

Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?



Kraków 2013

Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?

Redakcja

**Adam Kirpsza
Grzegorz Stachowiak**

Recenzja naukowa

**Artur Gruszczak
Ewa Bojenko-Izdebska**

Koło Studentów Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Jagiellońskiego
Kraków 2013

© Copyright by Koło Studentów Stosunków Międzynarodowych UJ & the Authors
Kraków 2013

Publikacja dofinansowana przez:



TOWARZYSTWO
DOKTORANTÓW
UNIwersYTETU
JAGIELLOŃSKIEGO



RADA KÓŁ NAUKOWYCH
UNIwersYTETU
JAGIELLOŃSKIEGO

Recenzja naukowa:

dr hab. Artur Gruszcza, prof. UJ

dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska

Redakcja:

Adam Kirpsza

Grzegorz Stachowiak

Redakcja techniczna: Wojciech Marcinek

Korekta: Teresa Marcinek, Marta Tałaj

Wydawca:



Koło Studentów Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków

www.kssm.pl, kssm@kssm.pl

ISBN: 978-83-932398-5-6

Skład i przygotowanie do druku: KON Tekst, Kraków

Druk: Eikon Plus, Kraków

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	5
Debate on the Second System Reform of the European Union (2011-2012) Janusz Józef Węc	7
Polityczne implikacje kryzysu gospodarczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej Agnieszka Nitszke	33
Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej – kontrowersje wokół nowej perspektywy finansowej 2014-2020 Katarzyna Cymbranowicz	53
Integracja w dobie kryzysu – pogłębianie czy poszerzanie? Magdalena Raczyńska	79
Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej Adam Kirpsza	113
Koncepcja <i>good governance</i> jako przykład poszerzenia kontekstu ustroju państwa narodowego. Przypadek rozwiązań polskich w odniesieniu do modelowania polityki rozwoju Leszek Kwieciński	149
Nota o autorach	161

Wstęp

Kryzys jest obecnie immanentną cechą Unii Europejskiej. Problemy finansowe Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii, wysoki poziom zadłużenia publicznego, bezrobocie oraz recesja gospodarcza wskazują, że znajduje się ona w kryzysie ekonomicznym. Spory dotyczące pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, powołania unii politycznej oraz deficyt demokracji dowodzą istnienia kryzysu instytucjonalnego. Coraz głośniejszy podnoszony postulat geometrycznej integracji, częstsze sięganie do mechanizmu wzmocnionej współpracy czy zawarcie paktu fiskalnego pokazują kryzys solidarności państw członkowskich. Brak uregulowania procedury uchwalania aktów delegowanych, deformalizacja procesu prawodawczego oraz wzrost kontestacji projektów Komisji Europejskiej w Radzie informują o kryzysie legislacyjnym. Wreszcie spadek poparcia dla UE oraz wzrost nastrojów populistycznych generuje kryzys tożsamościowy. Trudna sytuacja Unii w wielu aspektach jest zatem bezsprzecznym faktem.

Czy wymienione obserwacje oznaczają, że cała Unia jest w kryzysie? Czy może dominuje on tylko w kilku obszarach i państwach członkowskich, podczas gdy Unia jako całość znajduje się w dobrej kondycji? Próba odpowiedzi na powyższe pytania to właśnie główna idea oddanej w Państwa ręce książki – kolejnej pozycji w dorobku Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Koncentruje się ona na zdiagnozowaniu przyczyn i charakteru kryzysu w poszczególnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej wraz ze wskazaniem, czy mają one implikacje lokalne czy ogólnoeuropejskie.

Publikację otwiera anglojęzyczny tekst profesora Janusza Józefa Węca. Jego tematem jest dotyczący lat 2011-2012 wycinek debaty politycznej na temat możliwości przeprowadzenia drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys instytucjonalny. Tekst doktor Agnieszki Nitszke poświęcony został politycznym implikacjom kryzysu gospodarczego nękającego państwa UE, konkretnie zaś – analizie przyczyn zmiany politycznej w wybranych państwach członkowskich. Katarzyna Cymbranowicz w swoim artykule poddała analizie ewolucję wieloletnich ram finansowych oraz spory i kontrowersje wokół perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Magdalena Raczyńska z kolei stawia ważne, aktualne pytanie na temat dalszej integracji w dobie kry-

zysu. Jej artykuł ma na celu przedstawienie realnych możliwości dostosowania się Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie do koncepcji rozszerzenia lub pogłębiania integracji oraz wskazanie na potencjalne skutki każdego wyboru. Kolejny tekst, autorstwa Adam Kirpszy, poświęcony został unijnemu procesowi legislacyjnemu. Dowodzi on, że coraz częstsza praktyka negocjowania aktów prawnych w trilogach oraz zawierania tzw. wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych może prowadzić do utraty kontroli Parlamentu Europejskiego nad procesem legislacyjnym. Wreszcie ostatni artykuł, doktora habilitowanego Leszka Kwiecińskiego, przedstawia główne aspekty związane z zarządzaniem państwem w ramach obecnie przebiegających procesów europeizacji.

Redaktorzy publikacji mają świadomość, iż nie wyczerpuje ona swojego tematu. Tym bardziej wyrażają więc nadzieję, że jako przyczynek do szerszej dyskusji stanowić będzie wartościowy w nią wkład oraz zainspiruje Czytelników do własnych obserwacji bieżącej sytuacji Unii Europejskiej.

Równocześnie z tego miejsca redaktorzy chcą podziękować Autorom za współpracę. Publikacja ta nie powstałaby także bez pomocy finansowej Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Rady Kół Naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Przede wszystkim jednak podziękowania należą się doktorowi habilitowanemu Arturowi Gruszczakowi, profesorowi Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz doktor habilitowanej Ewie Bojenko-Izdebskiej – za nieocenioną pomoc merytoryczną i recenzję tekstów.

Redaktorzy

Janusz Józef Węc

Debate on the Second System Reform of the European Union (2011-2012)

Introduction

The political debate in the European Union (EU) on the possible implementation of the second system reform of the Union began in Germany in October 2011. This new reform would complement the European Union's system changes undertaken on the basis of the Lisbon Treaty of 13 December 2007¹. The first part of the article presents the attitudes of the most important countries, whose representatives participated actively in the debate, or took part in the activities of the Reflection Group for the Future of the European Union. The second part of the article presents the opinions of the Institutions of the European Union, in particular the European Commission and the European Council, on the proposed reforms.

1. The Attitude of the Member States

1.1. Germany

The debate on the necessity of undertaking the second system reform of the European Union, which foresees transforming it into a Political Union, was initiated in Germany by the Finance Minister Wolfgang Schäuble. He supported radical

¹ The debate on the first system reform went on in the European Union from 1996. The subsequent stages of the reform were marked by the discussions at the four international conferences (1996-1997, 2000, 2003-2004 and 2007) and two European Conventions (1999-2000, 2002-2003). The result of these were: The Amsterdam Treaty of 2 October 1997, The Charter of Fundamental Rights of 7 December 2000, The Nice Treaty of 26 February 2001, The Constitutional Treaty of 29 October 2004 (which was not implemented), and the Lisbon Treaty of 13 December 2007. More on the subject see: J. J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012, s. 251-384; Idem, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 51-299.

changes of the system in this international organisation in an article titled „The answer to the crisis is more Europe”, published in „Die Welt” on 3 October 2011. The first of the proposed changes was to introduce a common fiscal policy for the member states within the Eurozone. Another was to strengthen the Institutions of the European Union, which would eventually lead to a Political Union. According to Schäuble, without undertaking the system reform of the European Union, its ability for action would be lost. The establishment of a Political Union would not, however, be the same as a superstate (*Superstaat*), but it would create a new form of cooperation for the member states in the area of governance. National states would still exist as essential entities, reinforcing the national identity of their inhabitants in the era of globalization, although their rights would be significantly limited in favour of the Political Union².

On the 14 and 15 November 2011 the 24th Meeting of the Christian Democratic Union of Germany (Christlich-Demokratische Union Deutschlands – CDU) in Leipzig accepted a resolution for a European policy titled „A Strong Europe – a good future for Germany”. It gave significant support for Chancellor Angela Merkel's endeavours to overcome the debt crisis in the Eurozone, especially in her dispute with Nicolas Sarkozy, the President of France, regarding the methods to achieve a solution. The new system reform of the European Union proposed in the document was supported by the CDU, which recognised it as the remedy for overcoming the crisis.

The first stage of the reform would be the radical strengthening of the Economic and Monetary Union by extending the competencies of the European Central Bank (ECB), which should never be involved with the purchase of bonds of indebted member states of the Eurozone (so called eurobonds). It would also involve the total separation of monetary and fiscal policies; the introduction of a tax on financial transactions in the European Union, or at least in the Eurozone; and the establishment of a legal or constitutional, so called debt brake based on the German model, to prevent excess indebtedness, initially in the Eurozone states and later in the other European Union member states. The second stage would involve „the completion” of the process to establish an Economic and Monetary Union by

² W. Schäuble, *Die Antwort auf die Krise ist ein Mehr an Europa*, „Die Welt”, 3. Oktober 2011, S. 1; *Schäuble sieht in 'mehr Europa' die Lösung der Krise*, „Die Welt”, 1. Oktober 2011, S. 1. Schäuble repeated his thoughts on the topic of Political Union in a speech in Frankfurt am Main on the occasion of the Day of German Unity, see: *Schäuble wirbt verstärkt für Mehr-Europa-Plan*, „Die Welt”, 2. Oktober 2011, S. 1. The discussion in the European Union regarding the changes in the Treaties developed from the middle of 2011. One of the first voices in the discussion was the proposal of Valéry Giscard d'Estaing on 1 July 2011 referring to the establishment of the Nations' Congress in the European Union as the body composed of Deputies for the European Parliament and national parliaments which would be responsible for the key challenges facing the Union. However, only when Schäuble postulated such radical changes to the system as the transformation of the European Union into a Political Union, did the discussion acquire new dynamism. For more on the former President of France, see: *Giscard d'Estaing opowiada się za europejskim Kongresem Narodów*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/eurowybory/artikul/giscard-destaing-opowiada-si-za-europejskim-kongresem-narodow-002777> (date of access: 10 October 2013).

introducing new mechanisms for the automatic application of sanctions against member states which contravene Stability and Growth Pact. The regulations of the Pact would be incorporated into the treaties of the European Union and included in the authority of the Court of Justice of the European Union. An agreement would have to be reached on a new three-phase procedure to prevent a breach of its decisions by the Eurozone member states and, finally, it would be necessary to transform the European Stability Mechanism (ESM) into the European Monetary Fund. The third stage of the reform, which would be implemented at an unspecified future date, would transform the European Union into a Political Union. This would occur after repeated revision of treaties, which should be undertaken by a new European Convention. The planned reform would initially affect the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union. The CDU proposed that the President of the European Commission should be directly elected by all citizens of the European Union. However, the election of the Commissioners would be held in accordance with the current regulations. It also proposed that the Council of the European Union should be established as the second parliamentary chamber. Both chambers would have the right to initiate legislation, which would weaken the rights of the European Commission, and, subsequently, the community method. Moreover, it would be necessary to change the division of mandates in the European Parliament to reflect „more strongly (*stärker*) than currently” the demographic potential of the European Union's member states. The CDU also proposed the future establishment of a Defence Union (*Verteidigungsunion*) to command the „European armed forces” within the framework of the Political Union. Despite declaring the political will to maintain the legal and systemic unity of the European Union, the CDU did not exclude the possibility of further development of the integration process according to the rules of strengthened cooperation, or, to the establishment of a „two speed” Union. However, this should not lead to the division of the European Union into two parts³.

The coalition partner – Free Democratic Party (Freie Demokratische Partei – FDP) – also changed the orientation of its European policy. During the 62nd Federal Meeting in Rostock on 13-15 May 2011 it adopted a resolution titled „Europe is the future of Germany”, giving support to the future transformation of the European Union into a „Federal Europe devoid of any centralism”⁴. However, because of the increasingly serious Eurozone debt crisis, the FDP adopted a new resolution in 2012

³ 24. *Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig. Beschlüsse. Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstandes der CDU*, S. 1-24, website of the Christian Democratic Union of Germany, <http://www.cdu.de/> (date of access: 10 October 2013). See also: *Bundesvorstand der CDU Deutschlands. Anträge an den 25. Parteitag am 4./5. Dezember 2012 in Hannover. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!*, S. 28-30, website of the Christian Democratic Union of Germany, <http://www.cdu.de/> (date of access: 10 October 2013).

⁴ 62. *Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 13.-15. Mai 2011 in Rostock. Beschlüsse. Europa ist Deutschlands Zukunft*, S. 1-4, website of the Free Democratic Party, <http://www.fdp.de/> (date of access: 10 October 2013).

which included more far reaching proposals. This resolution entitled „Responsibility for freedom” was confirmed at the 63rd Federal Meeting of the FDP in Karlsruhe on 22 April 2012. The liberals supported the concept to transform the European Union into a Political Union, strengthening the Common Security and Defence Policy of the Union and the establishment of European armed forces, without threatening the position of North Atlantic Treaty Organization in Europe in Europe. Eventually, at an undetermined date, the Political Union would be transformed into a homogeneous „European union state” („*europäischer Bundesstaat*”)⁵.

In addition to the CDU and FDP, two opposition parties – Alliance '90/Greens and the Social Democratic Party of Germany (Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD) – refocused their programmes on European policy. On 25-27 November 2011, the 33rd Federal Conference of the Delegates of Alliance'90/Greens, meeting in Kiel adopted two new resolutions. In these, the Greens required the „completion” of the process to constitute the Economic and Monetary Union which would rely on the inclusion of an Economic Union and a Fiscal Union⁶. In addition, the SPD Federal Meeting conference in Berlin on 4-6 December, adopted a resolution recommending that the Federal Republic of Germany should refocus its policy towards the European Union. The Social Democrats supported the concept of the Eurozone countries establishing a Fiscal Union as rapidly as possible and in the future transforming the European Union into a Political Union⁷.

However, these proposals were opposed by the Christian Social Union (Christlich-Soziale Union – CSU) and the political left. Horst Seehofer, the leader of the CSU, „categorically opposed the further transfer of power from member states to Brussels”, and stated that Bavaria will never enter „the road leading to the United States of Europe”. The Minister of Internal Affairs, Hans-Peter Friedrich (CSU), stated that the concept to establish a Political Union was nothing but another attempt to strengthen „European centralism” in the current European Union by, to some extent, taking advantage of its fight with the Eurozone debt crisis. Additionally, a CSU deputy in the Bundestag, Georg Nüßlein, stated that the increasing Euroscepticism in the European Union could not be overcome by successive

⁵ 63. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. *Beschlüsse. Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft*, S. 96-98, website of the Free Democratic Party, <http://www.fdp.de/> (date of access: 10 October 2013).

⁶ 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. *Beschlüsse. Die Zukunft ist Europa*, S. 1-10, website of the Alliance '90/The Greens, <http://www.gruene.de/> (date of access: 10 October 2013); 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. *Beschlüsse. Europa gewinnt zusammen – oder verliert*, S. 1-8, website of the Alliance '90/The Greens, <http://www.gruene.de/> (date of access: 10 October 2013). See also: *Sonder-Länderrat am 24. Juni 2012 in Berlin. Beschlüsse. Mehr Mut zu Europa*, S. 1-18, website of the Alliance '90/The Greens, <http://www.gruene.de/> (date of access: 10 October 2013).

⁷ Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin. *Beschlüsse. Neuer Fortschritt für ein starkes Europa*, S. 109-118, website of the Social Democratic Party of Germany, <http://www.spd.de/> (date of access: 10 October 2013).

attempts to devoid elected national parliaments and the governments of member states of their existing competences⁸. However, the only suggestion made by the political left was the replacement of existing treaties by a European constitution, to be accepted by referenda in all member states. This would contain proposals for radical revision of the regulations related to a Common Foreign and Security Policy (CFSP) as well as policies regarding the area of freedom, security and justice⁹.

Chancellor Merkel became involved in the debate, only after the CDU adopted its new resolution related to European policy at their 24th Federal Meeting in Leipzig. Her first clear reaction to Schäuble's statement was made in the Bundestag on 23 November 2011 during discussions on the 2012 budget proposals. She supported the need for changes in the Union treaties which would include incorporation of the Stability and Growth Pact into primary law. However, according to Merkel, this would be only „the first step towards the establishment of a Fiscal Union“ as „a political structure“ („*eines politischen Gebäudes*“), in which the harmonisation of some policies currently residing within the competence of member states would occur¹⁰.

Merkel clarified her vision of the Political Union on 7 February 2012 in a speech devoted entirely to European politics delivered to students in the BELA Foundation. She proposed that it should be a homogeneous international organisation with very strong institutions. The European Commission should be transformed into a real „European Government“ with powers which are currently the prerogative of the governments of member states. The rights of the European Parliament would be extended significantly and the Council of the European Union, consisting of the heads of state or government, would form the second parliamentary chamber. Merkel did not hide the fact that the concept to establish a Political Union, unjustly relinquished during the intergovernmental conference in 1990-1991, would be very controversial in certain member states. However, she stated that its implementation is essential to strengthen the global position of the European Union¹¹.

In her speech at the University of Prague on 3 April 2012 Merkel repeated her views regarding the establishment of a Political Union¹². Furthermore, on 7 June

⁸ Schäuble sieht in „mehr Europa“ die Lösung der Krise, „Die Welt“, 1. Oktober 2011 r., S. 1; Schäubles Forderung nach „mehr Europa“ spaltet Union, „Westdeutsche Zeitung“, 2. Oktober 2011, S. 1.

⁹ Program der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, S. 66-68, website of The Left, <http://www.die-linke.de/> (date of access: 10 October 2013).

¹⁰ Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 17. Wahlperiode, 142. Sitzung am 23. November 2011, S. 16916, website of the Bundestag, <http://dip21.bundestag.de/> (date of access: 10 October 2013).

¹¹ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation am 7. Februar 2012 in Berlin, S. 5, website of the Federal Chancellor, <http://www.bundestkanzlerin.de/> (date of access: 10 October 2013).

¹² Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas“ an der juristischen Fakultät der Karls-Universität am 3. April 2012 in Prag, S. 1-6, website of the Federal Chancellor, <http://www.bundestkanzlerin.de/> (date of access: 10 October 2013).

2012, in an interview for ARD television, she advocated the preparation of „a work-plan“ („*Arbeitsplanes*“) to establish such an international organisation. During the interview Merkel made a new suggestion, similar to that in the resolution adopted by the CDU in November 2011, that the proposed changes should be implemented according to the rules of enhanced cooperation. The Chancellor argued that a „two-speed“ Union, which concerns some people, has been a reality for a long time and gave the Schengen Area and the Eurozone as examples¹³.

On 4 June 2012 „*Süddeutsche Zeitung*“ published an article by the former Foreign Affairs Minister of the Federal Republic of Germany, Joschka Fischer, in which he severely criticized the current methods employed by the CDU/CSU/FDP coalition for combating the Eurozone debt crisis. He accused the Federal government of „trying to extinguish the fire with petrol instead of water“ and said that „Merkel's policy to enforce austerity measures fed the fire“. The policy had caused the Eurozone's debt crisis „to be transformed over three years into a real existential crisis“. However, a break-up of the Eurozone should not be permitted as it could threaten the existence of the European Union and its common market and would lead to a new global economic crisis of unprecedented proportions. Germany and France should prevent the break-up of the Eurozone by convincing the Eurogroup to „endeavour to build a Fiscal Union and a Political Union“. The Federal Republic of Germany must agree to the establishment of a Fiscal Union, „guaranteeing the survival of the Eurozone with its economic power and wealth“, whereas France should agree to the establishment of a Political Union with common management and common parliamentary control within the Eurozone. To prevent depression in the Eurozone and to create the conditions required for economic growth it would be essential to undertake the following three actions: firstly, conferring the ECB with the right to purchase an unlimited quantity of bonds of indebted Eurozone member states; secondly, Europisation of debts with the assistance of Eurobonds, and thirdly, introducing programmes for economic growth¹⁴.

On 26 August 2012 the weekly „*Der Spiegel*“ surprisingly stated that Chancellor Merkel required the date for calling the new European convention to be set during the European Council meeting in December 2012 and that her European Affairs advisor, Nikolaus Meyer-Landrut, was holding unofficial negotiations in

¹³ *Merkel für Europa der zwei Geschwindigkeiten. Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel im ARD-Morgenmagazin am 7. Juni 2012*, S. 1, Eurip.com, <http://www.cities.eurip.com/> (date of access: 10 October 2013); *Plan prac nad utworzeniem unii politycznej już na czerwcowym szczycie Unii Europejskiej?*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/nowe-technologie/arttykul/plan-prac-nad-utworzeniem-unii-politycznej-ju-na-czerwcowym-szczycie-unii-europejskiej-003687> (date of access: 10 October 2013).

