawy społeczeństw i na wyniki referendum w państwach głosujących w późniejszym terminie. Wysoki odsetek wyborców popierających akcesję we wszystkich państwach kandydujących (z wyjątkiem Malty) był rezultatem m.in. „przykładu” płynącego z referendum organizowanych wcześniej. Wynikał także – jak zostało zaznaczone wcześniej – z chęci dołączenia przez państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie do państw Europy Zachodniej. R. Dziewulski, B. Otachel, *Referenda akcesyjne na Litwie, Słowacji, Czechach, Estonii i Lotwie*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2003, nr 13, s. 61.

decyzji państwowych, to w przypadku Cypru, Grecji, Portugalii czy Bułgarii sytuację tę uznać należy za wyjątkową na scenie europejskiej.

Jeśli chodzi o państwo, w którym najwięcej razy rozstrzygano sprawy integracji w drodze referendum, to zaznaczyć należy, iż zdecydowanymi liderami w tej kwestii są Szwajcaria i Irlandia, gdzie przeprowadzono po 9 referendów o tej tematyce. Wśród państw członkowskich UE Irlandia jest państwem, gdzie właściwie wszystkie sprawy unijne rozstrzyga się w drodze referendum. Z kolei w drugim przypadku – z racji, iż instytucje demokracji bezpośredniej są najbardziej spośród państw świata rozwinięte w Konfederacji Szwajcarskiej, a kraj ten określany jest mianem „perły demokracji bezpośredniej”, czołowe miejsce tego państwa w tym rankingu nie powinno budzić zdziwienia. Warto zauważyć, iż 1/3 wszystkich referendów w sprawie integracji odbyła się w obu tych państwach.

Analizując przedmiot referendów, warto dodać, iż proces integracji europejskiej przyczynił się do wykształcenia niezwykle istotnego typu głosowania – a mianowicie referendum akcesyjnego. Przeważająca liczba dzisiejszych państw członkowskich UE kwestię członkostwa przekazała do rozstrzygnięcia elektoratowi jeszcze przed oficjalnym włączeniem się w struktury Unii. Większości rozszerzeń UE towarzyszyły głosowania akcesyjne w poszczególnych państwach kandydujących. Zaznaczyć jednak należy, iż nie we wszystkich państwach kandydujących do UE, przeprowadzenie referendum akcesyjnego stanowi warunek *sine qua non* wejścia w UE. Referendów akcesyjnych nie przeprowadzano w Wielkiej Brytanii (nad kwestią członkostwa głosowano jednak w 1975 r.), w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, na Cyprze, w Rumunii (przeprowadzono referendum dostosowujące konstytucję do przyszłego członkostwa) i Bułgarii. W tych państwach stosowne decyzje podjęte zostały przez parlamenty narodowe. Dodatkowo, zauważyć należy, iż nie we wszystkich państwach wynik głosowania akcesyjnego był formalnie wiążący. Ze względu jednak na wyjątkowe znaczenie kwestii członkostwa w Unii, w większości państw, gdzie zdecydowano się odwołać do woli suwerena i przeprowadzić referenda w sprawie akcesji, utarł się zwyczaj polegający na tym, iż rządy państw, w których wynik referendum nie jest formalnie wiążący, stosują się do opinii wyrażonej przez wyborców w głosowaniu<sup>17</sup>.

Ponadto, uwzględniając przedmiot referendów w państwach członkowskich UE, można wprowadzić dychotomiczny podział na głosowania dot. akcesji do UE i członkostwa w UE (te głosowania zwykle dotyczą wymiaru poszerzania UE) oraz na referenda pogłębiające<sup>18</sup>, czyli takie, które inicjowane są w celu opowiedzenia się społeczeństw poszczególnych państw członkowskich co do reform o charakterze pogłębiającym proces integracji<sup>19</sup>. Za referenda pogłębiające uznać zatem można wszystkie 21 referen-

<sup>17</sup> Referenda akcesyjne na Malcie, w Słowenii i na Węgrzech, „Biuletyn Analiz UKIE” 2003, nr 11, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>, 17.03.2006.

<sup>18</sup> Zaznaczyć należy, iż głosowanie takie nie jest w żadnym wymiarze terminem natury prawnej, jednak wydaje się być niezwykle ważne jako pojęcie politologiczne służące analizie politologicznej referendów w UE.

<sup>19</sup> T. R. Szymczyński, *Dylematy wokół instytucji referendum europejskiego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 240; por.: T. R. Szymczyński, *On Some Consequences of the Contemporary Shape of the European Referendum*, w: *The Road Europe Travelled Along. The Evolution of the*

watele któregoś z państw europejskich pytani byli, czy ich kraj powinien dołączyć do wspólnoty europejskiej (ratyfikować traktat akcesyjny) lub pozostać dalej członkiem tej europejskiej struktury<sup>15</sup>. Przeprowadzono łącznie 24 takie głosowania: 5 – w sprawie akcesji lub członkostwa we WE, 1 – w sprawie włączenia się do EFTA, 3 – w kwestii członkostwa w EOG oraz 15 – w kwestii akcesji do UE.

Druga grupa zawiera referenda, których przedmiotem było wyrażenie zgody na ratyfikację któregoś z traktatów europejskich. Do tej grupy zaliczono 16 głosowań: 2 głosowania nad *JAE*<sup>16</sup>, 4 – w sprawie *Traktatu z Maastricht*, 2 – w sprawie *Traktatu Amsterdamskiego*, po 2 irlandzkie referenda dotyczące *Traktatu z Nicei* oraz *Traktatu z Lizbony*, a także 4 referenda w sprawie ratyfikowania *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*.

Na trzecią grupę składa się 13 referendów państwowych, które związane były z innymi ważnymi materiami o charakterze europejskim: referendum francuskie w sprawie rozszerzenia WE, włoskie referendum w sprawie legitymizacji mandatu dla PE, 2 szwajcarskie referenda dotyczące kandydowania do UE, 5 dotyczących różnych umów dwustronnych z UE, duńskie i szwedzkie dotyczące *euro*, a także rumuńskie referendum przeprowadzone w celu zmian konstytucji wynikających z przyszłej akcesji oraz irlandzkie referendum z 2012 r., którego przedmiotem był tzw. pakt fiskalny.

Powyższy podział referendów w zależności od przedmiotu głosowania pozwala sformułować wniosek, iż w europejskich referendach dominują dwa rodzaje problemów przedkładanych do rozstrzygnięcia wyborcom: po pierwsze – referenda akcesyjne, a po drugie referenda w sprawie traktatów. Obywatele państw europejskich coraz częściej mają okazję wyrażać swoje zdanie w tych sprawach – mimo iż (szczególnie w kwestii traktatów) są bardzo skomplikowane i złożone.

Warto ponadto zauważyć, iż właściwie od roku 1989, kiedy na kontynencie europejskim rozpoczęły się procesy transformacyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, przeprowadzono więcej niż 80% liczby wszystkich referendów w kwestiach integracji, a dodatkowo – tylko na przestrzeni ostatnich 13 lat (od roku 2000) głosowań europejskich było aż 28. Liczby te stanowią o bardzo dużej dynamice procesów integracyjnych w Europie oraz o chęci poszczególnych państw do przekazywania wspólnych unijnych spraw w ręce obywateli.

Bardzo ważnym, z punktu widzenia wykorzystania instytucji referendum w procesie integracji europejskiej jest fakt, iż kilka państw członkowskich UE ani razu nie korzystało z takiego sposobu decydowania. Należy tu wymienić Belgię, Grecję, Cypr, Niemcy, Portugalię i Bułgarię. O ile Belgia czy Niemcy są państwami założycielskimi Wspólnoty i nie stosują praktycznie instytucji referendum w procesach podejmowania

---

<sup>15</sup> Do tej grupy referendów nie zaliczono francuskiego głosowania z 23 kwietnia 1972 r., w którym Francuzi wyrazili swoją akceptację dla powiększenia WE. Przedmiotem tego referendum nie była bowiem kwestia członkostwa Francji, ale poszerzenie WE o inne państwa.

<sup>16</sup> Z racji, iż referenda w sprawie *JAE* są bezpośrednio związane z tzw. wspólnym rynkiem, można by je zaliczyć do trzeciej grupy – zawierającej referenda w różnych europejskich kwestiach. Z faktu, iż głosowania dotyczyły traktatu składającego się na prawo pierwotne UE, postanowiono zakwalifikować je do drugiej grupy głosowań.



Kolejne referenda w sprawach UE dotyczyły ratyfikacji *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. W lutym 2005 r. po raz pierwszy w sprawach integracji zagłosowali Hiszpanie, którzy przy frekwencji 42% uczestniczących wyrazili zgodę na ratyfikację tzw. *Konstytucji dla Europy*. 29 maja i 1 czerwca tego samego roku przeprowadzono referenda odpowiednio we Francji i w Holandii<sup>12</sup> – w obu przypadkach decyzja wyborców była negatywna, co też wpłynęło na zablokowanie procesu ratyfikacji *traktatu konstytucyjnego* w państwach członkowskich UE. Co prawda, 10 lipca przeprowadzono jeszcze referendum w Luksemburgu, jednak to głosowanie miało w dużej mierze wymiar plebiscytarny, bowiem wiązało się z potwierdzeniem poparcia społecznego dla premiera Junckera<sup>13</sup>.

Na liście referendów europejskich odnotować należy jeszcze dwa referenda irlandzkie nad *Traktatem z Lizbony*. Można rzec, iż w tym przypadku powtórzył się scenariusz z lat 2001–2002: w pierwszym głosowaniu Irlandczycy sprzeciwili się ratyfikowaniu *Traktatu*, natomiast w drugim referendum przeprowadzonym po 15 miesiącach od pierwszego zadeklarowali poparcie dla dalszego pogłębiania integracji w Europie.

Do chwili obecnej<sup>14</sup> odbyły się jeszcze dwa referenda w sprawach „unijnych”. Oba przeprowadzono w 2012 r.: 22 stycznia Chorwaci głosowali nad przystąpieniem ich kraju do UE, natomiast ostatnim jak do tej pory głosowaniem w sprawach europejskich było irlandzkie referendum w sprawie przyjęcia zw. paktu fiskalnego. Oba głosowania zakończyły się pozytywnym wynikiem.

Szczegółowa analiza danych w tabeli pozwala sformułować kilka – wydaje się – ważnych wniosków.

Liczba referendów państwowych przeprowadzonych w sprawach związanych w różnym stopniu z integracją europejską stanowi niewątpliwym dowód na istotną rolę, jaka przypisywana jest głosowaniom powszechnym właśnie w rozstrzyganiu kwestii europejskich. Liczba głosowań dowodzi także tego, że referendum stało się popularnym narzędziem demokracji bezpośredniej, za pośrednictwem którego poszczególne narody wyrażają swoją opinię co do przedkładanych im spraw – często natury ponadnarodowej.

Państwa członkowskie UE, a także kilka państw tzw. trzecich (nie będących w strukturach UE, ale pozostających z Unią w różnego rodzaju relacjach np. na mocy *Układu z Schengen*) wykorzystywały referenda wielokrotnie przy kształtowaniu struktur Unii, ustalaniu warunków i kierunków polityki integracyjnej na kontynencie europejskim. W zależności od przedmiotu głosowania wszystkie referenda tzw. europejskie można podzielić na kilka kategorii.

Na pierwszą składają się referenda w sprawie akcesji lub dalszego członkostwa we Wspólnocie. Do tej grupy zakwalifikowano głosowania powszechne, w których oby-

<sup>12</sup> Godzi się przy tym zauważyć, iż referendum holenderskie było pierwszym tego rodzaju głosowaniem w historii Holandii od 1900 r. Elektorat tego państwa – pomimo toczącej się debaty nad wprowadzeniem instytucji demokracji bezpośredniej do porządku prawnego – nigdy przedtem nie miał okazji głosować w referendum ogólnokrajowym; M. Musiał-Karg, *Referendum w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 299.

<sup>13</sup> Który deklarował, że jeżeli wyborcy nie poprą (w praktyce „zablokowanej” już *Konstytucji dla Europy*), to ten poda się do dymisji.

<sup>14</sup> Stan na dzień 1 listopada 2012 r.

akcesji do UE. Obywatele czterech spośród wymienionych państw poparli swoje członkostwo. Norwegowie po raz drugi odrzucili członkostwo swojego kraju w UE.

W 1995 r. w Lichtensteinie ponownie przeprowadzono referendum w sprawie porozumienia o EOG. Podobnie jak poprzednio – wyborcy opowiedzieli się za wejściem w życie porozumienia. W 1997 r. w Szwajcarii odbyło się referendum w sprawie kandydowania federacji do UE. Przy bardzo niskiej frekwencji wyborczej (na poziomie 35%) Szwajcarzy sprzeciwili się włączaniu ich państwa w struktury unijne. Drugie referendum w tej samej sprawie przeprowadzono w marcu 2001 r. (inicjatywa ludowa „*Ja zu Europa*”)<sup>10</sup>, jednak również i ono zakończyło się odmową elektoratu. Rok wcześniej Szwajcarzy wtedy po raz czwarty mieli okazję głosować w sprawie bezpośrednio związanej z integracją europejską. Tym razem referendum dotyczyło zawarcia przez Szwajcarię umów bilateralnych z UE. Głosowanie zakończyło się podjęciem pozytywnej decyzji, a propozycja przedłożona do rozstrzygnięcia elektoratowi zyskała prawie 70% poparcia uczestniczących. Dodać należy, iż w Szwajcarii przeprowadzono jeszcze cztery głosowania powszechne regulujące m.in. kwestie wynikłe z przepisów traktatu z Schengen (referenda z czerwca 2005 i maja 2009 r.), którego Konfederacja jest od roku 2005 również sygnatariuszem oraz kwestie związane ze swobodnym przepływem osób z nowych państw członkowskich UE (referenda z września 2005 i lutego 2009 r.). Wszystkie głosowania zakończyły się pozytywnymi odpowiedziami Szwajcarów.

Po podpisaniu *Traktatu Amsterdamskiego*, w maju 1998 r. w Irlandii oraz Danii przeprowadzono referenda ratyfikacyjne – w obu przypadkach postanowiono zaakceptować dokument. Nieco po ponad 2 latach od referendum nad *Traktatem Amsterdamskim*, we wrześniu 2000 r. w Danii przeprowadzono – zakończone negatywną odpowiedzią wyborców – głosowanie w sprawie przyjęcia waluty euro.

Nad *Traktem z Nicei* głosowano wyłącznie w Irlandii – za to dwukrotnie: w roku 2001 i 2002. W pierwszym referendum Irlandczycy wyrazili swoją niechęć wobec *Traktatu*, natomiast głosowanie przeprowadzone rok później, zakończyło się wynikiem pozytywnym. Konsekwencją referendum irlandzkiego z 2002 r. była kolejna – największa fala referendów, tym razem akcesyjnych.

W roku 2003 – w okresie od marca do października – przeprowadzono jedenaście głosowań związanych z integracją europejską. Dziewięć referendów akcesyjnych odbyło się w państwach należących do Europy Środkowej i Wschodniej, które od 1 maja 2004 r. stać się miały pełnoprawnymi członkami UE. Wszystkie głosowania zakończyły się poparciem akcesji. We wrześniu 2003 r. w Szwecji odbyło się zakończone negatywną odpowiedzią referendum w sprawie przyjęcia waluty *euro*. Ostatnie referendum, jakie odbyło się w 2003 r., przeprowadzono w Rumunii, a jego przedmiotem były zainicjowane przez prezydenta Illiescu poprawki konstytucyjne związane m.in. z przyjęciem Rumunii do UE (a także NATO)<sup>11</sup>. Wynik głosowania – przy ponad 55-procentowej frekwencji – okazał się pozytywny.

<sup>10</sup> B. Wiśniewska-Paź, *Tytułem wstępu. Szwajcaria wobec Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy*, w: *Fenomen Szwajcarii wobec Unii Europejskiej. Przyczyny i skutki szczególnej pozycji Konfederacji Helweckiej w Europie*, red. B. Wiśniewska-Paź, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>11</sup> *Constitutional reform*, Center for Research on Direct Democracy, [http://www.c2d.ch/detailed\\_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent\\_id=&sublinkname=results&id=39138&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=2000-2009&page=1](http://www.c2d.ch/detailed_display.php?lname=votes&table=votes&page=1&parent_id=&sublinkname=results&id=39138&profile=1&continent=Europe&insti=&res=1&year=2000-2009&page=1), 22.09.2012.

Pierwsze głosowanie bezpośrednio związane z procesami integracyjnymi w Europie odbyło się w kwietniu 1972 r. i dotyczyło akcesji nowych państw do Wspólnoty Europejskiej<sup>7</sup>. Po francuskim referendum – w relatywnie krótkim czasie (maj–październik 1972) odbyły się trzy głosowania powszechne w sprawie akcesji Irlandii, następnie Norwegii, a potem Danii. Podczas gdy Irlandczycy i Duńczycy poparli członkostwo swoich państw we Wspólnocie, to Norwegowie zdecydowali nie przyłączać się i pozostać poza nią. Kolejne referenda w sprawach „europejskich” – tym razem dotyczące pozostania w strukturach WE – przeprowadzono odpowiednio w 1975 r. w Wielkiej Brytanii i w 1982 r. na Grenlandii. Brytyjczycy poparli dalszą przynależność Zjednoczonego Królestwa do zjednoczonej Europy, natomiast Grenlandia jako pierwszy obszar, uzyskując autonomię, zrezygnowała z członkostwa. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż Grenlandia stanowi wyjątek na arenie europejskiej, gdyż jest jedynym terytorium, które po pewnym okresie członkostwa odłączyło się od Wspólnoty.

Kolejne dwa referenda – z roku 1986 i 1997 – dotyczyły ratyfikacji *Jednolitego Aktu Europejskiego*. Przedmiotem włoskiego referendum z 1989 r. była kwestia powierzenia mandatu Parlamentowi Europejskiemu. Wszystkie trzy głosowania zakończyły się wynikiem pozytywnym. Również nad traktatem – tym razem z Maastricht – głosowano w kolejnych referendach w Danii (dwukrotnie), Irlandii i Francji w latach 1992 i 1993. W pierwszym duńskim głosowaniu z czerwca 1992 r. wyborcy wypowiedzieli się negatywnie co do ratyfikacji *Traktatu o UE*. Po wypracowaniu tak zwanego *Narodowego Kompromisu*<sup>8</sup>, na 18 maja 1993 r. zarządono ponowne referendum w sprawie ratyfikowania *Traktatu*. Tym razem Duńczycy zaakceptowali przedłożoną im do rozstrzygnięcia propozycję. Po pierwszym duńskim referendum, w referendach narodowych w Irlandii i we Francji opowiedziano się za ratyfikacją dokumentu.

Kolejnymi przykładami odwołania się do instytucji referendum w sprawach integracji europejskiej są głosowania powszechne, które miały miejsce w Szwajcarii i Lichtensteinie w 1992 r. Ich przedmiotem było przystąpienie obu państw do Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>9</sup>. Obywatele Lichtensteinu opowiedzieli się za przystąpieniem do tego stowarzyszenia państw, natomiast większość z głosujących Szwajcarów odpowiedziało w głosowaniu „Nie”. W związku z postawą tych drugich, wejście w życie porozumienia o EOG zostało odłożone w czasie.

Tak zwane nordyckie czy też skandynawskie rozszerzenie – negocjowane na początku lat 90-tych – zakończyło się kolejną falą referendów. W 1994 r. wyborcy z Austrii, Finlandii, Szwecji, Wysp Alandzkich i Norwegii wypowiedzieli się w sprawie

---

<sup>7</sup> 5 kwietnia 1972 r. Prezydent Pompidou na mocy art. 11 Konstytucji wydał dekret dotyczący przeprowadzenia referendum w sprawie rozszerzenia Wspólnot Europejskich (o Danię, Irlandię, Norwegię i Wielką Brytanię).

<sup>8</sup> Zgodnie z założeniami porozumienia: Dania nie uczestniczy we wspólnej polityce obronnej i Unii Zachodnioeuropejskiej, nie partycypuje w strefie wspólnej waluty oraz wspólnej polityce ekonomicznej związanej z Europejską Unią Walutową, nie angażuje się w relacje dotyczące obywatelstwa Unii i nie akceptuje transferu suwerenności w obszarze sprawiedliwości i spraw policyjnych.

<sup>9</sup> EOG został utworzony na podstawie porozumienia podpisanego 2 maja 1992 r. w Oporto. Członkami EOG są wszystkie państwa członkowskie Wspólnot Europejskich i państwa stowarzyszone w układzie EFTA, czyli Norwegia, Islandia i Lichtenstein. Szwajcaria również brała udział w negocjowaniu umowy, ale z powodu negatywnego wyniku referendum ostatecznie nie ratyfikowała układu.

1	2	3	4	5	6
13	Francja	20.09.1992	Traktat Maastricht	69,69	51,05
14	Szwajcaria	6.12.1992	członkostwo w EOG	78,00	49,70
15	Lichtenstein	12.12.1992	członkostwo w EOG	87,00	55,81
16	Dania	18.05.1993	Traktat z Maastricht (z wyłączeniami)	85,50	56,77
17	Austria	12.06.1994	członkostwo w UE	82,35	66,58
18	Finlandia	16.10.1994	członkostwo w UE	70,40	56,88
19	Szwecja	13.11.1994	członkostwo w UE	83,32	52,74
20	Wyspy Alandzkie	20.11.1994	członkostwo w UE	49,10	73,64
21	Norwegia	28.11.1994	członkostwo w UE	89,00	47,80
22	Lichtenstein	9.04.1995	członkostwo w EOG	82,05	55,88
23	Szwajcaria	8.06.1997	kandydatura do UE	35,00	25,90
24	Irlandia	22.05.1998	Traktat z Amsterdamu	56,26	61,74
25	Dania	28.05.1998	Traktat z Amsterdamu	76,24	55,10
26	Szwajcaria	21.05.2000	umowy dwustronne z UE	48,00	67,20
27	Dania	28.09.2000	wprowadzenie euro (UGM)	87,50	46,87
28	Szwajcaria	4.03.2001	kandydatura do UE	55,00	23,20
29	Irlandia	7.06.2001	Traktat z Nicei	34,79	46,13
30	Irlandia	19.10.2002	Traktat z Nicei	49,47	62,89
31	Malta	8.03.2003	członkostwo w UE	91,00	53,60
32	Słowenia	23.03.2003	członkostwo w UE	60,30	89,60
33	Węgry	12.04.2003	członkostwo w UE	45,60	83,70
34	Litwa	10–11.05.2003	członkostwo w UE	63,30	89,90
35	Słowacja	16–17.05.2003	członkostwo w UE	52,20	92,40
36	Polska	7–8.06.2003	członkostwo w UE	58,80	77,50
37	Czechy	13–14.06.2003	członkostwo w UE	55,20	77,30
38	Estonia	14.09.2003	członkostwo w UE	64,00	66,80
39	Szwecja	14.09.2003	wprowadzenie euro	82,60	41,80
40	Łotwa	20.09.2003	członkostwo w UE	72,50	67,00
41	Rumunia	19.10.2003	Poprawka do konstytucji (UE akcesja)	55,20	89,60
42	Hiszpania	20.02.2005	Konstytucja dla Europy	42,00	76,00
43	Francja	29.05.2005	Konstytucja dla Europy	69,37	45,33
44	Holandia	1.06.2005	Konstytucja dla Europy	62,80	38,40
45	Szwajcaria	5.06.2005	traktat z Schengen	56,63	54,63
46	Luksemburg	10.07.2005	Konstytucja dla Europy	90,44	56,52
47	Szwajcaria	25.09.2005	przepływ osób – nowi członkowie UE	54,51	55,98
48	Irlandia	12.07.2008	Traktat z Lizbony	53,10	46,60
49	Szwajcaria	8.02.2009	przepływ osób – Bułgaria i Rumunia	51,44	59,61
50	Szwajcaria	17.05.2009	Traktat z Schengen (paszporty biometryczne i dokumenty podróży)	38,77	50,15
51	Irlandia	2.10.2009	Traktat z Lizbony	59,00	67,10
52	Chorwacja	22.01.2012	członkostwo w UE	43,51	66,27
53	Irlandia	31.05.2012	Pakt fiskalny	50,53	60,37

Źródło: T. Christin, S. Hug, *Referendums and citizen support for European Integration*, „Comparative Political Studies” 2002, vol. 35 nr 5, s. 591; Initiative and Referendum Institute – Europe, [www.iri-europe.com](http://www.iri-europe.com), 8.06.2006.

europejskie<sup>4</sup> były głosowaniami państwowymi – mimo że ich rezultat przekładał się często w dużym zakresie na kwestie o charakterze ponadnarodowym (np. irlandzkie głosowania nad traktatem z Nicei, zakończone negatywną odpowiedzią francuskie i holenderskie referenda w sprawie ratyfikacji *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* i in.).

Na uwagę zasługuje fakt, iż przeprowadzone do tej pory referenda europejskie odwołują się do wielości i różnorodności spraw, które rozstrzygane były w głosowaniach referendalnych. Ponadto wskazują, iż stosunkowo często odwoływano się do tego sposobu przy podejmowaniu decyzji o charakterze europejskim w poszczególnych państwach<sup>5</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że żadna sprawa na świecie nie była przedmiotem tak dużej liczby głosowań powszechnych w tak wielu państwach, stwierdzić należy, iż Europa odgrywa w tym względzie pionierską rolę.

W tabeli 1 przedstawione zostały wszystkie narodowe (ale także regionalne<sup>6</sup>) referenda związane z kwestią integracji europejskiej. Uwzględnione w tabeli głosowania przeprowadzane były zarówno w państwach członkowskich, państwach kandydujących oraz w państwach trzecich.

Tabela 1

Referenda w sprawach integracji europejskiej

L.p.	Państwo	Data	Przedmiot	Frekwencja (%)	Tak (%)
1	2	3	4	5	6
1	Francja	23.04.1972	rozszerzenie WE	60,27	68,28
2	Irlandia	10.05.1972	członkostwo w WE	70,88	83,10
3	Norwegia	26.09.1972	członkostwo w WE	79,20	46,50
4	Dania	2.10.1972	członkostwo w WE	90,14	63,29
5	Szwajcaria	3.12.1972	członkostwa w EFTA	52,00	72,50
6	Wielka Brytania	5.06.1975	członkostwo w WE	64,03	67,23
7	Grenlandia	23.02.1982	członkostwo w WE	74,91	45,96
8	Dania	27.02.1986	JAE – Wspólny Rynek	75,39	56,24
9	Irlandia	26.05.1987	JAE – Wspólny Rynek	44,09	69,92
10	Włochy	18.06.1989	mandat dla PE	85,40	88,06
11	Dania	2.06.1992	Traktat z Maastricht	82,90	49,30
12	Irlandia	18.06.1992	Traktat z Maastricht	57,30	69,10

<sup>4</sup> Określenia „europejskie” bądź też „unijne” są używane w stosunku do referendów w sprawach związanych z integracją europejską. Podobną logikę przyjęto w kontekście spraw o charakterze unijnym itd. Określenie „europejskie”, „unijne” w tekście nie są wzięte w cudzysłów.

<sup>5</sup> Na uwagę zasługuje również fakt, iż w niektórych krajach przeprowadzano dwukrotnie głosowanie nad tą samą sprawą lub lekko zmodyfikowaną jej wersją. Po negatywnym wyniku pierwszego referendum, drugie kończyło się uzyskaniem odmiennego wyniku, czego przykładem jest Dania lub Irlandia. Zdarzało się również, iż na pytanie w dwu kolejnych referendach, społeczeństwo udzieliło negatywnej odpowiedzi. W tym przypadku przykład stanowią referenda norweskie – dotyczące członkostwa w UE. Dwa głosowania w tej kwestii zakończone zostały takim samym – negatywnym rezultatem.

<sup>6</sup> Przypadek Grenlandii i Wysp Alandzkich.

referendum, jest powodem coraz większego zainteresowania tą formą demokracji bezpośredniej. Wpływa na to również fakt, iż w ostatnich latach referendum odgrywa istotną rolę jako narzędzie podejmowania decyzji politycznych związanych z integracją europejską.

Pierwsze ożywienie w wykorzystaniu referendum w Europie – można rzec pierwsza fala referendalna – miała miejsce po II wojnie światowej, kiedy głównie w państwach zachodnioeuropejskich zwiększyła się liczba głosowań oraz różnorodność kwestii przedkładanych wyborcom do rozstrzygnięcia. Drugie ożywienie (druga fala referendalna) związane było z zachodzącymi w Europie Środkowej i Wschodniej procesami transformacyjnymi z początku lat 90-tych XX stulecia. Odwoływanie się do decyzji suwerena w sprawach ogłoszenia niepodległości, w kwestiach prywatyzacji (będącej wynikiem procesów demokratyzacyjnych), czy wyrażanie zgody na obowiązywanie nowych konstytucji państwowych jeszcze bardziej wpłynęło na wzrost zainteresowania referendum. Minione czterdzieści lat są niezbitym dowodem na to, że do istotnego zwiększenia liczby głosowań referendalnych w Europie znacznie przyczyniła się także integracja europejska, który to proces spowodował kolejne ożywienie w wykorzystaniu demokracji bezpośredniej.

Proces integracji europejskiej jest tym, co wydaje się łączyć państwa obu części Europy pod względem odwoływania się do narzędzi demokracji bezpośredniej – szczególnie do instytucji referendum ogólnonarodowego. Zarówno państwa zachodnioeuropejskie, jak i te z Europy Środkowej i Wschodniej zaczęły bowiem wykorzystywać referenda w większym niż wcześniej zakresie, co miało bezpośredni związek np. z kandydowaniem poszczególnych państw do UE, z członkostwem w UE, ze stosunkami tzw. państw trzecich (nienależących do struktur unijnych) z Unią, czy też z pogłębiającymi się stale procesami integracyjnymi. Godzi się zauważyć, iż czasami referendum ogólnonarodowe jest narzędziem, do którego odwołują się rządy państw w obliczu różnego rodzaju kryzysów. Za przykład może posłużyć wspomniana już Grecja, a także Wielka Brytania (referendum w sprawie dalszego członkostwa we Wspólnocie Europejskiej z 1975 r., plany referendum w sprawie zrezygnowania z członkostwa w UE zapowiadane przez premiera Camerona m.in. w lipcu 2012 r.<sup>3</sup>). Stwierdzić można zatem, iż różnego rodzaju zagadnienia związane z procesem integracji europejskiej i z samą Unią zdominowały w ostatnich latach zakres przedmiotowy referendum praktycznie na całym kontynencie europejskim, zarówno w państwach należących do UE, jak i tych niebędących jej członkami.

Za pośrednictwem demokracji bezpośredniej państwa członkowskie Unii, bądź też państwa związane z nią różnego rodzaju relacjami i zależnościami, kształtowały struktury zjednoczonej Europy oraz stosunki pomiędzy państwami ją tworzącymi, a także relacje między UE a państwami trzecimi. Na przełomie ostatnich 40-tu lat (w okresie 1972–2012) przeprowadzono 53 ogólnonarodowe referenda w sprawach dotyczących procesów integracyjnych w Europie. W ciągu tego okresu większość państw należących obecnie do UE, przeprowadziła przynajmniej jedno głosowanie związane z procesami integracji europejskiej. Wszystkie dotychczasowe referenda

<sup>3</sup> N. Watt, *David Cameron says Britain will get vote on leaving EU, but not yet*, 2.07.2012, „The Guardian”, <http://www.guardian.co.uk/politics/2012/jul/02/david-cameron-europe-referendum>, 17.10.2012.

Ponadto, zauważyć warto, że obecnie w związku z kryzysem finansowym, który dotknął nie tylko Europę jako kontynent, ale przede wszystkim Unię Europejską (a precyzyjniej tzw. strefę euro) istnieje pewne zagrożenie związane z wykorzystaniem referendum w celu rozstrzygnięcia problemów natury europejskiej. Mowa tu o sytuacjach, kiedy rządzący w poszczególnych państwach członkowskich UE, chcąc zdjąć z siebie odpowiedzialność podejmowania trudnych decyzji np. finansowych, przedkładałoby bardzo skomplikowane kwestie do rozstrzygnięcia wyborcom (przykład Grecji, gdzie w listopadzie 2011 r. planowano przeprowadzić referendum w sprawie nowego pakietu ratunkowego dla kraju<sup>1</sup>. W głosowaniu Grecy mieliby sami zdecydować, czy chcą kolejnych cięć w związku z międzynarodową pomocą. Z referendum jednak zrezygnowano pod ogromną presją społeczną i unijną).

Instytucje demokracji bezpośredniej stanowią zatem niezwykle interesujący temat nie tylko ze względu na to, że liczba głosowań szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu była bardzo wysoka (w stosunku do trzech poprzednich dekad charakteryzujących się przekazywaniem szeroko rozumianych spraw europejskich do rozstrzygnięcia wyborcom), ale także z racji tego, że państwa członkowskie UE, zdając sobie sprawę ze znaczenia zaangażowania obywateli w proces integracji europejskiej, postanowiły umieścić w *Traktacie z Lizbony* odpowiednie zapisy umożliwiające uprawnionym wpływ na decyzje polityczne w drodze europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>2</sup>.

Zamierzeniem tekstu jest zatem odpowiedź na pytanie o rolę demokracji bezpośredniej i jej instytucji w procesie integracji europejskiej, a także o perspektywę dalszego wykorzystania narzędzi bezpośredniej formy sprawowania rządów w procesie pogłębiania i poszerzania integracji w Europie. Aby zrealizować niniejsze zamierzenia postanowiono niniejsze rozważania podzielić na trzy główne części: pierwszą – najbardziej obszerną dotyczącą doświadczeń referendalnych związanych z procesem integracji europejskiej, drugą – zawierającą kilka uwag na temat propozycji wprowadzenia do porządku prawnego UE instytucji paneuropejskiego referendum oraz trzecią – dotyczącą najmłodszej formy demokracji bezpośredniej funkcjonujących na szczeblu unijnym – europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

### Referenda w sprawach integracji europejskiej

W szerokim wachlarzu form demokracji bezpośredniej (inicjatywa powszechna, referendum, plebiscyt, recall, zgromadzenie narodowe) referendum wydaje się instytucją najbardziej powszechną w procesie podejmowania decyzji państwowych przez suwerena. Głosowanie referendalne stało się jedną z ważnych form uzupełniających rządy przedstawicielskie w Europie. W większości państw europejskich referendum stanowi narzędzie stosunkowo często wykorzystywane w rozstrzygnięciu spraw o charakterze narodowym. Szeroki wachlarz problemów, jakie można rozstrzygnąć odwołując się do

---

<sup>1</sup> *Grecja: będzie referendum w sprawie pakietu pomocowego*, 31.10.2011, „Wprost.pl”, <http://www.wprost.pl/ar/268087/Grecja-bedzie-referendum-w-sprawie-pakietu-pomocowego/>, 11.10.2012.

<sup>2</sup> Należy nadmienić, iż takie zapisy znalazły się również w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* – art. I-47, ust. 4.

MAGDALENA MUSIAŁ-KARG

Poznań

## **Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej**

Idea udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji państwowych stanowi istotną część historii europejskiej. To właśnie realizując zasadę zwierzchnictwa narodu (urzeczywistniającą się w tym, że prawo powinno wyrażać wolę ogółu obywateli) uprawnieni obywatele mają możliwość wyrażania swojej woli w drodze instytucji demokracji bezpośredniej i demokracji przedstawicielskiej (za pośrednictwem wybranych uprzednio reprezentantów).

Motywacją do zajęcia się zagadnieniem wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej okazał się przede wszystkim fakt, iż państwa europejskie w ostatnich latach coraz częściej odwołują się do rozwiązywania wielu problemów związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej właśnie w drodze referendum. Dodatkowo, w ostatnich latach – szczególnie w okresie związanym z procesem ratyfikowania *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* oraz w następstwie jego niepowodzenia – przygotowania nowego *Traktatu z Lizbony* – pojawiła się na forum UE dyskusja na temat znalezienia wspólnej dla wszystkich państw członkowskich formuły przyjmowania istotnych rozwiązań unijnych. Po pojawiających się dyskusjach na temat m.in. transeuropejskiego referendum, przyjęto ostatecznie inne rozwiązanie demokracji bezpośredniej – europejską inicjatywę obywatelską.

Warto nadmienić, iż obserwowany w ostatnich kilkudziesięciu latach wzrost zainteresowania wykorzystaniem instytucji referendum w państwach europejskich wynika przede wszystkim z natury przemian politycznych, jakie miały i mają nadal miejsce w państwach starego kontynentu (największe znaczenie mają tu zapewne procesy transformacyjne w wielu państwach byłego tzw. bloku wschodniego). Doniosłym jest przy tym fakt, że większe niż wcześniej zainteresowanie bezpośrednimi formami demokratycznymi odnotować można zarówno w państwach zachodnioeuropejskich, jak i w Europie Środkowej i Wschodniej. Niejako płaszczyzną wspólną obu grup państw europejskich z perspektywy wykorzystania instytucji demokracji bezpośredniej jest proces integracji europejskiej, który to w różnych kontekstach był i jest przedmiotem wielu referendów przeprowadzonych w państwach członkowskich UE, jak i tych które nie należą do Unii, ale utrzymują z nią stosunki na różnych płaszczyznach.

Co więcej, w obliczu powiększającej się o kolejne państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz pogłębiającej się integracji, niewątpliwie jednym z najważniejszych problemów staje się dziś kwestia unijnej demokracji, jednak rozpatrywanej nie z punktu widzenia pojedynczego państwa członkowskiego, ale przede wszystkim z perspektywy Unii Europejskiej – jako całości.



### Summary

#### **The German model of social policy and the European Union regulations**

The essential objective of the paper is to present the German model of social policy as compared to the social solutions adopted in the European Union. The author analyzes the transformations of social policy, established by virtue of the *Treaty on the European Union*, *The Nice Treaty* and *Lisbon Treaty*, among other documents. The further part of the paper presents the main assumptions of the German model of the welfare state. The author concludes with a suggestion that, at a time of global financial crisis, both the European Union and Germany will need to change their social policies.

sadnienie dla redukcji świadczeń socjalnych, gdyż to właśnie w ich wysokości upatruje się źródeł deficytu budżetowego państwa. Prawdą jest, iż Niemcy jako państwo suwerenne decydują o prowadzonej przez siebie polityce społecznej, niemniej jednak należy mieć na uwadze, iż pełne prawo do jej kształtowania podlega ciągłemu procesowi negocjacji między rządami narodowymi a instytucjami ponadnarodowymi. Co więcej, jak się wskazuje, prawo wspólnotowe oraz rozstrzygnięcia Trybunału Europejskiego w ostatnich trzech dekadach wywierają coraz większy wpływ na kształt narodowej polityki społecznej, m.in. poprzez ustanawianie pewnych ogólnych, europejskich standardów<sup>48</sup>. Ponadto nakładają na państwa członkowskie pewne zobowiązania dotyczące np. reform, o czym była mowa we wcześniejszej części opracowania.

### Zakończenie

Polityka społeczna jest obecnie rozpatrywana w kategoriach ważnego czynnika wpływającego zarówno na rozwój poszczególnych państw, jak i samej Wspólnoty. Z uwagi na aktualne oraz spodziewane przeobrażenia demograficzne, a wraz z nimi zmiany w obszarze rynku pracy i zatrudnienia, niezbędne okazują się reformy szeroko rozumianej polityki sfery spraw społecznych. W perspektywie rozwojowej dla Wspólnoty, ważne jest także stymulowanie współpracy państw członkowskich w tym obszarze. Mimo, iż zasadniczy rdzeń założeń państwa opiekuńczego, w oparciu o który prowadzona jest polityka społeczna Niemiec, nadal jest wyraźny, to jednak pewne zmiany były nieuniknione. Poważne piętno na kształcie prowadzonej dotychczas polityki społecznej, wywarł także niedawny kryzys finansowo-gospodarczy, którego efektem były cięcia w świadczeniach socjalnych. Stąd też nieodzowne jak się wydaje będą dalsze reformy, tak na poziomie Wspólnoty, jak i samych Niemiec. Pomimo, iż polityka społeczna w początkowym okresie integracji europejskiej nie stanowiła głównego obszaru zainteresowań, obecnie rozwiązania przyjmowane na poziomie unijnym, wywierają coraz wyraźniejszy wpływ na kierunek polityki społecznej regulowanej na poziomie narodowym.

---

niem, średnia, długoterminowa stopa procentowa nie może przekroczyć o więcej niż 2 pkt procentowe średniej stóp procentowych w trzech krajach Unii o najbardziej stabilnych cenach. Ponadto przez co najmniej dwa lata przed wejściem do strefy euro kraj kandydacki musi uczestniczyć w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II) i co się z tym wiąże, wahania kursowe jego waluty względem euro muszą być utrzymywane w określonych granicach (+/- 15%), wokół ustalonej wartości – tzw. parytetu centralnego. W tym czasie waluta nie może także podlegać dewaluacji wobec euro. Warunkiem przystąpienia do Eurolandu jest także spełnianie kryterium konwergencji prawnej, polegającej na zgodności ustawodawstwa krajowego z unijnym. Szerzej na ten temat patrz: <http://polskawue.gov.pl>, z dnia 30.09.2011.

<sup>48</sup> V. Ziegelmayer, *Państwo socjalne w Niemczech: zmiana systemu?*, w: *Państwo socjalne w Europie. Historia – rozwój – perspektywy*, red. K. Kraus, T. Geisen, K. Piątek, Toruń 2005, s. 92–94.

– mimo, iż znaczna część populacji nie jest zatrudniona, wydajność pracujących jest wyższa niż w innych krajach<sup>43</sup>.

Mając na uwadze różnice w stosowaniu na poziomie państwowym szczegółowych rozwiązań w obszarze polityki społecznej, można zauważyć, iż model państwa opiekuńczego charakterystyczny jest przede wszystkim dla krajów Europy kontynentalnej będących zarazem członkami Unii Europejskiej o najdłuższym stażu<sup>44</sup>. Równie istotne jest, iż są to jednocześnie państwa wywierające duży wpływ na obecny kształt polityki wspólnotowej. Stąd też podkreślana ich rola w wyznaczaniu standardów i kreowaniu zasad unijnej polityki społecznej. W tym względzie w literaturze przedmiotu podkreśla się ważną rolę Niemiec, z doświadczeń których Europa niewątpliwie korzysta w wielu dziedzinach, a w szczególności w obszarze polityki społecznej<sup>45</sup>. Jest to kwestia tym bardziej istotna, iż jak wskazuje Tadeusz Kowalik, model niemiecki jest na tyle stabilny, iż zasadniczo „ostał się przy niewielkich modyfikacjach”<sup>46</sup>. Co więcej, Niemcy będąc jednym z państw założycielskich, wywierają silny wpływ na kształt polityki wspólnotowej. Przed największym jak dotychczas rozszerzeniem Unii Europejskiej z 2004 r., w Niemczech toczyła się debata szczególnie w kontekście wewnątrzspółnotowej swobody przepływu pracowników. Wysuwano wówczas obawy, iż po otwarciu granic, tzw. „stara piętnastka” stanie wobec problemu nadmiernego napływu siły roboczej z nowych państw członkowskich. W konsekwencji Komisja Europejska, w szczególności pod naciskami rządów niemieckiego i austriackiego, uchwaliła okresy przejściowe, w trakcie których narodowe rynki pracy podlegały ograniczeniom co do stosowania tejsze zasady. Niemniej jednak zauważalny wpływ nie jest kwestią jednostronną. Przynależność do Wspólnoty i kreowane na jej poziomie rozwiązania, wtórnie wpływają na narodową politykę społeczną państw członkowskich. Ponadto przytaczane bywają jako argument na rzecz wprowadzania zmian na poziomie polityki państwowej. Przykładem tego mogą być stanowiące warunek konieczny przystąpienia do unii walutowej i gospodarczej kryteria konwergencji<sup>47</sup>, które w Niemczech służą jako uza-

<sup>43</sup> K. Zamorska, *Polityka społeczna Niemiec. Od Bismarckowskich świadczeń socjalnych po Agendę 2010*, w: *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, red. J. Zarzeczny, Wrocław 2007, s. 134–135.

<sup>44</sup> Obok Niemiec, jako przedstawicieli prowadzenia polityki społecznej wedle zasady modelu państwa opiekuńczego, zalicza się Austrię, Belgię czy Francję.

<sup>45</sup> W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Warszawa 2003, s. 198.

<sup>46</sup> T. Kowalik, *Spoleczna gospodarka rynkowa...*, op. cit., s. 141.

<sup>47</sup> Kryteria ekonomiczne, jakie musi spełnić państwo pretendujące do członkostwa w unii walutowej i gospodarczej wyznacza art. 140 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Do wyciecznych tych odnosi się także art. 126 tegoż Traktatu oraz Protokół nr 13 w sprawie kryteriów konwergencji (Dz. U. C 115 z 9.5.2008, s. 281) oraz Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Dz. U. C 115 z 9.5.2008, s. 279). Stopień konwergencji gospodarczej oceniany jest przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny na podstawie stopnia spełniania przez dane państwo czterech kryteriów: stabilności cen, fiskalnego, stopy procentowej oraz kursu walutowego. Pierwsze z nich wskazuje, iż przeciętna stopa inflacji z 12 ostatnich miesięcy nie może przekroczyć więcej niż o 1,5 pkt procentowego średniej inflacji z trzech państw o najniższym wzroście cen. Kryterium sytuacji finansów publicznych zakłada, że państwo nie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu, co jest równoznaczne z tym, iż deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie może przekroczyć poziomu 3% PKB danego kraju, a jego dług publiczny nie może być wyższy niż 60% PKB. Kryterium stóp procentowych wskazuje, iż w okresie jednego roku przed bada-

także działania o charakterze programowym. Celem zwiększenia spójności finansowania w ramach UE w tej dziedzinie, ustanowiono m.in. program PROGRESS. Obok finansowego wspierania wspólnotowych celów w obszarze zatrudnienia oraz spójności społecznej, obejmuje swym zasięgiem także kwestie równości szans. Jest zintegrowanym programem przewidzianym na lata 2007–2013, który zastąpił obowiązujące do 2006 r. cztery programy dotyczące zwalczania dyskryminacji, promowania równouprawnienia kobiet i mężczyzn, środków na rzecz zatrudnienia oraz walki z wykluczeniem społecznym. Zasadniczo nakierowany jest na finansowanie przedsięwzięć w obszarach zatrudnienia, integracji społecznej i ochrony socjalnej, warunków pracy, walki z dyskryminacją oraz równość kobiet i mężczyzn<sup>39</sup>.

### 3. Podstawy niemieckiego państwa opiekuńczego

Polityka społeczna w Niemczech prowadzona jest wedle założeń modelu motywacyjnego, konserwatywno-korporacyjnego, jak jest to określane wedle innej typologii, czy też kontynentalnego. Niemcy rozpatruje się także jako przykład państwa opiekuńczego, wskazując ich kluczowe znaczenie w tworzeniu podstaw funkcjonowania tego modelu. Jego początków upatruje się w polityce prowadzonej przez kanclerza Ottona von Bismarcka, któremu przypisuje się jeden z aktów założycielskich państwa, nie tyle opiekuńczego, co z pewnością socjalnego. Był on inicjatorem wprowadzenia pierwszych uprawnień socjalnych, które choć pojawiły się już w średniowiecznych Niemczech, to jednak dopiero za jego czasów objęto nimi większość grup zawodowych<sup>40</sup>. Pod koniec XIX w. wprowadził on ustawowo trzy typy ubezpieczeń: zdrowotne, od wypadku przy pracy i inwalidztwa oraz emerytalne<sup>41</sup>.

Dokonując ogólnej charakterystyki niemieckiego państwa opiekuńczego, Katarzyna Zamorska wskazała na następujące podstawy jego funkcjonowania:

- państwo opiekuńcze jest swego rodzaju umową społeczną zawartą między rządem a obywatelami, u podstaw której leży założenie o świadczeniu przez państwo pomocy, którą obywatele nie tylko akceptują, ale też jest ona przez nich oczekiwana, tym samym większość usług i świadczeń ma charakter uprawnień<sup>42</sup>;
- istnieje silny związek między uprawnieniami socjalnymi a stosunkiem do pracy – zasadniczo możliwość korzystania z podstawowych świadczeń socjalnych jest ściśle powiązana z uczestnictwem w rynku pracy, co jest równoznaczne z koniecznością posiadania statusu pracownika, dla osób jego nieposiadających, pomoc ma charakter fakultatywny;
- koszty pracy są relatywnie wysokie i w dużej mierze wynikają z wysokich świadczeń emerytalno-rentowych;

<sup>39</sup> <http://ec.europa.eu>, z dnia 19.07.2011.

<sup>40</sup> Średniowieczne ubezpieczenia społeczne obejmowały górników, którzy stworzyli wspólny fundusz ubezpieczający od wypadków przy pracy.

<sup>41</sup> T. Kowalik, *Spoleczna gospodarka rynkowa – konstytucyjnym wyzwaniem dla Polski*, w: M. Kabaj i in., *Człowiek – rynek – sprawiedliwość. Szkice*, Warszawa 2001, s. 131.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 139–140.

współpracy zaproponowanego przez Komisję Europejską. Rada Europejska odniosła się ponadto do kwestii europejskich systemów ochrony socjalnej, które jak zauważono, wymagały modernizacji. Dostrzeżono również problem w obszarze polityki rento-wo-emerytalnej, stąd też wezwano państwa członkowskie do głębszej w tej dziedzinie współpracy. Przełożenie założeń Strategii na konkretne działania zostało zawarte w komunikacie Komisji COM (2000) 379, który stał się podstawą przyjęcia na szczycie w Nicei europejskiej agendy polityki społecznej do 2005 r. mającej na celu modernizację europejskiego modelu społecznego. W tym względzie położono nacisk na potrzebę większej koordynacji polityki gospodarczej, społecznej oraz polityki zatrudnienia. Podjęto decyzję, iż poziom jej wdrażania będzie corocznie kontrolowany i poddawany analizie przez Komisję Europejską na wiosennym szczycie<sup>35</sup>.

W 2005 r. dokonano śródkresowego przeglądu osiągnięć we wdrażaniu Strategii Lizbońskiej<sup>36</sup>, które uznano za niewystarczające. Rada Europejska stwierdziła także, iż na poziomie poszczególnych państw członkowskich, obserwuje się wysoką niejednorodność w obszarze realizowania wyznaczonych nią celów. Podkreślono ponadto konieczność zwiększenia wysiłków w kierunku urzeczywistnienia jej założeń w szczególności w kontekście dokonujących się przeobrażeń sfery gospodarczej i społecznej będących wynikiem globalizacji, wzrostu konkurencyjności a nade wszystko związanych ze wzrostem bezrobocia, migracją zarobkową oraz problemem starzejącego się społeczeństwa<sup>37</sup>. Ustalenia te znalazły odzwierciedlenie w tzw. Odnowionej Strategii Lizbońskiej, w której cele wcześniejszych ustaleń zostały ograniczone do dwóch, tj. osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz trwałego wzrostu zatrudnienia. Diagnoza przyczyn niepowodzeń realizacji założeń z 2000 r. pozwoliła na przeformułowanie wcześniejszych, ogólnych wytycznych w sprawie zatrudnienia w Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005–2008<sup>38</sup>. Dokumentem tym nałożono na państwa członkowskie obowiązek opracowania Krajowych Programów Reform (KPR), dzięki którym lizbońskie cele i priorytety uzyskać miały wymiar narodowy.

Mając na uwadze poważne przeobrażenia, jakie obecnie zachodzą na europejskim rynku pracy oraz w kwestiach społecznych, na poziomie wspólnotowym podejmuje się

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Już pięć lat od przyjęcia Strategii Lizbońskiej postępy w jej wdrażaniu oceniono jako niedostateczne. Do głównych przyczyn tego stanu rzeczy zaliczono m.in. zbyt wolne tempo reform w krajach członkowskich oraz niski poziom koordynacji między nimi. Uznano, iż wpływ na to ma również zbyt duża liczba wyznaczonych pierwotnie priorytetów. W konsekwencji zobowiązano państwa członkowskie do przygotowania trzyletnich programów reform. Ponadto wyznaczono pięć obszarów wymagających wzmoczonych działań, do których zaliczono: wiedzę i technologię, rynek wewnętrzny, przedsiębiorstwa i otoczenie, środowisko naturalne, a także rynek pracy.

<sup>37</sup> Zachodzącym obecnie i zasadniczo nieuniknionym zmianom demograficznym został poświęcony Komunikat Komisji Zielona Księga „Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami”, Bruksela, dnia 16.03.2005, COM(2005) 94 końcowy.

<sup>38</sup> Wzrost i zatrudnienie – zintegrowane wytyczne na lata 2005–2008 wraz z zaleceniem Komisji w sprawie Ogólnych wytycznych dla polityk gospodarczych Państw Członkowskich oraz Wspólnoty (zgodnie z art. 99 Traktatu WE) oraz Wnioskiem dotyczącym decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia Państw Członkowskich (zgodnie z art. 128 Traktatu WE), Bruksela, dnia 12.4.2005 COM(2005) 141 końcowy (Dz. U. nr L 205 z 6.08.2005).

członkowskich na początku lat 90. ubiegłego stulecia wysoki wzrost poziomu bezrobocia przyczynił się dodatkowo do uznania polityki wspierania wzrostu zatrudnienia za jeden z priorytetów Wspólnoty. W konkluzji posiedzenia Rady Europejskiej w Essen, które odbyło się w 1994 r., wyrażono przekonanie o konieczności podejmowania wspólnego wysiłku na rzecz szukania najlepszych rozwiązań, czemu przysłużyć się miało zobowiązanie do lepszej koordynacji polityk poszczególnych krajów. W tym celu uruchomiono Europejską Strategię Zatrudnienia, której ugruntowanie legislacyjne zostało wprowadzone Traktatem amsterdamskim.

Postanowienia Traktatu z Nicei<sup>31</sup> nie wprowadziły zasadniczych zmian w obszarze polityki społecznej. Na jego mocy utworzono Komitet ds. Ochrony Socjalnej, którego podstawowym zadaniem jest wspieranie współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w zakresie ochrony socjalnej. Niemniej jednak wnioski dotyczące rozszerzenia procedury współdecydowania, zostały odrzucone. Wprowadzone traktatem zmiany nie były rozległe. Do ważnych dokonań szczytu w Nicei należy zaliczyć proklamację przez przywódców państw UE, Komisję Europejską oraz Parlament Europejskiej Karty podstawowych praw Unii Europejskiej<sup>32</sup>. W jego trakcie podjęto także kroki w kierunku stworzenia unijnej strategii zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Poważne zmiany w zakresie polityki społecznej zostały ustalone podczas Rady Europejskiej, która odbyła się w marcu 2000 r. w Lizbonie<sup>33</sup>. W strategii będącej efektem szczytu, dostrzeżono potrzebę modernizacji europejskiego modelu społecznego przede wszystkim poprzez inwestowanie w kapitał ludzki oraz zwalczanie wykluczenia społecznego. Głównym celem w obszarze polityki zatrudnienia, jaki wyznaczono do 2010 r., był wzrost średniego wskaźnika zatrudnienia do poziomu ok. 70 z ówczesnej płaszczyzny 61% oraz zwiększenie udziału kobiet w rynku pracy z 51 do ponad 60%<sup>34</sup>. Uczestniczący w Radzie szefowie państw i rządów zadeklarowali poprawę współpracy w kwestiach eliminacji ubóstwa i wykluczenia społecznego. Uzgodnili także, iż polityka zwalczania tych zjawisk winna opierać się na otwartej metodzie koordynacji, której głównym założeniem jest połączenie krajowych planów działania oraz programu

<sup>31</sup> Pełna nazwa Traktatu nicejskiego brzmi: Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. C 80, z 10.03.2001).

<sup>32</sup> Karta podstawowych praw Unii Europejskiej (Dz. U. UE 303). Bezpośrednio kwestii społecznych dotyczą art. 34 w zakresie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, czy też art. 35 w doniesieniu do ochrony zdrowia. Znalazły się w niej jednak również zapisy odnoszące się do zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5), prawa do podejmowania pracy (art. 15), a także inne prawa dotyczące kwestii pracy i zatrudnienia.

<sup>33</sup> Poczynione w trakcie Rady ustalenia znalazły odzwierciedlenie w dokumencie *The Lisbon Strategy – Making Change Happen* (Commission Staff Working Paper, Brussels, 15.01.2002 COM(2002), 14 final), w którym zawarto program społeczno-gospodarczy Unii Europejskiej na lata 2000–2010, znany powszechnie jako Strategia Lizbońska. Głównym jej celem było stworzenie w ciągu zaledwie dekady gospodarki dynamicznej, wysoce konkurencyjnej i podlegającej trwałemu rozwojowi. Do głównych obszarów wymagających podjęcia działań w celu urzeczywistnienia jej założeń obok innowacyjności, liberalizacji rynków i przedsiębiorczości zaliczono także spójność społeczną. Patrz szerzej: J. Babiak, *Realizacja Strategii Lizbońskiej warunkiem konkurencyjności Unii Europejskiej*, w: *Wyzwania i zagrożenia dla Europy XXI wieku*, red. J. Babiak, Poznań 2008.

<sup>34</sup> <http://circa.europa.eu>, z dnia 12.07.2011.

nienia oraz ochrony socjalnej zostały oficjalnie włączone do kategorii zadań UE. Prowadząca w latach 90. XX w. dwoistość rozwiązań dotyczących polityki społecznej Wspólnoty, wynikająca ze zgłaszanych przez Wielką Brytanię zastrzeżeń<sup>24</sup>, została ostatecznie rozwiązana wraz z podpisaniem Traktatu amsterdamskiego<sup>25</sup>. Po uzgodnieniu pewnych zmian we wcześniejszym Porozumieniu w sprawie polityki społecznej<sup>26</sup>, jego treść została włączona do Traktatu (art. 136–145) uzyskując akceptację wszystkich państw członkowskich, łącznie z Wielką Brytanią. Dotychczas stosowana procedura współpracy została zastąpiona procedurą współdecyzji (art. 137). Rozszerzono również zakres działalności Wspólnoty na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Ponadto wymagające dotychczas jednomyślności obszary także objęto procedurą współdecydowania w zakresie przepisów dotyczących:

- Europejskiego Funduszu Społecznego;
- ułatwienia wykonania prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich;
- zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących w obszarze Wspólnoty.

Rada, na mocy nowego artykułu 13, uzyskała również kompetencje w sprawie podejmowania wszelkich środków na rzecz walki z dyskryminacją, pod warunkiem uzyskania w tej kwestii jednomyślności po konsultacjach z Parlamentem. Regulacje te leżały u podłoża dwóch, niedługo potem uchwalonych dyrektyw dotyczących równego traktowania<sup>27</sup>.

Od połowy lat 90. XX w. polityka społeczna Unii Europejskiej wyraźnie ukierunkowana jest na wielosektorowość. Promowane wówczas pluralistyczne podejście w kwestii rozwiązywania problemów społecznych znalazło odzwierciedlenie w licznych programach, dokumentach i strategiach, takich jak Biała Księga „Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie zmiany i drogi zbliżenia do XXI wieku” z 1993 r.<sup>28</sup> czy też Zielona<sup>29</sup> i Biała Księga Polityki Społecznej (1994 r.)<sup>30</sup>. Odnotowany w kilku państwach

<sup>24</sup> Wielka Brytania zakwestionowała proponowane zmiany, jakie zawierało Porozumienie w sprawie polityki społecznej i ostatecznie go nie podpisała. Zjednoczone Królestwo na mocy klauzuli *opt-out* wyłączone zostało także z postanowień protokołu nr 14 do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>25</sup> Traktat z Amsterdamu został ostatecznie podpisany (łącznie z protokołami i deklaracjami) 2 października 1997 r. Pełna, formalna jego nazwa to: Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty.

<sup>26</sup> Porozumienie zostało zawarte między Europejskimi Partnerami Społecznymi (ang. *European Social Partners*), organizacjami pracodawców (UNICE i CEEP), związkami zawodowymi oraz Europejską Konferencją Związków Zawodowych (ang. *European Trade Union Confederation* – ETUC) i zostało dołączone do Protokołu nr 14 do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>27</sup> Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. *wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne* (Dz. U. WE L 180 z 19.07.2000); dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. *ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy* (Dz. U. WE L 303 z 2.12.2000).

<sup>28</sup> Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century – White Paper. Parts A and B. COM (93) 700 final/A and B, 5 December 1993. Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93.

<sup>29</sup> European Social Policy – Options for the Union – Green Paper, COM (93) 551 final, 17 November 1993.

<sup>30</sup> European Social Policy – A Way Forward for the Union – White Paper COM (94) 333 final, 27 July 1994. Szeroko nt. kierunków przeobrażeń polityki społecznej patrz: M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Warszawa 2009.

W latach 80. XX w. kwestie społeczne ponownie zeszły na dalszy plan, czego powodów upatruje się w procedurze podejmowania decyzji w Radzie, która wymagała jednomyślności. Źródłem takiego stanu rzeczy były także bez wątpienia odmienne wizje państw członkowskich, co do roli Wspólnoty w kreowaniu polityki społecznej. Zmiany w tym obszarze przyniosło dopiero wprowadzenie Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>16</sup>, którego zasadniczym celem było ustanowienie dostosowań w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jego regulacje odnoszące się do polityki społecznej koncentrują się na zagadnieniach bezpieczeństwa i higieny pracy. Jako cel wyznaczono harmonizację warunków pracy, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, czemu służyć miała procedura przyjmowania minimalnych wymagań większością kwalifikowaną w drodze dyrektyw, stopniowo następnie wprowadzanych w życie<sup>17</sup>. Podkreślono w nim także wagę wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej<sup>18</sup>.

Ważnym krokiem w obszarze wyznaczania europejskich standardów w dziedzinie praw pracowniczych było przyjęcie w 1989 r. przez 11 państw członkowskich (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii)<sup>19</sup> Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (ang. *The Community Charter of the fundamental social rights of workers*)<sup>20</sup>. Pomimo, iż Karta nie jest prawnie wiążącym aktem wspólnotowym, to jednak stanowi bardzo ważny dokument, w którym określono prawa socjalne, jakie winny być zagwarantowane na europejskim rynku pracy. Obejmuje ona 12 głównych obszarów. W celu implementacji postanowień Karty, Komisja przygotowała kolejny Program Działań Społecznych, który zawierał 47 samodzielnych inicjatyw<sup>21</sup>. W jego ramach uchwalono m.in. dyrektywę Rady w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy<sup>22</sup> oraz dyrektywy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy.

