

Ewolucja polskiego stanowiska w sprawie kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Paweł Świeboda

Polskie stanowisko w sprawie kształtu instytucjonalnego Unii Europejskiej oraz metody integracji ulegało w pierwszej dekadzie członkostwa stałej ewolucji. Ze zwolennika metody „wspólnotowej”, Polska sukcesywnie stawała się państwem członkowskim dostrzegającym atrybuty metody „międzyrządowej” i stosującym oba podejścia równoległe lub zamiennie. Tego rodzaju zmiana postawy była zarówno efektem doświadczeń wynikających z najważniejszych procesów negocjacyjnych, jak i zmieniającej się dynamiki samej Unii Europejskiej. Polską postawę charakteryzuje konstruktywny, chociaż niebezkrytyczny stosunek do instytucji europejskich oraz rosnąca zdolność koalicyjna. Wybór Donalda Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej powinien tę tendencję utrwalić.

Reforma instytucjonalna jest od lat procesem, który absorbuje najwięcej uwagi politycznej w Unii Europejskiej. Wyznacza poziom równowagi między państwami członkowskimi oraz determinuje charakter procesu integracji. Reforma lizbońska, wprowadzona w życie przez ostatnią zmianę traktatową, była w znacznej mierze podporządkowana prerogatywom skuteczności Unii w zmaganiu z wyzwaniami o rosnącym stopniu złożoności. Zrodzona w okresie konstytucyjnych ambicji Starego Kontynentu, miała także upodobnić Unię do jej globalnych partnerów – Stanów Zjednoczonych i Chin – pod względem sposobu reprezentacji w stosunkach zewnętrznych. Dla Polski, reforma instytucjonalna UE stanowiła formatywne doświadczenie w początkowym okresie członkostwa, stanowiąc pierwsze znaczące wyzwanie negocjacyjne, służące obronie polskiego stanu posiadania liczonego wpływem politycznym i wagą gatunkową kraju w unijnym systemie decyzyjnym.

Wybór Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej zamyka klamrą dziesięć lat polskiego członkostwa oraz pozwala na ocenę sys-

temu instytucjonalnego Unii z nowej perspektywy. W pierwszym okresie po akcesji, Polska koncentrowała swoją uwagę na tych aktywach w procesie decyzyjnym, na które mieliśmy rzeczywisty wpływ. Był to w pierwszej kolejności system podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, gdzie obowiązywał korzystny dla nas system ważenia głosów, oraz rola w Parlamencie Europejskim, sukcesywnie zyskującym na znaczeniu. Jako zwolennik metody wspólnotowej, Polska była sojusznikiem działań Komisji Europejskiej służących obronie pozycji mniejszych i słabszych państw członkowskich. Miała jednak wiele nieufności do mechanizmów międzyrządowych oraz bardziej wyrazistej gry interesów narodowych, ogniskującej się w Radzie UE, a zwłaszcza w Radzie Europejskiej. Fakt, że polski premier staje się obecnie szefem Rady Europejskiej jest więc tym bardziej symptomatyczny i oznacza, że mimo instynktu wspólnotowego, nieuchronnie z coraz większym zaangażowaniem i sukcesem, Polska prowadzi także grę międzyrządową.

Kryzysowy test instytucji

Stały przewodniczący Rady Europejskiej to nowa funkcja w UE¹, której głównym celem było zapewnienie Unii Europejskiej ciągłości instytucjonalnej oraz wyrazistości w stosunkach zewnętrznych, niemożliwych do osiągnięcia w ramach systemu półrocznej rotacji, który towarzyszył Unii od jej powstania. Herman van Rompuy, pierwszy stały przewodniczący Rady Europejskiej, sprawował tę funkcję w autorski sposób, przenosząc na nią wiele ze swoich wieloletnich doświadczeń jako premiera Belgii. Skupiony na roli koncyliacyjnej oraz budowaniu konsensusu między państwami członkowskimi, H. van Rompuy za wszelką cenę unikał ostrych sporów politycznych oraz wyrażonych poglądów ideowych. Angażował się natomiast wielokrotnie w refleksję koncepcyjną o naturze procesu integracji oraz jej przyszłej agendzie².

Błędem jest twierdzenie, że funkcja przewodniczącego Rady Europejskiej sprowadza się wyłącznie do roli zarządczej, której głównym celem jest organizacja i sprawny przebieg posiedzeń szefów państw i rządów. W sprawie rekon-

¹ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 40.

