

ELŻBIETA MAŚLAK
MIKOŁAJ J. TOMASZYK
Poznań

PRZYWÓDZTWO W UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE POLSKIEGO PRZEWODNICTWA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

W ostatnich kilku latach zarówno wśród europeistów akademickich, jak i publicystów dość powszechnie w kontekście Unii Europejskiej używane jest pojęcie kryzys¹. Określa się w ten sposób stan integracji europejskiej, który jest uzależniony w pierwszej kolejności od wpływu skutków globalnego kryzysu gospodarczego, z jakimi zmagają się po pierwsze państwa członkowskie UE oraz w drugiej kolejności, instytucje zjednoczonej Europy, od decyzji których wymaga się sprawnych i szybkich działań ratunkowych, zaadresowanych do całego grona 27 państw. Zatem jak widać „żadne z pojęć, które zawładnęło w ostatnich latach zbiorową wyobraźnię Europejczyków, nie zawiera tak wielkiego ładunku znaczeń jak kryzys: kryzys demokracji, państwa, zaufania, przywództwa, integracji, wreszcie euro”².

Mówiąc o kryzysie, uznać trzeba pewien model, który w wyniku różnych kryzysowych sił i procesów nie funkcjonuje tak jak powinien. Zmienia się, ale się nie kończy, gdyż poddany działaniom odśrodkowych i zewnętrznych sił, elementów

¹ Dla przykładu: W. Weidenfeld, *Deutschland muß Führungsrolle in Europa einnehmen*, wykład podczas Mediengipfel am Arlberg, 3.12.2011; J. Kaube, *Europa in der Krise. Hinter verschlossenen Türen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 18.06.2011; A. Davidson, J. Goldstein, C. Kenney, *Europe's Financial Crisis, in Plain English*, „The New York Times”, 4.12.2011, pobrano z <http://www.nytimes.com/2011/12/04/magazine/adam-davidson-european-finance.html?pagewanted=all>, 8.12.2011; W. Szczęsny, *Aspekty teoretyczne współczesnego kryzysu finansowego*, „Studia i materiały. Miscellanea Oeconomicae” nr 1/2009; J. Barcz, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej a kryzys finansowy*, J. Osiński (red.), *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego. Zrozumieć kryzys*, Warszawa 2009, s. 11 i nast.; J. M. Fiszer, *Globalny kryzys finansowy i jego społeczno-polityczne konsekwencje dla Polski*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3/2009.

² A. Wolff-Powęska, *Czytaj Kanta Europo*, „Gazeta Wyborcza” 11-12.02.2012, s. 36.

systemu, jego otoczenia, dostosowuje się do zmieniającej się rzeczywistości, nawiązując nowe relacje o charakterze homeostatycznym³.

O kryzysie przywództwa politycznego i/lub instytucjonalnego w Unii Europejskiej mówi się nieprzerwanie od lat 90. XX w., począwszy od wejścia w życie traktatu z Maastricht. Dając podstawy konsolidujące ówczesny dorobek integracyjny, wskazywał on jednocześnie nowe obszary i cele integracji europejskiej, które w wyniku kolejnych reform traktatowych doprecyzowały cele integracyjne Unii na przełomie XX i XXI w. Wśród wielu czynników o charakterze kryzysogennym wymienia się te, które wynikają z uwarunkowań wewnątrzsystemowych UE, jak np. napięcia międzyinstytucjonalne, zmiana traktatów jak również zewnątrzsystemowych, a wśród nich m.in. przyjęcie nowych państw członkowskich, zmiana globalnych uwarunkowań politycznych i gospodarczych *etc.*

Na przykład każdej z ostatnich reform traktatowych towarzyszyło pojęcie kryzysu politycznego. Pojawiało się ono zwłaszcza w trakcie niepowodzeń procesu ratyfikacji nowego traktatu. Często wieszczono rychły koniec projektu europejskiego, kreślono scenariusze dzielące państwa członkowskie, uelastyczniające procedurę ratyfikacyjną, czy też dokonujące fragmentacji UE. Tym samym można odnieść wrażenie, że historia integracji europejskiej jest historią przewycięzania kolejnych kryzysów, czy to o charakterze politycznym np. kryzys pustego krzesła, eurosklerozy czy też gospodarczym. Doświadczenia te wyraźnie pokazują, że okresy politycznej, czy gospodarczej recesji ostatecznie wpływały mobilizująco na rozwój współpracy państw członkowskich. Wątpliwości, które nasuwają się podczas analizy skutków obecnego kryzysu ekonomicznego dla integracji europejskiej stawiają liczne znaki zapytania o kondycję UE w najbliższej przyszłości. Składa się na to wiele czynników, wśród nich skala skutków kryzysu, który wyostrzył istniejące problemy ustrojowe i strukturalne UE, przyczyniając się do mocniejszego politycznego uzasadnienia niezbędności dalszych reform UE i podniesienia jej efektywności.

Na wskutek kryzysu w Unii Europejskiej artykułowane są interesy grupowe i ambicje przywódcze poszczególnych państw⁴. Zaś zapotrzebowanie na przywództwo polityczne zdolne do programowania działań w strategicznej perspektywie pojawia się nie tylko w kontekście zagrożeń dla stabilnego i dynamicznego rozwoju projektu europejskiego.

³ Interesująca nie tylko w tym kontekście jest teoria systemów autoreferencyjnych N. Luhmanna. Autor czyni ważną uwagę dookreślającą proces komunikacji systemu z otoczeniem, otoczenia z systemem. Jak zauważa, nowe podejście w analizie systemowej, winno brać nie tylko pod uwagę kwestię aktu komunikacji w samym systemie, ale również w systemie środowiska tego systemu. N. Luhmann, *Systemu społeczne*, Kraków 2007. Rozważania o równowadze systemowej w odniesieniu do systemu Unii Europejskiej prowadzi również Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2002; oraz S. Hix, B. Hayland, *The Political system of the European Union*, London 2011.

⁴ Por. J. Barcz, *op. cit.*, s 14-20.

Dyskusja o przywództwie politycznym i instytucjonalnym odbywa się przynajmniej na trzech płaszczyznach. Pierwsza, wokół której swą uwagę koncentrują ponadnarodowe teorie integracji europejskiej, wskazuje na instytucje europejskie, pozapaństwowych aktorów integracji europejskiej, którzy wpływają na UE na kilku poziomach jej zarządzania. Integracja europejska w tym ujęciu to proces dynamiczny i wielokierunkowy, włączający obok państw również niepaństwowych aktorów, którzy często są jej głównym motorem, nierzadko pretendentami do przywódczej roli w UE. Tym samym właśnie od niepaństwowych aktorów integracji europejskiej, a zwłaszcza od instytucji UE, w tym przede wszystkim od Komisji Europejskiej, oczekuje się przywódczej roli definiującej i konsekwentne wdrażającej myślenie w kategoriach interesu europejskiego⁵.

Druga płaszczyzna badań obejmuje analizę wpływu wszystkich lub wybranych państw członkowskich na bieg spraw w Unii Europejskiej. Zwolennicy tego podejścia zwracają uwagę na instytucję państwa jako głównego aktora w procesie integracji europejskiej, bez którego woli i działań, a także zdefiniowanych interesów, UE nie może podejmować efektywnych działań. Należy zatem oczekiwać, że państwa członkowskie i ich koalicje będą spełniały funkcje przywódcze zdolne do narzucania swej woli innym aktorom integracji nierzadko przy ich aprobachie i wsparciu.