¹⁴ J. Fischer, *Europa steht in Flammen*, „*Süddeutsche Zeitung*“, 4. Juni 2012, p. 1-2.

¹⁵ „*Der Spiegel*“: *Merkel domaga się szybko nowego traktatu Unii Europejskiej*, wiadomosci.wp.pl, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Der-Spiegel-Merkel-domaga-sie-nowego-traktatu-Unii-Europejskiej,wid.14871894,wiadomosc.html> (date of access: 10 October 2013).

¹⁶ *Merkel chce dyskusji o ściślejszej współpracy w Unii Europejskiej*, wiadomosci.wp.pl, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Merkel-chce-dyskusji-o-scislejszej-wspolpracy-w-Unii-Europejskiej,wid.14872622,wiadomosc.html> (date of access: 10 October 2013).

Brussels¹⁵. However, this was denied by Chancellor Merkel on the following day¹⁶. Nevertheless, there was no doubt that the Federal Government had done much to convince the institutions of the European Union and the governments of the member states of the need for the second system reform of the European Union.

1.2. Poland

On 28 November 2011 the Polish Minister of Foreign Affairs, Radosław Sikorski, delivered a speech titled „Poland and the future of Europe” at the headquarters of the German Association of Foreign Policy in Berlin. Sikorski's speech had an informal character and did not reflect the official view of the Polish government, although it had been agreed with the Prime Minister, Donald Tusk¹⁷. The President, Bronisław Komorowski, was informed about the speech only on the day of its delivery¹⁸.

Sikorski's speech, delivered shortly before the important European Council meeting in Brussels on the 8-9 December 2011, contributed to the discussions on the methods of overcoming the Eurozone debt crisis. However, it also put forward proposals for changes in the treaties of the European Union which could be made only some years in the future. Sikorski stated that the best method of emerging from the current Eurozone debt crisis would be further deepening of European integration¹⁹. Without this, a break-up of the Eurozone would be a threat which would shake the foundations of the common market. He also expressed the opinion that the European Union was currently facing the choice of whether it wished to be „a real federation, or not”²⁰.

The first stage of the new system changes in the European Union aiming at its transition to a Political Union was, according to Sikorski, a sixpack requiring radical sharpening of the current mandatory rules applied to the fiscal policies of Eurozone countries and strengthening the coordination of the economic policies of the European Union's member states. In his opinion, it would be essential to introduce further instruments to reinforce financial discipline in the Eurozone and in the

¹⁷ *Polska prezydencja proponuje wzmocnienie Unii Europejskiej*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/prezydencja/artykul/polska-prezydencja-proponuje-wzmocnienia-unii-europejskiej-003129> (date of access: 10 October 2013).

¹⁸ Compare the speech of Paweł Graś at the press conference on 1 December 2011: *Wciąż wrze po wystąpieniu Sikorskiego – nowe fakty*, wiadomosci.wp.pl, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Wciaz-wrze-po-wystapieniu-Sikorskiego-nowe-fakty,wid,14039284,wiadomosc.html> (date of access: 10 October 2013).

¹⁹ This thesis was not completely new because the Prime Minister Donald Tusk had already used a similar expression in the European Parliament on 6 July 2011 during the presentation of the Programme of the Polish Presidency. See: *Premier w Parlamencie Europejskim: Europa potrzebuje więcej solidarności*, website of The Chancellery of the Prime Minister, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-w-parlamencie-europejskim-europa-potrzebuje-wiecej-solidarnosci.html> (date of access: 10 October 2013).

²⁰ „*Polska a przyszłość Unii Europejskiej*”, Radosław Sikorski, *Minister Spraw Zagranicznych RP, Berlin, 28 listopada 2011 r.*, s. 4, website of Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, <https://www.msz.gov.pl/resource/c2a33d88-7b8d-4fa5-8680-a67a4b2b38af:JCR> (date of access: 10 October 2013).

European Union. Therefore, the European Commission and the Eurogroup should obtain the right for *ex ante* detailed examination „of all main plans of economic reforms” which would affect the Eurozone. They could also impose „sanctions on the countries that do not implement political recommendations”. The European Commission, the European Council and the Court of Justice of the European Union should have the right „to execute” financial discipline which is defined by the convergence criteria of a 3% budget deficit and a 60% of public debt. Access to the financial means emanating from the rescue funds would be permitted only for those countries which observe the „macrofiscal rules”. The European Commission should obtain the „power to intervene” in the policies of those countries which are not able „to fulfill their obligations”. The countries required to follow the excessive deficit procedures would have to present their national budgets to the European Commission for acceptance. However, the countries „persistently breaking” the convergence criteria would have their voting rights suspended²¹. The basic condition of all changes designed to repair the debt crisis in the Eurozone should be the maintenance of the current unity between the zone and the entire European Union. One of the guarantees for maintaining this unity would be the right of countries outside the Eurozone to participate in the meetings of heads of state or government and, without voting rights, in the meetings of the finance ministers of Eurozone member states. The second guarantee would be the maintaining of the current central position of „community” institutions in the European Union²².

Another stage in the system changes in the Union would be the reform of its institutional system which would consist principally in a significant strengthening of the supranational institutions, especially the European Commission, the European Parliament and the ECB. The effectiveness of the actions of the European Commission should be enhanced by reducing the number of members to no more than 12, introducing the concept of member states rotating the appointment of commissioners and the appointment of outstanding persons to these positions²³.

The reform of the European Parliament should consist principally in the introduction of one general European list for a direct election. However, only a proportion of the deputies would be elected from this list, while the remaining Members of the European Parliament (MEPs) being elected according to the current principles. The position of the Parliament should also be strengthened in its procedures for avoiding excessive deficits and multi-sided supervision. To increase the effectiveness of the Parliament it would be necessary to establish its single location. The changes in the activity of the ECB would consist in extending its supranational rights. It should „(...) become a proper central bank, the lender of last resort, thereby underpinning the credibility of the whole Eurozone. The ECB must act quickly

²¹ Ibidem, s. 5-6.

²² Ibidem, s. 5, 7.

²³ Ibidem, s. 5-6.

²⁴ Ibidem, s. 6.

in anticipation of irreversible legislative processes”²⁴. The changes implemented in the institutional system would be crowned by unifying the positions of the President of the European Council and the President of the European Commission²⁵.

In Sikorski's opinion, following the strengthening of the supranational institutions in the European Union, member states should be guaranteed a catalogue of permanent prerogatives in the field of national identity, religion, public morality and some aspects of tax policy²⁶.

Sikorski also appealed to the German government to assist the Eurozone „to survive and prosper” for the good of the whole European Union and to take the lead in the process of new system reforms in the Union. He considered Germany to have an irreplaceable role in the fight against the debt crisis in the Eurozone because it has the largest economy in the Union, it is the greatest beneficiary of the European integration process and, for historical reasons, bears „a special responsibility” for defending European peace and democracy²⁷. In his opinion, German inactivity in the fight against the Eurozone debt crisis and in the process of system reform in the European Union could prove to be a much greater threat to the Union than its economic and political power²⁸.

Sikorski's speech was greeted with great approbation by most European commentators, with particular enthusiasm in Germany, although some critical views were expressed. The speech – agreed with the Federal Government – provided significant political support for Chancellor Merkel in her then current dispute with the French President, Sarkozy, on the proposals for overcoming the Eurozone debt crisis²⁹. Sikorski supported *de facto* the German vision for combating the crisis and, like the Federal government, he indicated the necessity of maintaining the unity between the Eurozone and the European Union. He also proposed instruments, similar to those put forward by Germany, to strengthen financial discipline in the Eurozone and in the European Union³⁰.

²⁵ Ibidem, s. 7.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem, s. 9.

²⁸ Ibidem, s. 9-10.

²⁹ For more, see: B. Koszel, *Niemiecko-francuskie przywództwo w Unii Europejskiej w okresie rządów kanclerz Angeli Merkel*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 2, s. 139.

³⁰ Chancellor Merkel also supported the control of budget proposals of member states by the European Commission and even vetoing them if they were not in accordance with the stated financial framework. In addition, she postulated introducing provisions in the treaties which would enable countries breaking the rules to be taken before the Court of Justice of the European Union. President Sarkozy opposed these proposals arguing that the control over the budgets of member states should not be undertaken by eurocrats, but by the European Council. Furthermore, he required – against Merkel's view – granting the ECB the right to issue eurobonds. See: *Waży się przyszłość Unii Europejskiej. Propozycje zmian traktatowych w Paryżu i Brukseli*, TVP.pl, <http://www.tvp.pl/publicystyka/polityka/polska-prezydencja-w-radzie-unii-europejskiej/aktualnosci/wazy-sie-przyszlosc-unii-europejskiej/5799133> (date of access: 10 October 2013).

The German newspaper „Die Welt” evaluated Sikorski's speech as „great” and described it as a passionate appeal for significant deepening of European integration. The national newspaper „Frankfurter Allgemeine Zeitung” stated that Sikorski's speech confirmed the enormity of the expectations of the European Union with regard to Germany in the fight against the Eurozone crisis and in the endeavours to defend the European project against further failures. Moreover, the British weekly „The Economist” stated that Sikorski's speech proved that significant changes had occurred in the Polish government, which had stopped being only „a greedy receiver of generous help from the West”, and had become the supporter of significant changes to the current process of European integration³¹. In turn, the Brussels portal EUobserver recognised Sikorski's words as „remarkable for their candour”. While in other capitals „there has been much muttering about what Germany should or should not be doing, Poland is the first to come right out and say it aloud”³².

In Poland the opinions about Sikorski's speech varied. Prime Minister Tusk was decidedly on the side of his Minister of Foreign Affairs, stating that the direction and principal theses of Sikorski's speech were not only accepted by him, but were also the result of many months' work by the whole government. According to Tusk, a significant strengthening of the position of the European Commission and the ECB in the process of economic and budgetary management in the Economic and Monetary Union had become essential. In this matter the European Commission should be subjected to the democratic control of the European Parliament. Furthermore, in the actions taken for the establishment of the economic and budgetary system in the Economic and Monetary Union, the principal „participate not vote” should be mandatory: „This means that the countries of the European Union, outside the Eurozone, would participate in all work and meetings related to the Eurozone, accepting that voting on such matters is the prerogative of the Eurozone member states”. In the Prime Minister's opinion, the European Union cannot be passive and permit the Eurozone to break up, because then all Poland's current achievements in the economic area could be lost: „Our country, like other European states, is dependent on what happens in the Eurozone. That is why Poland will make every effort to save the common currency”³³.

Evaluating Sikorski's speech, the government spokesperson, Paweł Graś, stated that it was the continuation of „our idea, our European idea, which says that we need more Europe, more solidarity and more European unity in the battle against the crisis (...) Judging only by the reactions this speech evoked in Europe and the rest of the world, it is evident that it was well focused and a valuable voice in the discussion, but it did not solve anything, or complete anything (...) At any moment,

³¹ *Świat chwali Sikorskiego: ważny, pełen pasji apel*, wiadomosci.wp.pl, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1025895,title,Swiat-chwali-Sikorskiego-wazny-pelen-pasji-apel,wid,14035938,wiadomosc.html> (date of access: 10 October 2013).

³² *Ibidem*.

³³ *Polska prezydentura proponuje...*, op.cit.

³⁴ *Wciąż wrze po...*, op.cit.

anywhere, the Prime Minister and his ministers are ready for discussions about the future of the EU and the role and place of Poland in the EU"³⁴.

President Komorowski evaluated Sikorski's speech as „important”, including „essential contents” and „the necessary proposals for discussion”. However, he suggested that in the future, „to avoid emotion”, it would be better if similar speeches were preceded by „a debate in the country”. In Poland there is a need for a debate „between the centres of state authorities and, primarily, a discussion addressed to Polish public opinion” on the matter of the Polish vision for European integration and the future of the European Union³⁵.

Deputy Prime Minister and Minister of the Economy, Waldemar Pawlak, regarded the speech of Sikorski as „a good impulse for serious discussion about the future of the Union”³⁶. A Platforma Obywatelska (Civic Platform) Member of Parliament and the former Minister of Justice, Krzysztof Kwiatkowski, stated that the Polish Foreign Minister „during his speech in Berlin presented the Polish point of view in accordance with our national interest”³⁷. The President of the Stefan Batory Foundation, Aleksander Smolar, described Sikorski's speech as „excellent” and „the most important speech of the Polish Presidency”, as „the first very serious Polish voice in the European debate on the future of the European Union”³⁸.

However, the largest opposition party, Prawo i Sprawiedliwość (PiS; Law and Justice), were very critical about Sikorski's speech. The President of PiS, Jarosław Kaczyński, stated that the Polish Foreign Minister „put forward a thesis significantly limiting the sovereignty of Poland”. He even demanded that the Minister of Foreign Affairs should be put before the State Tribunal. Whereas Joachim Brudziński (PiS), well known for speaking bluntly, stated that from Sikorski's speech „we find out that today the guarantee for Polish security is the return to the Fourth Reich and the hegemony of Berlin and Germany (...) it would be good if Radosław Sikorski simply packed his case, went back to Washington and started writing diaries. Then he would do less harm to Polish politics”³⁹.

In January 2012 Sikorski maintained the main themes of his Berlin speech in the debate „Facing Europe and the crisis”. Again he supported radical system changes in the European Union which are necessary, because it has become „unmanageable”. He stated that these changes „do not mean the replacement of

³⁵ *Burza po słowach Sikorskiego. Reakcja prezydenta*, wiadomosci.onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/burza-po-slowach-sikorskiego-reakcja-prezydenta/j2c8w> (date of access: 10 October 2013).

³⁶ „*Wystąpienie Sikorskiego nie było wystąpieniem rządu. Ale dziwi mnie reakcje w Polsce*” – Pawlak w TOK FM, wiadomosci.gazeta.pl, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10731574,_Wystapienie_Sikorskiego_nie_bylo_wystapieniem_rzadu_.html (date of access: 10 October 2013).

³⁷ *Burza po słowach...*, op.cit.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ *Sikorski o sytuacji w UE: „to co konieczne, stało się niemożliwe”*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/sikorski-o-sytuacji-ue-to-co-konieczne-stao-si-niemoliwe-003248> (date of access: 10 October 2013).

national identities, but the creation of an additional European identity"⁴⁰. However, seven months later on 28 August 2012, Sikorski partly amended his attitude regarding the system reform of the European Union when he was a honour guest at the meeting of German Ambassadors held in the Ministry of Foreign Affairs of the Federal Republic of Germany. He stated that the European Union should first solve the current problems related to the Eurozone debt crisis and then, after creating a favourable social climate by solving the crisis, it should endeavour to amend the treaties⁴¹.

1.3. Other member states of the European Union

The attitude of politicians of other member states towards the system reform of the European Union varied. Some shared the opinion of the German and some Polish politicians, that changes in the system of the whole European Union, in particular its transformation to a Political Union, would be the remedy for overcoming the crisis. Others thought that the changes should be restricted to the system of the Eurozone.

The idea of establishing a Political Union was supported by the Belgian Minister of Foreign Affairs, Didier Reynders. On 9 August 2012 in an article entitled „Towards a Federal European Union slowly, but certainly”, he supported the transformation of the European Union into a federation with an increased budget; the European Commission as „the European Government in the real sense of the word” and the finance ministry issuing common European bonds. To strengthen the European Commission, the rule that each country has one commissioner should be changed and the number of commissioners should be reduced. It would be necessary to create a second parliamentary chamber, which should be the Council of the European Union functioning as the States' Chamber. According to Reynders, the federalisation of the European Union would not mean its centralisation, because the role of national states and regions would be protected by the principal of subsidiarity⁴².

However, the French politicians approached the system changes of the European Union proposed by Germany and Poland with considerable reservation, especially after the election of President Hollande. On 22 June 2012 the French President, at a press conference in Rome after the meeting of the heads of government of the four largest Eurozone countries: Angela Merkel (Germany), François Hollande (France), Mario Monti (Italy) and Mariano Rajoy (Spain), stated that France would not agree to the Political Union „without solidarity”. A few days later the French Foreign Minister, Bernard Cazeneuve, clarified Hollande's statement by say-

⁴¹ Sikorski w Berlinie: najpierw aktualne problemy, potem zmiana traktatów, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/sikorski-w-berlinie-najpierw-aktualne-problemy-potem-zmiana-traktatow-003907> (date of access: 10 October 2013).

⁴² Belgia za federalizacją Unii Europejskiej, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/eurowybory/artukul/belgia-za-federalizacj-unii-europejskiej-003881> (date of access: 10 October 2013).

ing the Political Union „cannot be the initial condition for urgent anti-crisis means” because this approach carries the risk that „there will not be either a Political Union or the means”⁴³. Austrian politicians did not support some of the German and Polish proposals. In April 2012, during the debates of the Reflection Group on the Future of the European Union, the Austrian Minister of Foreign Affairs, Michael Spindelegger, opposed the idea of establishing a super-president of the European Union. He said that unifying the position of the President of the European Commission and the President of the European Council would mean combining the decision making powers of these two institutions⁴⁴, which would result in significant weakening of the community method.

1.4. The Report of the Reflection Group on the Future of the European Union

The Reflection Group for Affairs on the Future of the European Union was established in March 2012 following the initiative of the German Minister for Foreign Affairs Guido Westerwelle. It was composed of the Ministers of Foreign Affairs of 11 member states of the European Union: Germany, France, Belgium, the Netherlands, Luxembourg, Poland, Austria, Denmark, Italy, Spain and Portugal. The group met five times from March to September 2012 discussing subjects such as changes to the institutional system, democratic life, economic management and the foreign policy of the European Union and its role in global politics. During the fifth meeting on 17 September 2012 in Warsaw the Reflection Group submitted its final report⁴⁵.

It was the first document arising from the debate in which two issues were clearly and explicitly separated: changes in the system of the Eurozone necessary to overcome the debt crisis (the initial part of the report) and the system changes in the whole European Union to strengthen its position on the international stage because of the challenges arising from globalization (the second part of the report).

⁴³ *Mini-szczyt w Rzymie za wspieraniem wzrostu gospodarczego*, euronews.com, <http://pl.euronews.com/2012/06/22/mini-szczyt-w-rzymie-za-wspieraniem-wzrostu-gospodarczego/> (date of access: 10 October 2013); *Francja niechętna, by oddać suwerenność budżetową, stawia warunki*, wiadomosci.onet.pl, <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/francja-niechetna-by-oddac-suwerenosc-budzetowa-stawia-warunki/lfd33> (date of access: 10 October 2013); *Kryzys zadłużeniowy; Unia polityczna – łatwiej powiedzieć niż zrobić*, presseurop.eu, <http://www.presseurop.eu/pl/content/press-review/2142741-unia-polityczna-latwiej-powiedziec-niz-zrobic> (date of access: 10 October 2013).

⁴⁴ *Austrian FM rejects EU 'super-president' idea*, EUobserver.com, <http://euobserver.com/tickers/115987> (date of access: 10 October 2013).

⁴⁵ *Ibidem*; K. Błaszczewicz, *UE będzie miała superprezydenta?*, uniaeuropejska.org, <http://www.uniaeuropejska.org/ue-bdzie-miaa-superprezydenta/> (date of access: 10 October 2013); *Grupa refleksyjna debatowała o przyszłości UE*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/wywiad/grupa-refleksyjna-debatowaa-o-przyszoci-ue-003840> (date of access: 10 October 2013); *Spotkanie Grupy ds. Przyszłości Unii Europejskiej*, website of Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/spotkanie_grupy_ds_przyszlosci_unii_europejskiej (date of access: 10 October 2013).

The signatories to the report unanimously emphasised that it was necessary „to adjust an appropriate sequence of activities” and maintain the balance between them, „combining the elements possible for current implementation together with a long term vision of a stronger Europe”⁴⁶.

The report recognised the need for implementing system reform of the Economic and Monetary Union in accordance with guidelines included in the report of the President of the European Council, Herman Van Rompuy, from June 2012 (presented below) as being both the absolute priority and the short term objective. Like Van Rompuy, the members of the Reflection Group required: (1) the establishment of a supervisory mechanism over the banks of the European Union's member states, which would be mandatory for Eurozone states and voluntary for the other states in the European Union (integrated financial frameworks), (2) the creation of supervisory powers over the budgets of member states (although without a precise definition of the rights), but with the full respect for the responsibility of countries for the preparation of their national budgets, and also communitarisation of the risk of insolvency with respect to state debts (some ministers) (integrated budget frameworks), (3) coordination of the Eurozone states' economic policies (integrated frameworks of economic policy) and (4) legitimization of all system changes in the Economic and Monetary Union by appropriate extension of the competences of the European Parliament and national parliaments⁴⁷.