Kompetencje Wspólnoty w sferze polityki socjalnej zostały poszerzone na mocy postanowień Traktatu o Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Wspieranie wysokiego poziomu zatrud-

---

*nych państw członkowskich dotyczących zwolnień grupowych* (Dz. U. L 48); dyrektywę Rady nr 77/187/EWG z dnia 14 lutego 1977 r. w sprawie ujednoczenia przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących ochrony praw pracowników podczas przejścia przedsiębiorstwa, zakładu lub części zakładu (Dz. U. L 61); dyrektywę Rady nr 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. o ochronie pracowników w przypadku niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. L 283).

<sup>16</sup> Jednolity Akt Europejski został podpisany 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu oraz 28 lutego 1986 r. w Hadze. W życie wszedł 1 lipca 1987 r.

<sup>17</sup> Jednolity Akt Europejski, art. 118a.

<sup>18</sup> Jednolity Akt Europejski, art. 130a–d.

<sup>19</sup> Wielka Brytania nie wyraziła zgody na włączenie Karty do Traktatu Rzymskiego z obawy, iż może ona stać się podstawą do wprowadzania rozwiązań prawnych mających negatywny wpływ na elastyczność rynku pracy, a co za tym idzie także i konkurencyjność gospodarki.

<sup>20</sup> Znana jest także pod nazwą Wspólnotowej Karty Socjalnej i z tego też powodu często mylona jest z odrębnym dokumentem Rady Europy, tj. Europejską Kartą Socjalną z 1961 r. Niemniej należy w tym miejscu zaznaczyć, iż ta druga wraz z konwencjami Międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowiła dla niej podstawę.

<sup>21</sup> <http://www.eurofound.europa>, z dnia 12.07.2011.

<sup>22</sup> Dyrektywa Rady nr 91/533/EWG z 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz. U. WE L 288).

<sup>23</sup> Traktat o Unii Europejskiej został podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Traktat z Maastricht zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Wspólnotę Europejską.



Wynikające ze sprzyjającej koniunktury gospodarczej oraz dobrej sytuacji na rynku pracy niewielkie zainteresowanie sprawami polityki społecznej na poziomie wspólnotowym w pierwszej fazie integracji europejskiej było ściśle związane także z faktem, iż poziom rozwoju gospodarczego w państwach członkowskich był wówczas zbliżony, a same systemy socjalne były zasadniczo podobne. W związku z tym początkowe przepisy EWG w sferze socjalnej ograniczały się do wprowadzenia ułatwień w zakresie swobodnego przepływu pracowników<sup>10</sup> oraz ich dostosowania do potrzeb rynkowych. Bezpośrednio tych kwestii dotyczyło rozporządzenie Rady z dnia 15 października 1968 r.<sup>11</sup>, którym uregulowano m.in. sprawę dostępności do zatrudnienia na obszarze EWG obywateli państw członkowskich, równego ich traktowania oraz zagadnienia związane z rodzinami pracowników. Kwestie zabezpieczenia społecznego<sup>12</sup> migrujących pracowników i ich rodzin uregulowane zaś zostały w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 1971 r.<sup>13</sup> Zainteresowanie sprawami socjalnymi wyraźnie wzrosło dopiero w latach 70. ubiegłego stulecia, kiedy w 1972 r. na szczycie szefów państw i rządów w Paryżu kwestie socjalne uznano za równie ważne jak rozwój gospodarczy. W odpowiedzi na sformułowane wówczas zalecenia opracowano pierwszy Program Działań Społecznych (ang. *Social Action Programme*)<sup>14</sup>, który wyznaczał trzy główne cele:

- osiągnięcie we Wspólnocie zatrudnienia pełnego i na lepszych warunkach;
- poprawa warunków życia i pracy;
- wzrost wpływu partnerów społecznych na polityczne i gospodarcze decyzje EWG w kwestiach ekonomicznych oraz zwiększenie roli pracowników w procesie podejmowania decyzji w zatrudniających ich przedsiębiorstwach<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Kwestia swobody przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty została poruszona już w art. 48 i 49 Traktatu ustanawiającego EWG.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. U. WE L 257 z 19.10.1968).

<sup>12</sup> Problemu zabezpieczenia społecznego w kontekście realizacji swobody przepływu pracowników dotyczy także art. 51 Traktatu ustanawiającego EWG.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz. U. L 149 z 5.07.1971).

<sup>14</sup> Został on przyjęty w dniu 21 stycznia 1974 r. przez Radę Ministrów na mocy rezolucji Rady z dnia 21 stycznia 1974 r. o programie działań społecznych (Dz. U. C 13 z 12.02.1974). Programy Działań Społecznych są uruchamiane przed Komisją Europejską okresowo, a ich głównym celem jest wspieranie unijnych celów w zakresie kwestii społecznych poprzez wykrywanie obszarów dla wspólnotowych inicjatyw, które mogą przybrać postać legislacyjnych propozycji lub też, co się zdarza znacznie częściej, niejurydycznych działań.

<sup>15</sup> W celu realizacji założeń Programu, Rada w następnych latach przyjęła kilka dyrektyw stanowiących fundament polityki zatrudnienia, dotyczących równych szans dla kobiet i mężczyzn oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, a także programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, ubogich i starszych. Wśród najistotniejszych warto wymienić: dyrektywę Rady nr 75/117/EWG z dnia 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet (Dz. U. L 45); dyrektywę Rady nr 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz. U. L 39); dyrektywę Rady nr 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz. U. L 6); dyrektywę Rady nr 75/129/EWG z dnia 17 lutego 1975 r. w sprawie ujednoczenia przepisów praw-

- korporacyjny (konserwatywny) charakteryzujący się tym, iż państwo zapewnia podstawowe bezpieczeństwo socjalne, jednakże wiele w tym zakresie funkcji sprawują organizacje pozarządowe, religijne i zrzeszenia obywateli; występuje w Niemczech, Holandii, Belgii, Austrii i Finlandii;
- rezydualny (liberalny) opierający się na idei wolnego rynku, wolności jednostki, równości; obywatele samodzielnie winni zaspokajać własne potrzeby społeczne i socjalne zaś pomoc ze strony państwa traktowana jest jako ostateczność; jest stosowany w Wielkiej Brytanii;
- rudymenatny (elementarny) występujący w państwach słabych ekonomicznie, w których pomoc społeczna w głównej mierze oparta jest na dobroczynności i działalności organizacji pozarządowych, państwo zapewnia jedynie podstawową ochronę socjalną; jest realizowany w Portugalii, Hiszpanii, Grecji i Irlandii;
- opiekuńczy (socjalny) jest najbardziej rozwinięty, podstawą jest zapewnienie zatrudnienia i wysokiej jakości usług socjalnych, jest charakterystyczny dla krajów skandynawskich – Szwecji, Danii, Holandii<sup>6</sup>.

Odnosząc się do polityki społecznej, ujmowanej w kategoriach modelowych, należy mieć na uwadze, iż są to konstrukty teoretyczne służące uporządkowaniu wiedzy, niewątpliwie przydatne także w prowadzeniu międzypaństwowych analiz porównawczych. Niemniej jednak szczegółowe rozwiązania stosowane nawet w państwach zasadniczo zaliczanych do danego modelu, mogą się znacznie różnić.

## 2. Unijne rozwiązania w obszarze polityki społecznej

Polityka społeczna w początkowym okresie integracji europejskiej nie stanowiła obszaru priorytetowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, choć jej podstaw należy upatrywać już w Traktatach Rzymskich<sup>7</sup>. Trzeba jednak zauważyć, iż zawarte w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą przepisy dotyczące sfery socjalnej stanowiły jedynie postulaty i nie miały mocy prawnej. Pierwsze zapisy dotyczące poprawy warunków życia i pracy znalazły się już w preambule traktatu. Podkreślono także wagę ścisłej współpracy państw członkowskich w obszarze spraw socjalnych, a w szczególności w kwestiach dotyczących zatrudnienia, praw, warunków i higieny pracy, szkoleń i doskonalenia zawodowego, zabezpieczenia społecznego, ochrony przed wypadkami i chorobami zawodowymi, praw do zrzeszania się w związki zawodowe oraz sporów na linii pracodawca–pracownik. Znalazł się w nim także zapis dotyczący równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn za tę samą pracę<sup>8</sup>. Na mocy art. 123 powołano Europejski Fundusz Społeczny, którzy swoją praktyczną działalność rozpoczął w 1960 r. Jego pierwotnym celem była poprawa możliwości zatrudnienia pracowników w ramach rynku wewnętrznego oraz stworzenie warunków sprzyjających zwiększeniu ich mobilności wewnątrzspółnotowej<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> K. Głębicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4, s. 54.

<sup>7</sup> 25 marca 1957 r. zostały podpisane: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Oba znane są pod wspólną nazwą Traktatów Rzymskich.

<sup>8</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, art. 117–119.

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 123–125.

połowie XX w. w krajach Europy Zachodniej zarówno funkcje, jak i cele socjalne realizowane w ramach ogólnej polityki państwa uległy znacznemu rozbudowaniu, co doprowadziło do ukształtowania się zasadniczo nowej formy państwa, zwanej państwem opiekuńczym lub państwem dobrobytu. Pomimo zbieżności, należy uznać, iż nie istnieje jeden uniwersalny Europejski Model Społeczny. Jego krajowe odmiany różnią się zarówno zakresem i rodzajem zabezpieczenia społecznego, jak również instrumentami służącymi wdrażaniu szczegółowych rozwiązań w zakresie polityki społecznej. Odnosząc się do EMS, należy także zaznaczyć, iż w istocie zbliżone założenia do tych leżących u jego podłoża, stosowane są także w wielu pozaeuropejskich państwach wysoko rozwiniętych, tj. Kanada, Japonia, Australia czy Nowa Zelandia<sup>3</sup>.

Richard Titmuss biorąc pod uwagę relacje, jakie zachodzą między polityką społeczną a gospodarką rynkową, wyodrębnił trzy jej modele:

- marginalny zwany też rezydualnym (ang. *the residualwelfare model*) – u jego podstaw leży założenie o dwóch podstawowych i zarazem właściwych kanałach zaspokajania potrzeb indywidualnych, tj. rynku prywatnym oraz rodzinie; polityka społeczna jest w nim rozumiana jako doraźny mechanizm interwencyjny uruchamiany w sytuacjach, gdy one zawodzą;
- motywacyjny, inaczej służebny bądź wydajnościowy (ang. *the industrialachievement-performance model, handmaiden model*) – programy socjalne pełnią w nim funkcję służebną wobec gospodarki, stanowiąc jednak ważny jej dodatek; w procesie zaspokajania potrzeb wysoką rangę przypisuje się do kwestii zasług i wydajności pracy;
- instytucjonalno-redystrybucyjny (ang. *the institutional-redistributive model*) – polityka społeczna jest pojmowana jako integralna instytucja danego społeczeństwa pełniąca funkcję redystrybucji dochodów, a dostęp do jej usług i świadczeń opiera się na zasadach powszechności, w szczególności z uwzględnieniem kryterium potrzeb<sup>4</sup>.

Państwa w prowadzonej polityce socjalnej różnią się także stopniem ingerencji w życie obywateli, a tym samym poziomem przyjmowanej odpowiedzialności<sup>5</sup>. Można wyodrębnić kilka stanowisk w tym zakresie, poczynając od polityki prowadzonej w oparciu o zasady państwa minimalnego, a na państwie opiekuńczym kończąc. Uwzględniając zróżnicowany system świadczeń i polityk socjalnych, Katarzyna Głębicka wyodrębnia cztery podstawowe modele występujące w państwach członkowskich UE, do których zalicza:

<sup>3</sup> Ibidem, s. 23.

<sup>4</sup> G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny (red.), *Polityka społeczna...*, op. cit., s. 145.

<sup>5</sup> Do kryterium poziomu ingerencji państwowej w wolną grę rynkową odnieśli się także Norman Furriss i Dorothy Tilton, którzy wyróżnili: państwo pozytywne (ang. *the positivestate, the social service state*), państwo bezpieczeństwa socjalnego (ang. *the socialsecuritystate*) oraz państwo dobrobytu społecznego (ang. *the socialwelfarestate*). Wedle zasad pierwszego z nich, zadaniem polityki społecznej jest ochrona właścicieli kapitału przed potencjalnymi trudnościami związanymi z grą rynkową oraz żądaniem redystrybucji dochodów, czemu służyć ma rozbudowany system ubezpieczeń społecznych wyrównujących dochody oraz przenoszących odpowiedzialność związaną z bezrobociem lub chorobą z jednostki na całe społeczeństwo. Celem państwa bezpieczeństwa socjalnego jest zagwarantowanie wszystkim obywatelom minimalnego dochodu. Natomiast dążenia państwa dobrobytu społecznego zmierzają w kierunku wyrównania warunków życia.

PAULINA BARAN

Poznań

## Niemiecki model polityki społecznej na tle regulacji Unii Europejskiej

### Wprowadzenie

Państwa Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane pod względem kierunków i sposobu prowadzenia polityki społecznej. Pomimo, iż Unia dąży w pewnym zakresie do integracji także na polu spraw socjalnych, to jednak kreowanie szczegółowych rozwiązań w tym obszarze nadal pozostaje domeną państw członkowskich. Niemniej jednak, nie jest to równoznaczne z brakiem przepisów regulujących tę sferę na poziomie unijnym. Wręcz przeciwnie, aktualnie z uwagi na przyszłe problemy wynikające m.in. z poważnych przeobrażeń zachodzących w demograficznej strukturze UE, obserwuje się wzmożone zainteresowanie kwestiami społecznymi, traktowanymi w kategoriach wyzwań.

### 1. Modele polityki społecznej państw Unii Europejskiej

Rozpatrując podejścia do polityki społecznej, mając na uwadze występujące różnice, można w oparciu o cechy wspólne dokonać ich podziału na grupy modelowe. W literaturze przedmiotu spotyka się wiele typologii odnoszących się do różnych kryteriów demarkacyjnych. Warto w tym miejscu także zauważyć, iż w obszarze zainteresowań twórców poszczególnych typologii leżą przede wszystkim rozwiązania stosowane w państwach Europy Zachodniej oraz kilku pozaeuropejskich potęgach takich jak USA, Australia, Kanada czy Nowa Zelandia. Zasadniczo w swoich analizach ich autorzy pomijają kraje rozwijające się i do niedawna także były kraje socjalistyczne<sup>1</sup>.

Biorąc pod uwagę stosowane w Europie rozwiązania w zakresie polityki społecznej, często ujmuje się je w kategoriach Europejskiego Modelu Społecznego (EMS, ang. *European Social Model*). Zasadniczo pojęcie to odnosi się do „rozbudowanego zestawu celów, instrumentów i polityk zabezpieczenia społecznego, rozwiniętych i powszechnie stosowanych w państwach europejskich w okresie po II wojnie światowej, i opartych na wartościach, takich jak: solidarność, sprawiedliwość społeczna, poszanowanie godności i zapewnienie możliwości swobodnego rozwoju jednostki”<sup>2</sup>. W drugiej

<sup>1</sup> *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2008, s. 145.

<sup>2</sup> D. K. Rosati, *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, w: *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D. K. Rosati, Warszawa 2009, s. 23.

Chińskiej na Tajwanie. Taki scenariusz może zostać zrealizowany, jeśli władze Republiki Cypryjskiej będą konsekwentnie odmawiały zgody na zniesienie rozmaitych ograniczeń nałożonych na północny Cypr. Pierwszymi mogą być państwa członkowskie Organizacji Konferencji Islamskiej, z Pakistanem na czele. Drugie w kolejności mogą być państwa członkowskie UE, które zaczną wywierać nacisk na Republikę Cypryjską, by ta w pełni zaangażowała się w ostateczne uregulowanie sporu i nie blokowała negocjacji akcesyjnych Turcji. Uznanie będzie uzasadniane koniecznością pełnego włączenia Tureckich Cypryjczyków w proces integracji europejskiej oraz troską o rozwój gospodarczy północnego Cypru.

Czwarty scenariusz – zakłada uznanie *de iure* TRPC przez państwa świata pomimo sprzeciwów ze strony Greckich Cypryjczyków. W rezultacie na arenie międzynarodowej funkcjonowałyby dwa państwa cypryjskie, a podział terytorium wyspy zostałby usankcjonowany. Należy jednak podkreślić, iż nie występują obecnie żadne przesłanki pozwalające rozważać możliwość realizacji tego scenariusza. Kierownictwo Tureckich Cypryjczyków, przynajmniej oficjalnie, nie podejmuje żadnych działań, których celem miałyby być uzyskanie międzynarodowego uznania dla TRPC.

Ostatni, piąty scenariusz, jednocześnie najmniej prawdopodobny dotyczy możliwości aneksji północnego Cypru przez Turcję. Jego realizacja niechybnie nie tylko uniemożliwiłaby jakikolwiek dialog na wyspie, ale przede wszystkim doprowadziłaby do poważnego kryzysu międzynarodowego. W świetle obowiązującej konstytucji, Grecja oraz Wielka Brytania nadal pozostają państwami gwarantami. Ponadto, Republika Cypryjska mogłaby liczyć na poparcie zarówno ze strony UE, jak i Federacji Rosyjskiej. Tym samym Turcja nie zdecyduje się na taki akt, ponieważ doprowadziłby on do jej izolacji na arenie międzynarodowej.

## Summary

### **The Cyprus issue: the course and outcomes of the 2008–2012 negotiations**

The main aim of the article was the presentation of the tendencies of economic relations development of the European Union with the Russian Federation and the People's Republic of China in the conditions of globalisation. The success of the Russian political leaders in their bilateral relations with the European Union show how important, in the mutual is approaching, are the rules and effectiveness of the international system built up in the past sixty years. An objective interest of the transatlantic community is therefore to the west, for safe and prosperous Russia, was idealistic and at the same time realistic. At the same time as it is also important, that Russia and not Africa whether the Middle East, is for Europe force, with the strategic nature. In the long term, to the european economy effectively and permanently follow in globalisation processes and that term was competitive with, Russia and China must first become innovative economy. In terms of prospective it should be emphasised that the best hope for the peaceful development of the international cooperation offers the most important actors contemporary on the world stage.

Scenariusz pierwszy – najbardziej prawdopodobny. Strony będą kontynuowały intensywne prace oraz rokowania aż do momentu, gdy jedna z nich oficjalnie zadeklaruje, iż osiągnięcie porozumienia jest niemożliwe ze względu na zbyt dużą rozbieżność stanowisk. W rezultacie zachowane zostałyby *status quo*. Takim rozwiązaniem mogą być zainteresowani Grecy Cypryjczycy, którzy po odrzuceniu planu Annana w referendum w 2004 roku nadal, często niesłusznie, są obarczani odpowiedzialnością za nieuregulowanie kwestii cypryjskiej. Niektórzy przedstawiciele Tureckich Cypryjczyków podejrzewają, że rokowania zostały wznowione przez stronę grecką tylko i wyłącznie w tym celu. Takim samym argumentem posługują się również niektórzy greccy komentatorzy, których zdaniem chociaż Tureccy Cypryjczycy biorą udział w rokowaniach, zamiast kierować się dobrą wolą czynią wszystko, by przedstawić Greckich Cypryjczyków w złym świetle, zyskać przychyłność społeczności międzynarodowej i w konsekwencji doprowadzić do uznania TRPC lub nawet aneksji północnej części Cypru przez Turcję.

Scenariusz drugi – strony osiągają kompromis we wszystkich kluczowych kwestiach, co z kolei otwiera drogę do podpisania porozumienia i ostatecznego uregulowania sporu. Scenariusz bez wątpienia najbardziej pożądany, ale jednocześnie najtrudniejszy do zrealizowania. Wiele zależeć będzie od determinacji głównych negocjatorów oraz wsparcia politycznego i finansowego ze strony ONZ, Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii oraz Federacji Rosyjskiej. Pogłębiona analiza wszystkich poprzednich rund rokowań w latach 1974–2012 pozwala zauważyć, iż porozumienie nie zostało zawarte nawet w sytuacjach, gdy do wejścia planu pokojowego w życie brakowało jedynie podpisów czołowych negocjatorów lub zgody większości mieszkańców wyspy, wyrażonej w referendum. Za główną przyczynę takiego stanu rzeczy należy uznać brak dobrej woli oraz wzajemny deficyt zaufania. W tym kontekście można postawić pytanie czy tylko SG ONZ mógłby świadczyć dobre usługi w konflikcie cypryjskim, gdyby niepowodzeniem zakończył się proces rokowań zainaugurowany w 2008 roku. Zdaniem Wojciecha Forsyńskiego, „obecnie nie występuje tendencja do zastępowania ONZ jako głównego mechanizmu rozwiązywania konfliktów. Plan reunifikacji będzie prawdopodobnie wynikiem procesu w ramach ONZ, na podstawie stosownej rezolucji, natomiast negocjacje będą prowadzone pod auspicjami ONZ. Chociaż ONZ musi brać pod uwagę europejskie realia, członkostwo Republiki Cypryjskiej w UE oraz negocjacje akcesyjne Turcji, niezależne ‘europejskie rozwiązanie’ pozostaje jedynie elementem retoryki”<sup>40</sup>.

Trzeci scenariusz – zakończenie rozmów niepowodzeniem z inicjatywy strony greckiej i stopniowa *tajwanizacja* Cypru. Według Jana Asmussena, przez *tajwanizację* należy rozumieć sytuację, w której „doszłoby do faktycznego uznania Tureckiej Republiki Północnego Cypru, bez nawiązywania stosunków dyplomatycznych”<sup>41</sup>. Wówczas sytuacja TRPC na arenie międzynarodowej odpowiadałaby obecnej pozycji Republiki

<sup>40</sup> W. Forsyński, *The Europeanization of the Cyprus Problem: Beyond the Catalyst Effect*, w: *Proceedings of the Sixth International Congress on Cyprus Studies*, pod red. Ü. V. Osam, Famagusta 2008, s. 135.

<sup>41</sup> J. Asmussen, *Cyprus After the Failure of the Annan Plan*, European Centre for Minority Issues Brief No. 11/2004, Flensburg 2004, s. 12.

obcokrajowców złożyło wnioski o pozwolenie na zakup nieruchomości na północnym Cyprze, które miały zostać pozytywnie rozpatrzone przez właściwe organy nieuznawanej TRPC. Dla porównania – w 2002 roku było ich 591, a w 2003 – 955<sup>38</sup>. Władze Republiki Cypryjskiej przestrzegają przed zakupem takich domów, które zostały postawione na gruncie należącym do Greckich Cypryjczyków. Poza szeroką kampanią informacyjną, wspierają także pozwy składane przez prawowitych właścicieli w cypryjskich sądach. Najgłośniejszym przypadkiem stała się sprawa z powództwa Meletiosa Apostolidisa przeciwko brytyjskiemu małżeństwu – Davidowi i Lindzie Oramom. Brytyjska para kupiła dom na północnym Cyprze, położony na gruncie należącym do Apostolidisa. W 2004 roku cypryjski sąd nakazał Oramom zburzenie domu oraz wszelkich innych zabudowań wzniesionych na ziemi Greckiego Cypryjczyka. Państwo Oram odmówili wykonania wyroku. Tym samym sprawa trafiła przed sąd brytyjski<sup>39</sup>. Co ciekawe, małżeństwo Oramów reprezentowała Cherie Blair, żona brytyjskiego premiera Tony Blaira. Władze Wielkiej Brytanii zostały za to skrytykowane przez ówczesnego prezydenta Republiki Cypryjskiej Tassosa Papadopolosa.

Ostatecznie brytyjski sąd potwierdził prawo własności Meletiosa Apostolidisa, a Oramów uznał za winnych naruszenia cudzej własności. W wyniku złożonej apelacji, sprawa trafiła przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Po dwóch latach, 28 kwietnia 2009 roku, ETS wydał opinię, którą potwierdził prawo sądów brytyjskich do egzekwowania wyroków wydanych przez sądy Republiki Cypryjskiej. W rezultacie brytyjski sąd apelacyjny podtrzymał wyrok sądu pierwszej instancji. Oramowie próbowali jeszcze bezskutecznie złożyć apelację od wyroku w sądzie najwyższym Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Ostatecznie sprawa zakończyła się w marcu 2010 roku, a Oramowie opuścili cypryjską nieruchomość. Sprawa Oramów została nagłośniona i stała się przedmiotem wielu analiz oraz publikacji naukowych. Prawnicy Greckich Cypryjczyków chcą wykorzystać precedens w innych, podobnych sprawach. Wszystkie te działania mają służyć zniechęcaniu kolejnych potencjalnych klientów z państw UE. Tymczasem strona turecka deklaruje, iż wszystkie umowy sprzedaży nieruchomości są zgodne z prawem i w niczym nie naruszają praw własności Greckich Cypryjczyków. Ponadto, Turecy Cypryjczycy utrzymują, że sądy Republiki Cypryjskiej nie mogą wydawać wyroków w sprawach dotyczących nieruchomości zlokalizowanych w TRPC. Po pierwsze dlatego, iż w ich przekonaniu od 1963 roku nie funkcjonuje już państwo Republika Cypryjska, a po drugie, gdyż w tego typu sprawach sądami właściwymi są sądy TRPC.

## 6. Wnioski

Na podstawie przedstawionych faktów, możliwe jest określenie pięciu scenariuszy średnioterminowych. W trosce o przejrzystość, zostały one uszeregowane w kolejności od najbardziej do najmniej prawdopodobnego.

<sup>38</sup> *Legal Action Against Unlawful Exploitation of Stolen Properties in Turkish Occupied Cyprus*, Nicosia 2005.

<sup>39</sup> *Buying Property in Cyprus*, Nicosia 2006.

wojen, ale na tej wyspie przysłużą się budowie pokoju”<sup>35</sup>. Póki co jednak, polityczne deklaracje nie znajdują potwierdzenia w praktyce, gdyż władze Republiki Cypryjskiej uznały działania podjęte przez Tureckich Cypryjczyków i Turcję za bezprawne. Podobnie jak władze Tureckich Cypryjczyków, które nie wierzą w zapewnienia Greckich Cypryjczyków, iż w przyszłości będą sprawiedliwie dzielić zyski ze sprzedaży gazu. Pewną nadzieję stanowi jednak kwestia przyszłego transportu gazu ze złóż zlokalizowanych przez Noble Energy. Najtańszą opcją byłaby budowa rurociągu przez obszary kontrolowane przez Tureckich Cypryjczyków, Turcję i dalej do UE. Najdroższa, choć obecnie najbardziej prawdopodobna, jest opcja transportu skroplonego gazu LNG. Analitycy International Crisis Group, w specjalnym raporcie opublikowanym w kwietniu 2012 roku, wyrazili przekonanie, iż władze Republiki Cypryjskiej powinny zdecydować się na pierwsze rozwiązanie, które byłoby korzystniejsze nie tylko ze względów ekonomicznych, ale także politycznych. Jednocześnie wyraźnie podkreślili, że „jeśli strony nie przestaną angażować się w działania o charakterze jednostronnym, będą narastały napięcia, incydenty staną się bardziej prawdopodobne, a interesy Turków i Greckich Cypryjczyków we wschodnim rejonie Morza Śródziemnego znajdują się na kolizyjnym kursie”<sup>36</sup>.

Inna, nowa sporna kwestia dotyczy cypryjsko-izraelskiej współpracy wojskowej. We wrześniu 2011 roku dwa izraelskie myśliwce przeleciały między Cyprem i Turcją, ignorując wezwania ze strony Tureckich Cypryjczyków. Piloci zmanifestowali w ten sposób, że znajdują się w przestrzeni lotów kontrolowanej przez Republikę Cypryjską i nie uznają poleceń północncypryjskiej wieży kontroli lotów. Z pewnością była to kolejna odśłona w stosunkach turecko-izraelskich, które uległy znacznemu pogorszeniu po incydencie z udziałem tak zwanej Flotyli Wolności, płynącej z zaopatrzeniem dla ludności cywilnej w Strefie Gazy w maju 2010 roku. Część flotyli wyruszyła z cypryjskiego portu w Famaguście, kontrolowanego przez Tureckich Cypryjczyków. Podczas próby zajęcia tureckiego statku „Mavi Marmara”, aktywiści starli się z żołnierzami izraelskiej jednostki specjalnej. W wyniku walki śmierć poniosło wówczas dziewięciu tureckich aktywistów, a dziesięciu komandosów zostało poważnie rannych. Późniejszy incydent z udziałem izraelskich myśliwców wkrótce zyskał nowy wymiar. W styczniu 2012 roku minister obrony narodowej Izraela Ehud Barak zasugerował udostępnienie cypryjskiego lotniska wojskowego w Pafos dla izraelskich samolotów wojskowych<sup>37</sup>.

Wielkie kontrowersje budzi także kwestia budowy i sprzedaży nieruchomości na północnym Cyprze. Grecy Cypryjczycy zarzucają kierownictwu Tureckich Cypryjczyków, że te świadomie przyzwalają, a nawet zachęcają do sprzedaży ziemi należącej do członków greckiej społeczności. Na północnym Cyprze działają dziesiątki firm budowlanych, które stawiają domy jednorodzinne, a następnie sprzedają je wraz z działkami. Ich klientami są przeważnie obcokrajowcy. Największą grupę stanowią Brytyjczycy. Zjawisko stało się masowe po 2002 roku. Tylko w 2004 roku ponad 2800

<sup>35</sup> Turkey launches oil and gas drilling in North Cyprus, „Hürriyet Daily News” z 27 kwietnia 2012 r.

<sup>36</sup> *Aphrodite's Gift: Can Cypriot Gas Power a New Dialogue?*, Crisis Group Europe Report N°216, 2 April 2012.

<sup>37</sup> Y. Leventis, *Projecting for Control of Warm Waters: Turkey's Posturing for Hydrocarbon Hegemony in the Eastern Mediterranean*, w: *Cyprus Offshore Hydrocarbons: Regional Politics and Wealth Distribution*, op. cit., s. 9.



dzynarodową (62%), natomiast formę federalną skłonne było zaakceptować jedynie 36%. Utrzymanie *status quo* wybrały jedynie 24%, konfederację 14%, a państwo unitarne z silną władzą centralną 13%<sup>32</sup>.

Po 2004 roku za jeden z pozytywnych procesów, służących zbliżeniu pomiędzy obiema społecznościami, należy uznać coraz szersze kontakty nie tylko na poziomie jednostek, ale także organizacji pozarządowych czy nawet władz samorządowych. Najlepszy przykład udanej współpracy pomiędzy władzami samorządowymi stanowi Nikozja<sup>33</sup>. Z kolei budowę wzajemnego zaufania wspierają rozmaite projekty realizowane przez organizacje pozarządowe takie jak, na przykład, Peace Reserach Institute Oslo Cyprus Centre, Peace Centre Cyprus, Hands Across the Divide czy the Cyprus Conflict Resolution Trainers Group. Ich działalność wspierają między innymi Instytut Goethego, Unia Europejska oraz UNDP. Coraz większa liczba Tureckich Cypryjczyków podejmuje pracę na południu wyspy, co także sprzyja rozwojowi wzajemnych kontaktów oraz świadomości istnienia wspólnych interesów.

Tymczasem, po czterech latach rokowań, zamiast porozumienia pojawił się kolejny sporny obszar, dotyczący zasad poszukiwania oraz ewentualnej eksploatacji złóż gazu ziemnego oraz ropy, znajdujących się w ramach wyłącznej strefy ekonomicznej Republiki Cypryjskiej. Eksploatacja złóż mogłaby stać się impulsem do zawarcia porozumienia i współpracy w tym obszarze, jednak póki co strony wolą prowadzić badania na własną rękę. Jednocześnie oskarżają się wzajemnie o bezprawny charakter prowadzonych odwiertów. 15 listopada 2011 roku amerykańska firma Noble Energy, działająca na zlecenie rządu Republiki Cypryjskiej, wydała oświadczenie, w którym poinformowała o odkryciu złóż gazu o łącznej objętości szacowanej w przedziale 3–9 bilionów metrów sześciennych. Dane te dotyczyły zaledwie jednego z trzynastu wydzielonych obszarów poszukiwań. Wystarczy wspomnieć, że 3 biliony metrów sześciennych gazu pokryłoby całkowite zapotrzebowanie mieszkańców Cypru na ten surowiec w ciągu ponad stu lat. Olbrzymia nadwyżka mogłaby zostać sprzedana. Tym samym Cypr od razu znalazł się w grupie państw potencjalnych eksporterów gazu ziemnego. Noble Energy oceniło szanse na eksploatację wspomnianych złóż na 60%<sup>34</sup>. Współpracą z Republiką Cypryjską w dziedzinie energetycznej zainteresowany jest Izrael. W rezultacie energetyka stanowiła główny przedmiot rozmów podczas wizyty izraelskiego premiera Benjamina Netanjahu na Cyprze w lutym 2012 roku.

W odpowiedzi na działania podjęte przez stronę grecką, administracja Tureckich Cypryjczyków podjęła decyzję o rozpoczęciu poszukiwań w ramach strefy ekonomicznej znajdującej się pod efektywną kontrolą nieuznaną TRPC. Pierwsze odwierty, prowadzone przez turecką firmę TPAO, zostały uroczystie zainaugurowane 26 kwietnia 2012 roku. Warto jednak zauważyć, że obecny podczas uroczystości turecki minister energii Taner Yıldız oświadczył: „Na świecie kwestie energetyczne są przyczynami

<sup>32</sup> *Solving the Cyprus Problem: Hopes and Fears: A Report by the 2015 Initiative*, 2011, s. 19.

<sup>33</sup> Więcej zob. P. Osiewicz, *Nicosia: Conflict and Cooperation in the Divided Capital City*, w: *Conflict and Cooperation in Divided Cities*, pod red. J. Jańczaka, Berlin 2009.

<sup>34</sup> Y. Leventis, *Projecting for Control of Warm Waters: Turkey's Posturing for Hydrocarbon Hegemony in the Eastern Mediterranean*, w: *Cyprus Offshore Hydrocarbons: Regional Politics and Wealth Distribution*, pod red. H. Faustmanna, A. Gürel, G. M. Reichberga, PRIO Cyprus Center Report 1/2012, s. 8.

w ten sposób zamierzała wymusić na Ankarze faktyczne uznanie Republiki Cypryjskiej. Rząd Turcji oświadczył jednak, że nie uznaje i nie zamierza uznać Republiki Cypryjskiej. Tym samym dyplomatyczna rywalizacja na linii Ankara–Nikozja trwała nadal. Jednym z jej przejawów było oświadczenie władz Turcji z wiosny 2012 roku, iż rozważały zawieszenie negocjacji akcesyjnych z UE w okresie cypryjskiej prezydencji.

Ostatecznie Turcja oficjalnie nie zawiesiła negocjacji członkowskich z UE, ale Turcy Cypryjczycy nie kontynuowali rozmów z Greckimi Cypryjczykami. 4 sierpnia 2012 roku, podczas wystąpienia w Derynii z okazji 38 rocznicy zajęcia Waroszy, prezydent Dimitris Christofias oświadczył, że zaproponował stronie tureckiej otwarcie portu w Famaguście pod kontrolą UE oraz odblokowanie zamrożonych rozdziałów w ramach negocjacji akcesyjnych Turcji w zamian za zwrot i otwarcie Waroszy<sup>30</sup>. Miasto miałoby zostać zasiedlone pod kontrolą ONZ. Tym samym chciał zachęcić kierownictwo Tureckich Cypryjczyków do powrotu do stołu rokowań.

### 5. Oznaki zbliżenia a nowe linie podziału

Referenda z 2004 roku dowiodły, że podczas prowadzonych rokowań, politycy cypryjscy powinni poznać odpowiedź na następujące pytanie: Czy członkowie mojej społeczności chcą porozumienia, a jeśli tak, to na jakich warunkach? Jeżeli w przyszłości uda się wynegocjować kolejny projekt porozumienia, z pewnością i ten dokument zostanie poddany ocenie obywateli, bowiem trudno sobie wyobrazić, by Cypryjczycy zrezygnowali z tego prawa i ponownie zdali się na arbitralne decyzje SG ONZ. Ostatnie badania opinii publicznej, przeprowadzone wśród Greckich i Tureckich Cypryjczyków przez Interpeace Building Alliance w ramach projektu Cyprus 2015 w kwietniu i maju 2011 roku, wykazały, że tylko 54% Greckich Cypryjczyków uważało Grecję za swoją ojczyznę, podczas gdy Turcję określiło w ten sposób aż 83% Tureckich Cypryjczyków<sup>31</sup>. 62% Greckich Cypryjczyków (Tureccy Cypryjczycy – także 62%) opowiadało się za możliwie najszybszym rozwiązaniem konfliktu, gdyż czas działa na niekorzyść ich społeczności. Jednocześnie 71% (Tureccy Cypryjczycy – 77%) zadeklarowało, że negocjatorzy powinni zadbać o interesy greckiej społeczności, nawet gdyby miało to negatywnie wpłynąć na sytuację Tureckich Cypryjczyków.

Z kolei w innym raporcie z 2011 roku respondenci po obu stronach linii Attyli musieli określić najkorzystniejszą formę rozwiązania kwestii cypryjskiej. Ponad 66% Greckich Cypryjczyków opowiedziało się za unitarnym państwem z silną władzą centralną, a tylko 23% za utworzeniem dwustrefowej federacji. Jednocześnie Grecy Cypryjczycy odrzucili utrzymanie *status quo* (60%); istnienie dwóch osobnych państw, uznanych przez społeczność międzynarodową (79%) oraz konfederację (77%). W przeciwieństwie do społeczności greckiej, Tureccy Cypryjczycy opowiedzieli się przede wszystkim za utrzymaniem dwóch osobnych państw, uznanych przez społeczność mię-

<sup>30</sup> *Varosha: A Bridge For Peace and Hope*, „Cyprus Mail” z 4 sierpnia 2012 r.

<sup>31</sup> Pelen raport z badań zob. *Bridging the gap in intercommunal negotiations*, [http://cyprus2015.org/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=7%3Apublic-opinion-poll-july-2011&Itemid=34&lang=en](http://cyprus2015.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=7%3Apublic-opinion-poll-july-2011&Itemid=34&lang=en) (26.07.2012).

Downer poinformował wszystkie zainteresowane strony, iż w zaistniałej sytuacji Ban Ki-moon uznał zwoływanie międzynarodowej konferencji w sprawie Cypru za środek przedwczesny i z góry skazany na niepowodzenie. Jednocześnie doradca SG ONZ do najtrudniejszych obszarów zaliczył obszary związane z wyłanianiem organów władzy wykonawczej (prezydent), gwarancjami bezpieczeństwa, prawem własności oraz obywatelstwem. Zdaniem Downera, dopiero okazanie dobrej woli oraz rzeczowe, kompromisowe propozycje w wymienionych obszarach mogłyby doprowadzić do przełomu w rokowaniach<sup>28</sup>. Obaj liderzy poznali stanowisko SG ONZ już wcześniej, 21 kwietnia, podczas bezpośrednich rozmów telefonicznych z Ban Ki-moonem.

Bez wątpienia treść wystąpienia Alexandra Downera nie napawała optymizmem i była wynikiem chłodnej analizy sytuacji politycznej na Cyprze. Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami, stało się ono także okazją do pośredniego wyrażenia dezaprobaty przez samego sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-moona. Niemniej, warto zauważyć, iż tym razem ONZ nie popełniła błędu z poprzednich lat i nie wskazała strony, która była jej zdaniem odpowiedzialna za impas w rokowaniach. W przeszłości tego typu oświadczenia niejednokrotnie zniechęcały jedną ze stron do kontynuowania rozmów, natomiast jednocześnie drugą z nich stawiały w lepszej sytuacji i zniechęcały do dalszego uelastyczniania stanowiska. Inaczej ocenił sytuację prezydent Dimitris Christofias, który w jednym z wywiadów zarzucił Dervişovi Eroğlu zmianę wielu zobowiązań, przyjętych przez jego poprzednika Talata, co wpłynęło na zahamowanie procesu zbliżenia stanowisk stron. Jednocześnie oskarżył Turcję o celowe blokowanie negocjacji oraz nieustanne groźenie realizacją planu B, czyli starań o uzyskanie międzynarodowego uznania dla TRPC, a nawet aneksji północnej części wyspy<sup>29</sup>. Z kolei strona turecka odrzuca tego typu oskarżenia i uzasadnia swoje stanowisko potrzebą zabezpieczenia interesów Tureckich Cypryjczyków. Zarzuca także Greckim Cypryjczykom, że nie prezentują elastycznego podejścia podczas rozmów i wykorzystują członkostwo w UE do wywierania presji zarówno na społeczności tureckiej na Cyprze, jak i na władzach Turcji.

W trakcie rokowań w okresie od września 2008 do kwietnia 2012 roku odnotowano znaczący postęp w obszarach dotyczących podziału władzy, kwestii gospodarczych oraz relacji z Unią Europejską. Jednocześnie brak zmian dotyczył obszarów związanych z kwestiami własności, podziałem terytorialnym oraz gwarancji bezpieczeństwa.

Sytuacja skomplikowała się 1 lipca 2012 roku, gdy Republika Cypryjska oficjalnie objęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Zdaniem kierownictwa Tureckich Cypryjczyków, Republika Cypryjska przestała funkcjonować już w grudniu 1963 roku, dlatego konsekwentnie nie uznają także członkostwa Republiki Cypryjskiej w UE. Z tego powodu przedstawiciele tureckiej społeczności nie zamierzali kontynuować rozmów podczas cypryjskiej prezydencji.

Prezydencja Cypru wpłynęła negatywnie także na relacje Turcji z UE. Nieuregulowana kwestia cypryjska w praktyce przyczyniła się do zablokowania negocjacji akcesyjnych Turcji, zwłaszcza po zamrożeniu rokowań w ramach ośmiu obszarów w grudniu 2006 roku. Był to wynik inicjatywy Greckich Cypryjczyków oraz UE, która

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> *Interview with Demetris Christofias*, „Turkish Policy Quarterly” 2012, Vol. 11, No. 1, s. 20–21.

W tym kontekście wskazał na zbyt duże uzależnienie Dimitrisa Christofiasa od jego zaplecza politycznego oraz opinii publicznej, a także liczne przecieki do greckiej prasy, chociaż wszelkie ustalenia i propozycje formułowane podczas rozmów zostały objęte klauzulą tajności za zgodą obu stron<sup>23</sup>.

Między 31 stycznia a 2 lutego 2010 r. na Cyprze przebywał sekretarz generalny ONZ. Ban Ki-moon przybył na wyspę, by wzmocnić dialog polityczny pomiędzy liderami oraz podkreślić wsparcie ze strony ONZ. Jednocześnie wyraźnie podkreślił, iż bieżąca runda rokowań „jest w rękach Cypryjczyków”, natomiast rola ONZ ogranicza się do świadczenia pomocy i wynika „z wyraźnego zaproszenia złożonego przez obie strony”<sup>24</sup>. Niemniej, negocjatorzy wyznaczeni przez obie społeczności wciąż zmagali się z podobnymi wyzwaniem jak ich poprzednicy w trakcie ostatnich ponad dwudziestu lat. Wkrótce zmieniła się także sytuacja polityczna na północnym Cyprze.

Wybór Dervişa Eroğlu na prezydenta nieuznawanej TRPC w kwietniu 2010 roku stanowił wyraz dezaprobaty ze strony większości Tureckich Cypryjczyków dla linii politycznej Talata. Chociaż nowy lider Tureckich Cypryjczyków zadeklarował chęć kontynuowania rokowań, prezentował inne podejście aniżeli Mehmet Ali Talat. Miał opinię polityka konserwatywnego, mniej skłonnego od ustępstw, co niewątpliwie wpłynęło na przebieg rozmów, lecz nie na ich intensywność. O ile w ciągu 18 miesięcy Talat spotkał się z Christofiasem aż 71 razy, to w ciągu dwóch lat Eroğlu spotkał się z Christofiasem również ponad 70 razy<sup>25</sup>. Problemem stały się jednak nie tylko poglądy nowego lidera Tureckich Cypryjczyków, ale także jego polityczna przeszłość. Grecy Cypryjczycy wypominali Eroğlu, między innymi, jego zaangażowanie na rzecz uzyskania międzynarodowego uznania państwa Tureckich Cypryjczyków<sup>26</sup>.

Po czterech latach rozmów stronom nadal nie udało się osiągnąć takiego postępu w rokowaniach, który pozwoliłby na zawarcie porozumienia. W związku z powyższym, 27 kwietnia 2012 roku w Nikozji, specjalny doradca SG ONZ Alexander Downer publicznie podsumował przebieg rokowań cypryjskich, zainaugurowanych we wrześniu 2008 roku. W trakcie przemówienia w hotelu Ledra Palace powiedział między innymi: „[...] Często powtarzamy, że ten proces negocjacyjny jest prowadzony przez Cypryjczyków i do nich należy. Warto o tym pamiętać. Warto także przypomnieć, że do tej pory udało się osiągnąć zbliżenie stanowisk w ramach niektórych obszarów. Niemniej, jest dla mnie i dla obu liderów rzeczą oczywistą, że ostatnio negocjacje znalazły się w martwym punkcie. [...] Rola ONZ polega tylko na udzielaniu pomocy. W końcu ONZ nie może pragnąć porozumienia bardziej aniżeli dwie bezpośrednio zainteresowane strony. Jeśli liderzy Greckich i Tureckich Cypryjczyków nie potrafią znaleźć wzajemnie korzystnego modelu zjednoczonego Cypru, nie możemy ich do tego zmusić”<sup>27</sup>. W tym kontekście

<sup>23</sup> Wywiad przeprowadzony przez autora z Mehmetem Ali Talatem w Nikozji 27 października 2008 r.

<sup>24</sup> *The Republic of Cyprus: An Overview*, op. cit., s. 32.

<sup>25</sup> Archiwum autora. Wystąpienie Ahmeta Sözena, Yücela Vurala i Erola Kaymaka podczas konferencji naukowej *The 8th Congress on Cyprus Studies*, Famagusta, 26 kwietnia 2012 r.

<sup>26</sup> M. Hatay, R. Bryant, *Negotiating the Cyprus Problem(s)*, op. cit., s. 7.

<sup>27</sup> *Transcript of Remarks by Special Advisor of the Secretary-General Alexander Downer following his meeting with the Secretary-General. Ledra Palace Hotel, Nicosia 27 April 2012*, [http://www.uncyprustalks.org/nqcontent.cfm?a\\_id=2466](http://www.uncyprustalks.org/nqcontent.cfm?a_id=2466) (31.07.2012).

Od samego początku nowej rundy rokowań Tureckich Cypryjczyków i Greckich Cypryjczyków różniło także podejście do gwarancji bezpieczeństwa dla przyszłej federacji cypryjskiej. Mehmet Ali Talat niezmiennie podkreślał konieczność utrzymania w mocy traktatu o gwarancji z 1960 roku, pozwalającego Turcji na zachowanie prawa interwencji w przypadku pogwałcenia porządku konstytucyjnego lub zagrożenia bezpieczeństwa społeczności Tureckich Cypryjczyków. Taką możliwość odrzucał jednak prezydent Republiki Cypryjskiej, chociaż w przypadku utrzymania traktatu w mocy analogiczne prawo zachowałyby także Grecja. Podobne kontrowersje budziła również kwestia dalszego stacjonowania tureckich sił zbrojnych na wyspie po ewentualnym zawarciu porozumienia. Strona turecka niezmiennie podkreślała potrzebę zachowania kontyngentu wojskowego celem ochrony Tureckich Cypryjczyków, zwłaszcza w pierwszych latach po zawarciu porozumienia, podczas gdy Grecy Cypryjczycy nie wyrażali na to zgody. W ich przekonaniu tureckie siły zbrojne będą zawsze kojarzone przez ludność grecką z siłami okupacyjnymi i dlatego ich obecność na Cyprze byłaby szkodliwa, niepożądana oraz zaprzeczałaby idei porozumienia.

W trosce o spójność w ramach prowadzonej polityki zagranicznej oraz stanowiska negocyjnego, Republika Cypryjska nie uznała Kosowa. W 2008 roku, ówczesny minister spraw zagranicznych Markos Kyprianu oświadczył: „My również walczyliśmy o utrzymanie integralności terytorialnej naszego państwa i chociaż wiemy, że przypadek Kosowa jest przypadkiem *sui generis* i nie stanowi precedensu, stanowi on pogwałcenie podstawowych zasad prawa międzynarodowego”<sup>21</sup>. Powyższa deklaracja dowodzi, iż strona Greckich Cypryjczyków konsekwentnie odcina się od wszelkich działań, które mogłyby doprowadzić do faktycznego uznania państwa Tureckich Cypryjczyków. Jednocześnie pojawia się możliwość, iż strona Tureckich Cypryjczyków będzie nadal wysuwała żądania częściowego zniesienia ograniczeń, co może doprowadzić do impasu w rokowaniach i w efekcie niepowodzenia kolejnej inicjatywy pokojowej.

Już na początku najnowszej rundy rokowań zauważalny stał się sceptycyzm niektórych czołowych polityków tureckich odnośnie końcowego sukcesu. Fakt wart podkreślenia w kontekście poprzednich inicjatyw zakończonych niepowodzeniami. Dotychczas za każdym razem, gdy jedna ze stron zaczynała przedstawiać wybrane zagadnienia jako niepodlegające jakimkolwiek negocjacjom, zaczynały się trudności ze zbliżeniem stanowisk, co prowadziło w konsekwencji do zawieszenia lub zerwania rozmów. Obawy mogą budzić, na przykład, wypowiedzi tureckiego wicepremiera Cemila Ciceka, który oświadczył, że chociaż Turcja wspiera proces pokojowy na Cyprze, nie opowiada się za porozumieniem za wszelką cenę. Jednocześnie podkreślił: „Ignorowanie faktów, a w szczególności istnienia dwóch oddzielnych państw, dwóch oddzielnych społeczności, oddzielnych demokracji i praw Turcji jako gwaranta ładu politycznego na Cyprze, uniemożliwi zawarcie porozumienia”<sup>22</sup>. Sceptycyzmu nie krył również lider Tureckich Cypryjczyków. W rozmowie z 27 października 2008 roku Mehmet Ali Talat otwarcie wyraził zaniepokojenie odnośnie dalszego rozwoju procesu negocyjnego.

<sup>21</sup> J. Christou, *Cyprus will never recognise Kosovo*, „Cyprus Mail” z 9 kwietnia 2008 r.

<sup>22</sup> Cicek: *‘A solution is not possible by ignoring realities of two separate states, communities, democracies and guarantorship rights’* (16.10.2008).

na wyspie<sup>17</sup>. Przedstawiciele Tureckich Cypryjczyków zarzucają również Unii Europejskiej niewywiązanie się z obietnic złożonych tuż po referendum z kwietnia 2004 roku, zwłaszcza w kwestii stopniowego znoszenia izolacji gospodarczej północnego Cypru w ramach UE<sup>18</sup>. W tym kontekście, zdaniem strony tureckiej, bezstronność Unii Europejskiej w sporze cypryjskim budzi poważne wątpliwości. W konsekwencji można stwierdzić, iż kontynuowanie procesu pokojowego nie byłoby możliwe bez szerokiego zaangażowania ze strony ONZ. Scenariusz, w ramach którego spór zostałby uregulowany w ramach UE, nie jest póki co możliwy. Problem cypryjski wymaga tym samym stałego zaangażowania ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ, a tym samym w proces negocjacyjny zostały pośrednio włączone światowe mocarstwa, ze szczególnym wyróżnieniem Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej oraz Wielkiej Brytanii. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której postęp prac celem rozwiązania kwestii cypryjskiej będzie uzależniony od jakości stosunków pomiędzy wymienionymi stałymi członkami RB ONZ.

Rozmowy, podobnie jak wszystkie prowadzone po 1974 roku, toczą się przy aktywnym wsparciu ze strony ONZ w ramach misji dobrych usług świadczonych przez SG ONZ. W trakcie spotkań Ban Ki-moona reprezentuje jego specjalny doradca do spraw Cypru Alexander Downer, natomiast na miejscu misję wspiera jego specjalna przedstawicielka Lisa Bittenheim, która w 2010 roku zastąpiła na tym stanowisku Tayé-Brook Zerihouna. Negocjacje uzyskały również wsparcie ze strony wielu wpływowych polityków, w tym laureatów Nagrody Nobla – Jimmy Cartera oraz Desmonda Tutu, którzy 9 października 2008 roku odwiedzili Cypr, by zachęcić obie strony do prowadzenia konstruktywnego dialogu i trwałego uregulowania kwestii cypryjskiej<sup>19</sup>. Towarzyszył im Algierczyk Lakhdar Brahimi, który w 1989 roku przyczynił się do zakończenia wojny domowej w Libanie. Wszyscy trzej przybyli na Cypr z ramienia Grupy Starszych – forum grupującego dwunastu wpływowych i poważanych polityków, doświadczonych w rozwiązywaniu sporów i konfliktów międzynarodowych.

Ostateczny rezultat nowej rundy rokowań stanowi wielką niewiadomą. Od samego początku rozmów dostrzec było można istotne rozbieżności w ramach kluczowych obszarów negocjacyjnych. Pierwsza, zasadnicza różnica dotyczy stosunku do treści dokumentu wynegocjowanego podczas ostatniej rundy rokowań. Strona turecka, zarówno Tureccy Cypryjczycy, jak i Turcja, podtrzymują poparcie dla większości postanowień zawartych w ostatniej wersji planu Annana z marca 2004 roku, podczas gdy strona Greków cypryjskich dąży do ich rewizji<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> B. A. Yeşilada, A. Sözen, *Emperor Has No Clothes: EU's Cyprus Challenge*, w: *The Cyprus Conflict: Looking Ahead*, pod red. A. Sözena, Famagusta 2008, s. 103–116.

<sup>18</sup> Tej sprawie poświęcony został obszerny raport wydany przez turecką fundację TESEV w 2008 roku. Zob. *A Promise to Keep: Time to End the International Isolation of the Turkish Cypriots. Foreign Policy Analysis-7*, pod red. T. van den Hoogena, S. Tiryaki, M. Akgüna, Istanbul 2008. Zob. także: Z. Öniş, *Turkey-EU Relations: Beyond the Current Stalemate*, „Insight Turkey” 2008, Vol. 10, No. 4.

<sup>19</sup> *Carter, Tutu in Cyprus for Peace Push*, „The Australian” z 10 października 2008.

<sup>20</sup> Zob. K. Ulusoy, *Turkey and the EU: Democratization, Civil-Military Relations, and the Cyprus Issue*, „Insight Turkey” 2008, Vol. 10, No. 4.

rząd Republiki Turcji będziemy was nadal wspierać". Innym faktem wartym odnotowania była deklaracja zwiększenia tureckiej pomocy finansowej dla północnego Cypru z 360 milionów do 420 milionów dolarów w latach 2007–2009. Warto przy tym podkreślić, że państwo Tureckich Cypryjczyków nie mogłoby funkcjonować bez wsparcia ze strony Turcji, na co często zwracają uwagę greccy analitycy, dowodząc, iż to Turcja, a nie Tureccy Cypryjczycy są w rzeczywistości stroną w sporze.

Analiza historii dotychczasowych rokowań dowodzi, iż stanowisko Turcji w praktyce decyduje o stanowisku Turków cypryjskich oraz ich elastyczności w trakcie rozmów. Odstępstwo od tej reguły odnotowano jedynie kilkukrotnie za rządów założyciela oraz byłego prezydenta TRPC Raufa Denktaşa, który parę razy nie podporządkował się woli tureckiego rządu. Ostatni raz taka sytuacja miała miejsce w 2004 roku, gdy rząd Turcji pod przewodnictwem Recepta Tayyipa Erdoğana otwarcie zachęcał Tureckich Cypryjczyków do przyjęcia planu Annana, natomiast ówczesny prezydent TRPC odrzucał możliwość porozumienia na jego podstawie. *Notabene*, różnice zdań na linii Ankara–Nikozja oraz pogarszający się stan zdrowia Raufa Denktaşa zmusiły go do rezygnacji z ubiegania się o ponowną reelekcję<sup>15</sup>. Wybór Mehmeta Ali Talata, cieszącego się poparciem tureckiego rządu, pozwolił na prowadzenie bardziej koncyliacyjnej polityki względem Greckich Cypryjczyków i w praktyce przesądził o możliwości wznowienia rokowań po zmianie na stanowisku prezydenta Republiki Cypryjskiej w pierwszej połowie 2008 roku.

Otwarcie kolejnej rundy negocjacji spotkało się z bardzo życzliwym przyjęciem ze strony Komisji Europejskiej. Przewodniczący KE José Manuel Barroso oświadczył w imieniu UE: „Z radością przyjmuję wiadomość o nowej inicjatywie oraz odwadze, jaką wykazali się prezydent Dimitris Christofias oraz lider Tureckich Cypryjczyków Mehmet Ali Talat, podejmując decyzję o wznowieniu rokowań celem rozwiązania problemu cypryjskiego. W podobnym nastroju przyjąłem wiadomość o dalszych pracach nad środkami budowy zaufania. [...] Z całych sił zachęcam obie strony do współpracy oraz utrzymania takiego tempa rozmów aż do zawarcia porozumienia. Zjednoczony, zintegrowany Cypr przyniesie korzyści nie tylko samym Cypryjczykom, ale także całej Unii Europejskiej”<sup>16</sup>. Należy przy tym podkreślić, że wsparcie procesu negocjacyjnego przez Komisję Europejską nie dotyczy jedynie działań politycznych. Zawiera również, podobnie jak to miało miejsce w 2004 roku podczas głosowania nad planem Annana, deklarację pomocy finansowej celem niwelowania dysproporcji ekonomicznych pomiędzy obiema społecznościami. Jednakże, co podkreślili analitycy Birol Yeşilada oraz Ahmet Sözen, wsparcie Unii Europejskiej dla procesu pokojowego na Cyprze na poziomie z 2004 roku nie jest już możliwe. Chociaż *de iure* całe terytorium Cypru zostało włączone do UE, mieszkańców wyspy w instytucjach unijnych reprezentują jedynie Grecy Cypryjczycy. Ponadto, powiązanie kwestii cypryjskiej z negocjacjami akcesyjnymi Turcji przyczyniło się do dalszego skomplikowania sytuacji politycznej

<sup>15</sup> Rauf Denktaş pełnił nieprzerwanie funkcję prezydenta TRPC w latach 1983–2005.

<sup>16</sup> *Statement by the President of the European Commission José Manuel Barroso on the announcement of the launching of full-fledged negotiations with the aim of resolving the Cyprus problem, Brussels, 25 July 2008*, [http://ec.europa.eu/cyprus/news/barroso\\_statement\\_cyprus\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cyprus/news/barroso_statement_cyprus_en.htm) (7.11.2008).

głównym, historycznym deptaku handlowym stolicy Lidras – jednym z symboli podziału miasta i wyspy – zakończyło kilkuletni spór i stanowiło impuls dla kontynuowania zbliżenia<sup>12</sup>. Warto zaznaczyć, iż w okresach pomiędzy spotkaniami liderów, wszelkie sprawy związane z negocjacjami uzgadniali ich najbliżsi doradcy. Stronę grecką reprezentował były minister spraw zagranicznych Jorjos Iakowu, natomiast turecką – Özdil Nami, którego później zastąpił Kudret Özersay.

Podczas drugiego spotkania 23 maja 2008 roku obaj liderzy zadeklarowali, iż podstawą przyszłego rozwiązania kwestii cypryjskiej powinny stanowić utworzenie dwustrefowej federacji obu społeczności jako jednego podmiotu prawa międzynarodowego, wprowadzenie wspólnego obywatelstwa oraz zagwarantowanie równości politycznej Greckich Cypryjczyków i Tureckich Cypryjczyków. Jednocześnie Dimitris Christofias i Mehmet Ali Talat podkreślili potrzebę zwiększenia liczby przejść na linii zawieszenia ognia oraz wprowadzenie wybranych środków budowy zaufania<sup>13</sup>.

Na początku lipca obaj przywódcy postanowili zapoznać się z wynikami prac grup roboczych oraz zespołów technicznych. 1 lipca obie strony wyraziły zgodę na wprowadzenie wspólnego obywatelstwa oraz wspólnej podmiotowości na arenie międzynarodowej. Tym samym Mehmet Ali Talat potwierdził, że strona Tureckich Cypryjczyków jest gotowa zrezygnować z dążeń do uzyskania uznania dla TRPC, jeśli uda się osiągnąć kompromis w najważniejszych kwestiach i podpisać porozumienie. Ostatni przegląd wyników prac grup roboczych oraz zespołów technicznych miał miejsce 25 lipca. Wówczas podjęta została przełomowa decyzja o wznowieniu rokowań dwustronnych 3 września 2008 roku. Prezydent Republiki Cypryjskiej wezwał Tureckich Cypryjczyków oraz Turcję do przedstawienia elastycznego stanowiska oraz okazania dobrej woli w trakcie procesu negocjacyjnego. Jednocześnie Dimitris Christofias zadeklarował: „Nasze stanowisko jest rozsądne i sprawiedliwe. Jego podstawę stanowi niezmiennie wola ponownego zjednoczenia naszego państwa, naszych obywateli, naszych instytucji oraz naszej gospodarki”<sup>14</sup>.