² Wystąpienie z okazji otwarcia konferencji prezentującej rezultaty projektu „Nowy Pakt dla Europy”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143535.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

strukcji strefy euro, H. van Rompuyowi powierzono bardzo istotne zadanie przygotowania planu politycznego utworzenia „prawdziwej unii monetarnej i walutowej”. Wypracowany przez niego dokument, będący wynikiem szerokich konsultacji z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim, Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) oraz środowiskiem eksperckim, stanowi do tej pory punkt odniesienia w debacie o przyszłości wspólnej waluty³. Mankamentem propozycji H. van Rompuy'a było to, że nie obejmowała całego spektrum polityki makroekonomicznej, w tym działań niezależnego Europejskiego Banku Centralnego, który w sposób równoległy – choć niewątpliwie powiązany – dochodził do własnego pakietu rozwiązań. Dlatego też dopiero deklaracja prezesa EBC Mario Draghiego o tym, że Bank jest gotów zrobić wszystko co niezbędne, aby ocalić euro, pozwoliła na stabilizację rynków finansowych oraz spadek kosztów obsługi długu zagrożonych gospodarek, dając tym samym szansę na powolne wychodzenie z recesji.

Inaczej pozycjonowała się w ostatnich latach prowadzona przez José Manuela Barroso Komisja Europejska. W obliczu fundamentalnego sporu o sposób wychodzenia z kryzysu i nową architekturę strefy euro, Komisja Europejska prezentowała najbardziej federalistyczny punkt widzenia, identyfikując swoją podstawową rolę jako obrońcy doktryny pogłębiania integracji. Tego rodzaju postawa wynikała z percepcji znaczenia niedokończoności konstrukcji politycznej, na jakiej opierała się wspólna waluta, z poważnymi lukami w obszarze polityki fiskalnej. Stąd propozycje Komisji Europejskiej dotyczyły obszarów wykraczających daleko poza horyzont przyzwolenia politycznego ze strony głównych stolic, ale miały ten atut, że rozszerzały przestrzeń debaty oraz wskazywały konieczność podjęcia działań nadzwyczajnych w celu ocalenia euro. Jednym z przykładów tego rodzaju propozycji była zaprezentowana w listopadzie 2011 r. Zielona księga w sprawie możliwości wprowadzenia obligacji stabilnościowych⁴. Propozycja Komisji zawierała trzy możliwe opcje stabilizacji dostępu do źródeł finansowania długu publicznego. Spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem państw europejskiej Północy, w tym zwłaszcza Niemiec, które uznały wprowadzenie

³ *Towards a genuine economic and monetary union*, Report by President of the European Council Herman van Rompuy, 26 czerwca 2012 r., http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

⁴ *Zielona księga w sprawie możliwości wprowadzenia obligacji stabilnościowych*, Komisja Europejska, 23 listopada 2011 r., http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/green_paper_pl.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

euroobligacji za sprzeczne z zasadą dyscypliny fiskalnej i tym samym niezwykle ryzykowne z punktu widzenia potrzeb ograniczania długu publicznego w strefie euro⁵.

Zwrot ku międzyrządowości

Polski stosunek do Komisji Europejskiej ulegał w ciągu dziesięciu lat naszego członkostwa stopniowej ewolucji od pełnego i niemal bezwarunkowego poparcia do punktowej kontestacji propozycji i działań tej kluczowej w UE instytucji. Najbardziej wyrazisty spór toczy się od 2008 r. w sprawie unijnej agendy klimatycznej, funkcjonowania systemu handlu emisjami oraz ambitnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych. W początkowym okresie, polityka klimatyczna miała wypełnić lukę po odrzuconym traktacie konstytucyjnym i definiować na nowo misję Unii Europejskiej w świecie. Dając wyraz znaczeniu, jakie przywiązuje do tej problematyki, J. M. Barroso spotkał się nawet w 2009 r. z europejskimi przywódcami duchowymi, aby rozmawiać o sprawach klimatu.

Polska, co prawda, w pierwszej odsłonie przyjęła cele pakietu energetyczno-klimatycznego, co było w kolejnych latach wielokrotnie przedmiotem ostrego, wewnątrz krajowego sporu politycznego, ale bardzo szybko stała się głównym sceptykiem w kwestii zasadności ich realizacji, nie powstrzymując się od zgłaszania weta w sprawie wyższych celów redukcyjnych. Polska formułowała wiele zastrzeżeń bezpośrednio pod adresem Komisji Europejskiej, zarzucając jej brak obiektywizmu oraz przejrzystości. Po przedstawieniu przez Komisję w styczniu 2014 r. drugiego pakietu energetyczno-klimatycznego z celami redukcyjnymi do 2030 r., Polska bezskutecznie domagała się oceny kosztów implementacji w rozbiciu na poszczególne państwa członkowskie. Na wcześniejszym etapie, Polska kwestionowała metodologię modelu ekonometrycznego, na którym oparte były wyliczenia Komisji Europejskiej.