In their report the Foreign Affairs Ministers clarified the proposals of Van Rompuy, or they suggested slightly different solutions for the system for the Economic and Monetary Union. They suggested transforming ESM into the European Monetary System (integrated financial frameworks)⁴⁸. They required the role of the commissioner for economic and financial affairs to be strengthened within the European Commission (integrated budgetary framework). They proposed the coordination of the economic policies of member states by using the procedure of enhanced cooperation (especially in the area of labour markets and the stability of pension systems) and granting a legally binding character, now voluntary, to the obligations arising from the decisions of Euro Plus Pact (integrated frameworks of economic policy). Finally, they required the new competences of the European Parliament to be defined precisely (such as including them in the procedures of the European Semester, in matters connected with the Euro Plus Pact, or using the resources of the possible Eurozone budget by the indebted countries) and national parliaments (giving agreement to any activities undertaken at the Union level and

⁴⁶ *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, s. 1, website of Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, <http://www.msz.gov.pl/resource/e0532dac-24b1-4587-8abb-af503f80e215:JCR> (date of access: 10 October 2013).

⁴⁷ *Ibidem*, s. 3-5. The ideas „integrated financial frameworks”, „integrated budgetary frameworks” and „integrated frameworks for economic policy” are clarified later when analysing the first report of Van Rompuy.

⁴⁸ Similarly to the CDU in its programme resolution regarding European policy of November 2011.

referring to the competences of member states [for example national budgets]). In addition, they wanted the establishment of a permanent joint committee consisting of representatives of the European Parliament and national parliaments to deal with the fiscal and economic policies within the framework of the Economic and Monetary Union⁴⁹.

After the implementation of system reform of the Economic and Monetary Union and overcoming the debt crisis in the Eurozone, the aim of the European Union was to undertake the complex second system reform. Certain actions – possibly in the short term – should be undertaken on the basis of the existing treaties, and others – in the long term – by revision of the treaties during discussions at the convention and during an international conference. The second system reform should result in an increase in the coherence of the Union's external activities and improvement of the efficiency of the decision making in this field. It should also develop a closer cooperation and enhance the Union's effectiveness in its relations with strategic partners; strengthen other Union policies, especially in the field of energy and area of freedom, security and justice; lead to changes in the institutional system of the Union; reinvigorate the axiology of the Union and refine its long-term management.

In order to improve the coherence of the Union's external activities, a complex and integrated approach to all aspects „of the EU's position in the international arena” needs to be established. In particular, it would be necessary to strengthen the European External Actions Service, which would be best if achieved in 2013, in the framework of the planned review of the decision of 26 July 2010 regarding its establishment⁵⁰; the position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy in individual elements of the external action; preparation of clear rules for cooperation between the High Representative and other Commissioners; improving the work of the Foreign Affairs Council; increasing the frequency of meetings of Foreign Affairs Ministers in the Gymnich formula; strengthening the Common Security and Defence Policy by employing permanent structured cooperation and increasing the catalogue of its aims beyond the initiative of combining and providing access to military capabilities (pooling and sharing)⁵¹. Moreover, the High Representative of the Union, together with the governments of member states, should undertake the necessary initiatives to tighten the degree of cooperation and increase the effectiveness of the Union in its relationships with strategic partners. In the long term the scope for using the procedures for decision making by qualified majority voting for CFSP matters should be increased, new actions

⁴⁹ *Raport końcowy Grupy...*, op.cit., s. 3-5.

⁵⁰ *Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Official Journal of the European Union L, 2010, no. 201, p. 32.

⁵¹ More on the subject of the initiative of combining and giving access to military capabilities by NATO and the European Union, see: J. J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 114.

⁵² *Raport końcowy Grupy...*, op.cit., s. 6-7.

in the defence industry should be undertaken, for example by creating a common market for armament projects, and attempts should be made to establish common representation of the Union in the fora of international organisations⁵².

The strengthening of the energy policy could be undertaken by establishing an internal energy market based on the Union's energy infrastructure, improvement of energy efficiency and defining common external energy relationships with the international environment. The first planned objective of the reform of the policies related to the area of freedom, security and justice should be the establishment of „a European Border Service”, but the medium term objective should be the introduction of „a European Visa”⁵³.

The changes in the institutional system of the European Union would primarily involve the improvement of the efficiency and legitimization of the activities of specific institutions, especially the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union. The European Commission should still play „the key role as the engine of the community method”, but its internal organizational structure should be enhanced by the creation of clusters with a two-level hierarchy of Commissioners, while in the medium term „the issue of the number of Commissioners should be addressed”. The changes in the European Parliament would include the establishment of a European election list, in addition to the current country lists; the organization of elections on the same day in all member states; improving the procedure for appointing the President of the European Commission in the Parliament and strengthening European political parties which „would act for an authentically »European political space«”. Moreover, the position of the national parliaments in the European Union should be strengthened, for example by tightening cooperation through COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne) and between committees from all national parliaments which deal with the same European *dossier*, and by participation of MEPs in strategic European debates in national parliaments. The reform of the Council of the European Union should enhance its cooperation with the European Council, especially in the preparation for the meetings of the latter by the General Affairs Council, but in agreement with other Council formations. In the medium term, the number of permanent presidents of the Council of European Union formations should be increased and a method to „find the balance” between the permanent and rotational presidents should be devised. This undoubtedly would mean another weakening of the position of the Council Presidency after the changes introduced by the Lisbon Treaty. Some members of the Reflection Group supported the combination of the position of the President of the European Council and President of the European Commission⁵⁴.

The strengthening of the European Union's axiology would require the establishment of a new simpler mechanism for monitoring the methods of com-

⁵³ Ibidem, s. 7.

⁵⁴ Ibidem, s. 7-8.

pliance with the values of the Union by member states. In the case of a state infringing the Union's values described in Article 2 of the Treaty on European Union (TEU), the European Commission would prepare a report and issue recommendations for the state, or would forward the matter to the Council of the European Union⁵⁵.

In order to make the long-term management of the European Union more efficient the Reflection Group supported the introduction of changes in the procedures for the revision of treaties. Both the acceptance and later implementation of treaty changes (with the exception of the accession of new states to the Union) should follow the method of super-qualified majority voting, which represents the Union's national populations. The treaty changes would be binding only on those member states which ratify them. In the long term, the improvement of the management system in the European Union should be considered by making changes to the current division of power. According to some members of the Reflection Group, these changes could include the direct election of the President of the European Commission who „independently would appoint the members of his/her »European government«“; conferring the right on the European Parliament for legislative initiatives and establishing a second parliamentary chamber consisting of representatives of member states⁵⁶.

2. The institutions of the European Union

2.1. The First Report of Herman Van Rompuy

The debate on the system changes in the European Union entered a new phase following Van Rompuy's presentation of his report titled „Towards a Genuine Economic and Monetary Union“ at the European Council meeting on 28-29 June 2012. The report had been prepared in close cooperation with the President of the European Commission, José Manuel Barroso, the President of the ECB, Mario Draghi and the President of the Eurogroup, Jean-Claude Juncker. However, this document did not mention the necessity of establishing a Political Union, but proposed radical strengthening of the Economic and Monetary Union in the next decade by establishing integrated financial, budgetary and economic frameworks. All system changes in the Economic and Monetary Union would be legalised by the appropriate extension of the competences of the European Union's institutions and national parliaments⁵⁷.

The integrated financial framework would include homogenous control of the banks at the Union and national level, common guarantees of deposits and the pro-

⁵⁵ Ibidem, s. 8.

⁵⁶ Ibidem, s. 8-9.

⁵⁷ European Council, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. Press Release*, Brussels, 26 June 2012, EUCO 120/12, p. 3.

vision of conditions for the restructuring and orderly liquidation of banks in the whole European Union. On the basis of Article 127 paragraph 6 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) the possibility of conferring the ECB with the rights to control banks in the Eurozone should be considered. „The system for guaranteeing deposits, the fund for restructuring and the orderly liquidation of banks” should be under the control „of a common restructuring organ”. This could be the ESM⁵⁸.

The integrated budgetary framework should be based on the Stability and Growth Pact, the Fiscal Pact and the Fiscal Union. It would be necessary to „commonly agree the limit of the annual budgetary balance and the public debt of particular member states” in the Eurozone. Any public debt „above the commonly agreed level would need to be justified and agreed in advance”. In the medium term, consideration should be given to the possibility of issuing a common debt and, in the long term, the establishment of a full Fiscal Union equipped with a treasury office, or even with a central budget related to national budgets⁵⁹.

The integrated economic policy frameworks would necessitate the coordination and convergence of the economic policies of the Eurozone states to counteract the disruptions of the balance and to ensure that the European Union has the ability to compete in the globalised economy. The integrated economic policy frameworks would provide the necessary „completion of financial and fiscal frameworks”, to guarantee the efficient functioning of the Economic and Monetary Union⁶⁰.

As every decision limiting the competences in the budgetary policy is one of the most sensitive attributes of the sovereignty of member states, the taking of integrated economic and budgetary decisions in the Economic and Monetary Union would require the necessary legislation. This could follow the extension of the competences of the institutions of the European Union, especially those of the European Parliament, in areas of reform. There should also be significant involvement of the national parliaments in the decision making process, for example in matters limiting the rights of member states to decide their budgetary policy. The principle of cooperation between the European Parliament and the national parliaments should be applied, as detailed in the procedures of Protocol No. 1 relating to the role of national parliaments in the European Union as set out in the Lisbon Treaty⁶¹.

In his report Van Rompuy also proposed preparing, with Barroso, Draghi and Juncker, a detailed plan, or schedule, of actions foreseeing the establishment of

⁵⁸ Ibidem, p. 4-5.

⁵⁹ Ibidem, p. 5-6.

⁶⁰ Ibidem, p. 6.

⁶¹ Ibidem, p. 7. For more on the topic of interparliamentary cooperation and the role of national parliaments in the legislative process in the European Union, see: J. J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 214-226.

⁶² European Council, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report by...* op.cit., p. 7.

„a genuine economic and monetary union”⁶². The European Council accepted Van Rompuy's report and required him to prepare the plan in close cooperation with those named and after consultations with the governments of member states and the European Parliament. The periodic report on the operation, conducted by the four presidents, was to be submitted in October 2012 whereas the final report – by December 2012⁶³.

2.2. The Programme of the European Central Bank

On 6 September 2012 the Governing Council of the ECB, despite the opposition of the President of the Deutsche Bundesbank, Jens Weidmann, announced the implementation of a programme called Outright Monetary Transactions (OMT). It assumed that the ECB could make unlimited purchases of sovereign bonds of the Eurozone states, without a time limit and the scale of operation. However, the purchases of the bonds could be undertaken only if three conditions were met. Firstly, they could be made only on the secondary market, for example commercial banks or investment funds, and not on the primary market, auctions organised by an individual state, because the ECB is forbidden by treaties from this form of state financing. Secondly, they should include short term debt securities, whose term of redemption (maturity) was from one to three years. Thirdly, before the ECB could commence any actions, the purchase of bonds on the primary market would need to have been started by the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), and in the future, by the ESM. The fulfilment of the final and most important condition meant that the Eurozone states interested in receiving financial assistance would have had to implement very rigorous structural reforms monitored by the European Commission, the ECB and the International Monetary Fund, the so called troika. The states which have already received support from the EFSM, as well as those which will endeavour to obtain support from the EFSM or the ESM, may expect that the ECB will purchase bonds⁶⁴.

⁶³ *The meeting of the European Council 28-29 June 2012. Conclusions*, Brussels, 28-29 June 2012, EUCO 76/12, p. 3.

⁶⁴ *EBC podjął decyzję w sprawie wprowadzenia programu skupu obligacji – Draghi*, website of the Polish Press Agency, <http://biznes.pap.pl/pl/news/search/info/12176343,ebc-podjal-decyzje-w-sprawie-wprowadzenia-programu-skupu-obligacji--draghi> (date of access: 10 October 2013); T. Prusek, L. Baj, *Twarde warunki skupu obligacji przez EBC*, wyborcza.biz, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,12439102,Twarde_warunki_skupu_obligacji_przez_EBC.html (date of access: 10 October 2013); L. Baj, *EBC na ratunek strefie euro*, wyborcza.biz, http://wyborcza.biz/biznes/1,100897,12452983,EBC_na_ratunek_strefie_euro.html (date of access: 10 October 2013); A. Mitraszewska, *Komentarze: Czy ratunek dla euro nie przyszedł za późno?*, wyborcza.biz, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,12452485,Komentarze_Czy_ratunek_dla_euro_nie_przyszedl_za.html (date of access: 10 October 2013). More on the interpretation of the decision of the ECB related to bond purchases, see: K. Kozłowska, *W sprawie OMT zderzają się poglądy krajów północy i krajów południa*, ObserwatorFinansowy.pl, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/w-sprawie-omt-zderzaja-sie-poglady-krajow-polnocy-i-krajow-poludnia/> (date of access: 10 October 2013).

2.3. The European Commission Communication

In his speech to the European Parliament on 12 September 2012, the President of the European Commission, José Manuel Barroso, called for a public debate on the new system reform of the European Union and linked it with the direct elections to the European Parliament in 2014. This debate should lead to calling the European Convention to prepare a new revision of the treaty. Its aim should be the transformation of the European Union into „a federation of national states”. Barroso also appealed to all European political parties to each nominate a single common candidate for the President of the European Commission in the next European Parliamentary elections⁶⁵.

With reference to the conclusions of the European Council accepted during its meeting on 18-19 October 2012⁶⁶, the European Commission published a communication „The Action Plan for the Deepened and Genuine Economic and Monetary Union (EMU): The Beginning of the European Debate on 28 November 2012”⁶⁷. It proposed a three-stage schedule of system changes in the Economic and Monetary Union and the Eurozone, which could be partly implemented on the basis of the existing treaties, but partly only after treaty revision that would grant new powers to the European Union⁶⁸.

In the short term, from six to 18 months, the implementation of the reforms described in the European Semester and in the „sixpack” should be undertaken and a „twopack” (the integrated budgetary frameworks) should be agreed; a uniform bank control mechanism, followed by a uniform mechanism for the restructuring and orderly liquidation of banks (the integrated financial frameworks) established; an *ex ante* coordination mechanism for the main reforms of economic policy should be introduced and equipped with „the instrument for convergence and competitiveness”, which would be outside the multiannual financial frameworks and would support timely implementation of structural reforms by member states (the integrated economic policy frameworks)⁶⁹.

In the medium term of 18 months to five years, it would be essential to establish a fiscal capability mechanism for the Eurozone, meaning that the Eurozone

⁶⁵ *Europejska federacja?*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/euoworybory/artukul/europejska-federacja-003952> (date of access: 10 October 2013); *Barroso wzywa do federacji narodowych państw w Europie; euro nieodwracalne*, website of the Polish Press Agency, <http://biznes.pap.pl/pl/news/search/info/12213528,barroso-wzywa-do-federacji-narodowych-panstw-w-europie--euro-nieodwracalne> (date of access: 10 October 2013). Viviane Reding, the Commissioner for Justice, had also supported the establishment of the European Federation in June 2012, see: V. Reding, *Przyszłość czas na Federację Europejską*, „Gazeta Wyborcza”, 28 czerwca 2012 r., s. 1.

⁶⁶ *Meeting of the European Council, 18-19 October 2012. Conclusions*, Brussels, 19 October 2012, EUCO 156/12, p. 6.

⁶⁷ European Commission, *A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*. Press Release, Brussels, 28 November 2012, IP/12/1272, p. 1-3.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 1, 3.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 1.

would have a separate budget, which would support those member states which are in a difficult economic situation. The mechanism could be created on the basis of „the instrument for convergence and competitiveness“. Consideration should also be given to the possibility of establishing within its framework a debt amortisation fund and introducing „European treasury bills“. Together these measures should result in reduced indebtedness and the stabilisation of the financial markets (integrated budgetary frameworks). Moreover, the coordination of economic policies should be strengthened, especially in the field of taxes and employment (integrated economic policy frameworks)⁷⁰.

In the long term, more than five years, a full Bank Union should be established and a complete Fiscal and Economic Union implemented. All system changes in the Economic and Monetary Union and in the Eurozone should be legalised by the appropriate extension of the powers of the European Union institutions and by national parliaments in the areas encompassing the necessary changes. In the future, it would facilitate the transformation of the European Union into a Political Union⁷¹.

2.4. The Second and Third Reports of Herman Van Rompuy

In September 2012, after conducting consultations with the governments of all member states and representatives of the European Parliament, Van Rompuy presented his periodic report at the European Council meeting on 18-19 October 2012⁷². On the basis of the conclusions resulting from the discussion on the periodic report during the meeting and with reference to the European Commission communication of 28 November 2012, Van Rompuy prepared his final report⁷³. As required by the earlier decisions the two reports were discussed with Barroso, Draghi and Juncker. The final report was discussed during the meeting of the European Council on 13-14 December 2012⁷⁴. It contained a three-stage action plan for completing the process to constitute the Economic and Monetary Union. Part of this plan could be implemented on the basis of existing treaty regulations, however, part could be achieved only after revisions of the TEU and TFEU⁷⁵.

The first stage should have started in December 2012 and was to comprise the implementation of the following actions: firstly, establishing a uniform control mechanism (Single Supervisory Mechanism – SSM) over the banking sector; reach-

⁷⁰ Ibidem, p. 2.

⁷¹ Ibidem, p. 2.

⁷² European Council, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report*, Brussels, 12 October 2012, p. 1-8, website of the Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf (date of access: 10 October 2013).

⁷³ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 5 December 2012, p. 1-18, website of the Council of the European Union, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/press-data/en/ec/134069.pdf (date of access: 10 October 2013).

⁷⁴ *Meeting of the European Council, 13-14 December 2012. Conclusions*, Brussels, 14 December 2012, EUCO 205/12, p. 1-5.

⁷⁵ *Towards a Genuine...*, op.cit., p. 18.

ing an agreement regarding the restructuring and orderly liquidation of banks; harmonisation of the countries' system of guaranteeing deposits and agreeing the conditions enabling the direct capitalisation of the banks by the financial resources within the European Stabilisation Mechanism (integrated financial frameworks); secondly, completing the work to strengthen the budgetary and economic management in the Economic and Monetary Union by the implementation of the „six-pack“; the introduction of a fiscal pact and agreeing the „twopack“⁷⁶; thirdly, the establishment of the mechanism (frameworks) of the *ex ante* coordination of the main economic policy reforms according to Article 11 of the Fiscal Pact (integrated economic policy frameworks)⁷⁷.

The completion of the first stage should result in the strengthening of the management of public finance and should break the ties between the banks and governments, which was one of the main causes of the debt crisis in the Eurozone. In this way the probability of the future occurrence of a new systemic bank crisis would be reduced⁷⁸. The single supervisory mechanism, which would be composed of the ECB and the national organs for bank supervision, should encompass all banks in the Eurozone states. However, in the future, banks in the countries out-

⁷⁶ These new solutions should secure the coordination of the annual budgets of the Eurozone's member states in the *ex ante* method („twopack“) and they should strengthen the supervision of the Eurozone states which are experiencing financial difficulties (integrated budgetary frameworks).

⁷⁷ *Towards a Genuine...*, op.cit., p. 4.

⁷⁸ Because bank supervision, management of banks in a crisis situation as well as restructuring and orderly liquidation of banks have to date been in the hands of member states, the European Union did not have efficient management instruments in the crisis. Because of this there was a large probability of the occurrence of the system bank crisis.

⁷⁹ *Towards a Genuine...*, op.cit., p. 5-8. On 13 December 2012 in the morning, shortly before the meeting of the European Council, the Economy and Financial Affairs Council reached a political agreement after a few months of negotiation regarding two drafts regulations: regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions and regulation amending regulation establishing a European Banking Authority. The single supervisory mechanism is to consist of the ECB and the appropriate national bodies. The ECB should have direct supervision over the banks, but in close cooperation with the national bodies for bank supervision. The ECB task referring to the monetary policy will be separated from its supervision tasks to eliminate conflicts of interest between the two duties. With regard to this matter, the Supervisory Council will be established within the ECB and will be responsible for the implementation of the supervisory tasks. The states outside the Eurozone, but participating in the single supervisory mechanism, will have full rights, including voting rights, in the Supervisory Board. The drafts decisions prepared by the Supervisory Council will be regarded as having been accepted unless they are rejected by the Governing Council of the ECB. The national supervisory bodies will still be responsible for all tasks not given to the ECB (such as consumer protection, money laundering, payment services and bank branches in third countries). The European Banking Authority will maintain its rights for the preparation of a uniform collection of regulations and ensuring the convergence and the unity of the supervisory practices. The ECB will begin undertaking the task in the SSM from 1 March 2014, or 12 months after the introduction of the appropriate regulations, see: Council of the European Union, *Council agrees position on bank supervision. Press Release*, Brussels, 13 December 2012, 17739/12, p. 1-2.

side the Eurozone would have an opportunity to join after signing an agreement for „close cooperation” with the ECB. Once the single supervisory mechanism has reached its full operational capacity, subordinate banks could count on direct capitalisation from the resources of the ESM⁷⁹.