Prezydent nieuznawanej przez społeczność międzynarodową TRPC Mehmet Ali Talat uzyskał, po raz kolejny, wyraźne poparcie polityczne ze strony władz tureckich. Dowodem tego była, między innymi, wypowiedź premiera Turcji Recepa Tayyipa Erdoğan'a podczas jednodniowej wizyty na Cyprze 20 lipca 2008 roku. Na kilka dni przed decydującym spotkaniem liderów obu cypryjskich społeczności szef tureckiego rządu oświadczył: „Mamy pełne zaufanie do Talata oraz członków jego zespołu negocjacyjnego. Wiemy, że są aktywnie zaangażowani w konstruktywne działania. Jako

<sup>12</sup> To właśnie na ulicy Lidras (ang. Ledra Street, tur. Lokmaci), w 1964 roku, pojawiła się pierwsza barykada rozdzielająca Greckich Cypryjczyków i Tureckich Cypryjczyków w Nikozji. Przez lata stanowiła symbol faktycznego podziału miasta i wyspy. Na barykadzie od strony greckiej znajdował się punkt widokowy – jedyny, z którego można było bez przeszkód obserwować fragment strefy buforowej oraz kilka pierwszych budynków kontrolowanych przez Tureckich Cypryjczyków. By podkreślić wagę tego wydarzenia, 9 października 2008 roku część siedziby Komitetu Regionów (atrium) przemianowano na „Open Ledra Street”. Przemówienie z tej okazji wygłosiła Komisarz ds. Polityki Regionalnej Danuta Hübner. Zob. *Danuta Hübner: 'Open Ledra Street!'*, [http://ec.europa.eu/cyprus/news/hubner\\_ledra\\_street\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cyprus/news/hubner_ledra_street_en.htm) (10.11.2008).

<sup>13</sup> *Latest Developments*, [www.mfa.gov.cy](http://www.mfa.gov.cy) (18.10.2008).

<sup>14</sup> J. Christou, *Christofias calls on Turkey to be flexible*, „Cyprus Mail” z 27 lipca 2008 r.



samym deklarowana przez członków CTP polityka pojednania z Greckimi Cypryjczykami, zauważalna zwłaszcza w okresie 2008–2009, i zbliżenia z Unią Europejską zakończyła się niepowodzeniem. Wielu wyborców uznało, że rezygnacja ze starań o uzyskanie międzynarodowego uznania dla TRPC była błędem, a społeczność międzynarodowa nie dotrzymała słowa i nie zrealizowała obietnic złożonych po referendum z 2004 roku, ponieważ polityczna i gospodarcza izolacja północnego Cypru trwała nadal.

### 3. Nowa runda rokowań bezpośrednich: 2008–2012

Jak już wcześniej wspomniano, sytuacja zmieniła się diametralnie po wyborach prezydenckich w Republice Cypryjskiej w lutym 2008 roku. Urzędujący prezydent Tassos Papadopoulos przegrał w drugiej turze z Dimitrisem Christofiasem, postrzeganym za zwolennika dialogu i pojednania na Cyprze. Jeszcze w trakcie kampanii wyborczej, Christofias wielokrotnie oświadczał, że jest zdecydowanym przeciwnikiem wznowienia rokowań na podstawie planu Annana. Zamiast rozwiązania narzuconego z zewnątrz, preferował porozumienie wynegocjowane przez samych Cypryjczyków. Wśród Greckich Cypryjczyków wciąż powszechne było przekonanie o brytyjsko-amerykańskim spisku, w wyniku którego powstała bardzo niekorzystna dla nich, piąta wersja planu Annana. Jednocześnie, w przeciwieństwie do Mehmeta Ali Talata, opowiadał się za swobodnym procesem negocjacyjnym, nieograniczonym żadnymi ramami czasowymi<sup>9</sup>. Niemniej, już sam zamiar otwarcia nowych negocjacji stanowił zapowiedź znaczącej zmiany w porównaniu z okresem prezydentury Tassosa Papadopoulosa po 2004 roku.

Pierwszym dowodem zmiany polityki Greckich Cypryjczyków było stosunkowo szybko zorganizowane spotkanie prezydenta Christofiasa z liderem Tureckich Cypryjczyków Mehmetem Ali Talatem. 21 marca, już w trakcie pierwszego spotkania, została podjęta przełomowa decyzja o ustanowieniu sześciu grup roboczych (podział władzy, sprawy związane z członkostwem w UE, bezpieczeństwo i gwarancje, terytorium, prawo własności, zagadnienia ekonomiczne) oraz siedmiu zespołów technicznych (sprawy kryminalne, sprawy handlowe, dziedzictwo kulturowe, zarządzanie kryzysowe, kwestie humanitarne, zdrowie, środowisko), celem analizy stanowisk stron, ustalenia katalogu rozbieżności i przygotowania warunków koniecznych dla wznowienia negocjacji<sup>10</sup>. Grupy robocze i zespoły techniczne rozpoczęły prace 18 kwietnia. W tym samym miesiącu działania podjęte przez przedstawicieli obu cypryjskich społeczności uzyskały poparcie ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ. Warto przy okazji podkreślić, iż ważnym sygnałem świadczącym o woli porozumienia było otwarcie kolejnego przejścia na linii zawieszenia ognia w centrum Nikozji<sup>11</sup>. Zburzenie barykad i zapór na

<sup>9</sup> M. Hatay, R. Bryant, *Negotiating the Cyprus Problem(s)*, Istanbul 2011, s. 9.

<sup>10</sup> *Agreement of 26 March 2008*, [www.trncpresidency.org](http://www.trncpresidency.org) (4.04.2008). Grupy robocze zajmują się najważniejszymi zagadnieniami z punktu widzenia przyszłego porozumienia, natomiast zespoły techniczne koncentrują się na sprawach związanych z codziennymi kontaktami pomiędzy Greckimi i Tureckimi Cypryjczykami.

<sup>11</sup> J. Christou, *20 000 people crossed at Ledra over the weekend*, „Cyprus Mail” z 8 kwietnia 2008 r.

miejsce zajął Derviş Eroğlu z UBP (22,73%), natomiast trzecie reprezentujący Partię Demokratyczną Mustafa Arabacıoğlu (13,22%)<sup>5</sup>. Wybory z 2005 roku miały wyjątkowy charakter, ponieważ po raz pierwszy w historii nie wziął w nich udziału Rauf Denktaş. Wkrótce po zakończeniu prezydentury, Denktaş wycofał się z oficjalnej działalności politycznej, ale nie z życia politycznego. Tym samym aż do swojej śmierci w styczniu 2012 roku pozostał aktywnym komentatorem wydarzeń politycznych.

Początkowo Mehmet Ali Talat cieszył się sympatią nie tylko większości Tureckich Cypryjczyków, ale także społeczności międzynarodowej. Niemniej, nie udało mu się nawiązać konstruktywnego dialogu z Tassosem Papadopolosem. Sytuacja zmieniła się dopiero w 2008 roku, gdy prezydentem Republiki Cypryjskiej został Dimitris Christofias. Obaj politycy zainaugurowali kolejną rundę rokowań. Jednakże, dwa lata później, Talat przegrał wybory i stracił pozycję lidera swojej społeczności.

Wybory z 18 kwietnia 2010 roku wygrał jego największy polityczny przeciwnik, premier Derviş Eroğlu, który uzyskał 50,38% i został wybrany prezydentem już w pierwszej turze. Mehmet Ali Talat otrzymał 42,85%. Wybór Eroğlu w praktyce oznaczał odejście od dotychczasowej taktyki negocjacyjnej. Nowy lider zapowiedział wprowadzenie kontynuację rokowań z Greckimi Cypryjczykami, ale jego oświadczenie zostało sceptycznie przyjęte przez władze Republiki Cypryjskiej.

Z kolei pierwsze po planie Annana wybory parlamentarne, przeprowadzone w 2005 roku, zakończyły się zwycięstwem Tureckiej Partii Republikańskiej (CTP), która uzyskała 44,45% głosów. Po ich przeliczeniu z zastosowaniem metody d'Hondta, CTP przyznano 24 mandaty. Drugą siłą polityczną w TRPC stała się, podobnie jak to miało miejsce w 2003 roku, Partia Jedności Narodowej (UBP). Największa partia prawicowa otrzymała 31,71% głosów – 19 mandatów. Z kolei Partii Demokratycznej (DP) zaufało 13,47% (sześć mandatów), natomiast Ruchowi na Rzecz Pokoju i Demokracji (BDH) 5,84%, co dało temu ugrupowaniu jeden mandat<sup>6</sup>.

W wyniku wyborów Turecka Partia Republikańska utworzyła rząd koalicyjny z Partią Demokratyczną, na którego czele stanął powtórnie Mehmet Ali Talat. Po wyborze lidera CTP na prezydenta TRPC w kwietniu 2005 roku, funkcję premiera objął Ferdi Soyer. Rząd CTP–DP przetrwał w tym kształcie do września 2006 r., gdy po przejściu kilku deputowanych z DP do CTP, Ferdi Soyer zrekonstruował gabinet wyłącznie w oparciu o członków CTP<sup>7</sup>.

Kolejne wybory, przeprowadzone 19 kwietnia 2009 roku, okazały się już sukcesem Partii Jedności Narodowej, która, po ponad pięciu latach przerwy, odzyskała władzę. UBP uzyskała ponad 44%, co dało jej 26 mandatów i możliwość samodzielnego sformowania rządu. Zwycięstwo konserwatywnej UBP, z jej ówczesnym liderem Dervişem Eroğlu, było przejawem niepowodzenia polityki rządów CTP oraz radykalizacji poglądów wśród Tureckich Cypryjczyków. CTP uzyskała jedynie 15 mandatów<sup>8</sup>. Tym

<sup>5</sup> *Facts About Turkish Republic of Northern Cyprus*, Nicosia 2008, s. 11.

<sup>6</sup> *TRNC Early General Elections Held*, „Kıbrıs” 2005, nr 1, s. 3.

<sup>7</sup> Więcej zob. P. Osiewicz, *Wybory w państwie nieuznanym na przykładzie Tureckiej Republiki Północnego Cypru*, w: *Czy upadek demokracji? Wymiar praktyczny*, pod red. A. Stelmacha, Poznań 2007.

<sup>8</sup> *In Search of A Comprehensive Settlement in Cyprus*, Nicosia 2010, s. 31.

(33,51%), który minimalnie wyprzedził Christofiasa (33,29%). Tym samym z rywalizacji odpadł Tassos Papadopoulos, który otrzymał 31,79% głosów. W drugiej turze, 24 lutego, zwyciężył lider partii komunistycznej AKEL Dimitris Christofias (53,37%)<sup>1</sup>. Nowy prezydent wkrótce wyznaczył nowych ministrów, a nowy gabinet rozpoczął urzędowanie już 28 lutego. Zwycięstwo Christofiasa stanowiło zapowiedź radykalnej zmiany na cypryjskiej scenie politycznej, a także stworzyło szansę na przełamanie impasu w kontaktach z przedstawicielami społeczności Tureckich Cypryjczyków. Jeszcze będąc w opozycji, Christofias utrzymywał serdeczne kontakty z liderem Tureckich Cypryjczyków Talatem. Nie oznaczało to jednak jego gotowości do daleko idących ustępstw.

W jednym z pierwszych przemówień Dimitris Christofias oświadczył: „Problem nie został rozwiązany z winy Turcji, która odmówiła przyjęcia rozwiązania korzystnego dla narodu cypryjskiego. [...] Nadszedł czas na przyjęcie rozwiązania, które będzie sprawiedliwe, funkcjonalne i możliwe do przyjęcia. Rozwiązania, które doprowadzi do przywrócenia poszanowania zasad prawa międzynarodowego. Zasad, które od czasu inwazji z 1974 roku są łamane przez Turcję, czego przejawem jest okupacja znacznej części naszej ojczyzny”<sup>2</sup>. Równocześnie, wkrótce po pierwszym spotkaniu z Talatem i decyzji o woli wznowienia rokowań, nowy prezydent wysłał pozytywny sygnał pod adresem Tureckich Cypryjczyków: „Głównymi graczami w ramach procesu są liderzy obu społeczności. Ten proces jest prowadzony w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, przy asyście ze strony sekretarza generalnego i jego współpracowników. Mając w pamięci nasze traumatyczne doświadczenia ze sztywnymi ramami czasowymi i arbitrażem z 2004 roku, wysłaliśmy społeczności międzynarodowej czytelny sygnał, że w ramach nowego dialogu to liderzy obu społeczności będą pierwszoplanowymi rozmówcami. W ten sposób unikniemy powtórzenia błędów z przeszłości. Opowiadamy się za rozwiązaniem wypracowanym przez Cypryjczyków dla Cypryjczyków i społeczność międzynarodowa przyjęła to do wiadomości”<sup>3</sup>. Wkrótce potem, 3 września 2008 roku, obaj liderzy oficjalnie zainaugurowali nową rundę negocjacji<sup>4</sup>.

## 2. Społeczność Tureckich Cypryjczyków po planie Annana

Wybory prezydenckie w nieuznawanej Tureckiej Republice Północnego Cypru są z uwagą śledzone przez społeczność międzynarodową, w tym Greckich Cypryjczyków. Choć Republika Cypryjska konsekwentnie nie uznaje ich państwowego charakteru i odmawia tytułowania lidera społeczności tureckiej jako prezydenta, powszechnie wiadomo, że zwycięzca wyborów na północnym Cyprze pełni zarazem funkcje głównego negocjatora. Rok po fiasku inicjatywy pokojowej z 2004 roku, 17 kwietnia 2005 roku, wybory prezydenckie w TRPC wygrał Mehmet Ali Talat, urzędujący premier, zwolennik porozumienia ze społecznością Greckich Cypryjczyków. Talat uzyskał aż 55,6% głosów i tym samym został prezydentem już po pierwszej turze. Drugie

<sup>1</sup> *About Cyprus*, Nicosia 2009, s. 81.

<sup>2</sup> *The Republic of Cyprus: An Overview*, Nicosia 2011, s. 30.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>4</sup> Zob. podrozdział 8.3.

PRZEMYSŁAW OSIEWICZ

Poznań

## **Kwestia cypryjska: przebieg i konsekwencje rokowań w latach 2008–2012**

### **Wprowadzenie**

Kwestia cypryjska pozostaje jedynym z najdłużej trwających sporów międzynarodowych. Niemniej, między bezpośrednio zainteresowanymi stronami nie ma zgody nawet co do tego, od kiedy są w sporze. Podczas gdy strona Tureckich Cypryjczyków utrzymuje, iż spór trwa od roku 1963 roku, Grecy Cypryjczycy wskazują na rok 1974 oraz konsekwencje tureckiej interwencji zbrojnej na wyspie.

Od 2004 roku, czyli od momentu przystąpienia Republiki Cypryjskiej do UE, kwestia cypryjska stała się także wewnętrznym problemem Unii Europejskiej. Co więcej, problemem, którego znaczenie trudno bagatelizować, ponieważ w praktyce od jego rozwiązania uzależniona jest ewentualna, przyszła akcesja Turcji do UE. Przeciwnicy tureckiego członkostwa już uczynili z cypryjskiego sporu argument w rokowaniach z Ankarą. W grudniu 2006 roku Rada Europejska podjęła decyzję o zamrożeniu negocjacji w ośmiu obszarach negocjacyjnych. W praktyce warunkiem ich otwarcia pozostaje nawiązanie stosunków dyplomatycznych pomiędzy Turcją a Republiką Cypryjską.

Niepowodzenie rokowań w latach 2001–2004 oraz fiasko tak zwanego planu Anna-doprowadziło do ponad czteroletniej przerwy w negocjacjach cypryjskich. Wznowienie dialogu utrudniała sytuacja polityczna w greckiej części wyspy. Zmiana stała się możliwa dopiero w 2008 roku, gdy prezydentem Republiki Cypryjskiej został Dimitris Christofias. Dzięki staraniom Christofiasa oraz lidera Tureckich Cypryjczyków, Mehmeta Ali Talata, we wrześniu 2008 roku udało się zainicjować nową rundę rokowań bezpośrednich. Niniejszy artykuł stanowi analizę ich przebiegu aż do lata 2012 roku. Jednocześnie jest próbą nakreślenia scenariuszy średnioterminowych.

### **1. Sytuacja polityczna Greckich Cypryjczyków po 2008 roku**

Z punktu widzenia zmian na scenie politycznej Republiki Cypryjskiej, największe znaczenie miały wybory prezydenckie przeprowadzone w lutym 2008 roku. W dużej mierze od ich wyniku zależeć miało oficjalne stanowisko Greckich Cypryjczyków. Zagraniczni analitycy wskazywali, iż wybory z 2008 roku były też swego rodzaju plebiscytem wśród zwolenników i przeciwników wznowienia rokowań bezpośrednich z Tureckimi Cypryjczycami. Głównymi kandydatami byli: urzędujący prezydent Tassos Papadopoulos, Ioannis Kasulidis oraz Dimitris Christofias. Ku wielkiemu zaskoczeniu, w pierwszej turze wyborów, przeprowadzonej 17 lutego, zwyciężył Ioannis Kasulidis

## Summary

### **German visions of the European Union during the Gerhard Schröder period**

The unusual activity of the Federal Republic of Germany during all integration processes in Europe was questioned after Gerhard Schröder's victory in the 1998 election. The Social Democratic Party of Germany (SPD – *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), which for many years had been pushed into opposition, did not have a clear vision of its European policy, which gave rise to concerns from European partners.

In addition, the coalition government of the SPD-Union 90/The Greens emphasized German interests in European politics more strongly than Christian Democratic governments. With a persistence that had never been seen before, they demanded that the financial burdens of the Federal Republic of Germany towards the EU budget be reduced and the Common Agricultural Policy be reformed, thereby giving up the „checkbook policy”. One of the focal points became the reform of the European Union's institutional system and decision-making process. Joschka Fischer's „From a union of states to a federation” speech, related to the reform of the EU, delivered in May 2000, marked a breakthrough and started an international debate on the political form of the Union.

The author of this paper presents German ideas on European integration and visions of the form of the European Union from 1998–2005.

wynikiem demokratycznego procesu, bez przykładu w historii europejskiej integracji. [...] Europa XXI wieku postrzega siebie, jako wspólnotę wartości oraz opiera się na uniwersalnych wartościach i niezbywalnych prawach człowieka. To Europa, która łączy demokrację z gospodarczą produktywnością i solidarnością społeczną w jeden swoisty model społeczeństwa. [...] To Europa, która chce występować i podejmować działania, jako wewnętrzna jedność, będąc przekonaną, że my Europejczycy możemy razem więcej osiągnąć, niż kiedykolwiek ktoś osiągnął. Konstytucja nie tworzy tej Europy. Ale oferuje ramy, instytucje i metody, dzięki którym rozszerzona Europa może dalej podążać swoją drogą. [...] Konstytucja nie zmienia statyki i architektury we wspólnej Europie. Konstytucja nie zna pojęcia dominacji i nie tworzy francuskiej Europy, ani tym bardziej niemieckiej Europy, lecz prawdziwie europejską Europę<sup>38</sup>.

W entuzjastycznie przyjętej mowie podkreślił, że traktat pozwoli Unii Europejskiej na sprawne podejmowanie decyzji i zbliżenie się do obywateli. Na zakończenie przypomniał, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy jest ukoronowaniem pracy dwóch lub trzech pokoleń.

Nowy rząd RFN, wyłoniony po wyborach parlamentarnych z 18 września 2005 r., zapowiedział podjęcie dalszych starań na rzecz włączenia Traktatu do *acquis communautaire*. W podpisanej 11 listopada 2005 r. umowie koalicyjnej między CDU, CSU i SPD, wyrażono wolę kontynuowania procesu ratyfikacyjnego w Europie oraz nadanie mu nowych impulsów pod przewodnictwem niemieckim w pierwszej połowie 2007 r.<sup>39</sup>

Rząd koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni w latach 1998–2002 i 2002–2005, silniej niż rządy chadeckie, akcentował niemieckie interesy w polityce europejskiej. Z nieznanym wcześniej uporem domagał się zmniejszenia obciążeń finansowych RFN do unijnego budżetu i reformy Wspólnej Polityki Rolnej, rezygnując tym samym z prowadzenia polityki przy pomocy „książeczki czekowej”. Również katalog celów polityki europejskiej „czerwono-zielonego” rządu uległ rozszerzeniu.

W odróżnieniu od wcześniejszych kanclerzy, G. Schröder był skłonny przedstawiać samodzielne koncepcje ewolucji Unii. Rząd SPD–Sojuszu 90/Zielonych śmiało występował z inicjatywami, pomijając często konsultacje z partnerami europejskimi, co w większości przypadków prowadziło do burzliwych dyskusji. Brak wcześniejszego porozumienia z Francją nie oznaczał jednak końca pieczołowicie budowanego od pokoleń strategicznego partnerstwa, lecz był raczej wyrazem „samoświadomości dojrzałego narodu”, który czuł, zgodnie z deklaracjami Schrödera, „odpowiedzialność za Europę”.

Podsumowując, można uznać, że po latach obowiązywania doktryny samoograniczenia, Niemcy przestały się obawiać eksponowania swojego znaczenia w procesie rozwoju Unii i podkreślając swoją pozycję ekonomicznego giganta z sukcesem wyszły ze schematu politycznego karła.

<sup>38</sup> *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Ratifizierung der europäischen Verfassung vor dem Deutschen Bundestag am 12.05.2005 in Berlin*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 2005, nr 41.

<sup>39</sup> *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11.11.2005*, s. 147–150.

Przyszłości Europy, zgromadzonym na Konferencji Międzyrządowej w Rzymie przedstawicielom rządów państw członkowskich i kandydujących.

W czasie trwania Konferencji Joschka Fischer prowadził intensywną kampanię, próbując przekonać, przede wszystkim państwa, które miały stać się członkami UE w maju 2004 r., do przyjętych przez Konwent rozwiązań. W wykładzie wygłoszonym na Zamku Królewskim w Warszawie w łagodniejszym niż we wrześniu tonie wezwał do osiągnięcia kompromisu w sprawie Traktatu. Zapewniał, że przedłożony projekt nie jest wyrazem niemiecko-francuskiej hegemonii w Europie, lecz historycznym osiągnięciem dwudziestu ośmiu państw, które tworzą nową wspólną Europę. Był zdania, że stanowi on najlepszą możliwą formułę „zarówno, jeśli chodzi o demokrację europejską, jak i o skuteczność, efektywność i wyważenie interesów pomiędzy starymi i nowymi członkami”<sup>36</sup>. Niemiecki minister podkreślił, że bez traktatu rozszerzona Unia stanie się najprawdopodobniej luźnym związkiem, w którym trudno będzie funkcjonować i podważył jego celowość. W odpowiedzi na obawy o utracie suwerenności przez państwa narodowe i zmniejszenie ich roli, przekonywał, że tworzą one podstawę Unii Europejskiej i pozostaną jej „rzeczywistością konstytucyjną”. Podkreślił, że UE jest unią państw oraz obywateli i nigdy nie stanie się państwem na wzór USA.

Mimo wysiłków rządu RFN, na Konferencji nie doszło jednak do oczekiwanego porozumienia. Ostatecznie, po kolejnych miesiącach burzliwych konfrontacji w ramach Konferencji Międzyrządowej i podjętych szerokich konsultacjach bilateralnych, ustalono ostateczny tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. przyjęto dokument, który 29 października 2004 r. w Rzymie został podpisany przez wszystkie państwa członkowskie już rozszerzonej Unii Europejskiej.

W Republice Federalnej Niemiec od lutego 2005 r. trwała parlamentarna debata dotycząca Traktatu Konstytucyjnego, która sfinalizowana została 12 maja 2005 r. jego ratyfikacją przez Bundestag, a 27 maja przez Bundesrat. Na posiedzeniu Bundestagu minister J. Fischer przekonywał o konieczności przyjęcia konstytucji gdyż, jedyną dla niej alternatywą jest Traktat z Nicei. W jego opinii, ze względu na trudności, jakie towarzyszyły przygotowywaniu dokumentu, Europa nie jest w stanie opracować kolejnej, lepszej propozycji. W swoim przemówieniu podkreślił również, że Traktat jest konsekwencją przemian, jakie miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w Europie, a poparcie dla niego będzie oznaczać kontynuację wysiłków na rzecz zapewnienia trwałego pokoju<sup>37</sup>.

Również kanclerz Gerhard Schröder zwrócił uwagę na historyczne znaczenie dokumentu, który choć nie spełnia wszystkich pokładanych w nim nadziei i nie rozwiewa wszystkich obaw, jego zdaniem, stanowi dobry i uczciwy kompromis powstały dzięki ciężkiej pracy Konwentu. W dalszej części wystąpienia mówił: „ta konstytucja [...] jest

<sup>36</sup> J. Fischer, *Unia Europejska przed rozszerzeniem*. Wykład Ministra Joschki Fischera wygłoszony na zaproszenie Centrum Stosunków Międzynarodowych oraz dziennika „Rzeczpospolita” w dniu 13.11.2003 r. na Zamku Królewskim w Warszawie, „Raporty i Analizy” Centrum Stosunków Międzynarodowych 2003, nr 21, s. 6.

<sup>37</sup> *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer zur Ratifizierung der europäischen Verfassung vor dem Deutschen Bundestag am 12.05.2005 in Berlin*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 2005, nr 41.

spotkał się z aprobatą pozostałych państw kandydujących oraz Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

Politycy niemieccy szczególną rolę w unijnych strukturach proponowali przyznać Komitetowi Regionów, który stanowi swoiste forum samorządów lokalnych i regionalnych państw członkowskich. W opinii RFN, Komitet powinien uzyskać status instytucji unijnej, jaki przewiduje art. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przekonywano też, że rozszerzeniu powinny ulec jego kompetencje. Stanowisko to poddyktowane było przywiązaniem do silnej pozycji krajów związkowych w systemie politycznym Niemiec i konsekwentnie promowaną ideą federacyjną<sup>32</sup>.

W lipcu 2003 r., na otwartym posiedzeniu Komisji Bundestagu ds. Unii Europejskiej, odbyła się debata poświęcona projektowi Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przygotowanemu przez Konwent w sprawie Przyszłości Europy. Do niemieckich sukcesów minister Fischer zaliczył przede wszystkim uzyskanie klarownego podziału kompetencji pomiędzy instytucjami UE, zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych oraz wprowadzenie nowego podziału głosów w Radzie UE, który uznał za „bardziej sprawiedliwy”<sup>33</sup>. Ponadto, z zadowoleniem przyjął rozszerzenie obszarów, w których decyzje podejmowane będą większością kwalifikowaną, zwłaszcza w ramach polityki finansowej. Jürgen Meyer, reprezentujący w Konwencie Bundestag, zwrócił uwagę na znaczenie umieszczenia w projekcie Traktatu inicjatywy obywatelskiej, która umożliwiała podjęcie inicjatywy ustawodawczej po zebraniu 1 miliona podpisów obywateli UE. Również przychylnie odniósł się do zapisu zezwalającego na wprowadzanie zmian w treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez parlamenty narodowe, co uznał za wzmocnienie ich roli i postęp w legitymizacji działań Unii. Obaj przedstawiciele strony niemieckiej przekonywali, że przyjęte rozwiązania, opierające się na szerokim zastosowaniu zasady subsydiarności, umożliwią w przyszłości sprawne i efektywne działanie UE.

Jako porażkę, szef niemieckiego MSZ, wymienił brak postępów w kwestiach związanych z polityką podatkową i społeczną. Zaapelował także, aby Konferencja Międzyrządowa zakończyła się jeszcze w okresie przewodnictwa włoskiego (do końca 2003 r.) i odrzucił propozycję, popieraną przez Sojusz 90/Zieloni, przeprowadzenia w RFN referendum w sprawie Traktatu<sup>34</sup>.

Determinacja niemieckiego rządu w kwestii szybkiego zakończenia prac nad konstytucją UE była tak duża, że we wrześniu, krótko przed rozpoczęciem Konferencji, Fischer i Schröder przypomnieli, przede wszystkim państwom kandydującym, że Traktat jest ściśle powiązany z rozszerzeniem Unii i negocjacjami w sprawie budżetu. Tym samym zaszykalizowali, że jakkolwiek próba jego podważenia może mieć konsekwencje w postaci zmniejszenia pomocy finansowej udzielanej w ramach polityki strukturalnej<sup>35</sup>.

Po burzliwych miesiącach rokowań projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy został przedstawiony 4 października 2003 r., przez Konwent w sprawie

<sup>32</sup> M. Poboży, *Republika Federalna Niemiec w sprawie reformy...*, op. cit., s. 133.

<sup>33</sup> *Komisja Bundestagu ds. UE o Traktacie Konstytucyjnym*, zasoby internetowe: <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/9E7F768DED484E7AC1256DA2003D1368>, stan na dzień: 5.08.2008 r.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska...*, op. cit., s. 67.



dy, gdy Rada UE będzie podejmowała decyzje większością głosów<sup>28</sup>. Ponadto, dokument zawierał postulat dotyczący nadania mocy prawnej Karcie Praw Podstawowych i włączenia jej do traktatu konstytucyjnego. Przekonywano także o potrzebie połączenia urzędów Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych i Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz wyposażenia UE w efektywną służbę dyplomatyczną. Podkreślono celowość zacieśnienia współpracy w ramach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości, między innymi poprzez rozbudowanie kompetencji Europejskiego Urzędu Policji. Istotny element stanowiła gruntowna reforma Wspólnej Polityki Rolnej, która zaowocowałaby obniżeniem nakładów na rolnictwo w budżecie unijnym, a tym samym przyczyniłaby się do zmniejszenia niemieckiego wkładu finansowego do UE<sup>29</sup>.

Umowa koalicyjna i zawarte w exposé Schrödera z 29 października 2002 r. zapisy stanowiły punkt wyjścia dla stanowiska Niemiec w ramach Konwentu w sprawie Przyszłości Europy<sup>30</sup>. W połowie stycznia 2003 r. zostało ono uzupełnione o wspólną propozycję reform instytucjonalnych Unii Europejskiej, z jaką wystąpili kanclerz RFN i prezydent Francji – J. Chirac.

W celu zapewnienia funkcjonalności Komisji Europejskiej zaproponowano zmniejszenie jej składu, w taki sposób by każde państwo posiadało prawo do jednego komisarza. Rada Europejska nadal wyznaczałaby strategiczne kierunki rozwoju Unii, z tą jednak różnicą, że miałyby stałego przewodniczącego, wybieranego przez szefów państw i rządów na pięcioletnią kadencję (lub 2,5-letnią z możliwością odnowienia). Przewodniczący reprezentowałby instytucję i ponosił odpowiedzialność za jej działania. Zobowiązany byłby także do ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej oraz Rady UE<sup>31</sup>.

Stale przewodnictwo było natomiast pożądanym, zdaniem polityków RFN, w Radzie Unii Europejskiej. W przedstawionym planie reformy Rady UE zaproponowano, aby podstawowemu składowi (ds. Ogólnych) przewodniczył Sekretarz Rady, natomiast Radzie ds. Zagranicznych nowo utworzony urząd ministra spraw zagranicznych. W pozostałych składach Rady utrzymano by przewodnictwo rotacyjne. Jedną z elementarnych zmian miała być korekta systemu ważenia głosów podczas podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Berlin jednoznacznie wypowiedział się za prowadzeniem tzw. podwójnej większości głosów, uwzględniającej czynnik demograficzny, argumentując, że formuła ta odzwierciedla rzeczywisty układ sił w UE. Propozycja odejścia od rozwiązań przyjętych w Traktacie z Nicei (2001 r.) wywołała sprzeciw w Polsce, który

<sup>28</sup> *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag (2002–2006) zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16.10.2002*, s. 78.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 78–81.

<sup>30</sup> *Zob. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 29. Oktober 2002 in Berlin*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 2002, nr 85.

<sup>31</sup> M. Poboży, *Republika Federalna Niemiec w sprawie reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej*, w: *Polska i Republika Federalna Niemiec w procesie integracji europejskiej*, red. S. Sulowski, Warszawa 2007, s. 135; por. B. Koszel, *Niemcy – Polska – Unia Europejska*, w: *Polacy – Niemcy. Sąsiedztwo z dystansu*, red. A. Wolff-Powęska, D. Bingen, Poznań 2004, s. 63–64.

stać ujęte w zwiężłym traktacie konstytucyjnym/traktacie podstawowym (*Verfassungsvertrag/Grundvertrag*)<sup>27</sup>.

W centrum wszystkich niemieckich koncepcji, zarówno rządowych, jak i opozycyjnych, pojawiających się w ramach tzw. procesu postnicejskiego, znalazły się oczekiwania dotyczące utworzenia katalogu kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Wprawdzie różniły się one, co do szczegółowych rozwiązań, jednak miały wspólny cel – wykreowanie przejrzystej i efektywnej polityki europejskiej uwzględniającej interesy RFN.

Ze względu na to, że podpisany w lutym 2001 r. Traktat nicejski, nie przyniósł kompleksowych rozwiązań dotyczących zreformowania UE, a osiągnięty konsensus nie był w pełni satysfakcjonujący, na szczycie w Laeken (Belgia), w grudniu 2001 r., podjęto decyzję o powołaniu konwentu, który rozważyłby kwestie związane z rozwojem Unii. Konwent w sprawie Przyszłości Europy złożony był z przedstawicieli głów państw lub szefów rządów państw członkowskich, członków parlamentów narodowych, członków Parlamentu Europejskiego i reprezentantów Komisji Europejskiej. W obrady Konwentu zostały także zaangażowane państwa kandydujące.

Zainaugurowane 1 marca 2002 r. prace przebiegały w dość szczególnej atmosferze ze względu na liczne wydarzenia na arenie międzynarodowej. Z jednej strony, w samej Unii panowało duże napięcie związane z finalizowaniem negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi, z drugiej Francja i Niemcy wchodziły w okres kampanii wyborczych do parlamentów. Ponadto rozmowy utrudniał konflikt dotyczący rozpoczętej w marcu 2003 r. amerykańskiej interwencji w Iraku, która podzieliła nie tylko państwa członkowskie, ale także wywołała ostrą polemikę z państwami kandydującymi.

Wybory parlamentarne na jesieni 2002 r. w Republice Federalnej Niemiec, pomimo że przyniosły skromne zwycięstwo dotychczasowej „czerwono-zielonej” koalicji, pozwoliły na kontynuowanie obranego kierunku w polityce europejskiej. Jego potwierdzeniem były ustalenia zawarte w umowie koalicyjnej z 16 października 2002 r. między SPD i Sojuszem 90/Zielonymi, w której zapisano m.in.: „rząd federalny opowiada się za konstytucją europejską i popiera zainicjowane przez siebie prace Konwentu. Reformy muszą zmierzać do wzmocnienia demokracji UE, zabezpieczenia zdolności do działania instytucji europejskich w rozszerzonej Unii Europejskiej i dalszego rozwoju europejskiego modelu społecznego. [...] Konieczne jest jasne rozgraniczenie kompetencji pomiędzy UE a jej państwa członkowskie oraz podział władzy na płaszczyźnie europejskiej. [...] Komisja Europejska powinna zostać rozbudowana do silnej, odpowiedzialnej politycznie egzekutywy. Przewodniczący Komisji powinien być wybierany przez Parlament Europejski. Parlament Europejski musi zostać wzmocniony poprzez rozszerzenie metody współdecydowania i jego kompetencji budżetowych. Zdolność do działania rozszerzonej Unii Europejskiej zostanie zapewniona tylko wte-

---

<sup>27</sup> Zob. „*Vorschläge für einen Verfassungsvertrag mit einer Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten*”, Vorgelegt von der CDU-CSU-Arbeitsgruppe „Europäischer Verfassungsvertrag” unter Leitung von Wolfgang Schäuble und Reinhold Bocklet am 26. November 2001 in Berlin, zasoby internetowe: <http://www.europa-reden.de/schaeuble-boclet/rede.htm>, stan na dzień: 4.08.2008 r.

mowanych na płaszczyźnie europejskiej, uwzględniającego zasadę subsydiarności<sup>24</sup>. Przekonywał, że reformy są niezbędne, gdyż ich zaniechanie doprowadzi do dalszego osłabienia instytucji unijnych, umocni tendencję prowadzenia polityki międzyrządowej przez niektóre państwa i w rezultacie przyczyni się do konstruowania koalicji *ad hoc*, zamiast długofalowych strategicznych porozumień.

W sprawie postulatu J. Fischera i J. Raua, dotyczącego stworzenia konstytucji europejskiej, Schmidt zajął na łamach „Die Zeit” bardzo sceptyczne stanowisko. Był zdania, że Unia Europejska nie jest tworem wystarczająco dojrzałym, aby taki dokument posiadać i dodał, że prawdopodobnie w najbliższych dziesięcioleciach nie będzie go w ogóle potrzebować. Miał jednak nadzieję, że toczące się w Europie dyskusje wokół konstytucji, przyczynią się choćby do usystematyzowania obszernego *acquis communautaire* i zebrania go w przejrzysty zwarty kodeks<sup>25</sup>.

Równie aktywni w debacie o przyszłym kształcie UE byli także politycy reprezentujący chrześcijańską demokrację. Do jednej z najciekawszych należy zaliczyć propozycję przedstawioną przez Edmunda Stoibera (CSU), ówczesnego premiera Bawarii i kandydata do fotela kanclerskiego. W wygłoszonej 8 XI 2001 r. mowie, wnioskował on o wyznaczenie obszarów, w których decydującą rolę odgrywałaby Unia Europejska. Zaliczył do nich między innymi politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony, zreformowaną politykę rolną, transportową, ochrony środowiska oraz zdrowia. Zaproponował również likwidację ministerstwa spraw zagranicznych oraz Bundeswehry i pełne podporządkowanie ich organom UE. Pozostałe dziedziny powinny leżeć w kompetencji państw członkowskich<sup>26</sup>.

Wystąpienie Stoibera uznać można za odważną, a nawet kontrowersyjną propozycję, prowadzącą do zrzeczenia się poważnej części suwerenności przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty, w związku z tym nie mogła ona liczyć na entuzjastyczne przyjęcie nawet w chadeckim obozie.

Mniej dyskusyjną wizję Europy zaproponowali Wolfgang Schäuble (CDU) i Reinhold Bocklet (CSU) – bawarski minister ds. europejskich. Podobnie jak we wcześniej zaprezentowanych koncepcjach, autorzy koncentrowali się na precyzyjnym podziale kompetencji między Unię i państwa członkowskie, uwzględniającym zasadę subsydiarności. Ponadto w tzw. „Schäuble-Bocklet-Papier” znalazły się zapisy dotyczące architektury struktur UE. Według dokumentu obowiązki ustawodawcze spoczywałyby na Parlamencie Europejskim i Radzie, natomiast Komisja Europejska pełniłaby rolę politycznie odpowiedzialnej egzekutywy. Przewodniczący Komisji byłby wybierany przez Parlament Europejski, a następnie zatwierdzany przez Radę. Zdaniem polityków CDU/CSU akty prawa pierwotnego UE wraz z Kartą Praw Podstawowych powinny zo-

<sup>24</sup> P. Buras, *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk. Ekspertyza na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 2.07.2001 r.*, „Raporty i Analizy” Centrum Stosunków Międzynarodowych 2001, nr 8, s. 23–24.

<sup>25</sup> H. Schmidt, *Lasst den Worten endlich Taten folgen*, „Die Zeit” 2001, nr 24, s. 3, zasoby internetowe: [http://www.zeit.de/2001/24/Lasst\\_den\\_Worten\\_endlich\\_Taten\\_folgen](http://www.zeit.de/2001/24/Lasst_den_Worten_endlich_Taten_folgen), stan na dzień: 3.08.2008.

<sup>26</sup> G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998–2002*, w: G. Müller-Brandeck-Bocquet, C. Schukraft, N. Leuchtweis, U. Kessler, *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 211–212.

wiedzialność za Europę” (*Verantwortung für Europa*), który był projektem do przedyskutowania na listopadowym zjeździe socjaldemokratów w Norymberdze.

W dokumencie proponowano szereg rozwiązań, które przyczyniłyby się do wzmocnienia Unii Europejskiej i jej dalszego rozwoju, w takich obszarach jak gospodarka, zatrudnienie, ochrona środowiska i konsumentów, bezpieczeństwo wewnętrzne oraz polityka zagraniczna. W kompleksowej koncepcji zostały zawarte także propozycje związane z nowym podziałem zadań i kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi i regionami, co w porównaniu z innymi wizjami stanowiło nowe podejście<sup>22</sup>. Uznano, że obecnie funkcjonujący system nie jest ani dość przejrzysty, ani jednoznaczny i wymaga zmian, uwzględniając szersze stosowanie zasady subsydiarności. Zaproponowano, aby w takich dziedzinach jak polityka rolna i strukturalna zwrócić państwom pewne kompetencje i przekazać im większą swobodę w ich kształtowaniu, przez co można by mówić o pewnej renacjonalizacji obu tych polityk. Proces ten musiałby się odbyć bez szkody dla rynku wewnętrznego. Sformułowany został także postulat ewolucji struktury instytucjonalnej UE. Podobnie jak prezydent Rau, Schröder opowiedział się za wzmocnieniem roli Parlamentu Europejskiego i przekształceniem go w dwuizbową instytucję. Drugą izbą miała się stać Rada Unii Europejskiej. Ponadto, Parlamentowi zostałyby przyznane pełne kompetencje w zakresie uchwalania budżetu i rozszerzony byłby zakres stosowania procedury współdecydowania. Natomiast władza wykonawcza skupiałaby się w rękach Komisji Europejskiej. W skąpym szkicu struktur UE, nie uwzględniono Rady Europejskiej, której rola w kreowaniu rozwoju Unii i nadawaniu jej nowych impulsów od lat dziewięćdziesiątych systematycznie rosła. Inaczej niż w koncepcji Fischera, nie wspomina się w dokumencie także o „awangardzie” lub „centrum grawitacyjnym” złożonym z państw członkowskich zainteresowanych pogłębianiem współpracy<sup>23</sup>.

Zaprezentowana wizja Europy Schrödera, podobnie jak wcześniej propozycja niemieckiego ministra spraw zagranicznych, została mocno skrytykowana, przede wszystkim we Francji.

W czerwcu 2001 r., w sprawie koniecznych zmian w Unii, głos zabrał były kanclerz RFN Helmut Schmidt, związany z SPD. W artykule opublikowanym w tygodniku „Die Zeit” wskazał pięć najważniejszych zadań związanych z ewolucją struktur UE. Jednym z nich było ograniczenie liczby konfiguracji, w jakich może zbierać się Rada Unii Europejskiej. Opowiedział się również za zdecydowanym odejściem od jednomyślności w Radzie UE na rzecz podejmowania decyzji większością głosów. Podział głosów uzależnił od siły gospodarki danego kraju. Nakłaniał, aby wszystkie przyjmowane akty prawne uzyskiwały akceptację Parlamentu Europejskiego, który ze względu na pochodzenie z wyborów bezpośrednich, jako jedyna instytucja UE, posiada demokratyczną legitymizację. Postulował również zmniejszenie liczby komisarzy, których przy stosowaniu obowiązujących procedur, po rozszerzeniu byłoby dwudziestu siedmiu. Jako ostatnie ważne zadanie Schmidt wymienił ustalenie klarownego podziału zadań podej-

<sup>22</sup> Leitantrag „*Verantwortung für Europa*” für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19–23.11.2001, s. 12–13.

<sup>23</sup> M. Kreile, *Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: das Schröder – Papier und die Jospin – Rede*, „Integration” 2001, nr 3, s. 251–252.

skromniejszy niż oczekiwano. Na szczycie w Nicei zapadły także postanowienia dotyczące Karty Praw Podstawowych, które, podobnie jak inne rozwiązania, nie satysfakcjonowały w pełni rządu federalnego. Karcie wbrew oczekiwaniom RFN nie nadano prawnie wiążącego charakteru i kwestię tę zdecydowano się przesunąć do późniejszego rozważenia, w ramach tzw. procesu postnicejskiego.

Do debaty o przyszłości Unii włączyli się również inni aktorzy niemieckiej sceny politycznej – prezydent federalny Johannes Rau i kanclerz Gerhard Schröder.

Prezydent RFN w wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim 4 IV 2001 r. przekonywał, że niezbędna konstytucja unijna powinna stanowić fundament europejskiej budowli, a nie jej zwieńczenie, jak to widział Fischer. Jego zdaniem, dokument ten będzie symbolem wysiłków związanych z budową federacji państw narodowych. Podkreślał, że Europa nie może mieć kształtu scentralizowanego superpaństwa, dlatego jedyną rozsądną formułą jest federacja. W swojej mowie zaznaczył: „jestem świadomy, że pojęcia ‘konstytucja’ i ‘federacja’ niektórym państwom wydają się podejrzane. Ale czy często nie jest to jedynie spór o pojęcia? Jestem przekonany, że łatwiej będzie nam się porozumieć w kwestiach merytorycznych, niż w kwestii rozumienia samych pojęć”<sup>20</sup>. W rozumieniu Raua na konstytucję europejską powinny się składać trzy elementy. Pierwszym z nich byłaby Karta Praw Podstawowych, proklamowana na szczycie w Nicei. Drugim byłoby jasne rozdzielenie kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Unię Europejską. Zadanie to ułatwiłoby rozszerzenie i umocnienie stosowania zasady subsydiarności. Tym samym na płaszczyźnie europejskiej podejmowane byłyby decyzje jedynie w tych obszarach, w których samodzielne działania państw członkowskich nie byłyby wystarczająco skuteczne. Na trzecią część konstytucji składałyby się regulacje dotyczące struktury instytucjonalnej UE, która opierałaby się na dwóch filarach – dwuizbowym parlamencie i Komisji. Pierwszą izbę stanowiłaby przekształcona Rada Unii Europejskiej. Tak zwana „Izba Państw” (*Staatenkammer*), która reprezentowałaby rządy krajów członkowskich, zapewniałaby suwerenność państw narodowych. Druga izba, tworzona przez obecny Parlament Europejski, miałaby charakter „Izby Obywateli” (*Bürgerkammer*). Natomiast Komisja, reprezentująca i dbająca o interesy UE, uosabiałaby organ egzekucyjny, zachowując jednocześnie inicjatywę ustawodawczą. Przewodniczącemu Komisji wybieraliby w sposób bezpośredni obywatele lub obie izby parlamentu, przy czym prezydent Rau skłaniał się bardziej do modelu parlamentarnego. Taki kształt instytucji – wzmocniony dwuizbowy parlament i Komisja, która cieszyłaby się większą demokratyczną legitymizacją – nadawałby nowe impulsy rozwoju UE, a jednocześnie rozbudzałyby zainteresowanie i identyfikację obywateli z procesami zachodzącymi w Europie<sup>21</sup>.

Wystąpienie prezydenta Republiki Federalnej Niemiec na forum Parlamentu Europejskiego, uprzedziło prezentację wizji przyszłości UE przygotowaną przez SPD pod kierunkiem kanclerza Schrödera. Na koniec kwietnia przedstawił on dokument „Odpo-

---

<sup>20</sup> „Plädoyer für eine europäische Verfassung” – Rede des deutschen Bundespräsidenten Johannes Rau, vor dem Europäischen Parlament, am 4.04.2001 in Straßburg, „Archiv der Gegenwart” 2001, nr 4, s. 44906.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 44907–44908.

jak polityka gospodarcza, ochrona środowiska, zwalczanie przestępczości, polityka imigracyjna i azylowa oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Zostałoby tym samym stworzone pewnego rodzaju „centrum grawitacyjne”. Fischer w swoich wystąpieniach nie precyzował, jakie państwa byłyby jego członkami. Rozważał, że w skład „centrum” mogłyby wejść państwa założycielskie Unii lub kraje „strefy euro”, ale nie wykluczał, że mogłyby to być zupełnie inna grupa państw. Akcentował jedynie, że bez współpracy RFN i Francji nie powiecie się w przyszłości żaden projekt europejski. Podkreślał również, że utworzona z państw członkowskich „awangarda” nie może mieć charakteru elitarnego, lecz musi być otwarta dla wszystkich krajów, które wyrażą wolę uczestniczenia w niej. Nawiązał tym samym do koncepcji *Kerneurop*, proponowanej w 1994 r. przez Wolfganga Schäuble i Karla Lamersa (CDU/CSU), zastrzegając jednocześnie, że miała ona „wadę wrodzoną” między innymi polegającą na wykluczeniu z „rdzenia” Włoch<sup>18</sup>.

Drugim etapem byłoby podpisanie, przez państwa wchodzące w skład „centrum grawitacyjnego”, traktatu podstawowego, powołującego stosowne instytucje federalne. Dokument ten stanowiłby jednocześnie rdzeń przyszłej konstytucji.

W interesie grupy intensywniej integrujących się państw byłoby przyciąganie pozostałych członków UE. Proces ten odbywałby się w oparciu o zasadę sformułowaną przez Hansa-Dietricha Genschera, zakładającą, że żadnego państwa nie można zmusić do ściślejszej współpracy, niż ta, jakiej jest w stanie dokonać lub jakiej sobie życzy. Jednocześnie kraje, które nie są zainteresowane wzmocnieniem integracji, nie mogą w tym procesie przeszkadzać innym<sup>19</sup>. Ostatni etap, powołujący do życia Federację Europejską i urzeczywistniający pełną integrację polityczną, zwieńczony byłby przyjęciem konstytucji.

Ta nowoczesna formuła integracji znalazła poparcie we Włoszech, Belgii, Holandii i Luksemburgu. Natomiast dalekie od entuzjazmu były reakcje w Wielkiej Brytanii, Irlandii i w krajach skandynawskich, gdzie dużo większym uznaniem cieszyło się zachowawcze stanowisko w kwestii zwiększania i wzmocnienia kompetencji instytucji unijnych. Rząd francuski przyjął wystąpienie Fischera, jako niezbędne ożywienie debaty o przyszłości Europy, pozostając jednak sceptycznym przede wszystkim wobec federalistycznych aspektów niemieckiego modelu integracji.

Toczące się dyskusje wokół przyszłości Unii Europejskiej nie pozostały bez wpływu na obrady Konferencji Międzyrządowej, której wyniki zostały przyjęte w grudniu przez Radę Europejską w Nicei. Podjęte decyzje, mimo iż stanowiły istotny etap w rozwoju instytucjonalnym UE, przygotowując jej struktury do efektywnego działania w warunkach zwiększonej do 27 liczby państw członkowskich, odbiegały dość znacznie od oczekiwań niemieckich. Wprawdzie zwiększono znaczenie Niemiec tam, gdzie odgrywało rolę kryterium demograficzne, ale ograniczono liczbę niemieckich komisarzy, przyznając RFN jedno miejsce w Komisji. Również kompromis w sprawie zwiększenia zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE był

<sup>18</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, „*Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*”, am 12.05.2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, „*Internationale Politik*” 2000, nr 8, s. 106.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 107.

Fischera. Została ona po raz pierwszy przedstawiona 12 V 2000 r.<sup>15</sup> na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie, wywołując duże zainteresowanie, jak i falę krytyki – głównie ze strony Francji. Przekonywał on, że receptami z XIX i XX wieku nie da się rozwiązać problemów XXI wieku, w związku z tym, konieczne jest podjęcie nowych, odważnych kroków jednoczenia kontynentu. Podstawę jego założeń stanowiło największe wyzwanie, przed jakim stała Unia Europejska – jednoczesne jej rozszerzenie i pogłębienie. W celu harmonijnego przeprowadzania obu procesów i tym samym sfinalizowania integracji, podejmowane działania powinny zmierzać do przejścia od związku państw do pełnej parlamentaryzacji w postaci Federacji Europejskiej. Integracja polityczna musiałaby uwzględniać podział suwerenności pomiędzy Europą a państwami narodowymi, aby nie doprowadzić do wrażenia, że powstaje anonimowa superstruktura, która byłaby odległa od obywateli. Federacja podejmowałaby tylko te działania, które bezwzględnie musiałaby być podejmowane na poziomie europejskim, pozostałe regulacje leżałyby w gestii państw narodowych. Jak przekonywał Fischer „byłaby to federacja szczupła i jednocześnie zachowująca zdolność do działania, oparta o w pełni suwerenne i świadome swej roli państwa narodowe”<sup>16</sup>.

Podział kompetencji między płaszczyzną europejską a państwami gwarantować miało stosowanie zasady subsydiarności i traktat konstytucyjny, którego podstawę stanowiły prawa podstawowe, prawa człowieka i obywatela. W konstytucji zostałyby również zawarte regulacje dotyczące funkcjonowania powołanych instytucji.

Zdaniem Fischera należy utworzyć dwuizbowy Parlament Europejski, który będzie jednocześnie reprezentował Europę państw narodowych i Europę obywateli. Do izby pierwszej przedstawiciele byliby wybierani spośród deputowanych do parlamentów narodowych, co zapewniłoby, że nie dojdzie do sprzeczności między państwem narodowym a Europą. Druga izba tworzona byłaby przez senatorów wybieranych w wyborach bezpośrednich lub miałyby kształt izby państw, analogicznie do niemieckiego Bundesratu lub Senatu USA. Władza wykonawcza spoczywałaby w rękach rządu europejskiego. Minister zaproponował dwie możliwości. Pierwsza opcja zakładała, że stanowiliby on rozwinięcie, udoskonalenie Rady Europejskiej, czyli powstałby z rządów państw członkowskich. Alternatywnym rozwiązaniem było utworzenie struktury niezależnej od rządów narodowych, na wzór obecnej Komisji Europejskiej, przy czym prezydent byłby wybierany w wyborach bezpośrednich i wyposażony byłby w szerokie uprawnienia wykonawcze<sup>17</sup>.

Idea niemieckiego ministra spraw zagranicznych uwzględniała dojście do Federacji Europejskiej w trzech etapach. Pierwszy z nich zakładał dalsze wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami, które chciałyby pogłębiać integrację, w takich dziedzinach

---

<sup>15</sup> Poprawione wersje swej koncepcji Fischer zaprezentował jeszcze czterokrotnie: 6 VII 2000 r. przed Komisją Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, 14 XI 2000 r. na forum parlamentu belgijskiego, 21 XII 2000 r. przed Bundesratem oraz 24 I 2001 r. w Londynie.

<sup>16</sup> Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, „*Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*”, am 12.05.2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, „*Internationale Politik*” 2000, nr 8, s. 105.

<sup>17</sup> Zob. J. Legleitner, *Europapolitik und innerstaatlicher Bezugsrahmen. Herleitung und Entwicklung der deutschen und französischen Europakonzeption im Spannungsfeld von EU-Integration und Osterweiterung der Jahre 1989/90–2000*, Frankfurt am Main 2003, s. 230–237.

dzie UE służyć miała, według koncepcji rządu federalnego, zwiększeniu wpływu Niemiec do poziomu odpowiadającemu ich potencjałowi demograficznemu i jednocześnie zmniejszyć ryzyko zdominowania krajów o znacznym wkładzie w finansowanie, przez państwa mniejsze. Politycy koalicji rządzącej opowiedzieli się za rozszerzeniem zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną między innymi o kwestie polityki podatkowej, zewnętrznej polityki Unii oraz sprawy związane z ochroną środowiska<sup>11</sup>.

Szczególne miejsce w europejskiej polityce RFN zajęła Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO – *European Security and Defence Policy*), która decyzją Rady Europejskiej w Kolonii (czerwiec 1999 r.) zastąpiła zainicjowaną przez NATO koncepcję zmierzającą do rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Zdaniem ministra spraw zagranicznych J. Fischera EPBiO była kolejnym, po unii walutowej, wielkim krokiem w kierunku pogłębiania integracji<sup>12</sup>.

W obliczu eskalacji konfliktu w Kosowie w 1999 r. i ewidentnej bezradności UE, niezwyklej wagi nabrała konieczność zacieśnienia militarnej kooperacji między państwami członkowskimi. Wydarzenia na Bałkanach uświadomiły politykom potrzebę militarnego usamodzielnienia i uniezależnienia się od NATO i USA. W maju 1999 r. kanclerz Niemiec i prezydent Francji, wystąpili ze wspólną inicjatywą przekształcenia *Eurokorpusu* w siły szybkiego reagowania Unii Europejskiej, który umożliwiałby uzyskanie przez nią zdolności operacyjnej. Belgia, Hiszpania i Luksemburg – pozostałe państwa tworzące Korpus Europejski – zaakceptowały koncepcję Chiraca i Schrödera, i na unijnym szczycie w Kolonii przyjęto wspólną deklarację o przebudowie *Eurokorpusu*. Jednostka miała być udostępniana NATO i UE<sup>13</sup>.

Rządy koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni przyniosły również zmianę stanowiska Unii wobec Turcji. W odróżnieniu od kanclerza H. Kohla, G. Schröder jednoznacznie poparł wieloletnie starania Turcji o uznanie jej przez Radę Europejską za oficjalnego kandydata do UE, co ostatecznie osiągnięto w Helsinkach (10/11 XII 1999 roku). Otwarcie przed Turcją „wiarygodnej europejskiej perspektywy”<sup>14</sup> miało w opinii niemieckich polityków umożliwić rozwiązanie trwającego od wielu lat sporu o Cypr, a ponadto Turcja odegrać miała bardzo ważną rolę w procesie wzmacniania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej na spotkaniu w Kolonii, od 14 II 2000 r. rozpoczęła obrady Konferencja Mędzyrządowa, która koncentrowała się na uzgadnianiu stanowiska w sprawie niezbędnych zmian struktury instytucjonalnej i mechanizmów decyzyjnych UE.

Do jednej z najbardziej zaawansowanych i globalnych wizji przyszłej Unii Europejskiej należy zaliczyć propozycję niemieckiego ministra spraw zagranicznych – Joschki

<sup>11</sup> G. Schröder w wywiadzie udzielonym tygodnikowi „Wprost” z 23.04.2000 r., s. 20.

<sup>12</sup> Wypowiedź na forum Parlamentu Europejskiego w styczniu 1999, za: J. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, w: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Berlin 2000, s. 313.

<sup>13</sup> „Rocznik Strategiczny” 2000/2001, Warszawa 2001, s. 393.

<sup>14</sup> Deklaracja programowa rządu RFN zaprezentowana przez kanclerza G. Schrödera na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach 10/11.12.1999 r., a także na forum Bundestagu 3.12.1999 r., „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” nr 85, 8.12.1999, s. 805–808; za: M. Jopp, U. Schmalz, *Deutsche Europapolitik...*, op. cit., s. 13.



w Agendzie 2000, niezbędnych do przygotowania UE do rozszerzenia. Wobec kategorycznego sprzeciwu Jacquesa Chiraca na niemiecką propozycję kompleksowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, prowadzącej do zmniejszenia obciążeń finansowych RFN, uzgodniono jedynie takie rozwiązania, które stabilizowały wydatki na rolnictwo. Nie powiódł się również w pełni plan Schrödera związany ze zmniejszeniem wielkości wpłat do budżetu wspólnotowego, czym były zainteresowane także inne państwa mające status tzw. płatników netto, jak np. Austria, Holandia i Szwecja. Przewidziano jedynie redukcję udziału tych państw w finansowaniu rabatu brytyjskiego.

Z inicjatywy RFN Rada Europejska podjęła decyzję o powołaniu gremium, które opracowałoby europejską Kartę Praw Podstawowych. O znaczącej roli Berlina w wyznaczaniu kierunku prac nad dokumentem świadczy wybór Romana Herzoga, byłego prezydenta RFN, na przewodniczącego Konwentu Europejskiego, odpowiedzialnego za przygotowanie Karty.

Z niemieckiego punktu widzenia Karta Praw Podstawowych stanowiłaby bazę przyszłej europejskiej konstytucji i wzmocniłaby legitymizację UE. Podczas przewodnictwa RFN na skonfrontowanie poglądów w tym zakresie zabrakło jednak czasu i woli politycznej.

W zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB, *Common Foreign and Security Policy*), również z inicjatywy Niemiec, Rada wprowadziła po raz pierwszy nowy, ustalony w Traktacie z Amsterdamu, instrument WPZiB – Wspólną Strategię wobec Rosji, przewidującą m.in. wsparcie dla rosyjskich reform gospodarczych i społecznych oraz dialog dotyczący bezpieczeństwa w Europie. Ponadto, zdecydowano o powołaniu na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. WPZiB Javierę Solanę – byłego sekretarza generalnego NATO.

Obejmując przewodnictwo w Radzie Europejskiej (RE), akcentowano także konieczność wprowadzenia zmian instytucjonalnych. Niemcy zaproponowali zatem, aby w ramach Konferencji Międzyrządowej, rozwiązano problemy, które pozostawiono otwarte w Amsterdamie, tzw. „*left – overs*”. Zapewniłoby to szybkie i sprawne zamknięcie rozmów, i zakończenie konferencji jeszcze w okresie francuskiej prezydencji w UE, w drugiej połowie 2000 r. Dzięki tak planowanemu rozwojowi wydarzeń Unia wypełniłaby zobowiązania wobec państw kandydujących, osiągając gotowość do rozszerzenia na koniec 2002 r.<sup>9</sup>

Państwa członkowskie przystały na propozycję niemiecką i stosowny zapis o powołaniu Konferencji Międzyrządowej znalazł się w postanowieniach końcowych z posiedzenia RE w Kolonii<sup>10</sup>.

Tandem G. Schröder/J. Fischer liczył się z trudnościami, jakie mogą się pojawić podczas spotkań przedstawicieli piętnastki. Szczególnie dyskusyjna była kwestia zwiększenia zakresu spraw, co do których decyzje w Radzie Unii Europejskiej podejmowane są kwalifikowaną większością głosów, jak i zmiana systemu ważenia głosów oraz wielkości i składu Komisji Europejskiej. Reforma podziału głosów ważonych w Ra-

<sup>9</sup> D. Lamatsch, *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998–2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene*, Regensburg 2004, s. 140–141.

<sup>10</sup> Zob. *Posiedzenie Rady Europejskiej w Kolonii (3–4.06.1999)*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 245.

tania nowych krajów z końcem 2002 r., pod warunkiem pomyślnego zakończenia przez nie negocjacji.

W styczniu 1999 r. RFN objęła przewodnictwo w Radzie Europejskiej. Program prezydencji został nakreślony 10 grudnia 1998 r. przez kanclerza Schrödera, a następnie 12 stycznia 1999 r. zaprezentowany przez Joschkę Fischera przed Parlamentem Europejskim<sup>6</sup>. Oba wystąpienia były w zasadzie powtórzeniem założeń porozumienia koalicyjnego między SPD i Związkiem 90/Zielonymi w zakresie polityki europejskiej. Ponadto, w swojej mowie Fischer zachęcił do rozpoczęcia dyskusji o zwieńczeniu procesu integracji europejskiej poprzez uchwalenie europejskiej konstytucji.