Z kolei w kwestii bezpieczeństwa energetycznego, działania Komisji Europejskiej były w dużej mierze zbieżne z polskim punktem widzenia. Pierwsze rzeczywiste inwestycje w transgraniczną infrastrukturę ener-

⁵ P. Spiegel, *Commission proposes eurobonds*, Financial Times, 20 listopada 2014 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/da6468de-136f-11e1-9562-00144feabdc0.html#axzz3FRytV93B> (dostęp: 16 października 2014 r.).

getyczną z budżetu Unii Europejskiej były rezultatem inicjatywy Komisji Europejskiej z 2008 r. i przeznaczenia na ten cel środków w ramach europejskiego programu odbudowy, pochodzących z niewykorzystanych funduszy budżetu UE. W swojej roli agendy odpowiedzialnej za przestrzeganie reguł konkurencji w UE, Komisja Europejska dopominała się także stosowania przez Gazprom zasad trzeciego pakietu energetycznego UE, rozpoczynając w 2012 r. formalne postępowanie przeciwko rosyjskiej firmie⁶.

Choć polityka klimatyczna należy do obszaru szczególnego znaczenia dla Polski, z uwagi na jej implikacje dla cen energii i bezpieczeństwa energetycznego, to w wielu innych obszarach, Polska w coraz większym stopniu zajmowała stanowisko zbieżne z jej interesem gospodarczym, nierzadko kosztem niezgodności z prawem wspólnotowym. Przeciwko Polsce toczy się obecnie 49 postępowań o naruszenie prawa, co jest siódmym najgorszym wynikiem w UE⁷. W porównaniu z listopadem 2013 r. nastąpił wzrost liczby postępowań o osiem, największy w swojej skali w UE. Dziewięć z prowadzonych przeciwko Polsce spraw dotyczy obszaru ochrony środowiska, a sześć ochrony zdrowia i konsumentów.

Przeciwwagą dla problemów w wypełnianiu zobowiązań członkowskich są polskie inicjatywy na forum Unii Europejskiej. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi, Polska wyróżnia się coraz bardziej pozytywnie pod względem wnoszenia na agendę UE własnych propozycji. Polskie inicjatywy były jak dotąd bardzo dobrze przygotowane pod względem warsztatowym i sprawnie przeprowadzone. Zanim projekt Partnerstwa Wschodniego został oficjalnie zgłoszony w 2008 r., Polska przeprowadziła liczne konsultacje z państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską, zyskując ich przychylność. Przekonała także Szwecję do poparcia inicjatywy jako drugiego sponsora politycznego. Podobnie przedstawiony wiosną 2014 r. zamysł unii energetycznej powstał w ścisłym dialogu z Komisją Europejską i państwami członkowskimi. Zawierał pełne spektrum propozycji napisanych w duchu wspólnotowym, czyli zakładających ścisłą koordynację stanowisk, poprawę połączeń infrastrukturalnych między państwami członkowskimi oraz

⁶ Komunikat KE z 4 września 2012 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-937_en.htm (dostęp: 16 października 2014 r.).

⁷ Single Market Scoreboard, Komisja Europejska, edycja 07/2014, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm (dostęp: 16 października 2014 r.).

wspólne negocjacje z państwami-dostawcami energii⁸. Wreszcie projekt znaczącego zwiększenia inwestycji w europejskiej gospodarce, zgłoszony przez ministra finansów Mateusza Szczurka, został przedstawiony na forum wpływowego instytutu ekonomicznego Bruegel. Towarzyszyło mu także rozwinięcie koncepcyjne oraz szereg działań wspierających. Wynoszący 700 mld euro fundusz dla europejskich inwestycji miałby wypełnić lukę popytową w europejskiej gospodarce, zwiększyć potencjał wzrostu w długim okresie oraz wyrwać Europę z pułapki deflacji⁹.

Najważniejszym wydarzeniem w polskim zwrocie ku międzyrządowości były spory o sposób rekonstrukcji strefy euro prowadzone w najbardziej newralgicznym momencie walki o przetrwanie wspólnej waluty. W czasie prezydentury Nicolaśa Sarkozy'ego, a zwłaszcza na początku 2012 r., Francja forsowała zamysł znacznie silniejszej współpracy i integracji w strefie euro, kosztem inkluzywnych rozwiązań obejmujących całą UE-27. Według koncepcji przygotowywanych w Paryżu, sekretariat strefy euro miał zacząć przypominać pod względem swojej wagi gatunkowej Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, zatrudniając setki urzędników i tym samym stając się zapleczem przyszłego rządu ekonomicznego. Przedstawiciele Niemiec ewidentnie dawali do zrozumienia, że są skłonni zaakceptować francuską wizję w ramach szerszego pakietu politycznego, w którym Francja miała przyjąć niemiecką wizję reform strukturalnych oraz unii bankowej. W Berlinie nie przywiązywano większego znaczenia dla francuskich planów, nie wierząc w możliwość ich realizacji. Tym łatwiej wyrażano dla nich werbalną akceptację. Dla Polski, był to jednak sygnał, że przekroczona została czerwona linia grożąca zachwianiem spójności Unii. „Nie dzielcie Unii” – miał wówczas mówić innym liderom UE Donald Tusk.