In the second stage, which was to begin in 2013 and end in 2014, the following aims should be achieved: firstly, the creation of a single body, managed by the ECB, for the restructuring and orderly liquidation of banks with appropriate security guarantees (integrated financial framework); secondly, the establishment of a mechanism for the coordination and convergence of the economic policies of the Eurozone states on the basis of the reform agreements signed jointly by the member states and the Union's institutions. These agreements would contain a schedule of the agreed reforms dealing principally with the strengthening of competitiveness and economic growth. In return for agreeing to implement the structural reforms the member states would receive financial support from the European Union budget, however, on a temporary basis and, therefore, not being encompassed by the multiannual financial frameworks (integrated economic policy framework)⁸⁰.

The completion of the second stage would be marked by the establishment of a fully integrated financial framework and the creation of the mechanism for the coordination and convergence of the economic policies of the Eurozone member states. The fully integrated financial framework would consist of a single supervisory mechanism, a single body for the restructuring and orderly liquidation of banks and regulations which would guarantee the harmonization of the national systems for guaranteeing deposits. In this way a complete Banking Union (the Union of Financial Markets) would be established. The coordination and convergence of economic policies would be reliant on reform agreements, on the basis of which individual member states would be required to implement structural reforms, for example on the labour market. Such agreements would be mandatory for the Eurozone states and voluntary for the other states in the European Union and they would be written into the procedures of the European Semester. The European Commission would carry out systematic reviews of the individual member states method for implementing the reforms and would be accountable to the European Parliament⁸¹.

The third stage should start after 2014 and would mark the culmination of the process of system reform. Two basic tasks should be achieved: firstly, the establishment of the fiscal capability mechanism, which means a permanent separate budget for the Eurozone states within which there would be a mechanism for the amortisation of shocks. Its aim would be to support the Eurozone states afflicted by cyclical crisis shocks (integrated budgetary framework), and secondly, the strength-

⁸⁰ *Towards a Genuine...*, op.cit., p. 4.

⁸¹ *Ibidem*, p. 7-8, 13-16.

⁸² *Ibidem*, p. 5.

ening of the coordination of economic policies, especially in the area of taxes and employment. The coordination of employment policies should take into account the plans for increasing employment prepared by the individual member states (integrated economic policy framework)⁸².

The completion of the third stage should lead to the establishment of a fully integrated budgetary framework and further strengthening of the coordination of economic policies. The mechanism of fiscal capability would be financed either from Eurozone states contributions, or from their own resources (for example a financial transaction tax), or from both sources. It would not perform the role of a crisis management instrument, but its aim would be to prevent future crises. It would reinforce the general economic resistance of the Eurozone states and simultaneously it would reduce the likelihood of future interventions by the ESM. However, the ESM would still be the instrument for managing a crisis. One of the criteria for a given country to participate in the shock amortisation mechanism, as an element of the fiscal capability mechanism, could be the country compliance with the obligations arising from the reform agreements. The fiscal capability mechanism could create the foundations for the future introduction of a common issue of debt within the Eurozone, which means raising loans. A fully integrated budgetary framework would require the establishment of a special treasury organ with clearly defined fiscal powers⁸³.

The system changes in the Economic and Monetary Union and the Eurozone should be legalized by an extension of the EU institutions' powers, especially the European Parliament and the national parliaments. In the integrated financial framework the ECB, as the single supervisory mechanism and the future single body for restructuring and the orderly liquidation of banks, should be accountable at the Union level, and national parliaments should be kept informed about that. However, in the integrated budgetary and economic policy frameworks they should take part in the procedures for signing the agreements by the governments of member states with the EU institutions and in the procedures of the European Semester. It would also be necessary to establish new mechanisms for closer cooperation between the European Parliament and national parliaments on the basis of Protocol No. 1 on the role of national parliaments in the European Union as given in the Lisbon Treaty and in Article 13 of the Fiscal Pact⁸⁴.

The European Council accepted Van Rompuy's final report and ordered the Council of the European Union and the European Parliament to urgently agree a „twopack”; to rapidly achieve political agreement for a regulation conferring spe-

⁸³ Ibidem, p. 9-12; A. Słojewska, *Drogi budżet strefy euro*, „Rzeczpospolita”, 7 grudnia 2012 r., s. 1; *Serafin: na razie bez budżetu dla strefy euro*, EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artykul/serafin-na-razie-bez-budetu-dla-strefy-euro-004281> (date of access: 10 October 2013); *Niemcy przeciwko obecnej propozycji odrębnego budżetu dla strefy euro*, wyborcza.biz, http://wyborcza.biz/Waluty/1,111132,13037641,Niemcy_przeciwko_obecnej_propozycji_odrebnego_budzetu.html (date of access: 10 October 2013); T. Bielecki, *Łagodzenie wstrząsów niemiecką gotówką?*, „Gazeta Wyborcza”, 14 grudnia 2012 r., s. 23.

⁸⁴ *Towards a Genuine...*, op.cit., p. 16-17.

cific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions within a single supervisory mechanism and regulation amending regulation establishing a European Banking Authority. Additionally, they were required to complete the negotiations on the regulation and the directive regarding the capital requirements of banks, thanks to which the financial sector would be better prepared for risk management and the amortization of shocks. Furthermore, by June 2013, a compromise should be reached between the European Commission (which should only prepare suitable legislative proposals), the Council of the European Union and the European Parliament with regard to the bank recovery and resolution directive and the directive on deposit guarantee scheme. At the same time the European Union entrusted Van Rompuy with the task of preparing, in cooperation with Barroso and after consultation with the member states' governments, the schedule of actions regarding the following: firstly, closer *ex ante* coordination of the main reforms by member states in the field of economic policy, secondly, the social dimension of the Economic and Monetary Union, thirdly, the conditions for the feasibility of the reform agreements between the governments of member states and the EU institutions, and fourthly, financial support for member states which undertake the implementation of structural reforms, on the basis of these agreements⁸⁵.

Final Remarks

The debate on the second system reform of the European Union, which commenced at the end of 2011, was one of the results of the protracted debt crisis in the Eurozone. To date, the course of the debate has made it clear that the governments of some member states believed that the condition for overcoming the debt crisis should be changes restricted to the Eurozone system. However, the governments of other states regarded changes in the system of the whole European Union, involving, for example, its transformation into the Political Union, as the remedy for overcoming the crisis. The governments of the majority of member states believed that system changes in the whole European Union would strengthen their position in the international arena. The three reports of Herman Van Rompuy, which were prepared in cooperation with Barroso, Draghi, and Juncker and presented to the European Council in June, October and December 2012, led to the preparation of the action plan to establish the Economic and Monetary Union. This would be achieved by creating the integrated financial, budgetary and economic frameworks, which would, as a consequence, overcome the Eurozone debt crisis. The report of the Reflection Group on the Future of the European Union of September 2012 contained the proposal to implement the second complex system reform in the history of the European Union. However, the pragmatic approach taken by the governments of most European Union member states, which firstly

⁸⁵ *Meeting of the European Council, 13-14 December 2012...*, op.cit., p. 2-5.

requires the implementation of system changes in the Economic and Monetary Union and in the Eurozone to overcome the debt crisis, has caused the concept of the possible transformation of the European Union into a Political Union to be postponed at least for a few years.

Abstract

The subject of the analysis is the political debate in the European Union on the possibility of implementing the second system reform of the Union, which began in Germany in October 2011. This new reform would complement the European Union's system changes undertaken on the basis of the Lisbon Treaty of 13 December 2007. The first part of the article presents the attitudes of the most important countries, whose representatives participated actively in the debate, or took part in the activities of the Reflection Group for the Future of the European Union. The second part of the article presents the opinions of the Institutions of the European Union, in particular the European Commission and the European Council, on the proposed reforms.

Agnieszka Nitszke

Polityczne implikacje kryzysu gospodarczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Czy kryzys gospodarczy może stać się przyczyną kryzysu politycznego? W dojrzałych demokracjach, a takimi bez wątpienia są państwa należące do Unii Europejskiej (UE), począwszy od 2008 r. można było obserwować wpływ załamania się koniunktury gospodarczej na życie polityczne. Reakcja społeczeństw w dużej mierze zależała od stanu gospodarki i skali kryzysu. Niemniej, można mówić o pewnych wspólnych cechach i tendencjach, które dekonunktura uwidoczniała. Pierwszą z nich jest spadek zaufania społecznego dla rządzących elit, a drugą wzrost znaczenia partii i ruchów radykalnych. Niniejszy artykuł oparty został na analizie wyników wyborczych w państwach członkowskich UE w latach 2009-2013. Pod uwagę zostały wzięte państwa, gdzie wybory odbyły się poza wyznaczonymi konstytucyjnie terminami, co samo w sobie wskazuje już na pewne objawy kryzysu politycznego.

W ostatnich pięciu latach słowo „kryzys” zrobiło zawrotną karierę. Termin ten pojawiał się w niemal wszystkich artykułach i publikacjach dotyczących Unii Europejskiej. Powszechnie zastanawiano się nad przyczynami, przebiegiem oraz konsekwencjami kryzysu. Zgodnie z definicją zawartą w „Słowniku wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych” kryzys to „moment, okres przełomu, przesilenie, decydujący zwrot; okres załamania gospodarczego”¹. Jednak kryzys może wykraczać poza sferę ekonomiczną, a negatywne skutki załamania gospodarczego mogą implikować kryzysy w innych sferach życia publicznego. „Encyklopedia PWN” definiuje kryzys jako „okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu

¹ Kryzys, internetowa wersja „Słownika wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych” Władysława Kopalńskiego, <http://www.sloownik-online.pl/kopalinski/9166D6B09B9554CFC12565ED00458E4F.php> (data dostępu: 21 października 2013).

danego systemu społecznego lub politycznego". Wymienia różne jego rodzaje, w tym kryzys społeczny, czyli „skumulowany stan napięć i konfliktów społecznych, których nierozwiązanie na czas powoduje przerwanie dotychczasowego cyklu rozwojowego społeczeństwa, w odróżnieniu od konfliktów społecznych, które naruszają jego ewolucyjny rozwój, ale go nie dezorganizują”. Drugim rodzajem kryzysu jest kryzys polityczny, polegający na „załamaniu się realizacji określonej polityki i utracie przez grupę rządzącą przyzwolenia społecznego”. „Encyklopedia PWN” wyróżnia ponadto kryzys rządowy, czyli „upadek rządu w wyniku udzielenia mu przez parlament wotum nieufności, co otwiera fazę negocjacji międzypartyjnych, których celem jest utworzenie nowego rządu”, a także kryzys parlamentarny, objawiający się „utrata większości przez partię lub koalicję rządzącą, co prowadzi najczęściej do konieczności rozpisania nowych wyborów”².

Kryzys jest traktowany jako czas testu dla elit rządzących. Obywatele oczekują, że decyzje podejmowane przez polityków uchronią ich przed negatywnymi skutkami kryzysu lub przynajmniej je zminimalizują. Gdy tak się nie dzieje, może dojść do przesilenia politycznego, które w najbardziej drastycznych przypadkach przybiera formę politycznej rewolty czy nawet rewolucji. Jednak w dojrzałych demokracjach wyborcy najczęściej okazują swoje niezadowolenie poprzez zmianę preferencji wyborczych, ufając, że nowa ekipa rządząca podejmie skuteczniejsze działania w walce z kryzysem. Pogorszenie sytuacji gospodarczej otwiera również nowe możliwości dla partii radykalnych, których programy cechuje duża doza populizmu, co przyciąga do nich niezadowolonych wyborców szukających łatwych i szybkich rozwiązań dla trudnych i skomplikowanych problemów gospodarczych i społecznych³.

Ogólnoświatowy kryzys gospodarczy zapoczątkowany upadkiem banku Lehman Brothers nie ominął Unii Europejskiej i jej państw członkowskich⁴. Jak uważają eksperci, był to najpoważniejszy od lat 30. XX w. kryzys gospodarczy, a będąca jego efektem recesja gospodarcza dotknęła niemal wszystkie państwa świata. Para-

² Kryzys, internetowa wersja „Encyklopedii PWN”, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/4011371/kryzys.html> (data dostępu: 21 października 2013).

³ Populizm może przybierać różne zabarwienie ideologiczne. Uznaje się, że każda partia polityczna wykorzystuje populizm, starając się zdobyć jak największe poparcie wyborców. Tym, co odróżnia partie populistyczne od pozostałych, jest skala odwoływania się do rozwiązań populistycznych w swoich programach. Więcej na temat populizmu i mechanizmów wpływu partii populistycznych na wyborców – zob. M. F. Plattner, *Populism, Pluralism and Liberal Democracy*, „Journal of Democracy” 2010, vol. 21, no. 1, p. 81-92; K. Bachmann, *Strategien zur Eindämmung populistischer Parteien. Vom Boykott bis zur Beteiligung an der Macht*, [w:] R. von Thadden, A. Hofmann (Hrsg.), *Populismus in Europa – Krise der Demokratie?*, Göttingen 2005, S. 65-100; L. Rensmann, *Populismus und Ideologie*, [w:] F. Decker (Hrsg.), *Populismus in Europa*, Bonn 2006, S. 59-80.

⁴ *Pięć lat temu upadł bank Lehman Brothers*, „Rzeczpospolita”, 15 września 2013 r., strona internetowa dziennika „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/1048165.html> (data dostępu: 20 października 2013); I. Sudak, *Tak zaczął się kryzys. 5 lat temu zbankrutował Lehman Brothers*, „Gazeta Wyborcza”, 15 września 2013 r., strona internetowa dziennika „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,75248,14599193,Tak_zaczal_sie_kryzys__5_lat_temu_zbankrutowal__Lehman.html (data dostępu: 20 października 2013).

doksalnie najlepiej ze skutkami kryzysu poradziły sobie te z nich, których gospodarki w najmniejszym stopniu oparte były o sektor usług, w tym bankowych. Pięć lat od dramatycznych wydarzeń na Wall Street gospodarka światowa nadal odczuwa skutki tamtego wstrząsu. W większości państw podjęte zostały próby reform sektora bankowego oraz stworzenia mechanizmów mających zabezpieczyć państwa w przyszłości przed skutkami spekulacyjnych działań instytucji bankowych na rynkach finansowych. Jednak w zdecydowanej większości przypadków działania te okazały się niewystarczające do uchronienia gospodarki przed dalszymi spadkami i w efekcie doprowadziły do pogłębienia kryzysu.

Unia Europejska, składająca się wówczas z 27 państw członkowskich, znajdowała się w przełomowym dla siebie momencie. W dniu 13 grudnia 2007 r. podpisany został traktat lizboński, który zakładał przekształcenie UE w jednolitą organizację międzynarodową z osobowością prawnomiędzynarodową. Jednak ratyfikacja tego dokumentu napotkała niespodziewane przeszkody. W czerwcu 2008 r. Irlandczycy nie wyrazili w referendum zgody na ratyfikację⁵. Wydawać się mogło, że traktat lizboński podzieli los swojego poprzednika – traktatu konstytucyjnego, który nie uzyskał aprobaty obywateli w Holandii i Francji⁶. Co ciekawe, rozpoczynający się kryzys gospodarczy pomógł przekonać Irlandczyków do ponownego referendum i zmiany⁷. Po dopełnieniu obowiązku ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, traktat lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Koincydencja czasowa kryzysu i wejścia w życie tej umowy międzynarodowej, która stworzyła nowe mechanizmy decyzyjne, prawdopodobnie uchroniła UE przed jeszcze poważniejszymi skutkami zapaści gospodarczej. Jednak metody i środki walki z kryzysem podejmowane przez UE oraz poszczególne państwa członkowskie nie zawsze spotykały się ze zrozumieniem obywateli, wyrażających swoje niezadowolenie poprzez zmianę preferencji wyborczych. W ostatnich pięciu latach można było także zaobserwo-

⁵ *EU reform thrown into turmoil as Irish reject treaty*, strona internetowa CNN.com, <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/06/13/ireland.eu/index.html> (data dostępu: 12 września 2013).

⁶ W tydzień po referendum w Irlandii odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej, podczas którego przywódcy państw członkowskich debatowali nad przyszłością traktatu i sposobami uniknięcia kolejnego impasu. Zob. *Przywódcy państw Unii debatują nad przyszłością traktatu*, „Rzeczpospolita”, 19 czerwca 2008 r., strona internetowa dziennika „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/150850.html> (data dostępu: 12 września 2013).

⁷ *Crisis sees Ireland warm to Lisbon treaty*, strona internetowa France24.com, <http://www.france24.com/en/20090130-crisis-poll-ireland-favour-lisbon-treaty-europe> (data dostępu: 12 września 2013). Dodatkowo UE przystąpiła na żądania Irlandii odnośnie niektórych postanowień samego traktatu. Zob. A. Słojewska, *Unia spełnia żądania władz Irlandii*, „Rzeczpospolita”, 13 grudnia 2008 r., strona internetowa dziennika „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artukul/26,233465_Unia_spełnia_zadania_wladz_Irlandii.html (data dostępu: 12 września 2013). Powtórne referendum w Irlandii odbyło się 2 października 2009 r. i zakończyło sukcesem zwolenników ratyfikacji – 67% biorących udział w głosowaniu opowiedziało się za ratyfikacją. Zob. T. Bielecki, *Irlandia powiedziała „tak”*, „Gazeta Wyborcza”, 3 października 2009 r., strona internetowa dziennika „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,76842,7106943,Irlandia_powiedziala_tak_.html (data dostępu: 12 września 2013).

wać w Europie wzrost poparcia dla partii radykalnych, które postanowiły wykorzystać kryzys do wzmocnienia swojej pozycji. Sytuacja w tym względzie jest bardzo zróżnicowana i uzależniona od specyfiki poszczególnych państw. Tym, co łączy te ugrupowania, jest silny eurosceptycyzm⁸.

1. Analiza przyczyn zmiany politycznej w wybranych państwach członkowskich w dobie kryzysu gospodarczego

Zmiana u sterów władzy w dojrzałych demokracjach jest zjawiskiem powszechnym, co więcej jest jedną z cech charakterystycznych dla ustroju demokratycznego, gdyż wiąże się nierozzerwalnie z zasadą pluralizmu politycznego. Wybory do parlamentu mogą potwierdzić legitymację do sprawowania władzy dla dotychczasowego rządu lub dać legitymację do rządzenia nowej większości parlamentarnej⁹.

Jak zostało już nadmienione we wprowadzeniu, kryzys gospodarczy jest czasem szczególnej próby dla rządzących. Obywatele często obarczają winą elity rządzące za doprowadzenie do kryzysu lub za brak efektywnej walki z jego skutkami. Może wówczas dojść do reorganizacji sceny politycznej i utraty przez rząd większości w parlamencie, a w efekcie do konieczności przeprowadzenia przedterminowych wyborów. Może to także nastąpić wtedy, gdy rząd poda się do dymisji, chcąc poddać się ocenie wyborców i potwierdzić dalszą legitymację do sprawowania władzy. Wariant ten jest o tyle ryzykowny, że – wbrew zamierzeniom – może doprowadzić do zmiany u sterów władzy.

W czasie trwania kryzysu aż w 10 państwach członkowskich UE odbyły się przedterminowe wybory parlamentarne. Tabela nr 1 zawiera zestawienie terminów elekcji wraz z zaznaczonym czasem kadencji¹⁰.

⁸ Eurosceptycyzm jest pojęciem dość nieprecyzyjnym. Terminem tym określa się wszelkie partie i ruchy, które nie tylko podważają cały sens integracji europejskiej i dążą do rozwiązania Unii Europejskiej, ale także te podmioty, które kwestionują wybrane obszary działań UE bądź sposób współpracy w ramach Unii. Więcej na ten temat – zob. T. Beichelt, *EU-Skepsis als Aneignung europäischer Politik*, „Berliner Debatte Initial” 2010, Nr. 2, S. 1-18, strona internetowa Wydziału Kulturoznawstwa Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą, http://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/publikationen/berliner_debatte_EU-skeptizismus_6-2010.pdf (data dostępu: 12 września 2013).

⁹ Warto w tym miejscu nadmienić, że rząd nie zawsze musi posiadać absolutną większość w parlamencie. Możliwe są inne warianty. Gdy partia czy koalicja rządząca nie dysponują bezwzględną większością, wtedy mamy do czynienia z rządem mniejszościowym, który każdorazowo musi dla swoich projektów budować doraźną większość w parlamencie. Więcej na temat koalicji mniejszościowych – zob. K. Sobolewska-Mysłik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2004, s. 148 i nast.