Trzecia płaszczyzna badań, której efektem jest transformacja wewnętrznej i zewnętrznej polityki europejskiej w sferę państw członkowskich, stanowi najlepszą polityczną formę do wypowiedzania się w imieniu Europy⁶. W efekcie „polityki stołu integracyjnego” – polityka europejska, reprezentacja polityczna może działać tylko wtedy, gdy jedna osoba bądź instytucja mogą wypowiadać się w imieniu wielości. Gdy w UE brak takiej osoby bądź instytucji można mówić o kryzysie przywództwa politycznego. Przywództwo to powinno być zdolne do programowania kierunków działań polityki integracyjnej w strategicznej perspektywie; zdolnego do zręcznego i efektywnego działania w imieniu całości, wyposażonego w mandat do działań pochodzący, czy to z woli państw członkowskich, czy też z woli mandatu wyborczego.

Historia integracji europejskiej jasno pokazuje, że są okresy, w których na miano lidera europejskiej jedności zasługują bądź to poszczególni politycy, w tym premierzy lub prezydenci państw członkowskich, bądź też liderzy instytucji m.in. przewodniczący Komisji Europejskiej. Można powiedzieć, że w zależności od panujących w UE nastrojów politycznych, gospodarczych artykułuje się zapotrzebowanie na instytucyjne – w domyśle Komisji Europejskiej – i/lub jednostkowe, państwowe przywództwo europejskie. Warto podkreślić, że te dwa

⁵ Zob. J. Peterson, *Obecna pozycja Komisji Europejskiej w unijnym systemie decyzyjnym*, „Przegląd Natoliński. Nowa Europa” nr 1(6)2008, Warszawa 2008.

⁶ Por. L. van Middelaar, *Przejście do Europy. Historia pewnego początku*, Warszawa 2011, s. 29-55.

scenariusze nie wykluczają się, gdyż za przywódcę politycznego może być uznany zarówno premier, jak i szef jakiegoś państwa lub też przewodniczący określonej instytucji, który dzięki swej charyzmie wzmocni jej traktatowe uprawnienia. Jednak w szerszej perspektywie odpowiedź na pytanie, kto jest zdolny do definiowania i implementowania interesu europejskiego, wpłynie w zasadniczy sposób na charakter Unii Europejskiej, na przewartościowanie cech dynamicznej natury procesu integracji i jej ponadnarodowych i/lub międzyrządowych cech.

Podsumowując tę część rozważań warto podkreślić, że artykułowane przez wiele stron pragnienia spersonalizowania głosu Europy i odpowiedzialności za nią znalazły wyraz w ostatnich zmianach traktatowych, w efekcie których wprowadzono przepisy m.in. o przewodniczącym Rady Europejskiej, czy też wzmocniono polityczną odpowiedzialność przewodniczącego Komisji Europejskiej⁷. Na marginesie można poczynić uwagę, że z instytucjonalnego punktu widzenia interesujące byłoby połączenie tych dwóch funkcji⁸. Dążenie w tym kierunku dalszych zmian instytucjonalnych UE jest postulatem artykułowanym m.in. kanclerz RFN Angèle Merkel, jak i polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego.

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE KRYZYS PRZYWÓDZTWA POLITYCZNEGO W UE

Wielość i znaczenie czynników wywołujących opinie o kryzysie UE można by mnożyć. Część z nich jest nieuzasadnionych, nie uwzględnia bowiem dynamicznej natury UE, a nie wszystkie zmiany, modyfikacje muszą wywoływać kryzys w rozumieniu długotrwałej niezdolności do działania, marazmu w definiowaniu i podejmowaniu działań korygujących i/lub koordynujących polityki UE.

Obecny kryzys ekonomiczny, którego skutki dotknęły przede wszystkim państwa członków strefy euro obnaża jednak słabość systemu decyzyjnego UE, przypomina o wcześniej popełnionych błędach przy konstruowaniu podstaw strefy euro, czy też o celowo ignorowanych skutkach nieprzestrzegania kryteriów konwergencji z Maastricht. Kryzys wzmacnia problemy reform ustrojowych Unii, które często wskazują na jej bezradność wobec zasadniczych wyzwań strukturalnych w dobie globalizacji⁹. W dłuższej perspektywie jasne staje się przekonanie, że funkcjonowanie wspólnej waluty europejskiej bez koordynacji politycznej w strefie euro

⁷ Por. A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010; J. Barcz, *Wprowadzenie – droga do Traktatu z Lizbony*, w: J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

⁸ Por. M. J. Tomaszuk, *Unia Europejska w dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 5/2012, Poznań 2012, J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2011; *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations, Joint Study*, Bruksela 2007.

⁹ Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Główne...*, s. 14.

nie jest możliwe. Zaś próby ujednolicenia regulacyjnej roli państw członkowskich strefy euro i euro plus na płaszczyźnie ponadnarodowego zarządzania spotykają się z ostrą krytyką innych państw oraz ich obywateli. Daje o sobie znać brak adekwatnych do skutków ponadnarodowych mechanizmów zarządzania gospodarczego, co będzie się przekładało w najbliższej perspektywie na bezskuteczność prób odzyskania konkurencyjności gospodarczej całej Unii Europejskiej. To w konsekwencji może pogłębić różnice w rozwoju między państwami centralnej i południowej Europy. W bliższej perspektywie zagrożona może być realizacja ambitnych celów przyjętej niedawno Strategii Europa 2020, a potencjalny model walki z kryzysem polegający na stymulacji rozwoju tylko najwięcej wpłacających do budżetu UE państw będzie się odbywał kosztem tych przyjętych do UE w 2004 i 2007 r.¹⁰ Nie tylko w tym kontekście daje o sobie znać zanik efektywnego ponadnarodowego przywództwa europejskiego, spersonalizowanego głosu całej Unii Europejskiej.

Są również inne czynniki, których wpływu na dzisiejszą kondycję i zdolność do efektywnych działań UE nie sposób nie dostrzec. Wśród nich wymienić należy m.in.:

a) zmianę podstaw traktatowych UE i tym samym zmianę uwarunkowań instytucjonalnych UE w szczególności w obszarze WPZiB oraz w zakresie koordynacji współpracy Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej. Na tę zmianę nałożyło się opóźnienie wejścia w życie traktatu lizbońskiego, co skutkowało koniecznością przyjęcia przejściowych reguł np. w sprawie opracowania budżetu rocznego UE, opóźniło wybór nowej Komisji Europejskiej i wprowadziło niepotrzebne zamieszanie w zakresie reprezentacji UE na zewnątrz, o czym przekonało się w I poł. 2010 r., gdy Stany Zjednoczone zadając słynne już pytanie: jaki jest numer telefonu do Europy, odwołały szczyt UE-USA.

b) wpływ globalnego kryzysu gospodarczego na UE i jej państwa członkowskie w szczególności w obszarze opracowywania scenariuszy zwalczania skutków kryzysu dla całej Unii i jej państw członkowskich. Wiąże się z tym również perspektywa udziału i miejsca Unii w budowie nowego pokryzysowego porządku światowego. W tym aspekcie za alternatywne uznaje się m. in. wzmacnianie sojuszu państw Zachodu przeciwko dominacji Chińskiej Republiki Ludowej lub też nawiązanie nowych antykryzysowych relacji partnerskich UE z Państwem Środka.