Wnioskiem, jaki Polska powinna wyciągnąć z ówczesnej sytuacji jest rozważenie rodzaju stowarzyszenia ze strefą euro¹⁰, potwierdzającego szczególny status naszego kraju jako państwa przed-członkowskiego, w odróżnie-

⁸ *Mapa drogowa na rzecz Unii Energetycznej dla Europy. Non-paper adresujący wyzwania zależności energetycznej UE*, <https://www.ms.gov.pl/resource/fc25e49c-a646-4b8a-bc7d-5336dac99670:JCR> (dostęp: 16 października 2014 r.).

⁹ Wystąpienie Ministra Mateusza Szczurka na forum instytutu Bruegel, Bruksela, 4 września 2014 r., <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1426-keynote-address-from-mateusz-szczurek-minister-of-finance-of-poland/> (dostęp: 16 października 2014 r.).

¹⁰ R. Petru, P. Świeboda, *Lekko uchylone drzwi do eurolandu*, Gazeta Wyborcza, 11 października 2012 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,12648424,Lekko_uchylone_drzwi_do_eurolandu.html (dostęp: 16 października 2014 r.).

niu od państw, które nie zamierzają w najbliższym czasie przyjmować euro lub w sposób stanowczy wykluczają taką opcję. Wartością stowarzyszenia się byłoby pełniejsze przygotowanie Polski do funkcjonowania jako kraj strefy oraz wpływ na proces decyzyjny. Zakładając udział w Europejskim Mechanizmie Stabilności, Polska mogłaby także liczyć na ochronę przed destabilizacją na rynkach finansowych.

Nawet jeżeli obawy z wiosny 2012 r. nie znalazły potwierdzenia w rzeczywistości, w dużej mierze dzięki asertywnej postawie ze strony Polski, główne decyzje dotyczące programów ratunkowych oraz finansowej stabilizacji strefy euro zapadły w wymiarze międzyrządowym. Taki charakter miały porozumienia o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, czy też zawarcie Paktu Fiskalnego. Co więcej, sekretariat Europejskiego Mechanizmu Stabilności funkcjonował przez pewien czas jako jeden z najważniejszych ośrodków decyzyjnych w sprawach rekonstrukcji strefy i był postrzegany przez niektóre stolice jako rodzaj alternatywy dla Komisji Europejskiej. Sama Komisja Europejska również zwiększyła swój stan posiadania mierzony zakresem zadań i kompetencji. W ramach tzw. semestru europejskiego, dokonuje przeglądu projektów budżetów państw członkowskich, prowadzi pogłębiony przegląd państw znajdujących się w sytuacji ryzyka finansowego oraz wydaje rekomendacje dla poszczególnych krajów w odniesieniu do polityki budżetowej, ekonomicznej i społecznej. Jednocześnie jednak, w coraz większym stopniu wprowadzana jest w rolę agencji wykonawczej, której powierza się realizację określonych zadań, ale która nie ma zdolności politycznej do forsowania własnych rozwiązań.

Równie znaczące dla ewolucji preferowanej metody integracji były doświadczenia polskiej prezydencji w Radzie UE, która przyjęła ambitny plan pogłębienia rynku wewnętrznego, promowania współpracy w ramach polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym przez lizbońską innowację współpracy strukturalnej oraz rozwoju Partnerstwa Wschodniego w kierunku zawarcia z Ukrainą i innymi państwami regionu porozumień o pogłębionym wolnym handlu. We wszystkich tych obszarach wspólnotowy sposób myślenia nieuchronnie ulegał stopniowej weryfikacji i urealnieniu. W sprawach rynku wewnętrznego, Polska napotkała na znacznie mniej dynamiczny od spodziewanego stosunek Komisji Europejskiej, która nie zdążyła z przygotowaniem na czas całości inicjatyw legislacyjnych. W kwestii współpracy strukturalnej, testu realizmu politycznego dostarczyła postawa Wielkiej Brytanii, stanowczo sprzeciwiającej się wszystkim działaniom, które niosły nawet najbar-

dziej niepisaną sugestię możliwości stworzenia wspólnej europejskiej armii. Wreszcie w sprawach Partnerstwa Wschodniego, barierą okazał się zdystansowany stosunek większości stolic, dla których rozwój sytuacji w Europie Wschodniej był odległą od ich priorytetów politycznych abstrakcją.