¹⁰ W tabeli nr 1 nie zostały uwzględnione dane dla Chorwacji, ponieważ państwo to przystąpiło do UE dopiero 1 lipca 2013 r. Można w tym miejscu nadmienić, że ostatnie wybory parlamentarne w tym kraju odbyły się w 2011 r. po upływie pełnej czteroletniej kadencji Zgromadzenia Chorwackiego (Saboru). Zob. *Croatia*, strona internetowa Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/croatia.html> (data dostępu: 12 października 2013).

Tabela nr 1. Wybory parlamentarne w państwach członkowskich UE

L.p.	Państwo	Kadencja (w latach)	Wybory	Wybory
1	Austria	5	2008	2013
2	Belgia	4	2007	2010
3	Bułgaria	4	2009	2013
4	Chorwacja	5	2006	2011
5	Czechy	4	2010	2013
6	Dania	4	2007	2011
7	Estonia	4	2007	2011
8	Finlandia	4	2007	2011
9	Francja	5	2007	2012
10	Grecja	4	2012	2012
11	Hiszpania	4	2008	2011
12	Holandia	4	2010	2012
13	Irlandia	5	2007	2011
14	Litwa	4	2008	2012
15	Luksemburg	5	2009	2013
16	Łotwa	4	2010	2011
17	Malta	5	2008	2013
18	Niemcy	4	2009	2013
19	Polska	4	2007	2011
20	Portugalia	4	2007	2011
21	Rumunia	4	2008	2012
22	Słowacja	4	2010	2012
23	Słowenia	4	2008	2011
24	Szwecja	4	2006	2010
25	Węgry	4	2006	2010
26	Wielka Brytania	5	2005	2010
27	Włochy	5	2008	2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/> (data dostępu: 12 października 2013).

W tabeli nr 1 pobraniem zostały wyróżnione państwa członkowskie, w których w czasie trwania kryzysu gospodarczego odbyły się przedterminowe wybory. Fakt, że zdecydowano się w nich zastosować środek nietypowy dla demokracji, może wskazywać na związek między pogłębiającym się kryzysem gospodarczym a kryzysem politycznym. Jednak jak się okazuje, nie w każdym przypadku kryzys gospodarczy miał wpływ na rozwiązanie parlamentu przed upływem pełnej kadencji. Motywacje w tym względzie były zróżnicowane – często wiązały się ze skandalami korupcyjnymi, a nawet obyczajowymi. I tak w **Luksemburgu** rząd premiera Jean-Claude'a Junckera podał się do dymisji po tym, jak na jaw wyszły nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem służb specjalnych¹¹. Jednak skandal nie zaszkodził ani wizerunkowi samego premiera, ani też jego partii, która ponownie wygrała wybory i sformowała rząd koalicyjny z J.-C. Junckerem na czele (pełne zestawienie oblicza partyjnego rządów w omawianych państwach przed i po przedterminowych wyborach zawiera tabela nr 2). Także w **Czechach** kryzys polityczny nie miał podłoża ekonomicznego, a w każdym razie nie bezpośrednio. Premier i lider Obywatelskiej Partii Demokratycznej, Petr Nečas, został zmuszony do rezygnacji w wyniku skandalu korupcyjnego, w który zamieszane były osoby z jego najbliższego otoczenia politycznego. Jak się później okazało, wśród podejrzanych znajdowała się także Jana Nagyová, z którą premier miał romans¹². Po tych wydarzeniach prezydent Miloš Zeman powierzył misję utworzenia nowego rządu Jiřiemu Rusnokowi, jednak jego gabinet nie uzyskał poparcia w parlamencie, co przesądziło o konieczności przeprowadzenia nowych wyborów parlamentarnych w październiku 2013 r.¹³ Do czasu zawiązania nowej koalicji i powołania nowego rządu na czele gabinetu technicznego stanął J. Rusnok, mający wyjątkowo słabą pozycję w obliczu braku większościowego zaplecza parlamentarnego. W tym przypadku kryzys polityczny, w którym pograżyły się Czechy, może mieć wpływ na skuteczność walki z kryzysem gospodarczym.

Inaczej rzecz przedstawiała się w przypadku **Holandii**, gdzie premier Mark Rutte podał rząd do dymisji po tym, jak rządowe propozycje oszczędności w wydatkach publicznych nie znalazły odpowiedniego poparcia w parlamencie. Tę sytuację można było poniekąd przewidzieć, ponieważ koalicja rządząca nie

¹¹ J. Neuger, *Secrets and Lies in Luxembourg*, strona internetowa agencji prasowej Bloomberg, <http://go.bloomberg.com/euro-crisis/2013-07-11/secrets-and-lies-in-luxembourg/> (data dostępu: 12 września 2013); *Premier Luksemburga podał się do dymisji przez skandal w służbach*, „Gazeta Wyborcza”, 11 lipca 2013 r., strona internetowa dziennika „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,75477,14259177,Premier_Luksemburga_podal_sie_do_dymisji_przez_skandal.html (data dostępu: 12 września 2013).

¹² L. Palata, *Premier Czech po aferze korupcyjnej: Rezygnuję*, „Gazeta Wyborcza”, 16 czerwca 2013 r., strona internetowa dziennika „Gazeta Wyborcza”, http://wyborcza.pl/1,75477,14113842,Premier_Czech_po_aferze_korupcyjnej_Rezygnuje.html (data dostępu: 12 września 2013). Romans z J. Nagyová doprowadził do rozpadu nie tylko koalicji, ale także małżeństwa P. Nečasa. W dniu 21 września 2013 r. P. Nečas poślubił J. Nagyová.

¹³ J. Mlcochova, J. Lopatka, *Czech president picks leftist PM in snub to majority*, strona internetowa agencji prasowej Reuters, <http://www.reuters.com/article/2013/06/25/us-czech-government-idUSBRE95O0R320130625> (data dostępu: 12 września 2013).

dysponowała stabilną większością w parlamencie, tylko opierała się na luźnej współpracy z Partią Wolności. Sondaże przedwyborcze wskazywały na wzrost poparcia dla Partii Socjalistycznej¹⁴, jednak partia premiera M. Rutte włączyła się aktywnie w kampanię i odrobiła straty. Dzięki temu po wyborach Partia Ludowa na rzecz Wolności i Demokracji mogła ponownie przystąpić do konstruowania koalicji i rządu. Tym razem chadecy zdecydowali o zawarciu koalicji z socjaldemokratami. Przedterminowe wybory nie tylko potwierdziły legitymację do sprawowania władzy przez dotychczasowego premiera i jego bezpośrednie zaplecze partyjne, ale dały także nowemu rządowi stabilne zaplecze parlamentarne.

W przypadku **Irlandii** kryzys gospodarczy bezpośrednio przyczynił się do kryzysu politycznego. Koalicyjny rząd Briana Cowena, próbując walczyć ze skutkami załamania gospodarczego, prowadził politykę cięć socjalnych, co spotkało się z negatywnym odbiorem społecznym¹⁵. W listopadzie 2009 r. w większości miast irlandzkich miały miejsce masowe demonstracje i strajki. Bezpośrednią przyczyną protestów społecznych były zapowiedzi dalszych ograniczeń wydatków w budżecie na 2010 r.¹⁶ Po burzliwej debacie w parlamencie projekt budżetu w wersji zaproponowanej przez rząd został przyjęty¹⁷. Mimo to sytuacja gospodarcza nadal się pogarszała, co przekładało się na poziom życia obywateli. Jednak to niezadowolenie społeczne przyczyniło się do upadku rządu, tylko spory wewnątrzpartyjne. W styczniu 2011 r. gabinet opuścił Micheál Martin, pełniący funkcję ministra spraw zagranicznych, a razem z nim kilku innych ministrów¹⁸. Dodatkowo z koalicji wystąpiła

¹⁴ *Dutch Socialists show major gains ahead of Netherlands elections*, „The Guardian”, 26 August 2012, strona internetowa dziennika „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/2012/aug/26/dutch-rookie-party-netherlands-elections> (data dostępu: 12 września 2013).

¹⁵ *De facto* koalicję rządzącą tworzyły Fianna Fáil – Partia Republikańska oraz Partia Zielonych. Trzecia partia – Postępowi Demokraci – zdołała wprowadzić do parlamentu zaledwie dwóch deputowanych, którzy wspierali rząd symbolicznie. Co więcej w 2008 r. kierownictwo partii podjęło uchwałę o samorozwiązaniu struktur partyjnych, co nastąpiło w styczniu 2009 r. Dotychczasowi członkowie Postępowych Demokratów, którzy chcieli kontynuować kariery polityczne, zasilili szeregi Fianna Fáil – Partii Republikańskiej lub Rodu Irlandczyków. Zob. *PDs to donate all archives of party's history to UCD*, „The Irish Times”, 10 June 2009, strona internetowa dziennika „The Irish Times”, <http://www.irishtimes.com/news/pds-to-donate-all-archives-of-party-s-history-to-ucd-1.780598> (data dostępu: 12 września 2013).

¹⁶ *Cowen zapowiada „korekty” budżetowe*, strona internetowa Presseurop.eu, <http://www.presseurop.eu/pl/content/news-brief/136531-cowen-zapowiada-korekty-budzetowe> (data dostępu: 12 września 2013). Na marginesie można nadmienić, że PKB Irlandii od 2008 do 2009 r. zmniejszył się o 7,5%.

¹⁷ F. Sheahan, A. Kerr, P. McDonagh, *Budget sweeteners*, „The Independent”, 9 December 2009, strona internetowa dziennika „The Independent”, <http://www.independent.ie/business/budget/news/budget-sweeteners-26589838.html> (data dostępu: 12 września 2013). Autorzy przytoczonego artykułu ironizowali, że jedynym pozytywem dla zwykłych obywateli zawartym w budżecie było zmniejszenie akcyzy na alkohol, co biorąc pod uwagę drakońskie cięcia w sferze wydatków publicznych, było sprytnym rozwiązaniem ze strony rządu, by „znieczulić” społeczeństwo.

¹⁸ *Martin to vote against Cowen*, „The Irish Times”, 16 January 2011, strona internetowa dziennika „The Irish Times”, <http://www.irishtimes.com/news/martin-withdraws-support-for-cowen-as-ff-leader-1.870202> (data dostępu: 12 września 2013).

Partia Zielonych, powodując, że rząd B. Cowena utracił większość w parlamencie. W tej sytuacji przedterminowe wybory stały się koniecznością. Wyborcy obarczyli odpowiedzialnością za fatalną sytuację gospodarczą przede wszystkim Fianna Fáil – Partię Republikańską, czyli główną partię koalicji rządzącej, która w wyborach przeprowadzonych w lutym 2011 r. uzyskała najgorszy w swojej trwającej od lat 20. XX w. historii wynik 17,4%, co w porównaniu do wyborów z 2007 r. oznaczało spadek o przeszło 24 p.p.¹⁹ Po 14 latach przerwy stery rządów objęli chadecy z partii Ród Irlandczyków, którzy utworzyli koalicję z socjaldemokratyczną Partią Pracy. Lider pierwszej z partii, Enda Kenny, w trakcie kampanii wyborczej zapowiadał odejście od polityki cięć budżetowych, jednak gdy objął stanowisko premiera, musiał zweryfikować swoje obietnice. Sytuacja gospodarcza kraju oraz zobowiązania międzynarodowe, szczególnie wobec Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, które wsparły finansowo Irlandię w 2010 r. sumą 85 mld EUR, spowodowały, że budżet przygotowany przez rząd nie tylko nie zakładał zmniejszenia cięć w wydatkach, ale wprowadzał dalsze ograniczenia²⁰. Przypadek Irlandii pokazuje bardzo wyraźnie, jak kryzys gospodarczy może wpłynąć na zmianę sytuacji politycznej, a jednocześnie w jak niewielkim stopniu sama zmiana polityczna wpływa na kryzys gospodarczy i minimalizowanie jego skutków.

Poddając analizie sytuację polityczną w **Belgii**, należy mieć na względzie specyfikę tamtejszej sceny partyjnej. W zasadzie funkcjonują w tym państwie dwa odrębne systemy partyjne – waloński i flamandzki. Oznacza to, że po każdym wyborach należy pogodzić nie tylko interesy partyjne, ale także regionalne. Po elekcji z czerwca 2007 r. rozmowy w sprawie utworzenia koalicji trwały aż do marca kolejnego roku. W tym czasie sprawami kraju kierował rząd tymczasowy²¹. Ostatecznie udało się stworzyć koalicję, w skład której weszły dwie partie flamandzkie – Chryścijańscy Demokraci i Flamandowie oraz Flamandzcy Liberalowie i Demokraci, dwie walońskie – Partia Socjalistyczna oraz Ruch Reformatorski, a także ogólnokrajowe Centrum Demokratyczno-Humanistyczne. Jednak rząd, na czele którego stał Yves Leterme, nie miał łatwego zadania, gdyż głównym celem gabinetu było przygotowanie projektu reform konstytucyjnych, na co nie wyrażały zgody partie walońskie. Premier Y. Leterme podał się do dymisji w grudniu 2008 r. w wyniku afery korupcyjnej. Nowym szefem rządu został Herman Van Rompuy, jednak gdy jesienią 2009 r. został wybrany na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej, problem obsady stanowiska premiera powrócił. Po krótkich negocjacjach szefem rządu został

¹⁹ Dane na podstawie: *Ireland*, strona internetowa Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/ireland.html> (data dostępu: 12 września 2013).

²⁰ *Budget 2012: Help for negative equity homeowners*, „The Irish Independent”, 6 December 2011, strona internetowa dziennika „The Irish Independent”, <http://www.independent.ie/business/budget/budget-2012-help-for-negative-equity-homeowners-26799679.html> (data dostępu: 12 września 2013).

²¹ *Belgium's interim government sworn-in*, strona internetowa agencji prasowej Xinhuanet, http://news.xinhuanet.com/english/2007-12/21/content_7290952.htm (data dostępu: 12 września 2013).

ponownie Y. Leterme²², lecz i tym razem nie udało mu się dokończyć kadencji, ponieważ w kwietniu 2010 r. jedna z partii koalicyjnych – Flamandzcy Liberalowie i Demokraci – opuściła rząd. Spowodowało to konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów²³. Odbyły się one w czerwcu 2010 r. i przyniosły nieoczekiwane zwycięstwo Nowego Sojuszu Flamandzkiego, partii separatystycznej dążącej do odłączenia Flandrii. Z tego powodu ugrupowanie to jest izolowane na belgijskiej scenie politycznej. Negocjacje dotyczące utworzenia rządu podjęły pozostałe partie reprezentowane w parlamencie. Trwały one łącznie 541 dni i zakończyły się utworzeniem rządu wielkiej koalicji, w skład której weszły trzy partie walońskie i trzy flamandzkie. Premierem został Elio Di Rupo, pierwszy od 1979 r. szef rządu pochodzący z Walonii²⁴. Kryzys polityczny w Belgii wiązał się nie tyle z sytuacją gospodarczą, ile podziałami wewnątrz kraju. Model federalizmu belgijskiego w praktyce bliższy jest rozwiązaniom konfederacyjnym. Różnice językowe, kulturowe oraz gospodarcze między Walonią i Flandrią sprawiają, że tamtejsze negocjacje koalicyjne są bardzo skomplikowane, a rządy oparte o tak szeroki kompromis cechują się dużą niestabilnością. Mimo to kraj zdołał uniknąć negatywnych skutków kryzysu gospodarczego.

Bez wątplenia skutki kryzysu gospodarczego doprowadziły do przesilenia politycznego w **Hiszpanii**. Rządzący krajem od 2004 r. socjaliści z Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej nie zdołali zapobiec katastrofie gospodarczej w kraju w obliczu ogólnoswiatowej recesji. Gospodarka Hiszpanii – zasilana przez ostatnie dekady pieniędzmi z UE i finansująca z tych środków drogie inwestycje infrastrukturalne – nie była w stanie poradzić sobie ze spowolnieniem ekonomicznym. Już jesienią 2008 r. doszło do załamania na rynku usług budowlanych, co wywołało efekt domina i dotknęło również inne sektory gospodarki, a w rezultacie doprowadziło do recesji. Rząd premiera José Luisa Rodrígueza Zapatero, wbrew obietnicom wyborczym z marca 2008 r., zaczął wprowadzać programy oszczędnościowe. Nie przyniosły one jednak znaczącej poprawy sytuacji gospodarczej, a głównym problemem stało się rosnące bezrobocie²⁵. Niezadowolenie społeczne doprowadziło do skrócenia kadencji parlamentu i przeprowadzenia przedterminowych wyborów jesienią 2011 r. Ich wyniki wskazują wyraźnie, że wyborcy winą za fatalną sytuację gospodarczą obarczyli dotychczasowych rządzących – socjaliści stracili przeszło 15 p.p. poparcia w porównaniu z poprzednimi wyborami. Nie oznacza to bynajmniej, że głosy te przeszły na rzecz głównej oponentki socjalistów, czyli Partii Ludowej. Wprawdzie wygrała ona wybory, jednak zdobyła niespełna pięć p.p. więcej niż

²² J. G. Neuger, *Leterme Returns as Belgian Leader After 2008 Failure (Update1)*, strona internetowa agencji prasowej Bloomberg, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=ajKP2zsdwJxc> (data dostępu: 12 września 2013).

²³ *Belgium's king accepts Yves Leterme's resignation*, strona internetowa BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8645344.stm> (data dostępu: 12 września 2013).

²⁴ *Belgium close to governing coalition after 18-month gap*, strona internetowa BBC News, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15978423> (data dostępu: 12 września 2013).

²⁵ *Spain's jobless rate soars to 17%*, strona internetowa BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8016364.stm> (data dostępu: 12 września 2013).

w 2008 r. Wynikało to z faktu, że rozczarowani rządami socjalistów wyborcy zagłosowali na mniejsze partie lewicowe bądź regionalne²⁶. Nowy rząd konserwatywno-chadeckiej Partii Ludowej z premierem Mariano Rajoy'em walczy ze skutkami kryzysu przede wszystkim ograniczając wydatki budżetowe i szukając wsparcia w międzynarodowych instytucjach finansowych. Te metody nie budzą społecznego zadowolenia, ponieważ dla zwykłych obywateli oznaczają kolejne wyrzeczenia²⁷.

Na **Łotwie** przedterminowe wybory miały związek z załamaniem się koalicji rządzącej, gdy jedna z partii – Związek Zielonych i Rolników – wsparła opozycję w głosowaniu nad wyrażeniem zgody na przeszukanie mieszkania lidera partii oligarchów O lepszą Łotwę²⁸. Wówczas prezydent skorzystał z konstytucyjnego uprawnienia i poddał decyzję o rozwiązaniu parlamentu pod referendum, w którym 94,3% biorących w nim udział Łotyszy opowiedziało się za przeprowadzeniem przedterminowych wyborów²⁹. Ich wyniki pokazały spadek poparcia dla Jedności, ugrupowania dotychczasowego premiera Valdisa Dombrovskisa. Mimo to polityk ten pozostał na stanowisku szefa rządu dzięki zawarciu koalicji z dwiema centroprawicowymi partiami – Partią Reform oraz Zjednoczeniem Narodowym „Wszystko dla Łotwy!” – „Ojczyźnie i Wolności/Łotewskim Narodowym Ruchem Niepodległości”. Zatem także w przypadku Łotwy o przedterminowych wyborach zdecydowały kwestie *stricte* polityczne, a nie ekonomiczne³⁰.

Na **Słowacji** kryzys gospodarczy pośrednio wpłynął na decyzję o przeprowadzeniu przyspieszonych wyborów. Rzeczne państwo jako członek strefy euro było zobowiązane do przyjęcia Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF)³¹. Premier Iveta Radičová, obawiając się, że część deputowanych koalicji rządowej zgłaszuje przeciwko temu, postanowiła połą-

²⁶ Dane na podstawie: *Spain*, strona internetowa Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/spain.html> (data dostępu: 12 września 2013).

²⁷ J. House, D. Román, *Spain Jobless Crisis Deepens*, „The Wall Street Journal”, 28 April 2012, strona internetowa dziennika „The Wall Street Journal”, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304811304577369253280172124> (data dostępu: 12 września 2013). Jak zapowiada premier M. Rajoy, przedsięwzięte reformy powinny przynieść pozytywne efekty już w 2013 r., m.in. powinna poprawić się sytuacja na rynku pracy. Zob. T. Buck, L. Barber, *Spanish PM insists his reform programme will begin to bear fruit this year*, „Financial Times”, 15 January 2013, strona internetowa dziennika „Financial Times”, <http://www.ft.com/cms/s/2/4304f0ba-5efc-11e2-9f18-00144feab49a.html#axzz2Pu8qIrH6> (data dostępu: 12 września 2013).