¹⁰ Por. M. J. Tomaszuk, *Unia Europejska – Chiny – partnerzy na czas kryzysu?*, w: J. Fiszer (red.), *Unia Europejska a Chiny. Dziś i w przyszłości*, Warszawa 2012 (w druku). Zob. J. Szczadlik-Talar, *Chiny: powrót do gry*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” nr 2(60) 2011. *Wieloletni Plan Finansowy*. Analiza z dnia 5 października 2011, CEP, Berlin – Warszawa 2011; *Finanzrahmen und EU-Budget ab 2014*, EurActiv Deutschland; *Investing where it matters. An EU Budget for Long Term Growth*, CEP, Bruksela 2012; K. Popławski, *Niemcy wobec wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020*, Warszawa 2011; M. Sapała, *Polityka spójności w Wieloletnich Ramach Finansowych Unii Europejskiej 2014-2020. Zmiana i kontynuacja, Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowej i Wschodniej”, z. 4, 2011.

c) zmianę zasad sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w szczególności w obszarze współpracy z Radą Europejską i jej stałym przewodniczącym. To ważny aspekt zmian instytucjonalnych, który formalnie ogranicza wpływ państwa prezydencji na bieżącą politykę UE.

d) wzrost postaw eurosceptycznych w wybranych państwach członkowskich zmierzający często w kierunku nowego nacjonalizmu zachowawczego.

e) w przypadku niewydolności władz krajowych w walce z kryzysem możliwość przenoszenia swych oczekiwań na poziom europejski przez rządy państw członkowskich. Jednak znacznie częściej mamy do czynienia z tzw. sklerotycznym syndromem nowych państw członkowskich, które „zapominają” o swojej akcesji do UE i na własną rękę szukają partnerów pobudzenia ich wzrostu gospodarczego, np. poprzez sprzedaż im swoich obligacji.

Analizując powyższe uwarunkowania, należy mieć na względzie wpływ, jaki na europejską reprezentację polityczną wywarł traktat z Lizbony, wprowadzając stanowisko Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej¹¹. W momencie dokonywania wyboru polityka, który po raz pierwszy miał objąć to stanowisko zadawano sobie pytanie: czy jedna osoba jest w stanie stanowić ośrodek decyzyjny dla 27 państw? W jaki sposób charakter tej osoby wpłynie na zakres formalnych i nieformalnych uwarunkowań tej instytucji? W jaki sposób stały przewodniczący ułoży sobie relacje z państwami członkowskimi, z innymi instytucjami w tym przede wszystkim z Radą Unii Europejskiej i jej rotacyjnym przewodnictwem¹²? Z pewnością zmieniający się model prezydencji w Unii Europejskiej na prezydencję rotacyjną w Radzie Unii Europejskiej w opiniach niektórych ekspertów był odbierany jako osłabienie wpływu państwa członkowskiego na bieg agendy UE, jak również oznaczał mniejszy prestiż i ograniczone możliwości koordynacyjne bieżącej polityki UE. Przypadać trzeba, że w większości politycy europejscy w realiach traktatu nicejskiego chętnie korzystali z prestiżu prezydencji, co w pierwszej kolejności wynikało z innych uwarunkowań traktatowych, a w dalszej kolejności z chęci „pokazania się” w otoczeniu innych polityków światowego i europejskiego formatu¹³. Takie zachowania były często kapitalizowane w polityce kraju, którego szef państwa lub prezydent w trakcie, jak i po udanej prezydencji mógł liczyć wśród wyborców na wzrost popularności oraz na wzrost poparcia dla jego politycznych działań.

¹¹ A. K. Cianciara, *Jakie przywództwo? Rada Europejska po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, w: W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 102-105.

¹² Zob. J. Pawłowski, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w debacie Konwentu Europejskiego*, „*Studia Europejskie*” nr 3/2003.

¹³ Por. A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, w: Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009.

Oprócz wspomnianych uwarunkowań traktatowych źródłem przywódczej roli państwa w UE może być – i często jest – potencjał gospodarczy, polityczny, potencjał koalicyjny w Radzie, staż członkowski, wysokość wpłacanej składki do budżetu wspólnoty, czy też cechy charakteru przywódcy danego państwa. W tym kontekście często mówi się o niemiecko-francuskim tandemie integracyjnym¹⁴, koalicji tzw. dużych graczy rynku wewnętrznego¹⁵, wskazuje się na rolę i znaczenie np. premiera Luksemburga Jeana Claude Junckera, który przewodniczy eurogrupie.

Ponadto elementem pozwalającym określić daną osobę bądź instytucję mianem przywódcy politycznego jest zaufanie społeczne, oparte na przekonaniu, że osoba sprawująca władzę jest powołana do kierowania ludźmi, daną organizacją, instytucją. Przywódcą jest ten, kto jest w stanie skłonić swych zwolenników do dobrowolnego działania, zgodnie z jego wolą¹⁶. W swojej najnowszej książce pt. *Świat do przeróbki*, Witold M. Orłowski, analizując zasięg kryzysu gospodarczego i jego przyczyny, a także prognozując scenariusze nowego ładu międzynarodowego, zwraca uwagę na malejącą efektywność tradycyjnych polityk gospodarczych, fiskalnych i pieniężnych¹⁷. Wskazuje na konieczność sprecyzowania odpowiedzialności starych lub nowych instytucji decyzyjnych; postuluje potrzebę opracowania niestandardowych rozwiązań globalnych, które powinny zaradzić zadyszce procesu liberalizacji handlu oraz wzrastającej fali nowego protekcjonizmu¹⁸. W perspektywie kilku lat kiepskiej koniunktury, dużego ryzyka i niepewności co do prowadzonej polityki gospodarczej, a także wzmożonej spekulacji, przerzucania kapitału z jednych rynków na drugie celem uniknięcia strat, okazją do rzeczywistego globalnego zarządzania kryzysem może być porozumienie się czterech graczy – Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Japonii i Chin¹⁹. Wymaga ono jednak sprecyzowanej odpowiedzialności i zaufania do partnerów, nowej jakości przywództwa politycznego.

Wychodząc z założenia, że obecny kryzys jest przede wszystkim kryzysem zaufania inwestorów do rynków, obywateli do państwa i państw do instytucji

¹⁴ Por. M. J. Tomaszuk, *Wybrane zagadnienia udziału Niemiec w pracach nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy i Traktatem lizbońskim*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” nr 1/36/2012; M. Götz, T. Budnikowski, *Europa w kryzysie. Kryzys w Europie*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, nr 77/2012, Poznań 2012; B. Koszeł, *Rola zjednoczonych Niemiec w procesie integracji europejskiej*, w: *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Poznań 2011, s. 27 i nast.

¹⁵ M.in.: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania.

¹⁶ Por. M. Grzelczyk, E. Maślak, *Przywództwo polityczne podczas prezydentury w Radzie Unii Europejskiej. Angela Merkel i Nicolas Sarkozy – analiza porównawcza*, w: Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa...*

¹⁷ Por. W. Orłowski, *Świat do przeróbki*, Warszawa 2011, s. 43. Tym samym praktykowany w Europie model państwa socjalnego znajduje się w regresie i koniecznym wydaje się obcinanie wydatków państwowych w tych obszarach.

W literaturze przedmiotu pojawił się na długo przed europejskim kryzysem postulat odejścia od modelu welfare state na rzecz workfare state.

¹⁸ Jw., s. 50.

¹⁹ Jw., s. 50-54.

organizacji międzynarodowych można wnioskować, że Unia Europejska aby wyjść z kryzysu oczekuje na godnego zaufania lidera. Z pewnością może nim być lider instytucji, jednak uwarunkowania traktatu lizbońskiego, jak również głęboko sięgające do państwa skutki kryzysu i koszty jego przewycięzania pokazują, że liderów należy szukać pośród szefów państw lub rządów państw członkowskich szczególnie tych należących do strefy euro²⁰.