Najbardziej ważne, z punktu widzenia długoterminowego znaczenia dla polskiego rozwoju gospodarczego, były negocjacje nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020, zakończone na posiedzeniu Rady Europejskiej 7–8 lutego 2013 r. W rozmowach tych Polska musiała zmierzyć się z bezprecedensowym dążeniem płatników netto do oszczędności budżetowych. W 2012 r. forsowali oni zasadę, zgodnie z którą żaden kraj członkowski nie powinien otrzymać więcej z budżetu UE niż w latach 2007–2013. Po raz pierwszy w historii, pełny wolumen środków na nową perspektywę finansową UE okazał się mniejszy od poprzedniego. Niemniej jednak Polsce udało się wynegocjować zwiększenie środków na politykę spójności¹¹.

Na przestrzeni pierwszej dekady polskiego członkostwa w UE, największe znaczenie w obszarze polityki zagranicznej i stosunków zewnętrznych miał dla Polski projekt stowarzyszenia Ukrainy z Unią Europejską. Od początku wysiłków związanych z wdrożeniem Partnerstwa Wschodniego, Polska zmagala się ze zdystansowanym podejściem wielu państw członkowskich, w tym sceptycyzmem w kwestii skuteczności formuły stowarzyszeniowej w przypadku przechodzącej trudności gospodarcze Ukrainy. Zasadniczym testem spójności europejskiej polityki zagranicznej są z kolei sankcje nałożone na Rosję. Samo uchwalenie pakietu sankcji jest w przypadku UE bezprecedensowe, aczkolwiek nieustanne próby podważenia ich logiki, potwierdzają, że wielu państwom trudno jest zostawić za sobą symbiotyczny model relacji z Rosją.

W analizie polskiego stosunku do metody integracji europejskiej nie sposób nie zwrócić uwagi na utrzymujące się wysokie oceny wystawiane instytucjom europejskim przez opinię publiczną. Polska wyraźnie odróżnia się pod tym względem od innych państw członkowskich, gdzie niechęć do instytucji rozrosła się nierzadko do gigantycznych rozmiarów. Polski poziom poparcia można zapewne przypisać skali otrzymywanych funduszy europejskich, których jesteśmy największym w UE beneficjentem

¹¹ *Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP*, 21 lutego 2013 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=E6C04B5C74E77E1BC1257B21004C9983> (dostęp: 16 października 2014 r.).

oraz braku ideologicznych zastrzeżeń do Komisji Europejskiej. W innych krajach sceptycyzm często bierze się z niechęci wobec agendy liberalizacyjnej, z której realizacją utożsamiana jest KE. Jedyny obszar integracji, wobec którego Polacy wyrażają dystans, to przyjęcie wspólnej waluty euro, cieszące się poparciem zaledwie 16 proc. społeczeństwa w ostatnim sondażu TNS Polska¹². Dzieje się tak jednakże w sytuacji całkowitego braku pozytywnych działań informacyjnych służących wspólnej walucie i implikacjom jej przyjęcia dla Polski.

Czas eksperymentów

W najbliższych latach można zakładać pogłębienie tendencji międzyrządowych w sposobie zarządzania procesami europejskimi, co będzie miało związek z problemami w rekonstrukcji strefy euro, możliwym powrotem recesji i potrzebą niestandardowych działań służących ratowaniu wspólnej waluty. Rekonstrukcja strefy euro jest niedokończona i jej dalsze zaawansowanie wymaga nowego pakietu uzgodnień między państwami członkowskimi. Aby pozyskać przychylność Niemiec dla powiększenia przestrzeni w polityce fiskalnej, potrzebna jest większa determinacja Francji w realizacji reform strukturalnych.

Tendencję do umacniania międzyrządowości może wzmocnić renegocjacja warunków członkostwa przez Wielką Brytanię, przede wszystkim z uwagi na charakter ustaleń, które mają być w tym kraju przedmiotem głosowania w referendum. Wielka Brytania nie określiła co prawda do tej pory pełnej listy postulatów, ale kilka zasadniczych problemów jest dobrze znanych. Dotyczą one m.in. ograniczenia praw migrantów z nowych państw członkowskich. Co prawda trudności, jakich Wielka Brytania doświadcza, wiążą się w większym stopniu z niechęcią lokalnych władz do wdrażania prawa wspólnotowego¹³. W związku z tym, państwa Europy Środkowej, w tym Polska, mogą znaleźć się pod silną presją zmierzającą do zaakceptowania zmian w prawie swobodnego przepływu osób.