Program przewodnictwa w Radzie wywołał falę krytyki ze strony niemieckiej opozycji. Podczas debaty w Bundestagu Helmut Haussmann z FDP zarzucił rządowi nieudolność w wyznaczaniu priorytetów polityki europejskiej, uznając jednocześnie plany rządu za mało przekonujące. Swoje stanowisko argumentował wcześniejszymi sceptycznymi wypowiedziami koalicjantów między innymi dotyczącymi wprowadzania euro. Z kolei Edmund Stoiber z CSU plany rządu odnośnie zakończenia w marcu 1999 roku negocjacji nad Agendą 2000 uznał za nieodpowiedzialne i szkodliwe dla niemieckich interesów. Gregor Gysi reprezentujący Partię Demokratycznego Socjalizmu (PDS – *Partei des Demokratischen Sozialismus*) z uznaniem wypowiedział się o planach związanych z prowadzeniem aktywnej polityki zatrudnienia na płaszczyźnie europejskiej, krytykując jednocześnie postulaty rządu odnośnie zmniejszenia wkładu finansowego RFN do budżetu UE. Pozytywnie program został oceniony przez przedstawicieli SPD. Peter Struck podkreślił, że tym samym nowy rząd zrywa z prowadzoną dotychczas przez Niemcy polityką „książeczki czekowej”<sup>7</sup>.

Ambitnego planu niemieckiej prezydencji nie udało się jednak w pełni zrealizować. Oprócz, niejednokrotnie drastycznej, różnicy zdań pomiędzy państwami członkowskimi, która uniemożliwiała podjęcie decyzji, duży wpływ miały również wydarzenia na międzynarodowej, jak i wewnątrzunijnej scenie. Część uwagi zgromadzonych w Berlinie szefów państw i rządów pochłonęła sytuacja w Kosowie i podjęte tam działania NATO, dla których wyrażono poparcie. Ponadto, w styczniu wybuchła w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacquesa Santera afera korupcyjna, która zmusiła wszystkich komisarzy do podania się do dymisji 16 marca. Dla niemieckiego przewodnictwa oznaczało to dodatkowe zadanie – wyłonienie nowej Komisji. Również w samej RFN doszło do poważnych zawirowań politycznych, które związane były z zaskakującym wycofaniem się z rządu ministra finansów Oskara Lafontaine’a, co w obliczu zaplanowanych negocjacji Agendy 2000 i reformy polityki finansowej UE, stanowiło poważne wyzwanie<sup>8</sup>.

Na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie (24–25 III 1999 r.) udało się jednak podjąć kilka istotnych ustaleń, w tym między innymi przyjęto pakiet reform zawartych

<sup>6</sup> Por. *Regierungserklärung zur Europapolitik*, 10.12.1998 r., „AdG” 1998, nr 12, s. 43247–43250; *Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft. Rede von J. Fischer vor dem Europäischen Parlament am 12.01.1999 in Straßburg*, „Bulletin des Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung” 1999, nr 2.

<sup>7</sup> „Archiv der Gegenwart” 1998, nr 12, s. 43250.

<sup>8</sup> D. Lamatsch, *Deutsche Europapolitik der Regierung Schröder 1998–2002. Von den strategischen Hügeln zur Mühsal der Ebene*, Regensburg 2004, s. 87.

- stworzenie europejskiej Karty Praw Podstawowych i włączenie jej do traktatów europejskich;
- wykorzystanie historycznej szansy związanej z rozszerzeniem UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej;
- ustalenie Agendy 2000;
- gruntowna reforma Wspólnej Polityki Rolnej;
- zintensyfikowanie współpracy policyjnej i sądowniczej, rozbudowanie *Europolu*, harmonizację polityki migracyjnej;
- przeprowadzenie reformy finansów Unii Europejskiej prowadzącej do zmniejszenia obciążeń dla niemieckiego budżetu;
- dalszy rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, tak by zwiększyć zdolność UE do zapobiegania i pokojowego rozwiązywania konfliktów<sup>1</sup>.

Założenia europejskiej polityki zagranicznej nowego rządu RFN potwierdził Gerhard Schröder w swoim exposé wygłoszonym 10 listopada 1998 r. na forum Bundestagu<sup>2</sup>.

Mimo, że nie zmieniły się zasadnicze cele polityki europejskiej nowego niemieckiego rządu, zmianie uległa forma jej realizacji. „Romantyzm” i „wizjonerstwo” ekipy Kohla zastąpił pragmatyzm i tzw. „Realpolitik”. Zmiana zauważalna była przede wszystkim w podejściu do kwestii rozszerzenia UE. Wprawdzie zapewniono, że włączenie państw Europy Środkowej i Wschodniej w struktury unijne jest „strategicznym priorytetem numer 1”<sup>3</sup> niemieckiej polityki europejskiej, jednocześnie akcentowano, że w pierwszej kolejności dokonać należy reform instytucjonalnych i podjąć rozmowy w sprawie budżetu unijnego. Natomiast minister spraw zagranicznych – Joschka Fischer, w jednej ze swoich pierwszych wypowiedzi po objęciu urzędu, stwierdził, że „rozszerzenie UE będzie procesem znacznie trudniejszym niż mogło się to wydawać i trzeba porzucić nierealistyczne plany i nadzieje”<sup>4</sup>.

Powściągliwe stanowisko RFN w kwestii tempa rozszerzenia i liczby kandydatów, prezentowane na jesieni 1998 r., uległo zmianie w obliczu eskalacji konfliktu w Kosowie (1999 r.). Proces przyjmowania nowych członków zaczęto postrzegać, jako istotny instrument stabilizacji politycznej i gospodarczej. W lipcu 1999 r. Fischer złagodził swoje stanowisko, proponując aby na spotkaniu Rady Europejskiej, w grudniu w Helsinkach wyznaczyć datę przystąpienia pierwszych państw z Europy Środkowej i Wschodniej<sup>5</sup>. Szczyt w Helsinkach zakończył się deklaracją o gotowości UE do powi-

---

<sup>1</sup> Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN; Bonn, 20.10.1998, s. 38 – 45.

<sup>2</sup> Por. *Regierungserklärung des Kanzlers Gerhard Schröder*, 10.11.1998, „Archiv der Gegenwart” 1998, nr 11, s. 43171–43186.

<sup>3</sup> Wypowiedź ówczesnego sekretarza stanu w ministerstwie spraw zagranicznych, Güntera Verheugena, 8.06.1999 na forum Bundestagu, [http://www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/2/tr/r990608a.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/tr/r990608a.htm), za: M. Jopp, U. Schmalz, *Deutsche Europapolitik 2000. Positionen, Prioritäten, Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament”, B6/2000, 4. Februar 2000, Bonn, s. 12.

<sup>4</sup> B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*, Poznań 2003, s. 99.

<sup>5</sup> Zob. S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004, s. 62.

JUSTYNA KŁYS

Łódź

## Niemieckie wizje kształtu Unii Europejskiej w okresie rządów Gerharda Schrödera

Po klęsce chrześcijańskiej demokracji w wyborach do niemieckiego parlamentu 27 września 1998 r., na stanowisku szefa rządu Helmuta Kohla zastąpił Gerhard Schröder z Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), która utworzyła koalicję z partią Sojusz 90/Zieloni.

Dla partnerów z Unii Europejskiej zmiana rządów w RFN oznaczała wielką niewiadomą. Zastanawiano się czy nowy kanclerz równie mocno zaangażować się będzie na polu integracji europejskiej, czy też jego działania zdominowane będą przez politykę wewnętrzną. Wątpliwości te uzasadniał dotychczasowy wizerunek Schrödera postrzeżonego w Europie Zachodniej jako eurosceptyka.

Również państwa z Europy Środkowej i Wschodniej z niepokojem obserwowały wydarzenia na niemieckiej scenie politycznej. Prowadzona dotychczas przez Kohla zdecydowana i konsekwentna polityka „powrotu do Europy” państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, stanowiła wyjątkową szansę na dźwignięcie się z kryzysu gospodarczego i społeczno-politycznego. Dla nich właśnie zakończenie szesnastoletnich rządów wiązało się z wieloma obawami i pytaniami o cele i priorytety polityki zagranicznej ich dotychczasowego „adwokata”.

Jednak przejęcie władzy przez „czerwono-zieloną” koalicję nie przyniosło radykalnych zmian w polityce europejskiej Republiki Federalnej. Podobnie jak podczas rządów koalicji Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU – *Christlich Demokratische Union Deutschlands*), Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU – *Christlich-Soziale Union in Bayern*) i Wolnej Partii Demokratycznej (FDP – *Freie Demokratische Partei*), ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, uzależnienie przemysłu niemieckiego od eksportu, a także ze względu na głęboko zakorzenioną tradycję powiązań RFN ze strukturami europejskimi, jak i historyczno-moralne zobowiązanie wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej, „rozszerzona” i „pogłębiona” Unia Europejska stanowić miała trzon niemieckiej racji stanu.

W podpisanym 20 października 1998 r. porozumieniu koalicyjnym między SPD i Sojuszem 90/Zielonymi, zwrócono uwagę na konieczność nadania procesowi integracji nowych impulsów, przede wszystkim poprzez dalszy rozwój unii politycznej. Ponadto, w dokumencie wskazano najważniejsze zadania nowego rządu w zakresie polityki europejskiej, do których zaliczono między innymi:

- zwalczanie bezrobocia i konieczność zawarcia Europejskiego Paktu Zatrudnienia,
- sfinalizowanie prac nad wspólną europejską walutą poprzez aktywne wsparcie europejskiej koordynacji polityki gospodarczej, finansowej i społecznej;
- zwiększenie demokracji w Unii Europejskiej i wzmocnienie Parlamentu Europejskiego, przy zachowaniu zasady subsydiarności;

i włączenie się w prace „Grupy ds. Przyszłości”. Dzięki temu istnieją szanse wcielenia w życie części pomysłów przedstawionych przez ministra spraw zagranicznych RP.

Polityk pozytywnie odniósł się również do zmian kompetencji instytucji unijnych zaproponowanych zarówno w ramach „sześciopaku” jak i paktu fiskalnego. Cieszyło go, że będą one odgrywały większą rolę w nadzorowaniu i korygowaniu budżetów państw członkowskich. Zadowolona z rozszerzenia kompetencji Komisji, Parlamentu i Trybunału była także strona niemiecka, choć jej propozycje były jeszcze dalej idące niż ustalenia ostatecznie przyjęte. Obie perspektywy rozminęły się jednak w kwestii roli Europejskiego Banku Centralnego – Sikorski życzył sobie by stał się on „pożyczkodawcą ostatniej szansy”, A. Merkel była natomiast przekonana, że ma on zachować pełną niezależność i wykluczyła emitowanie euroobligacji przez bank jako sposób na rozwiązanie kryzysu zadłużenia w strefie euro. W praktyce działania banku bliższe były rozwiązaniom proponowanym przez ministra niż przez kanclerz.

R. Sikorski kładł także, podobnie jak rząd RFN, spory nacisk na stabilizację sytuacji pogrążonych w kryzysie państw członkowskich oraz zapobieżenie jego rozprzestrzenianiu się za pomocą dyscyplinujących aktów prawnych. Faworyzował przy tym zapisy „sześciopaku” jako obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich. Należy podkreślić, iż w pracach nad pakietem aktów prawnych oraz paktem fiskalnym szczególną rolę odegrała kanclerz RFN, której działania doprowadziły do przeforsowania praktycznie wszystkich jej propozycji dotyczących wymogów i sankcji dla państw łamiących dyscyplinę fiskalną. Głównie dzięki determinacji A. Merkel prace nad paktem zostały zakończone, a dokument podpisany przez 25 państw. Strona polska, zgadzając się z niemieckimi postulatami, stała przede wszystkim na straży jedności i odgrywała rolę pośrednika między członkami UE<sup>99</sup>.

Z całą pewnością przemówienie ministra Sikorskiego dało pozytywny impuls do reform instytucji unijnych i rozwoju stosunków polsko-niemieckich<sup>100</sup>. Czy jego potencjał został w pełni wykorzystany, okaże się podczas debat nad zmianą kształtu Unii Europejskiej.

## Summary

### **The role of the Federal Republic of Germany as perceived by the Polish Presidency of the Council of the European Union**

This paper is an attempt to answer the question of the role R. Sikorski attributed to Germany during the Polish Presidency. Its aim is to examine the main proposals of the Minister of Foreign Affairs to combat the deepening debt and crisis of confidence in terms of their compliance with the proposals of the representatives of the German government. It is also an attempt to answer the question of whether, and if so how, the Minister's speech affected Polish-German relations.

<sup>99</sup> Zob. A. Widzyk, *Walka o jedność UE znakiem firmowym polskiej prezydencji*, „PAP” z dnia 27.12.2011 r.

<sup>100</sup> Sam minister z satysfakcją stwierdzał, że po nim „Niemcy dały przyzwolenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu na dokapitalizowanie banków w strefie euro [...], co przytłumiło kryzys. Po drugie, Niemcy wybrali na swego prezydenta Joachima Gaucka, który z pierwszą podróżą zagraniczną przybył do Warszawy”. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku...*, op. cit.

przewodnictwo przez dłuższy czas polegało na uzgadnianiu sposobów wyjścia z kryzysu w bardzo wąskim gronie, przede wszystkim między A. Merkel i N. Sarkozym, a później przedstawianiu ich pozostałym państwom członkowskim, co niewiele miało wspólnego z metodą wspólnotową i rodzajem przewodnictwa postulowanym przez polskiego ministra spraw zagranicznych. Prawdopodobnie pod wpływem berlińskiego wystąpienia na początku 2012 r. kanclerz wyraziła przekonanie, że owo przewodniczenie reformom nie może polegać na narzucaniu niemieckiej wizji. Jak podkreślała „przede wszystkim musimy porozumieć się w Europie co do wspólnej drogi [wyjścia z kryzysu]”<sup>97</sup>. Podobnego zdania był W. Schäuble, który będąc przekonany, że „Europa nie może opierać się o zasadę hegemonii” oświadczył, iż RFN nie chce panować, „ale jako największa gospodarka europejska ponosi za Unię szczególną odpowiedzialność” oraz konstatawał, że „co jest dobre dla Europy, jest dobre dla Niemiec”<sup>98</sup>.

Stanowisko to nie mogło nie ucieszyć R. Sikorskiego, który nawoływał do powrotu do myślenia w kategoriach wspólnotowych i opowiadał się za rozwiązaniami niedopuszczającymi do pogłębienia podziałów między strefą euro i państwami pozostającymi poza nią. Szczególnie widoczne było to w podejściu ministra do zamiaru skonstruowania rządu gospodarczego oraz stworzenia paktu fiskalnego. Minister przychylny był pomysłowi ściślejszej współpracy gospodarczej państw strefy euro, ale z zastrzeżeniem, by wynik reform mógł być zaakceptowany przez wszystkie 27 państw oraz by nie doprowadzić do podziału i integracji dwóch prędkości. Opowiadał się zatem za uczestnictwem państw nienależących do strefy euro w spotkaniach tychże państw (bez prawa głosu). Przy istotnym współudziale Polski udało się podkreślić potrzebę zagwarantowania spójności działań prowadzonych w strefie euro i w Unii Europejskiej. Niestety nie wiązało się to, mimo przychylności strony niemieckiej, z możliwością uczestniczenia państw członkowskich pozostających poza strefą euro w spotkaniach rządu gospodarczego. Również państwa, które ratyfikują pakt fiskalny nie będąc jeszcze w strefie euro, nie będą mogły uczestniczyć we wszystkich spotkaniach państw, których walutą jest euro. Nie można jednak zapominać, że dzięki zabiegom Sikorskiego i prezydencji, i ich wsparciu przez Berlin, międzyrządowy pakt stabilności jest otwarty na kraje spoza tejże strefy.

Owo wspólnotowe podejście miało swój oddźwięk również w poparciu przez ministra spraw zagranicznych wzmocnienia i rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego w kontekście pogłębiania integracji w kierunku unii politycznej. Sikorski, w tym duchu, zaproponował również połączenie stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Pomysły te połączone zostały w przemówieniu ze zwiększeniem legitymizacji demokratycznej tychże instytucji i stanowiska. Wspierały ponadto śmiało plany dotyczące przyszłych kompetencji instytucji i unijnych polityków niemieckich, którzy sugerowali, że w przyszłości KE stanie się swego rodzaju rządem europejskim z wybieranym w bezpośrednich wyborach przewodniczącym, natomiast RE będzie izbą wyższą. Jednoznaczne poparcie głębszej integracji umożliwiło R. Sikorskiemu nawiązanie bliższych kontaktów z G. Westerwelle

<sup>97</sup> Angela Merkel über die Europäische Union..., op. cit.; Ch. Reiermann, M. Sauga, *Wir wollen nicht herrschen*, „Der Spiegel” 2011, nr 44.

<sup>98</sup> Ch. Reiermann, M. Sauga, *Wir wollen nicht herrschen*, „Der Spiegel” 2011, nr 44.

Większość zapisów „sześciopaku”, z wyjątkiem dyrektywy<sup>90</sup>, która musi być transponowana do prawa narodowego, zaczęła obowiązywać 20 dni po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw UE, czyli jeszcze w trakcie trwania polskiej prezydencji.

\* \* \*

Przemówienie Radosława Sikorskiego było próbą redefinicji roli RFN w Unii Europejskiej oraz stosunków polsko-niemieckich. Nie bez przyczyny podkreślał, że jest pierwszym ministrem spraw zagranicznych, który powie, że mniej się obawia niemieckiej potęgi niż bezczynności oraz wzywał do wzięcia odpowiedzialności i przewodzenia reformom. Przesłanie to zostało pozytywnie przyjęte przez polityków niemieckich. Obecny na sali Guido Westerwelle skomentował, iż wyeksponowanie roli Niemiec dla rozwoju Europy „zaszczyca i pokazuje, jak stabilne i pełne zaufania stały się stosunki polsko-niemieckie”. Polityk skonstatował, iż „potwierdza się, że słuszne było założenie niemieckiej polityki zagranicznej, iż chcemy mieć z Polską tak samo intensywne partnerstwo, jakie przez dziesięciolecia zbudowaliśmy z Francją” dodając, iż owo partnerstwo się umacnia<sup>91</sup>. Podobne słowa można było usłyszeć z ust Angeli Merkel, która oświadczyła, że szczególnie cieszy ją, „że słowa polskiego ministra spraw zagranicznych wyrażają wielkie zaufanie. To dowód na to, jak pozytywnie rozwinęły się nasze stosunki”<sup>92</sup>.

Strona niemiecka, tak jak oczekiwał tego polski minister spraw zagranicznych, przychyliła się do poglądu, iż istnieje ryzyko rozpadu Unii Europejskiej przez pogłębiający się kryzys zadłużeniowy państw strefy euro<sup>93</sup>. Politycy przyznawali także, iż RFN wielokrotnie łamała postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Kanclerz skonstatowała wręcz, iż Niemcy i Francja osłabiły Pakt, odbierając Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość zaskarżenia państw łamiących jego zasady<sup>94</sup>. Zdawano sobie także sprawę, iż jeśli gospodarki sąsiadów RFN zwolnią lub załamią się, także Niemcy na tym ucierpią<sup>95</sup>. Zatem z racji tego, iż są największym beneficjentem istniejących porozumień oraz rozmiarów i historii kraju Niemcy wzięły na siebie odpowiedzialność i przewodziły reformom<sup>96</sup>. Tyle że owo

<sup>90</sup> Zob. dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:PL:PDF>.

<sup>91</sup> Zob. „Historycznie ważne, wielkie przemówienie europejskie”. „Zaszczycia nas to”. Niemcy wychwalają Sikorskiego, „PAP” z dnia 29.11.2011 r.

<sup>92</sup> Angela Merkel über die Europäische Union..., op. cit.

<sup>93</sup> A. Merkel wielokrotnie mówiła, że „jeśli Euro zawiedzie, cały europejski projekt jest zagrożony” (Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Verleihung des Kaiser-Otto-Preises, Magdeburg, 24.08.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2011/08/2011-08-24-merkel-kaiser-otto-preis.html>) oraz, że „jeśli Euro poniesie porażkę, Europa również” (Merkel: Der Euro – weit mehr als Währung..., op. cit.).

<sup>94</sup> Zob. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Jahrestreffen 2012 des World Economic Forums..., op. cit.

<sup>95</sup> Zob. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des „Führungstreffens Wirtschaft 2011” der Süddeutschen Zeitung am 17. November 2011, Berlin, 17.11.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2011/11/2011-11-17-merkel-sz.html?nn=430032>.

<sup>96</sup> Zob. Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 25. und 26. März, 25.03.2010, Stenografische Mitschrift des Deutschen Bundestages, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-03-26-merkel-erklaerung-eu-rat.html?nn=430036>; Merkel: Europa ist unser Glück..., op. cit.

i Wzrostu, będą poddawani sankcjom prawie niemożliwym do zablokowania przez zastosowanie presji politycznej. Ponadto «sześciopak» potwierdza, że zasady można wprowadzać nie w postaci dyrektyw – które wymagają wdrożenia do prawa krajowego – lecz rozporządzeń, które są aktami powszechnie i od razu obowiązujące<sup>81</sup>.

Również według kanclerz niezwykle ważne było, by Pakt Stabilności i Wzrostu został wzmocniony oraz by na państwa, które nie przestrzegają jego postanowień szybciej nakładane były ostrzejsze sankcje<sup>82</sup>. Przyznawała, że „sześciopak” poszerza zakres i wzmacnia zasady koordynacji polityk gospodarczych UE, niemniej była przekonana, że jego wejście w życie nie wystarczy by zagwarantować, że w przyszłości nie powtórzą się poważne kryzysy w strefie euro<sup>83</sup>.

Pakiet poszerzył zakres nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich. Zdefiniowano w nim wymogi dotyczące krajowych ram fiskalnych, których implementacja powinna sprzyjać stabilności finansowej państw UE, motywować do osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego (MTO)<sup>84</sup>. Państwa, które nie osiągnęły MTO, zobowiązane zostały do corocznej poprawy strukturalnego salda sektora o co najmniej 0,5% PKB<sup>85</sup>. Wprowadzono również większe, wcześniejsze i bardziej efektywne sankcje dla państw łamiących dyscyplinę fiskalną. Sankcjonowane będzie przekroczenie limitu deficytu 3% PKB oraz 60% PKB limitu długu publicznego. Państwo z długiem powyżej 60% PKB nie będzie miało podlegać tej procedurze tylko wtedy, gdy dług przewyższający 60% PKB będzie redukowany w tempie co najmniej 1/20 nadwyżki rocznie<sup>86</sup>. Zgodnie z ustaleniami „sześciopaku” członkowie strefy euro, którzy znacząco odeszli od swojego MTO i nie podjęli działań zgodnie z zaleceniem Rady będą musieli płacić depozyty (oprocentowane i nieoprocentowane), a w konsekwencji grzywny sięgające 0,2% PKB<sup>87</sup>. Żadna z grzywien nie ma jednakże przekraczać 0,5% PKB<sup>88</sup>. Sankcje będą również stosowane wobec członków strefy euro, którzy celowo lub w wyniku poważnych zaniedbań wprowadzą w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu oraz długu publicznego. Nałożona na takie państwo członkowskie grzywna wyniesie 0,2% PKB<sup>89</sup>.

<sup>81</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

<sup>82</sup> Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu den Hilfen für Griechenland*, Stenografische Mitschrift des Deutschen Bundestages, 5.05.2010, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-05-05-merkel-erklaerung-griechenland.html?nn=430036>.

<sup>83</sup> Zob. „Polska powiedziała jasno, że chce iść drogą unii stabilności”..., op. cit.; *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Jahrestreffen 2012 des World Economic Forums*, Davos, 25.01.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/01/2012-01-25-bkin-davos.html?nn=430032>; D. Walewska, *Francja i Niemcy mają własne propozycje ratowania strefy euro...*, op. cit.

<sup>84</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.

<sup>85</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011..., op. cit.

<sup>86</sup> Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. *zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:PL:PDF>.

<sup>87</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.

<sup>88</sup> Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011..., op. cit.

<sup>89</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.



wał, iż „w tej sprawie, arcyważnej dla korelacji sił w UE na wiele lat, Niemcy są naszym sojusznikiem”<sup>78</sup>.

*Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* podpisany został przez przywódców 25 państw Unii Europejskiej – poza Wielką Brytanią i Czechami – 2 marca<sup>79</sup>. W ramach paktu państwa strefy euro będą musiały utrzymywać swój deficyt strukturalny na poziomie nieprzekraczającym 0,5% nominalnego PKB. Zobowiązanie to będzie można złamać tylko w przypadku poważnego załamania gospodarczego wywołanego czynnikami zewnętrznymi. Państwo z długiem powyżej 60% PKB będzie musiało go redukować w tempie średnio 1/20 rocznie. W przypadku nieprzestrzegania zapisów paktu państwo będzie mogło być zaskarżone przez inny kraj do TS, który będzie miał prawo do nałożenia kary w wysokości do 0,1% PKB. Ponadto umowa wprowadza do porządku prawnego obowiązek spotykania się państw strefy euro przynajmniej dwa razy w roku. Państwa nieposiadające wspólnej waluty będą miały prawo uczestnictwa w części spotkań poświęconych „konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy” oraz przynajmniej raz w roku „w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego traktatu”. W dokumencie znalazł się także zapis, że zasady zapisane w pakcie mają zacząć obowiązywać w prawie krajowym nie później niż rok od wejścia w życie traktatu, a w ciągu 5 lat od wejścia w życie mają zostać podjęte kroki w celu włączenia treści jego postanowień do ram prawnych UE<sup>80</sup>.

Traktat wejdzie w życie w 2013 r., jeśli zostanie ratyfikowany przez co najmniej 12 państw strefy euro.

## V. Przyjęcie „sześciopaku”

Pakiet sześciu aktów prawnych, który miał obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich, postrzegany był przez R. Sikorskiego jako ochrona przed istniejącym oraz kolejnymi kryzysami, a także sposób na pogłębienie integracji w Unii. Minister spraw zagranicznych podkreślał, iż „sześciopak” jest dobrym początkiem wyjścia z kryzysu, gdyż „wniósł większą przejrzystość i dyscyplinę do finansów państw członkowskich”. Dzięki niemu „członkowie strefy euro, którzy naruszają Pakt Stabilności

<sup>78</sup> A. Słojewska, *Kryzys w strefie euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 6.12.2011 r.

<sup>79</sup> Podczas grudniowego szczytu Wielka Brytania odmówiła podpisania traktatu. Szwecja, Węgry oraz Czechy ostateczną decyzję o przystąpieniu do negocjacji uzależniały od zgody parlamentów. Polska i pozostałe państwa nienależące do strefy euro wyraziły chęć uczestniczenia w pracach nad nową umową międzyrządową. Zob. *Rada Europejska, Bruksela 9 grudnia 2011 r., Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf); *Rada Europejska 9 grudnia 2011 r., Konkluzje, EUCO 139/11, CO EUR 24, CONCL 6*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf); A. Słojewska, *Kryzys podzielił Unię*, „Rzeczpospolita” z dnia 10.12.2011 r.; *Brak porozumienia po 10 godzinach rozmów. Europa bez nowego traktatu. Cameron powiedział NO, „PAP”* z dnia 9.12.2011 r.

<sup>80</sup> Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, op. cit. Zob. również: K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądrowo” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-03-07/pakt-fiskalny-twarde-jadrowo-europy-na-niemieckich-warunkach-gosp>; Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.

sować postulatu uczestniczenia państw nienależących do strefy euro (bez możliwości głosowania) w owych spotkaniach<sup>69</sup>.

#### IV. Pakt fiskalny

Minister spraw zagranicznych w swoim berlińskim wystąpieniu dużo uwagi poświęcił także paktowi fiskalnemu. Wyraził przekonanie, iż po jego ratyfikacji „dyscyplina finansowa uległaby wzmocnieniu [...], dostęp do funduszy ratunkowych mieliby tylko ci członkowie, którzy przestrzegają reguł makrofiskalnych, sankcje stałyby się automatyczne”. Wnioskował, że dzięki proponowanym zapisom „kraje uparczywie łamiące zasady byłyby zawieszane w swoich prawach głosu”. Podkreślał również, że „Polska od samego początku wspierała pomysł nowego traktatu, który uczyniłby Unię bardziej skuteczną”<sup>70</sup>.

A. Merkel również kładła nacisk na stabilizację sytuacji za pomocą działań dyscyplinujących. Cieszyło ją zatem, iż dzięki ustaleniom zawartym w pakcie możliwe będzie wzmocnienie dyscypliny finansowej w strefie euro poprzez kontrolę nad budżetami krajów pod kątem przestrzegania kryteriów deficytu (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB) oraz automatyczne sankcje za łamanie tych reguł<sup>71</sup>. Opowiadała się również za tym, by państwa uchwaliły górną granicę zadłużenia (0,5% nominalnego PKB), która zostanie zapisana w ich konstytucjach (tzw. „złota reguła”)<sup>72</sup>. Dla kanclerz ważne było, żeby owe „hamulce zadłużenia” były wiążące i zawsze stosowane przy zatwierdzaniu budżetów<sup>73</sup>.

Ponadto, zgodnie z intencją ministra Sikorskiego, podczas prac nad paktem fiskalnym Merkel opowiadała się za równym traktowaniem wszystkich członków UE i przekonywała, że „każdy kraj spoza strefy euro jest zaproszony do współpracy”<sup>74</sup>. Kanclerz zależało także na otwartości paktu. Była zdania, że państwa spoza strefy euro muszą mieć możliwość przyłączenia się do wzmocnionych zasad dyscypliny finansowej<sup>75</sup>. Jak zaznaczał Guido Westerwelle „nikt nie zostanie pominięty. Ale też nikt nie może przeszkodzić tym, którzy chcą podążać w kierunku większej konkurencyjności, współpracy i koordynacji”<sup>76</sup>. Również Wolfgang Schäuble zapewniał, że nowa formuła wzmocnionej współpracy będzie otwarta dla Polski<sup>77</sup>. Radosław Sikorski skonstatowa-

---

nika 2011 r., [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf). Zob. również: Barroso: Komisarz Rehn będzie zarządzał euro, „PAP” z dnia 27.10.2011 r.; Po szczycie strefy euro. Van Rompuy: Jest postęp. Porozumienie w środę, „PAP” z dnia 24.10.2011 r.

<sup>69</sup> Zob. K. Niklewicz, *Rada Europejska w Brukseli...*, op. cit.

<sup>70</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”..., op. cit.

<sup>71</sup> Zob. „Polska powiedziała jasno, że chce iść drogą unii stabilności”. Merkel chce zmian, ale nie podziałów w Unii, „PAP” z dnia 2.12.2011 r.

<sup>72</sup> Zob. Merkel i Sarkozy przedstawiają wizję naprawy eurolandu..., op. cit.

<sup>73</sup> Zob. „Fiskalpakt ist wichtiger Schritt zu Stabilitätsunion”, 31.01.2012, [http://www.angela-merkel.de/page/103\\_711.htm](http://www.angela-merkel.de/page/103_711.htm).

<sup>74</sup> Angela Merkel über die Europäische Union..., op. cit.; B. T. Wieliński, *Krew, pot i lzy Angeli Merkel...*, op. cit.

<sup>75</sup> Zob. „Polska powiedziała jasno, że chce iść drogą unii stabilności”..., op. cit.

<sup>76</sup> G. Schupelius, *Ich will die Vereinigten Staaten von Europa...*, op. cit.

<sup>77</sup> Zob. A. Słojewska, *Nowy traktat podzieli Unię*, „Rzeczpospolita” z dnia 2.12.2011 r.; Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

walutą jest euro<sup>63</sup>, dzięki, co najmniej, dwóm spotkaniom głów państw i szefów rządów, którzy wchodziliby w jego skład<sup>64</sup>. Dla ministra ważne było zachowanie spójności między strefą euro a całą UE, dlatego niechętny był konstytuowaniu organów, w których nie mogliby zasiadać i zabierać głosu przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Podkreślał zatem, iż „instytucje wspólnotowe powinny zachować swój centralny charakter. [...] jedność nie może być hipotetyczna. Chodzi o to, że stwierdzenie, iż kraje mogą uczestniczyć z chwilą przystąpienia do strefy euro, to za mało. Zamiast organizować odrębne szczyty grupy euro [...] moglibyśmy kontynuować praktykę stosowaną na innych forach unijnych, w których wszyscy mogą uczestniczyć, ale głosować mogą tylko członkowie”<sup>65</sup>. Za otwartością rządu gospodarczego dla wszystkich chętnych państw opowiadał się W. Schäuble<sup>66</sup>.

Podczas październikowego szczytu, przy sporym zaangażowaniu polskiej prezydencji, Rada Europejska zgodziła się co do potrzeby spójności działań prowadzonych w strefie euro i w Unii Europejskiej, z należytym poszanowaniem integralności Unii Europejskiej jako całości i jej funkcjonowania w składzie 27 państw członkowskich. Postanowiono, że „szefowie państw lub rządów strefy euro wyznaczają przewodniczącego szczytu państw strefy euro w tym samym momencie, gdy Rada Europejska dokonuje wyboru swojego przewodniczącego; czas trwania ich kadencji będzie taki sam. Do najbliższych takich wyborów posiedzeniom szczytu państw strefy euro będzie przewodniczył obecny przewodniczący Rady Europejskiej. Przewodniczący szczytu państw strefy euro będzie w pełni informował państwa członkowskie nienależące do strefy euro o przygotowaniach do tych szczytów i ich wynikach”<sup>67</sup>.

Na odbywającym się parę dni później szczyście państw strefy euro ustalono, że „aby skuteczniej radzić sobie z bieżącymi wyzwaniami i zapewnić głębszą integrację, wzmocniona zostanie struktura zarządzania strefą euro, przy jednoczesnym zachowaniu integralności Unii Europejskiej jako całości”. Ponadto uzgodniono, iż spotkania będą się odbywać regularnie – co najmniej dwa razy w roku – „aby zapewnić strategiczne wskazówki w zakresie polityk gospodarczych i fiskalnych w strefie euro. Dzięki temu będziemy mogli w lepszy sposób uwzględniać wymiar strefy euro w naszych politykach krajowych”<sup>68</sup>. Mimo wsparcia ze strony kanclerz Merkel nie udało się przefer-

---

<sup>63</sup> Jak podkreślał W. Schäuble chodziło o lepszą międzyrządową koordynację polityk finansowych, gospodarczych i społecznych. Zob. *Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas. Rede des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, am 26. Januar 2011 im Rahmen der Vortragsreihe Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Instituts der Humboldt-Universität zu Berlin*, 26.01.2011, <http://www.cdu.de/doc/pdf/c/110126-rede-schaeuble.pdf>.

<sup>64</sup> Zob. *Merkel i Sarkozy przedstawiają wizję naprawy eurolandu. Niemcy i Francja chcą „rządu” strefy euro*, „PAP” z dnia 16.08.2011 r.; D. Walewska, *Francja i Niemcy mają własne propozycje ratowania strefy euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.08.2011 r.; M. Brost, *Böswillig oder dumm*, „Die Zeit” nr 34 z dnia 18.09.2011 r.

<sup>65</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”..., op. cit. Zob. także: K. Niklewicz, *Rada Europejska w Brukseli*, 26.10.2011, <http://pl2011.eu/content/rada-europejska-w-brukseli>; *Niedzielny szczyt UE może zająć się zmianą traktatu. Merkel chce dla eurostrefy „siłnego bata”?*, „PAP” z dnia 19.10.2011 r.

<sup>66</sup> Zob. *Reform der europäischen Finanzregeln...*, op. cit.

<sup>67</sup> *Rada Europejska 23 października 2011 r.*, op. cit.

<sup>68</sup> Podkreślono także, iż „Eurogrupa, wraz z Komisją i EBC, nadal będzie stanowił ośrodek codziennego zarządzania strefą euro”. *Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela 26 paździer-*

mają ze sobą w tej dziedzinie współpracować<sup>55</sup>. Kanclerz w trakcie polskiej prezydencji wykluczała emitowanie euroobligacji przez bank jako sposób na rozwiązanie kryzysu zadłużenia w strefie euro<sup>56</sup>. Identycznie w tych dwóch kwestiach wypowiadał się Wolfgang Schäuble<sup>57</sup> dodając, że warunkiem rozmowy rządu niemieckiego o euroobligacjach jest istnienie „prawdziwej unii fiskalnej”<sup>58</sup>. W praktyce działania banku bliższe były rozwiązaniom proponowanym przez Sikorskiego niż przez Merkel. Pod koniec 2011 r. EBC pożyczył 523 bankom 489 mld euro<sup>59</sup>. W roku następnym zdecydował o otwarciu programu warunkowego skupu obligacji państw strefy euro<sup>60</sup>. Mimo sprzeciwu Niemiec podczas szczytu w maju 2012 r. nastąpił postęp co do ewentualnego wprowadzenia euroobligacji. H. Van Rompuy przyznał, że pomysł ten wskazywany był w kontekście „długoterminowego projektu, jakim jest pogłębienie fiskalnej i gospodarczej integracji” strefy euro. Zobowiązał się powołać grupę roboczą na wysokim szczeblu, której zadaniem miało być wyjaśnienie, czy euroobligacje mogą ustabilizować unię walutową<sup>61</sup>. Działania te nie są sprzeczne z przyjętym pakietem aktów prawnych ani paktem fiskalnym, ale wykraczają poza lakonicznie opisane w nich zadania EBC<sup>62</sup>.

### III. Utworzenie rządu gospodarczego

Kolejnym elementem, o którym wspominał minister R. Sikorski w swoim wystąpieniu, było utworzenie „rządu gospodarczego” w strefie euro, które zostało zaproponowane przez kanclerz Angelę Merkel oraz prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego. Propozycja ta miała na celu lepszą koordynację zarządzania ekonomią państw, których

<sup>55</sup> Zob. A. Krzemiński, *Rzeczpospolita Europa*, „Polityka” nr 50 (2837) z 7–13.12.2011 r.

<sup>56</sup> Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2012 in Brüssel, in Berlin vor dem Deutschen Bundestag (Protokoll des Deutschen Bundestages)*, 27.06.2012, [http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/sarkozy—otwarty-pakt-bez-euroobligacji,22189,1](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2012/2012-06-27-bkin.html?_site=Mauerfall; Sarkozy: otwarty pakt bez euroobligacji, „Forbes.pl” z dnia 5.12.2011 r., <a href=).

<sup>57</sup> Zob. *Reformen müssen konsequent umgesetzt werden...*, op. cit.

<sup>58</sup> *Schäuble: Es gibt für Europa keinen bequemen Weg, Interview mit: Wolfgang Schäuble*, 5. Juni 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/06/2012-06-05-schaeuble-handelsblatt.html?nn=429824>. Później dookreślił, że akceptacja uwarunkowana jest posiadaniem, najlepiej, jednego ministra finansów z prawem weta wobec zapisów budżetów narodowych. Zob. *Schäuble: Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

<sup>59</sup> Zob. T. Prusek, L. Baj, *Obligacje sprzedały się dobrze, euro w górę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 20.01.2012 r.

<sup>60</sup> Zob. M. Stańczuk, *Bez EBC strefa euro przestałaby istnieć*, „Forsal.pl” z dnia 16.09.2012 r., [http://forsal.pl/artykuly/647355\\_bez\\_etc\\_strefa\\_euro\\_przestaly\\_istniec.html](http://forsal.pl/artykuly/647355_bez_etc_strefa_euro_przestaly_istniec.html).

<sup>61</sup> Zob. *Po szczycie UE: niemiecka prasa komentuje spór o euroobligacje*, „PAP” z dnia 24.05.2012 r.; I. Czerny, *Postęp w sprawie euroobligacji, Unia szykuje grunt prawny*, „PAP” z dnia 24.05.2012 r.

<sup>62</sup> Zgodnie z „sześciopakiem” EBC może zostać zaproszony przez KE do udziału w misjach nadzoru w państwach, w których występują nadmierne zakłócenia równowagi, w celu monitorowania sytuacji. Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011...*, op. cit. Natomiast w pakcie fiskalnym zastrzeżone zostało, że prezes EBC będzie zapraszany na szczyty państw strefy euro. Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, tytuł V. *Zarządzanie strefą euro*, art. 12 ust. 1, op. cit.

W omawianym okresie kanclerz nie podnosiła tej kwestii, natomiast wielokrotnie mówiła, iż w kontekście unii politycznej PE powinien funkcjonować jak „silna europejska izba niższa”<sup>46</sup>. Westerwelle dodawał, iż ma on wydawać ustawy europejskie<sup>47</sup>.

Radosław Sikorski w listopadowym wystąpieniu poruszył także bardzo krótko kwestię rozszerzenia uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zadowolony był, iż instytucja ta otrzyma, wspólnie z KE i RUE, kompetencje do egzekwowania 3% pułapu deficytu i 60% pułapu zadłużenia po ratyfikowaniu paktu fiskalnego<sup>48</sup>. Do zapisów tych pozytywnie odniosła się także A. Merkel. Podkreślała, iż dzięki nim „Trybunał Sprawiedliwości może sprawdzić, czy państwa narodowe, państwa członkowskie, faktycznie implementowały, najlepiej w konstytucji, pułap długu dokładnie tak, jak został określony”<sup>49</sup>. Kanclerz postrzegając owe uprawnienia jako element pogłębiania integracji<sup>50</sup>, miała jednakże nadzieję, że zostaną jeszcze dalej posunięte. Według Merkel „TS powinien również sprawdzać, czy budżety krajowe spełniają wymagania hamulca zadłużenia, a jeśli nie, unieważniać je”<sup>51</sup>. Ostatecznie pakt fiskalny ustanowił, iż Trybunał Sprawiedliwości będzie odpowiadać za kontrolę, czy państwa wpisały „reguły zrównoważonego budżetu” do krajowych systemów prawnych poprzez wiążące i trwałe przepisy, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej. W przypadku nieprzestrzegania zapisów paktu państwo będzie mogło być zaskarżone przez inny kraj do TS, który będzie miał prawo do nałożenia kary<sup>52</sup>.

Minister spraw zagranicznych RP postulował także, pod warunkiem, że Rada Europejska raz na zawsze ustanowi nowe, surowe zasady, by Europejski Bank Centralny stał się „bankiem centralnym z prawdziwego zdarzenia, pożyczkodawcą ostatniej szansy, który podtrzymuje wiarygodność całej strefy euro. EBC musi działać szybko, wyprzedzając nieodwracalne procesy ustawodawcze. To pozwoliłoby nam uniknąć katastrofy [...]”<sup>53</sup>. A. Merkel była natomiast przekonana, że zadaniem Europejskiego Banku Centralnego jest zapewnienie stabilności waluty, z czego się wywiązuje<sup>54</sup>. Ponadto EBC ma zachować pełną niezależność, redukcja długów poszczególnych państw powinna się dokonywać według reguł Międzynarodowego Funduszu Walutowego. EBC i MFW

<sup>46</sup> *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation*, Berlin, 07.02.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/02/2012-02-07-bkin-bela-foundation.html>.

<sup>47</sup> Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

<sup>48</sup> Zob. „*Polska a przyszłość Unii Europejskiej*”, op. cit.

<sup>49</sup> *Mitschrift Pressekonferenz. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat, Brüssel, 9. Dezember 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/12/2011-12-09-pk-bruessel.html?nn=430518#Start>.

<sup>50</sup> Zob. *Angela Merkel über die Europäische Union...*, op. cit.

<sup>51</sup> *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des „Tages des deutschen Familienunternehmens“ der Stiftung Familienunternehmen*, Berlin, 15.06.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/06/2012-06-15-merkel-familienunternehmen.html?nn=430032>.

<sup>52</sup> Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, tytuł III. *Pakt budżetowy*, art. 8 ust. 1–2, op. cit.

<sup>53</sup> „*Polska a przyszłość Unii Europejskiej*”, op. cit.

<sup>54</sup> Zob. *Merkel: Der Euro – weit mehr als Währung. Interview mit Angela Merkel, 9. November 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2011/11/2011-11-09-merkel-dpa.html?nn=430518>; *Merkel: Unia stabilizacji otwarta dla Polski*, „*Forbes.pl*” z dnia 2.12.2011 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/merkel—unia-stabilizacji-otwarta-dla-polski,22133,1>.

była mu bliższa)<sup>35</sup>. Ponadto Angela Merkel popierała zamiar połączenia stanowisk przewodniczących RE i KE i, według R. Sikorskiego, sugerowała aby taka osoba „była wybierana w bezpośrednich wyborach przez lud europejski”<sup>36</sup>. Pomysł ten wielokrotnie wspierał również Guido Westerwelle<sup>37</sup>.

R. Sikorski postulował również na Forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, że „Parlament powinien bronić swojej roli i zadań”. Krótko odwoływał się do proponowanych w pakcie fiskalnym zmian podkreślając, iż „drakońskie uprawnienia do nadzorowania budżetów krajowych powinny być wykonywane tylko w porozumieniu z Parlamentem Europejskim”<sup>38</sup>. Charakteryzując pełnione przez tą instytucję funkcje kanclerz mówiła, iż PE jest przedstawicielem obywateli UE, „kontrolerem kompetencji, które zostały uwspólnotowane” oraz wspólnie z RUE tworzy prawo unijne<sup>39</sup>. Podkreślała także, iż przedstawiciele tej instytucji jako jedyni, obok KE, opowiadają się za wspólnotową metodą współpracy (przeciwko międzyrządowej)<sup>40</sup>. Komentując zapisy dotyczące paktu fiskalnego A. Merkel stwierdziła, że dzięki niemu PE będzie obecny przy obradach dotyczących narodowych rozliczeń zadłużenia<sup>41</sup>. Natomiast Wolfgang Schäuble życzył sobie, by PE został jeszcze bardziej wzmocniony w zakresie swoich uprawnień<sup>42</sup>. Zgodnie z paktem fiskalnym Parlament Europejski będzie zaangażowany w koordynację wszelkich zasadniczych reform polityki gospodarczej, które państwa członkowskie będą planowały realizować<sup>43</sup>. Przewodniczący tej instytucji będzie mógł zostać zaproszony na posiedzenie szczytu państw strefy euro w celu zabrania głosu. Ponadto przedstawiciele Parlamentu będą informowani o jego przebiegu przez przewodniczącego, który przedkładać będzie sprawozdanie po każdym z posiedzeń szczytu państw strefy euro<sup>44</sup>.

W ramach głębszej integracji politycznej minister R. Sikorski sugerował, by „nadać wyraz polityczny europejskiej opinii publicznej. Aby to urzeczywistnić, niektórzy członkowie Parlamentu Europejskiego mogliby być wybierani z ogólnoeuropejskiej listy kandydatów”<sup>45</sup>.

<sup>35</sup> Zob. Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

<sup>36</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

<sup>37</sup> Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

<sup>38</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

<sup>39</sup> Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Veranstaltung „Die Europa-Rede”*, Berlin, 9.11.2010 r., <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-09-merkel-europarede.html?nn=430032>; *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas”...*, op. cit.

<sup>40</sup> Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge*, Brügge, 2.11.2010 r., <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html?nn=430032#Start>.

<sup>41</sup> Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf einer Festveranstaltung zum 65. Geburtstag von Elmar Brok*, Berlin, 23.01.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/01/2012-01-23-bkin-kas.html?nn=430032#Start>.

<sup>42</sup> Zob. Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

<sup>43</sup> Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, tytuł IV. *Koordinacja polityki gospodarczej i konwergencja*, art. 11, op. cit.

<sup>44</sup> Zob. ibidem, tytuł V. *Zarządzanie strefą euro*, art. 12 ust. 5, op. cit.

<sup>45</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

mu zarządzania oraz monitorować, wydawać zalecenia i ostrzeżenia<sup>30</sup>. Natomiast dzięki wejściu w życie paktu fiskalnego KE, przy uwzględnieniu ryzyka dla stabilności gospodarczej danego państwa, będzie mogła przedstawiać ramy czasowe zbliżenia do średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term budgetary objective* – MTO). W przypadku stwierdzenia znacznych odchyleń od MTO lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu, w oparciu o zasady przedstawione przez Komisję, zostanie automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. W przypadku nieprzestrzegania zapisów paktu państwo będzie mogło być zaskarżane przez inny kraj, ale nie przez KE, do TS<sup>31</sup>.

W przemówieniu Radosław Sikorski wspomniał również o zmianach, które mogłyby zostać wprowadzone w Komisji Europejskiej w dłuższej perspektywie czasowej w ramach pogłębiania integracji politycznej. Proponował zmniejszenie liczby komisarzy do 12 oraz wprowadzenie rotacji przy obsadzie miejsc<sup>32</sup>. Ponadto polityk postulował połączenie stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Jak wyjaśniał później, wybieranie takiej osoby przez Parlament Europejski lub w wyborach powszechnych miałyby służyć wzmocnieniu metody wspólnotowej i jednocześnie demokracji<sup>33</sup>. Propozycje te zgodne były z kierunkiem zmian proponowanym przez A. Merkel. Kanclerz wielokrotnie mówiła, iż w unii politycznej Komisja „będzie czymś w rodzaju europejskiego rządu. Będzie jej podporządkowana druga izba. Tworzą ją szefowie państw i rządów, którzy pilnują kompetencji państwa narodowego, i muszą jednocześnie decydować czy istnieją kompetencje [...], które można uwspólnować międzyrządowo, ale jeszcze ich nie przekazywać Komisji”<sup>34</sup>. Podobnie przyszłość tej instytucji unijnej widział Wolfgang Schäuble dodając, że członkowie KE powinni być wybierani przez parlament lub przez bezpośrednio wybranego prezydenta UE (ta opcja

<sup>30</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:PL:PDF>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:PL:PDF>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:PL:PDF>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:PL:PDF>.

<sup>31</sup> Zob. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, [http://european-council.europa.eu/media/639256/16\\_tscg.pl.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639256/16_tscg.pl.12.pdf).

<sup>32</sup> Zgodnie z zapisami Traktatu z Lizbony od 2014 r. liczba członków KE zostanie zredukowana do 18 a przy ich wyborze obowiązywać będzie zasada równej rotacji.

<sup>33</sup> Zob. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku..., op. cit.

<sup>34</sup> Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas”..., op. cit.

instytucjom europejskim, tym większą legitymizację demokratyczną powinny uzyskać”<sup>24</sup>.

Minister Sikorski sugerował, że „komisarze powinni być autentycznymi przywódcami z autorytetem, osobowością i co więcej – charyzmą, tak aby być prawdziwymi rzecznikami wspólnych europejskich interesów”. Polityk postulował ponadto przyznanie Komisji Europejskiej większych kompetencji w zakresie zapobiegania i zwalczania kryzysu. Pozytywnie oceniał zatem postanowienia paktu fiskalnego, dzięki któremu instytucja ta „uzyskałaby prawo do szczegółowego badania z wyprzedzeniem wszystkich głównych planów reform gospodarczych, których skutki mogłyby być odczuwalne w strefie euro [...]. Kraje podlegające procedurze nadmiernego deficytu budżetowego musiałyby przedstawić swoje budżety krajowe Komisji do zaakceptowania. Komisja otrzymałaby uprawnienia do ingerowania w polityki krajów, które nie mogą spełnić swoich zobowiązań. [...] nakładałaby sankcje na kraje niewdrażające zaleceń politycznych”. Pozytywnie opiniował również zapisy pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy („sześciopak”). Jak podkreślał dzięki nim „w procesie tworzenia budżetów krajowych, ministrowie finansów państw członkowskich będą zobowiązani przedstawić bardzo wcześnie, nawet zanim zostaną one przekazane do parlamentów krajowych, wyliczenia budżetowe swoim odpowiednikom oraz Komisji. Komisja zaproponuje działania korygujące, gdy państwo członkowskie znajdzie się w sytuacji nierównowagi makroekonomicznej”<sup>25</sup>. Kanclerz Merkel jak najbardziej zgadzała się z pomysłem rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej. Zakładała, że gdy przedstawi ona krytyczne uwagi odnośnie budżetu jakiegoś państwa członkowskiego wdroży ono jej zalecenia oraz, że otrzyma silniejszy głos w kwestiach dotyczących państw niestrzymających się zasad Paktu Stabilności i Wzrostu włącznie z prawem do interwencji<sup>26</sup>. Zadowolona była również z wypracowanych zapisów paktu fiskalnego, gdyż interpretowała je jako wzmocnienie kompetencji tejże instytucji<sup>27</sup>. Podnosiła jednakże, iż najlepszym rozwiązaniem byłoby przyznanie Komisji prawa do zaskarżania państwa niestrzymającego się zapisów paktu do TS<sup>28</sup>. Poszerzenia uprawnień KE domagał się również Wolfgang Schäuble oraz Guido Westerwelle<sup>29</sup>. Ostatecznie, zgodnie z zapisami „sześciopak”, Komisja będzie regularnie dokonywać kompleksowej oceny syste-

---

się w raporcie „Grupy ds. Przyszłości”. Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

<sup>24</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Zob. *Mitschrift Pressekonferenz. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Sarkozy, Paris, 16. August 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/08/2011-08-16-pk-merkel-sarkozy-paris.html?nn=430518>.

<sup>27</sup> Zob. „Durchbruch zu einer Stabilitätsunion”, 9.12.2011, [http://www.angela-merkel.de/pa-ge/103\\_691.htm](http://www.angela-merkel.de/pa-ge/103_691.htm).

<sup>28</sup> Zob. *Merkel (CDU) pocht auf Klagerecht gegen Schuldensünder*, „Focus.online” z dnia 24.01.2012 r., [http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/fiskalpakt-merkel-cdu-pocht-auf-klagerecht-gegen-schuldensuender\\_aid\\_706451.html](http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/fiskalpakt-merkel-cdu-pocht-auf-klagerecht-gegen-schuldensuender_aid_706451.html); R. Birnbaum, A. Meier, *Union fürchtet sich vor Ankläger-Rolle*, „Der Tagesspiegel” z dnia 27.01.2012 r.

<sup>29</sup> Zob. *Schäuble: Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit. Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.



– „choć osiągnęliśmy wspólną walutę, posiadamy za mało skoordynowaną politykę, na przykład odnośnie konsolidacji finansów państwowych i poprawy konkurencyjności”<sup>16</sup>. Podobną ewolucję poglądów zauważyć można było w wypowiedziach ministra finansów RFN – Wolfganga Schäuble<sup>17</sup>. Polityk w wywiadach z 2012 r. podkreślał, iż „Europa przyszłości nie będzie państwem federalnym na wzór Stanów Zjednoczonych czy Republiki Federalnej Niemiec. Będzie ona miała swoją własną strukturę. [...] Nigdy nie musimy i nie powinniśmy w Europie jednakowo decydować o wszystkim dla wszystkich. Siła Europy tkwi właśnie w jej różnorodności”<sup>18</sup>.

Zarówno minister Sikorski, jak i przedstawiciele rządu niemieckiego, zdawali sobie sprawę, iż ze względu na rozbieżne podejście państw członkowskich wobec pogłębiania integracji budowa unii politycznej może potrwać wiele lat<sup>19</sup>. Kanclerz mówiła wręcz o perspektywie 20–30 lat<sup>20</sup>. Szacunki te mogą się jednakże okazać nietrafne w związku z działalnością „Grupy ds. Przyszłości” zrzeszającej jedenastu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, którą utworzył G. Westerwelle<sup>21</sup>, oraz planami reform UE, które mają zostać przedłożone do końca 2012 r. przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy<sup>22</sup>.

## II. Zmiany w instytucjach UE

W berlińskim wystąpieniu minister R. Sikorski wyraził przekonanie, iż „nie wolno stać w miejscu, gdy świat wokół się zmienia i rosną nowi konkurenci. Nie wystarczy polegać na instytucjach i procedurach, które sprawdziły się w przeszłości. Stopniowe zmiany to za mało. Nawet zachowanie dotychczasowej pozycji jest uzależnione od podejmowania odpowiednio szybkich decyzji”. Proponował zatem wprowadzenie konkretnych zmian<sup>23</sup>, przy założeniu, iż „im więcej władzy przekazemy

<sup>16</sup> G. Schupelius, *Ich will die Vereinigten Staaten von Europa*, „Focus” 2011, nr 34; Westerwelle: *Respektvoll miteinander umgehen. Interview mit Guido Westerwelle, 19. August 2012*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/08/2012-08-19-westerwelle-tagesspiegel.html?nn=430518>.

<sup>17</sup> Zob. M. Brost, T. Hildebrandt, *Merkels Wille*, „Die Zeit” nr 36, z 1 września 2011 r. Zob. także: *Reformen müssen konsequent umgesetzt werden. Interview mit Wolfgang Schäuble, 14. September 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2011/09/2011-09-14-schaeuble-rp.html?nn=430518>.

<sup>18</sup> Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger. Interview mit Wolfgang Schäuble, 25. Juni 2012*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/06/2012-06-25-schaeuble-spiegel.html?nn=430518>.

<sup>19</sup> Zob. Merkel: *Europa ist unser Glück. Interview mit Angela Merkel, 26. Januar 2012*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/01/2012-01-26-merkel-sueddeutsche-zeitung.html?nn=430518#Start>.

<sup>20</sup> Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas”*, ..., op. cit.

<sup>21</sup> Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*, ..., op. cit. Są to ministrowie z Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii oraz Włoch.

<sup>22</sup> Zob. A. Słojewska, *Reforma nie budzi zachwytu*, „Rzeczpospolita” z dnia 12.06.2012 r.

<sup>23</sup> Należy podkreślić, iż podczas wystąpienia polityk komentował zarówno zmiany kompetencji instytucji unijnych proponowane w ramach „sześciopaku” i paktu fiskalnego jak również prezentował swoje pomysły związane z dochodzeniem do unii politycznej. Większość z tych pomysłów znalazła

nany, że tożsamość, kultura, religia, styl życia, moralność publiczna oraz najważniejsze stawki podatkowe powinny na zawsze pozostać domeną państw narodowych. Podkreślał również, że „nowy europejski ład będzie musiał znaleźć równowagę między odpowiedzialnością, solidarnością i demokracją, jako podwalinami naszej unii politycznej”<sup>8</sup>. Konstatował, iż „tylko taki charakter integracji wzmocni instytucje wspólnotowe. Tylko unia polityczna daje szansę na wzmocnienie demokracji na poziomie unijnym i podniesienie Europy do rangi supermocarstwa”<sup>9</sup>.

Poglądy te nie odbiegały od wizji Angeli Merkel, która również opowiadała się za pogłębieniem integracji zmierzającym ku unii politycznej<sup>10</sup>. Kanclerz zaznaczała, że „kiedy wprowadzono euro, naprawdę nie było wątpliwości, że po unii walutowej nastąpi unia polityczna. Ale w tym czasie unia walutowa doskonale funkcjonowała. [...] Byliśmy traktowani jak jeden wspólny podmiot polityczny i gospodarczy. Międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy 2008/2009 poddał nas stresującemu testowi. Test ten wykazał, że unia polityczna, wspólna konkurencyjność, wspólne, podobne prawo pracy, możliwość wspólnej polityki budżetowej, nie były osiągalne”<sup>11</sup>. Wierzyła jednak, że mimo istniejących problemów „będziemy krok po kroku uwspólnawiać kompetencje, a więc oddawać Europie”<sup>12</sup>, jak zostało uczynione już w wielu miejscach, czyli „zbliżać się we wszystkich obszarach politycznych”<sup>13</sup> oraz „przyznawać Europie możliwości kontrolne”<sup>14</sup>. Natomiast Guido Westerwelle – minister spraw zagranicznych RFN – opowiadał się za integracją dążącą do stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy (później mówił o utworzeniu unii politycznej)<sup>15</sup>. Jednocześnie podkreślał, że obecna sytuacja kryzysowa w Europie to wynik zbyt słabej integracji

<sup>8</sup> Według ministra „ważne jest, abyśmy zachowali Europę jako demokrację, która szanuje autonomię jej państw członkowskich”. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit. Parę miesięcy później dookreślał: „Unia polityczna oznacza zerwanie z obciążeniami i kompleksami przeszłości. Aktywność, proponowanie rozwiązań, współkształtowanie Unii Europejskiej. To polska wizja Europy”. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku...*, op. cit.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> A. Merkel opowiadała się za unią polityczną, a nie za Stanami Zjednoczonymi Europy, „ponieważ Europa musi podążać własną drogą. Musimy krok po kroku zbliżać się we wszystkich obszarach politycznych”. *Angela Merkel über die Europäische Union*, „Süddeutsche Zeitung” z dnia 26.01.2012 r.

<sup>11</sup> *Zob. Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas” an der juristischen Fakultät der Karls-Universität, Prag, 3.04.2012*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/04/2012-04-03-merkel-prag.html?nn=430032>.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> *Angela Merkel über die Europäische Union...*, op. cit.

<sup>14</sup> *Merkel: Wir brauchen mehr Europa*, 7.06.2012, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2012/06/2012-06-07-merkel-ard.html>. *Zob. także: EU-Gipfel – Merkel will politische Union in Europa vorantreiben*, „Süddeutsche Zeitung” z dnia 7.06.2012 r.; B. T. Wieliński, *Krew, pot i łzy Angeli Merkel*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25.01.2012 r.

<sup>15</sup> *Zob. A. Widzyk, Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE, „PAP” z dnia 18.09.2012 r.; „A New Vision of Europe” (Namensartikel der Außenminister Westerwelle und Sikorski)*, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2012/120917-BM-Sikorski-VisionEurope.html>. Zdaniem Westerwellego nie unikniemy na tej drodze dyskusji o konstytucji europejskiej, czyli zmiany traktatu. *Zob. L. Greven, Westerwelle findet endlich Mut*, „Zeit online” z dnia 31.08.2012 r., <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-08/europa-verfassung-westerwelle>.

reformom, dodając, że mogą liczyć na wsparcie ze strony Polski „jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji”. Ostatnie wypowiedziane przez polityka słowa – „stojąc tu, w Berlinie, jako Polak i Europejczyk, mówię: trzeba działać teraz” – miały nadać pozytywny impuls do działania<sup>3</sup>.

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, jaką rolę R. Sikorski przypisał RFN w okresie polskiej prezydencji. Ma zatem na celu przeanalizowanie najważniejszych propozycji ministra spraw zagranicznych dotyczących walki z pogłębiającym się kryzysem zadłużenia i zaufania pod kątem ich zgodności z propozycjami przedstawicieli rządu niemieckiego<sup>4</sup>. Jest on również próbą odpowiedzi na pytanie czy i jak przemówienie ministra wpłynęło na stosunki polsko-niemieckie.