²⁸ *Latvians sack parliament, head to early elections*, strona internetowa EurActiv.com, <http://www.euractiv.com/elections/latvians-sack-parliament-head-ea-news-506745> (data dostępu: 12 września 2013).

²⁹ Strona internetowa łotewskiej Centralnej Komisji Wyborczej, <http://www.tn2011.cvk.lv/results.html> (data dostępu: 12 września 2013).

³⁰ V. Socor, *Realignment In Latvia's Political Landscape Ahead of Crucial Elections (Part Two)*, strona internetowa The Jamestown Foundation, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=38237#.Um1QvnBSh7k (data dostępu: 12 września 2013).

³¹ Więcej na temat EFSF – zob. strona internetowa European Financial Stability Facility, <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm> (data dostępu: 12 września 2013).

czyć tę kwestię z głosowaniem nad wotum zaufania dla rządu³². Mimo to jedna z partii koalicyjnych – Wolność i Solidarność – zagłosowała przeciwko przyjęciu EFSF. W tej sytuacji premier I. Radičová rozpoczęła rozmowy z opozycją, w czasie których uzgodniono, że w drugim głosowaniu nad EFSF socjaldemokraci poprą rząd³³. Jednak ceną tego poparcia była zgoda na przedterminowe wybory, które zostały przeprowadzone 10 marca 2012 r. i przyniosły zwycięstwo partii Kierunek – Socjalna Demokracja. Dzięki wysokiemu poparciu zdobyła ona bezwzględną większość głosów w parlamencie – 83 ze 150 mandatów – i samodzielnie stworzyła rząd, na czele którego stanął lider partii, Robert Fico³⁴.

W **Słowenii** rząd koalicyjny kierowany przez lidera Socjaldemokratów, Boruta Pahora, stopniowo tracił poparcie społeczne i polityczne. Zarówno obywatele, jak i liderzy współrządzących partii, oskarżali premiera o nieradzenie sobie ze skutkami kryzysu i obarczali winą za pogarszającą się sytuację gospodarczą. Wiosną 2011 r. koalicję opuściła Demokratyczna Partia Emerytów Słowenii, a kilka miesięcy później także ugrupowanie Właściwie – nowa polityka. W ten sposób rząd utracił większość w parlamencie i było tylko kwestią czasu, kiedy opozycja zgłosi wniosek o wotum nieufności. Stało się to we wrześniu 2011 r. Rząd przegrał głosowanie, a opozycja nie zgłosiła swojego kandydata na premiera. W tej sytuacji prezydent zarządził przeprowadzenie przedterminowych wyborów, które odbyły się w grudniu 2011 r. Największe straty ponieśli Socjaldemokraci, którzy zdobyli zaledwie 10 mandatów, podczas gdy w poprzedniej kadencji mieli ich 29. Wybory wygrała nowo utworzona partia centrolewicowa – Pozytywna Słowenia. Oprócz niej do rządu weszły jeszcze cztery partie. Premierem został lider Słoweńskiej Partii Demokratycznej, Janez Janša, jednak po ujawnieniu informacji o korupcji podczas przetargu na zakup czołgów dla armii trzy partie koalicyjne wystąpiły z rządu, a w lutym 2013 r. zgłoszono wniosek o wotum nieufności dla gabinetu. Tym razem jednak opozycyjnym partiom udało się zgłosić kandydata na nowego premiera, co uchroniło Słowenię przed kolejnymi przedterminowymi wyborami. Nowym szefem rządu została Alenka Bratušek z Pozytywnej Słowenii³⁵.

Dla wielu komentatorów życia publicznego **Grecja** stała się synonimem kryzysu. To właśnie w tym państwie przybrał on katastrofalne rozmiary, zmuszając międzynarodowe instytucje finansowe do ratowania kraju od bankructwa. Fatalna sytuacja gospodarcza przełożyła się na poważny kryzys polityczny. Warto zaznaczyć w tym miejscu, że ostatnie terminowe wybory odbyły się w Grecji w 2004 r. Od tego

³² *Slovakia votes down eurozone bailout expansion plans*, strona internetowa BBC News, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15265987> (data dostępu: 12 września 2013).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Slovakia turns left*, „The Economist”, 11 March 2012, strona internetowa tygodnika „The Economist”, <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/03/slovakias-election> (data dostępu: 12 września 2013).

³⁵ *Kryzys polityczny na Słowenii: Opozycja obaliła rząd Janszy, Alenka Bratuszek przejmie władzę*, „Polska. The Times”, 28 lutego 2013 r., strona internetowa dziennika „Polska. The Times”, <http://www.polskatimes.pl/artukul/772069,kryzys-polityczny-na-slowenii-opozycja-obalila-rzadz-janszy-alenka-bratuszek-przejmuje-wladze.id.t.html> (data dostępu: 12 września 2013).

czasu obywatele byli wzywani do głosowania czterokrotnie – w 2007 r., 2009 r. i dwa razy w 2012 r. Na greckiej scenie politycznej od 1974 r., czyli upadku junty wojskowej, dominowały dwie partie – Nowa Demokracja oraz Panhelleński Ruch Socjalistyczny. Załamanie się sytuacji gospodarczej w Grecji stworzyło możliwości dla nowych podmiotów politycznych, które wskazywały dotychczasowe elity jako głównych winnych pogłębiającej się recesji. Na fali niezadowolenia społecznego wynikającego z cięć w sferze wydatków publicznych i wzrostu stopy bezrobocia popularność zdobyły Demokratyczna Lewica, Radykalna Lewica oraz skrajnie prawicowy Złoty Świt. Wybory z maja 2012 r. nie wyłoniły zdecydowanego lidera, co więcej żadna z partii nie przekroczyła progu 20% poparcia. W tej sytuacji sformowanie rządu okazało się niemożliwe i konieczne było przeprowadzenie kolejnego głosowania. W ciągu miesiąca sytuacja uległa zmianie – wyborcy ocenili partie nie tylko za programy, które przedstawiły w trakcie kampanii wyborczej, ale także za postawę w czasie negocjacji koalicyjnych miesiąc wcześniej. Zarówno Nowa Demokracja, jak i Radykalna Lewica, odnotowały wzrost poparcia o 10 p.p. i zdobyły odpowiednio 29,7% oraz 26,9% głosów³⁶. Rozmowy między liderami partii doprowadziły do utworzenia koalicji Nowej Demokracji, Panhelleńskiego Ruchu Socjalistycznego i Demokratycznej Lewicy. Na czele rządu stanął lider pierwszej z partii, Andonis Samaras. W czerwcu 2013 r. Demokratyczna Lewica wystąpiła z koalicji, nie godząc się na dalsze cięcia w wydatkach publicznych. To spowodowało, że koalicja Nowej Demokracji i Panhelleńskiego Ruchu Socjalistycznego stała się koalicją minimalnie zwycięską, mającą zaledwie trzy głosy przewagi nad opozycją, a to oznacza, że rządowi będzie niezwykle ciężko przekonać parlament do dalszych planów oszczędnościowych i reform społeczno-gospodarczych³⁷.

2. Wzrost znaczenia partii eurosceptycznych – wybrane przykłady

Pojęcie „eurosceptycyzm” nie doczekało się jednej definicji. Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w „Oxford English Dictionary” jest to niechęć wobec zwiększającej się władzy Unii Europejskiej³⁸. Ta prosta definicja daje możliwość zakwalifikowania do grona partii eurosceptycznych ugrupowań o zróżnicowanym charakterze

³⁶ Dane na podstawie: *Greece*, strona internetowa Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/greece.html> (data dostępu: 12 września 2013).

³⁷ H. Smith, *Democratic Left withdraws from Greek coalition government*, „The Guardian”, 21 June 2013, strona internetowa dziennika „The Guardian”, <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/21/democratic-left-withdraws-greek-coalition> (data dostępu: 12 lipca 2013).

³⁸ *Eurosceptic*, internetowa wersja „Oxford English Dictionary”, <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/Eurosceptic?q=Eurosceptic> (data dostępu: 12 września 2013). Warto zaznaczyć, że oprócz pojęcia „eurosceptycyzm” można spotkać także inne terminy o zbliżonym, lecz nie tożsamym znaczeniu takie, jak „eurofobia”, „eurorealizm”, „eurocynizm”. Zob. F. Hartleb, *A Thorn in the Side of European Elites. The New Euroscepticism*, Centre for European Studies 2011, p. 10, strona internetowa Center for European Studies, http://www.1888932-2946.ws/ComTool6.0_CES/CES/E-DocumentManager/gallery/Research_Papers/athornintheside-1.pdf (data dostępu: 12 września 2013).

Tabela nr 2. Oblicze partyjne rządów przed i po przedterminowych wyborach

L.p.	Państwo	Poprzednie wybory	Rząd	Ostatnie wybory	Rząd
1	Belgia	2007	PS, CD&V, VLD, MR, CDH	2010	PS, CD&V, VLD, MR, CDH, SPA
2	Czechy	2010	ODS, TOP 09, VV/LIDEM*	2013	(wybory 25-26 października 2013 r.)
3	Grecja	2012 (maj)	-	2012 (czerwiec)	ND, PASOK, DIMAR**
4	Hiszpania	2008	PSOE	2011	PP
5	Holandia	2010	VVD, CDA***	2012	VVD, PvdA
6	Irlandia	2007	FF, PDs****, GP	2011	FG, LAB
7	Luksemburg	2009	CSV, LSAP	2013	CSV, LSAP
8	Łotwa	2010	V, ZZS	2011	V, RP, NA
9	Słowacja	2010	SDKU, KDH, SaS, Most-Hid	2012	SMER-SD
10	Słowenia	2008	SD, Zares, LDS, DeSUS	2011	SDS, DeSUS, NSI, SLS, LGV Od 2013 r.: PS, SD, DL, DeSUS

Objaśnienia: * – w 2012 r. doszło do podziału wewnątrz VV, w wyniku czego powstała partia LIDEM, która udzieliła wsparcia rządowi; ** – w 2013 r. DIMAR opuściła koalicję; *** – w parlamencie VVD i CDA były wspierane przez PPV; **** – partia przestała istnieć w 2009 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/> (data dostępu: 12 października 2013). Pełny wykaz partii politycznych pojawiających się w tabeli nr 2 oraz w tekście znajduje się na końcu artykułu.

i obliczu ideologiczno-programowym. Niewątpliwie czas kryzysu gospodarczego sprzyja rozwojowi tego typu inicjatyw, ponieważ część obywateli uważa, że nie tylko decyzje zapadające na szczeblu krajowym mają wpływ na ich życie codzienne, ale także ustalenia przyjmowane przez instytucje Unii Europejskiej. Warto mieć na uwadze, że aktualna popularność partii eurosceptycznych to efekt nie tylko kryzysu gospodarczego, lecz również napływu dużej liczby uchodźców i imigrantów spowodowanego dramatycznymi wydarzeniami w Afryce Północnej oraz w Syrii.

Uzasadnienie postaw eurosceptycznych związanych z kryzysem także nie musi mieć wspólnego mianownika. Dla zilustrowania omawianego fenomenu przedstawione zostaną partie eurosceptyczne z Grecji i Niemiec, a zatem państw członkowskich, które doświadczyły skutków kryzysu w zupełnie odmienny sposób.

Załamanie gospodarcze w Grecji spowodowało konieczność zwrócenia się przez władze kraju o wsparcie finansowe do instytucji międzynarodowych³⁹. Jednak pomoc ta była obwarowana szeregiem zastrzeżeń i wymogów, które Grecja zgodziła się wypełnić. Duża część obywateli odebrała zobowiązania rządu wobec UE jako zdradę interesów narodowych i utratę suwerenności, a pogarszające się warunki życia otwarły przestrzeń dla agitacji i popularności partii eurosceptycznych. Grecja jest w tym względzie ewenementem w skali Unii, ponieważ powstały tam i uzyskały znaczne poparcie partie eurosceptyczne zarówno po lewej, jak i prawej stronie sceny politycznej.

Radykalna Lewica, czyli koalicja partii lewicowych⁴⁰, na czele której stoi charyzmatyczny polityk młodego pokolenia, Alexis Tsipras, szuka rozwiązania trudnej sytuacji Grecji w zmianie charakteru integracji europejskiej. Zdaniem tego ugrupowania należy zwrócić większą uwagę na interesy i prawa obywateli, a nie na preferencje instytucji finansowych. W jego programie wskazuje się na konieczność skuteczniejszej walki z bezrobociem, m.in. za pomocą tworzenia narodowych programów zatrudnienia. Inne elementy programowe, które przyczyniły się do sukcesu wyborczego koalicji w 2012 r., to wprowadzenie ubezpieczeń na wypadek utraty pracy i bezrobocia, ustalenie emerytury minimalnej oraz gwarancje dla sektora usług publicznych, m.in. służby zdrowia i szkolnictwa⁴¹. Radykalna Lewica nie jest przeciwna samej idei integracji europejskiej czy też członkostwu Grecji w Unii Europejskiej, w tym w strefie euro, lecz zaznacza, że zaproponowane przez instytucje UE programy pomocowe okazały się nieskuteczne, a nawet mogły przyczynić się do pogłębienia kryzysu. Z tego względu ugrupowanie jest traktowane jako umiarkowanie eurosceptyczne, choć jak zauważają James K. Galbraith i Yanis Varoufakis, profesorowie Lyndon B. Johnson School of Public Affairs na Uniwersytecie Tekszańskim w Austin, instytucje finansowe z pewnością nie byłyby zadowolone, gdyby Radykalna Lewica wygrała wybory i kolejne tury negocjacji w imieniu Grecji prowadziłby Tsipras. Nie byłby on z pewnością łatwym partnerem, któremu można by narzucić plan drakońskich oszczędności⁴².

Zupełnie inny typ eurosceptycyzmu prezentuje Złoty Świt. Jest to partia, którą można zaliczyć do nurtu skrajnej prawicy, nieukrywającej fascynacji faszyzmem

³⁹ A. Visvizi, *Reformy ostatniej szansy*, strona internetowa Unii Europejskiej, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120215_greckie_reformy_pl.htm (data dostępu: 12 września 2013).

⁴⁰ Dla wzmocnienia swojej pozycji Radykalna Lewica rozważa możliwość przekształcenia dotychczas luźnej koalicji w partię polityczną. Jednak decyzja w tej sprawie jeszcze nie zapadła. Zob. *Greece's Left-Wing SYRIZA Submits Application for Party Status*, „Kurir”, 23 May 2012, portal internetowy Kurir, <http://kurir.mk/en/2012/05/23/greeces-left-wing-syriza-submits-application-for-party-status/> (data dostępu: 12 września 2013).

⁴¹ J. K. Galbraith, Y. Varoufakis, *Only Syriza Can Save Greece*, „The New York Times”, 23 July 2013, strona internetowa dziennika „The New York Times”, http://www.nytimes.com/2013/06/24/opinion/only-syriza-can-save-greece.html?_r=2& (data dostępu: 12 września 2013).

⁴² Ibidem.

i nazizmem. Wystarczy nadmienić, że jej symbolem jest meander, który do złudzenia przypomina swastykę. Omawiana partia działa na scenie politycznej od 20 lat, jednak dopiero na fali kryzysu gospodarczego udało się jej przebić do szerszej świadomości społecznej. W programie Złotego Świtu wiele miejsca poświęca się kwestiom polityki migracyjnej, która jest jedną z przyczyn krytyki Unii, którą obwinia się o zbyt liberalną politykę w dziedzinie azylu i imigracji, wskazując, że „obcy” zabierają miejsca pracy Grekom i są odpowiedzialni za wzrost przestępczości⁴³. Złoty Świt podkreśla również, że instytucje UE, które udzieliły Grecji wsparcia finansowego, dokonały zamachu na suwerenność kraju. W kampanii wyborczej liderzy partii, a zwłaszcza jej przewodniczący, Nikolaos Michaloliakos, przekonywali wyborców, że po ich zwycięstwie Grecja „wstanie z kolan” i najpierw wystąpi z unii walutowej, a następnie z UE⁴⁴. Apel wyborczy Złotego Świtu przekonał w 2012 r. 7% głosujących (w wyborach majowych było to dokładnie 7%, a w czerwcu 6,9%)⁴⁵.

Umownie rzecz ujmując, w opozycji do Złotego Świtu znalazła się partia Alternatywa dla Niemiec. Przed wyborami do niemieckiego Bundestagu we wrześniu 2013 r. wyniki części sondaży opinii publicznej dawały temu ugrupowaniu poparcie powyżej progu wyborczego, co budziło niepokój wśród pozostałych partii niemieckich, przede wszystkim Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej czy liberałów z Wolnej Partii Demokratycznej. Alternatywa dla Niemiec powstała w lutym 2013 r. jako wyraz sprzeciwu niemieckich podatników, którzy ponosili koszty walki z kryzysem w Grecji, na Cyprze i w innych krajach. Partia ta wymyka się łatwym typologizacjom. Można ją zaliczyć do partii liberalnych, czy wręcz neoliberalnych, choć warto zaznaczyć, że zarówno jej członkami, jak i wyborcami, są częstokroć dawni sympatycy chadecji, liberałów, a nawet Socjaldemokratycznej Partii Niemiec⁴⁶. Fakt, że nowe ugrupowanie łączy tak różne środowiska, powinien rodzić pytania o program, jednak odpowiedź jest prozaiczna – można go sprowadzić do obietnicy wystąpienia Niemiec z unii walutowej. W programie wyborczym partii zapisało bowiem, że „Niemcy nie potrzebują euro, a innym państwom euro szkodzi”⁴⁷. Liderzy partii nie kwestionują przy tym samej idei integracji europejskiej, pod-

⁴³ V. Georgiadou, *Right-Wing Populism and Extremism: The Rapid Rise of „Golden Dawn” in Crisis-Ridden Greece*, [w:] R. Melzer, S. Serafin (eds.), *Right-Wing Extremism in Europe. Country Analyses, Counter-Strategies and Labor-Market Oriented Exit Strategies*, Berlin 2013, p. 85-97.

⁴⁴ Strona internetowa Złotego Świtu, <http://xaameriki.wordpress.com/faq/> (data dostępu: 12 października 2013). Strona internetowa w języku angielskim zawiera treści dużo bardziej radykalne niż oryginalna grecka i z tego względu jest przeniesiona na serwer w USA.

⁴⁵ Dane na podstawie: *Greece*, op.cit.

⁴⁶ K.-R. Korte, *Alternative für Deutschland (AfD). Parteiprofil*, strona internetowa serwisu Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/wahlen/wer-steht-zur-wahl/bundestag-2013/165526/afd> (data dostępu: 12 września 2013).

⁴⁷ *Wahlprogramm Alternative für Deutschland. Parteitagsbeschluss vom 14.04.2013*, S. 1, strona internetowa partii Alternatywa dla Niemiec, <https://www.alternativefuer.de/pdf/Wahlprogramm-AFD.pdf> (data dostępu: 12 października 2013).

kreślając konieczność wewnętrznych reform i powrotu do idei „Europy państw” z ograniczonym wpływem instytucji ponadnarodowych. Część komentatorów niemieckiej sceny politycznej zauważa, że Alternatywa dla Niemiec głosi hasła populistyczne, nie przedstawiając konsekwencji wyjścia państwa ze strefy euro⁴⁸. Już w przeszłości pojawiały się w Niemczech partie, które miały ten sam postulat, lecz nigdy nie zdołały zaistnieć w szerszej świadomości społecznej. A zatem dlaczego w tym przypadku było inaczej? Powody mogą być dwa. Po pierwsze, partię tę założyli znani i cenieni w Niemczech ekonomiści – m.in. profesor Bernd Lucke. Wyborcy otrzymali więc sygnał, że ich przeczucia względem dysfunkcyjności strefy euro są słuszne, bo potwierdzone autorytetem wybitnych specjalistów. Po drugie, nigdy wcześniej kryzys gospodarczy nie zdominował tak mocno kampanii wyborczej. Ponieważ wszyscy przekonywali do ratowania strefy euro i spierali się, jak to zrobić, to naturalnym było, że musiał pojawić się głos, który zapytał „Po co ratować?”, skoro można z unii walutowej wystąpić. Ta argumentacja trafiła do 4,7% głosujących w wyborach do Bundestagu⁴⁹. Wynik ten wprawdzie nie dał tej partii reprezentacji w parlamencie, jednak może być odczytany jako sygnał ostrzegawczy, informujący, że nastawienie Niemców do Unii zaczyna się zmieniać.

Podsumowanie

Kryzys gospodarczy nie zawsze musi być rozpatrywany w negatywnym ujęciu. I choć w pierwszym momencie trudno w to uwierzyć, to z perspektywy partii i systemów partyjnych może mieć on pozytywne skutki. Jest czasem testu dla partii politycznych, dla ich struktur, stabilności elektoratu, ale jest też sprawdzianem ich dojrzałości i odpowiedzialności za sprawy publiczne. Podczas kryzysu pojawia się pokusa uciekania się do haseł populistycznych i zdobywania w ten sposób głosów wyborczych.