¹² TNS Polska: *Odsetek osób oceniających wejście do euro za błąd wzrósł do 51 proc.*, Obserwator finansowy, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/dispatches/tns-polska-odsetek-osob-oceniajacych-wejscie-do-emu-za-blad-wzroslo-o-2-pkt-proc-do-51-proc/> (dostęp: 16 października 2014 r.).

¹³ R. Muenza, *EU to do 2014-2019. Memos to the new EU leadership*, Bruegel, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/845-eu-to-do-2015-2019-memos-to-the-new-eu-leadership/> (dostęp: 16 października 2014 r.).

Wspólnotową historią sukcesu są z kolei wynegocjowane w ostatnich latach przez UE porozumienia o wolnym handlu z Koreą Południową, Singapurem i Kanadą. Z uwagi na posiadane kompetencje, Komisja Europejska jest głównym podmiotem w procesie negocjacyjnym, ale we wszystkich tych porozumieniach, kluczowe znaczenie ma polityczna akceptacja ustaleń. W przypadku negocjowanej umowy ze Stanami Zjednoczonymi, mamy do czynienia z ukrytą logiką międzyrządową. Aczkolwiek – z technicznego punktu widzenia – proces jest prowadzony zgodnie ze zwyczajową praktyką przez komisarza do spraw handlu i jego sztab. Wymóg akceptacji politycznej dla porozumienia TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) jest odczuwalny nawet na wczesnym etapie rozmów.

Spór o międzyrządowość i wspólnotowość to w istocie spór o kształt kompromisu, na którym opiera się pozycja Unii Europejskiej i jej wiarygodność w oczach obywateli. Kanclerz Niemiec Angela Merkel próbowała dylemat ten rozstrzygnąć kilka lat temu, lansując koncepcję „metody unijnej”, łączącej elementy międzyrządowości i wspólnotowości lub jak chcą niektórzy, forsując nową międzyrządowość pod parasolem koncepcji nawiązującej do unikatowego charakteru dzielenia się suwerennością w Unii.

Mieszczącym się w tym myśleniu eksperymentem instytucjonalnym jest nowy format Komisji Europejskiej zaproponowany przez Jean-Claude Junckera, jej nowego przewodniczącego. Ewidentnie J.-C. Junckerowi zależy, aby Komisja stała się graczem politycznym. Częściowo bazuje w tych zabiegach na sposobie jego wyboru jako przewodniczącego Komisji, który po raz pierwszy miał charakter bezpośredniej rywalizacji między głównymi ugrupowaniami w Parlamencie Europejskim. Choć proces ten rozwijał się dynamicznie i w nie do końca zaplanowany sposób, to można go już uznać za trwały element przyszłego brukselskiego pejzażu politycznego. Logika wyboru przywódczych kandydatów (*spitzenkandidaten*) była kwestionowana przez wielu polityków i komentatorów, niemniej jednak raz wprowadzona w życie będzie przy najbliższych wyborach nie tylko wykorzystywana, ale także ulepszana. Rada Europejska postanowiła w czerwcu br. o podjęciu instytucjonalnej analizy implikacji tej formuły wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, ale nie oznacza to, że możliwy jest powrót do podejmowania tego rodzaju decyzji przez szefów państw i rządów.

Formuła nowej Komisji Europejskiej odzwierciedla zgłaszane od wielu lat, w tym dyskutowane w Konwencji Europejskiej, koncepcje utworzenia klastrow komisarzy i przewyższenia silosowego charakteru Komisji

Europejskiej. Innowacja w postaci powołania siedmiu wiceprzewodniczących Komisji z zestawem horyzontalnych zadań oraz bez bezpośredniego zaplecza urzędniczego w postaci nadzorowanych dyrekcji generalnych sprawdzi się jedynie wtedy, gdy w poszczególnych klastrach silne będzie przekonanie o wspólnym interesie w forsowaniu rozwiązań oraz gdy uda się skutecznie pokonać różnice poglądów. Te ostatnie, zwłaszcza w sprawach związanych z rekonstrukcją strefy euro, niewątpliwie będą bardzo silne. Tym bardziej, że pochodzący z Łotwy wiceprzewodniczący V. Dombrovskis ma zupełnie inne doświadczenie i punkt widzenia na fundamenty funkcjonowania wspólnej waluty niż komisarz do spraw monetarnych i walutowych, francuski socjalista Pierre Moscovici. Interesujące będzie, na ile Komisji Europejskiej uda się odzyskać pozycję w poszczególnych stolicach, nadzarpniętą w czasie kryzysu gospodarczego.