### I. Utworzenie unii politycznej

Podczas wystąpienia R. Sikorski nawoływał do głębszej integracji w kontekście politycznym. Odrzucając ponowną nacjonalizację lub rozpad Unii, polityk wzywał do centralizacji i dalszej federalizacji Unii Europejskiej. Jak zauważył „pozostaje nam tylko jedna możliwość: sprawienie, by Europą w końcu można było rządzić, a co za tym idzie, doprowadzenie z czasem do Europy bardziej wiarygodnej. [...] stoimy przed wyborem, czy chcemy być prawdziwą federacją, czy też nie”<sup>5</sup>. Owa głębsza integracja nie miała mieć nic wspólnego z wizją federalistów utopijnych, którzy zakładali „zastąpienie państw członkowskich jednolitym państwem ponadnarodowym” oraz utratę suwerenności na rzecz Brukseli<sup>6</sup>. Minister spraw zagranicznych podkreślał, że państwa członkowskie na zawsze zachowają niepodległość, prawo do opuszczenia Unii oraz do określania zakresu uprawnień przekazywanych na poziom wspólnotowy<sup>7</sup>. Był przeko-

<sup>3</sup> Zob. ibidem.

<sup>4</sup> Z racji ograniczonych ram artykułu autorka postanowiła skupić się wyłącznie na poglądach przedstawicieli rządu niemieckiego, które zgadzały się ze stanowiskiem prezentowanym na arenie Unii Europejskiej. Autorka jest świadoma, iż w trakcie polskiej prezydencji w Niemczech toczyła się ostra debata wewnątrzpartyjna (krytyka A. Merkel przez H. Kohla; krytyka W. Schäuble przez przewodniczącego komisji spraw wewnętrznych Bundestagu W. Bosbacha oraz szefa młodzieżówki CDU i członka prezydium partii P. Meissfeldera; F. Schäffler wezwał ministra gospodarki i technologii – Ph. Röslera – do kontynuowania krytycznego wobec ratowania euro kursu polityki partii) oraz międzypartyjna (nie tylko na linii partii koalicji rządowej–partie opozycyjne), która dotyczyła strategii przeciwdziałania skutkom kryzysu oraz potencjalnym zagrożeniom, które mogły z niego wynikać dla Niemców. Więcej na ten temat zob. T. Lebioda, R. Zenderowski, *Rola Polski i Niemiec w przezwyciężaniu kryzysu ekonomicznego i politycznego w Unii Europejskiej: podobieństwa i różnice w perspektywie dyskursu prasowego*, w: *Raport 01/12. Opinie oraz komentarze prasy polskiej i niemieckiej na temat roli Polski i Niemiec w przezwyciężaniu kryzysu ekonomicznego i politycznego w Unii Europejskiej w okresie polskiej prezydencji*, red. R. Zenderowski, Warszawa 2012, <http://www.kas.de/polen/pl/publications/31138/>.

<sup>5</sup> „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

<sup>6</sup> R. Sikorski wyjaśniał później, iż taka wizja „jest nie tylko ahistoryczna i oderwana od rzeczywistości, ale wręcz szkodliwa dla idei integracji europejskiej. Nie chcemy budowy jednolitego, biurokratycznego superpaństwa, zarządzanego przez wyizolowane i bezosobowe elity eurokratów”. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku*, 29.03.2012, <http://www.ms.gov.pl/Informacja,Ministra,Spraw,Zagranicznych,o,zalozeniach,polskiej,polityki,zagranicznej,w,2012,roku,50743.html>.

<sup>7</sup> Ibidem.

## MATERIAŁY – PRZEGLĄDY – KOMENTARZE

AGNIESZKA BIELAWSKA

Poznań

### **Rola Republiki Federalnej Niemiec w wizji polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej**

Na miesiąc przed zakończeniem polskiej prezydencji, 28 listopada 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski na Forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie wygłosił przemówienie pt. *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, które wywołało spore poruszenie zarówno w Polsce, jak i w Niemczech. Minister sugerował, że sposobem na walkę z kryzysem jest większe zaangażowanie strony niemieckiej. Życzył sobie, aby, po pierwsze, Niemcy „otwarcie przyznały, że są największym beneficjentem obecnych porozumień i tym samym, że to na nich ciąży największy obowiązek, aby porozumienia te przetrwały”. Po drugie podkreślił, że doskonale zdają sobie sprawę z tego, że nie są niewinną ofiarą rozrzutności innych, że również łamali Pakt Stabilności i Wzrostu, a niemieckie banki „lekkomyślnie kupowały ryzykowne obligacje”. Po trzecie zauważył, że niemieckie koszty pożyczania pieniędzy są niższe niż w przypadku normalnej koniunktury (ponieważ inwestorzy sprzedają obligacje państw najbardziej zagrożonych i szukają bezpiecznych inwestycji). Po czwarte podkreślał, że jeśli gospodarki sąsiadów RFN zwolnią lub załamią się, także Niemcy na tym ucierpią. Po piąte uznał, iż Niemcy powinny przyznać, że zdają sobie sprawę z tego, że ryzyko rozpadu Unii Europejskiej jest obecnie coraz większe. Po szóste skonstatował, że z racji rozmiarów i historii kraju, RFN ponosi specjalną odpowiedzialność, aby chronić pokój i demokrację na kontynencie<sup>1</sup>.

Za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu Europy R. Sikorski uznał upadek strefy euro<sup>2</sup>. Domagał się zatem od przedstawicieli Niemiec, aby pomogli jej przetrwać i prosperować słowami „dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić”. Oświadczył, w tym kontekście, iż mniej zaczyna „obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności”. Minister był przekonany, iż Niemcy nie mogą sobie pozwolić na „porażkę przywództwa”, nie mogą dominować, lecz mają przewodzić

---

<sup>1</sup> „*Polska a przyszłość Unii Europejskiej*”, Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych RP, Berlin, 28 listopada 2011 r., [http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw\\_sikorski\\_polska\\_a\\_przyszlosc\\_ue.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf).

<sup>2</sup> Polityk podkreślał, iż „słabości strefy euro nie są wyjątkiem, ale raczej są typowe dla sposobu, w jaki UE została zbudowana. [...] jej założyciele stworzyli system, który może być doprowadzony do rozpadu przez każdego z jej członków”. Ibidem.

czona wola państw nie tylko w odniesieniu do kolejnych etapów integracyjnych, ale wykonania już powziętych zobowiązań traktatowych. Niewątpliwie istniejący układ instytucjonalny będzie podlegał reformom. O ich kierunku przesądzą przywódcy państw. Rozważana będzie zmiana prowadząca do zmniejszenia ilości reprezentantów UE na arenie międzynarodowej, poprzez połączenie funkcji. Niezbędne jest także rozważenie możliwości demokratycznej legitymizacji sprawowania funkcji przez Przewodniczącego RE. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w jej dzisiejszym kształcie nie gwarantuje możliwości wypracowania jednolitego stanowiska i efektywnego wdrażania przyjętych założeń.

Nowy Przewodniczący miał zapewnić ciągłość prac Rady Europejskiej, co wymuszało konieczność efektywnego systemu komunikacji z Komisją Europejską oraz państwami sprawującymi prezydencję. Pierwszy Przewodniczący zdawał sobie sprawę, że stąpa po nowym gruncie traktatowym. Jego praca, zdobyte doświadczenie praktyki współpracy międzyinstytucjonalnej wpłyną na charakter wykonywania funkcji przez jego następców. Praktyka, której on jest twórcą konkretyzuje szczegóły wykonywania zadań Przewodniczącego Rady Europejskiej w przyszłości.

## Summary

### **The President of the European Council – between political strategy and official routine**

Following the changes introduced by the Lisbon Treaty, the European Council elects its permanent president by a qualified majority. The first President of the European Council developed his office on his own, watched by those whose expectations envisaged him performing various tasks, such as leader, political strategist, broker, or just another EU official. The Treaty did not precisely define the range of powers conferred upon the President of the European Council but it provided a stimulus to start the adaptation of this new position to specific tasks. There is emerging a new, post-Lisbon practice of the new institutional system's operation, as well as the new form of the European Council, with a key role played by its President. The objective of this paper is to present the circumstances under which the office of President of the European Council was established, as well as an analysis of the scope of his responsibilities. These considerations are concluded with the evaluation of the theoretical and practical powers exercised by the President of the European Council during the first, and at the beginning of the second term.

Rady UE, które są odpowiedzialne np. za współpracę z prezydencją w sprawach związanych z konkluzjami Rady Europejskiej.

Przewodniczący Rady Europejskiej sprawnie zarządza agendą Unii. Jest dobrze przygotowany do zagadnień gospodarczych. Ponadto wybrał sobie dobry gabinet doradców z dużym doświadczeniem na arenie międzynarodowej. Jego kadencja to zmiana metod pracy RE. Podkreśla się jego pracowitość, zwłaszcza w odniesieniu do licznych wizyt zagranicznych. Jego skłonność do kompromisu przysporzyła mu grono akceptujących jego działania polityków. Jego technokratyczna poza budzi szacunek mediów, które jako słabość określają głównie jego zamiłowanie do poezji. Można uznać go za mistrza metafor i obrazów politycznych malowanych słowem. Dla krytyków stanowi to podstawę do oskarżeń o oderwanie od rzeczywistości gospodarczo-społecznej Unii. Priorytety swojego zaangażowania skupił na polu gospodarczym. W tej dziedzinie stał się ojcem małych sukcesów RE. Uznaje się, że za klęskę spotkań odpowiedzialność ponoszą przywódcy państw, a nie eurokratyczne zaplecze z Przewodniczącym. Van Rompuy dobrze wykreował swój wizerunek. Stojąc w cieniu polityki znalazł się w centrum wydarzeń, które będą przesądzać o kształcie Unii kolejnych dekad. Ambicje Van Rompuy'a zderzyły się jednak z rzeczywistością europejską. Wyzwania kryzysowe, przed którymi stanęła Unia wstrząsnęły jej posadami. Szukanie rozwiązań w takich czasach zbiegło się z budową nowego postlizbońskiego ładu instytucjonalnego, w którym Przewodniczący RE zajął jedynie symboliczną pozycję. Niewątpliwie czasy trudności gospodarczych sprawiły, że oczy obserwatorów europejskich zwrócone zostały w kierunku przywódców Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, a także radzących sobie z kryzysem finansów publicznych Grecji, Portugalii i Hiszpanii. To odwróciło uwagę od pozycji uznanego za element technokratycznej maszyny instytucjonalnej Przewodniczącego RE.

Herman Van Rompuy, pełniąc swoją funkcję lawiruje między rolą urzędnika europejskiego, realizatora woli państw członkowskich, a rolą stratega pretendującego do roli przywódcy europejskiego. Jest to z pewnością euroentuzjasta, promotor idei europejskiej i orędownik jej rozwoju. Skupiony na kwestiach gospodarczych, gdzie wykazuje sporą wiedzę, w swoich wystąpieniach przedstawia także wizję Unii jako wspólnoty politycznej<sup>40</sup>. Zwracając uwagę na całkowitą zmianę światowego pejzażu podkreśla, że „Europa ma do odegrania ważną rolę: polityczną, gospodarczą, ale także militarną. A kraje Europy zwykle radzą sobie lepiej, kiedy działają wspólnie. W Unii nie chodzi o rezygnowanie ze swojej roli. Nie. Chodzi o podwajanie siły poprzez zbliżanie stanowisk, łączenie zasobów, działanie razem w świecie – coraz bardziej jako zespół. Choć Unia Europejska nie ma własnej armii i – jak się sądzi – używa głównie miękkich środków, osiąga całkiem realne cele”<sup>41</sup>.

Dwie kwestie w sposób znaczący wpłynęły na wykonywanie funkcji przez Przewodniczącego RE: niedookreślone traktatowo, wielogłowe przywództwo oraz ograni-

<sup>40</sup> Podobny wydźwięk miały także jego wystąpienia „Dlaczego Europa potrzebna jest dzisiaj”, Kopenhaga 11.05.2012; „Ekonomiczne i polityczne wyzwanie dla Europy”, Fiesole 11.11.2011, „Budując przyszłość”, Dublin 17.06.2011; „Siłą idei”, Budapeszt 21.12.2010.

<sup>41</sup> Przemówienie Hermana Van Rompuy'a, „Europa na światowej scenie”, Chatham House, Londyn, 31 maja 2012 r., EUCO 107/1/12 REV 1.

2012 roku jego działalność międzynarodowa skupiła się na następujących spotkaniach: szczyt Bezpieczeństwa Nuklearnego w Seulu 26–27.03; szczyt UE–Republika Korei, szczyt G-8 18–19.05; szczyt UE–Rosja 3–4.06; szczyt UE–Meksyk 17.06; szczyt G-20 18–19.06; szczyt UE–Południowa Afryka 18.09; szczyt UE–Chiny 20.09. 5 listopada rozpoczęła się jego kolejna zagraniczna podróż, podczas której odwiedzi Wietnam i Laos. Praca w Brukseli to także z uwagi na wzrastającą liczbę spotkań Rady Europejskiej, czas wyteżonych przygotowań do negocjacji. W drugiej kadencji widoczne jest także to, że Van Rompuy postanowił zmienić ramy polityki informacyjnej RE. Widoczna jest jego aktywność przy użyciu nowych technologii. H. Van Rompuy ma swój profil na kilku portalach społecznościowych. Tworzona jest bogata wideoteka jego wystąpień. Ocieplają jego polityczny wizerunek i kreują medialnie jego postać liczne spotkania, m.in. z laureatką nagrody trzeciego konkursu Haiku w języku angielskim Japonia–UE (4.10.2012), liderem zespołu muzycznego U2, Bono (10.10.2012). W swoich zadaniach Van Rompuy efektywnie balansuje, w oparciu o istniejący układ instytucjonalny, między interesami małych państw, które z uwagi na pochodzenie dobrze rozumie, a tandemem francusko-niemieckim.

### Wnioski

Zgodnie z art. 13 TUE Rada Europejska jest częścią „jednolitych ram instytucjonalnych”. Stanowi źródło postanowień politycznych, a nie typowy organ decyzyjny. Jedynie w wyjątkowych przypadkach podejmuje decyzje niosące skutki prawne. Rada Europejska podlega wszystkim zasadom i regulacjom odnoszącym się do pozostałych instytucji. Zanikł jej nieformalny charakter. Biorąc pod uwagę potrzebę wprowadzenia zmian, Rada Europejska jest instytucją, która na mocy traktatu lizbońskiego uległa największym modyfikacjom w zakresie składu, formuły działania, organizacji pracy i zakresu kompetencji. Od dnia wejścia w życie nowego traktatu ustanowiony został nowy porządek instytucjonalno-prawny, w którym rolę wiodącą ma Rada Europejska. To ona odpowiada za sprostanie wyzwaniom wewnętrznym (kryzys gospodarczy), jak i międzynarodowym. Przyszłość Unii Europejskiej jest w dużej mierze uzależniona od efektywności wykorzystania przez Radę Europejską jej podkreślonej traktatowo roli strategicznej.

Ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej jest jednym z wyzwań, które niesie traktat lizboński. Hermanowi Van Rompuy nie brak determinacji do nadawania politycznych impulsów pracom UE w celu realizacji bieżącej, kryzysowej agendy politycznej. Uznaje się go także jako sprawnego urzędnika zdolnego do wypracowania kompromisów, współodpowiedzialnego za projekty europejskie. Przyłgnęło do niego określenie „mistrz kompromisu”<sup>39</sup>. Główną barierą jego działań jest niewielki gabinet, ograniczony liczebnie personel, małe zaplecze merytoryczne wspomagające jego pracę. Jego działania opierają się głównie na wsparciu służb Sekretariatu Generalnego

---

<sup>39</sup> Warto zestawić to ze stwierdzeniem Guy’a Verhofstadta belgijskiego premiera, który twierdził, że „prawdziwy belgijski kompromis, to kompromis, którego nikt nie rozumie”.

po głębokim kryzysu przywództwa w Unii Europejskiej. Minister ds. europejskich Mikołaj Dowgielewicz w oficjalnym oświadczeniu stwierdził, że obecne władze Polski poparły Van Rompuy, bo to „dojrzały i żarliwy Europejczyk ...rozumie polskie argumenty i dba o jedność UE”<sup>35</sup>.

Po wyborze Van Rompuy w oświadczeniu, w którym podsumował swoje dokonania pierwszej kadencji i wyznaczył priorytety przyszłych działań stwierdził „W pewnym sensie odgrywam rolę strażnika zaufania: mam wzmacniać wzajemne zrozumienie przy tym stole, mając na uwadze, że naszym wspólnym zadaniem jest utrzymanie zaufania obywateli do Unii Europejskiej... Jako strażnik jedności 27 państw członkowskich nieustannie zabiegałem o to, aby wszystkie one były zaangażowane”<sup>36</sup>.

Kontynuując swoją pracę na rzecz konsensusu podczas spotkań Rady Europejskiej i na arenie międzynarodowej, Van Rompuy przygotował i przedstawił „Priorytety Rady Europejskiej do roku 2014”. Dokument został przekazany szefom państw lub rządów przez Hermana Van Rompuy na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. Przewodniczący przedstawione priorytety uznał za element tworzenia „pozytywnego programu, który wskaże kierunek budowania silnej i dynamicznej Unii”. Przedstawione priorytety, które mają być zrealizowane w okresie kolejnych dwóch i pół roku dotyczą następujących zagadnień: wieloletnie ramy finansowe, UGW, Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, europejski semestr, Strategia „Europa 2020”, rynek wewnętrzny, handel, agenda cyfrowa i polityka innowacyjna, konkurencyjność przemysłu, energia, rozszerzenie, kluczowi partnerzy i regiony, sąsiedztwo, „wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość”, konflikty regionalne i sytuacje kryzysowe, sprawy obronne i idea europejska<sup>37</sup>.

Działania Van Rompuy od roku 2010 przyczyniły się do uznania jego funkcji. To przełożyło się na lepszy start jego drugiej kadencji. Nie musiał on od nowa budować podstaw zaufania. Można uznać, że pierwsza kadencja była swoistym okresem próbnym. Jego ponowny wybór oznaczał, że przyjęte metody i tryb pracy zadowolili przywódców państw więc powinny być kontynuowane. W ocenie jego dotychczasowej działalności dominują pozytywne elementy. Polityk-poeta zebrał sporą pulę nagród za swoją działalność<sup>38</sup>. Pomimo wieku, nadal postanowił znaczącą część swojej pracy spędzać w podróży podczas oficjalnych wizyt i na bilateralnych szczytach. Od marca

<sup>35</sup> Van Rompuy wciąż będzie szefem Rady Europejskiej, „Wprost”, 1.03.2012, <http://www.wprost.pl/ar/308664/Van-Rompuy-wciaz-bedzie-szefem-Rady-Europejskiej>.

<sup>36</sup> Przemówienie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy z okazji reelekcji, Bruksela, 1 marca 2012, EUCO 36/12.

<sup>37</sup> Przedstawiając listę priorytetów Van Rompuy zakończył ją słowami „Na koniec nuta osobista – chciałbym, abyśmy w trakcie jednego z ostatnich posiedzeń Rady Europejskiej pod moim przewodnictwem poświęcili chwilę czasu na wspólną refleksję nad przyszłością idei europejskiej. Ostatecznie przecież nasza pozycja zależy od publicznego poparcia dla działań Unii Europejskiej”.

<sup>38</sup> Herman Van Rompuy w trakcie pełnienia swej funkcji został wielokrotnie wyróżniany, m.in. nagrodą Ottona von der Gablentza (Haga, 18 kwietnia 2012 r.), nagrodą *BeNeLux Europa Prize* (Breda, 12 czerwca 2010 r.), orderem zasługi przyznany przez Fundację *Mérite Européen* (Luksemburg, 25 listopada 2010 r.), nagrodą *Forum Nueva Economia* (Madryt, 10 grudnia 2010 r.). Otrzymał także tytuły doktora *honoris causa* Katolickiego Uniwersytetu w Leuven (2 lutego 2010 r.), doktorat honorowy Uniwersytetu w Kobe (4 marca 2011 r.), doktorat honorowy Uniwersytetu w Gandawie (18 marca 2011 r.).



ska pokazały jak różne może być podejście do korelacji zamierzeń państwa sprawującego przewodnictwo z działaniami Przewodniczącego RE. Zapatero uniemożliwił Przewodniczącemu RE granie pierwszych skrzypiec, m.in. na spotkaniu UE–USA z udziałem Baracka Obamy. Całkowicie inna formuła obowiązywała podczas spotkania z amerykańskim prezydentem w listopadzie 2010 podczas kolejnego szczytu UE–USA. Zgodnie z art. 15 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej przewodniczący zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Regulacja powyższa pozostawia swobodę praktycznej interpretacji. Działanie „w zakresie właściwości” Przewodniczącego Rady Europejskiej może oznaczać obszar spraw objętych konkluzjami Rady Europejskiej (wymiar stosunków zewnętrznych UE). Traktat lizboński nie określa podziału zadań i kompetencji pomiędzy Wysokim Przedstawicielem a Przewodniczącym Rady Europejskiej, przewodniczącym KE w obszarze polityki zagranicznej UE. Stały Przewodniczący ma także zapewniać reprezentację zewnętrzną UE „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości”. Jednakże w porównaniu z Wysokim Przedstawicielem Przewodniczący RE nie ma określonych szczegółowych kompetencji i obowiązków w tym zakresie. Pełni zatem funkcję o charakterze reprezentacyjnym. Można uznać, że Przewodniczący Rady Europejskiej angażuje się w wymiarze politycznym w obszar zewnętrznej reprezentacji Unii Europejskiej. Możliwe jest wkraczanie w ramy tej funkcji przez Wysokiego Przedstawiciela, gdy nie odczyta on swojej funkcji w operacyjny/wykonawczy sposób i będzie chciał pełnić rolę kolejnego przedstawiciela UE w stosunkach zewnętrznych.

### **Druga kadencja Przewodniczącego Rady Europejskiej**

W roku 2012 Herman Van Rompuy został ponownie wybrany, aby pełnić powierzono mu wcześniej funkcje. Decyzja o tym zapadła podczas marcowego szczytu Rady Europejskiej. Został on także mianowany na Przewodniczącego szczytów państw strefy euro w tej samej kadencji. W praktyce, już od marca 2010 r. przewodniczył on posiedzeniom państw strefy euro<sup>34</sup>. Zgodnie z podpisanym Paktem Stabilności, kadencje szefa Rady Europejskiej i szefa posiedzeń przywódców państw należących do strefy euro pokrywają się w czasie. Funkcji tych nie musi pełnić ta sama osoba. Jednakże przywódcy państw podjęli decyzję o wyborze Van Rompuy’a do pełnienia obu funkcji. Żadne z państw nie zgłosiło innego kandydata. Wybór 1 marca 2012 r. zaaprobowano, podobnie jak wcześniej w roku 2009, w drodze konsensusu. Druga i ostatnia kadencja Hermana Van Rompuy rozpoczęła się 1 czerwca 2012 roku i potrwa do 30 listopada 2014 roku (traktat ogranicza możliwość sprawowania funkcji dłużej niż dwie kadencje). Reakcja na jego wybór w mediach była stonowana. Dominowały głosy o jego sukcesach na drodze do kompromisu podczas kryzysu finansowego w odniesieniu do

<sup>34</sup> W październiku 2011 roku szefowie państw i rządów uzgodnili, że dla lepszego zarządzania strefą euro, takie posiedzenia będą się odbywały regularnie, co najmniej dwa razy w roku.

mokratycznego do pełnienia funkcji, z drugiej strony silniejsza jest obawa, iż taki mandat da podstawę do nieoczekiwanych zmian systemowych. Jednym z potencjalnych scenariuszy byłoby przekształcenie prowadzące do tworzenia gabinetu rządowego na czele z wybieralnym Przewodniczącym. Legitymizacja z jednoczesnym wzmocnieniem jego prerogatyw miałyby bardzo duże znaczenie, nie tylko w postrzeganiu jego funkcji przez obywateli, ale także przez szefów państw i rządów. Demokratyczny mandat dla Przewodniczącego będzie sygnałem dalszego rozwoju podstaw systemu politycznego UE. Punkt ciężkości decyzyjnej w tym systemie przenosi się z linii RUE–PE na linię interakcji RE–RUE.

Równie trudne co z Przewodniczącym Komisji Europejskiej były pierwsze starcia Przewodniczącego Rady Europejskiej z członkami Parlamentu Europejskiego. Przewodniczący przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej<sup>31</sup>. Van Rompuy wielokrotnie stał się celem ataków eurosceptycznych posłów. Do historii parlamentaryzmu europejskiego przeszło przemówienie posła Nigela Farage, przewodniczącego Grupy Europy Wolności i Demokracji, który ostro zaatakował go po jego, pierwszym oficjalnym przemówieniu w Parlamencie<sup>32</sup>. Parlament Europejski może wywierać pośredni wpływ na decyzje Rady Europejskiej w związku z obecnością Przewodniczącego na jej posiedzeniach. Ten wpływ wyrażony może zostać w sytuacji, w której Parlament przyjmuje rezolucje w sprawach będących w porządku obrad RE, w sprawie sprawozdań składanych przez Radę Europejską i jej konkluzji. W relacjach pierwszego Przewodniczącego RE z PE widoczne było to, że jest on świadomy braku kontroli politycznej jego funkcji sprawowanej przez PE, czego przykładem może być brak odpowiedzi na pisemne pytania parlamentarne kierowane pod jego adresem.

Warte zaznaczenia są trudności w efektywnym wdrożeniu stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej w związku z mieszanym systemem Prezydencji przyjętym w traktacie<sup>33</sup>. Jest to rozwiązanie kompromisowe, łączące elementy przewodnictwa stałego w Radzie Europejskiej i Radzie ds. Zagranicznych i rotacyjnego w pozostałych składach Rady. Efektywność systemu jest pochodną dobrej współpracy między stałym Przewodniczącym, Wysokim Przedstawicielem a prezydencją sprawowaną kolejno przez państwa członkowskie. Pierwsze, polizbońskie prezydencje hiszpańska i belgij-

<sup>31</sup> Por. wystąpienia Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy przed Parlamentem Europejskim, m.in.: 13 marca 2012 r. (EUCO 41/12); 1 lutego 2012 r. (EUCO 17/12); 13 grudnia 2011 r. (EUCO 158/11); 9 grudnia 2011 r. (EUCO 157/11), 23 czerwca 2010 r. (PCE 135/10).

<sup>32</sup> Nigel Farage w swoim wystąpieniu z 24 lutego 2010 roku stwierdził, że „...ma Pan charyzmę mokrego mopa, wygląd niskiej rangi urzędnika bankowego. Pytanie, które chce Panu zadać i które zadają sobie wszyscy to – Kim Pan jest? Ja o Panu nie słyszałem. Kto na Pana głosował? Jaki, demokratycznie określony mechanizm pozwoli Pana usunąć? Wyczuwam, że jest Pan zdolny, kompetentny i niebezpieczny... Pana intencją jest bycie cichym zabójcą europejskiej demokracji i europejskich państw narodowych. Może dlatego, że pochodzi Pan z Belgii, która tak naprawdę jako państwo nie istnieje. Pańska praca nie ma legitymizacji. Im szybciej usuną Pana z pracy tym lepiej”. Za swoje słowa N. Farage został ukarany karą w wysokości 2980 euro.

<sup>33</sup> Szerzej na ten temat patrz: B. Przybylska-Maszner, *Polska prezydencja w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwarunkowania. Mechanizm działania, założenia*, w: *Priorytety polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, red. Z. Czachór, T. Szymczyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 187–194.

eksperymentów, gdzie wypełniano luki w zapisach traktatu, które nieprecyzyjnie określili ich funkcje. *De facto* traktat w dużej mierze nałożył na siebie ich zakres obowiązków. Widoczne jest to zwłaszcza podczas spotkań bilateralnych i szczytów z państwami trzecimi. Wypracowany mechanizm dwugłowej reprezentacji wymaga ścisłej koordynacji w oparciu o zaufanie między dwoma urzędnikami Unii. P. Świeboda wskazuje, iż „tego rodzaju zestaw zakresu odpowiedzialności stałego przewodniczącego oznacza, że mamy tutaj do czynienia z rzeczywistą funkcją polityczną, wykraczającą poza rolę gospodarza i moderatora dyskusji. Intencją Traktatu z Lizbony jest wyposażenie przewodniczącego Rady Europejskiej w kompetencje pozwalające na autentyczne kierowanie politycznym sztabem Unii Europejskiej. Z drugiej strony, Traktat zawiera gwarancje zachowania równowagi instytucjonalnej poprzez wymóg współpracy z Komisją Europejską oraz «działanie na podstawie» prac Rady ds. Ogólnych»<sup>28</sup>. Pomimo cotygodniowych wspólnych śniadań rywalizacja o prymat, prestiż i uznanie wśród przywódców państw członkowskich dwóch urzędów była i jest widoczna. Van Rompuy korzysta z polizbońskiego transferu władzy ze strony Komisji do Rady Europejskiej. Przewodniczący Komisji ma ogromne zaplecze administracyjne, władzę w obrębie szeroko określonych kompetencji, ale nie ma wystarczającego prestiżu, zwłaszcza na arenie międzynarodowej. Przewodniczący Rady Europejskiej ma prestiż, ale jego kompetencje i możliwości działania są bardzo ograniczone. Dwa przykłady ograniczenia roli przewodniczącego Komisji przez Przewodniczącego Rady Europejskiej to:

- praktyka reprezentacji podwójnej na szczytach z państwami trzecimi (podwójnie kosztowna);
- przejście przez Van Rompuy'a pozycji lidera negocjacyjnego, „stratega” w sprawach kryzysu gospodarczego (rola Barroso sprowadza się do opracowania – wykonania szczegółowych programów).

Wzmocnienie roli Przewodniczącego Rady Europejskiej wynikało w dużym stopniu z założeń jej członków. Przywódcy państw obdarzyli zaufaniem i odpowiedzialnością za wykonanie różnych zadań szefa RE, a nie szefa KE.

Traktat nie ogranicza możliwości łączenia funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej z funkcją Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Radosław Sikorski w swoim berlińskim przemówieniu proponował, aby „...połączyć stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Kanclerz Angela Merkel sugeruje nawet, aby taka osoba była wybierana w bezpośrednich wyborach przez lud europejski”<sup>29</sup>. Głównym niemieckim orędownikiem tej koncepcji był Wolfgang Schäuble, niemiecki minister spraw wewnętrznych. Takie rozwiązania proponowane przez polityków i teoretyków wydaje się jednak w bliższej perspektywie niemożliwe do zastosowania<sup>30</sup>. Z jednej strony mamy zatem wątpliwości, gdyż Przewodniczący nie ma mandatu de-

<sup>28</sup> P. Świeboda, *Przewodniczący Rady Europejskiej – polityk czy urzędnik?*, [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080627\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080627_pl.htm) (1.05.2012).

<sup>29</sup> R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28 listopada 2011 r., [http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw\\_sikorski\\_polska\\_a\\_przyszlosc\\_ue.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf).

<sup>30</sup> Inne stanowisko na temat por. m.in. A. Duff, *Who is Herman Van Rompuy?*, „FT.com”, 23 février 2010, <http://andrewduff.eu/en/article/2010/042378/who-is-herman-van-rompuy> (1.05.2012).

dii, Portugalii. Van Rompuy zwołał nadzwyczajne posiedzenie głów państw i szefów rządów strefy euro w czerwcu 2011 r., gdzie określono pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji, a także kolejne nadzwyczajne spotkanie poświęcone kryzysowi finansów w październiku 2011 r. (posiedzenie łączone z RE w pełnym składzie). Tematyka gospodarcza zdominowała szczyty lat 2010–2011. Jak mantrę odmieniano przez przypadki w konkluzjach szczytów zwyczajnych i nadzwyczajnych słowo kryzys. To Rompuy był mediatorem rozmów o wzmocnieniu makroekonomicznej koordynacji, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach Paktu o Stabilności i Wzroście i znalazło potwierdzenie w propozycjach zawartych w tzw. sześciopak. Pomimo głoszonej deklaracji Van Rompuy nie zapobiegł jednak niebezpiecznemu podziałowi Unii, na państwa strefy euro (uczestniczące na pełnych prawach w szczytach euro) i pozostałe państwa poza strefą<sup>27</sup>. Podział na gruncie kryzysu gospodarczego bardzo szybko przeniósł się na sferę politycznej współpracy.

Jego pierwsza kadencja to także żmudna praca dyplomatyczna na rzecz tworzenia pozycji Unii jako istotnego aktora w relacjach międzynarodowych. Van Rompuy uczestniczył w szczytach G-8 (25–26.06.2010, 26–27.05.2011), G-20 (26–27.06.2010, 11–12.11.2010, 3–4.11.2011), i szczytach bilateralnych UE–Brazylia, UE–Rosja, UE–Japonia, UE–Indie, UE–Rosja, Afryka–UE, UE–Ukraina, UE–USA, UE–Republika Korei, UE–Brazylia, UE–Pakistan. Szczególne znaczenie należy przypisać spotkaniom z władzami Chin (szczyt UE–Chiny 5–6.10.2010, 14.02.2012). Reprezentował także UE na spotkaniach OBWE i na sesjach ONZ. Został on także zobowiązany do zwołania nadzwyczajnego szczytu poświęconego sytuacji w Libii w roku 2011. Kwestia wydarzeń związanych z arabską wiosną zdominowała ten rok jego przewodnictwa.

Obserwując pierwszą kadencję Przewodniczącego Rady Europejskiej zauważyć można było niejednoznaczności w interpretacji przepisów traktatu dotyczących podziału kompetencji między Przewodniczącym Komisji Europejskiej a Przewodniczącym Rady Europejskiej i Wysokim Przedstawicielem. Niepewność co do zastosowania treści traktatu sprawiła, że charakter dwóch powstałych funkcji ścierał się w praktyce z ugruntowaną pozycją pełniącego obowiązki i mającego duże doświadczenie po pierwszej kadencji Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Działania Przewodniczącego Rady Europejskiej muszą być prowadzone we współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej i na podstawie prac Rady ds. Ogólnych. Osiąganie spójności i konsensusu wymagało wypracowania praktyki kontaktów. Międzyinstytucjonalne więzi tych dwóch stanowisk spłoty ich w tandem realizujący zadania wspólnie. Początkowo widoczna była silna rywalizacja, podsycana przez media. Stopniowo relacje nabrały rutyny na gruncie wypracowanych praktyk, często w drodze doświadczeń, swoistych

---

<sup>27</sup> Potwierdzenie możliwości zwoływania odrębnego spotkania, potocznie zwanego „Radą Europejską strefy euro” (szczyt państw strefy euro) zostało zawarte w Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z 2 marca 2012 r. Jej skład stanowią szefowie państw lub rządów strefy euro (17 państw w roku 2012) oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. W nieformalnych posiedzeniach szczytu państw strefy euro bierze udział Prezes Europejskiego Banku Centralnego. Traktat wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2013 roku pod warunkiem, że dwanaście państw, których walutą jest euro, złoży dokumenty ratyfikacyjne, lub pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez stronę traktatu, której walutą jest euro, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

został za żart, wynik dziwnego kompromisu, wydarzenie niepojęte i surrealistyczne. Podkreślano, że wybór stanowić będzie swoisty eksperyment europejski na mocy mikstury, która zapisana została w traktacie lizbońskim. Przewodniczący miał zostać „budowniczym kompromisu”<sup>25</sup>. Donald Tusk określił jego wybór jako „mało ambitny, ale dla Polski bezpieczny”<sup>26</sup>. Herman Van Rompuy nie był postrzegany jako przywódca z własną wizją Europy, co mu sprzyjało przy wyborze, gdyż nie stanowił zagrożenia dla liderów największych unijnych państw, ale przeszkadzało w podjęciu pierwszych działań w kierunku budowy swojego wizerunku, jak i rangi funkcji, którą pełnił.

### Pierwsza kadencja Hermana Van Rompuya

Zarówno przed powołaniem, jak i w pierwszych miesiącach po wyborze Van Rompuy nie przedstawił spójnego programu uwzględniającego założenia związane z jego działaniami, a obejmującego okres trwania całej kadencji. Konsekwencją tego było w pierwszym okresie pełnienia swych obowiązków uznanie go jako moderatora, negocjatora, brokera, co prowadziło do przypisania mu etykiety urzędnika Unii Europejskiej, kolejnego europejskiego technokraty. W pierwszych miesiącach swojego urzędowania Van Rompuy odwiedził większość stolic europejskich i zorganizował nieformalne spotkanie 11 lutego 2010 roku w Bibliotece Solvay w Brukseli. Tematyka spotkania dotyczyła przyszłych kierunków rozwoju gospodarki UE w obliczu sytuacji kryzysowej, konsekwencji konferencji kopenhaskiej i możliwości reakcji na sytuację kryzysową po trzęsieniu ziemi, które dotknęło Haiti. Herman Van Rompuy, za namową szefa swojego gabinetu, w pierwszych miesiącach po objęciu funkcji proponował spotkania RE raz w miesiącu. Jego pomysł nie uzyskał aprobaty przedstawicieli państw, gdyż uznano go jako próbę przekształcenia RE w rodzaj rządu gabinetowego.

Pierwsza kadencja Van Rompuya upłynęła pod hasłem reakcji Unii na kryzys. Można uznać, że był on współtwórcą nowego modelu zarządzania kryzysowego w obliczu wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych. Pierwszy obszar dotyczył kryzysu bankowego, finansowego, greckiego, strefy euro. Pod nadzorem państw, uwzględniając rolę wiodącą Niemiec, a dopiero w drugiej kolejności Francji prowadził spotkania Rady Europejskiej w pełnym gronie i spotkania przywódców państw strefy euro, co doprowadziło do przyjęcia Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej w maju 2010 r. Na jego podstawie można było uruchomić pożyczki dla Grecji, a później Irlan-

---

fin, *Van Rompuy takes EU presidency*, „Financial Times”, <http://www.ft.com>; I. Traynor, N. Watt, *EU gets Belgian president and British foreign minister as Blair bows out*, „Guardian”, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/nov/19/eu-president-foreign-minister-ashton1>; *La presse européenne doute du choix de Bruxelles*, „Le Figaro”, 20.11.2009, w internecie: <http://www.lefigaro.fr/international/2009/11/20/01003-20091120ARTFIG00432-la-presse-europeenne-decue-par-le-choix-de-bruxelles-.php>.

<sup>25</sup> J. J. Mevel, *Herman Van Rompuy, le nouveau visage de l'Europe*, „Le Figaro”, 19 november 2009, <http://www.lefigaro.fr/international/2009/11/19/01003-20091119ARTFIG00013-van-rompuy-l-horloger-des-compromis-impossibles-.php>.

<sup>26</sup> *Herman Van Rompuy został pierwszym prezydentem UE*, „Gazeta Wyborcza” z 19 listopada 2009 r., [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7272961,Herman\\_Van\\_Rompuy\\_zostal\\_pierwszym\\_prezydentem\\_UE.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7272961,Herman_Van_Rompuy_zostal_pierwszym_prezydentem_UE.html) (1.05.2012).

wej<sup>21</sup>. Stanowił polityczną *carte blanche*. To on, przedstawiciel małego państwa, chrześcijański demokrat, mało znany ze swej dotychczasowej kariery politycznej na arenie europejskiej i międzynarodowej, przez media europejskie nierozpoznawalny, miał spełnić marzenie o europejskiej reprezentacji, jednym głosem Unii. Nawiązując do słów Kissingera to Rompuy miał być tą postacią, która odbierze telefon w sprawach istotnych dla Unii od światowych przywódców. Chyba, że wcześniej uprzedzi, go Wysoki Przedstawiciel odpowiedzialny za politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, bądź Przewodniczący Komisji Europejskiej odpowiedzialny za sprawy gospodarcze. Pomimo sprzeciwu Rompuya, który dwukrotnie odmówił przyjęcia nowej funkcji i poprosił o skreślenie z listy kandydatów, premier Szwecji po raz kolejny występuje z propozycją, podkreślając, że jego kandydatura ma poparcie 26 przywódców państw<sup>22</sup>. To przekonuje Rompuya do zgody na kandydowanie. 19 listopada 2009 r. podczas szczytu w Brukseli powierzono Hermanowi Van Rompuy pełnienie funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Wyboru dokonano bardzo szybko, pomimo wcześniejszych zapowiedzi wielogodzinnych obrad. Już przy kolacji przywódców państw do dziennikarzy dotarły informacje o porozumieniu. Na tempo obrad wpływ miało zorganizowane przed szczytem spotkanie w austriackiej ambasadzie socjaldemokratycznych premierów Austrii, Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Słowenii, Wielkiej Brytanii, Węgier, gdzie uzgodniono Catherine Ashton jako kandydatkę na Wysokiego Przedstawiciela w opozycji do chadeckiego Rompuya proponowanego na Przewodniczącego Rady Europejskiej. Formalną decyzję powołującą go na urząd Rada Europejska podjęła 1 grudnia 2009 roku, z dniem wejścia w życie traktatu lizbońskiego<sup>23</sup>. Co istotne, zastosowano formułę konsensusu, a nie głosowania, co określał Traktat. Przewodniczący rozpoczął pełnić swoje obowiązki z dniem 1 stycznia 2010 roku. Pierwszy miesiąc po wejściu w życie traktatu przewodnictwo nadal pozostawało w rękach premiera Frederika Reinfeldta (prezydencja szwedzka).

Wybór Hermana Van Rompuya na Przewodniczącego RE wzbudził mieszane reakcje zarówno wśród mediów<sup>24</sup>, jak i na scenie politycznej. Dla wielu jego wybór uznany

---

bardziej zbliża się do sceny, a nierzadko sama na niej staje. Po trzeciej: zmienia się charakter sztuki”. Rozpoczynając pierwsze posiedzenie drugiej kadencji nawiązuje do językowych konotacji stwierdzając, że „Na obecnym posiedzeniu Rady Europejskiej mamy do omówienia wiele spraw. Dziwnym trafem wszystkie one zaczynają się na literę «s». Dzisiaj: europejski semestr, Serbia, Schengen. Jutro: Syria, sąsiedzi z południa, stabilność. Nie zapominajmy też o stanowisku przewodniczącego Rady Europejskiej, które – decyzją 2 przywódców – zachowam na drugą kadencję”.

<sup>21</sup> Wątpliwość budziła jedynie jego postawa wobec akcesji Turcji do UE. Wyrażając sprzeciw wobec członkostwa Turcji w UE słowami „Turcja nie jest Europą i nigdy nie będzie Europą” ostatecznie przysporzył sobie większe grono zwolenników niż przeciwników wśród przywódców państw członkowskich.

<sup>22</sup> Wywiad z H. Rompuyem, film dokumentalny *Prezydent mimo woli* (Praesidenten), Dania 2011.

<sup>23</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Europejskiej, 2009/879/UE, Dz. U. UE L 315 z dnia 2 grudnia 2009, s. 48.

<sup>24</sup> M. Ramirez, *Dos desconocidos sin experiencia representarán a la Unión ante el mundo*, „El Mundo”, 20.11.2009, [http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/19/union\\_europea/1258655093.html](http://www.elmundo.es/elmundo/2009/11/19/union_europea/1258655093.html); N. Von Busse, *Herman Van Rompuy und Catherine Ashton bilden EU-Spitze*, „Frankfurter Allgemeine Politik”, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/ratspraesident-und-aussenministerin-herman-van-rompuy-und-catherine-ashton-bilden-eu-spitze-1884010.html>; G. Parker, T. Barber, J. Chaf-

Ponadto, na liście kandydatów pojawiały się także inne nazwiska: Jan Peter Balkenende, Jean-Claude Juncker, Bertie Ahern<sup>17</sup>, Toomas Hendrik Ilves, Anders Fogh Rasmussen, Angel Moratinos, Felipe González, Elizabeth Guigou, Vaira Vike-Freiberga<sup>18</sup>. Brokerem w negocjacjach, z uwagi na przewodnictwo, stał się szwedzki premier Fredrik Reinfeld. Nie miał łatwego zadania z uwagi na różne wyobrażenia funkcji przyszłego Przewodniczącego. To on faktycznie nadzorował przebieg niejawną kampanii wyborczej, prowadzonej wśród przywódców państw Unii. Z uwagi na ograniczony wybór kandydatów ważne były założone kryteria wyboru. Wśród nich to, że miała to być osoba mająca doświadczenie w pełnieniu obowiązków szefa rządu lub głowy państwa członkowskiego, przedstawiciel małego państwa i członek prawej strony sceny politycznej. Podkreślono także znajomość języka francuskiego przez kandydata. Istotne stało się także to, aby pierwszy Przewodniczący został wybrany jednomyślnie, co symbolizowałoby jedność przywódców państw członkowskich. Polska zabiegała, aby kandydaci na nowe stanowiska zaprezentowali swój program na kolacji przywódców. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podkreślał, że „Nie mówimy o żadnym castingu, nie chcemy występów publicznych. Tylko rozmowy o priorytetach w zamkniętym gronie przywódców”<sup>19</sup>. Propozycja nie spotkała się z poparciem. Kandydaci, wśród nich urzędujący szefowie rządów nie chcieli przedstawiać stanowiska, które mogłoby wzbudzić kontrowersje w ich państwach. W ostatniej fazie negocjacji wybór ograniczył się do trzech premierów państw Beneluxu. Premier Jan Peter Balkenende był niepopularny w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i nie znał francuskiego. Premier Jean-Claude Juncker nie uzyskał poparcia francuskiego prezydenta, który zawiódł się na nim podczas pierwszego etapu kryzysu finansowego.

To zaufanie do kandydata było elementem determinującym poparcie kandydatury. O ile głównym rozgrywającym był szwedzki premier, to decydującym był tandem francusko-niemieckiego przywództwa, który ostatecznie wskazał na mało znanego premiera Belgii. Dla złagodzenia sprzeciwu brytyjskiego i zrównoważenia układu sił kandydatką na Wysokiego Przedstawiciela została Brytyjka. Herman Van Rompuy nie miał przeszłości politycznej, która mogłaby mu zaszkodzić. Bardziej znana była jego twórczość haiku<sup>20</sup> niż jego wcześniejsze decyzje i deklaracje na scenie międzynarodowej.

---

<sup>17</sup> Formalnego poparcia B. Ahernowi udzielił Donal Tusk, uznając go za „męża stanu wysokiej klasy i poważanego”. Por. C. Farrell, *Poland backs Ahern for EU president*, „The Irish World”, 13 mars 2008. B. Ahern zrezygnował ze starań o wybór w obliczu podejrzeń związanych z aferą korupcyjną.

<sup>18</sup> Lista kandydatów była długa, gdyż szwedzka prezydencja na czele z Fredrikiem Reinfeldtem dzwoniła do wszystkich państw, prosząc ich o zgłaszanie kandydatów.

<sup>19</sup> A. Słojewska, *Prezydent UE z małego kraju?*, „Rzeczpospolita”, 19.11.2009, <http://www.rp.pl/artykul/393925-Prezydent-UE-z-malego-kraju.html>.

<sup>20</sup> Van Rompuy wydaje tomiki swoich wierszy. Dotychczas ukazały się: w roku 1979 *Zmiana czasu*, w roku 2004 *Pamiętnik pięćdziesięciolatka*, w roku 2010 *Haiku*. W jednym ze swoich wierszy napisał „Jestem politykiem i poetą haiku”. Van Rompuy w swoich przemówieniach nie stroni od metafor. Przykłady tego znajdują się w dokumentacji Rady Europejskiej w jego licznych oświadczeniach. 1 marca 2012 r. mówiąc o Unii w czasie kryzysu twierdzi, że „musieliśmy naprawić okręt w trakcie szkwału”. W przemówieniu wygłoszonym w maju 2012 r. w Londynie w Chatham House użył metafor teatralnych, by zwrócić uwagę na całkowitą zmianę światowego pejzażu i wskazał tego trzy główne tendencje: „Po pierwsze: na scenie robi się coraz tłoczniej. Po drugie: publiczność coraz

budynku na wzór rezydencji prezydenckiej. Do jego dyspozycji pozostają osobiści szoferzy, ale odrzucono możliwość korzystania z własnego środka transportu lotniczego.

### Wybór pierwszego Przewodniczącego Rady Europejskiej

Pierwszym w historii Przewodniczącym Rady Europejskiej został Herman Achille Van Rompuy. Jego postać była mało znana na politycznej scenie Unii. Tekę premiera Belgii objął w roku 2008 i pełnił ją zaledwie przez 10 miesięcy. Jego wybór na premiera, biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenie<sup>15</sup> i dokonania, a także wiek, był zaskoczeniem dla mediów, a także dla niego samego co podkreślał w wielu wywiadach. U końca swej kariery politycznej, w wieku 62 lat, będąc wcześniej przez 8 lat niewyróżniającym się posłem opozycji, nie sprawując funkcji w ramach swej partii, zostaje desygnowany na stanowisko premiera w czasach wewnętrznego kryzysu politycznego. Jego rządy przechodzą do historii, w kontekście porozumienia między pięcioma partnerami belgijskiej federalnej koalicji, co zażegnało wieloletni kryzys polityczny. „Metoda Van Rompuy’a” doprowadziła do przyjęcia budżetu i porozumienia w kluczowej dla kompromisu sprawie imigracji i azylu.

Wybór na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej, zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego, zbiegł się z wyborem Wysokiego Przedstawiciela. Początkowo duże szanse na objęcie tego stanowiska miał Tony Blair. Jego kandydaturę popierał prezydent Francji Nicolas Sarkozy, pomimo tego, że reprezentował przeciwległe skrzydło polityczne. Podczas jednego z przemówień określił go mianem „...inteligentny, odważny, oddany przyjaciel i socjalista. Taki socjalista zawsze znalazłby miejsce we francuskim rządzie”. Pod urokiem osobistym T. Blaira był także premier Włoch Silvio Berlusconi. Jednakże dotychczasowa kariera polityczna Blaira przysporzyła mu zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Kluczowe znaczenie w rozpatrywaniu kandydatury miała jego decyzja dotycząca zaangażowania brytyjskiego w Iraku w roku 2003. Kwestia iracka dobitnie pokazała linie podziału między państwami Unii i nazaczyła Blaira odpowiedzialnością za brak porozumienia na płaszczyźnie unijnej. Jego wybór kojarzono jako wytyczenie określonej drogi rozwoju Unii Europejskiej. Powszechne było przekonanie, że przewodnictwo T. Blaira byłoby trudne do przewidzenia, a jego decyzje pozbawione politycznej kontroli. Ważnym elementem, przesądającym o skali poparcia politycznego dla przyszłego Przewodniczącego, było także, zaskakujące dla wielu, negowanie kandydatury Blaira przez grupę Socjalistów w Parlamencie Europejskim. Przewodniczący grupy Martin Schultz<sup>16</sup>, jak i kilku lewicowych premierów, nie akceptowało przeszłych decyzji Blaira, a także jego aktualnych sojuszy politycznych.

<sup>15</sup> Kariere polityczną rozpoczął po ukończeniu studiów z ekonomii stosowanej w katolickim Uniwersytecie w Leuven jako wiceprzewodniczący krajowej młodzieżówki Chrześcijańskiej Partii Ludowej. Od 1995 roku deputowany w Izbie Reprezentantów z ramienia partii Chrześcijańskich Demokratów i Flamandów. W roku 2004 został ministrem stanu, a w 2007 marszałkiem Izby Reprezentantów i królewskim mediatorem.

<sup>16</sup> Warto zauważyć, że Martinowi Schulzowi trudno było popierać kandydata, który był faworytem premiera Berlusconi.



Można uznać, że przejmuje on inicjatywę w wyznaczaniu kierunków i strategicznych priorytetów, a także kreśleniu scenariuszy rozwoju wydarzeń.

Przewodniczący Rady Europejskiej nie może sprawować żadnej krajowej funkcji publicznej. W pracy wspiera go zaplecze administracyjne skupione w ramach biura, w którym zatrudnionych jest około 20 osób. Stanowi ono swoisty gabinet doradców. Van Rompuy jako szefa swojego gabinetu (*chef de cabinet*) wybrał barona Fransa Van Daele<sup>12</sup>, byłego belgijskiego ambasadora w Stanach Zjednoczonych, ONZ, UE, NATO, szefa gabinetu kilku belgijskich ministrów spraw zagranicznych. Jego doświadczenie, wiedza, charyzma i dyplomatyczny zmysł były podwaliną każdego sukcesu Przewodniczącego. Ich znajomość z Van Rompuy'em rozpoczęła się już podczas studiów w latach 60. Van Daele to postać niezwykła, która stojąc w cieniu Van Rompuy'a przyczyniła się do większości jego sukcesów. To on był inicjatorem wielu działań i pomysłodawcą ustalonych kompromisów. W jego pierwszym gabinecie znaleźli się także Węgier Zoltan Martinusz (były ambasador przy NATO), Brytyjczyk Richard Corbett, Odile Renaud-Basso (były przewodniczący KES). We wrześniu 2012 r. nastąpiła reorganizacja jego gabinetu. Z uwagi na odejście na emeryturę, szefa gabinetu zastąpił Belg Didier Seeuws. Radę Europejską z jej Przewodniczącym wspiera Sekretariat Generalny Rady. W szczególności dotyczy to personelu w ramach dyrekcji do ogólnych spraw politycznych, służby prawnej, służby tłumaczeniowej, służby protokołarnej. Do wykonania zadań Przewodniczącego pozostaje także Biuro Prasowe. Od momentu mianowania do otwarcia nowej siedziby RE (przypuszczalnie w roku 2013) Przewodniczący ma biuro w budynku Rady „Justus Lipsius”<sup>13</sup>. Biorąc pod uwagę zapisy traktatu lizbońskiego, Rada Europejska stała się niezależną instytucją Unii. Instytucją, która nie została wyposażona we własny aparat administracyjny, dlatego korzysta z zaplecza Rady. Takie rozwiązanie to więź instytucjonalna, która sprzyja spójności podejmowanych działań przez poszczególne składy Rady, które przygotowują stosowne propozycję zawarte w dokumentacji na spotkania Rady Europejskiej, bądź prowadzą aktywność na rzecz realizacji zadań wyznaczonych przez Radę Europejską.

Wysokość wynagrodzenia i dodatków związanych z wykonywaniem funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej ustalono podczas negocjacji budżetu Unii na rok 2009, w kwietniu 2008. Wysokość wynagrodzenia Przewodniczącego jest równa wynagrodzeniu Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Kwestia wynagrodzenia Przewodniczącego miała znaczenie symboliczne. Biorąc pod uwagę zasadę „ten kto zarabia najwięcej sprawuje najważniejszą funkcję” ustalono tożsame uposażenie Przewodniczącego RE w porównaniu do Przewodniczącego KE. Jego pensja to 138% najwyższej pensji funkcjonariusza publicznego UE, co wynosi około 25 tysięcy euro miesięcznie. Szczegółowe warunki jego zatrudnienia określono w odrębnej decyzji Rady<sup>14</sup>. Przewodniczący korzysta ze specjalnej formuły zakwaterowania, ale nie mieszka w oficjalnym

<sup>12</sup> O karierze zawodowej F. Van Daele por. E. Samym, *Behind-the-scenes fixer*, „European Voice”, 27.09.2012, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/behind-the-scenes-fixer/75237.aspx>.

<sup>13</sup> Dla H. Van Rompuy'a była to przeprowadzka do biura znajdującego się na tej samej ulicy co budynki rządu belgijskiego.

<sup>14</sup> Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. *ustanawiająca warunki zatrudnienia Przewodniczącego Rady Europejskiej* (2009/909/EU), Dz. U. UE L 322/35, 9.12.2009.

oddzielić kwestii politycznych od gospodarczych. Przykładem sytuacji, w której z dużą trudnością podjęto decyzję o reprezentacji może być kwestia odebrania przyznanej Unii Pokojowej Nagrody Nobla w roku 2012. Wątpliwości dotyczące delegacji, która odbierze nagrodę rozwiały postanowienia szczytu październikowego, gdzie postanowiono, że po nagrodę pojadą trzej przewodniczący RE, KE i PE, a przemówienie wygłoszą przewodniczący RE i KE<sup>10</sup>.

Przewodniczący Rady Europejskiej jest osobą odpowiedzialną w dużej mierze za przebieg spotkań. To on jest gospodarzem i moderatorem tych posiedzeń, co potwierdza w momencie przemówienia, które otwiera każde posiedzenie. Jego działania wykraczają poza formułę cyklicznych spotkań. W celu osiągnięcia konsensusu wymagana jest jego aktywność w okresie poprzedzającym szczyt, co często wiąże się z wizytami w państwach członkowskich, zwłaszcza tych, które mają objąć przewodnictwo w Radzie UE. To on ma być głównym rozgrywającym podczas szczytów, prowadząc do przyjęcia akceptowalnych dla wszystkich postanowień odzwierciedlonych później w konkluzjach RE. Przygotowanie posiedzeń RE, wymaga podejścia strategicznego. Wyznaczanie kierunków rozwoju Unii wiąże się z kreowaniem pewnej wizji jej rozwoju. Wydaje się stosownym uznać, że pod zadaniami administracyjnymi Przewodniczącego jest ukryta jego funkcja stratega politycznego. Mogłaby ona być uwypuklona w momencie przejścia stanowiska Przewodniczącego przez osobę, która chciałaby prowadzić politykę w oparciu o własny program polityczny. Odkrycie tej funkcji wymaga przede wszystkim czasu potrzebnego do adaptacji instytucjonalnych rozwiązań systemowych. Proces brukselizacji, przejawiający się w nadinterpretacji materii traktatowej oraz wzmocnieniu instytucji przy jednoczesnym ich oderwaniu od zaplecza narodowego, w przyszłości może także dotknąć Radę Europejską poprzez usamodzielnienie jej Przewodniczącego w działaniach na rzecz budowy strategii rozwoju Unii. Akceptacja i wdrażanie tej strategii zależałoby od członków Rady Europejskiej. Sprawny polityk, przywódca Unii, mógłby pokierować liderów państw do realizacji przygotowanych przez niego postulatów.

Przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczy również szczytom państw strefy euro, co sprawia że odgrywa on wiodącą rolę w zarządzaniu tą strefą. Przynajmniej raz w miesiącu omawia kwestie związane ze strefą euro z przewodniczącym Komisji. Razem określają kierunki działania w zakresie strategii gospodarczych i zwiększenia konwergencji w strefie euro. Przewodniczący Rady Europejskiej przewodniczy szczytom strefy euro organizowanym co najmniej dwa razy w roku, informuje państwa członkowskie nienależące do strefy euro o przygotowaniach do szczytów i o ich efektach, powiadamia Parlament Europejski o wynikach szczytów. Van Rompuy przygotował bogatą dokumentację będącą podstawą dalszych negocjacji między państwami<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Pojawily się także propozycje uczestnictwa w uroczystości wszystkich przywódców państw członkowskich, a także towarzyszących im dzieci pochodzących z tych państw.

<sup>11</sup> Por. „*W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*” – sprawozdanie okresowe (październik 2012), Dokument o unii gospodarczej i walutowej – Herman Van Rompuy (wrzesień 2012); „*W kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej*” – sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy (czerwiec 2012); „*Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE*” – sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego dla Rady Europejskiej (październik 2010).

pejskiej przewodniczy Radzie Europejskiej i prowadzi jej prace. To on jest odpowiedzialny za zwoływanie szczytów, w szczególności określanie ich terminów. Zgodnie z art. 15 ust. 6 TUE zadaniem Przewodniczącego jest zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z Przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych, która przygotowuje posiedzenia. To w jego rękach spoczywa odpowiedzialność za osiągnięcie „spójności i konsensu” w Radzie Europejskiej. Przewodniczący powinien ustanowić ścisłą współpracę z prezydencją Rady i Przewodniczącym Komisji Europejskiej. Po każdym spotkaniu Rady Europejskiej przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z jej przebiegu i osiągnięć. Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Podsumowując można stwierdzić, iż po traktacie lizbońskim Przewodniczący Rady Europejskiej pełni funkcje zarówno administracyjną, jak i polityczną. W zakresie zadań administracyjnych możemy określić zadania typowo koordynacyjne i operacyjne w wymiarze międzyinstytucjonalnym i międzyrządowym. Przewodniczący w obszarze zadań administracyjnych m.in. przygotowuje agendę spotkań<sup>8</sup>, określa ich harmonogram, zwołuje spotkania nadzwyczajne, zapewnia sprawozdawczość, nadzoruje politykę informacyjną<sup>9</sup> ukierunkowaną na kontakty z mediami i obywatelami. W zakresie zadań politycznych kluczowe stają się jego funkcje: reprezentacyjna (na arenie międzynarodowej) i negocjacyjna (na arenie międzyrządowej).

Przewodniczący reprezentuje Unię na forum międzynarodowym, dzieląc się tym zadaniem z Przewodniczącym Komisji Europejskiej (podwójna reprezentacja), bądź Wysokim Przedstawicielem. Przewodniczący uczestniczy w szczytach G-8, G-20, szczytach UE–państwa trzecie, a także przedstawia unijne oświadczenia na forum ONZ lub innych organizacji międzynarodowych. To on przyjmuje szefów i głowy państw trzecich w Brukseli, jak i składa oficjalne wizyty w państwach trzecich. W zakresie reprezentacji dochodziło do wielu problematycznych sytuacji, gdzie trudno było określić właściwego przedstawiciela Unii na arenie międzynarodowej. Zwyczajowo, podział w zakresie spotkań jest następujący: Przewodniczący RE przyjmuje głowy państw, a Wysoki Przedstawiciel ministrów spraw zagranicznych. W uproszczeniu, obszar relacji gospodarczych przypisany jest Przewodniczącemu Komisji Europejskiej, obszar relacji politycznych Przewodniczącemu RE i Wysokiemu Przedstawicielowi w zakresie umownego kompetencyjnego podziału. Przedstawiony powyżej podział ma charakter ogólny i niepełny. Praktyka wskazuje na wiele wyjątków, które rodzą przekonanie, iż nie ma jednej utartej reguły reprezentacji, a w przypadkach niejasności reprezentacja przyjmuje postać co najmniej dwugłową. W wielu sprawach nie można

<sup>8</sup> Zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Przewodniczący Rady Europejskiej podaje do wiadomości przewidywane daty posiedzeń Rady Europejskiej w danym półroczu nie później niż rok przed rozpoczęciem danego półroczu i w ścisłej współpracy z państwem członkowskim, które będzie sprawowało prezydencję w danym półroczu.