Przedstawiona powyżej analiza sytuacji politycznej wskazuje, że w większości przypadków udało się uniknąć tego niebezpieczeństwa. We wszystkich 10 państwach członkowskich, w których w dobie kryzysu doszło do rozpisania przedterminowych wyborów, rządy objęły partie lub koalicje ugrupowań umiarkowanych. Co więcej, nie we wszystkich omawianych państwach powodem przeprowadzenia przyspieszonych wyborów były przesłanki gospodarcze. Czasem przyczyny nie miały związku ani z kryzysem gospodarczym, ani z funkcjonowaniem Unii Europejskiej, lecz wynikały z nadużyć elit. Również nie wszędzie wyborcy dokonali zmiany rządu, co pokazuje, że nie zawsze działa mechanizm obarczania rządzących odpowiedzialnością za recesję.

⁴⁸ *German party says 'no' to the euro, 'yes' to the EU*, strona internetowa Deutsche Welle, <http://www.dw.de/german-party-says-no-to-the-euro-yes-to-the-eu/a-16660602> (data dostępu: 12 września 2013).

⁴⁹ Dane na podstawie: *Germany*, strona internetowa Parties and Elections in Europe, <http://www.parties-and-elections.eu/germany.html> (data dostępu: 12 września 2013).

Aktualny kryzys przyniósł wzrost znaczenia ugrupowań populistycznych i eurosceptycznych w wielu państwach członkowskich. Ich działalność sama w sobie jest szkodliwa, ponieważ w skomplikowanym świecie wzajemnych zależności między gospodarkami państw proponują one pozornie łatwe i szybkie rozwiązania, które prowadzą do postaw ksenofobicznych. Jednak dużo bardziej niebezpieczne jest ich oddziaływanie na pozostałe partie polityczne poprzez narzucanie tematów w dyskursie publicznym i konieczność reagowania na nie przez ugrupowania głównego nurtu. To z kolei powoduje, że obywatele zaczynają traktować te kwestie jako istotne problemy, które wymagają szybkiej interwencji ze strony rządzących. Rodzi się wówczas niebezpieczne zjawisko spirali żądań społecznych i licytacji między partiami, która zaproponuje lepsze i skuteczniejsze rozwiązanie. Tymczasem większość z problemów w ten sposób wykreowanych ma znaczenie drugorzędne i przesłania kwestie dużo poważniejszej natury. Przeanalizowane przykłady Grecji i Niemiec pokazują, że populizm i eurosceptycyzm mogą mieć bardzo różne podłoża i oblicza. To z kolei w poważny sposób utrudnia badania nad tym fenomenem oraz jego klasyfikację, dając pozorne wrażenie, że eurosceptycyzm jest zjawiskiem przenikającym wszystkie nurty ideologiczne, podczas gdy w rzeczywistości jest eklektyczną ideologią nastawioną na zysk wyborczy i jako taka może być postrzegana jako element tzw. postpolityki. Mimo że w ostatnich latach eurosceptycyzm znajduje coraz więcej zwolenników, to większość obywateli dostrzega pułapkę populizmu w programach, które się na nim opierają.

Wykaz partii politycznych wymienionych w artykule

Belgia

CDH – Centre démocrate humaniste, Centrum Demokratyczno-Humanistyczne

CD&V – Christen-Democratisch en Vlaams, Chryścijańscy Demokraci
i Flamandowie

MR – Mouvement réformateur, Ruch Reformatorski

N-VA – Nieuw-Vlaamse Alliantie, Nowy Sojusz Flamandzki

OpenVLD – Open Vlaamse Liberalen en Democraten, Flamandzcy Liberalowie
i Demokraci

PS – Parti Socialiste, Partia Socjalistyczna (walońska)

SPA – Socialistische Partij Anders, Partia Socjalistyczna (flamandzka)

Czechy

LIDEM – Liberální demokraté, Liberalni Demokraci

ODS – Občanská demokratická strana, Obywatelska Partia Demokratyczna

TOP 09 – Tradice Odpovědnost Prosperita 09, Tradycja Odpowiedzialność
Dobrobyt 09

VV – Věci veřejné, Sprawy Publiczne

Grecja

DIMAR – Dimokratiki Aristera, Demokratyczna Lewica

ND – Nea Dimokratia, Nowa Demokracja

PASOK – Panelinio Sosialistiko Kinima, Panhelleński Ruch Socjalistyczny

SYRIZA – Synaspismós Rizospastikís Aristerás – Enotikó Koinonikó Métopo,
Radykalna Lewica

XA – Chrisi Awgi, Złoty Świt

Hiszpania

PP – Partido Popular, Partia Ludowa

PSOE – Partido Socialista Obrero Espanol, Hiszpańska Socjalistyczna Partia
Robotnicza

Holandia

CDA – Christen-Democratisch Appèl, Apel Chrześcijańsko-Demokratyczny

PvdA – Partij van de Arbeid, Partia Pracy

PVV – Partij voor de Vrijheid, Partia Wolności

SP – Socialistische Parti, Partia Socjalistyczna

VVD – Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, Partia Ludowa na rzecz Wolności
i Demokracji

Irlandia

FF – Fianna Fáil – The Republican Party, Fianna Fáil – Partia Republikańska

FG – Fine Gael, Ród Irlandczyków

GP – Green Party, Partia Zielonych

LAB – Labour Party, Partia Pracy

PDs – Progressive Democrats, Postępowi Demokraci

Luksemburg

CSV – Chrëschtlech Sozial Vollekspartei, Chrześcijańsko-Społeczna Partia Ludowa

LSAP – Lëtzebuenger Sozialistesche Aarbechterpartei, Luksemburska Socjalistyczna
Partia Robotnicza

Łotwa

PLL – Par labu Latviju, O lepszą Łotwę

NA – Nacionālā apvienība „Visu Latvijai!” – „Tevzemei un Brīvībai/LNNK”,

Zjednoczenie Narodowe „Wszystko dla Łotwy!” – „Ojczyźnie i Wolności/
Łotewski Narodowy Ruch Niepodległości”

RP – Reformu partija, Partia Reform

V – Vienotība, Jedność

ZS – Zālo un Zemnieku savienība, Związek Zielonych i Rolników

Niemcy

AfD – Alternative für Deutschland, Alternatywa dla Niemiec

CDU – Christlich Demokratische Union Deutschlands, Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna

FDP – Freie Demokratische Partei, Wolna Partia Demokratyczna

SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Socjaldemokratyczna Partia Niemiec

Słowacja

KDH – Kresťanskodemokratické hnutie, Ruch Chrześcijańsko-Demokratyczny

Most-Híd (słow. Most, węg. Híd – „most”), Most

SaS – Sloboda a Solidarita, Wolność i Solidarność

SDKU – Slovenská demokratická a kresťanská únia – Demokratická strana,

Słowacka Unia Chrześcijańska i Demokratyczna – Partia Demokratyczna

SMER-SD – SMER – sociálna demokracia, Kierunek – Socjalna Demokracja

Słowenia

DeSUS – Demokratična stranka upokojenecv Slovenije, Demokratyczna Partia Emerytów Słowenii

DL – Državljska lista, Lista Obywatelska

LDS – Liberalna demokracija Slovenije, Liberalna Demokracja Słowenii

LGV – Lista Gregorja Viranta, Lista Gregora Viranta; od 2012 r. – DL

PS – Pozitivna Slovenija, Pozytywna Słowenia

NSi – Nova Slovenija – Kršćanska ljudska stranka, Nowa Słowenia – Chrześcijańska Partia Ludowa

SD – Socialni demokrati, Socjaldemokrati

SDS – Slovenska demokratska stranka, Słoweńska Partia Demokratyczna

SLS – Slovenska ljudska stranka, Słoweńska Partia Ludowa

Zares – Zares – nova politika, Właściwie – nowa polityka

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie przyczyn zmiany politycznej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej w dobie kryzysu gospodarczego. Pogorszenie się sytuacji ekonomicznej spowodowało wzrost niezadowolenia społecznego. Obywatele obarczyli odpowiedzialnością za kryzys elity rządzące, co w efekcie w części państw członkowskich doprowadziło do zmiany politycznej. Wprawdzie wymiana ekip rządzących jest permanentną cechą demokracji, jednak kryzys gospodarczy sprawił, że w okresie 2010-2013 aż w 10 państwach odbyły się przedterminowe wybory, które w większości przypadków doprowadziły do zmiany politycznej. Inną konsekwencją polityczną wynikającą z kryzysu gospodarczego jest wzrost popularności i znaczenia na scenie politycznej partii o charakterze radykalnym, populistycznym i eurosceptycznym.

Wprawdzie dotychczas w żadnym państwie ugrupowania tego typu nie uzyskały bezpośredniego wpływu na władzę, jednak oddziałują na system partyjny i polityczny pośrednio – zmuszając partie głównego nurtu do reakcji na radykalne postulaty i doprowadzając do eskalacji żądań. Artykuł zawiera omówienie wybranych przykładów aktywności partii eurosceptycznych i ich roli w życiu politycznym poszczególnych państw.

Katarzyna Cymbranowicz

Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej – kontrowersje wokół nowej perspektywy finansowej 2014-2020

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wieloletnich ram finansowych (WRF; określanych również jako wieloletnie perspektywy bądź plany finansowe – WPF) Unii Europejskiej (UE), które mają obowiązywać po 2013 r. W pierwszej części poruszono kwestie związane z dochodami i wydatkami budżetu ogólnego UE. Następnie zwrócono uwagę na istotę i znaczenie wieloletnich ram finansowych w kształtowaniu budżetu ogólnego UE w latach 1951-2013. Na koniec przedstawiono kilka uwag na temat unijnej debaty nad nową wieloletnią perspektywą finansową na lata 2014-2020, zwłaszcza różnych propozycji i stanowisk Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej (Rada).

Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej są wyrazem porozumienia między instytucjami unijnymi, tj. Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją Europejską w zakresie priorytetów finansowych. Wprowadzenie perspektyw finansowych pod koniec lat 80. XX w. było wynikiem rosnącej presji politycznej i instytucjonalnej dotyczącej równowagi systemu finansowego Wspólnot Europejskich (WE). Nierzadko na tym tle dochodziło do napięć i konfliktów między organami odpowiedzialnymi za przygotowanie rocznego budżetu ogólnego. Aby temu zapobiec, Wspólnoty ustanowiły nowy system, z którym wiązały wiele nadziei. Z jednej strony miał on być remedium na coraz większe trudności z ustalaniem rocznego budżetu ogólnego, z drugiej stanowić gwarancję utrzymania dyscypliny budżetowej oraz stabilną podstawę do realizacji priorytetów i projektów wspólnotowych. Jednak pomimo wprowadzenia wieloletnich perspektyw finansowych, negocjacje zarówno ich, jak i rocznych budżetów ogólnych, nadal są bardzo trudne. Sytuacja ta jest związana przede wszystkim z nieustającymi napięciami między instytucjami unijnymi, zwłaszcza między Radą a Parlamentem Europejskim, który ma ambicję pełnego uczestnictwa w procedurze budżetowej. Ponadto wyżej wspomniane trudności negocjacyjne związane są z problemem zbilansowania budżetu ogólnego w kontek-

ście poszerzania i pogłębiania procesów integracyjnych w UE, przy jednocześnie malejącej skłonności państw członkowskich do zwiększania transferów do budżetu ogólnego na realizację celów i zadań Unii. Z tej perspektywy wydaje się, że prace nad projektem wieloletniego budżetu UE na lata 2014-2020 są dodatkowo jeszcze bardziej utrudnione i nietypowe.

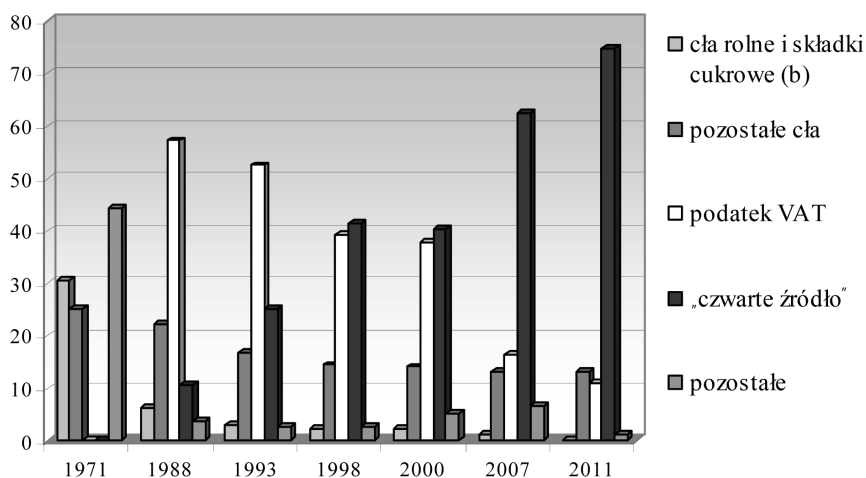
Debata i proces tworzenia nowych ram finansowych dobiegają końca. Przedstawienie bieżącej dyskusji ma na celu podkreślenie problemów finansowania wspólnych działań UE oraz zwrócenie uwagi na konieczność wielostronnego analizowania szczegółowych rozwiązań dotyczących dochodów i wydatków budżetu zarówno obecnie, jak i w przyszłości.

1. Budżet Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy

Procesy integracyjne, które początkowo zachodziły we Wspólnotach, a następnie w Unii, w aspekcie finansowym wiązały się ze stale zwiększającym się zakresem celów i zadań oraz obszarów wspólnych działań. Ich finansowanie leżało w gestii państw członkowskich. Utworzenie autonomicznego źródła finansowania było jedynie kwestią czasu.

Zgodnie z powszechnie obowiązującą definicją budżet UE jest planem dochodów i wydatków sporządzanym na okres jednego roku kalendarzowego we wspólnej europejskiej walucie. Od 1988 r. budżet ogólny jest ustalany z uwzględnieniem wieloletnich perspektyw finansowych, które dla każdego roku budżetowego określają dopuszczalne łączne kwoty dochodów i wydatków uznanych za niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania UE. W przeciwieństwie do budżetów narodowych, budżet ogólny nie może przekroczyć poziomu 1,24% dochodu narodowego brutto (DNB) państw członkowskich, co jest związane z zasadą pomocniczości, zgodnie z którą środki z budżetu unijnego są przeznaczane na ściśle określone cele i zadania. Obecnie unijny system finansowy jest prowadzony w ramach budżetu ogólnego oraz środków pozabudżetowych, które go uzupełniają (tj. środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Aby ocenić istotę i znaczenie budżetu unijnego, należy porównać go z budżetem narodowym dowolnego państwa członkowskiego bądź też z budżetem dowolnej organizacji międzynarodowej. Dopiero wówczas można dostrzec jego wyjątkowość. Unijny plan dochodów i wydatków charakteryzuje się wyraźną specyfiką. Na tle innych wyróżnia się tym, że państwa członkowskie UE przekazały część swoich kompetencji na szczebel ponadnarodowy, tym samym zapewniając środki na finansowanie wspólnych polityk.

Obecnie głównym źródłem finansowania budżetu UE są środki oparte na DNB państw członkowskich (tzw. czwarte źródło). Przewyższają one inne źródła finansowania, takie jak cła i opłaty rolne (tzw. tradycyjne zasoby własne) czy zasoby oparte na podatku od wartości dodanej (*value added tax* – VAT). Na przestrzeni ostatnich 20 lat proporcje między poszczególnymi składnikami budżetu ulegały ciągłym zmianom (wykres nr 1).

Wykres nr 1. Dochody budżetu WE/UE w wybranych latach (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Communities, *The Community budget: The facts in figures*, Luxembourg 2000, p. 42-43; *Budget 2011 in figures*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/budget/figures//2011/2011_en.cfm (data dostępu: 30 czerwca 2013).

Pod koniec lat 80. XX w. w strukturze wspólnotowych dochodów dominowały wpływy z tytułu podatku VAT oraz ceł – odpowiednio 59,1% oraz 21,6% dochodów ogółem. Jednak w kolejnych latach coraz większego znaczenia nabrały wpływy z tzw. czwartego źródła – udział tej grupy dochodów wzrósł z 10,1% w 1988 r. do 74,7% w 2011 r.

Tabela nr 1. Dochody budżetu WE/UE w wybranych latach (w mld ECU¹/EUR oraz w %)

Źródła dochodów	1988		2000		2011	
	mld ECU	%	mld EUR	%	mld EUR	%
Opłaty rolne	2,89	6,9	2,16	2,3	0,12	0,1
Cła	9,02	21,6	13,11	14,1	16,65	13,2
VAT	24,73	59,1	35,12	37,9	13,79	10,9
„Czwarte źródło”	4,24	10,1	37,58	40,5	94,54	74,7
Pozostałe	0,96	2,3	4,75	5,1	1,42	1,1
Ogółem	41,84	100	92,72	100	126,5	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Ostaszewski (red.), *Finanse*, Warszawa 2010, s. 357-359; *Budget 2011 in figures*, op.cit.

¹ ECU (European Currency Unit) – jednostka rozliczeniowa w Europejskim Systemie Monetarnym używana w latach 1979-1998. Od 1 stycznia 1999 r. zastąpiona przez euro (EUR) w relacji 1 ECU = 1 EUR.

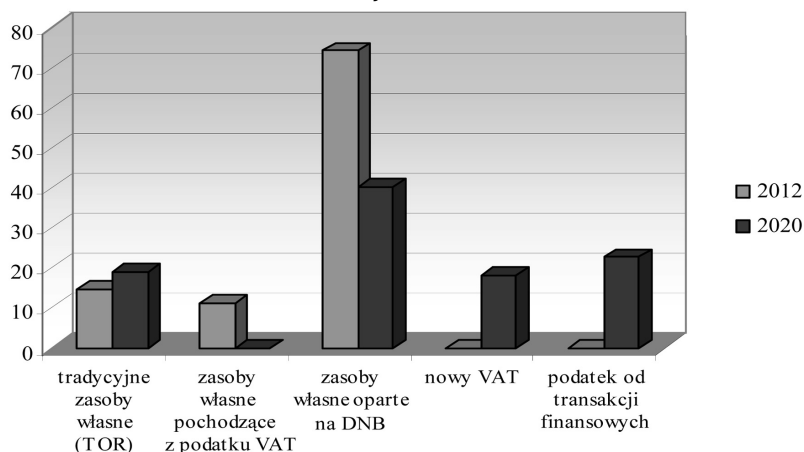
Niewątpliwie źródła i mechanizmy finansowania budżetu UE powinny zapewnić finansowanie wszystkich celów i zadań, jakie wyznaczają państwa członkowskie w ramach prowadzonych polityk wspólnotowych. Jednak na forum 27 państw członkowskich UE (od 1 lipca 2013 r. po akcesji Chorwacji – 28) niezwykle trudno jest wypracować idealny system finansowania. Ten, który funkcjonuje obecnie, dostarcza wystarczających środków do finansowania budżetu UE, jednak dyskusja nad jego ewentualną reformą jest nadal otwarta². Przeprowadzenie pełnego i szeroko zakrojonego przeglądu zarówno dochodów, jak i wydatków unijnego budżetu, stało się sprawą priorytetową w połowie pierwszej dekady XXI w. Ponadto światowy kryzys gospodarczy i jego skutki nie pozostały bez wpływu na miejsce finansów publicznych w debacie politycznej na forum Unii. W wyniku wspólnej europejskiej debaty nad wprowadzeniem zmian w systemie finansowania oraz nowych źródeł dochodów własnych unijnego budżetu, pojawiły się rozwiązania, które mogą być satysfakcjonujące zarówno dla płatników, jak i beneficjentów netto³. Wśród nich najczęściej wymienia się ustanowienie tzw. podatku europejskiego, który „stworzyłby bezpośrednią więź między obywatelami a budżetem UE”⁴. Innymi słowy reforma finansowania unijnego budżetu, polegająca na wprowadzeniu nowego źródła zasobów własnych w postaci podatku europejskiego, miałaby na celu przede wszystkim obniżenie wpłat państw członkowskich związanych z DNB, nie zaś ich zastąpienie. Propozycja ta jest jednak kontrowersyjna i budzi mieszane odczucia. „Z punktu widzenia państw członkowskich bezpośredni podatek nałożony przez Brukselę przyniesie uszczerbek dla ich własnych kompetencji w tej dziedzinie: obciążenia podatkowe, jakie można nakładać na obywateli, mają po prostu swoje granice nawet, jeśli są one niewyraźne i trudne do określenia. Poza tym pobieranie daniny leży w gestii rządów krajowych, które są bardzo zazdrosne o tę swoją prerogatywę”⁵. W połowie 2011 r. Komisja Europejska zaproponowała nowy system finansowania budżetu UE, który mógłby w pełni wykorzystać możliwości stworzo-

² Por. J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, strona internetowa Grupy Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/online-docs/110406-ALDEADLE-DOCUMENT-MEP-Verhofstadt-on-Europe_for_growth-Booklet.pdf (data dostępu: 30 czerwca 2013).