Ewidentnym trendem, który utrwalił się w trakcie kryzysu rosyjsko-ukraińskiego jest coraz bardziej kierownicza rola najwyższego szczebla politycznego w sprawach polityki zagranicznej. Kwestie sankcji nałożonych na Rosję są przykładem decyzji podejmowanej sukcesywnie na posiedzeniach Rady Europejskiej. Jest to częściowo efekt wagi gatunkowej nowych wyzwań w polityce zagranicznej, a w pozostałej mierze wynika z podjętej w traktacie z Lizbony decyzji o zawężeniu grona uczestników spotkań Rady Europejskiej do samych szefów państw i rządów. Tym samym ministrowie spraw zagranicznych, którzy odegrali kluczową rolę we wczesnej fazie procesu integracji, w tej chwili musieli zadowolić się rolą przygotowawczą względem decyzji politycznych podejmowanych na najwyższym szczeblu. Powstanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, jako specjalistycznej agencji z ponad 4 tys. urzędników i dyplomatów, dodatkowo pogłębiło w wielu stolicach poczucie wykluczenia z głównego nurtu wydarzeń w polityce zagranicznej. Skutecznie przed tą tendencją obroniły się jedynie największe stolicy, czego najbardziej wyraźnym przykładem jest zaangażowanie Niemiec w negocjacje z Rosją dotyczące rozwiązania kryzysu rosyjsko-ukraińskiego, gdzie formułę genewską, zakładającą udział Unii Europejskiej, zastąpiono formułą berlińską, z główną rolą Niemiec i Francji.

Tendencją, do której rozwoju przyczynił się traktat z Lizbony, jest utrwalenie roli Parlamentu Europejskiego (PE) oraz poszerzenie jego wpływu na proces decyzyjny. Jednocześnie jednak nasiliły się wątpliwości co do znaczenia Parlamentu w procesie legitymizacji integracji europejskiej. W konstytucyjnym okresie rozwoju Unii Europejskiej, wzmacnianie roli Parlamentu

Europejskiego było logiczną konsekwencją wyboru *quasi*-federalnego kierunku rozwoju Unii, pożądanego przez wiele stolic, w tym przede wszystkim przez Berlin. Doświadczenia z poszerzeniem zakresu kompetencji PE przez uwspólnotowanie kolejnych obszarów, wprowadzenie jednolitej metody legislacyjnej, zrównującej pozycję Parlamentu i Rady, nie są jednak powszechnie uznawane za korzystne dla skuteczności decyzyjnej Unii. Wiele frustracji w stolicach budzi stopień zaabsorbowania Komisji Europejskiej relacjami międzyinstytucjonalnymi, w tym zwłaszcza interakcją z Parlamentem Europejskim, która w powszechnej percepcji odbywa się kosztem obniżonego respektu wobec agendy politycznej KE. Pozycja Parlamentu Europejskiego została także nadszarpnięta w czasie kryzysu gospodarczo-finansowego, gdy pakiety ratunkowe dla zagrożonych gospodarek były ze zrozumiałych względów konstruowane na podstawie decyzji rządów jako dysponentów środków budżetowych.

Wreszcie, po wyborach w maju 2014 r., Parlament Europejski stracił część ze swojego wspólnotowego charakteru z uwagi na jego nową kompozycję, z istotną rolą ugrupowań kontestujących pogłębienie integracji. Aczkolwiek główne ugrupowania zachowały zdolność decyzyjną w Parlamencie, obecność szerokiego spektrum podmiotów spoza głównego nurtu będzie w pewnym stopniu konsumować dynamikę polityczną tej instytucji, angażować jej przywódców oraz wpływać na percepcję Parlamentu. Pozycji PE nie pomaga także nabierająca intensywności dyskusja o potrzebie zwiększenia kompetencji parlamentów narodowych, co nawet przy założeniu komplementarności obu ścieżek legitymizacyjnych, niewątpliwie oznacza niespełnienie oczekiwań pokładanych w Parlamencie Europejskim.

Trend dnia: hiperpolityczność

Obraz instytucjonalny Unii Europejskiej, jaki się wyłania na progu nowego cyklu 2014–2019, to dominacja państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, jako głównego wyraziciela poglądów i tygła, w którym następuje kształtowanie wspólnego mianownika w najważniejszych sprawach. Jednocześnie mamy do czynienia z postępującym upolitycznieniem procesu europejskiego, które oznacza, że dyskusje prowadzone w Brukseli oraz podejmowane tam decyzje są integralną częścią mozaiki, nie zawsze kompatybilnych i spójnych, debat narodowych. Przesłuchania kandydatów na komisarzy były przykładem pro-

cesu uważnie śledzonego w stolicach, nie tyle z punktu widzenia celów i agendy europejskiej, co ze względu na poglądy przyszłych komisarzy w sprawach, które określają dyskurs w państwach członkowskich.