Taką potrzebę podczas sprawowania przez Polskę prezydencji zdawał się dostrzegać Donald Tusk, zastanawiając się w swoich przemówieniach otwierających i zamykających polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej nad pochodzeniem kryzysu. Premier jednoznacznie wskazywał na brak zaufania i niechęć niektórych państw członkowskich do wspólnotowych metod wyjścia z kryzysu. Jego przekonanie korespondowało z przeprowadzanymi w ostatnich latach badaniami socjologicznymi, które wskazują na kryzys przywództwa wśród polityków europejskich, ale przede wszystkim na wciąż spadające zaufanie obywateli krajów członkowskich UE do instytucji unijnych. Od 2009 r. można zaobserwować znaczny spadek zaufania obywateli do Unii Europejskiej. Podczas gdy w 2009 r. 48% respondentów deklarowało zaufanie do Unii Europejskiej, to w 2011 r. odsetek ten wynosił 34%. Tym samym odnotowano wzrost negatywnego postrzegania wizerunku Unii Europejskiej oraz obojętności wobec UE, a także równolegle spadek zaufania do poszczególnych instytucji unijnych²¹. Wobec takich nastrojów w Europie trudno jest budować wizerunek przywódcy, można raczej mówić o potrzebie przywództwa zbiorowego. Pytanie, jakie nasuwa się w kontekście nie tylko polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej brzmi, czy nadal prezydencja, przywódca państwa sprawującego przewodnictwo ma podstawy, możliwości formalne do odgrywania roli faktycznego lidera unijnej polityki? Analiza poprzednich prezydencji przed 2009 r. wyraźnie pokazuje, że prawie każdy przywódca europejskiego rządu, występujący w roli przewodniczącego Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, kapitalizował swoją europejską aktywność na arenie wewnątrz własnego kraju. Czy zatem wobec polskiej prezydencji, prezydencji państwa niebędącego członkiem strefy euro, prezydencji realizowanej w warunkach traktatu lizbońskiego, w dobie kryzysu można było artykułować podobne oczekiwania jak względem Republiki Federalnej Niemiec i kanclerz Angeli Merkel w warunkach ożywienia debaty pokonstytucyjnej w UE²²?

²⁰ Sytuacja ta może ulec zmianie na skutek wygranych wyborów prezydenckich we Francji przez F. Hollanda. Nowy prezydent Francji w odmienny od swego przeciwnika sposób, planuje podzielić koszty kryzysu między sektor bankowy a obywateli. Jego wygrana destabilizuje ówczesny układ Sarkozy-Merkel i wiąże kanclerz RFN koniecznością zawierania kompromisu lub poszukiwania nowego partnera uzasadniającego kryzysowe zaciąganie pasa. W konsekwencji im więcej różnic między państwami członkowskimi, tym szybciej swą pozycję może uzyskać Komisja Europejska.

²¹ Eurobarometer 76, *Public opinion in the EU*, Dezember 2011.

²² Na te pytania odpowiada w części swej treści *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji. Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Raport przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r.

Z całą pewnością prezydencja w Radzie Unii Europejskiej była politycznym sprawdzianem, testem na europejską dojrzałość dla każdego sprawującego funkcję premiera bądź też głowy państwa. Wobec naszego kraju artykułowano większe oczekiwania wysłania mocnego impulsu prointegracyjnego, który miałby zaspokoić głód na europejskie przywództwo polityczne²³. Nawet będąc najbardziej nieoprawnym optymistą i entuzjastą polskiej prezydencji, nie można nie dostrzec faktu, że kryzys wpłynął na większą niż dotychczas pozatraktatową, międzyrządową metodę opracowania modelu zarządzania integracją europejską, która materializuje się poprzez Radę Europejską i jej przewodniczącego²⁴. Największym beneficjentem tych zmian jest stały przewodniczący Rady Europejskiej, który przede wszystkim na podstawie praktyki traktatowej oraz dzięki woli Niemiec i Francji wyrasta na prezydenta Unii Europejskiej zdolnego do artykułowania interesu europejskiego państw członkowskich²⁵. Te nowe zależności osłabiają siłę przywódczą państwa przewodniczącego Radzie Unii Europejskiej.

POLSKIE PRZEWODNICTWO W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ A PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W CZASACH KRYZYSU

Jednym ze skutków politycznych kryzysu gospodarczego jest wzmocnienie pozycji i roli państw członkowskich w unijnej logice instytucjonalnej. Kolejny raz rolę przywódcy europejskiego zajmuje tandem państw – Niemcy i Francja²⁶, które

²³ Oczekiwania te korespondują również z opiniami Polaków i katalogiem spraw, którymi Polska miała się zająć w II poł. 2011. Szerzej: *Przed polską Prezydencją w Radzie UE, Komunikat badań BS/68/2011*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, czerwiec 2011.

²⁴ Por. szczegółowe omówienie tego zagadnienia wypracowujące podobne konkluzje: *Raport końcowy...* Zob. również B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań. Refleksje po rezydencji Polski w RUE*, „Raporty i Analizy”, CSM 2/2012, Warszawa 2012.

²⁵ Dużą rolę odgrywa tutaj również wypracowany przez H. Rompuy'a styl współpracy z RUE, czy z KE. Zauważa się odejście do systemu *botton up* na rzecz *botton down* – w którym Rada *de facto* wypełnia treścią swe uprawnienia traktatowe wskazując ogólne wytyczne do działania w obszarze jej właściwym. Co warto podkreślić w nowym systemie *trio* prezydencji ważną rolę koordynatora relacji między państwem przewodniczącym RUE a Radą Europejską przejął na siebie Sekretariat Generalny RUE. Nie pozostaje to bez znaczenia dla technicznej strony przygotowań, ale co ważniejsze również dla możliwości realizacji priorytetów. Bowiem państwo przewodniczące musi zadbać o ograniczenie autonomii SG Rady, dla którego jest to kolejna prezydencja i nie zawsze musi widzieć sens w udzielaniu nieformalnej pomocy celem maksymalizacji możliwości realizacji założeń aktualnego przewodnictwa.

²⁶ Por. S. Heffer, *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*; Dailymail z dnia 17.08.2011, Pobrano z: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2026840/European-debt-summit-Germany-using-financial-crisis-conquer-Europe.html> xzz1bevFHbK9, z dnia 10.09.2011; F. Roth, *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302/ November 2009. W sytuacjach kryzysu okazuje się kto rzeczywiście jest przywódcą i kto narzuca rozwiązania. W drugim półroczu 2011 r. uaktywnił się duet Angela Merkel i Nicolas Sarkozy. Dla Niemiec – kraju będącego płatnikiem netto w Unii Europejskiej, jest to kryzys także wewnętrzny, mający wpływ na portfel pojedynczego obywatela. Aktywność kanclerz RFN w instytucjach unijnych była więc

czynią Komisję Europejską zakładnikiem swoich pomysłów – zmiany traktatów, powołania europejskiego rządu gospodarczego i in.²⁷. Ponadto instytucja państwa na skutek kryzysu gospodarczego wzmacnia się od wewnątrz, a skrajni zwolennicy powstfalskiego porządku międzynarodowego, wieszczący daleko posuniętą erozję instytucji państwa, muszą przyznać, że w kontekście kryzysu jest ono głównym punktem odniesienia dla wyłaniającego się pokryzysowego porządku. Z punktu widzenia ponadnarodowych i międzyrządowych cech Unii Europejskiej można prognozować, że wzmocnieniu ulegnie międzyrządowa kooperacja zarządzania kryzysem, niekoniecznie w gronie 27 państw członkowskich. Będzie się ona odbywała jednak częściej na nowych forach koordynacji europejskiego zarządzania lub na posiedzeniach Rady Europejskiej, zaś państwo prezydencji, jeśli nie będzie członkiem Europy wszystkich prędkości, będzie miało znacznie ograniczony wpływ na bieg spraw europejskich.