<sup>9</sup> Podczas dwóch kadencji biuro Przewodniczącego prowadziło intensywne działania informacyjne. Profil Van Rompuya pojawił się na facebooku i twitterze (81 570 obserwujących na dzień 1.11.2012).

Funkcja, jak i nazwa szefa Rady Europejskiej, budziła kontrowersje zarówno podczas prac konwentu, jak i konferencji międzyrządowej poprzedzającej przyjęcie tego i kolejnego traktatu lizbońskiego. Wydźwięk nazwy zaproponowanej podczas konwentu, a później promowanej medialnie „prezydent Unii Europejskiej” byłby z pewnością inny niż nazwa Przewodniczący Rady Europejskiej. Warto zauważyć różnicę między prezydentem Unii a prezydentem/przewodniczącym jednej z instytucji Unii. Spory nomenklaturalne nie przysłoniły głównej osi podziału, która dotyczyła zakresu kompetencji przypisanych do nowej funkcji na unijnej arenie instytucjonalnej. Główne obawy wiązały się z realną władzą, którą miałyby nowa postać na tej scenie. Idea ta była kontrowersyjna dla małych i eurosceptycznych państw. Z jednej strony, przywódcy dużych państw nie chcieli mieć konkurenta politycznego, ograniczającego ich wpływ na proces integracji. Z drugiej strony, małe państwa sądziły, że Przewodniczący będzie marionetką w rękach głównych liderów europejskich. Biorąc pod uwagę głosy obu stron, władza Przewodniczącego miała zostać ograniczona, wiązać się przede wszystkim z rolą koordynującego pracę Rady Europejskiej (administratora europejskiego). Już w okresie poprzedzającym wejście w życie nowego traktatu jego przyszła aktywność na scenie europejskiej i jako reprezentanta zewnętrznego była kwestionowana.

Kluczowym bodźcem ku wprowadzeniu zmian była nieefektywność dotychczasowej formuły przewodnictwa, która sprawdzała się przy wspólnocie 6, później stopniowo rozszerzonej do 15 państw Unii. Jej zasadność po rozszerzeniu do 25, w obliczu pewności kolejnych akcesji, była kontestowana. Przewodnictwo sprawowane raz na 12 lat straciło rację bytu politycznego. Nakładały się na to trudności organizacyjne, którym musiały sprostać państwa sprawujące przewodnictwo. Sprawowanie przewodnictwa było bardzo trudne, zwłaszcza dla małych państw. Jedną z pierwszych zmian mających zaradzić trudnościom organizacyjnym było przeniesienie miejsca zwyczajnych spotkań RE do Brukseli, co nastąpiło na mocy traktatu nicejskiego<sup>5</sup>.

### Funkcja Przewodniczącego Rady Europejskiej

Sprawowanie funkcji przez Przewodniczącego Rady Europejskiej określa art. 15 TUE oraz regulamin wewnętrzny<sup>6</sup>. Kadencja Przewodniczącego trwa 2,5 roku i jest jednokrotnie odnawialna. W przypadku choroby, śmierci lub pozbawienia mandatu<sup>7</sup> Przewodniczącego zastąpić może, do czasu wyboru następcy, przedstawiciel państwa, które sprawuje przewodnictwo w Radzie UE prezydencję. Przewodniczący Rady Euro-

---

<sup>5</sup> W grudniu 2000 roku Rada Europejska zdecydowała, że jej posiedzenia będą się odbywać w Brukseli. Decyzja ta została podjęta z uwagi na efektywność organizacyjną, potrzebę ograniczenia kosztów, a także właściwe zapewnienie bezpieczeństwa. Rozszerzenie, którego konsekwencją było poszerzenie składu członków Rady Europejskiej i liczby osób obsługujących spotkania, a także zmiany instytucjonalne wzmocniające kontekst oddziaływania politycznego tej instytucji wpłynęły na kolejną decyzję o dostosowaniu siedziby Rady Europejskiej.

<sup>6</sup> Decyzja Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE), L 315/51, Dz.U. UE z 2.12.2009.

<sup>7</sup> Rada Europejska może pozbawić mandatu jej Przewodniczącego w przypadku poważnego uchybienia.

przez Przewodniczącego Rady Europejskiej podczas sprawowania przez niego funkcji w pierwszej i na początku drugiej kadencji.

### Uwarunkowania wprowadzenia stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej

Początków decyzji o wprowadzeniu stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej należy upatrywać już w okresie przyjmowania traktatu nicejskiego, gdy pojawiły się pierwsze inicjatywy mające na celu zreformowanie systemu rotacyjnej prezydencji. Szczyt nicejski z grudnia 2000, który prowadził do reformy na rzecz poszerzenia i pogłębienia procesów integracyjnych nie zaowocował wprowadzeniem niezbędnych poprawek do treści kolejnego traktatu rewizyjnego. Przyjęty Traktat nie odpowiadał żadnej ze stron, a jego treść postanowiono zmienić zanim wszedł w życie<sup>1</sup>. Do dyskusji na temat przywództwa jednej z kluczowych instytucji powrócono podczas prac Konwentu europejskiego pod przewodnictwem Valéry Giscard d'Estaing'a. Znalazło to odzwierciedlenie w treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>2</sup>. Valéry Giscard d'Estaing Przewodniczący Konwentu, odpowiadając na pytanie czego potrzebują Europejczycy na początku XXI wieku twierdził, że o sile Europy będzie decydować jej moc polityczna<sup>3</sup>. Debata nad przewodniczącym Rady Europejskiej, bądź w pierwotnej wersji postanowień „jej prezydentem”, została wpisana w szerszy dyskurs dotyczący roli Unii jako aktora stosunków międzynarodowych. Siłę Unii rozpoczęto łączyć z jej możliwościami w obszarze polityki zagranicznej. Nowa formuła funkcjonowania RE wraz z jej Przewodniczącym nie spotkała się z dużym poparciem podczas prac Konwentu. Holenderka Hanja Maij-Weggen, posłanka do PE, wskazała Przewodniczącemu Konwentu, który zabiegał o wprowadzenie stosownych zapisów dotyczących nowej roli Rady Europejskiej, iż według jej obliczeń wśród 91 osób występujących w tej sprawie członków Konwentu 64 było przeciwko wyborowi Przewodniczącego RE, 12 za tą propozycją, a 15 jeszcze się wahało<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Na szczycie w Laeken w 2001 roku Rada Europejska przyjęła Deklarację dotyczącą zorganizowania konwentu w sprawie przyszłości Europy. Projekt pierwszego w historii europejskiego traktatu konstytucyjnego został przedstawiony Radzie Europejskiej przez konwent w lipcu 2003. Stanowiło to początek prac konferencji międzyrządowej zwołanej w październiku 2003 roku.

<sup>2</sup> Odnosnie zadań i struktury zawarto następujące zmiany w TKE: uczestnictwo ministra spraw zagranicznych w obradach Rady Europejskiej, spotkania Rady Europejskiej przynajmniej dwa razy w półroczu, wprowadzenie Przewodniczącego Rady Europejskiej wybieranego większością kwalifikowaną na 2,5-letnią kadencję z możliwością jednokrotnej reelekcji. W traktacie zawarto zapis potwierdzający brak możliwości stanowienia prawa przez Radę Europejską. Na temat reformy przygotowanej w ramach tego traktatu szerzej patrz: A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej*, w: *Przyszły Traktat Konstytucyjny*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 344–356; A. Bielawska, J. Wiśniewski, K. Żoźdź, *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy w porównaniu z konstytucjami państw członkowskich Unii Europejskiej. Wybrane aspekty*, Poznań 2006; J. W. Tkaczyński, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy a suwerenność państw-sygnatariuszy*, „*Politeja*” 2005, nr 1(3), s. 185–194.

<sup>3</sup> F. Deloche-Gaudez, *La présidence de la convention européenne*, „*Annuaire Français des Relations Internationales*”, Bruylant, Vol. 4, s. 400.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 402.

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER

Poznań

## Przewodniczący Rady Europejskiej – między strategią polityczną a rutyną pracy urzędnika

### Wprowadzenie

Formuła przewodniczenia obradom Rady Europejskiej (RE) funkcjonowała już u jej początków. Wykształcił się zwyczaj rotacyjnego, półrocznego przewodnictwa zmieniającego się z dniem 1 stycznia i 1 lipca. Prowadzenie roli wiodącej w procesach kształtowania decyzji politycznej powierzono przywódcy państwa, które sprawowało przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej (RUE, Radzie). To sprzyjało spójności działań prowadzonych przez Radę Europejską i Radę na rzecz realizacji polityk w wytyczonym, przez tą pierwszą instytucję, kierunku. Stworzony system przewodniczenia był krytykowany z uwagi na wzrastającą, wraz z rozszerzaniem Unii, niewydolność organizacyjną i małą efektywność w prowadzeniu długoterminowej polityki. Nawet formuła zmiennej trójprezencji (państwo, które prezydencję prowadziło, prowadzi i będzie prowadziło) nie przyniosła rezultatów, z uwagi na rozbieżności lub sprzeczności w interesach poszczególnych państw.

Po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim Rada Europejska wybiera większość kwalifikowaną swojego stałego przewodniczącego. Nazywany *primus inter pares*, pierwszy Przewodniczący Rady Europejskiej budował swoją funkcję samodzielnie, kształtując ją w oczach tych, których oczekiwania sytuowały go w wielu odsłonach wykonywania zadań, takich jak przywódca, lider, strateg polityczny, broker czy też kolejny unijny urzędnik. Interpretacja jego roli określonej w postanowieniach traktatowych wymaga analizy całego, wykreowanego po wprowadzonych zmianach układu instytucjonalnego, w szczególności jego sieci powiązań międzyinstytucjonalnych. Po traktacie stworzono nowe pole gry międzyinstytucjonalnej, na której wzmocnione zostały w swoich funkcjach niektóre instytucje, w szczególności Rada Europejska, która może w przyszłości stanowić realne centrum polityczne Unii Europejskiej. Na jej czele postawiono stałego przewodniczącego, którego możliwości zależą od trzech elementów: woli państw członkowskich, wydolności systemu, zdolności pełniącego funkcję.

Wymiar kompetencji powierzonych Przewodniczącemu RE nie został precyzyjnie przez traktat określony. Impuls traktatowy dał szansę na rozpoczęcie procesu adaptacji nowej funkcji do określonych zadań. Kształtuje się nowa polizbońska praktyka funkcjonowania systemu instytucjonalnego, jak i formy Rady Europejskiej, w którym kluczową rolę pełni jej przewodniczący. Celem artykułu jest ukazanie uwarunkowań związanych z wprowadzeniem funkcji Przewodniczącego Rady Europejskiej, a także analiza zakresu jego zadań. Powyższe rozważania pozwolą na przedstawienie wniosków dotyczących oceny teoretycznych i praktycznych możliwości prowadzenia działań

most 4,000 concerts, exhibitions and other cultural events. The events that accompanied the most important cultural event alone – the European Culture Congress – attracted 200,000 viewers<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> *Pół roku prezydencji w liczbach*, [http://pl2011.eu/content/pol-roku-prezydencji-w-liczbach?gclid=CN\\_m8x7yjxq0CFcUj3godOUMHhg](http://pl2011.eu/content/pol-roku-prezydencji-w-liczbach?gclid=CN_m8x7yjxq0CFcUj3godOUMHhg).

a eurozone member, Poland perforce had little influence on the negotiations and rather tactfully did not impose herself. Poland's main endeavor was to prevent the dissociation of the European Union into a center (the eurozone) and the peripheries drifting on the outskirts of the Community. To a certain degree, this was achieved by means of voluntary accession of a definite majority of non-eurozone states to the "fiscal union".

Poland was also confronted with the events in North Africa and the Middle East, and the fears that these events might trigger an immense migration wave to arrive in Europe, generating considerable problems, in particular in South Europe. This diverted attention from the implementation of the Presidency Program drawn up in advance.

On December 14, 2011, the European Parliament deputies positively assessed the Polish Presidency, although it was commonly considered not to have been distinguished by any groundbreaking decisions. The following definitely speak for the success of the Polish Presidency: the adoption of the six-pack, i.e. a set of principles to tighten the financial supervision of Member States; the EU budget for 2012, passed under the circumstances of strong resistance from the British, who demanded cuts in EU expenditure in the face of the crisis; the conclusion of negotiations on association and free trade with Ukraine; the signing of the accession treaty with Croatia; the adoption of a European protection order for victims of violence (domestic, stalking, threats, kidnapping and attempted murder), which provides special measures to protect such persons throughout the Union, rather than only in the victim's home country; and progress in the negotiations on the single European patent (a draft of which may be adopted in 2012, although without Spain and Italy); the two-year extension of the EU food program aiding the poorest EU citizens (Poland succeeded in persuading Germany, which was determined to scrap the program, to change her standpoint).

The list of concrete defeats and failures is shorter. Failures of the Presidency were considered the lack of a final declaration at the summit of the Eastern Partnership, the impasse concerning the acceptance of Bulgaria and Romania into the Schengen area, the passive attitude during the climate conference in Durban, the lack of progress on the issue of tax on financial transactions, a lack of initiative in the field of social policy, no lobbying for provisions to facilitate the extraction of shale gas, and the unclear prospects for the initialed Association Agreement and the Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreement with Ukraine<sup>38</sup>.

Thanks to the Presidency, Poland undoubtedly had an opportunity to promote herself in Europe and the world. In the period of six months there were 452 meetings, including twenty informal sessions of the EU Council and meetings of EU ministers, thirty conferences at a ministerial level, and over 300 meeting of experts. Most of them were organized in Warsaw, Sopot, Wrocław, Kraków and Poznań. Brussels hosted 1,940 meetings, including councils and committees. On the occasion of the EU Council Presidency, Poland prepared a rich cultural offer, at home and abroad, organizing al-

---

<sup>38</sup> J. J. Węc, *Bilans polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, "Przegląd Zachodni" 2012, No. 2, p. 3–30; *Bilans polskiej prezydencji*, "Gazeta Prawna" of December 15, 2011.



On January 30, 2012, EU leaders attending a Brussels summit approved the fiscal pact, aiming to tighten budget discipline, and by this token – improve the credibility of eurozone states on the financial markets. Among other things, the pact stipulated a new “golden rule” intended to prevent eurozone sovereign debt in the future. The rule is to restrict the annual structural budget deficit of a country included in the pact to 0.5 of GDP. The countries will be required to write this rule into their respective national laws, preferably into the basic laws. In this way, member states were obliged to reduce sovereign debt and maintain it at a level of 60% of GDP annually. These stipulations can only be departed from provided that an extremely acute recession occurs. The pact will also facilitate financial sanctions to be imposed on those eurozone countries that exceed the permitted threshold of budget deficit (3% GDP). In this respect, the fiscal pact vests the European Commission and the European Court of Justice with a significant role. The European Commission is supposed to supervise the implementation of new fiscal rules, whereas the Court of Justice is to adjudge fines for countries failing to implement the spending rules. Fees to an amount of 0.1% of a country’s GDP will feed a future rescue fund for the Euroland. Ratification of the pact would be a condition for a eurozone state to obtain aid from a new rescue fund (ESM) that will amount to €500 bn and start operating in July 2012. France solved the highly controversial issue of non-euro members participating in meetings of the EU-17, while Germany supported it. It was decided that states outside the eurozone could be additionally invited to eurozone summits to discuss the issues of competitiveness, employment, global euro strategy and “at least once a year” to summits on the implementation of the fiscal pact. All the countries declared their readiness to sign the pact, apart from the UK and Czech Republic, who maintained their standpoint that earlier consultations with their respective parliaments were necessary<sup>36</sup>.

Eventually, on March 2, 2012, the 26 leaders of EU countries (not including the United Kingdom) signed a new inter-government treaty that stipulated the principles to tighten financial discipline in the European Union. Its official title was *The Treaty on stability, coordination and management in the Economic and Monetary Union*. It encompassed all the decisions taken at the European Council session in late January 2012. The Treaty will become effective on January 1, 2013 provided that at least twelve out of seventeen eurozone countries ratify it by then<sup>37</sup>.

\* \* \*

Poland happened to exercise the presidency in an exceptionally difficult time. The second half of 2011 witnessed an exacerbated eurozone financial crisis. Not being

---

<sup>36</sup> *Pour l’euro, l’Europe se dote d’une discipline de fer*, “Libération”, of January 31, 2012; *Fort-schritte bei Gesprächen über Schuldenschnitt*, “Financial Times Deutschland” of January 31, 2012; *Niepełne zwycięstwo Polski? Francja ustępuje ws. szczytów strefy euro*, “Gazeta Wyborcza” of January 30, 2012; A. Słojewska, *Polska w unii fiskalnej*, “Rzeczpospolita” of January 31, 2012. Cf. A. Go- styńska, P. Tokarski, *Spór o nowy pakt fiskalny – analiza i ocena*, “Biuletyn PISM”, No 17 of February 14, 2012, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=9516](http://www.pism.pl/files/?id_plik=9516).

<sup>37</sup> Full text: *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>.

the one hand, and the French-German duo on the other. Among other things, this consisted in the involvement of the European Parliament in EU budget negotiations early on. The Polish Prime Minister on many occasions emphasized in his public announcements how important community was as a counterbalance to the dictate of the strongest. This approach was not always successful: at the October summit devoted to the agreement on the reduction of Greek debt the Polish delegation was asked to leave, and the eurozone took key decisions on its own.

In mid-November, the EU started getting ready for the European Council summit to be held in December. The summit was to determine the methods for the further struggle against the eurozone financial crisis. Chancellor Merkel continued to opt for stopping the growing eurozone sovereign debt, budget discipline and supervision of public spending. Chancellor Merkel was strongly supported by the Polish Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski, in the above-mentioned speech he made at the German Society for Foreign Affairs in Berlin on November 28, in which he called for radical steps and European solidarity.

Germany was ready to pay the price for the much-needed support from the Polish politician, who actually spoke in favor of the German concept to save the eurozone. Contrary to the French intentions to create a homogeneous Eurogroup driven by its own rules and principles, which clearly meant the construction of a Europe of "two-speeds", Poland was to be included in the decision-making process on the future of monetary union, and thus European integration. In her Bundestag speech of December 2, the Chancellor strongly emphasized that the eurozone was to be open to everybody willing to cooperate. She praised Warsaw, by saying that while Poland may not yet have adopted the euro, the state wished to increase its commitments and follow the path of a union in stability<sup>34</sup>.

As expected, the prescription written under significant pressure from the German Government at the European Council session in Brussels on December 8–9 won support from a clear majority of states. The "fiscal union" and its rigid observance by Community institutions did not raise reservations, but doubts arose with respect to the amendments of the existing treaties that would allow introducing the union. Some states, including Poland, feared that the procedure to ratify a new treaty by all member states would be long enough to allow for a Union of "two speeds" to emerge for good. After nine hours of talks, "fiscal union" was approved, albeit opposed by British Prime Minister David Cameron. He demanded that, in return for the British support for amending EU treaties, London should obtain special safeguards for the City's financial services. The dispute resulted in the decision to tighten eurozone discipline and adopt the long-debated alternative inter-government agreement of eurozone countries<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Bart, *Merkel mówi o przyszłości Europy i chwali Polskę*, "Gazeta Wyborcza" of December 2, 2011.

<sup>35</sup> *Kampf gegen Staatsschuldenkrise: Euro-Rettung mit schwerem Kollateralschaden*, "Financial Times Deutschland", of December 9, 2011; M. Visot, *Euro: 9 heures de négociations pour un accord*, "Le Figaro" of December 9, 2011; *Schuldenkrise: Merkel zufrieden, Großbritannien im Abseits*, "Frankfurter Rundschau" of December 9, 2011; Ch. B. Schiltz, *Dieser Gipfel wird Deutschland stark verändern*, "Die Welt" of December 9, 2011.

taxation on labor), public finance (statutory thresholds for debt, pension system reform and reducing early retirement), and tax coordination (the proposal to determine a common tax basis for enterprises).

In April 2011, acting under pressure from the European Commission, the Greek Government announced its intention to make severe savings in state expenditure. The level of budget deficit remained high (10.5% of GDP) though. Greek financial assets were supposed to last until mid-July. The adoption of the savings reforms by the Greek parliament on June 29, 2011 made the eurozone Finance Ministers transfer €12 bn of first aid package to cover the most urgent needs on July 2.

The bailout for Greece coincided with Poland's assuming the Presidency of the EU Council. In his speech, delivered in a highly emotional tone on July 6, Prime Minister Tusk addressed the issue of the financial crisis. "Thereupon I would like to get right to the point in describing what I believe is most important not only during the next six months, i.e. the period of the Polish Presidency, but what, in my opinion, constitutes a permanent task and challenge for the whole of Europe. It is the simplest question and not some sort of complicated philosophy – whether the answer, not only to the current crisis associated with the financial crisis, the condition of some European countries, especially those of Southern Europe but also the deeper crisis, the crisis of trust in Europe, the global crisis, is a departure from Europe, whether the answer is a reduction of what is European and common, or whether the answer is what we have tested over the years and what has worked well. The experience of Europe as a community, but also the personal experiences of each of us tell us that the best answer of Europeans, the best invention of Europeans is a united Europe. I would like to strongly emphasize – I have said this many times before in the presence of so many of you here – that this speech is not just to inaugurate our Presidency – Europe, united Europe, its institutions, its budget, its goals are not the source of the crisis. We are well aware of where the sources of the present financial crisis lie and it would be a false answer, the worst answer of all, to believe those who are saying – 'let's shrink Europe and this will be our answer to the crisis'. History has shown that when Europeans believed that the answer to threats is growth of nationalism, etatism, protectionism – it always ended in disaster"<sup>33</sup>.

Endeavors to achieve closer economic integration in the eurozone were met by yet another proposal from Chancellor Merkel and President Sarkozy, announced after the talks at the Élysées Palace on August 16. Referring to older proposals, both politicians suggested establishing an economic government for the eurozone that would convene twice a year. The government would be presided over by H. van Rompuy. Another proposal involved amending the basic laws of Euroland states by introducing debt thresholds and the tax on financial transaction. A common base to calculate corporate income tax (CIT) was to be introduced as of 2013 in order to reduce the competitiveness of the countries enjoying low CIT rates. Merkel and Sarkozy set a good example by declaring that the first step would be to align CIT in Germany and France.

In the last round of negotiations, Prime Minister Tusk strongly supported J. M. Barroso in the struggle for power in Europe, waged between EU institutions on

---

<sup>33</sup> *Tekst przemówienia premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim, "Rzeczpospolita" of July 6, 2011.*

The Chancellor enjoyed support from Polish Prime Minister Donald Tusk, who was in Berlin on December 6, with nearly all his Cabinet attending Polish-German inter-government negotiations. After the meeting with the German Chancellor the Polish Prime Minister declared that Poland and Germany had very similar outlooks on how to operate in the time of financial crisis. He emphasized that this also applied to the European dimension of struggling with the crisis. He observed that both German and Polish constitutions stipulate a “certain type of financial security guaranties” for their respective states. In his opinion, “Poland was the first country to stipulate the so-called thresholds and ‘caution’ procedures thirteen years ago” providing for “the law at the highest possible level to prevent excessive sovereign debt”. Tusk said both he in Poland and Merkel in Germany had made efforts to consolidate internal finance and discipline their budgets. According to him, these steps accompanied by the “relatively huge” economic growth in both states ensured “good prospects for Poland and Germany”.

At another meeting of EU leaders in February 2011, Germany and France presented the so-called competitiveness pact they had drawn up together. It extended the range of economic governance. It provided for the supervision of economic conditions by means of indicators to measure the stability of public finance and competitiveness. In order to ensure the latter, tough obligations were to be introduced: the admissible budget deficit was to be written into basic law, indexation of pensions and remunerations was to be abandoned, the retirement age was to be adjusted, which in practice meant its rising, a joint basis for corporate tax was to be determined, national principles for managing a banking sector crisis were to be established, and vocational diplomas and qualifications were to be mutually recognized.

Germany and France demanded that the representatives of the Eurogroup adopt the competitiveness pact on March 11, even before the scheduled session of the European Council. Poland and Sweden expressed their reservations on the intention to call two separate meetings. Under such circumstances, the President of the EU Council Herman van Rompuy and J. M. Barroso commenced negotiations on a new draft of the pact that would be acceptable to all eurozone members. The details of the talks and the resulting agreement were disclosed at the summit of the Eurogroup on March 11. A new name, *The Pact for the Euro*, was adopted there. Within the framework of agreed common policy to maintain competitiveness and financial stability, the Eurogroup members could make individual decisions and shape these policies.

In this way, under *The Pact for the Euro* Germany managed to push through increased economic coordination within the eurozone, and this solution was adopted by the European Council at its meeting on March 24–25, 2011. It also approved the pact's extended formula, *Euro Plus Pact*, since the countries from outside the eurozone, Poland, Denmark, Lithuania, Latvia, Bulgaria and Romania, resolved to join the agreement. The members of the *Euro Plus Pact* agreed to reduce their respective sovereign debt to below 60% of GDP and to facilitate sanctions to be imposed more easily on excessively indebted countries. A country will only manage to avoid penalty provided that 2/3 of the countries agree to it. Four cooperation areas were provisionally determined: competitiveness (facilitated business operation, research and development investments, and relating the increase of remuneration with increased productivity), increased employment (labor market reform, reduction of unemployment, reduced

by obligations to increase budgetary discipline and reduce deficits, impose financial supervision over banks, and combat protectionism<sup>31</sup>.

In April 2009, the International Monetary Fund warned that despite these measures the crisis might impact eurozone countries, causing an economic recession and profound unemployment. Economic and Monetary Union faced enormous challenges, and it quickly turned out that the weakest states were capable of shaking the entire EMU structure. Greece was carefully scrutinized, having entered the EMU through the back door in 2001, partly on account of falsified statistics on convergence. On May 10, the European Commission, the heads of the European Central Bank and the representatives of the EMU (the so-called 'troika') agreed to design a special bailout package of €750 bn in case a similar situation occurred in the future in other, economically less resilient eurozone countries. On the following day, by virtue of Article 122 of *The Treaty on the Functioning of the European Union*, Finance Ministers (ECOFIN) established *The European Financial Stability Mechanism* (EFSM) and an instrument to aid eurozone countries, *The European Financial Stability Facility* (EFSF). It provided for loans and credit lines as well as empowered the European Commission to take out credits on capital markets and/or from financial institutions.

It was obvious that Germany and France continued to differ on the further steps to be taken by the EU in terms of the economy and financial sectors. Nicolas Sarkozy was right to argue that the Economic and Monetary Union, headed by the ECB, was insufficient when there was no common macroeconomic policy. He repeated his earlier proposal to establish an "economic government" (*gouvernement économique*) of all states in the eurozone and vest it with extensive powers. Chancellor Merkel rejected these proposals in favor of economic governance (*gouvernance économique*), promoting tight coordination and cooperation of the EU-27. Supported by Donald Tusk, she did not want to divide the European Union into two parts as she feared that the "economic government" would adversely impact the German economic model and disturb the independence of the European Central Bank<sup>32</sup>.

In the course of French-German consultations in Deuaville in October 2010, it was agreed that the target was to replace the current crisis instrument with a new, much stricter one that would be written into the Treaty. Agreement was also achieved as concerned the penalization of those EU states that failed to fulfill the fiscal requirements of the EU. Both parties also agreed that in extreme cases some states would even lose the right to vote on key EU matters. Chancellor Merkel backed up on her earlier strong demand to impose sanctions on unruly members of the eurozone automatically, without the approval of the Council of the European Union. In return, Nicholas Sarkozy supported German amendments to the Treaty. The new regulations were to come into effect by the end of 2013.

Although the proposal to amend the Lisbon Treaty came as a surprise to the remaining EU states, Germany and France were undeterred in promoting their arrangements.

---

<sup>31</sup> C. Gammelin, *Dreier-Initiative. Warum die EU schon wieder ein Sondergipfel braucht*, "Süddeutsche Zeitung" of February 11, 2009.

<sup>32</sup> Cf. B. Koszel, *Aspiracje mocarstwowe Niemiec w Europie XXI*, in: *Realia i perspektywy*, Poznań 2012.

The Government also hoped that a new framework for cooperation between the EU and Russia would be established. This involved supporting activities leading to the signing of a new agreement with Russia, and developing the EU-Russian Partnership for Modernization.

In the area of the common trade policy, the most important issue for the Polish Presidency was to continue the present round of multilateral trade negotiations within the framework of the World Trade Organization (the Doha Round). The discussion concerned such issues as further liberalization of trade (lifting customs barriers), subsidies for agriculture, patent law, anti-dumping regulations and protection of intellectual property<sup>29</sup>.

The gravest problem the Polish Presidency faced was the financial crisis of the eurozone. Even in the early stages of defining Polish priorities, Warsaw was confronted with the global economic crisis. In 2008, there emerged signs of an economic breakdown initiated by the bankruptcies of US banks and financial institutions on a scale unprecedented in the 21<sup>st</sup> century. These events occurred during the French Presidency of the EU, therefore the initiative in crisis management was automatically in the hands of President Nicolas Sarkozy. The first meeting of EU politicians revealed dramatic differences in German and French attitudes to how to resolve the crisis situation. Germany opted for state interventionism to be only a last resort in concrete, individual cases where savings, budgetary discipline and reduction of sovereign debt could be emphasized. The power of the republican tradition, that preferred a strong role of the state in the economy and its subordination to politics, made France promote joint and coordinated international actions which would, in France's opinion, significantly increase the efficiency of potential rescue operations<sup>30</sup>.

Poland remained cool towards French and German remedial measures, simultaneously trying to indicate that, owing to Poland's stable economy and consistent economic policy, it was not affected by the crisis. As in previous months, the Polish Government's concern continued to be to prevent irreversible divisions across Europe and a "two speed" Europe emerging in the EU. No wonder, then, that Poland was exceptionally active during the period of the following Czech Presidency of the EU Council, when an extraordinary summit of the Council was convened on the initiative of Nicholas Sarkozy and Angela Merkel on March 1, 2009. The French President wanted the summit to involve only the heads of states and governments of the eurozone countries. Due to opposition from Polish Prime Minister Tusk, Germany disagreed, admitting that the financial problems concerned all member states. As a result, the meeting was attended by representatives of all EU member states. The summit was concluded

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Cf. J. Mistral, H. Unterwedde, *Wirtschafts- und Finanzpolitik: Herausforderungen und Perspektiven einer deutsch-französischer Initiative*, in: *Deutschland-Frankreich: Fünf Visionen für Europa*, "KAS Publikation. Deutsch-französischer Dialog" 2010, H 2, p. 31; Ch. Deubner, *Der deutsche und französische Weg aus der Finanzkrise*, "DGAP Analyse", April 2011; P. Kauffmann, H. Unterwedde, *Verlorene Konvergenz? Deutschland, Frankreich und die Euro-Krise*, "Aus Politik und Zeitgeschichte" 2010, Bd. 43, p. 13–14.

(2012), followed by a full opening of land borders only upon a further positive assessment from the EU<sup>24</sup>.

The Netherlands put hard conditions on the agreement, though. It would withdraw its veto on Bulgaria and Romania joining the Schengen zone provided that two successive reports of the European Commission on judiciary and internal affairs were positive. It was signaled, prematurely again, as it turned out later on, that both countries would be able to join the Schengen zone in spring 2012<sup>25</sup>.

In its *Priorities*, the Polish Presidency expressed a conviction that Serbia could obtain the status of an EU candidate country as early as in 2011. This would open the path for negotiation with the Union to Serbia. Poland had an ally in this matter – German Chancellor Angela Merkel, who tried to persuade the Serbs to “make peace” with Kosovo after her visit to Belgrade in August 2011<sup>26</sup>. On October 12, the European Commission recommended that the European Council grant Serbia the status of an EU candidate country. Poland supported this recommendation. This was the first success on Belgrade’s path to the EU, yet it still took a long time for the country to actually receive EU candidate status and commence accession negotiations.

Although European leaders never spelt it out, they did expect that in return for its rapidly obtained EU candidate status, Serbia would acknowledge the sovereignty of Kosovo. Belgrade rejected this proposal immediately, though. The Serbian government announced that Serbia would not approve of such a deal, since even EU membership would not compensate for the loss of Kosovo. Under such circumstances, at the meeting to crown the Polish Presidency of the Council, held on December 8–9 2011, the European Council merely observed that it “welcomes renewed Serbian involvement in the dialogue between Belgrade and Pristina” and its fulfillment of the agreement on integrated border management and regional cooperation. The Council was to decide on granting Serbia the status of an EU candidate country in February 2012 and approve it in March 2012<sup>27</sup>.

In the case of Belarus, the EU was aiming to encourage cooperation with the West, provided that Belarus respected the fundamental principles of democracy and human rights.

Poland wished for her Presidency to advance the implementation of the enlargement strategy as well. Therefore it was a significant objective for the Polish Presidency of the EU Council to finalize the accession negotiations with Croatia and sign the Accession Treaty. Albeit to no avail, Poland intended to explore all the opportunities for continuing accession negotiations with Turkey. Poland declared it would work to ensure that “meaningful progress is made in accession negotiations with Israel. It will also strongly support the European aspirations of the Western Balkans”<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> *Prezydencja: Bułgaria i Rumunia częściowo w Schengen od 31 października*, “Gazeta Wyborcza” of September 20, 2011.

<sup>25</sup> *Rumunia i Bułgaria na wiosnę w Schengen? Holandia może wycofać weto, ale...*, “Polska. The Times” of December 23, 2011.

<sup>26</sup> *Politik: Merkel spricht mit Führung in Belgrad*, “Der Tagesspiegel” of August 17, 2011; *Serbiens Angst vor Angela Merkel*, “Die Zeit” of August 22, 2011.

<sup>27</sup> *Rada Europejska. Konkluzje*. Bruksela 9 grudnia 2011 r. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf).

<sup>28</sup> *Program polskiej prezydencji*, op. cit.

numerous frozen conflicts over territorial divisions in this region. Another problem turned out to involve the adoption of a joint declaration on Belarus. Its draft called for the government in Minsk to release political prisoners in Belarus, condemned the use of force against opposition forces and proposed that EU aid for the regime be suspended. The text could not be adopted on account of disagreements between the deputies from five states of the Eastern Partnership (Armenia, Azerbaijan Georgia, Moldova and Ukraine)<sup>20</sup>.

Yulia Tymoshenko's arrest led to the failure of Polish attempts to tighten EU-Ukraine cooperation. On December 19, 2011, at the EU-Ukraine summit in Kiev negotiations on the association agreement were concluded, but in his statement, issued after the meeting with Ukraine's President Viktor Yanukovich, President of the European Commission José Manuel Barroso indicated that the European Union intended to "take steps in order to sign and ratify the agreement at its earliest, but this is going to depend on political conditions". He emphasized the events in Ukraine which "made [the relations between Ukraine and the EU] difficult"<sup>21</sup>. Certain EU countries, such as Germany or France, treated the case of Tymoshenko as a corroboration of the fact that Ukraine was not ready for closer collaboration with the EU. Berlin even attempted to call the summit off, whereas Polish diplomatic services, among other actors, claimed that sustaining the dialogue with Kiev was the best way to press for political reforms there<sup>22</sup>.

There were other, smaller issues where the Polish Presidency succeeded, at least symbolically. One concerned the accession treaty signed with Croatia and drawn up in collaboration with Poland. On December 8, 2011, Polish Prime Minister Donald Tusk, among others, signed the treaty on Croatian accession to the EU. Provided that the treaty ratification process was unimpeded in all EU states and Croatia itself, the country is set to join the EU on July 1, 2013 thus becoming the 28<sup>th</sup> member state<sup>23</sup>.

September witnessed the failure of a preliminary agreement on Romania and Bulgaria joining the Schengen zone. The Netherlands and Finland opposed their accession, claiming that both countries needed to make their struggle with corruption more effective and strengthen their judiciaries first. On behalf of the Polish Presidency, the Polish Minister of Internal Affairs and Administration Jerzy Miller suggested a compromise that would resemble Poland's two-stage entry to the Schengen zone, and abandoning border controls at the airports and marine borders of Bulgaria and Romania this year

---

<sup>20</sup> B. Koszel, *Neue Herausforderungen der EU-Ostpartnerschaft*, "WeltTrends" 2011, No. 78, p. 41–48; *Europarlament – Szczyt Partnerstwa Wschodniego bez wspólnego stanowiska Euronestu*, Parlament Europejski, [http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?Instance=cms\\_ep.pap.pl&PageID=1&menuId=17&nrDep=28721&CheckSum=-640824702](http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?Instance=cms_ep.pap.pl&PageID=1&menuId=17&nrDep=28721&CheckSum=-640824702); M. Szczepanik, *Partnerstwo Wschodnie: porażka Euronestu*, "Gazeta Wyborcza" of September 17, 2011; *Szczyt Partnerstwa Wschodniego bez wspólnego stanowiska Euronestu*, "Gazeta Prawna" of September 15, 2011.

<sup>21</sup> *Szczyt UE-Ukraina. Prezydencja Polski w Radzie UE*, <http://pl2011.eu/content/szczyt-ue-ukraina>.

<sup>22</sup> T. Bielecki, *Szczyt UE-Ukraina: twarda odmowa z powodu Tymoszenko*, "Gazeta Wyborcza" of December 19, 2011.

<sup>23</sup> *Chorwacja podpisała traktat akcesyjny UE*, <http://wiadomosci.wp.pl/title,Chorwacja-podpisa-la-traktat-akcesyjny-UE,wid,14067901,wiadomosc.html?ticaid=1db73>. Cf. *Beitritt 2013: Kroatien erwartet das Ja der EU*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung" of June 10, 2011; D. Pszczółkowska, *Chorwacja do Unii bez entuzjazmu*, "Gazeta Wyborcza" of September 19, 2011.



velopment and the creation of new jobs, as well as to intensify trade relations, and facilitate the movement of people originating in specific social groups. The role of the Polish Presidency also ensured that Europe did not lose sight of her Eastern neighbors. As part of the Eastern Partnership, the Polish Presidency wanted the process of signing association agreements and creating free trade areas (including the finalization of and/or significant progress in negotiations with Ukraine and Moldova) to continue. The Polish Presidency was also to pursue the objective of negotiating to liberalize visa regimes.

Alongside the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Poland consistently promoted the issues of Eastern policy. The Eastern Partnership Summit held in late September 2011 was assigned the highest priority, but it proved that the expectations concerning its significance were hugely exaggerated. The meeting was not attended by any high ranking politicians from Belarus. The declaration adopted by the European Union acknowledged the European ambitions of the Eastern Partnership countries. This may not be a promise of membership yet, but a declaration that stated that if these countries implement reforms and foster democracy they can count on something more in their relations with the EU. The declaration will facilitate access to visa-free movement, which has practical implications for citizens. The declaration clearly stipulates that visas shall be abandoned upon the countries of the Eastern Partnership fulfilling defined conditions: to tighten their borders, introduce biometric passports, and sign readmission agreements with the EU. The Summit declared its intention to establish a common economic area between the EU and the Eastern Partnership countries. Three countries, namely Ukraine, Georgia and Moldova, are already negotiating free trade zone agreements with the EU. Certain doubts concerned the potential signing of an association agreement between the EU and Ukraine, which might have become unfeasible during the Polish Presidency due to the detainment and sentencing of Yulia Tymoshenko to seven years in prison<sup>19</sup>.

Serious difficulties emerged in relations with the Euronest Parliamentary Assembly of the Eastern Partnership. On September 15, Euronest members were to issue a statement calling the leaders of states that were to attend the Eastern Partnership Summit in Warsaw on September 29, 2011 to pursue an ambitious Eastern policy including a softened visa regime, to gradually liberalize trade, to treat southern and eastern EU neighbors in the same way, and to provide appropriate financial aid for the EU Eastern Partnership policy. The draft also supported the proposals submitted by the European Commission to reform the European Neighborhood Policy, including conditioning the allocation of EU funds to neighboring countries on their progress in the implementation of reforms required by the EU. Problems caused by the disagreements between the Euronest members from the countries of the South Caucasus (Georgia, Armenia and Azerbaijan). At the Assembly's session in Strasbourg they could not come to an agreement on the approval of a text that referred to their geopolitical situation, including

---

<sup>19</sup> T. Bielecki, *Co załatwiliśmy na szczycie Partnerstwa Wschodniego*, "Gazeta Wyborcza" of October 15, 2011; K. Kłyński, *Mińsk zbojkotował Szczyt Partnerstwa Wschodniego*, OSW, "Tydzień na Wschodzie", <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-10-05/minsk-zbojkotowal-szczyt-partnerstwa-wschodniego>.

to ionizing radiation. Acknowledging the need to develop nuclear energy was vital for increasing European energy security and curbing emissions of carbon dioxide<sup>17</sup>.

A “Secure Europe” referred to border security as well. In the course of its Presidency, Poland endeavored to conclude works to amend the regulation on Frontex (the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of European Union Member States), with the purpose of making Frontex more effective in supporting member states in crisis situations, such as those in North Africa and the Middle East.

In line with Poland’s postulates, in mid-September the European Parliament in Strasbourg supported the increased competence of the EU agency for external borders, Frontex, earlier agreed with other governments. By the end of 2012, the agency is supposed to have appointed European border guard teams which will support EU states in monitoring their borders. Strengthening Frontex was one of the EU’s reactions to the wave of immigrants arriving from North Africa that reached South European coast due to the Arab Spring, and the increasingly acute conflict in Libya. The increased powers are to ensure that the agency will be able to offer more help to member states that experience an extensive inflow of immigrants<sup>18</sup>.

Strengthening military and civilian EU capabilities constituted another important element of the Polish Presidency of the EU Council. The Presidency supported actions to consolidate direct EU-NATO dialogue.

### **3. Europe benefiting from openness**

In the course of the Presidency, Poland supported the EU’s foreign and security policy to boost the Union’s position internationally. Poland worked to proliferate European values and regulations, including further EU enlargement, and the development of cooperation with neighboring countries. Through the creation of free trade areas with states of the Eastern Partnership, the Presidency contributed to the process of expanding the region, embracing the Union’s rules and regulations. A continuation of the EU’s enlargement process served to extend the internal market to include millions of new consumers.

Given the events in Tunisia, Egypt, Libya, and other states of the Southern Neighborhood, the Polish Presidency endeavored to enhance partnership-based cooperation, focusing on support for democratic transformation, the creation of modern state mechanisms (founded in constitutional reforms), and making the countries’ judiciaries and the mechanisms for combating corruption more robust. In the process of fostering the development of a civil society the EU supported the protection of fundamental rights, as well as the development of mechanisms to prevent persecution of minorities, Christians included. Simultaneously, assistance was provided to stimulate economic growth, de-

---

<sup>17</sup> *Konkluzje polskiej prezydencji: Unia wobec globalnego dialogu energetycznego*, <http://nowa-energia.com.pl/2011/09/12/konkluzje-polskiej-prezydencji-unia-wobec-globalnego-dialogu-energetycznego/>.

<sup>18</sup> *Frontex ma nowe uprawnienia*, “Rzeczpospolita” of September 13, 2011.

December 22, at a meeting held at the Warsaw Royal Castle the *Warsaw Convention* was adopted, which means that the representatives of EU states initialed an agreement to establish a Unified Patent Court. After a meeting of the EU Competition Board (COMPET), the Polish Minister of the Economy Waldemar Pawlak announced that a substantial agreement had been reached on the European patent, allowing for the costs of obtaining patent protection in the Union to go down by as much as 80%. The fees, language, transition period, revision clause and institutional structure were agreed. The only matter that the members of the Council failed to agree on concerned the location of the headquarters of the Unified Patent Court<sup>16</sup>.

## 2. Secure Europe – food, energy, defense

“Secure Europe” stands for reinforced security in a range of areas. Firstly, Europe had to enhance its macroeconomic security. Enhancement of the EU’s economic governance was the primary objective of the Polish Presidency in the areas of economy and finance. The Presidency was to foster activities and proposals intended to improve regulations and supervision of financial markets, and to develop the principles for crisis management (in terms of protecting financial markets from the negative impact of crises and maintaining their stability).

The Polish Government believed that another step on the path to strengthening a “Secure Europe” included developing the foundations for the European Union’s external energy policy. Poland took the view that it was essential to work out solutions to strengthen that policy. The Polish Government was confident that the EU’s position in relation to major producers, consumers, and transit states of energy resources could be made considerably more robust if action was taken to enable improvements in the Union’s operations in the international energy environment, ensuring savings as well as more favorable conditions for economic growth.

The Polish Presidency finalized the running negotiations on the regulation on energy market integrity and transparency (REMIT). The Presidency also closed work on those legal acts that were required by external deadlines, as was the case of the new *EU–US Energy Star* agreement. The Polish Presidency contributed to defining the EU’s external energy policy, running debates on how to develop this policy in the years to come, and mechanisms that will augment the EU’s voice in the global energy dialogue. On the basis of the debate the Presidency adopted the conclusions of the Transport, Telecommunications and Energy Council (TTE) that included a clearly defined set of actions and instruments (such as the mechanism of solidarity and coordination) ensuring upon implementation that the EU’s position is appropriately accounted for on an international level.

The Presidency continued work aimed at finalizing the establishment of the European regulatory framework concerning nuclear matters, in particular those related to the review of regulations establishing the fundamental security standards with respect

---

<sup>16</sup> *Polska prezydencja wypracowała merytoryczne porozumienie w sprawie europatentu?*, [http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter\\_86197.asp?soid=0AAD6C005CE84F15B6E7ACB9529EA328](http://www.pi.gov.pl/PARP/chapter_86197.asp?soid=0AAD6C005CE84F15B6E7ACB9529EA328).

ment was held on November 7 on the proposals to reform the CAP from 2013 onwards, were presented as a legislative package by the European Commission on October 12. The EU Commission proposed that the renewed Common Agricultural Policy be more environmentally friendly and less administratively burdensome for small farms. The Commission also desired to reduce the disparities between direct payments in different countries. Poland supported solutions that would allow the competitiveness of agriculture to increase, and ensure food security for Europe<sup>14</sup>.

The Polish Presidency also aimed to conclude the development of a common internal market, allowing for its full potential to be taken advantage of. Particular emphasis was put on the development of electronic services. This meant taking steps to remove the barriers preventing online transborder transactions and continued attempts to lower prices for roaming. It was estimated that 60% of online transactions in Europe fall through on account of legal barriers. Therefore, under the Polish Presidency, work was commenced to draw up the 28<sup>th</sup> legal system to facilitate entering into sales agreements in the internal market and simplify potential online transactions for five hundred million citizens. The new system was to operate alongside the twenty-seven existing ones.

In mid-December 2011, the Polish Presidency drew up a report on the progress of work on a regulation to this effect. EU ministers for telecommunications held a political debate on the same issue. The conclusions would come in useful in further work on this dossier so that the regulation on roaming could be adopted urgently. This is highly beneficial for EU consumers, and it will contribute to further lowering of prices for services and the extension of an innovative offer. The Presidency also submitted proposals for the conclusions of the Council as concerns the Commission's communications *The open Internet and net neutrality in Europe*<sup>15</sup>.

As regards the reform of the internal market, the Polish Presidency also addressed the issue of improving the situation of small and medium enterprises, in particular with respect to their access to capital. Small and medium enterprises (SME) are crucial for European economic growth generating approx. 60% of GDP and nearly 70% of work places.

Therefore, the Polish Presidency supported the European Commission's initiatives on facilitating SME access to capital markets and venture capital funds, and supporting them in third party markets. The Presidency also sought to conclude work on a patent system that would be cheap and easily accessible to European entrepreneurs. The lack of a European patent is too costly for EU economies so this matter needs to be rapidly concluded. Poland supported a package of amendments to EU market directives, drawn up by the EU Commission – the *Single Market Act*. The development of the internal market was supported by a Single Market Forum (SIMFO) event.

In November 2011, Polish Prime Minister Tusk issued a letter to the leaders and presidents of European institutions in which he called for a consensus on this matter. On

---

<sup>14</sup> *Polska prezydencja rozpoczyna debatę o Wspólnej Polityce Rolnej UE*, [http://www.gazeta-prawna.pl/wiadomości/artykuly/562731.polska\\_prezydencja\\_rozpoczyna\\_debate\\_o\\_wspolnej\\_polityce\\_rolnej\\_ue.html](http://www.gazeta-prawna.pl/wiadomości/artykuly/562731.polska_prezydencja_rozpoczyna_debate_o_wspolnej_polityce_rolnej_ue.html).

<sup>15</sup> *Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii*, 14.12.2011, <http://pl2011.eu/content/rada-ds-transportu-telekomunikacji-i-energii-1>.

The program of the Polish Presidency with regard to cohesion policy was based on two main themes (items 1 and 2 below) that will organize future work on its shape in the longer-term perspective.

- *Integrated approach to development*

This theme was to cover the discussions on strategic programming, the instruments for promoting territorial development (e.g. special solutions for cities, the operation of the European Territorial Cooperation and the European Grouping of Territorial Cooperation, including the European Neighborhood and Partnership Instrument in the cohesion policy, the territorial dimension of the ESF), Territorial Agenda, the challenges faced by the multilevel governance system in the cohesion policy, and conditionality based on the mechanism of so-called preliminary conditions.

- *Result-oriented cohesion policy*

The key issues here included result-based conditionality (a system of awards and penalties related to the accomplishment of previously determined goals), thematic concentration of European funds (retaining flexibility), reinforcement of evaluation tools (evaluation as the foundation in making strategic decisions), and the development of a uniform system of indicators.

Depending on the advancement of informal discussions in the EU at the time of Poland's assuming the Presidency, the list of priorities could be supplemented by the architecture of cohesion policy goals, the system of implementation and financial governance, and general principles. This was to be achieved by means of intensive contacts with the representatives of the European Commission and member states. Presiding over the work of the EU Council provided an opportunity to exert a more efficient influence on the actors who would decide the shape of cohesion policy in the future EU financial perspective. Cooperation with Poland's partners in the Presidency trio – Denmark and Cyprus, who were to subsequently take the Presidency over, was of paramount importance here. Poland planned to achieve her goals operating in two ways:

- formally, negotiating the regulations on cohesion policy, and
- informally, running an international debate on cohesion policy on the level of experts and politicians.

The achievement of goals was to be additionally supported by the organization of several dozen meetings in collaboration with Polish and foreign partners. An enormous responsibility rested on Poland, as the largest beneficiary of EU funds. One out of every five euros in the EU budget earmarked for cohesion policy would go to Poland. An efficient use of the funds obtained would have a significant impact on the shape of cohesion policy in the 2014–2020 financial perspective.

Great importance was also assigned to reform of the Common Agricultural Policy (in particular to direct payments) which was to ensure modernization of agriculture, development of rural areas, and maintaining the pro-market approach of the CAP. The Polish Presidency also intended to work to develop a quality policy for agricultural products and to increase their competitiveness on global markets. At the request of the Polish Minister of Agriculture, Marek Sawicki, a public debate in the European Parlia-

mission's proposal amounted to €972.2 bn (compared to the current €925 bn). Brussels wanted to allocate €336 bn to cohesion policy, with a further €40 bn for the Connecting Europe infrastructural fund. The largest portion of this budget, namely €80 bn, could benefit Poland.

At this stage of negotiations Poland succeeded in defending solutions beneficial to it. Alongside the preliminary agreement for the above-mentioned €80 bn, it managed to prevent a tax on CO<sub>2</sub> emissions, which would considerably damage Poland's financial standing. The portion of budget funds allocated to the Cohesion Fund and agriculture was to be frozen, but its resources were to be internally redistributed for the benefit of the poorest states<sup>10</sup>.

As far as the support for the development of a trans-European network is concerned, one can talk about a moderate success. In the near future, the TEN-T fund will obtain significantly larger resources to develop infrastructure, however the allocations dedicated to individual countries are to be abandoned. Brussels' latest plans are to earmark €31.7 bn for transportation investment throughout all 27 countries. The resources are to be allocated by contest. There will be €10 bn to be divided among the 15 countries taking advantage of the Cohesion Fund, and the remaining amount is to be divided among all 27 member states. It was encouraging that the extension of the network of primary transportation routes was successfully adopted. The new network to emerge by 2030 was increased to include an airport in Łódź, among other things. Two out of the ten main transportation routes are to run across Poland, one being Rail Baltica, connecting Gdynia and Warsaw and another one the East-West route from Warsaw to Berlin, Amsterdam and the Midlands<sup>11</sup>.

On December 1, 2011 the European Parliament adopted the 2012 budget. It was limited, as demanded by the larger states. The EU deputies managed, however, to push for expenditure on growth, innovation, employment, border control, migration management and support for democratic transformation in the Arab countries not to be curbed. The entire 2012 budget was to amount to €129.1 bn (accounting for growth of 1.86%) in payments and €147.2 bn in liabilities (an increase of 3.8%)<sup>12</sup>.

The beginning of December marked the conclusion of talks on the EU budget for 2014–20. The report presented by the Polish Presidency indicated a huge number of contentious issues in the negotiations, even though the countries had not even formally begun to discuss the actual numbers. Minister Mikołaj Dowgielewicz, who chaired the meeting of Ministers of EU Affairs in Brussels, did not hide that the report presented by the Polish Presidency raised considerable discontent among the states pressing for cuts in the EU budget. The amount of funds earmarked for individual policies was to be determined at the end of negotiations, meaning in late 2012 at the earliest<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> J. Lewandowski, *Byłem na krawędzi*, October 21, 2011, <http://www.euractiv.pl/prezycen-cja/wywiad/janusz-lewandowski-byem-na-krawdзи-003040>.

<sup>11</sup> A. Stefańska, *Gorzkie zwycięstwo w sprawie unijnego budżetu*, "Rzeczpospolita" of October 20, 2011.

<sup>12</sup> *Parlament Europejski przyjął budżet UE na 2012*, "Gazeta Wyborcza" of December 1, 2011.

<sup>13</sup> *Raport w sprawie budżetu UE jest zrównoważony. Bo wszyscy są niezadowoleni*, <http://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/artukul/raport;w;sprawie;budzetu;ue;jest;zrownowa-zony;bo;wszyscy;sa;niezadowoleni,179,0,982707.html>.

and be implemented by means of multilevel governance. The motto of the Presidency was: "Cohesion policy as an efficient, effective and territorially differentiated response to EU development challenges". It served as a foundation to implement three strategic goals within the cohesion policy: 1) to ensure smooth negotiations of a package of regulations concerning the cohesion policy from 2013 onwards and to achieve the greatest possible consensus in the selected areas; 2) to enhance the attributes (integrated attitude to development and orientation to results) of cohesion policy as a territorial development policy operating within the framework of a new EU system of economic governance, and the "Europe 2030" strategy; 3) to increase the political status of cohesion policy<sup>7</sup>.

The negotiations on the EU budget for 2014–2020 were to constitute a key factor of the Polish Presidency's success. The period of the Polish Presidency was a time when the proposals submitted by the European Commission were thoroughly analyzed and the main negotiation issues were identified. The negotiations started in mid-2011 to continue until late 2012. Poland did not have much room to maneuver during the negotiations on the EU 2014–20 budget, which started in Sopot in late July 2012. Its activity, however, succeeded in maintaining the negotiation methodology that was more favorable for poorer countries. The foundations for the talks were provided by the balanced proposal of the European Commission from June 2011, and not by a counterproposal submitted by the net payers to the EU budget that assumed severe cuts. Already in December 2010, the five largest payers to the Union budget, namely Germany, France, Great Britain, the Netherlands, and Finland, demanded that the new budget not be bigger than the current one (increased only in line with inflation), i.e. at a maximum level of approx. 1.05% of GDP of all EU states. A majority of European Commission members opted for the budget to approximate this proposal, or slightly exceed it to a level of 1.09% of GDP of EU states<sup>8</sup>.

The turning point of the first stage of financial negotiations was a budget conference initiated by Poland to take place in Brussels in October (20–21) with the representatives of national parliaments. The host of the meeting, Polish Prime Minister Donald Tusk, called for the obligations adopted in the Lisbon Treaty to be treated seriously and for the implementation of common policies, especially the Cohesion Policy, Common Agricultural Policy and European Neighborhood Policy. In his opinion, it was the more important as "an increasing number of investments, including structural investments, have a pan-European dimension and they are subjected to pan-European rather than selfish, national logic"<sup>9</sup>.

Poland was hoping that involving the largest possible number of players in a difficult and isolated debate on EU funds would make it more transparent, thus making its final outcome, the EU budget, more generous for poorer countries. The European Com-

<sup>7</sup> *Program polskiej prezydencji*, op. cit., p. 6.

<sup>8</sup> S. Jędrzejewska, *Polska prezydencja a budżet Unii Europejskiej*, "Przegląd Zachodni" 2012, No. 2, p. 54–55; J. Pawlicki, T. Bielecki, *Unia daje, nie zabiera. Na dniach poznamy budżet*, "Gazeta Wyborcza" of June 29, 2011.

<sup>9</sup> *Przemówienie premiera Donalda Tuska podczas Konferencji Budżetowej w Brukseli*, <http://www.premiergov.pl/files/download/5478.pdf>; *Tusk: Kształt budżetu zdecyduje o kształcie współpracy*, "Gazeta Wyborcza" of October 20, 2011; *Walka w Brukseli o budżet. Tusk gospodarzem*, ibidem; *Bruksela: konferencja w sprawie nowego budżetu UE*, "Gazeta Prawna" of October 20, 2011.

and countries failing to observe the principles would automatically have the above sanctions imposed<sup>4</sup>.

From the beginning of the Polish Presidency, the Government assumed that the European Union would have to enter a subsequent stage and introduce a new model of economic growth, one allowing the Union to secure an appropriate level of economic development for the coming decades and to guarantee the well-being of EU citizens. If Europe was to become competitive globally, it could not continue focusing exclusively on public finance and on measures to limit budget deficits. It was deemed necessary to undertake additional activities and provide encouragement for adopting bold projects and discussing a new model of EU system. The priorities clearly emphasized that if “Europe is to become competitive globally, it should not focus exclusively on repaying its loans, and be determined in promoting growth as well”<sup>5</sup>.

The speech delivered on November 28, 2011 by Polish Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski, at the German Society for Foreign Affairs in Berlin, was intended to open a broad debate on the future of the European Union. In an emotional way, he called for a new European solidarity and courage to take difficult decisions that might bring full European integration (federation). He particularly demanded of Germany that, “for your own sake and for ours”, it helped the eurozone to “survive and prosper” since “nobody else can do it”. Encouraging Germany to act, the Minister said that he feared “German power less than German inactivity. [...] You may not fail to lead. You cannot dominate, but you are to lead in reform” he remarked<sup>6</sup>.

The view of the Polish Government was that the array of tools serving the purpose of securing sustainable economic growth on a European scale should include a new, multiannual EU budget (2014–2020). It was in the period of the Polish Presidency that formal discussions on the Multiannual Financial Framework commenced. The Polish Presidency believed that the new EU budget should be an investment tool used for the purpose of implementing the *Europe 2020* strategy. The Polish Presidency wished the new budget to serve as confirmation of enhanced cooperation within the EU, as the most appropriate response to the economic crisis and that the Cohesion Policy should remain the Union’s key policy. This policy benefitted and was to continue benefitting all EU member states.

The Polish government indicated that the European Union needed a reformed cohesion policy to implement the *Europe 2020* strategy. The Polish Presidency was to promote it as a tool to enhance development potential and competitiveness of all European regions. The cohesion policy should apply to numerous sectors, cover various territories

---

<sup>4</sup> On September 28, 2011 the European Parliament adopted the draft of the “six-pack” including two new directives, two drafts of new regulations and two amendments. Cf. *Parlament Europejski przyjął tzw. sześciopak*, “Gazeta Wyborcza” of September 28, 2011.

<sup>5</sup> *Program polskiej prezydencji*, op. cit., p. 6.

<sup>6</sup> *Polska a przyszłość Unii Europejskiej.* Radosław Sikorski, *Minister Spraw Zagranicznych RP Berlin, 28 listopada 2011 r.*, [http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw\\_sikorski\\_polska\\_a\\_przyszlosc\\_ue.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf); Europakrise: *Ich fürchte die deutsche Untätigkeit*, “Die Zeit” of November 30, 2011; T. Bielecki, *Europa mówi Sikorskim*, “Gazeta Wyborcza” of November 30, 2011; *Vorschläge des polnischen Außenministers. Merkel sieht Schwung für EU-Vertragsreform*, “Frankfurter Allgemeine Zeitung” of November 29, 2011.



From the beginning, Poland realized that the range of its autonomy in establishing the priorities for the EU Council Presidency was relatively limited, and Warsaw needed to choose one or two strategic priorities to focus on. This was, however, impossible, as indicated above. Another significant criterion in verifying the selection of priorities also had to involve their having a high potential of success in the course of implementation. Therefore, a probing campaign had to be carried out in order to determine what proposals would be supported by other member states. Another issue concerned the skillful promotion of matters that Poland found interesting, that happened to be justified by the Treaty. Since the Lisbon Treaty empowered the European Union with some competences in the field of energy, Poland gained an opportunity and an excuse for tackling such matters as improving the EU's external energy security or developing a common energy policy, which would have been difficult within the legal provisions prior to the Lisbon Treaty.

From the beginning, Poland assumed that the main objective of the Polish Presidency would be leading the European Union along a path of fast economic growth and enhancing the Community's political power. In order to achieve these targets, the Polish Presidency concentrated on three fundamental priorities: "European integration as a source of growth", "Secure Europe", and "Europe benefiting from openness"<sup>3</sup>.