Rozpoczynający się cykl instytucjonalny będzie miał najprawdopodobniej dwuetapowy przebieg. W pierwszej jego części, największe wysiłki skupione będą na konsolidacji politycznej i gospodarczej, której podstawowym elementem będą działania na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego. Do tej kategorii należy większość z inicjatyw politycznych zgłoszonych przez J.-C. Junckera w jego wystąpieniu w Parlamencie Europejskim¹⁴, w tym zwłaszcza propozycja dodatkowego strumienia inwestycji w gospodarce europejskiej rzędu 300 mld euro. Zakładając skuteczność tych działań i uzyskanie w strefie euro tendencji wzrostowej, druga część cyklu będzie poświęcona bardziej pogłębionym działaniom służącym rekonstrukcji politycznej i instytucjonalnej z możliwością zmiany traktatu. Wtedy także dojdzie najprawdopodobniej do renegotjacji warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

Oparty na tym podejściu zamysł polityczny ma szanse przynieść skutek pod trzema warunkami. Po pierwsze, przy założeniu, że jednocześnie będą podejmowane intensywne działania przeciwdziałające fragmentacji politycznej oraz gospodarczej w kluczowych sektorach, takich jak bankowość i jednolity rynek. Po drugie, gdy dojdzie do ścisłej koordynacji polityki fiskalnej, monetarnej oraz agendy reform strukturalnych – na wzór koncepcji realizowanej przez premiera Japonii Shinzo Abe, który po dwudziestu latach stagnacji zaproponował całościowy wysiłek zmierzający do odrodzenia japońskiej gospodarki. Po trzecie, niezbędne jest, aby zgłoszone dotąd flagowe projekty w postaci unii energetycznej, unii kapitałowej, czy też unii innowacyjnej zaczęły funkcjonować w sposób odzwierciedlający ich potencjał, stanowiąc korektę strony podaźowej europejskiej gospodarki.

D. Tusk jako szef Rady Europejskiej znajdzie się w centrum większości z tych procesów. Z natury rzeczy jego zaangażowanie będzie większe w obszarach o formatywnym znaczeniu dla przyszłej Unii Europejskiej, a więc rekonstrukcji strefy euro czy też formułowaniu odpowiedzi na najbardziej znaczące wyzwania w polityce zagranicznej. Bez wątplenia dla sukcesu jego misji nie wystarczy rola organizatora dyskusji. W kluczowych kwestiach

¹⁴ *A New Start for Europe*, wystąpienie J.-C. Junckera w Parlamencie Europejskim, 15 lipca 2014 r., http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf (dostęp: 16 października 2014 r.).

dotyczących kierunku rozwoju Unii, D. Tusk będzie musiał mieć własny pogląd, a także spędzić bardzo wiele czasu, budując swoją pozycję i wiarygodność w państwach członkowskich. Sukces wielu projektów UE, takich jak partnerstwo handlowo-inwestycyjne ze Stanami Zjednoczonymi, rozstrzygnie się w procesie politycznym w stolicach państw członkowskich oraz w dialogu między unijnymi instytucjami.

W przyszłości, w sprawach związanych z polityką zagraniczną, prawdopodobny jest podział zadań między głównymi aktorami, w ramach którego J.-C. Juncker przejmie odpowiedzialność za procesy międzynarodowe mające wymiar gospodarczy, w tym negocjacje w ramach G20, G7 oraz rozmowy handlowo-inwestycyjne ze Stanami Zjednoczonymi. Z kolei D. Tusk będzie odpowiedzialny za sprawy związane z relacjami z Rosją i Ukrainą, a Federica Mogherini w pierwszej kolejności za negocjacje z Iranem oraz zaangażowanie UE w stabilizację Bliskiego Wschodu. Relacje ze strategicznymi partnerami oraz wschodzącymi potęgami będą wymagały współdziałania trójki głównych aktorów.

Unia na nowe czasy

Nowa Unia Europejska jest coraz bardziej odległa od wizji ojców założycieli, ale także lepiej dopasowana do epoki większej przejrzystości, bardziej perswazyjnego przywództwa, upolitycznienia większości procesów europejskich oraz rosnącego mariażu płaszczyzny narodowej i europejskiej. Polska była przez lata obrońcą starej Unii, z czego w ogromnym stopniu skorzystaliśmy. Doświadczenia ostatniego okresu nie pozostały jednak bez wpływu na stosunek Polski do Unii Europejskiej. Trwanie na dawnych pozycjach groziłoby rosnącą utratą znaczenia i wpływu na proces decyzyjny. Dlatego też Polska wypracowała swój własny mariaż wspólnotowości i międzyrządowości, naszą własną autorską odsłonę „metody unijnej”, o której mówiła kiedyś kanclerz Angela Merkel. Pozycja Donalda Tuska jako szefa Rady Europejskiej będzie utrzymywać ten nowy europejski instynkt polskiego rządu.