Jednym z przykładów zgrupowania interesów państw jest ponowne odgrywanie roli przywódcy europejskiego przez Francję i Niemcy²⁸. Podejmowane przez kanclerz RFN Angelę Merkel oraz prezydenta V Republiki Nicolasa Sarkozygo inicjatywy powołania rządu gospodarczego, brak zgody na emisję obligacji europejskich, porozumienie w sprawie wprowadzenia nowego źródła dochodów budżetu UE, wypracowanie wspólnego mianownika europejskiego porozumienia co do zmiany traktatu lizbońskiego, czy też sugerowanie oszczędności jeszcze przed przystąpieniem unijnych instytucji do rocznego i wieloletniego planowania budżetowego są odbierane przez inne państwa członkowskie jako ukrywanie siły Niemiec i słabości Francji, której kondycja gospodarcza bywa określana jako wysoce niestabilna²⁹. Należy pamiętać, że nie bez powodu Niemcy i Francja mogą czuć się w szczególny sposób odpowiedzialne za projekt europejski. Współpraca tych dwóch państw po II wojnie światowej jest przez wielu badaczy przedstawiana jako wzór pojednania oparty na pokojowej, ponadnarodowej współpracy. Przywódcy tych państw w wielu kryzysowych sytuacjach wynikających ze zmian politycznych,

czymś, czego oczekiwali od niej obywatele. Angela Merkel ma już za sobą przewodzenie Radzie Unii Europejskiej w dobie jej kryzysu w 2007 r. Musiała się wówczas zmierzyć z traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz dalszym wymiarem instytucjonalnym Unii Europejskiej. Jej sukcesem było niewątpliwie nadanie kierunku reformie traktatowej, zwieńczeniem tych prac było podpisanie traktatu lizbońskiego podczas prezydencji portugalskiej. Angela Merkel jako polityk zbudowała pozycję silnego partnera i odnalazła się w roli „motoru Unii Europejskiej”. Jest to zasługa nie tylko indywidualnych predyspozycji do bycia przywódcą, ale także sprawnego kreowania wizerunku w mediach.

²⁷ M. J. Tomaszuk, *Wybrane zagadnienia...*

²⁸ Por. W. Glomb, *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, Februaty 2011, s. 33 i nast. Nazywany w publicystyce: „Merkozy”.

²⁹ Dość wspomnieć, że na skutek utraty najwyższego ratingu przez Francję w duecie „Merkozy” wzmacnia się pozycja Niemiec, które z większą stanowczością mogą odmawiać wypłaty pomocy finansowej państwom niewdrażającym pakietów ratujących ich finanse publiczne. Na określenie tego tandemu używa się określenia: antykryzysowa narzeczoną. W kontekście wewnętrznej sytuacji politycznej we Francji zły rating i możliwa utrata wpływu Sarkozygo na sedno niemieckich inicjatyw antykryzysowych negatywnie odbiło się na popularności prezydenta, który 6.05.2012 r. przegrał wybory.

uwarunkowań stosunków międzynarodowych, czy też powstałych na skutek niestabilności rynków, występowali z inicjatywami strategicznych zmian w UE rozumianych jako odpowiedź na wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia czy przejawy niestabilności. Należy przypomnieć o klimacie politycznym towarzyszącym powstaniu Unii Europejskiej, czy też podczas opracowywania strategii rozszerzenia UE i przeprowadzanej jednocześnie konstytucjonalizacji podstaw traktatowych UE.

Powyższe uwarunkowania nie przekreślają jednak aspiracji mniejszych państw członkowskich i ich liderów do odgrywania choćby przez kilka miesięcy prezydencji roli przywódcy europejskiego. Mimo tego że uwarunkowania traktatowe prezydencji każą jej skoncentrować się głównie na dobrym zawiadywaniu procesem legislacyjnym, to aspiracji poszczególnych państw nie da się podporządkować przepisom traktatowym. Podobnie rzecz się miała w przypadku Polski, która sprawując swą pierwszą prezydencję, chciała pokazać pozostałym partnerom, że jest dojrzałym politycznie, przewidywalnym, europejskim graczem nie tylko w obszarze wewnętrznym UE, lecz również jako budowniczy i główny konstruktor relacji UE – wschód Europy. Kręgi sceptycznie oceniające polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej argumentują, że była to prezydencja dobrze zarządzająca procesem decyzyjnym zamiast prezydencji kreującej nowe pola polityki. Zaś rządowi politycy i eksperci z premierem na czele często pozostawali na poziomie narracji, a nie faktów, które pozostawiono dwóm największym graczom unijnym, tj. Niemcom i Francji. Inni doceniają jednak, że mimo wszystko rząd polski podejmował działania na rzecz polsko-francusko-niemieckiej osi mającej przyczynić się do pogłębienia integracji europejskiej. W tym kontekście trwa nadal dyskusja o model zacieśnionej współpracy, który często jest nam przedstawiany jako model Europy wielu prędkości. Z punktu widzenia opracowywania antykryzysowego scenariusza dla Unii Europejskiej polskie przewodnictwo opowiadało się jednoznacznie za pogłębieniem integracji europejskiej, a nie jej fragmentacją, co ma znaczenie dla solidarności europejskiej, będącej podstawą myślenia o nowych zasadach polityki spójności. Nie można również zapominać, że przewodzenie Radzie Unii Europejskiej może być zwieńczeniem dotychczasowych osiągnięć polityków, ale może także stanowić początek kariery w europejskich kręgach intelektualnych, co starała się zarzucać przypominać polskiemu premierowi opozycja parlamentarna.

W warunkach ogólnego kryzysu ekonomicznego, instytucjonalnego UE, zmiany reguł współpracy międzyinstytucjonalnej i roli prezydencji w RUE, oczekiwań państw i ich obywateli wobec instytucji europejskich, a także innych uwarunkowań geopolitycznych³⁰, warto przeanalizować w jaki sposób m.in. niemieckie i polskie środki masowego przekazu komentowały europejską aktywność Polski i jej premiera w II połowie 2011 r. Czy polski premier i polska prezydencja zaspokoili choćby minimalnie europejskie zapotrzebowanie na niekonfliktowego lidera pokryzysowego porządku unijnego?

³⁰ Por. *Raport rządowy...*, s. 11.

Podczas inauguracji polskiej prezydencji premier Tusk powiedział: „Dołożymy dużo polskiego entuzjazmu, polskiej energii, polskiego optymizmu, który pozwolił nam przejść przez kryzys dość bezpiecznie, bo naprawdę wierzymy w Europę i chcemy wspólnie z wami, wykonując te praktyczne zadania doprowadzić do tego, abyśmy otworzyli na nowo rozdział inwestycji w Europę, abyśmy na nowo wszyscy uwierzyli w Europę”³¹. Podkreślał wówczas znaczenie wartości, a przede wszystkim znaczenie wiary w zjednoczoną Europę. Istotnym elementem przemówienia było nawiązanie do solidarności. Premier Tusk zwracał uwagę, iż w czasach kryzysu to solidarność jest podstawą do wyjścia z kłopotów gospodarczych, w jakich znalazła się Unia Europejska. Pojęcie kryzys było najczęściej występującym słowem w przemówieniu Donalda Tuska, pojawiło się aż 26 razy. Odpowiedź stanowiły słowa „solidarność” (8 razy), „doświadczenie” (8 razy) oraz „wartości” (7 razy). Można więc wnioskować, że te cztery kluczowe słowa mogą obrazować polską prezydencję i zarazem stwarzać podstawę do oceny realizacji polskich priorytetów.

W programie prezydencji przedstawiono 3 główne priorytety (Integracja europejska jako źródło wzrostu, Bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność, Europa korzystająca na otwartości)³². Pierwsze komentarze po przemówieniu Tuska w Parlamencie Europejskim były mu przychylne. Jose Manuel Barroso wyraził pełne poparcie Komisji Europejskiej dla realizacji polskich priorytetów. Ważnym głosem był komentarz niemieckiego eurodeputowanego, a obecnego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego – Martina Schultza; „Mamy w nim przywódcę, który uważa, że Europa jest rozwiązaniem problemu, a nie jego przyczyną”³³. Zaś Guy Verhofstadt³⁴ zauważył, że przejście przez Polskę prezydencji następuje w kluczowym momencie, zgodził się z tezą premiera, że aby wyjść z kryzysu potrzeba więcej integracji. Odniósł się do wykształcenia Donalda Tuska, mówiąc, że jako historyk dobrze wie, że ten kontynent bez Unii Europejskiej to miejsce kłótni, wojen i ludobójstwa³⁵.