### 1. European integration as a source of growth

The Polish Presidency intended to work to foster economic growth through the development of the internal market (the electronic market, or E-commerce, included) and use EU budget funds to develop a competitive Europe. It was believed that Europe had learned its lesson from the crisis: new mechanisms of economic governance and new tools to prevent recurrent waves of crisis had emerged, the European Stabilization Mechanism (ESM) and European Financial Stabilization Mechanism (EFSM) among them. At an informal meeting of Finance Ministers, held on September 16, 2011 in Wrocław, the adoption of the so-called legislative "six-pack" was approved, becoming an undoubted success of the Polish Presidency and of the meeting itself. The ministers agreed to introduce mechanisms allowing for more effectively disciplining EU countries that spoiled their budgets, exceeding thresholds of 3% of deficit and 60% of sovereign debt. Of particular importance was assigning greater weight to the debt criterion, which was formerly much less significant than the deficit criterion, and the amendment to the *Stability and Growth Pact*, providing increased opportunities to exercise sanctions towards eurozone states in case of their failing to observe the rules and principles of budget policy. The process of imposing sanctions was to be easier and more effective while the supervisory role of the European Commission would be strengthened. The Commission would annually monitor signals of increasing imbalance in member states,

---

<sup>3</sup> *Program polskiej prezydencji w radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011–31 grudnia 2011*, [http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o\\_prezydencja/program\\_polskiej\\_prezydencji\\_w\\_radzie\\_ue.pdf](http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf); P. Idczak, I. Musiałkowska, *Priorytety polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*, "Przegląd Zachodni" 2011, No. 3, p. 67–90.

BOGDAN KOSZEL

Poznań

## **The Polish Presidency of the European Union Council: challenges and outcomes**

A consequence of Poland assuming the Presidency of the European Union Council on July 1, 2011, was the necessity to identify the most crucial areas of the EU's potential activities during the Presidency, develop a detailed agenda of various Council forums to be presided by Poland, and establish the Presidency priorities. It was not yet known at that stage how the provisions of the Lisbon Treaty would impact on the course of the Presidency. The establishment of the office of the President of the European Council and increased power of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security actually minimized the importance of the presidency exercised by a member state. From Poland's point of view, another drawback was the disadvantageous composition of the 18-month Presidency, shared by Poland with Denmark and Cyprus. Denmark is not considered to set the tone and stimulate integration processes. Cyprus, alongside Poland, did not have any experience in carrying out such an extensive operation as the presidency, and it additionally did not hide the fact that Cypriot interests were exclusively focused on the Mediterranean and the conflict with Turkey<sup>1</sup>.

Under these circumstances, the priorities of the Polish Presidency had to follow from an analysis of numerous factors. The criteria taken into account in choosing the priorities resulted, among other things, from the following:

- activities already commenced in the EU in various fields and the resulting priorities for the period of the Presidency (e.g. intended reforms and reviews of various policies, long-term initiatives with respect to EU legislation and other matters);
- both internal and external challenges and needs facing the EU (such as the development of a common energy policy, the future of EU relations with third countries and international organizations, and enlargement policy);
- assessment of the current political situation of the Union, internationally and internally (the role of events in North Africa and their impact on the presidency, the eurozone crisis, the common interests and goals of the 'troika', and the Polish parliamentary elections)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Bilans prezydencji belgijskiej*, "Przegląd Zachodni" 2011, No. 3, p. 3–20.

<sup>2</sup> Z. Czachór, *Prezydencja w Unii Europejskiej i jej priorytety. Analiza politologiczna*, in: Z. Czachór, T. Szymczyński (eds.), *Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, p. 19–46; A. Jaskulski, *Formułowanie i realizacja priorytetów prezydencji. Mechanizmy, instrumenty, aktorzy*, in: Z. Czachór, T. Szymczyński, *ibidem*, p. 83–108.



### Summary

#### **The tendencies of economic relations development of the European Union with the Russian Federation and the People's Republic of China in the conditions of globalisation**

The main aim of the article was the presentation of the tendencies of economic relations development of the European Union with the Russian Federation and the People's Republic of China in the conditions of globalisation. The success of the Russian political leaders in their bilateral relations with the European Union show how important, in the mutual is approaching, are the rules and effectiveness of the international system built up in the past sixty years. An objective interest of the transatlantic community is therefore to the west, for safe and prosperous Russia, was idealistic and at the same time realistic. At the same time as it is also important, that Russia and not Africa whether the Middle East, is for Europe force, with the strategic nature. In the long term, to the European economy effectively and permanently follow in globalisation processes and that term was competitive with, Russia and China must first become innovative economy. In terms of prospective it should be emphasised that the best hope for the peaceful development of the international cooperation offers the most important actors contemporary on the world stage.

miast zajęła siódme miejsce, a jej inwestycje w tym czasie wyniosły 46 mld dol.<sup>79</sup> Głównym odbiorcą zagranicznych inwestycji bezpośrednich natomiast nadal pozostają Stany Zjednoczone Ameryki jednak w 2009 r. Chiny zajęły drugie miejsce, awansując z miejsca trzeciego, które zajmowały w 2008 r.<sup>80</sup> Świadczy to o wzroście znaczenia siły gospodarczej Chińskiej Republiki Ludowej we współczesnym świecie.

### Zakończenie

Uogólniając warto zaznaczyć, że jeżeli w bliżej nieokreślonej przyszłości liderzy polityczni Rosji podjęliby decyzję o integracji politycznej i ekonomicznej tego kraju, z innym większym podmiotem międzynarodowym niż Rosja, to mógłby to być tylko jeden kandydat, a mianowicie Unia Europejska<sup>81</sup>. Ta organizacja integracyjna musi więc w swojej długoletniej perspektywie uwzględniać stosunki z Rosją. Nie trzeba także nikogo przekonywać o tym, że dla UE Rosja jest jej bezpośrednim, granicznym sąsiadem. W zasadzie, co jest także istotne, właśnie Rosja, a nie Afryka czy Bliski Wschód, stanowi dla Europy siłę, o charakterze strategicznym. Europejska Rosja może przy tym przemieszczać projekt Unii Europejskiej pod względem kulturowym, geograficznym i historycznym aż do Oceanu Spokojnego i wzmacniać globalny jej wizerunek oraz przyczyniać się, dzięki swoim bogactwom naturalnym i materialnym, do wzrostu siły tej organizacji integracyjnej<sup>82</sup>.

W ujęciu perspektywicznym należy podkreślić, że największą nadzieję na pokojowy rozwój międzynarodowy daje współpraca najważniejszych aktorów współczesnej sceny światowej w tym USA, UE i Chin pod kontrolą USA. Istotnym krokiem w tym kierunku byłoby włączenie Chin do Grupy G-8 i w rezultacie powstanie Grupy G-9. Obecnie Chiny umiejscawiane są w grupie najbardziej rozwiniętych krajów rozwijających się, czyli BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny). Równocześnie nadal najsilniejsze państwa z tej grupy, czyli Chiny i Rosję traktuje się jako silnych aktorów regionalnych<sup>83</sup>. Z tej grupy krajów tylko Rosja znajduje się w grupie państw mających największy wpływ na rozwój współczesnej gospodarki światowej to jest w grupie G-8. Włączenie do niej Chin, poprzez różnego rodzaju konsultacje i wspólne podejmowanie decyzji w najważniejszych sprawach dotyczących procesów rozwojowych, mogłoby prowadzić do łagodzenia pojawiających się problemów, wzrostu wzajemnej współpracy i w konsekwencji przyczyniać się do stabilnego oraz bezpiecznego rozwoju współczesnego świata.

<sup>79</sup> Ibidem, s. 503.

<sup>80</sup> Zob. J. Lynn, *Global investment flows to recover in 2010–2012*, UN. Reuters, <http://in.reuters.com/assets/print?aid=INIndia-50330720100722>, 22.07.2010

<sup>81</sup> Por. D. Trenin., *Russia Redefines Itself and Its Relations with the West*, in: *Global Powers in the 21<sup>st</sup> Century. Strategies and Relations*, eds. A. T. J. Lennon, A. Kozłowski, A Washington Quarterly Reader, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press, 55 Hayward Street, Cambridge, MA 02142, 2008, s. 248.

<sup>82</sup> Por. ibidem, s. 248.

<sup>83</sup> Zob. M. Cesa, *Great Powers*, in: R. Devetak, A. Burke and J. George, *An Introduction to International Relation*, Cambridge University Press, New York, 2012, p. 279

Chiny nie zamierzają również wykorzystywać obecnego kryzysu, po to aby wykupić Europę. W Chinach twierdzi się ponadto, że kraj ten będzie inwestował jedynie tam gdzie to przynosi odpowiednie efekty<sup>74</sup>, czego nie można powiedzieć o Europie. Takie opinie pojawiły się w Chinach bezpośrednio przed szczytem unijno-chińskim w 2012 r.<sup>75</sup>, podczas którego były poruszone takie delikatne kwestie jak na przykład odmowa uczestnictwa Chin w europejskim systemie handlu emisjami ETS przez chińskie linie lotnicze i ograniczenia dla chińskich przedsiębiorstw na terenie UE. Złagodzenie unijnego stanowiska w tych sprawach mogłoby przybliżyć finansowe wsparcie Chin dla Europy w wysokości 100 mld euro, za które Chińczycy wykupiliby europejskie obligacje w celu dofinansowania funduszy ratunkowych. Europa musi zatem brać pod uwagę stanowisko Chin w kwestii pomocy finansowej<sup>76</sup>, która z punktu widzenia Państwa Środka nie może być bezinteresowna<sup>77</sup>. Chiny wskazywały równocześnie, że takie działanie, pozwoli odzyskać równowagę finansową UE co jest korzystne także dla Chin.

Warto także zaznaczyć, o czym bez wątpienia zdają sobie sprawę obie strony, iż gospodarki UE i Chin są tak bardzo ze sobą wzajemnie powiązane, iż zmiana stopy wzrostu jednego z tych strategicznych partnerów ma bezpośredni istotny wpływ na drugiego. Władze Chin wiedzą o tym doskonale i wcale tego nie ukrywają, że pomogą Europie, aby pomóc samym sobie, co dało się zauważyć w czasie szczytu UE-Chiny w Pekinie w 2012 r. Eskalacja kryzysu zadłużenia może bowiem – jak ostrzegł MFW, doprowadzić do ograniczenia w 2012 r. chińskiego wzrostu gospodarczego z 8 do 4 proc. Liderzy UE zabiegają równocześnie u władz w Pekinie o ułatwienie dostępu do chińskiego rynku dla firm europejskich. Jest to szczególnie istotne z uwagi na fakt, iż w 2012 r. odnotowano dalszy spadek, szczególnie europejskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Chinach. Należy bowiem zauważyć, że w 2012 r. inwestycje te generalnie zmalały w Chinach o 0,3 proc. do 10 mld dolarów w tym najbardziej z Europy o 42,49 proc. do 452 mln, ale równocześnie wzrosły z USA o 29,5 proc. do 342 mln i z Azji-Pacyfiku o 0,77 proc. do 8,59 mld dolarów USA. W 2011 r. ich poziom wynosił 12,2 mld dol. USA. Zjawiska te świadczą zatem o tym, iż zabiegi liderów UE są w pełni uzasadnione. Jest to o tyle istotne, że obecnie Chiny nie potrzebują kredytów, ponieważ mają największe na świecie rezerwy dewizowe. Ponadto Chiny nie są już tylko odbiorcą zagranicznych inwestycji bezpośrednich, ale coraz więcej inwestycji same lokują za granicą<sup>78</sup>.

Należy podkreślić, że już w 2008 r. Chiny były szóstym źródłem zagranicznych inwestycji bezpośrednich na świecie, a ich inwestycje osiągnęły 48 mld dol. Rosja nato-

---

<sup>74</sup> W ten sposób wypowiedział się na początku lutego 2012 r. doradca prezesa chińskiego banku centralnego Xia Bin.

<sup>75</sup> Szczyt Chiny-Unia Europejska rozpoczął się 14 lutego 2012 r. w Pekinie.

<sup>76</sup> W połowie lutego 2012 r. rezerwy finansowe Chin oceniano na poziomie 3,2 biliona dolarów.

<sup>77</sup> Stanowisko takie w lutym 2012 r. zaprezentował Yuan Gangming z Chińskiego Instytutu Nauk Społecznych.

<sup>78</sup> Zob. D. E. Staszczak, *Znaczenie globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego dla zmian światowego systemu ekonomiczno-społecznego*, w: J. Sokołowski, M. Rękas, G. Węgrzyn, *Ekonomia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Research Papers of Wrocław University of Economics, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 503.

Szczególnie niepokojące było zmniejszenie się chińskiego importu, który w styczniu 2012 r. spadł o 15 proc. W efekcie nadwyżka handlowa Chin wzrosła w styczniu 2012 r. do poziomu najwyższego od połowy 2011 r., sięgając 27,3 mld dol. Należy przy tym zauważyć, że import ten byłby jeszcze niższy gdyby nie drożęca ropa naftowa<sup>71</sup>. Ponadto Chińska Federacja Logistyki i Zakupów na początku lutego 2012 r. podała, że indeks koniunktury w branżach importowych chińskiej gospodarki w styczniu 2012 r. zmniejszył się do 46,9 pkt (z 49,3 pkt), co wskazywało na to, iż popyt w Chinach mała.

Należy zauważyć, że w 2008 r. podczas pierwszych oznak kryzysu finansowego w USA i w Europie, rząd w Pekinie wprowadził gigantyczny pakiet stymulacyjny, co pozwoliło utrzymać inwestycje w infrastrukturę na poziomie z poprzednich lat<sup>72</sup>. Efekty rządowego wsparcia dla gospodarki chińskiej widoczne były jeszcze w 2011 r. W tym roku Chiny odnotowały bowiem wzrost PKB w wysokości 9,2 proc. Jednakże już w czwartym kwartale 2011 r. dał się zauważyć spadek wzrostu PKB do wysokości 8,9 proc. W tym czasie MFW prognozował na 2012 r. obniżenie tempa wzrostu PKB w Państwie Środka do poziomu 9,0 proc. Jest to wprawdzie poziom, którego i tak świat zazdrościłby Chinom. W 2012 r. MFW obserwując sytuację w Europie skorygował jednak swoje szacunki wzrostu PKB Chin do poziomu 8,5 proc. W 2012 r. przedstawiciel MFW w Chinach ostrzegł także, że pogrążona w kryzysie Europa może w tym roku pociągnąć Chiny w dół i kosztować je to może nawet 4 punkty wzrostu<sup>73</sup>. Radził również władzom chińskim, aby w 2012 r. zaczęły przygotowywać drugi pakiet stymulacyjny.

Warto zatem zaznaczyć, że świat przestaje już mimowolnie napędzać gospodarkę chińską. Prawdą jest, że w ostatnich latach globalne koncerty przenosiły się do tanich Chin, które stały się równocześnie istotną bazą eksportową współczesnego świata. Jednakże kryzys zadłużeniowy w krajach wysoko rozwiniętych sprawia, że popyt na bądź co bądź stosunkowo tanie towary chińskie mimo wszystko zmniejsza się. Według oficjalnych danych już na początku 2012 r. obroty handlowe Chin z Unią Europejską spadły o 7 proc.

W 2012 r. było jeszcze zbyt wcześnie, aby wskazywać na załamanie, ale jeżeli UE wejdzie w recesję, to można było przewidywać, iż Chiny to wyraźnie odczują. W takiej sytuacji Chiny zmuszone są do wyraźnej obserwacji nader skomplikowanych europejskich problemów walutowych, chociażby dlatego, że w euro znajduje się jedna czwarta chińskich rezerw walutowych. Równocześnie, największym ryzykiem dla Chin będzie słabszy popyt związany z kryzysem niektórych państw strefy euro na przykład Grecji.

Trzeba przy tym odnotować, że przedstawiciele władz chińskich mają stosunkowo łatwiejszą drogą do pokonania ewentualnego kryzysu, ponieważ sterują kursem własnej waluty. W Stanach Zjednoczonych otwarcie podkreśla się przy tym, że Chiny manipulują własną walutą, która według władz amerykańskich jest niedoszacowana o jedną trzecią. Taka sytuacja pozwala Chinom promować własny eksport do USA i Unii Europejskiej.

<sup>71</sup> W ten sposób ocenił tę sytuację minister handlu Chin Chen Deming w 2012 r.

<sup>72</sup> Zob. także M. Broszkiewicz, *Alternative Investment in China – a Solution for Investment at a Time of the Modern Financial Crisis*, „Ekonomia Economics” Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław 2012, nr 3(20), s. 71–82.

<sup>73</sup> Miało to miejsce w czasie seminarium naukowego w Pekinie na początku 2012 r.

światem wielobiegunowym, a rywalizacja państw uprzemysłowionych w tym Unii Europejskiej o surowce energetyczne i rynki zbytu sprzyja merkantylizmowi i ekonomicznemu regionalizmowi<sup>68</sup>.

Obecny wielobiegunowy świat, nie oznacza jednak, że nie istnieją w nim wspólne wyzwania. W nowym stuleciu wyraźnie uwidacznia się potrzeba wypracowania nowej formuły globalnego zarządzania<sup>69</sup>. Coraz bardziej uwidacznia się fakt, że tradycyjne partnerstwo transatlantyckie między Europą a Stanami Zjednoczonymi już nie wystarcza. Jest jednak również jasne, że amerykańsko-chiński model G-2 także nie jest idealnym rozwiązaniem. Trzeba zatem podjąć starania, aby wyjść poza dwustronne stosunki i sojusze.

W kontekście porównawczym należy zauważyć, że w drugiej dekadzie XXI wieku maleje zarówno potęga Europy, jak i Stanów Zjednoczonych oraz pozostałych państw Zachodu. Równocześnie przewiduje się, że do roku 2025 kraje OECD wyprodukują jedynie 40% światowego bogactwa, w porównaniu z 55% w roku 2000. Udział Azji natomiast wzrośnie do 38%, czyli do poziomu w zasadzie równego poziomowi grupy OECD. Jednak wzrost jej potęgi łączy się także z przyjęciem nowych obowiązków. Ład światowy nie odzwierciedla bowiem jedynie stosunków międzynarodowych, ale ukazuje również to, jak państwa radzą sobie z wyzwaniami, które przed nimi stoją.

Podkreślić trzeba, iż z uwagi na możliwość konfliktu współpraca UE z Chinami jest konieczna – i to nie tylko wzajemna współpraca, ale także współdziałanie z innymi partnerami światowymi. Zamiast jawić się jako zagrożenie, działania te powinny być przy tym widziane jako szansa. UE jest świadoma trudnych problemów, jakie się dzisiaj pojawiają w jej rozwoju, a są nimi niestabilność gospodarcza, zależność energetyczna, zmiany klimatu<sup>70</sup>, migracje, terroryzm. Jeżeli pragnie się skutecznie i w sposób skoordynowany złagodzić nieuniknione wstrząsy związane z kryzysem potrzebne są zatem wspólne działania na wszystkich frontach. Zajmując się tymi kwestiami, należy również znaleźć nowe sposoby zaangażowania państw takich jak Rosja, Indie i inne regionalne potęgi. Państwa te jako strony zaangażowane w światowym zarządzaniu powinny mieć przy tym także poczucie odpowiedzialności.

Warto również zaznaczyć, że na początku 2012 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy ostrzegął, iż Chinom może grozić niebezpieczeństwo jeżeli dotknie je globalny kryzys. Stwierdzenie to jest tym bardziej istotne, że w styczniu 2012 r. po raz pierwszy od 2009 r. zarówno import, jak i eksport tego kraju przestały wykazywać wzrost. Eksport zmniejszył się nieznacznie, bo o 0,5 proc, ale i tak był to najgorszy wynik dla Chin od 2009 r. W rezultacie takich wskaźników można zauważyć, iż gospodarkę chińską dogania kryzys globalny, przed którym władze chińskie dotychczas skutecznie się broniły.

---

<sup>68</sup> Szerzej, Z. W. Puślecki, *Mercantilist Tendencies in Contemporary Foreign Trade Policy...*, op. cit.

<sup>69</sup> Zob. J. Jreisat, *Globalism and Comparative Public Administration...*, op. cit., s. 1–31.

<sup>70</sup> L. C. Hempel, *Climat Policy on the Installment Plan*, in: *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, eds. N. J. Vig, M. E. Kraft, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 2003; F. Grunding, *Pattern of International Cooperation and the Explanatory Power of Relative Gains: An Analysis of Cooperation on Global Climate Change, Ozone Depletion and International Trade*, „International Studies Quarterly”, The Journal of the International Studies Association, Vol. 50, No. 4, December 2006.



strony. Rosnący w siłę chiński handel oznacza jednak również rosnące oczekiwania<sup>62</sup>. Chiny muszą wypełnić swoje zobowiązania wobec WTO<sup>63</sup> i przestrzegać zasady uczciwego handlu. Europa natomiast musi pogodzić się z zaostrzoną konkurencją ze strony Chin<sup>64</sup>.

Dynamiczny rozwój Chin, który miał zwiastować powstanie globalnego wolnego rynku może jednak zapoczątkować nową epokę merkantylizmu<sup>65</sup>, ponieważ takie potęgi przemysłowe jak ten kraj, nie chcąc polegać na wolnym rynku w dziedzinie zakupu nośników energii i zbytu towarów, samodzielnie negocjują z eksporterami surowców energetycznych warunki kontraktów handlowych. Generalnie jednak Chiny coraz bardziej zagrażają konkurencyjnie Unii Europejskiej i to nie tylko na obszarze funkcjonowania ugrupowania integracyjnego, głównie poprzez napływ tanich towarów chińskich, ale także w tradycyjnych obszarach europejskich wpływów ekonomicznych na świecie jak na przykład w Afryce<sup>66</sup>. Chińskie wyzwania konkurencyjne są więc niezwykle aktualne i znaczące dla perspektywicznej konkurencyjności Unii Europejskiej we współczesnych uwarunkowaniach rozwoju gospodarki światowej. Pojawiają się także możliwości konfliktu między Unią Europejską i Chinami<sup>67</sup>.

Takie państwa jak Chiny wywierające coraz większy konkurencyjny wpływ na rozwój współczesnego świata wyraźnie opowiadają się za utrzymaniem systemu międzynarodowego opartego na państwach narodowych, który był niejednokrotnie kwestionowany w USA i w Europie. Właśnie Stany Zjednoczone zaprojektowały w latach czterdziestych minionego wieku, oparty na państwach narodowych, system ONZ z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (IMF), Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (IBRD) zwany Bankiem Światowym i Układem Ogólnym w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), którego zasady zostały z czasem włączone do Światowej Organizacji Handlu (WTO). W rezultacie zmian w gospodarce światowej w latach dziewięćdziesiątych świat nie stał się jednobiegunowy, jak to można było fałszywie wcześniej przyjąć, lecz już od lat siedemdziesiątych stawał się w istocie

---

by Congress of Political Economists, USA, Wilkes-Beijing 2006; B. M. Hoekman, M. M. Kostecki, *The political economy of the world trading system; the WTO and beyond*, Oxford University Press, Oxford 2001.

<sup>62</sup> Zob. R. Rosecrance, *Power and International Relations: The Rise of China and Its Effects*, „International Studies Perspectives”, A Journal of the International Studies Association, Vol. 7, No. 1, February 2006, s. 33.

<sup>63</sup> Zob. Z. W. Puślecki, *The International Trade Liberalisation Under WTO and a Global Economy*, in: *Business Interaction in a Global Economy*, eds. M. Kozłowski, A. Kacprzyk, Copyrights by Congress of Political Economists, USA, Wilkes-Beijing 2006.

<sup>64</sup> *Stosunki UE-Chiny: nowa strategia Komisji, IP/06/1454, Bruksela, 24 października 2006*, za: [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/china/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro/index.htm).

<sup>65</sup> Szerzej, Z. W. Puślecki, *Mercantilist Tendencies in Contemporary Foreign Trade Policy*, „Journal of Global Change and Governance”, Division of Global Affairs (DGA), Rutgers University, New Jersey, USA, Vol. I, No. 4, Autumn 2008.

<sup>66</sup> Zob. J. Yang, *China and the Developing World*, „International Studies Review”, A Journal of the International Studies Association, USA, Vol. 13, No. 3, September 2011.

<sup>67</sup> Por. B. Yesilada, B. Efirid, P. Noordijk, *Competition among Giants: A Look at How Future Enlargement of the European Union Could Affect Global Power Transition*, „International Studies Review”, A Journal of the International Studies Association, USA, Vol. 8, No. 4, December 2006, s. 620.

Europejskiej wobec Chin. Trzeba zaznaczyć, że w roku 2008 UE wszczęła 6 nowych postępowań antydumpingowych przeciwko Chinom.

Kryzys gospodarczy przyczynił się również do powstania planów pobudzenia gospodarek obu stron, które prowadzą do zacieśnienia wzajemnych stosunków<sup>56</sup>. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zmagają się z licznymi problemami gospodarczymi dotyczącymi między innymi niewystarczającej ilości innowacji technologicznych<sup>57</sup>, nieelastycznymi systemami zatrudnienia (problemy z przekwalifikowaniem się pracowników), nadmiernymi obciążeniami pomocy społecznej<sup>58</sup>, deficytami budżetowymi, wysokimi stopami bezrobocia. Państwo chińskie także staje wobec własnych problemów gospodarczych, które nie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Są to przede wszystkim takie kwestie jak nadmierne zanieczyszczenie środowiska i wyczerpujące się źródła energii. Chiny posiadają słabo rozwinięty system edukacji oraz programów przeznaczonych na badania i rozwój. W państwie tym konieczne są zatem działania mające na celu transformację gospodarczą od gospodarki nastawionej na eksport do gospodarki zorientowanej na pobudzanie popytu wewnętrznego, rozwój którego może opóźnić wysoka skłonność Chińczyków do oszczędzania. Modernizacja struktury przemysłowej Chin, przyspieszenie industrializacji i procesów urbanizacyjnych ma wszakże przyczynić się do wzrostu popytu krajowego i rozszerzenia rynku wewnętrznego.

W perspektywie średnio- i długoterminowej obecny kryzys finansowy i gospodarczy stwarza również możliwości rozwoju stosunków Unii Europejskiej z Chinami w zakresie handlu i współpracy gospodarczej. Powstały bowiem doskonałe warunki dla dalszego rozwoju Chin i Unii Europejskiej w sferze współpracy handlowej i gospodarczej z uwagi na obustronne aktywne reagowanie na kryzys. Wyrazem tego jest fakt, że strony wyraziły sprzeciw wobec protekcyjizmu i poparcie dla szerszego otwarcia rynków podczas szczytu Unia Europejska–Chiny, który odbył się w maju w 2009 roku w Pradze.

Warto także pokreślić, że wzrost selektywnego protekcyjizmu handlowego w stosunkach bilateralnych będącego konsekwencją okresowego osłabienia wzrostu gospodarczego w długim okresie może doprowadzić do wzrostu konkurencyjności między Chinami a Unią Europejską. Chińskie przedsiębiorstwa mogą stać się bowiem dla Unii Europejskiej bardziej konkurencyjne, jeżeli nie nastąpi w Europie przełom w zakresie modernizacji przemysłowej. W takich okolicznościach należy ostrożnie podchodzić do wzrostu ochrony rynków wewnętrznych<sup>59</sup>.

Warto podkreślić, że silna gospodarka Chin<sup>60</sup> leży w ekonomicznym interesie Europy. Na otwartości, wynikającej z członkostwa Chin w WTO<sup>61</sup>, korzystają przy tym obie

<sup>56</sup> Zob. M. Terhalle, *Reciprocal Socialization: Rising Powers and the West*, „International Studies Perspectives”, A Journal of the International Studies Association, Vol. 12, No. 4, November 2011, s. 34.

<sup>57</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, *Innowacje i zatrudnienie w polityce wzrostu konkurencyjności...*, op. cit. Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *Innovation and Competitiveness*, in: *European Innovation. Theory and Practice*, eds. J. Babiak, T. Baczko, Warsaw–Brussels 2011, s. 23–42.

<sup>58</sup> Ekonomista niemiecki Herbert Giersch określił ten stan „eurosclerosis”.

<sup>59</sup> Zob. „EU China Observer” 2009, Issue 5.

<sup>60</sup> Szerzej zob. Wu Xiaobo, *Chiny. Narodziny potęgi: 1979–2008. Jak zmieniło się spojrzenie na biznes*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

<sup>61</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, *The International Trade Liberalisation Under WTO and a Global Economy*, in: *Business Interaction in a Global Economy*, eds. M. Kozłowski, A. Kacprzyk, Copyrights

Najważniejsze znaczenie w rozwoju wzajemnych stosunków ekonomicznych w warunkach wzrostu konkurencyjności ma handel zagraniczny. Chiny w 2009 r. znalazły się na drugiej pozycji wśród największych partnerów handlowych Unii Europejskiej<sup>47</sup>. Od 2006 roku kraj ten dla Unii Europejskiej stanowi jeden z największych, po Stanach Zjednoczonych, Rosji i Szwajcarii, rynek eksportowy, a także stał się państwem produkującym w dostarczaniu swoich towarów i usług na rynek europejski. Warto podkreślić, że import Unii Europejskiej z Chin w badanym okresie był trzykrotnie wyższy od eksportu<sup>48</sup>. W latach 1999–2008 wielkość importu wzrosła niemal pięciokrotnie, a wartość eksportu w tym czasie zwiększyła się ponad czterokrotnie<sup>49</sup>.

Należy zauważyć, że Chiny zajęły drugie miejsce wśród największych partnerów handlowych Unii Europejskiej, przede wszystkim z powodu wysokiego wzrostu unijnego importu z Chin, co doprowadziło do powstania ogromnego deficytu bilansu handlowego<sup>50</sup>. W 2008 roku osiągnął on rekordową wartość w wysokości 169,505 mld euro<sup>51</sup>. Chiny w 2011 r. były najważniejszym partnerem UE, z którego napływały towary zagraniczne.

Dynamika wymiany handlowej Unii Europejskiej z Chinami jest znacznie wyższa od dynamiki handlu zagranicznego Unii Europejskiej ogółem<sup>52</sup>. Wymiana handlowa pomiędzy UE a Chinami rozwija się w bardzo szybkim tempie, które można zaliczyć do najwyższych na świecie. Należy zatem stwierdzić że handel zagraniczny UE z Chinami istotnie oddziałuje na rozwój handlu międzynarodowego<sup>53</sup>.

Obok handlu zagranicznego ważne znaczenie we wzajemnych stosunkach Unii Europejskiej i Chin miały bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Największymi inwestorami w Chinach wśród członków Unii Europejskiej były takie państwa jak: Wielka Brytania, Niemcy, Francja i Hiszpania. Chińskie inwestycje w Unii Europejskiej nie mają jednak tak dużego znaczenia jak inwestycje Unii Europejskiej w Chinach<sup>54</sup>.

Należy zaznaczyć, że w wyniku kryzysu gospodarczego lat 2008–2010 w krótkim okresie od 2008 roku stosunki handlowe i gospodarcze Chin oraz Unii Europejskiej charakteryzowały się zmniejszeniem wzajemnej wymiany handlowej i poziomu inwestycji. W pierwszej połowie 2009 roku wymiana handlowa Chin z Unią Europejską zmniejszyła się o 20,9%, eksport zmniejszył się o 24% a import o 13,1% w porównaniu z tym samym okresem w roku 2008<sup>55</sup>. Z powyższych danych wynika, że eksport bardziej zmniejszył się od importu. Liczba bezpośrednich inwestycji zagranicznych UE w Chinach w 2009 r. spadła o 22,8% w porównaniu ze stanem z roku 2008. Kryzys gospodarczy wpłynął także na nasilenie się sporów w handlu dwustronnym, które wynikają głównie ze wzrostu liczby wszczynanych postępowań antydumpingowych Unii

---

<sup>47</sup> Z. W. Puślecki, M. Walkowski, T. R. Szymczyński, *Unia Europejska wobec wzrostu konkurencyjności Brazylii, Rosji, Indii i Chin (BRIC)...*, op. cit., s. 230.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 230.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 232.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 230.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 232.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 235.

<sup>54</sup> Szerzej zob. ibidem, s. 243–249.

<sup>55</sup> Dane Ministerstwa Handlu Chin dla tego roku.

rozszerzeniu w 2013–2020 r. o Chorwację i Turcję to hipotetycznego rozszerzenia w 2030 r. nie określają już nawet liczbą państw, lecz podają UE 29 + Rosję<sup>42</sup>.

Przewidywane są zatem raczej możliwości ściślejszej niż dotychczas współpracy UE z Rosją, ale trudno jest wskazywać na perspektywiczne członkostwo Rosji w Unii Europejskiej. Jest to tym bardziej trudne do określenia, iż sama Rosja nie zmierza w tym kierunku. Gdyby tak było musiałyby się podporządkować organom ponadnarodowym UE, co dla niej, biorąc pod uwagę mocarstwowe ambicje, byłoby trudne do przyjęcia. Wariant taki byłby wszakże możliwy w przypadku podporządkowania Unii Europejskiej Rosji, co również jest mało prawdopodobne, lub gdyby doszło do powstania nowej bardziej luźnej struktury integracyjnej nieposiadającej organów ponadnarodowych grupującej Unię Europejską, kraje EFTA i Rosję na wzór na przykład Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) lub integracji poziomej typu Współpracy Ekonomicznej Azji i Pacyfiku (Asian Pacific Economic Cooperation – APEC) funkcjonującej na zasadzie integracji na szczeblu przedsiębiorstw, w której Rosja również już obecnie uczestniczy. Poza wymienionymi państwami, to jest Chorwacją i Turcją, większe szanse na członkostwo w Unii Europejskiej niż Rosja z obszaru postradzieckiego miałyby natomiast takie państwa jak Ukraina, Mołdawia i Białoruś, które objęte są już Europejską Polityką Sąsiedztwa. Inaczej należy stwierdzić, że Rosja poprzez powiązania gospodarcze może być partnerem jednolitego rynku wewnętrznego, ale nie jednolitej przestrzeni politycznej Unii Europejskiej<sup>43</sup>.

## 2. Chińska Republika Ludowa

Stosunki ekonomiczne Unii Europejskiej w warunkach wzrostu jej konkurencyjności globalnej z Chinami w pierwszej dekadzie XXI wieku uległy znacznemu rozwojowi, co wynika ze wspólnych interesów. Od 2006 roku wraz z podpisaniem Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy między Chinami a Unią Europejską (*China-EU Partnership and Cooperation Agreement PCA*) prowadzone są dialogi sektorowe w 24 dziedzinach począwszy od nauki i techniki<sup>44</sup> przez ochronę środowiska<sup>45</sup> do kwestii społecznych<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Por. ibidem, s. 615.

<sup>43</sup> Por. J. Rifkin, *The Third Industrial Revolution. How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy, and the World*, Palgrave Macmillan, New York 2011, s. 170.

<sup>44</sup> Zob. J. Bussel, *Explaining Cross-National Variation in Government Adoption of New Technologies*, „International Studies Quarterly” Journal of the International Studies Association, Vol. 55, No. 1, March 2011, s. 267–280.

<sup>45</sup> Zob. R. S. Axelrod, N. J. Vig, M. A. Schreurs, *The European Union as an Environmental Governance System*, in: *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, eds. R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 2005; A. M. Freeman III, *Economics, Incentives, and Environmental Policy*, in: *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, eds. N. J. Vig, M. E. Kraft, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 2003; M. Faure, J. Lefevre, *Compliance with Global Environmental Policy*, in: *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, eds. R. S. Axelrod, D. L. Downie, N. J. Vig, CQ Press, a Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C. 2005.

<sup>46</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, *Innowacje i zatrudnienie w polityce wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2010, s. 134–148.

Wzrastające międzynarodowe oddziaływanie Rosji może prowadzić, do osłabienia suwerenności i bezpieczeństwa krajów Europy i Eurazji. Tego rodzaju działaniom Rosji może przeszkodzić polityka integracyjna<sup>34</sup>. Jeżeli Rosja będzie przyjmowana w świecie jako siła postimperialna, będzie gotowa do odgrywania takiej roli w zglobalizowanej gospodarce<sup>35</sup>. Będzie ona korzystać z inwestycji oraz konkurencji rynkowej i politycznej. W takich warunkach partnerzy Rosji we wzajemnych kontaktach z tym krajem powinni szeroko uwzględniać rosyjskie interesy społeczne tak, aby system polityczny tego kraju stawał się coraz bardziej godny zaufania i odpowiadał potrzebom społeczeństwa, podobnie jak system polityczny Zachodu<sup>36</sup>.

W dekadzie lat 2011–2020 XXI wieku i później, Rosja jeżeli chce brać udział w zglobalizowanych powiązaniach ekonomicznych<sup>37</sup> w ramach reguł przyjętych przez społeczność międzynarodową, nie powinna utrzymywać kontroli państwowej nad wzrostem poszczególnych działów gospodarki narodowej. System rosyjski nie powinien przy tym generować odpowiednich zysków nie będąc takim uczestnikiem gospodarki międzynarodowej jak kraje transparentnej gospodarki rynkowej. Rosja nie może także dobrze funkcjonować w relacjach międzynarodowych utrzymując wewnętrzny autorytaryzm patronalny<sup>38</sup>.

Należy podkreślić, że system transparentny jako taki może być jedynie efektywny w relacjach transatlantyckich we współpracy między efektywną Unią Europejską i strategicznymi Stanami Zjednoczonymi. Sukcesy rosyjskich liderów politycznych<sup>39</sup> w ich stosunkach bilateralnych z Unią Europejską pokazują wszakże jak ważne, we wzajemnym zbliżaniu się, są reguły i efektywność systemu międzynarodowego budowanego w okresie minionych 60-ciu lat. Obiektywnym interesem wspólnoty transatlantyckiej jest zatem, aby Zachód, dla bezpiecznej i prosperującej Rosji, był idealistyczny i równocześnie realistyczny w nadziei, że w zintegrowanej i nowoczesnej Rosji nie będą widoczne przejawy transimperializmu<sup>40</sup>.

Należy podkreślić, że trudno jest nawet hipotetycznie przewidywać, jak czynią to niektórzy specjaliści amerykańscy na przykład Yesilada, Efirid i Noordijk, uwzględniając wprawdzie pewne zastrzeżenia o małym prawdopodobieństwie takiego faktu, że w perspektywie 2030 roku powstanie super Unia Europejska, obejmująca także Rosję<sup>41</sup>. Jest to tak mało realne, iż wymienionym Autorom trudno jest wyobrazić sobie w przyszłości taką strukturę. Jeżeli wskazują oni Unię Europejską 29 państw, czyli po ostatnim rozszerzeniu w 2007 r. o Bułgarię i Rumunię i przewidywanym przez nich

<sup>34</sup> Por. ibidem, s. 233.

<sup>35</sup> Zob. J. Jreisat, *Globalism and Comparative Public Administration...*, op. cit., s. 16.

<sup>36</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 233.

<sup>37</sup> Zob. J. Jreisat, *Globalism and Comparative Public Administration...*, op. cit., s. 15–20.

<sup>38</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 234.

<sup>39</sup> G. C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy...*, op. cit., s. 348–363.

<sup>40</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 234.

<sup>41</sup> Por. B. Yesilada, B. Efirid, P. Noordijk, *Competition among Giants: A Look at How Future Enlargement of the European Union Could Affect Global Power Transition*, „International Studies Review”, A Journal of the International Studies Association, Vol. 8, No. 4, December 2006, s. 615.

patronalnego na poziom zglobalizowanego świata<sup>23</sup>. Rosja może bowiem prowadzić handel zagraniczny i inwestycje bezpośrednie w ramach przyjętego otwarcia poprzez selektywne transnarodowe powiązania rosyjskich elit<sup>24</sup> w zglobalizowanej gospodarce międzynarodowej, przenosząc równocześnie relacje zależności patron–klient na poziom transnarodowy<sup>25</sup>. Globalizacja<sup>26</sup> natomiast nie oddziałuje na rosyjskie interesy narodowe, lecz na interesy rosyjskich liderów politycznych<sup>27</sup>.

Transparentność jest bardzo ważnym warunkiem w kontaktach energetycznych Rosji z Unią Europejską i innymi państwami zachodnimi<sup>28</sup>. Ten sam mechanizm powinien być także przeniesiony na relacje transnarodowe patron–klient podobnie jak widoczna powinna być kontrola przedsięwzięć handlowych podczas generowania i dystrybucji bogactwa narodowego<sup>29</sup>. Należałoby także oczekiwać od Rosjan wysiłku w kierunku tworzenia szczególnych transnarodowych stosunków handlowych z przyjaźnie nastawionymi do nich liderami Zachodu. Firmy zachodnie w praktykach biznesowych oczekują od Rosjan standardów zachodnich w ich globalnej działalności inwestycyjnej, a także aby tego rodzaju praktyki były również prowadzone w ramach wewnętrznego autorytaryzmu patronalnego Rosji<sup>30</sup>.

Należy podkreślić, że ponadnarodowe rosyjskie oddziaływanie nie jest częścią składową integracji. Jest ono włączone do gospodarki międzynarodowej ale tylko do takiego stopnia do jakiego może być zarządzane z Moskwy w toku współpracy ze skorpumpowanymi elitami z krajów partnerów. Bazuje na formie polityczno-ekonomicznego zarządzania, wysoce uzależnionego od kontaktów personalnych<sup>31</sup>. Było to trudne do osiągnięcia w skali międzynarodowej w przeszłości, lecz w świecie zglobalizowanym takie powiązania transnarodowe są łatwe do zbudowania a nawet stają się normą. Nietransparentność stosunków handlowych i politycznych we współczesnym świecie jest bardzo istotna i prowadzi do podziału uzyskiwanych korzyści<sup>32</sup>.

Warto zaznaczyć, że otwartość polityczna i ekonomiczna oraz kontrola mogą prowadzić do konkurencyjności i odpowiedzialności. Atrybuty te mogą równocześnie przynosić zyski. Są one przy tym efektem produkcji, innowacji i odpowiedzialności biznesu oraz liderów politycznych. Nie powinny być jednak udziałem obecnych liderów politycznych Rosji<sup>33</sup>.

---

<sup>23</sup> Zob. J. Jreisat, *Globalism and Comparative Public Administration*, CRC Press, Taylor&Francis Group, Boca Raton–London–New York 2012, s. 15–20.

<sup>24</sup> Por. G. C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy...*, op. cit., s. 350–352.

<sup>25</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 230.

<sup>26</sup> Zob. J. Jreisat, *Globalism and Comparative Public Administration...*, op. cit., s. 15–20.

<sup>27</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 230.

<sup>28</sup> Zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, T. R. Szymczyński, *Unia Europejska wobec wzrostu konkurencyjności Brazylii, Rosji, Indii i Chin (BRIC)...*, op. cit., s. 143–163.

<sup>29</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 231.

<sup>30</sup> Por. ibidem, s. 231.

<sup>31</sup> Por. G. C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy...*, op. cit., s. 350–352.

<sup>32</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 232.

<sup>33</sup> Por. ibidem, s. 232.

coraz silniej powinny uwzględniać w swoich działaniach zabezpieczanie interesów transatlantycznych<sup>13</sup>.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia Rosji trzeba tak postępować z Europą, aby nie dopuścić do wzrostu jej siły konkurencyjnej i znaczenia w świecie. W konsekwencji wszelkie działania wspólnotowe Europy, w tym przede wszystkim solidarność europejska nie służą polityce Rosji. Wskazuje się równocześnie na potrzebę wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej i wyczerpywanie się jej gotowości do dalszej ekspansji na Wschód. Według obecnych ocen rosyjskich ośrodków opiniotwórczych aktualnie problemy rozwojowe przeżywa cały Zachód, a w jego ramach Stany Zjednoczone i ich perspektywy globalnej dominacji oraz Europa jako ideowy i polityczny ośrodek przyciągania, a Rosja wkracza na scenę światową, aby nareszcie wprowadzić na niej właściwy porządek z jej dominacją. Będąca pod wpływem globalizacji strategia rozwojowa Rosji dwudziestego pierwszego wieku i autorytarna natura systemu polityczno-ekonomicznego, są kluczem do wyjaśnienia jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>14</sup>. Są to równocześnie przyczyny, które powodują, iż współczesna strategia rozwojowa Rosji jest transnarodowa<sup>15</sup>.

W kontekście rozważanych zagadnień warto podkreślić, że rosyjski system polityczny nie jest ani systemem totalitarnym, ani demokratycznym<sup>16</sup>. Jest to system autorytarny bazujący na centralizacji, kontroli i regułach sprawowanych przez elitę władzy<sup>17</sup>, która nie liczy się ze społeczeństwem. Jest to system specyficzny określony przez Celeste A. Wallandera jako „patronalny”<sup>18</sup>. W rozumieniu tego Autora „patronalny” oznacza, że najważniejszymi stosunkami w tym systemie są relacje między patronem i klientem. Stosunki patron–klient uzależnione są od środków finansowych, a przyczyną bogacenia się lub inaczej wzrostu zamożności nie jest produkcyjna działalność gospodarcza, lecz manipulacje polityczne powodujące zmiany gospodarcze<sup>19</sup>. Warto również zaznaczyć, że autorytaryzm patronalny jest całkowicie sprzeczny z transparentnością, regułami prawnymi i kompetencjami politycznymi<sup>20</sup>. Jest on równocześnie ściśle związany z centralną rolą państwa w gospodarce<sup>21</sup>. W funkcjonowaniu takiego systemu politycznego państwo kontroluje gospodarkę, jednakże ta kontrola, w istniejących warunkach, nie może być dokonywana w sposób transparentny<sup>22</sup>.

W rozważanych zagadnieniach pojawia się pytanie – jak Rosja godzi interesy międzynarodowe w kontekście globalizacji z wewnętrznym autorytaryzmem patronalnym? Odpowiedzią na tak postawione pytanie jest przeniesienie rosyjskiego autorytaryzmu

<sup>13</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 219.

<sup>14</sup> Zob. G. C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy...*, op. cit., s. 382.

<sup>15</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 220.

<sup>16</sup> Por. ibidem, s. 227.

<sup>17</sup> Por. G. C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy...*, op. cit., s. 350–352.

<sup>18</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 227.

<sup>19</sup> Por. ibidem, s. 228.

<sup>20</sup> Por. ibidem, s. 228.

<sup>21</sup> Por. S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej...*, op. cit., s. 166–180.

<sup>22</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 228.

tego poszukują nowych źródeł zaopatrzenia. Rosja potrafi wykorzystać te sprzeczne interesy, czego przykładem jest realizacja projektu gazociągu północnego.

Należy podkreślić, że dzisiejsze zadania i cele polityki rosyjskiej w stosunku do Unii Europejskiej, szczególnie w kwestiach energetycznych, gdzie interesy polityczne opierają się na realnych interesach ekonomicznych, uwidaczniają przede wszystkim mocarstwowe ambicje Rosji wzorującej się na dobrze znanych działaniach z okresów wcześniejszych. Często widać wyraźnie, iż jedynym partnerem dla Rosji, podobnie jak dla Związku Radzieckiego, z którym należy się liczyć, są nadal Stany Zjednoczone Ameryki. Pozycja USA w świecie ulega równocześnie stopniowemu osłabieniu. Pojawiają się też efektowne plany stworzenia formalnego rosyjskiego imperium, które ma zastąpić dotychczasowy Pax Americana. Ma ono rozwijać się wzdłuż linii gazo- i naftociągów: przez Bułgarię i Grecję do Włoch, przez Rumunię, Słowację, Węgry, Czechy ku Austrii, Niemcom i dalej na zachód. Polska także mieści się w tych planach, chociaż na jednym z dalszych etapów. Sprzyja temu posiadanie przez Rosję technologii nuklearnej, a także określonych nowoczesnych możliwości w zakresie nauki i techniki. W rezultacie, w nadchodzących dekadach, Rosja może być także przyczyną nowych wyzwań dla UE w sferze globalnego przesyłu energii<sup>9</sup>.

Warto zaznaczyć, że Rosja może także odwrócić dotychczasowe otwarcie Eurazji na bezpieczeństwo globalne i transatlantyckie, a także na integrację polityczną i ekonomiczną we współczesnym świecie. W Eurazji<sup>10</sup> coraz bardziej uwidaczniają się bowiem siły wypowiadające się przeciwko liberalizacji i demokratyzacji będących przedmiotem amerykańskiej i europejskiej polityki zagranicznej. Rosja wyraźniej niż w okresie wcześniejszym podkreśla swoje interesy narodowe, głównie w stosunku do regionalnych i globalnych potęg ekonomicznych takich jak Stany Zjednoczone i Unia Europejska. Staje się równocześnie coraz mniej wiarygodna w zakresie zintegrowanej i dynamicznie rozwijającej się gospodarki, z powodu zwiększania znaczenia i kontroli państwa, zamiast istotnej roli rynku i wzrostu gospodarczego, które powinny mieć dominujące znaczenie w jej stosunkach handlowych z zagranicą<sup>11</sup>.

Oprócz tego, co należy także podkreślić, Rosja wyklucza zagranicznych inwestorów z sektora energetycznego, ograniczając się do bilateralnych negocjacji dotyczących wysokości cen energetycznych lub wprowadzając restrykcje w stosunku do organizacji pozarządowych (NGOs)<sup>12</sup>. W rezultacie takich kroków strategię zachodnie

---

<sup>9</sup> Por., C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications*, in: *Global Powers in the 21<sup>st</sup> Century. Strategies and Relations*, eds. A. T. J. Lennon, A. Kozłowski, A. Washington Quarterly Reader, The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, The MIT Press, 55 Hayward Street, Cambridge, MA 02142, 2008, s. 219.

<sup>10</sup> W kontekście Eurazji można wskazać Shanghai Cooperation Organisation (SCO), przy pomocy której tworzy się „Przestrzeń Euroazjatycką” – „Eurasian Space” w celu osiągnięcia odpowiedniego stopnia niezależności ekonomicznej tej części świata.

<sup>11</sup> Por. C. A. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications...*, op. cit., s. 219.

<sup>12</sup> Zob. Z. W. Puślecki, *Non-Governmental Organizations and the Liberalization of Global Trade Policy Under GATT/WTO*, in: *The United States and Europe: Policy Imperative in a Globalizing World*, ed. Howard M. Hensel, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England–Burlington, USA 2002, s. 183–204; J. Goodman, *Non-State Actors: Multinational Corporations and International Non-Governmental Organisations*, in: R. Devetak, A. Burke, J. George, *An Introduction to International Relation*, Cambridge University Press, New York 2012, s. 310–321.



## 1. Federacja Rosyjska

Najważniejszym problemem dla Unii Europejskiej w warunkach wzrostu konkurencyjności globalnej w aspekcie polityki wschodniej pozostaje jej redefinicja wobec Rosji. Dotyczy to poszanowania demokracji w samej Rosji, równego traktowania poszczególnych państw unijnych przez Rosję oraz ograniczenia agresji w stosunku do poszczególnych sąsiadów Rosji, którzy często są również sąsiadami UE. Stosunki gospodarcze UE z Rosją, poza silnie upolitycznioną sferą energetyki<sup>4</sup>, rozwijają się dynamicznie co szczególnie zostało rozwinięte w okresie pierwszej prezydentury W. Putina<sup>5</sup>. Warto podkreślić, iż w latach 2004–2008 rozmiary handlu zagranicznego między partnerami wzrosły ponad dwukrotnie<sup>6</sup>. Rosja jest obecnie trzecim, co do ważności kontrahentem UE, natomiast UE dla Rosji partnerem najważniejszym<sup>7</sup>.

Podstawową kwestią w aktualnych stosunkach między dwoma podmiotami gospodarczymi jest energia. Federacja Rosyjska posiada szóstą co do wielkości na świecie (po krajach Bliskiego Wschodu) i największe w Europie, złoża ropy naftowej oraz największe w skali globalnej zasoby gazu<sup>8</sup>. Unii Europejskiej zależy na bezpośrednim dostępie do tych złóż, natomiast Rosji na dostępie do europejskiego rynku detalicznego energii, który w porównaniu z dostawami surowców daje o wiele większą marżę i zyski. Strony wszakże nie są w stanie dojść w tej mierze do porozumienia.

Innym, nie mniej ważnym aspektem w obszarze energetyki, jest kwestia bezpieczeństwa energetycznego. Stopień uzależnienia UE od dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji znacznie wzrósł po rozszerzeniach z lat 2004 i 2007. Na przełomie lat 2005/2006 i 2008/2009 miały miejsce rosyjsko-ukraińskie konflikty gazowe, w wyniku których po raz pierwszy w długiej historii państwa UE zostały odcięte od dostaw tego surowca. Obowiązujący do dziś pułap zagrożenia utraty co najmniej 20% dostaw dla całej UE przez osiem tygodni, wyklucza aktywizację bardzo skromnego mechanizmu solidarnościowego na poziomie wspólnotowym nawet w sytuacji odcięcia od zaopatrzenia w gaz wszystkich jej nowych państw członkowskich.

Warto zaznaczyć, że państwa „starej” Unii Europejskiej odmiennie postrzegają problem dywersyfikacji źródeł dostaw surowców. Większość „starych” członków UE, a zwłaszcza Niemcy i Francja, zainteresowanych jest zacieśnieniem współpracy z dostawcami rosyjskimi. Zmniejszają w ten sposób udział w rynku dostaw z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej uznawanych, za regiony politycznie niestabilne. Tymczasem nowe państwa członkowskie UE z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska, chciałyby zmniejszyć uzależnienie od dostaw surowców energetycznych z Rosji i dla-

---

<sup>4</sup> Szerzej zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, T. R. Szymczyński, *Unia Europejska wobec wzrostu konkurencyjności Brazylii, Rosji, Indii i Chin (BRIC)*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 138–163.

<sup>5</sup> Ibidem, s. 105–109 oraz S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 201–310.

<sup>6</sup> Zob. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, T. R. Szymczyński, *Unia Europejska wobec wzrostu konkurencyjności Brazylii, Rosji, Indii i Chin (BRIC)...*, op. cit., s. 124.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 126.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 139.

ZDZISŁAW W. PUŚLECKI

Poznań

## **Tendencje rozwoju stosunków ekonomicznych Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską i Chińską Republiką Ludową w warunkach globalizacji**

### **Wprowadzenie**

Unia Europejska, oprócz poważnych szans rozwojowych polegających na bliższej współpracy gospodarczej z Federacją Rosyjską i Chińską Republiką Ludową w sferze handlu, zagranicznych inwestycji bezpośrednich, kooperacji technologicznej powinna poszukiwać swych przewag konkurencyjnych, charakterystycznych dla pierwszego etapu produkcji towaru czy usługi, czyli etapu wymagającego największych nakładów wiedzy i kapitału (B+R). Ponadto warto zauważyć, że (B+R) w sektorze publicznym są mniej efektywne niż w sektorze prywatnym<sup>1</sup>.

W dłuższej perspektywie, aby gospodarka europejska skutecznie i trwale wpisała się w procesy globalizacyjne i aby długookresowo była konkurencyjna wobec Rosji i Chin musi przede wszystkim stać się gospodarką innowacyjną. Ważne jest też, aby instrumenty polityki redystrybucyjnej takie jak, subsydia, kontyngenty, taryfy celne, wsparcie cen były silnie skorelowane z instrumentami polityki publicznej<sup>2</sup>. Chiny w sferze produkcji przemysłowej (niestety w dużym stopniu za sprawą nielegalnego i tolerowanego kopiowania technologii), a Rosja w sektorze paliwowym stają się coraz bardziej innowacyjne, zagrażając silnej dotąd pozycji konkurencyjnej Unii Europejskiej w świecie. Stąd też absolutnie priorytetowe wydaje się być obligatoryjne, a nie dobrowolne jak do tej pory wdrażanie strategicznych programów rozwojowych typu „Agenda 2020”<sup>3</sup>. Niezbędny w tej sprawie jest zatem także consensus polityczny oraz zgoda dotycząca ram finansowych UE na lata 2014–2020.

Celem opracowania było przedstawienie tendencji rozwoju stosunków ekonomicznych Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską i Chińską Republiką Ludową w warunkach globalizacji. Celami szczegółowymi było natomiast zwrócenie uwagi na interesy Federacji Rosyjskiej oraz na dynamiczny rozwój współpracy gospodarczej UE z Chińską Republiką Ludową.

---

<sup>1</sup> Zob. G. C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy. Theory, Analysis and Empirical Applications*, Cambridge University Press, New York 2011, s. 222.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 208.

<sup>3</sup> *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010.



sulted from how the internal situation developed in Russia. The EU observed that democratization in Russia failed to progress, and the guiding motto of the Putin/Medvedev tandem was to gain and maintain power. The EU was particularly critical of the state parliamentary elections in 2011 and presidential elections in 2012. The EU and Russia have different points of view on the development of bilateral relations. Russia expects the EU to provide technological support and abandon visas, whereas the EU expects Russia to observe Western standards of human rights, freedom of the media and an oligarch-free economy. It will be difficult to align the interests of the EU and Russia outside the energy sector, which is the only sector that may stabilize their overall relationship.

kann in diesem Fall als ein weiterer Schritt weg von erfolgreichen Verhandlungen über einen neuen Kooperationsrahmen mit der EU betrachtet werden.

### Fazit

Die oben genannten Beispiele machen deutlich, dass die aktuellen Ziele der russischen Innenpolitik mit den EU-Vorstellungen über eine nachhaltige strategische Kooperation schwer in Einklang gebracht werden können. Während die Verhandlungen über ein neues Kooperationsabkommen bereits im Jahr 2008 begannen und sogar Fortschritte gemacht zu haben schienen, da beide Partner ein starkes Interesse an einer Partnerschaft für Modernisierung als einen neuen Kooperationsrahmen äußerten, hatten die Verhandlungen bis Ende 2011 zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis geführt. Mit der Wiederwahl Vladimir Putins zum Präsidenten scheint es sogar noch unwahrscheinlicher zu sein, dass Russland und die EU zu einer baldigen, für beide Seiten akzeptablen Lösung gelangen könnten. Beide Parteien sprachen unterschiedliche Vorschläge zum Inhalt ihrer zukünftigen Kooperation aus. So erwartet Russland, dass die EU technologische Unterstützung für seine Innovationsprojekte sowie eine visumfreie Reisemöglichkeit für russische Bürger anbietet. Die EU im Gegenzug fühlt sich durch ihre internen Grundlagen sowie internationale Verantwortung verpflichtet, eine Partnerschaft aufzubauen, die auf demokratischen Werten, Rechtsstaatlichkeit und freier Marktwirtschaft basiert. Nach den Protesten rund um die russischen Parlamentswahlen im Dezember 2011 und die Präsidentschaftswahlen im März 2012, und insbesondere aufgrund harten Umgangs des Kreml mit den politischen Gegnern, scheint die EU keine Illusionen über das russische Regime mehr zu haben. Solange Machtmaximierung und Machterhalt ultimative Ziele der russischen Innenpolitik bleiben, kann keine umfassende Modernisierung stattfinden, und so werden das russische und das europäische politische System miteinander unvereinbar bleiben, was die von beiden Seiten angestrebte strategische Partnerschaft verhindert. In Bezug auf die gemeinsame Nachbarschaft und weitere Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion scheint Russlands Strategie auf Konkurrenz mit der Europäischen Union und nicht auf erfolgreiche Integration gerichtet zu sein. In diesem Kontext scheint eine baldige Harmonisierung der EU-Russland-Beziehungen äußerst schwer zu erreichen, während die Zusammenarbeit im Energiesektor der wichtigste stabilisierende Faktor in dieser Beziehung bleibt.

### Summary

#### **Relations between the European Union and Russia: the development of internal political interests?**

In the paper, the author emphasizes a new stage in relations between Russia and the EU in 2008, following the election of D. Medvedev for president. This marked the beginning of intensive talks on the extension of the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) and the launch of the EU-Russian Partnership for Modernization. These activities failed, which primarily re-

### Wirtschaftliche Stabilität als Gegenkraft zur europäischen „soft power“

Gerade weil Russland über keine ideelle Attraktivität verfügt, setzt es auf eine starke und stabile wirtschaftliche Leistung als Anziehungsfaktor für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und versucht, diese durch einen neuen Rahmen für Kooperationen an sich zu binden. In einer Zeit, in der die Europäische Union in einer schweren Wirtschaftskrise steckt und die Ölpreise von den Ereignissen in den arabischen Ländern in die Höhe getrieben werden, genießt Russland dank der hohen Einnahmen aus den Rohstoffexporten eine relative wirtschaftliche Stabilität.

Im Oktober 2011 verkündete Vladimir Putin seine Absicht, eine Eurasische Union zu gründen, die er als „ein neues Integrationsprojekt“ nach europäischem Muster darstellte. Laut Putin würde die neue Union auf gemeinsamer Politik der Mitgliedsstaaten in den Bereichen Technologie, Industrie und Energie sowie auf einer gemeinsamen Handelszone, Visumfreiheit und einer Partnerschaft mit der Europäischen Union basieren<sup>18</sup>. Dennoch lassen die Unterschiede in der geographischen Größe, der Größe der Wirtschaft sowie des militärischen Potentials vermuten, dass nicht jedes Mitglied des neuen Integrationsprojekts den gleichwertigen Status erhalten wird. Die Idee der Eurasischen Union scheint vielmehr auf die Wiederherstellung der russischen Dominanz im post-sowjetischen Raum zu zielen.

Es bleibt auch abzuwarten, ob Russlands vorübergehende wirtschaftliche Stabilität ausreicht, um die Zielländer zum Eintritt in die vorgeschlagene Eurasische Union zu überzeugen, oder ob der Kreml den politischen Druck auf die ehemaligen Sowjetrepubliken schließlich erhöhen wird. Momentan lassen sich Russlands Beziehungen mit allen seinen potentiellen Partnern für das neue Integrationsprojekt am besten als problematisch beschreiben. Ukraine, Moldawien und Georgien sprachen bereits ihre Affinität aus, die Integration in den Westen zu vollziehen. Die autokratischen Staatschefs in den zentralasiatischen Ländern sowie in Weißrussland werden vermutlich nicht von der Aussicht angezogen werden, ihre Macht zugunsten der russischen Führung abgeben zu müssen. Abgesehen von der mangelnden ideellen Attraktivität, könnte die angestrebte Integration auch durch wachsende Xenophobie und starke nationalistische Tendenzen im Kernland der zukünftigen Eurasischen Union deutlich erschwert werden<sup>19</sup>.