Przed Polską stawiano wysokie oczekiwania co do przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, określając ją jako „zieloną wyspę” lub „kraj wzorcowy”, mając tym samym na myśli kraj, którego kryzys gospodarczy dotyka w minimalnym

³¹ Przemówienie premiera Donalda Tuska wygłoszone przed Parlamentem Europejskim w Strasburgu dnia 6 lipca 2011 r. otwierające polskie Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, w: http://www.premier.gov.pl/premier/przemowienia/wystapienie_premiera_donalda_t_6980/ z dn. 10.01.2012.

³² Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011-31 grudnia 2011 r., w: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf z dn. 15.02.2011.

³³ Sesja plenarna w Strasburgu 4-7 lipca 2011 r., w: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20110627FCS22686/10/html/Donald-Tusk-w-PE-Potrzebujemy-wi%C4%99cej-Europy> z dn. 10.01.2012.

³⁴ Guy Verhofstadt – premier Belgii w latach 1999-2008, obecnie poseł do Parlamentu Europejskiego, od 2009 r. przewodniczący frakcji Porozumienia Liberałów i Demokratów na rzecz Europy.

³⁵ Tamże.

stopniu³⁶. Warto przypomnieć, że czeska prezydencja została zapamiętana głównie przez wewnętrzny kryzys polityczny i eurosceptycyzm Vaclava Klause, natomiast nasi poprzednicy – Węgrzy kojarzeni byli przede wszystkim z ustawą medialną i zmianami systemu politycznego, które przez wielu były odbierane jako ograniczanie praw obywatelskich Węgrów³⁷. Od Polski zaś wymagano współtworzenia wizerunku kraju, który jest pozytywnym tłem dla walki z kryzysem w Unii Europejskiej, gdzie głównymi rozgrywającymi są kraje strefy euro. Polskę postrzegano jako stabilnego partnera, mającego sprzyjać realizacji interesów najsilniejszych państw w Unii. Można odnieść wrażenie, że tę rolę spełniliśmy. „Zostawiamy UE w dobrych rękach” – tak o przejęciu przez Polskę przewodnictwa mówił były minister spraw zagranicznych Niemiec Frank-Walter Steinmeier. Jedyne obawy, na jakie wskazano to niepewność co do walki o unijną walutę ze względu na fakt, iż Polska jej nie posiada, a jej mieszkańcy wciąż są wobec niej sceptyczni³⁸.

Otwarcie prezydencji przez polskiego premiera spotkało się z pozytywnymi komentarzami w niemieckich tygodnikach. Przedstawiono Polskę jako kraj stabilny, na czele z politykiem, który nie szuka konfliktów i jest synonimem spokoju na arenie politycznej, podkreślając tym samym, że jest odpowiedzią na czas, w jakim znalazła się Unia Europejska, która potrzebuje konkretnych rozwiązań, a nie konfliktów politycznych. Podkreślono także, że pierwszy raz od 1989 r. polski rząd ma szansę na reelekcję, co dobrze wróży powodzeniu polskiej prezydencji³⁹. Polska zdawała się być nie tylko „zieloną wyspą” pod względem gospodarczym, ale także politycznym. Podczas gdy premier Donald Tusk wciąż korzystał z dobrych opinii z otwarcia polskiej prezydencji, za naszą zachodnią granicą Angela Merkel musiała zmierzyć się z brakiem zaufania występującym nie tylko w społeczeństwie, ale także we własnym środowisku. Była krytykowana za postawę wobec Grecji, ale także za brak wyjaśnień dotyczących kryzysu. Zwrócono uwagę, że duet Merkel i Sarkozy ponownie stanie razem do walki o kształt Unii Europejskiej⁴⁰.

Na temat polityki europejskiej najwięcej miejsca w niemieckich tygodnikach poświęcono pozycji Niemiec we współczesnej Unii Europejskiej, zwracając uwagę przede wszystkim na aspekty gospodarcze, rozważano przyszłość Unii Europejskiej pod kątem idei i wartości. Pisano o kryzysie zaufania do UE jako gwaranta bezpieczeństwa i stabilności, a także o braku zaufania do polityków,

³⁶ Również na ten temat: *Przed polską Prezydencją w Radzie UE...*

³⁷ Nie zmienia to faktu, że w gronie ekspertów brukselskich obie prezydencje są chwalone za zaangażowanie, dobre administrowanie pracami Rady i sprawne rozgrywanie konfliktowych kwestii np. Czechy – pakiet klimatyczno-energetyczny; Węgry prelude do dyskusji i Wieloletnich Ram Finansowych.

³⁸ U. Krökel, *Europas Musterland übernimmt die Führung*, „Die Zeit Online”, 30.06.2011.

³⁹ C. Tatje, *Wir betreten Neuland*, „Die Zeit” nr 29, 14.07.2011.

⁴⁰ M. Naß, *List der Vernunft*, „Die Zeit” nr 35, 25.08.2011, M. Brost, T. Hildebrandt, *Merkels Wille*, „Die Zeit” nr 36, 01.09.2011.

co powodowało, że ponownie zaczęto mówić o legitymizacji władzy w Unii Europejskiej⁴¹. Podkreślano, że decyzje, które zapadną w Berlinie i w Brukseli będą przedstawione jako plan ratunku, i to głównie Niemcy będą wskazywały kierunek reform⁴². W czasie prezydencji Polska miała bardzo dobrą opinię u naszego zachodniego sąsiada, patrzono na nas z zaufaniem, a polityczną siłą i odwagą wykazał się Radosław Sikorski podczas swojego przemówienia w Berlinie. W Polsce nie spotkało się to z takim entuzjazmem, jak w Niemczech. Można powiedzieć, że było efektem braku szerokiej debaty politycznej na temat siły polskiego głosu w Unii Europejskiej i realizacji polskich priorytetów. W Polsce przemówienie Radosława Sikorskiego wywołało krytykę⁴³ ze strony opozycji, m. in. ze względu na fakt, że te odważne, ale nie nowe, propozycje co do przyszłego kształtu integracji europejskiej nie zostały wcześniej skonsultowane w kraju. Pomimo tego że podkreślano dobre wyniki polskiej gospodarki, ale wskazywano także na mniejszą siłę głosu w rozmowach o kryzysie eurowaluty. W ten sposób utworzył się klub państw związanych wspólną walutą oraz tych czekających na jej wprowadzenie. Organizowanie debaty w taki sposób nie obyło się bez wielu komentarzy i wątpliwości co do jedności unijnej, stawiano pytania o budowanie zamkniętego klubu państw w Unii⁴⁴. Wprost nazywano Unię Europejską Europą w Europie, a rozwiązania kryzysu szukano w Niemczech. Nie można jednak zapominać, że Polska przygotowując się prezydencji przedstawiła w marcu 2011 r. realny plan na włączenie państw niebędących w strefie euro, ale aspirujących do przyjęcia wspólnej waluty zatytułowany „Euro – plus”. Tę propozycję należy odebrać jako jeden z elementów scenariusza antykryzysowego zmierzającego w kierunku wspólnotowej metody wyjścia z kryzysu.

O Polsce wspominało się głównie w kontekście dobrych wyników gospodarczych, nawet posłużono się stwierdzeniem, że Polska to nowy „kraj cudu”⁴⁵. Na łamach tygodnika „Stern” odnotowano rozpoczęcie sprawowania przez Polskę prezydencji,

⁴¹ A. Wilkens, *Europäer bewegt euch!*, „Die Zeit” nr 40, 29.09.2011; „Die Zeit Online”, 06.10.2011; U. Greiner, *Europa vergißt seine Wurzeln*, „Die Zeit” nr 40, 29.09.2011.

⁴² M. Brost, T. Hildebrandt, *Alle Macht den Deutschen?*, „Die Zeit” nr 44, 27.10.2011.

⁴³ Na brak konsultacji też wystąpienia R. Sikorskiego wskazuje również A. Smolar, który dostrzega bardziej zasadniczy brak refleksji w polskiej myśli europejskiej na temat strategicznych interesów Polski w Unii i roli, jaką Unia chce odgrywać w regionie dzięki obecności w niej Polski. Por. Wywiad Cezarego Michalskiego z Aleksandrem Smolarem, *Piosenka o końcu świata*, „Tygodnik Powszechny”, 22.04.2012, s. 12-14.

⁴⁴ P. Buras, *Nicht über uns ohne uns*, „Die Zeit” nr 50, 08.12.2011. Pojawił się także komentarz o tym, że Angela Merkel chce ratować przede wszystkim niemiecką konkurencyjność. Według kanclerz RFN istnieje jedna zasada: „kto płaci, ten decyduje”. Często też podkreślano, że Angela Merkel chce budować Unię Europejską na niemiecki wzór. Por., D. Kurbiuweit, R. Neukirch, Ch. Reiermann, S. Christoph, *Europa der zwei Europas*, „Der Spiegel” nr 44/2011, 31.10.2011, F. Ehlers, J.A. Heyer, R. Neukirch, J. Puhl, M. Rohr, H. Zuber, *Unheimlich deutsch*, „Der Spiegel” nr 49/2011, 05.12.2011.

⁴⁵ *Trotz Krise, Rating-Riese stellt Polen bessere Note im Aussicht*, „Spiegel Online”, 15.12.2011, w: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,803861,00.html> z dn. 10.01.

wygrane wybory w Polsce, oraz przyjazne nastawienie polskiego premiera do ratowania Europy, często pisano o premierze jako o „przyjacielu Europy”, zwrócono także uwagę, na fakt utrzymywania się wzorcowych relacji między Polską a Niemcami pod rządami Donalda Tuska⁴⁶. O tych relacjach wypowiediano się w kontekście pocałunku Donalda Tuska w rękę kanclerz RFN, która była nim wyraźnie zaskoczona. W Polsce traktuje się ten gest jako oznakę uznania i szacunku, w Niemczech bardzo rzadko zdarza się taki gest w stosunku do kobiety, choć przyznano, że gest ten w małym stopniu intryguje dziś świat, ale warto się zastanowić nad formalnymi stronami tego gestu pod względem miejsca i oceny sytuacji⁴⁷.

Polska prezydencja w RUE cieszyła się dużym zainteresowaniem ze strony mediów elektronicznych. Badania wykazały, że znaczna część informacji dotyczących prezydencji zmieniała się w zależności od konkretnych wydarzeń, co powodowało, że zainteresowanie tematyką prezydencji w Radzie Unii Europejskiej wzrastało w zależności od istoty wydarzeń. Największym zainteresowaniem w tym kontekście cieszyły się portale Wirtualna Polska i Onet.pl, w dalszej kolejności informacje czerpano z portalu Gazeta.pl. Natomiast największym zainteresowaniem w trakcie prezydencji wśród polityków cieszył się Donald Tusk (52%), tuż za nim minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski oraz prezydent RP Bronisław Komorowski. Analitycy są zdania, że polska prezydencja zakończyła się sukcesem medialnym, pomimo faktu, że nie zrealizowano wszystkich zakładanych priorytetów. Wizerunek, jaki udało się wykreować w elektronicznych mediach, wskazywał na prezydencję ambitną i zarządzającą.

W wypowiedziach oceniających polską prezydencję przeważały pozytywne opinie na temat jej przebiegu. Warto przy tym odnotować stosunkowo niskie zainteresowanie mediów zagranicznych polską prezydencją, choć określano ją jako kompromisową i oceniano lepiej aniżeli prezydencję czeską i węgierską⁴⁸.

⁴⁶ *Europafreund gewinnt die Wahl*, Stern.de, 10.10.2011, w: <http://www.stern.de/politik/ausland/polen-europafreund-tusk-gewinnt-die-wahl-1736879.html> z dn. 15.02.2012, *Polens Ministerpräsident Tusk stellt neues Kabinett vor*, Stern.de, 17.11.2011, w: <http://www.stern.de/news2/aktuell/polens-ministerpraesident-tusk-stellt-neues-kabinett-vor-1752301.html> z dn. 15.02.2012, *Tusk sieht Finanzkrise ein Mittelpunkt von Polens EU-Ratsvorsitz*, Stern.de, 30.06.2011, w: <http://www.stern.de/news2/aktuell/tusk-sieht-finanzkrise-im-mittelpunkt-von-polens-eu-ratsvorsitz-1701019.html>, z dn. 15.02.2012.

⁴⁷ H. Unterstöger, *Feuchte Geste des Respekts*, „Süddeutsche Zeitung” 27.10.2011, w: <http://www.sueddeutsche.de/leben/handkuss-fuer-frau-merkel-feuchte-geste-des-respekts-1.1175231>, z dn. 15.02.2012. W Polsce niektórzy politycy interpretowali ten gest jako wyraz poddania i hołdu polskiego premiera względem niemieckiej kanclerz.

⁴⁸ *Polska prezydencja w UE*, Analiza Ośrodka Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, w: http://oapuw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=348%3Arelacja-z-seminarium-oap-uw-pt-qpolna-prezydencja-w-ueq&catid=152%3Akomentarze-artykuly&Itemid=5&lang=pl z dn. 29.02.2012.

Marketing polityczny, jaki zastosowano w trakcie prezydencji polskiej odniósł sukces na arenie europejskiej, nie przyczynił się jednak do pozytywnej oceny w kraju. Premier Donald Tusk był bardziej widoczny na arenie europejskiej jako polityk przewodzący Radzie Unii Europejskiej aniżeli w Polsce⁴⁹. Można mieć wrażenie, że przekaz był skierowany przede wszystkim do polityków formatu europejskiego. W Polsce interesowano się w większym stopniu nadchodzącą kampanią wyborczą aniżeli prezydenturą, a w Unii Europejskiej kryzysem gospodarczym. Można więc stwierdzić, że cele marketingowe sprzyjały bardziej kampanii politycznej aniżeli realizacji polskich priorytetów w Unii Europejskiej.

Powyższe zależności znajdują odzwierciedlenie w społecznej ocenie działań podczas przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. W opinii 45% badanych Polska w okresie swojej prezydencji była zbyt mało aktywna, zaś 53% ankietowanych jest zdania, że naszemu krajowi nie udało się zbyt wiele osiągnąć w trakcie półrocznego przewodnictwa. W społecznej ocenie występuje dość duże zróżnicowanie w postrzeganiu efektów działań polskiej prezydencji, jest to zależne od poziomu wykształcenia, preferencji partyjnej oraz zainteresowania polityką. Znaczna część ankietowanych (63%) zgadza się co do faktu, iż polska prezydencja przyczyniła się do poprawy wizerunku Polski w Europie i na świecie. Natomiast opinie dotyczące wpływu Polski na politykę Unii Europejskiej są podzielone, 43% respondentów jest zdania, że Polska ma wpływ na realizację polityki UE, niewiele mniej, bo 40% jest przeciwnego zdania. Zwolennicy wszystkich ugrupowań politycznych zauważają pozytywny wpływ prezydencji na wizerunek Polski, natomiast we wszystkich elektoratach panuje przekonanie, że Polska nie przyczyniła się do rozwiązania kryzysu finansowego strefy euro. Wśród badanych utrzymuje się przekonanie, że największy wpływ na politykę Unii Europejskiej mają największe kraje członkowskie (tak sądzi aż 75% respondentów). Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej wzrasta odsetek osób, które twierdzą, iż Polska jest krajem o średniej pozycji w Unii Europejskiej, w styczniu 2012 r. takie poczucie deklarowało aż 68% ankietowanych, w stosunku do 2004 r. jest to wzrost o 21%⁵⁰. Polskie społeczeństwo zdaje się być świadome naszej roli w Unii Europejskiej oraz potrafi ją realnie ocenić. Podobnie rzecz się miała we Francji i w Niemczech, podczas prezydencji niemieckiej, a przed prezydenturą francuską, kiedy pytano o siłę głosu własnego kraju w Unii Europejskiej. Wówczas 79% spośród obywateli Niemiec wierzyło, że ich głos liczy się w Unii Europejskiej,

⁴⁹ Opozycja zarzucała premierowi, że wykorzystuje swoją aktywność na arenie Unii Europejskiej do realizacji kampanii wyborczej i tym samym wzmocnieniu swojego ugrupowania partyjnego w wyborach parlamentarnych w II poł. 2011 r. Nieprzychylnie oceniono także spot wyborczy z udziałem komisarza ds. budżetu i programowania finansowego – Janusza Lewandowskiego.