Europäische Experten betrachten Vladimir Putins Ankündigung, eine Eurasische Union zu gründen, als einen Versuch, ein Gegenmodell zur Europäischen Nachbarschaftspolitik zu schaffen und somit die Konkurrenz zwischen der EU und Russland auf dem post-sowjetischen Raum zu erhöhen<sup>20</sup>. Das letztendliche Ziel des von Putin vorgeschlagenen „neuen Integrationsprojekts“ ist es offenbar, eine weitere Annäherung der GUS-Länder an die Europäische Union zu verhindern und Russlands Großmacht-Ambitionen in Eurasien durchzusetzen. Die Gründung der Eurasischen Union

---

<sup>18</sup> V. Putin, *Novyj integracionnyj proekt dlja Evrazii – buduše, kotoroe roždaetsa segodnja*, „Izvestija“, 3. Oktober 2011, <http://izvestia.ru/news/502761>, abgerufen am 25. August 2012.

<sup>19</sup> U. Halbach, *Wladimir Putins Eurasische Union: Ein neues Integrationsprojekt für den GUS-Raum?*, „SWP-Aktuell“ 51, November 2011, S. 4.

<sup>20</sup> *Russia's Policy towards Post-Soviet Countries and its Impact on EU-Russia Relations*, Internationale Expertenkonferenz, DGAP, Berlin, 17. November 2011.

Zugleich warnte er vor dem Risiko, dass Russland gemeinsam mit anderen Entwicklungsländern „weit hinter den führenden Staaten zurückbleiben könnte“<sup>16</sup>. Sein Anliegen, Russland den Status einer Großmacht wieder zu gewähren, schien eine große Unterstützung in der Bevölkerung gefunden zu haben, da das traditionell starke Gefühl von Nationalstolz durch die demütigende politische und wirtschaftliche Schwäche der 1990er Jahre verletzt wurde. Die wirtschaftlichen Turbulenzen der Transformationszeit führten zur Verarmung eines großen Teils der russischen Bevölkerung, was zutiefst negative Assoziationen mit dem Begriff der Demokratie hervorrief und den Wunsch nach Stabilität und starker Führung förderte. Neben dem Ziel, die Reputation Russlands als eines starken Akteurs auf der internationalen Arena zu etablieren, wurde die günstige Situation offenbar auch dafür genutzt, um wieder eine hohe Machtzentralisierung einzuführen und eine quasi absolute Konzentration der Macht beim Präsidenten (statt der demokratisch gewählten Organe) zu erreichen.

In der Tat ist es aufgrund der territorialen Größe Russlands, seiner reichhaltigen Rohstoffreserven (Energieressourcen, Süßwasser usw.) sowie seines Besitzes von Atomwaffen unmöglich, das Land als einen wichtigen Akteur auf der internationalen politischen Arena nicht zu beachten. Bis Mitte der 2000er Jahre konnte Russland dank außerordentlich hoher Einnahmen durch Öl- und Gasexporte seine gesamten Auslandsschulden gegenüber westlichen Ländern zurückzahlen und einen erheblichen Stabilitätsfonds einrichten. Diese starke wirtschaftliche Leistung (auch wenn sie allein auf den Einnahmen aus den Rohstoffexporten basiert), erlaubte den führenden russischen Politikern, einen neuen, zunehmend selbstbewussten außenpolitischen Kurs zu verfolgen. Aufgrund des privilegierten Zugangs der europäischen Länder zu russischem Gas bestand Russland darauf, von der EU als gleichwertiger Partner wahrgenommen zu werden. Es war daher keine Überraschung, als Russland sich gegen die Teilnahme an der Europäischen Nachbarschaftspolitik entschied, da es nicht die Rolle eines Junior-Partners der EU neben anderen neuen unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion annehmen wollte. Im Gegenteil, nachdem Russland seine volle Souveränität und die strategische Unabhängigkeit wieder gewann, richtete die russische Führung ihre Außenpolitik gezielt auf die Wiedererlangung des privilegierten Status ihres Landes im post-sowjetischen Raum, den Russland als seinen traditionellen Einflussbereich beansprucht<sup>17</sup>.

Es bestehen jedoch ernsthafte Bedenken, ob Russland seine Großmacht-Bestrebungen in Eurasien realisieren kann. Zu den Hindernissen gehören die schrumpfende Bevölkerungszahl, steigende Abwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften, hohe Abhängigkeit der Wirtschaft von den Rohstoffexporten, Schwierigkeiten bei der Implementierung einer umfangreichen Modernisierung sowie auch die mangelnde ideelle Attraktivität für die Nachbarländer. Es muss ebenso berücksichtigt werden, dass die Russland-EU-Energiepartnerschaft ein symmetrisches Abhängigkeitsverhältnis bleibt, da der russische Staatshaushalt in hohem Maße von den Einnahmen aus Öl- und Gasexporten in die EU abhängig ist.

---

<sup>16</sup> V. Putin, *Rossija na rubeže tysjačeljetij*, „Nezavisimaja Gazeta“, 30. Dezember 1999, [http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](http://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html), abgerufen am 19 August 2012.

<sup>17</sup> I. Torbakov, *What Does Russia Want?*, S. 10.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass das russische Parlament im April 2012 als Reaktion auf die von Aktivistengruppen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) organisierten Proteste die Einführung eines Experten- und Beratungsausschusses „zur Analyse der Bedrohungen der russischen nationalen Interessen im Ausland und zur Bekämpfung farbiger Revolutionen“ ankündigte. Laut Insidern soll sich der Ausschuss unter anderem mit der Rolle ausländischer Nichtregierungsorganisationen und Netzwerktechnologien als Instrumente der farbigen Revolutionen befassen<sup>13</sup>. Nach dieser Ankündigung folgte im Juli 2012 die Einführung eines neuen NGO-Gesetzes, welches russische Nichtregierungsorganisationen, die zu politischen Themen arbeiten und ihre Finanzierung aus dem Ausland erhalten, als „ausländische Agenten“ kategorisiert. In den europäischen Medien, politischen Kreisen sowie bei den Menschenrechtsaktivisten wurde das Gesetz als Versuch gewertet, zivilgesellschaftliche Organisationen zu diffamieren und ihren Handlungsspielraum einzuschränken<sup>14</sup>.

Möglicherweise wurde die systematische Darstellung der EU und der USA als Quelle der externen Bedrohung – insbesondere in den staatlich kontrollierten Medien, in den Reden führender Politiker sowie in der neuen Gesetzgebung – als Maßnahme aufgenommen, um das Unsicherheitsgefühl der russischen Bürger zu verstärken und somit ihre potentielle Unterstützung für eine „starke Führungspersonlichkeit“ zu fördern. Gleichzeitig hatte diese Strategie jedoch zweifellos einen starken negativen Einfluss auf die Beziehungen zwischen der EU und Russland, da die negative Darstellung der EU durch die führenden russischen Staatsmänner mit den Verhandlungen über eine neue strategische Partnerschaft unvereinbar zu sein scheint. Russland will als eine andere Art der Demokratie anerkannt werden und eine enge Kooperation mit der EU in seinen bevorzugten Interessenbereichen führen. Es versucht jedoch jeglichen potentiellen Einfluss der Europäischen Union auf die russische innenpolitische Ordnung zu vermeiden. Wie Igor Torbakov richtig erklärt, „die allgemeine russische Haltung kann am besten durch die schizophrene Formel beschrieben werden: „achieving rapprochement with the West *while* keeping aloof of the West“<sup>15</sup>.

### Wiedererlangung des Großmacht-Status

Die Wiedererlangung des nach dem Kollaps der Sowjetunion verlorenen Großmacht-Status wurde zu einem wichtigen Ziel der russischen Außenpolitik unter Vladimir Putin. In seinem Programmartikel im Dezember 2009 beschrieb Putin die schwache sozialwirtschaftliche sowie politische Lage, in der sich das Land an der Schwelle des dritten Jahrtausends befand, und nannte die Bildung eines „starken Staates“ als eine der wichtigsten Prioritäten für Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

---

<sup>13</sup> *Komitet kontrrevoljucionnych del*, „Kommerstant“, 10. April 2012, <http://www.kommer-sant.ru/doc/1912382>, abgerufen am 17. August 2012.

<sup>14</sup> *Der Druck auf NGOs in Russland steigt*, <http://www.dw.de/dw/article/0,,16078108,00.html>, abgerufen am 17. August 2012.

<sup>15</sup> I. Torbakov, *What Does Russia Want? Investigating the Interrelationship between Moscow's Domestic and Foreign Policy*, „DGAPanalyse“ 1, 23. Mai 2011, S. 9.



zeugung zum Ausdruck, „Russland sei ein europäisches Land und es sei in der Lage, sich gemeinsam mit anderen europäischen Ländern zu entwickeln, die den demokratischen Weg für ihre Entwicklung wählten“. Er betonte auch, dass „Demokratie als Wert, als politisches Regime einen universellen Charakter habe und keine zusätzliche Interpretation benötige“<sup>7</sup>. Diese Aussage steht jedoch im Widerspruch zum Konzept der „souveränen Demokratie“<sup>8</sup>, welches während Vladimir Putins zweiter Amtszeit eingeführt wurde und zurzeit ein Revival in der russischen Innenpolitik zu erleben scheint. Das Konzept wurde offenbar benutzt, um den besonderen Weg der russischen Demokratie zu betonen, die mit den westlichen liberalen Demokratien weder verglichen noch nach demselben Maßstab beurteilt werden sollte<sup>9</sup>. Gleichzeitig wurde die Idee der souveränen Demokratie sowie die wiederholte demokratische Rhetorik von der russischen Führung anscheinend dafür benutzt, um die westlichen Länder von der demokratischen Natur der russischen Innenpolitik zu überzeugen und eine Legitimierung seitens der EU zu erhalten.

Andererseits, obwohl die USA weiterhin als Hauptquelle der aus dem Westen kommenden Bedrohung für Russlands Stabilität wahrgenommen werden, trugen die Kreml-kontrollierten Massenmedien wesentlich dazu bei, eine negative Wahrnehmung Europas in der russischen Bevölkerung zu verbreiten. Neben der kontinuierlichen Berichterstattung über die europäische Finanzkrise, Naturkatastrophen, politischen Affären usw. durch die großen nationalen Fernsehsender, wurden auf den Titelseiten der führenden Printmedien mehrere Programmartikel von Vladimir Putin veröffentlicht, in denen er behauptet, Europa verweigere die Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation und versuche sich von Russland abzuschotten<sup>10</sup>. Andere führende Politiker sprachen früher von der „europäischen Russophobie“ und „Europas brennendem Wunsch, das viel zu große Russland in Teile zu splitten“<sup>11</sup>. Als Reaktion auf die „farbigen Revolutionen“ in Serbien, Georgien, Ukraine und Kirgisistan versuchte die russische Führung offenbar, den europäischen Einfluss auf die innenpolitische Ordnung Russlands zu mindern, um die Machtschwächung der gegenwärtigen politischen Elite zu verhindern. Insbesondere im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im März 2012, als die Proteste der russischen Bürger gegen Putins Regime eskalierten, kritisierte der Kreml zunehmend die angebliche Einmischung westlicher Staaten in die internen russischen Angelegenheiten und ihre Beteiligung an der Organisation der Protestaktionen. In seiner Programmrede im Lužniki-Stadion im Februar 2012 versicherte Putin, er „würde niemandem erlauben, sich in unsere internen Angelegenheiten einzumischen und uns ihren Willen aufzuzwingen, weil wir unseren eigenen Willen haben!“<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> D. Medvedev, Interview mit „The Financial Times“, 24. März 2008, <http://www.vesti.ru/doc.html?id=171147>, abgerufen am 19. September 2012.

<sup>8</sup> V. Surkov, *Nacionalizacija buduščego*, „Ekspert“ 43:537 (2006), [http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya\\_buduschego](http://expert.ru/expert/2006/43/nacionalizaciya_buduschego), abgerufen am 15. August 2012.

<sup>9</sup> V. Putin, *Demokratija i kačestvo gosudarstva*, „Kommersant“, 6. Februar 2012, <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>, abgerufen am 24. August 2012.

<sup>10</sup> Siehe beispielweise Vladimir Putin, *Rossija i menjajušijsja mir*, „Moskovskie Novosti“, 27. Februar 2012, <http://mn.ru/politics/20120227/312306749.html>, abgerufen am 15. August 2012.

<sup>11</sup> D. Rogozin, *My molodaja Nacija*, „Nezavisimaja Gazeta“, 4. Oktober 2002, [http://www.ng.ru/project/2002-04-10/7\\_rogozin.html](http://www.ng.ru/project/2002-04-10/7_rogozin.html), abgerufen am 15. August 2012.

<sup>12</sup> *Vladimir Putins Rede im Lužniki-Stadion am 23. Februar 2012*, [http://ria.ru/vybor2012\\_putin/20120223/572995366.html](http://ria.ru/vybor2012_putin/20120223/572995366.html), abgerufen am 24. August 2012.

Premierminister Putin ihre Absicht bekundeten, die Ämter zu tauschen, legte die russische Führung großen Wert auf den Erhalt der Reputation ihres Landes als eines nominell demokratischen Staates sowohl innerhalb der russischen Bevölkerung als auch im Ausland. Es gibt zahlreiche Bekundungen von Vladimir Putin, in denen er Demokratie im Allgemeinen und einzelne demokratische Grundsätze im Besonderen lobte<sup>4</sup>. Nichtsdestotrotz wurden seit seinem ersten Amtsantritt im Jahr 2000 diese Grundsätze wiederholt manipuliert, offenbar mit dem Ziel der Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten und der präsidentialen Administration. Neben dem hohen Grad der Machtzentralisierung (*vertikal' vlasti*) wurden mehrere Substitutionen demokratischer Institutionen systematisch eingeführt; diese Substitutionen sollen bestimmte Funktionen echter demokratischer Institutionen erfüllen, jedoch ohne die Macht der gegenwärtigen politischen Führung infrage zu stellen<sup>5</sup>. Ein gutes Beispiel hierfür ist die während Putins zweiter Amtszeit eingeführte Gesellschaftliche Kammer (*Obščestvennaja palata*). Entsprechend dem föderalen Gesetz „Über die Gesellschaftliche Kammer der Russischen Föderation“ soll dieses Gremium dem Ziel dienen, eine öffentliche Aufsicht über die Arbeit der Regierungsbehörden sicher zu stellen<sup>6</sup>. Jedoch werden die Mitglieder der Gesellschaftlichen Kammer direkt oder indirekt vom russischen Präsidenten ausgewählt, was dem eigentlichen Sinn und Zweck des Gremiums zu widersprechen scheint. Die Idee der Substitutionen, die von Petrov, Lipman und Hale entwickelt wurde, kann auch auf die nominell oppositionellen Parteien erweitert werden, die im russischen Parlament zwar vertreten sind, jedoch meist von regimetreuen Parteivorsitzenden geleitet werden. Selbst die quasi-demokratischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die vom Kreml-treuen Vorsitzenden der zentralen Wahlkommission, Vladimir Čurov, geleitet und verwaltet werden, können als weiteres Beispiel der Substitutionen echter demokratischer Institutionen dargestellt werden. Die Hauptfunktion solcher Substitutionen besteht darin, durch Einführung eines imitierten politischen Pluralismus das demokratische Erscheinen des Landes zu schaffen und zu verstärken. Zudem zielt diese Strategie auf demokratische Legitimierung des Regimes in den Augen der russischen Bevölkerung sowie der internationalen Gemeinschaft. Darüber hinaus bieten die Substitutionen den Regimeoppositionellen eine Möglichkeit „Dampf abzulassen“, was die Entstehung einer ernsthaften Opposition verhindern kann.

Diese kontroverse Innenpolitik spiegelt sich auch in der widersprüchlichen Beziehung des Landes mit der Europäischen Union deutlich wider. Mit dem Triumph der Idee der Demokratie Ende des 20. Jahrhunderts wurde demokratische Legitimation zu einer wichtigen Voraussetzung für die Länder, die Nähe mit der westlichen Staatengemeinschaft suchen. In dieser Hinsicht betonte die russische Führung bei verschiedenen Gelegenheiten zumindest rhetorisch die europäische Zugehörigkeit ihres Landes. So brachte Dmitrij Medvedev nach seiner Wahl zum Präsidenten im Jahr 2008 seine Über-

---

<sup>4</sup> J. Siegert, *Zivilgesellschaft in Russland*, in: *Länderbericht Russland*, Hrsg. H. Pleines, H.-H. Schröder, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2010, S. 180.

<sup>5</sup> N. Petrov, M. Lipman, H. E. Hale, *Overmanaged Democracy in Russia: Governance Implications of Hybrid Regimes*, „Carnegie Papers“ № 106 (2010), S. 2.

<sup>6</sup> Federal'nyj zakon *Ob Obščestvennoj palate Rossijskoj Federacii*, 4. April 2005, <http://www.oprf.ru/about/1391/law/418>, abgerufen am 19. September 2012.

gen russischen politischen Elite diskutiert, die scheinbar nicht nur den internen politischen Prozess des Landes dominieren, sondern auch einen starken Einfluss auf das Verhältnis zu der Europäischen Union haben:

- 1) Legitimierung und Erhalt der Macht durch die gegenwärtige politische Elite;
- 2) Wiedererlangung des nach dem Zerfall der Sowjetunion verlorenen Großmacht-Status;
- 3) Einsetzung der wirtschaftlichen Stabilität (insbesondere gerichtet an die GUS-Staaten) als Gegenkraft zur europäischen „soft power“.

### Rückblick

Nach dem Zerfall der Sowjetunion schien die Anpassung an das westliche Modell des „democratic governance“ die einzige realistische und wünschenswerte Option für das neue unabhängige Russland zu sein. Jedoch konnte der Versuch, demokratische Reformen umzusetzen, im Laufe der post-kommunistischen Übergangszeit in den 1990er Jahren nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Obwohl es nahezu unmöglich ist, die umfassenden Gründe für das Scheitern des demokratischen Übergangs in Russland aufzulisten, als eine der wesentlichen Ursachen muss hier das Fehlen einer demokratischen Tradition und Erfahrung genannt werden, welches eine unmittelbare Entstehung demokratischer politischer Institutionen (beispielsweise eines breiten Spektrums an politischen Parteien, Interessengruppen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen) offenbar verhinderte. Zu den weiteren wichtigen Gründen zählen insbesondere die fehlenden finanziellen Mittel nach dem wirtschaftlichen Kollaps der Sowjetunion, der Mangel an entsprechend ausgebildeten und erfahrenen Kadern sowie das Fehlen eines funktionierenden Rechtssystems.

Somit verpasste Russland in den 1990er Jahren die Gelegenheit, substantielle demokratische Reformen zu implementieren und damit die sogenannte Wertelücke, die das Land vom europäischen Raum trennt, zu schließen. Mangels anderer realistischer Optionen scheint die anschließende Rückkehr zu einem hoch zentralisierten politischen System vorhersehbar gewesen zu sein. Dies veranschaulicht die tief verwurzelte Pfadabhängigkeit („path dependence“) in der russischen Politik<sup>2</sup>, welche in den 2000er Jahren zur Kristallisierung eines personalisierten, von Vladimir Putin geleiteten „electoral authoritarian regime“<sup>3</sup> führte.

### Das primäre Ziel der russischen Führung: Legitimierung und Erhalt der Macht

Der Hauptwiderspruch des gegenwärtigen russischen Regimes besteht zwischen der demokratischen Rhetorik seitens der politischen Führung und der weit verbreiteten autokratischen Praxis. Zumindest bis September 2011, als Präsident Medvedev und

---

<sup>2</sup> S. Hedlund, *Russian Path Dependence: A People with a Troubled History*, Routledge, New York 2005.

<sup>3</sup> S. Levitsky, L. A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy“ 13:2 (2002), S. 51–65.

ANNA DMITRIEVA

Poczdam

## **Die EU-Russland-Beziehungen: eine Ausweitung innenpolitischer Interessen?**

Im Juni 2008 wurden die Verhandlungen über ein neues EU-Russland-Kooperationsabkommen aufgenommen, um neue Rahmenbedingungen für die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation zu schaffen und das bestehende Format der „vier gemeinsamen Räume“ zu ersetzen. Wenig später, im Jahr 2010, inspirierte Dmitrij Medvedevs Modernisierungsinitiative die Gründung der EU-Russland-Partnerschaft für Modernisierung. Die Inspiration war jedoch nur kurzlebig und brachte keinen entscheidenden Fortschritt bei der Vorbereitung des neuen Kooperationsabkommens, da die beiden Parteien sich auf spezielle Zielbereiche der zukünftigen strategischen Partnerschaft nicht einigen konnten. Während Russland erwartet, dass die EU technologische Unterstützung für Innovationsprojekte sowie eine baldige Aufhebung der Visumpflicht für russische Staatsbürger anbietet, will die EU eine Partnerschaft mit Russland aufbauen, die auf demokratischen Werten, Rechtsstaatlichkeit sowie der freien Marktwirtschaft basiert. Mit der Wiederwahl Vladimir Putins zum Präsidenten im März 2012 scheinen die Verhandlungen über ein neues Kooperationsabkommen zum Stillstand gekommen zu sein.

Die EU scheint zunehmend unzufrieden mit den jüngsten Entwicklungen im russischen innenpolitischen und legislativen Prozess zu sein<sup>1</sup>. Aus diesem Grund ist die russische Innenpolitik wohl der wichtigste Faktor, der die Beziehungen zur Europäischen Union am stärksten beeinflusst und die Verhandlungen über ein neues rechtsverbindliches Partnerschafts- und Kooperationsabkommen verlangsamt. Bei einer Diskussion über die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen scheint es daher durchaus wichtig zu sein, die Logik, die sich hinter der gegenwärtigen russischen Innenpolitik verbirgt, zu verstehen. Dieser wichtige Zusammenhang zwischen Innen- und Außenpolitik spielt im EU-Russland-Kontext eine besondere Rolle und verdient eine nähere Untersuchung. Am Beispiel der EU-Russland-Beziehungen wird in diesem Beitrag Russlands aktuelle kontroverse Außenpolitik als Ausweitung der innenpolitischen Interessen der russischen Führung dargestellt.

Nach einem kurzen Rückblick auf die Herausbildung des gegenwärtigen russischen Regimes werden in diesem Beitrag die folgenden vermuteten Zielsetzungen der heuti-

---

<sup>1</sup> Europäisches Parlament, *Wahlen in Russland: EU-Abgeordnete fordern freie und faire Neuwahlen*, 14. Dezember 2011, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/pressroom/content/20111214IPR34088/html/Wahlen-in-Russland-EU-Abgeordnete-fordern-freie-und-faire-Neuwahlen>, abgerufen am 19. September 2012; Europäische Union, *Statement by EU High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the political use of justice in Russia*, 11. September 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/132370.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/132370.pdf), abgerufen am 19. September 2012.

tions to be fulfilled, the European Union has to deal with the financial crisis and save the endangered zone of single currency. This is a sine qua non condition and failing to fulfil it may put the survival of the EU as an entity at risk<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> R. Zięba, *Przyszłość Unii Europejskiej jako projektu politycznego w świetle kryzysu 2008 roku*, in: *Kryzys 2008 roku a pozycja międzynarodowa Zachodu*, ed. R. Kuźniar, WN Scholar, Warszawa 2011, p. 132–148.

cultural cooperation and exchange, signed by EU member states with third countries. The European Community has entered into association and partnership agreements with a group of countries from Africa, the Caribbean and Pacific (ACP), non-member Mediterranean countries, and many other states from different continents. Alongside the regulations on political dialogue and commercial exchange, these agreements include provisions on development assistance. Such assistance is provided by the European Union and, separately, by EU member states to support the economic advancement of their partners, build infrastructure, train personnel, assist in building democratic institutions and, in general, to develop civil society; assistance programs also facilitate the development of intercultural dialogue. By virtue of the Cotonou Convention of 2000 the cooperation was opened to non-government actors, representatives of civil society, economic and social partners, and the private sector. Since the late 1980s (when the Lomé IV Convention was signed) the European Community, and later the EU, has introduced clauses that conditioned the provision of aid to developing countries on their securing respect for human rights, democratic principles and rule of law. Although this has sometimes stirred irritation between parties, it has reinforced the EU's influence on other countries and increased its attractiveness.

In general, it can be said that since 1958 the European Union has constantly sought new forms to involve the recipients of its assistance and encourage them to modernize their economies as well as to democratize their political systems and build a civil society. This operational method has been taken over by the European Union, established in 1993<sup>29</sup>. The present European Union, reinforced and enlarged by new countries, continues to play an important role as a promoter of European cultural and civilizational values. Since these values are generally accepted and adapted to the reality of a majority of countries throughout the world, the EU is an attractive partner, also as a cultural and civilizational community.

\* \* \*

The above reasoning can be concluded by the statement that the European Union plays various roles in the international arena, and confirms its growing significance and ambition to become a comprehensive and global international actor<sup>30</sup>. For these ambi-

---

<sup>29</sup> Cf.: M. Breuning, *Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation: What's in a Name?*, "International Politics", Vol. 39, No. 3, September 2002, p. 369–377.

<sup>30</sup> R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2003; M. Telò, *Europe. A Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order*, Palgrave Macmillan, New York 2007; J. McCormick, *The European Superpower*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, p. 78–83; Ch. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London 2005; R. Youngs, *The EU's Role in World Politics*, Routledge, London 2010; L. Aggestam, *European Foreign Policy and the Quest for a Global Role: Britain, France and Germany*, Routledge, London 2011, chapters 6–7; K. Becher, *Has-Been, Wannabe, or Leader: Europe's Role in the World After the 2003 European Security Strategy*, "European Security" 2004, Vol. 13, Issue 4, p. 345 and further; S. Wood, *The European Union: A Normative or Normal Power?*, "European Foreign Affairs Review" 2009, Vol. 14, No. 1, p. 113–128.

wards building a unity based on the rich heritage of European civilization, primarily shaped by Greek culture, Roman law, universalist ideas of Christianity and secular humanist thought. The idea of integration has developed throughout European history, starting in Antiquity and continuing today<sup>26</sup>.

The present development stage of integration is determined by discussions on the future of the EU held in its forums as well as in political and academic circles. The EU's structure, agreed at the inter-government conference concluded on December 10, 1991 in Maastricht, is symbolic in its resemblance of a Greek temple suspended by three pillars spanned in the front by the arch of the European Council<sup>27</sup>. The achievements (including legal achievements) of the present EU in the realm of internationally agreed integration are a reflection of many old projects of European unification, frequently deemed utopian. Owing to its position, rooted in many centuries of continuous human efforts, particularly enlivened by the vision of its present "fathers", such as Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Altiero Spinelli and others, and despite its multicultural character reflecting different national identities, the EU can be considered an attractive centre of civilization or, more accurately, the core of civilization in modern Europe, and an influential representative of European civilization globally<sup>28</sup>.

Having at its disposal immense resources, means and practically tested procedures to make them workable, the EU plays an active role in terms of culture and civilization for both its member states and the external world. This is corroborated by the EU's increasing global attractiveness. Here, it is worth recalling the facts concerning the several rounds of the EU's enlargement: in 1973 Great Britain, Ireland and Denmark joined, followed by Greece in 1981, Spain and Portugal in 1986, Austria, Sweden and Finland in 1995, Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Estonia, Lithuania, Latvia, Cyprus and Malta in 2004, Bulgaria and Romania in 2007, and Croatia in 2013. Further candidates are seeking accession to the Union or negotiating it (Turkey and West Balkan states).

The European Union does not have formalized instruments to exert civilizational influence and it does so via the attractiveness of the traditional and cultural values it is based on. Many countries in the world find its identity attractive, and this attractiveness is further augmented by the EU's international roles discussed above. The roles of the main instruments of EU's influence in terms of culture and civilization are somewhat vicariously played by association and partnership agreements, and the agreements on

---

<sup>26</sup> Cf.: K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011; F. Golembki, *Kulturowe aspekty integracji europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

<sup>27</sup> Cf.: P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Imprimerie nationale Éditions, Paris 1999, p. 456–457.

<sup>28</sup> For more see: D. Jacobs, R. Maier, *European Identity: Construct, Fact and Fiction*, in: *A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity*, eds. M. Gastelaars, A. Ruijiter, Shaker, Maastricht 1998, p. 13–34; *European Identity*, eds. J. T. Checkel, P. J. Katzenstein, Cambridge University Press, Cambridge 2009; ed. L.-E. Cederman, *Constructing Europe's Identity: The External Dimension*, Lynne Rienner, Boulder 2001; *An Anthropology of the European Union: Building, Imaging and Experiencing the New Europe*, eds. I. Bellier, T. M. Wilson, Berg, Oxford 2000, p. 53–73.

vice and assistance missions, operations to stabilize the situation after a conflict ends, and the struggle against terrorism (Article 43).

The *Treaty of Lisbon* contains a new and highly significant extension of the EU's competence, namely an alliance clause, by virtue of which member states are obliged to provide aid and assistance to a state that is the victim of armed aggression on its territory (Article 42, p. 7). This provision means that the EU becomes an organization for collective defence. Taking into consideration the efforts made by the EU in order to complete its array of security policy instruments with a military capacity it has lacked, it can be said that the Union is seeking to become a comprehensive security policy actor capable of acting at any stage of international conflicts (i.e. at the stage of hotbed, rise, resolving, quenching, and peace building) as well as the territorial defence of its own members. What follows from the defence policy the EU has conducted so far, the military measures are one element alongside an extensive range of civilian instruments at the disposal of the CFSP and Community policy. Although the common defence of the European Union to be achieved through the development of defence policy has been announced since the *Treaty of Maastricht* it continues to remain a dead letter, and EU member states have made no effort whatsoever in order to implement this provision. They have also failed to concretize the clause on the establishment of permanent structural cooperation written in the *Treaty of Lisbon*. Even the suggestion of the Weimar Triangle countries (France, Germany and Poland) of December 2010 to establish permanent EU operational headquarters was blocked by Great Britain.

Finally, one should emphasize that so far the European Union has enjoyed an immaculate reputation as an international peace actor that respects international law. All CFSP program documents and decisions issued by EU organs to operate to reinforce international peace and security emphasize their conformity with the UN standards and CSCE/OSCE principles. It also has to be noted that the EU skilfully avoids such behaviours during ongoing conflicts on the international stage that would indicate its intention to protect its own interests (e.g. economic interests) or to play the role of the "world's policeman". The Union willingly cooperates with other entities (states and international organizations) in joint efforts to resolve conflicts, restore peace, and achieve disarmament. This confirms that the EU applies a method of multilateralism in its activity to strengthen international security. All that gives the Union a 'moral' advantage and higher international prestige than, for example, the United States that, particularly during the George W. Bush administration (2001–2009), preferred unilateral measures that frequently defied international law and were against the opinions of its European allies.

### **3. The role of an attractive centre of civilization and promoter of European cultural values**

The European Union is a special entity formed by West European states. Before the *Treaty of Lisbon* became effective, it was a unique international hybrid made of European Communities and nation-states, crowning a long trend of thinking and acting to-



soldiers) but rather forces of well-armed mobile units of quite small sizes. This convinced the EU to implement the concept of combat groups that were 1,500 or so strong. The third lesson learned from the Artemis operation was the conviction that the EU needed to become involved in the process of securing peace and resolving crises emerging far away from European borders<sup>23</sup>. In the following years, the EU ran military and civilian operations in Africa, and civilian ones in the Middle East and Asia (Aceh in Indonesia and in Afghanistan)<sup>24</sup>.

The EU's defence policy in recent years has also shown a growing involvement in the fight against terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction<sup>25</sup>.

The largest EU commitment to the advancement of security and peace could be noted in the Balkans, Middle East and Sub-Saharan Africa. In all these regions the EU closely cooperates with other international organizations and institutions in the fields of preventive diplomacy and activity aimed at resolving crises. Generally, one must agree with the fairly widespread opinion that the EU's operations have been barely successful. The most frequently quoted example of the inefficiency of the CFSP is the Yugoslavian wars, however, this should be supplemented by making a reservation that the instruments applied by the UN, CSCE/OSCE and the foreign policies of EU member states, Russia, or even the United States failed as well. It should also be noted that the numerous joint efforts of the EU and WEU to resolve the Yugoslavian conflict represented a significant contribution to alleviating the suffering of the civilian population affected by the war and paved the way for the peace agreements reached in Dayton in autumn 1995.

In general, assessing the role of the EU in stabilizing peace and strengthening international security, it should be noted that, although characterized by low efficiency, the Union applies the most extensive array of instruments of influence among international institutions. It encompasses politico-diplomatic (preventive diplomacy, mediation, participation in peace negotiations), economic (humanitarian aid and assistance in reconstruction after conflicts end), socio-cultural measures (advice and assistance in building democratic institutions), arbitration and advisory police missions, and military peace-keeping missions. The European Union is also preparing to conduct a full range of crisis response operations, including peace-making operations, using, to this end, its own armed forces which it is developing. The *Treaty of Lisbon* has extended the scope of crisis management operations to include joint disarmament operations, military ad-

---

<sup>23</sup> Cf.: S. Duke, *Consensus building in ESDP: The lessons of Operation Artemis*, "International Politics" 2009, Vol. 46, No. 4, p. 398–412.

<sup>24</sup> *European Security and Defence Policy: the first 10 years*, eds. Cf.: G. Grevi, D. Helly, D. Keohane, EU Institute for Security Studies, Paris 2009; *EU Conflict Management*, ed. J. Hughes, Routledge, London 2010; *Misje cywilne Unii Europejskiej*, ed. B. Przybylska-Maszner, Poznań 2010; *EU Conflict Prevention and Crisis Management: Roles, Institutions, and Policies*, eds. E. Gross, A. E. Juncos, Routledge, London 2011; Ch. Hill, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, "European Foreign Affairs Review", Vol. 6, Issue 3, "Autumn 2001, p. 331–333; S. Rynning, *Providing Relief or Promoting Democracy? The European Union and Crisis Management*, "Security Dialogue", Vol. 32, No. 1, March 2001, p. 87–101.

<sup>25</sup> R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, p. 95–101.

states, has had the power to enter into international agreements with third countries and other international organizations<sup>20</sup>. The EU has been involved in all the most important security problems emerging in different regions of the world. The Arab-Israeli conflict, commenced in 1948, has been one of the most absorbing conflicts for the EU. Its involvement has been scarcely effective, though, due to Israeli opposition to EU mediation. Considerable humanitarian and advisory assistance provided to the Palestinians should be acknowledged here<sup>21</sup>.

After the military aspects provided in the ESDP were included in the CFSP it still did not comprise territorial defence. This matter remained with NATO and the Western European Union (WEU). This meant that the EU could only foster international security outside its external borders. This role was stipulated by the European Council in the documents that determined the idea of the ESDP, and it was also extensively discussed in the European Security Strategy of 2003<sup>22</sup>. Also, external actors, in particular the United States and NATO, were not interested in the European Union acting "in their capacity" securing the collective defence of the Atlantic Community states. The United States and their closest allies (Great Britain and Poland) even developed suspicions that the ESDP could harm the cohesion of the North Atlantic Alliance. The Union itself could not agree on the implementation of the provision made in the *Treaty of Maastricht* that a planned defence policy of the EU would result in providing common defence. Therefore, having been built since 1999, the ESDP's essential task was to prepare to carry out military and civilian crisis management operations, or rescue and humanitarian missions, and mediatory and combat operations to restore peace outside the EU.

Such operations have been taken over from the WEU and they continue to be sometimes called Petersberg tasks (missions). The EU commenced such missions in 2003. The first one was a police (hence civilian) operation in Bosnia and Herzegovina, followed by a minute military operation in Macedonia. In order to conduct the latter an agreement with NATO turned out to be necessary in the so-called Berlin Plus formula that allowed the EU to make use of confidential NATO military data. These first two crisis management operations turned out to be successful and were positively assessed by local populations.

In summer 2003, the EU conducted a huge military operation, Artemis, in the Democratic Republic of Congo on its own. While this mission did not contribute to stabilization of the situation in Congo, the experience gathered in the process of its preparation and conduct allowed the EU to conclude that it could conduct military operations alone, without support from the North Atlantic Alliance. Additionally, it turned out that crisis management operations did not require immense troops the size of a corps (50–60,000

---

<sup>20</sup> A. Mignolli, *The EU's Power in External Relations*, "The International Spectator", Vol. XXXVII, No. 3, July–September 2002, p. 112.

<sup>21</sup> For more see: J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu...*, p. 131–165.

<sup>22</sup> Cf.: R. Zięba, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, p. 46–57. Cf.: S. Biscop, *The European Security Strategy: A Global Agenda for a Positive Power*, Ashgate, Aldershot 2005.

eral talks held at the highest level the EU was represented by the state holding the Presidency, the Secretary-General of the Council/High Representative for the CFSP, and on behalf of the Commission by the Commissioner responsible for external relations. By this token, EU diplomacy sought to ensure cohesion of the Union's three pillars, as stipulated in the Treaty on the European Union. After the *Treaty of Lisbon* entered into force (on December 1, 2009) the Union is represented outside by the President of the European Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The latter office combines the functions of the head of Union diplomacy with those of the commissioner for external economic relations, and in order to secure cohesion of all external activity – also with the position of the Vice-President of the European Commission, while the pillar structure of the Union has been abandoned. The High Representative also chairs the Foreign Affairs Council.

From the beginning, fulfilling the role of an active diplomatic actor, the EU has faced the problem of insufficient political will to conduct a common foreign policy. Some EU member states take advantage of the fact that the CFSP has an inter-governmental nature, and do not apply the standard of systematic cooperation written in the Treaty (Article 25 of the TEU), frequently demonstrating their attitudes differing from the majority's standpoint as regards numerous important international issues, or even undertaking unilateral activity. Refusing to agree with the EU's stances on its forums, they justify their behaviour by pointing out their significant national interests. Consequently, the EU as a whole frequently means less on the international arena than the total power of its member states. The *Treaty of Lisbon* provided opportunities for increased internal cohesion and efficiency of the EU as a diplomatic actor.

## 2.2. The role of stabilizer of international peace and security

Equipped with the CFSP, supplemented in 1999 by the European Security and Defence Policy, ESDP (renamed in 2009 on the Common Security and Defence Policy, CSDP), the European Union has gradually begun to act as a stabilizer of peace and international security. Initially, the CFSP was focused on the so-called soft aspects of security.

The role of the European Union as a stabilizer of peace and international security assumes mainly the forms of preventive diplomacy and mediation, instruments provided by the treaties, e.g. general guidelines, decisions (to determine actions, positions of the EU to a given geographical or particular matters of a geographical or thematic nature, and arrangements for the implementation of the decisions), and strengthening of systematic cooperation between member states in the conduct of policy (Articles 25 and 29). Typically, the EU also issues statements and declarations on the emerging threats, ongoing conflicts, and problems that require cooperation and international aid following resolved conflicts<sup>19</sup>. From its beginning, the European Union, as well as its member

---

<sup>19</sup> T. Vončina, *Speaking with One Voice: Statements and Declarations as an Instrument of the EU's Common Foreign and Security Policy*, "European Foreign Affairs Review" 2011, Vol. 16, No. 2, p. 169–186.

Regardless of the activity of the European Community to foster and expand European integration, Community member states have occasionally been required to take a stand in ongoing conflicts, in particular as regards the Middle East conflict, and to undertake new initiatives in the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). In the early 1990s, the EC has faced a serious challenge of taking a diplomatic stance towards the democratic transformations that commenced in Central and Eastern Europe and towards the reunification of Germany. The necessity of the diplomatic involvement of the EC and its member countries was further caused by the requirements to enter into the agreements on economic and political cooperation with third countries. Instituted in 1970, European Political Cooperation (EPC) quickly turned out to provide too weak foundations for the reconciliation of political standpoints as concerned the issues of importance for EC member states and significant international matters. Therefore, when the EU was established, EPC was substituted by a more formalized CFSP.

Initially, the EU was a political superstructure over the existing European Community, but it has become a diplomatic actor who is increasingly more involved on the international arena. This was a logical consequence of the development and strengthening of integration in economic and social matters.

Christopher Piening rightfully notes that the spirit of cooperation and common thinking permeated those realms of activity that were considered not to cover matters of foreign policy, even though they actually did, as evidenced by numerous cooperation agreements signed by the Community with third countries or regional groupings, which were the eventual outcome of foreign policy, even when not initiated on the political forum. In this way, the EU's external economic relations assigned to the first pillar (EC) and EU foreign policy, as such assigned to the second pillar (CFSP), were mutually intertwined<sup>17</sup>.

The evolution of the European Community, indicating its gradually becoming an international actor, continued uninterrupted throughout the 1970s and 1980s, to be strongly stimulated in the next decade by the EU developing to become a strictly political actor<sup>18</sup>. This was accompanied by the number of member states increasing from six at the beginning of European Political Cooperation (EPC) to twenty-seven in 2007.

Having the CFSP at its disposal, the European Union takes a stand on all the most important international issues (including, among other things, liberalization of international trade, natural environment protection, combating transnational organized crime, protection of human rights, control of armaments and disarmament); maintains diplomatic relations and cooperates with the majority of world's states and the most significant interstate organizations of general objectives (primarily with the UN, OSCE, the Organization of African Unity (OAU)/African Union), and operates active policies towards all continents and regions.

The subject of the EU's interest covers all fields of international relations and it assigns particular importance to political dialogue intended to facilitate its expansion, economic cooperation, and political influence. Before 2009, in bilateral and multilat-

---

<sup>17</sup> Ch. Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Lynne Rienner, Boulder 1997, p. 197.

<sup>18</sup> E. Rhein, *The European Union on its Way to Becoming a World Power*, "European Foreign Affairs Review" 1998, Vol. 3, No. 3, p. 332–334.

ugees) in over eighty non-member countries. EU member states have provided humanitarian aid to an amount of EUR 1.878 bn.

The European Union is the largest global donor of humanitarian aid. The EU Commission and EU member states combined provide over a half of the world's official aid resources<sup>15</sup>.

## 2. International political and security roles

The European Union has been equipped with a special instrument by its member states, reconciling foreign and security policy and acting on the international stage as a single entity, this instrument being the Common Foreign and Security Policy (CFSP). The policy encompasses an array of measures to influence the international environment, including diplomacy, sanctions, and responding to crises that occur outside the EU. The influence can be exerted by means of positive, negative or neutral methods. The Treaty on the EU has very broadly defined the scope of activity of the CFSP as overall issues pertaining to foreign and security policy. The policy is supposed to confirm the EU's identity in the international arena and to implement its external activity goals, stipulated in detail in Article 21 of the Treaty on the EU<sup>16</sup>.

The CFSP has three fundamental functions: a) to safeguard common values, fundamental interests, and security of the Union; b) to preserve peace and strengthen international security; c) to actively promote international cooperation, democracy and human rights. These functions require the EU to play an active role in diplomacy, peace stability and international security.

### 2.1. The role of an active diplomatic actor

Initiated in the early 1950s, European integration has vested the European Community with authority in the fields of economy and technology. However, the ongoing advances in the unification of commercial policy and the emergence of common markets in various branches required, on the one hand, political agreements between the representatives of member countries, and on the other hand brought implications for external policy of the Community which was drawn into negotiations and disputes with other entities outside its member states, such as the GATT or later the WTO. Similar consequences followed from the agreements on the development of cooperation with the ACP countries.

---

<sup>15</sup> This piece of information is quoted in numerous documents published by the European Commission. On the other hand, the *GHA Report 2011* (Global Humanitarian Assistance, Kwart Court 2012) quotes data indicating that the EU and its member states are the largest donor of humanitarian aid, which however accounts only for 46% of the global volume of this aid.

<sup>16</sup> For more see: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007; S. Keukeleire, J. MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2008.

MEDA funds, and since the beginning of 2007 it has used the European Neighbourhood and Partnership Instrument.

The European Union has also run development policy for Central European countries and the countries of the former Soviet Union. Apart from EU trade agreements, the EU and its member states are the main donors of technical and financial assistance aimed to support the advancement of democratic institutions and market economy in the region<sup>13</sup>. The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), established in 1989, is a significant institution facilitating the process of political transformation in Central and East European countries. A considerable portion of development assistance for former socialist countries was directed via the PHARE, TACIS and Obnova/CARDS funds. Since 2007, the EU has allocated development assistance funds for former socialist countries included in the European Neighbourhood Policy (including the Eastern Partnership) from the European Neighbourhood Partnership Instrument (ENPI).

It should be mentioned that the European Union conducts a policy of assisting the development of poorer countries and regions combining it with the advancement of democracy<sup>14</sup>. In this manner, the EU increases its prestige and international position as one of the most influential actors in global international relations.

#### 1.4. The role of the donor of the largest humanitarian aid

The European Union provides humanitarian, medical, and food assistance to countries located in different parts of the globe via two channels. One is the Humanitarian Aid Office, operating since 1992 under the supervision of the EU Commission, currently known as DG ECHO, which provides aid from common budget funds. Another channel involves humanitarian aid from EU member states. The EU grants humanitarian aid on the principles of impartiality and non-discrimination based on race, sex, religion or political beliefs. While this aid is not very large when compared to development assistance, it contributes to the improvement of the EU's position in the international arena.

ECHO aid is directed to the needy by UN agencies and over two hundred non-government organizations. Since 1992, the Office has signed over seven thousand individual agreements on providing humanitarian aid in over a hundred countries, and allocated over EUR 11 bn to this end. ECHO is involved in the majority of conflict areas in different regions of the world. ECHO's average annual budget has recently amounted to approx. EUR 700 millions. In 2010 alone the Office provided EUR 1.115 bn in humanitarian aid (emergency assistance, food, medical care, and assistance to ref-

---

<sup>13</sup> P. Seeberg, *European Neighbourhood Policy, Post-normativity, and Pragmatism*, "European Foreign Affairs Review" 2010, Vol. 15, No. 5, p. 663–679; L. Delcour, E. Tulmets, *Pioneer Europe? The ENP as a Test Case for EU's Foreign Policy*, *ibidem* 2009, Vol. 14, No. 4, p. 501–523; A. Warkotsch, *The European Union's Democracy Promotion Approach in Central Asia: On the Right Track?*, *ibidem* 2009, No. 2, p. 249–269.

<sup>14</sup> For more see: R. Youngs, *European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years*, "European Foreign Policy Review" 2001, Vol. 6, No. 3, p. 355–373.

the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), EU member states take part in the coordination of aid and developmental policies of this club of the richest states of the world. To this end, member states ceded the representation of their positions in the Development Assistance Committee (DAC) to the European Commission. According to OECD data, the Union is the largest global donor of development assistance. In 2011, the EU as a whole and its member states donated EUR 53 bn of official development assistance (ODA), which accounts for over half of total assistance funds globally granted by all states and international institutions, while the United States donated only 19.7% and Japan 6.8%. This amount was slightly smaller (by EUR 500 millions) than in the former year, accounting for 0.42% of GDP in the EU (in 2010 – 0.44% of GDP). This field of the EU's external activities has been affected by the crisis. Owing to that, it will be difficult to fulfil the obligation of EU member states to allocate 0.7% of GDP to the poorest countries in the world by 2015, as set by the Millennium Development Goals established by the UN.

The main direction of EU policy to promote development involves the implementation of successive association conventions with the countries of (sub-Saharan) Africa, the Caribbean and Pacific (ACP), such as Yaoundé, Lomé and Cotonou. These conventions bind the former colonies (of EU members) in Africa, the Caribbean and Pacific with the European Union, combining preferential trade conditions (zero tariff for 99% of imports from these countries) with subsidies and loans (amounting to ECU 12 bn from 1995–2000), and from the Fourth Lomé Convention signed in 1989 also with a requirement to respect human rights<sup>11</sup>. EU countries allocate approx. 55% of all foreign aid to aid the countries of the Cotonou Convention. The means for this purpose are issued from outside EU budget funds.

The second priority of EU cooperation policy to promote development is given to non-EU Mediterranean countries. In the 1990s, the EU expanded its activity in this region, and since 1995, alongside twelve other Mediterranean countries, it has implemented the Euro-Mediterranean Partnership Program. In 2008, the EU commenced cooperation within the newly established Union for the Mediterranean<sup>12</sup>. Within this framework the Union allocated financial resources aimed to aid its partners by means of

---

<sup>11</sup> P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Wydawnictwo Fachowe CeDeWu, Warszawa 2009; P. Frankowski, I. Słomczyńska, *Unia Europejska – Afryka subsaharyjska: uwarunkowania – mechanizmy – efektywność współpracy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011; B. Martenczuk, *From Lomé to Cotonou: The ACP–EC Partnership Agreement in a Legal Perspective*, “European Foreign Affairs Review” 2000, Vol. 5, No. 4, p. 461–487; P. Hilpold, *EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance*, “European Foreign Affairs Review” 2002, Vol. 7, No. 1, p. 67–71; K. Arts, *ACP–EU relations in a new era: The Cotonou Agreement*, “Common Market Law Review” 2003, Vol. 40, No. 1, p. 95 and further; S. Bartelt, *ACP–EU Development Cooperation at a Crossroads? One Year after the Second Revision of the Cotonou Agreement*, “European Foreign Affairs Review” 2012, Vol. 17, No. 1, p. 1–25.

<sup>12</sup> J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2002; M. Reiterer, *From the (French) Mediterranean Union to the (European) Barcelona Process: The ‘Union for the Mediterranean’ as Part of the European Neighbourhood Policy*, “European Foreign Affairs Review” 2009, Vol. 14, No. 3, p. 313–336.

Being the largest shareholder in global trade, the EU is most interested in trade liberalization, since it can obtain the greatest benefits. This makes the EU one of the most committed supporters of the WTO and one exerting a powerful influence on this organization<sup>9</sup>. The EU carries on some sharp disputes with the United States, its prominent trade competitor. The EU has succeeded in obtaining serious concessions from the USA in the field of agricultural subsidies in return for the promise of partial reform of the EU's common agricultural policy. The EU and the USA are acutely divided by the issue of applying economic sanctions<sup>10</sup>.

The EU's strong position and international roles are also shaped by a variety of preferential agreements with a majority of countries and regions around the world. The hierarchy of these agreements reflects the EU's political priorities. The first ones are the EFTA countries that could easily join the Union, but which have opted to stay outside and be a part of the common market, the same way Porto Rico remains associated with the United States. The objective of the EU's agreements with Central European countries has been preparing them for EU membership. Therefore, regular political dialogue has been held with them in order to facilitate the development of closer standpoints on international issues. According to the European Commission, the agreements signed with the United States, Canada and Japan on the "mutual recognition" of goods standards in several manufacturing branches (based on the same principles that the internal EU market has adopted) can provide a foundation for a general free trade agreement to be concluded between the EU and NAFTA. The remaining WTO members are lower in the EU's hierarchy of access to the single market, while countries from outside this organization are at the very end of the EU's list of priorities.

Apart from the above-mentioned preferential agreements, resolutions on the common agricultural policy vest the EU with exclusive authority to enter into fishery agreements, to be a party to multilateral agreements on the protection of living resources of international waters, and join international organizations; for example the EU is a member of the North Atlantic Fisheries Organization. Since the time of amendments to the EEC Treaty introduced by The Single European Act and the Treaty on the European Union, the Community has obtained the power of entering into bilateral agreements on the protection of the natural environment and joining conventions and international ecological organizations.

### 1.3. The role of the provider of the largest development assistance

Both the European Union as a community and its member states actively conduct an external cooperation policy to promote development, and they contribute to the advancement of the economic, social and political progress of the world. Operating within

---

<sup>9</sup> R. Senti, *The Role of the EU as an Economic Actor within the WTO*, "European Foreign Affairs Review" 2002, Vol. 7, No. 1, p. 111–113.

<sup>10</sup> Cf. H. G. Krenzler, G. Wiegand, *EU-US Relations: More than Trade Disputes?*, "European Foreign Affairs Review" 1999, Vol. 4, No. 2, p. 153–180; A. Falke, *The EU-US Conflict over Sanctions Policy: Confronting the Hegemon*, "European Foreign Affairs Review" 2000, Vol. 5, No. 2, p. 139–163.



negotiations, while further countries (in the Western Balkans) are seeking to start their negotiations. The advancements in European integration set a good example to be followed by other regions, e.g. in the Western hemisphere where integration groups emerged, some open to cooperation with the EU (MERCOSUR, Andean Community), and others intending to compete with the Union (NAFTA and future FTAA).

### 1.2. The role of the largest shareholder in global trade

Owing to the successful implementation of a common commercial policy, the European Union has become the largest trading power in the world. According to World Trade Organization data, in 2011, the EU ranked first in the global trade in goods (excluding internal trade) with a share in exports at a level of 14.9%. The EU was ahead of China (whose share was 10.4%) and the United States (8.1%). The EU also ranks first in goods imports, where its share in 2011 was 16.2% (as compared to 15.6% for the United States and 12.0% for China). The position of the EU is even stronger on the global services market. Its share in the export of commercial services in 2011 amounted to 24.7%, while that of the US was 18.3% and of China – 5.8%. The EU imported 21.1% of the global volume of commercial services, while the USA only 12.9% and China – 7.7%<sup>7</sup>. There is a clear tendency of the EU maintaining its leading position, yet the growing share of China in the global trade in goods and services is becoming increasingly distinct.

It can be noted that the EU's external trade has grown faster than its gross domestic product<sup>8</sup>. The majority of the EU's trading turnover is generated by highly developed countries, such as the United States, Switzerland and Japan, and one-fifth by the North American Free Trade Agreement (NAFTA – USA, Canada and Mexico). The EU trades in all goods. The majority of its trading volume is generated by industrial products (machinery, chemicals and processed goods), and the proportion of services has been growing systematically, accounting for over one-third of overall turnover. Exports and imports are generally balanced. The EU has considerable surpluses in the industrial products trade, while it records deficits in the sector of raw materials and fuels. Like other highly developed economies, the EU is a net importer in this sector, while it is a net exporter of industrially processed final products. The trade surplus in several branches of industrial products (such as steel and textiles) has been diminishing since the 1980s. On account of the common agricultural policy implemented by the European Union, it is almost self-sufficient in agricultural products, and the export of food and drink products, as well as tobacco, more or less equals their export.

The EU's immense economic potential and its enormous share in global trade make it one of the main players in negotiations on a multilateral global trade regime leading to the gradual liberalization of international trade.

---

<sup>7</sup> *International Trade Statistics 2012*, WTO, Geneva 2012.

<sup>8</sup> The volume of commodities exported in 2011 went up by 19% and their import – by 17%. As concerns the export of commercial services growth amounted to 11% and in the import of services – to 9%. China's growth indicators are higher.

It needs to be noted that the economic development of EU countries is not rapid (on average it amounted to 2.6% annually from 1993–2012) but is uniform in different sectors. It also involves the integration of numerous countries into a single economic organism, where some regions are relatively backward when compared to the most advanced Benelux countries or Austria, Sweden and Finland, which joined the EU in 1995.

One of the fundamental factors allowing for stable economic growth in the EU to be maintained is huge government spending on research and development, amounting to 0.73–0.9% of GDP in the period of 1991–2000. After the adoption of the Lisbon Strategy, which announced a further increase of outlays on research and development up to 3% of GDP, this expenditure did not increase considerably. From 2000–2006 the available means for research and development went up in seventeen EU countries, mainly those with the most serious arrears in this field. However, the remaining ten countries cut their outlays for science, therefore the total budget for this purpose has not changed since 2005, amounting to 1.84% of GDP, which is significantly less than in the United States (2.6% of GDP), Japan and South Korea (approx. 3%).

The European Union runs a policy of sustainable growth making use of market instruments, and it ensures that this policy provides for social protection (which is termed as a social market economy). That is why the EU allocates considerable funds to social protection. According to the data of the EU Statistical Office (Eurostat), in 2007 the average for the entire EU-27 stood at 27.3% of GDP. In terms of the percentage of GDP allocated to social matters, Sweden comes first with an indicator of 32.9%. The leaders also include France, Denmark, Germany, Belgium and Austria, where the indicator exceeds 29% in each state. The Baltic states are at the opposite extreme with Latvia's 12.6% slightly ahead of Lithuania and Estonia. Poland finds itself in the middle of the ranking with expenditure at a level of 20% of GDP.

The advantageous results of integration within the European Community made the European Union, established in 1993, a model of comprehensive integration for other states and regions in the world<sup>6</sup>. Since the early 1960s, other countries have applied to join the European Community, which resulted in several stages of enlargement of the Community: in 1973 Great Britain, Ireland and Denmark joined, followed by Greece in 1981, Spain and Portugal in 1986, Austria, Sweden and Finland in 1995, and as many as ten further countries in 2004: Poland, the Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia, Estonia, Lithuania, Latvia, Cyprus and Malta, and eventually Bulgaria and Romania in 2007. An accession treaty has already been signed by Croatia which is to become an EU member on July 1, 2013. Turkey has been running difficult accession ne-

---

amounted to 22%, only to decrease afterwards. China's share in global GDP increased to nearly 15% in 2012.

<sup>6</sup> It should be borne in mind, however, that in its external economic relations the EU demands its partners and recipients of development assistance to accept EU norms and standards as regards, among other things, protection of the environment and respecting human rights. Cf.: A. Ward, *Frameworks for Cooperation between the European Union and Third States: a Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards*, "European Foreign Affairs Review" 1998, Vol. 3, No. 4, p. 505–536; M. Cremona, *The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage*, *ibidem* 1998, Vol. 3, No. 1, p. 81.

## 1. International economic roles

In the course of consistently implemented economic integration within the frameworks of the European Community, in the late 20<sup>th</sup> century the European Union came to the forefront of the most significant participants in international economic relations. The Union plays four distinct international roles in this realm, namely that of a leader of sustainable development and a model of successful and comprehensive integration, the largest shareholder in global trade, provider of the largest development assistance, and donor of the largest humanitarian aid.

### 1.1. The role of the leader of sustainable development and the model of successful and comprehensive integration

The policy of building a customs union and common market in various economic sectors conducted by the European Economic Community (EEC) resulted in accelerated economic growth and gradual forming of a uniform, enormous common market. On July 1, 1990, the first package of resolutions to establish Economic and Monetary Union (EMU) came into force, to be followed by the second part implemented as of January 1, 1994. The beginning of 1999 marked the adoption of a common currency – the euro – as an instrument for non-cash transactions, while at the beginning of 2002 the euro became a common currency for twelve EU member countries<sup>4</sup>. Economic and Monetary Union became the main component of the first pillar of the EU. The European Community (renamed the EEC) conducted external economic policies, contributing in this way to the reinforcement of the common market that emerged as a result of “internal” integration, and perceived as “fortress Europe”, in particular by the onlookers from outside the EU. The economic and social organism of the contemporary EU, made up of 27 states, encompasses a territory of 4,242,000 km<sup>2</sup>, and a population of 495 millions, constituting the largest market in the world (8.8% of the global population).

Advancing economic integration resulted in the European Community reinforcing its international position measured with macroeconomic development indicators. According to data from the International Monetary Fund, over the period of 1993–2012, the EU’s gross domestic product (measured in terms of purchasing power parity, PPP) increased from USD 7.7 bn to nearly USD 16.1 bn, meaning a growth of approx. 109%. This can be compared with the same indicator for the United States, which went from USD 6.7 bn to USD 15.6 (an increase of 141%), or China where it grew from USD 1.4 bn to USD 12.4 bn (an increase of 907%). The results obtained from the beginning gave the EU the leading position in global output, which amounted to 26% in 1993 and to 19.4% in 2012<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Then Greece joined the eurozone on January 1, 2001 (adopting the euro in cash transactions a year later), Slovenia on January 1, 2007, Cyprus and Malta on January 1, 2008, Slovakia on January 1, 2009 and Estonia on January 1, 2011. The United Kingdom, Sweden and Denmark as well most of new EU members have not adopted the euro as a common currency.

<sup>5</sup> It has to be noted that the entire West was impacted by the financial crisis of 2008, which decelerated growth resulting in a decreased percentage share in global GDP for the EU. In 2008, this share

RYSZARD ZIĘBA

Warsaw

## International roles of the European Union

The subject of the international roles played by the participants in international relations is not frequently researched academically. Fundamental theoretical studies in the field of international relations refer to the sociological theory of roles. Theories of international roles have been examined in global academia among others by Kalevi Holsti, James Rosenau, Stephen Walker, and Lisbeth Aggestam. In Poland, studies in this field were pioneered by Józef Kukulka and Ziemowit Jacek Pietraś and their disciples<sup>1</sup>. As concerns the international roles of the European Union, Justyna Zajac<sup>2</sup> has conducted the most significant research.

In general, the notion of an international role signifies an organized and purposeful system of interactions exerted by one participant (actor) in their international relations with others. That system is a product of this participant's subjective assessment and the influence of the environment. Each actor typically plays several international roles, and referring to a single role is synonymous with defining its international position. The theory of international roles divides the roles played by participants according to the type of relations where they are manifested. Clive Archer distinguishes three basic types of roles played by international organizations: a) the role of an instrument of foreign policy of each member state used for the purpose of solving matters that are significant for this state; b) the role of an arena or forum where states conduct consultations, agree on common interests, or conclude agreements; c) the role of a sovereign actor in international relations<sup>3</sup>.

Since the European Union is an independent international actor, this paper focuses primarily on the last type of international role. International organizations acting in the capacity of actors on the international stage can play international political, military, economic, humanitarian, cultural, and other roles. When the criteria of intensity and dynamics are considered, the EU's international roles can be hierarchized as follows: economic roles, political and security roles, and a cultural-and-civilizational role.

---

<sup>1</sup> Cf.: K. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, "International Studies Quarterly" 1970, Vol. 14, No. 3, p. 233–309; J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1990; *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, ed. S. G. Walker, Duke University Press, Durham 1987; L. Aggestam, *Role Conceptions and the Politic of Identity in Foreign Policy*, ARENA Working Papers WP 99/8, University of Oslo, Oslo 1999; J. Kukulka, R. Zięba, *Ewolucja roli międzynarodowej Polski Odrodzonej*, "Studia Nauk Politycznych" 1981, No. 4, p. 77–81; Z. J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, UMCS, Lublin 1989, p. 10–11.

<sup>2</sup> J. Zajac, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> C. Archer, *International Organizations*, Routledge, London 1993, p. 134–148.

of the selection of the methods and logic of explanation, and so on. In addition to the clarification of the term of delegation of power and its stages, two basic types of delegation are examined, namely: primary and secondary delegation, and their derivatives, including the relationships between them in the multi-level governance of the European Union.