⁵⁰ Ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, CBOS-BS/11/2012, w: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_011_12.PDF z dn. 28.02.2012.

natomiast we Francji ten odsetek wynosił aż 86% i był najwyższy w Unii Europejskiej⁵¹.

Premier Donald Tusk, podsumowując polską prezydencję 14 grudnia 2011 r. w Parlamencie Europejskim podkreślał zaangażowanie i determinację wielu osób. Wskazał, iż pomimo satysfakcji z wykonanej pracy, nie ma poczucia, że Europa jest bardziej zjednoczona. Premier ponownie jak w przemówieniu otwierającym prezydencję często używał słowa kryzys (pojawiało się aż 36 razy), dając do zrozumienia, że on wciąż trwa, a jego podstawą jest nie tylko kryzys bankowy, ale także brak zaufania do Unii Europejskiej, do idei integracji i brak poczucia wspólnoty, którą wymienił w swoim przemówieniu aż 14 razy. Zwrócił uwagę na potrzebę przywództwa w Unii Europejskiej (do tego sformułowania odnosił się 6 razy). Odważnie podsumował, że Europa znajduje się na rozdrożu, a rozwiązaniem tej sytuacji jest tylko i wyłącznie wspólna praca, zaangażowanie i integracja⁵². Te słowa spotkały się z dużym poparciem lidera Socjaldemokratów Martina Schulza, który stwierdził, że była to jedna z najlepszych prezydencji ostatnich lat, a Jose Manuel Barroso podziękował premierowi za przywództwo i europejskie zaangażowanie⁵³.

WNIOSKI

1. Z całą pewnością kryzys ekonomiczny wpływa na sposób zarządzania procesem integracji europejskiej w najbliższych latach. Należy oczekiwać dalszego wzmacniania międzyrządowych mechanizmów koordynacji antykryzysowej polityki UE, której podstawy zostaną wypracowane w gronie części państw członkowskich pod patronatem Francji i Niemiec, zaś zmaterializowane będą za pośrednictwem Rady Europejskiej, której przewodniczący wyrasta na jednego z liderów pokryzysowego porządku europejskiego.

2. Zmienia się funkcja i rola prezydencji państwa w Radzie Unii Europejskiej, która za pomocą sprawnego administrowania pracami poszczególnych formacji

⁵¹ Eurobarometer 68 Public Opinion in the European Union, Autumn 2007, National Report-Germany, Executive Summary, w: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_de_exec.pdf z dn. 28.02.2012 oraz National Report-France, Executive Summary, w: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_fr_exec.pdf z dn. 28.02.2012.

⁵² Przemówienie Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim z dnia 14 grudnia 2011 roku, w: http://www.premier.gov.pl/premier/przemowienia/przemowienie_w_pe_podsumowujac,8584/ z dn. 16.02.2012.

⁵³ Premier podczas podsumowania polskiej prezydencji w Parlamencie Europejskim w dniu 14 grudnia 2012 r., w: <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20111214STO34102/html/Tusk-UE-na-rozdro%C5%BCu-albo-podejmiemy-walk%C4%99-albo-b%C4%99dziemy-p%C5%82aka%C4%87> z dnia 16.02.2012.

Rady, przy konstruktywnym dialogu ze stałym przewodniczącym Rady Europejskiej i dobrej współpracy w ramach *trio* ma szansę na realizację swoich priorytetów.

3. W wyniku kryzysu gospodarczego wzmocnieniu ulega pozycja Rady Europejskiej i jej stałego przewodniczącego. Instytucja ta wyrasta na głównego scenarzystę pokryzysowego porządku europejskiego, będąc katalizatorem pomysłów Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, w tym przede wszystkim niemiecko-francuskiego tandemu.

4. Istnieje zapotrzebowanie na koordynację współpracy państw nienależących do strefy euro. W tym przypadku polski projekt Europlus należy odebrać jako dobry sposób na podtrzymanie roli lidera tej grupy, który jak na razie zawiązał składającą się z trzynastu państw członkowskich koalicję przyjaciół polityki spójności.

5. Polskie przewodnictwo w Radzie UE w dziedzinie narracji politycznej starało się ustami premiera i ministra spraw zagranicznych odegrać rolę lidera europejskiego. Jednak ze względu na zmianę formuły prezydencji, jak również przeniesienie ośrodka decyzyjnego w sprawie kryzysu do grona eurogrupy, głos państwa niebędącego członkiem strefy euro jest mniej słyszalny w gronie 27 państw członkowskich.

6. Duet Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozyego przesłonił wizerunek polskiego premiera, daje to jednak jasny obraz co do naszego miejsca w Unii Europejskiej. Jesteśmy postrzegani jako partner godny zaufania, wspierający Niemcy w walce z kryzysem, ale wciąż drugorzędny. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tylko krótki staż członkowski w Unii Europejskiej, ale także – w obecnej sytuacji – braku waluty euro, co nie daje nam pełnego głosu w dyskusji. Polska prezydencja została odebrana jako dobrze zorganizowana, zaangażowana, europejska.

7. Donald Tusk jako premier kraju, który po raz pierwszy przewodniczył Radzie Unii Europejskiej podkreślił znaczenie poczucia wspólnotowości i solidarności jako odpowiedź na kryzys gospodarczy, ale przede wszystkim na spadek zaufania do Unii Europejskiej. Co prawda Polska, podpisując pakt fiskalny nie była do końca wierna zasadzie wspólnotowego podejścia to Donald Tusk został przede wszystkim w Europie zapamiętany jako solidny partner w walce z kryzysem, poszukujący rozwiązań mających służyć integracji, a nie dalszej dezintegracji. Polska udowodniła, że jest przewidywalnym graczem na europejskiej arenie, ale nasz głos jest słabiej słyszany aniżeli głos Francji czy Niemiec. Warto jednak dostrzec, że nasza prezydencja została pozytywnie oceniona w Parlamencie Europejskim, a premier Donald Tusk zyskał uznanie polityków formatu europejskiego co może mieć znaczenie w dalszej karierze politycznej polskiego premiera.

ABSTRACT

The need of leadership in the European Union becomes especially conspicuous in situations of crisis. So far the member states managed to weather many such crises unscathed and afterwards adopted a new treaty or reached a gentlemen's agreement to clarify any controversial regulations of the treaty in force. However, the consequences of the global economic crisis for the EU and its particular member states seem to have a deep effect on the nature of the EU and the character of cooperation between its member states. In a natural way therefore there emerges the need for an anti-crisis leadership, especially a collective one. The authors of the article strive to answer the following questions: How does the crisis affect the functioning of EU institutions?; How can the presidency of the EU Council act as the principal coordinator of the EU's anti-crisis measures?; and finally: How did Poland during its presidency of the EU Council influence the scenarios of overcoming the crisis within the EU?; What was the role of the Polish Prime Minister in this context?