³ „Wprowadzenie zmian w systemie finansowania UE mogłoby obejmować trzy ściśle związane ze sobą aspekty – uproszczenie wkładów państw członkowskich, wprowadzenie jednego lub kilku rodzajów nowych zasobów własnych oraz stopniowe wycofywanie wszystkich korekt. W miarę wprowadzania zmian należy zachować podstawowe elementy systemu finansowania UE: stabilne i wystarczające finansowanie budżetu, przestrzeganie dyscypliny budżetowej oraz mechanizm zapewnienia równowagi budżetowej”. Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych. Przegląd budżetu UE*, Bruksela, 19 października 2010 r., KOM(2010) 700 wersja ostateczna.

⁴ Por. D. Witoń, *Alain Lamassoure i Janusz Lewandowski o budżecie UE 2014-2020 w Warszawie*, strona internetowa UniaEuropejska.org, <http://www.uniaeuropejska.org/alain-lamassoure-i-janusz-lewandowski-o-budzecie-ue-20142020-w-warszawie> (data dostępu: 30 czerwca 2013).

⁵ Por. *Europejski podatek to tylko pobożne życzenie*, strona internetowa Presseurop.eu, <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/313441-europejski-podatek-tylko-pobozne-zyczenie> (data dostępu: 30 czerwca 2013).

Wykres nr 2. Struktura zasobów własnych budżetu UE w 2012 r. i 2020 r. (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Committee on Budgets, *Working Document No 1 on the system of own resources of the European Union*, 1 December 2011, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-478.360&format=PDF&language=EN&secondRef=01> (data dostępu: 30 czerwca 2013).

ne na mocy Traktatu z Lizbony⁶. Polegały on na reformie systemu zasobów własnych, na który miałyby składać się cztery ogniwa: tradycyjne zasoby własne, podatek związany z DNB oraz dwa nowe źródła – podatek od transakcji finansowych oraz podatek od towarów i usług VAT. Ponadto zgodnie z planowaną reformą złożony system rabatów i ulg zostałby zastąpiony przez prosty system ryczałtowych redukcji składek opartych na DNB państw członkowskich.

Obecnie UE znalazła się w sytuacji, w której potrzeba dokonania zmian w systemie finansowania budżetu nie podlega dyskusji. Zarówno przedstawiciele państw członkowskich, jak i instytucji unijnych, mają świadomość przed jak ważnym stoją zadaniem.

Dotychczas funkcjonujący system zasobów własnych jest zbyt złożony, mało przejrzysty i niezrozumiały dla obywateli Unii, zatem wprowadzenie ilościowych i jakościowych zmian wydaje się być najlepszym rozwiązaniem⁷. Jednak z pewnością

⁶ Por. European Commission, *Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union*, Brussels, 29 June 2011, COM(2011) 510 final.

⁷ „Ważną częścią przeglądu budżetu jest kwestia zasobów własnych. Od początku lat 70. XX w. UE pobierała zasoby własne pochodzące ze wspólnych polityk, takie jak np. cła wynikające ze wspólnej taryfy celnej. Autonomia tych zasobów własnych była stopniowo podważana i obecny system finansowania UE stopniowo przemienił się w chaotyczny i nieprzejrzysty zestaw wkładów z budżetów krajowych, korekt i rabatów. Związek między pierwotnymi zasobami własnymi a wspólnymi politykami UE uległ zatarciu, co sprawiło, że system stał się mniej przejrzysty i wzrosły wątpliwości co do tego, czy jest on sprawiedliwy. Niezbędne jest spojrzenie z nowej perspektywy, by przywrócić zgodność finansowania UE z zasadami autonomii, przejrzystości i sprawiedliwości”. Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych. Przegląd budżetu UE*, op.cit.

Tabela nr 2. Wydatki budżetu WE/UE w latach 1988-2006 (w mld ECU/EUR oraz w %)

Kategoria	1988		1993		2000		2004		2006	
	mld ECU	%	mld ECU	%	mld EUR	%	mld EUR	%	mld EUR	%
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Gwarancji	26,39	64,3	34,93	53,9	40,44	50,3	43,61	43,6	49,84	47,1
Operacje strukturalne, w tym:	6,42	15,7	20,48	31,6	25,52	31,7	34,5	34,5	32,58	30,8
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji	1,14	2,8	2,91	4,5	1,39	1,7	2,74	2,7	3,21	3
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	2,98	7,3	9,54	14,7	2,75	3,4	16,07	16,1	14,82	14
Europejski Fundusz Społeczny	0	0	5,38	8,3	2,34	2,9	7,16	7,2	8,83	8,3
Fundusz Spójności	0	0	0,79	1,2	1,68	2,1	2,78	2,8	3	2,8
Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	0	0	0	0	0,33	0,4	0,52	0,5	0,47	0,4
Prace badawczo-naukowe	1,13	2,8	2,23	3,4	3,15	3,9	4,14	4,1	4,95	4,7
Działania zewnętrzne	0,77	1,9	2,86	4,4	4,89	6,1	8,92	8,9	8,36	7,9
Wydatki administracyjne	1,91	4,7	3,32	5,1	4,48	5,6	5,86	5,9	6,58	6,2
Pozostałe wydatki	4,4	10,7	0,96	1,5	1,96	2,4	2,91	2,9	3,6	3,4
Ogółem wydatki (płatności)	41,02	100	64,78	100	80,44	100	99,93	100	105,91	100

Źródło: P. Russel, *Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*, [w:] G. Gołębiowski (red.), *Finanse Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3(31), s. 91. Cytat za: J. Ostaszewski (red.), op.cit., s. 362-363.

nie będzie to łatwe, chociażby ze względu na fakt, że procedura zmian systemu finansowania unijnego budżetu wymaga jednomyślności w Radzie po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE (art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TfUE).

Na przestrzeni lat zmieniała się struktura dochodów budżetowych, ale nie należy zapominać o tym, że zmiany w budżecie unijnym dotyczyły również wydatków⁸.

⁸ W ujęciu memoriałowym budżet UE składa się z tzw. środków na zobowiązania (*commitment appropriations*), natomiast w ujęciu kasowym ze środków na płatności (*payment appropriations*). Środki na zobowiązania to te, które są przeznaczone na wydatki w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy z tytułu zobowiązań prawnych zaciągniętych w danym roku budżetowym. Środki na płatności to te, które są przeznaczone na płatności faktycznie dokonywane w danym roku budżetowym, wynikające z bieżących i wcześniejszych zobowiązań.

Tabela nr 3. Struktura wydatków budżetowych w latach 2007-2013 i 2014-2020 (w mld EUR)

Kategoria	2007-2013	Kategoria	2014-2020
Trwały wzrost	438,6	Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu	450,76
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	412,61	Trwały wzrost: zasoby naturalne	373,18
Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	12,22	Bezpieczeństwo i obywatelstwo	15,69
UE jako partner na arenie międzynarodowej	55,94	Globalny wymiar Europy	58,7
Administracja	55,54	Administracja	61,63
Wyrównania	0,86	Wyrównania	0,027
Środki na zobowiązania ogółem	975,78	Środki na zobowiązania ogółem	960
Środki na płatności ogółem	925,58	Środki na płatności ogółem	908,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *General budget of the European Union for the financial year 2013 – the figures*, Luxembourg 2013, p. 7; *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r. Konkluzje (wieloletnie ramy finansowe)*, Bruksela, 8 lutego 2013 r., EUCO 37/13, s. 46.

Do połowy pierwszej dekady XXI w., tj. do końca okresu obowiązywania ram finansowych na lata 2000-2006, strona wydatkowa nie ulegała tak poważnym zmianom, jak miało to miejsce w przypadku strony dochodowej. Do 2006 r. w budżecie WE/UE dominowały wydatki związane z realizacją wspólnej polityki rolnej (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Gwarancji) oraz polityki strukturalnej (fundusze strukturalne).

Rok 2007 przyniósł przełomowe zmiany w budżecie unijnym w postaci nowego układu najważniejszych pozycji wydatków. Należy podkreślić, że jest to różnica o charakterze fundamentalnym, bowiem oznacza nie tylko ilościową, ale też jakościową zmianę priorytetów w finansowaniu działalności UE w polityce wewnętrznej i zewnętrznej.

Wraz z przyjęciem nowej siedmioletniej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, zakończył się długi okres dominacji wydatków związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich. W porównaniu z poprzednimi perspektywami finansowymi zarówno w budżecie na lata 2007-2013 (dział „Trwały wzrost”), jak i na lata 2014-2020 (dział „Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu”), na pierwszym miejscu zostały wyróżnione wydatki związane z finansowaniem działań mających na celu zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w całej UE. Wprowadzone zmiany w budżecie unijnym rozpoczynają nowy etap w finansowaniu polityki ze środków wspólnotowych.

2. Rola wieloletnich perspektyw finansowych w kształtowaniu budżetu WE/UE w latach 1951-2013

Budżet UE w ostatnich kilkudziesięciu latach stale ewoluował. Zasady jego kształtowania można podzielić na osiem faz, które prezentują charakter zmian i dostosowań zachodzących w systemie finansowania działalności Wspólnot, a następnie Unii.

W latach 50. i 60. XX w. każda z trzech Wspólnot Europejskich posiadała odrębny budżet⁹. Jednak z uwagi na postępujące procesy integracyjne już w traktatach rzymskich z 1957 r.¹⁰ znalazły się zapisy prawne, które przewidywały integrację w sferze budżetowej. W 1967 r. decyzją państw członkowskich został przyjęty traktat o fuzji¹¹, który przewidywał połączenie organów wspólnotowych, a także powstanie ich wspólnego budżetu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że do 2002 r., tj. do wygaśnięcia traktatu paryskiego z 1952 r., we Wspólnotach funkcjonowały dwa budżety: ogólny (obejmujący dochody i wydatki Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) i operacyjny Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Po 2002 r. ten ostatni został włączony do wspólnego budżetu Unii.

Tabela nr 4. Ewolucja kształtowania się budżetu WE/UE w latach 1958-2020

Lata	Ogólna charakterystyka
1958-1970	Wczesne lata finansowania działalności WE
1971-1975	Utworzenie własnych środków finansowania budżetu WE
1976-1982	Wprowadzenie zmian instytucjonalnych w procedurze budżetowej
1983-1987	Pokonywanie konfliktów międzyinstytucjonalnych w procesie kształtowania budżetu
1988-1992	Pierwsza wieloletnia perspektywa finansowa (tzw. pierwszy pakiet Delorsa)
1993-1999	Druga wieloletnia perspektywa finansowa (tzw. drugi pakiet Delorsa)
2000-2006	Trzecia wieloletnia perspektywa finansowa (tzw. pakiet Santera)
2007-2013	Czwarta wieloletnia perspektywa finansowa (tzw. pakiet Barroso)
2014-2020	Piąta wieloletnia perspektywa finansowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 193-195.

⁹ Por. A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Warszawa 2010, s. 38-42.

¹⁰ Por. art. 200-201 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r.

¹¹ Traktat o fuzji z dnia 8 kwietnia 1965 r. wszedł w życie dwa lata później, tj. w 1967 r.

W latach 1951-1970 działalność Wspólnot była finansowana wyłącznie ze składek wnoszonych przez państwa członkowskie. Ich wielkość była uzależniona od udziału państw członkowskich w produkcie narodowym brutto Wspólnoty. Z uwagi na spowolnienie procesów integracyjnych pod koniec lat 60. XX w. Komisja Wspólnot Europejskich zdecydowała się na wprowadzenie nowych źródeł zasilania budżetu. W 1971 r. na mocy decyzji Rady wprowadzono rozwiązanie oparte na tzw. systemie zasobów własnych¹², który składał się z trzech źródeł, tj. opłat rolnych i cukrowych, ceł oraz podatku od wartości dodanej (VAT). Tym samym rozpoczął się proces mający na celu stopniowe odejście od bezpośrednich wpłat państw członkowskich¹³. Jednocześnie Wspólnoty dążyły do rozwoju systemu własnych środków finansowania budżetu¹⁴, który miał być bardziej skuteczny i efektywny niż poprzednie rozwiązanie. Wprowadzone zmiany oznaczały przede wszystkim zapewnienie autonomii budżetu wspólnotowego, co było niezwykle istotne z punktu widzenia dalszych procesów integracyjnych w Europie. Przyjęty w latach 70. XX w. pakiet legislacji finansowej w dużym stopniu zdecydował o stabilności finansów wspólnotowych i zagwarantował podstawy integracji europejskiej w tym obszarze.

W latach 80. XX w., wskutek problemów związanych z niemożnością spełnienia warunku równoważenia wydatków z dochodami budżetu, sytuacja finansowa Wspólnot zaczęła się wyraźnie pogarszać. W konsekwencji dyskusje na temat struktury oraz proporcji wspólnotowych dochodów i wydatków nierzadko stanowiły punkty zapalne między instytucjami zaangażowanymi w procedurę uchwalania rocznego budżetu. W tym czasie Wspólnoty borykały się również z innymi problemami. Pierwszym z nich był tzw. *juste retour*, czyli uzyskanie właściwych proporcji między środkami finansowymi przekazanymi do wspólnego budżetu, a środkami finansowymi otrzymanymi przez państwa członkowskie. Drugą kwestią wywołującą problemy był kryzys dochodów budżetowych, a co za tym idzie niemożność realizacji wspólnych celów i zadań wyznaczonych przez Wspólnoty. Trzeci problem stanowiły kwestie sporne w zakresie władzy budżetowej między instytucjami wspólnotowymi. W tej sytuacji jedno było pewne – nie można było dopuścić do załamania się wspólnotowego systemu finansowego. Dlatego w celu przewyższenia problemów budżetowych Wspólnoty podjęły odpowiednie środki zaradcze w postaci

¹² „System zasobów własnych znacznie się zmienił od początku pierwszych ram finansowych. W roku 1988 mniej niż 11% finansowania UE pochodziło z zasobów opartych na DNB, podczas gdy cła i opłaty rolne wynosiły 28%, a zasoby pochodzące z podatku VAT – 57%. W roku 2013 około 74% finansowania UE będzie pochodzić z zasobów opartych na DNB, cła i opłaty rolne wyniosą 13%, a zasoby pochodzące z podatku VAT – 12%”. Źródło: J. W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa 2013, s. 521-522.

¹³ Zgodnie z treścią traktatów rzymskich z 1957 r. dotyczących utworzenia systemu zasobów własnych składki członkowskie miały być jedynie rozwiązaniem przejściowym. Zasada środków własnych Wspólnot została zapisana w art. 201 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 r.: „Bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych”.

¹⁴ Por. R. Vickerman, *The EU Budget: rebates, reform and paying for enlargement*, [w:] J. Kundera (red.), *Stosunki ekonomiczne w rozszerzonej Unii Europejskiej*, Wrocław 2007, s. 216.

wprowadzenia korekt w systemie zasobów własnych¹⁵. Polegały one na podniesieniu stawki podatku VAT z poziomu 1% do 1,4% oraz stworzeniu specjalnego mechanizmu dla Wielkiej Brytanii, korygującego jej ogólny udział w finansowaniu wydatków z budżetu ogólnego Wspólnot (tzw. rabat brytyjski)¹⁶. Niewątpliwie podjęte wysiłki i działania miały na celu zwiększenie finansowych możliwości realizacji wspólnotowych celów i zadań. Jednak wprowadzone zmiany okazały się niewystarczające. W perspektywie procesu pogłębiania integracji europejskiej (tj. budowy jednolitego rynku wewnętrznego – Jednolity Akt Europejski z 1987 r.) oraz procesu poszerzania Wspólnot o kolejne państwa członkowskie (tj. akcesji Hiszpanii i Portugalii w 1986 r.) – gruntowne zreformowanie systemu zasobów własnych Wspólnot było wciąż sprawą otwartą.

Reforma systemu finansowego Wspólnot z 1988 r., zwana pierwszym pakietem Delorsa, wprowadziła dwie fundamentalne zmiany: planowanie budżetowe na kilkuletni okres, które pozwalało na kształtowanie sytuacji finansowej Wspólnot w perspektywie średnioterminowej (tzw. wieloletnie perspektywy finansowe) oraz „czwarte źródło” w systemie zasobów własnych (tj. wpłaty do budżetu Wspólnot, których wysokość została oparta na produkcie narodowym brutto państw członkowskich). Zmiany w finansowaniu działań Wspólnot miały na celu przede wszystkim zapewnienie stabilności corocznej procedury przygotowania, uchwalania i kontroli budżetu oraz zapoczątkowanie nowego projektu integracyjnego, jakim była unia gospodarczo-walutowa.

Jak wyżej wspomniano, jednym z najistotniejszych elementów reformy z 1988 r. było planowanie budżetowe na kilka lat do przodu, możliwe dzięki tzw. porozumieniu międzyinstytucjonalnemu¹⁷. Stanowiło ono niezwykle ważny krok w proce-

¹⁵ Por. *Decyzja Rady z dnia 7 maja 1985 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L, 1985, nr 128.

¹⁶ Od 1984 r. częścią systemu zasobów własnych Wspólnot jest mechanizm korekcyjny, zwany rabatem brytyjskim. Po stronie dochodów budżetu Wspólnoty wprowadzono kilka stałych bądź czasowych mechanizmów korekcyjnych. Do omawianych mechanizmów zalicza się wspomniany już rabat brytyjski polegający na zwrocie 66% kwoty, która stanowi różnicę między wpłatą do budżetu z tytułu DNB i podatku VAT a kwotą z niego uzyskaną (pojęcie to związane jest z Wielką Brytanią, która stała się członkiem Wspólnot w 1973 r., a głównym osiągnięciem rządu Margaret Thatcher w rundzie negocjacyjnej było uzyskanie unijnej zgody na zniżki w brytyjskiej wpłacie do wspólnotowego budżetu). Rabat jest pokrywany przez pozostałe państwa członkowskie z tym, że na mocy decyzji Rady z Berlina z 1999 r. Niemcy, Austria Szwecja i Holandia wpłacają tylko 25% kwoty, która na nie przypada. Tym samym od 2001 r. do mechanizmów korekcyjnych zalicza się również „zryczałtowane płatności dla Niderlandów i Szwecji, obniżone stawki poboru VAT od Niderlandów, Szwecji, Niemiec i Austrii, czy zryczałtowane zatrzymanie 25% tradycyjnych zasobów własnych przez państwa członkowskie, które je pobierają”. W konsekwencji system zasobów własnych wydaje się jeszcze bardziej skomplikowany i mniej przejrzysty niż kiedykolwiek w historii. Źródło: Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji. Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009*, Bruksela, 12 września 2007 r., SEC(2007) 1188 wersja ostateczna.

¹⁷ Por. *Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej podpisane przez Parlament, Radę oraz Komisję w dniu 29 czerwca 1988 r.*, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L, 1988, nr 185.

Tabela nr 5. WPF na lata 1988-1992 (w mld ECU według cen z 1988 r.)

Kategoria	1988	1989	1990	1991	1992
Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	27,5	27,7	28,4	29	29,6
Operacje strukturalne	7,79	9,2	10,6	12,1	13,45
Polityki z alokacjami wieloletnimi	1,21	1,65	1,9	2,15	2,4
Inne polityki	2,1	2,39	2,5	2,7	2,8
Spląty i administracja	5,7	4,95	4,5	4	3,55
Rezerwa monetarna	1	1	1	1	1
Środki na zobowiązania ogółem	45,3	46,89	48,9	50,95	52,8
Środki na płatności ogółem	43,78	45,3	46,9	48,6	50,1
Środki na płatności jako % PNB	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Wymagane zasoby własne jako % PNB Wspólnoty	1,15	1,17	1,18	1,19	1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *European Union Public Finance – Fourth edition*, Luxembourg 2008, p. 39.

sie uzdrawiania systemu finansowego Wspólnot, z uwagi na określenie szczegółowych zasad udziału poszczególnych instytucji w procedurze budżetowej, brak których nierzadko był przyczyną dotychczasowych konfliktów. Nowe rozwiązanie eliminowało spory instytucjonalne i niekończące się dyskusje nad strukturą oraz wielkością dochodów i wydatków budżetu wspólnotowego.

Do 1992 r. zreformowany system finansowy Wspólnot funkcjonował bez istotnych zmian. Dopiero w 1993 r., po zakończeniu pięcioletniej perspektywy finansowej na lata 1988-1992, przyjęto szereg decyzji, które określiły nowe ramy funkcjonowania budżetu ogólnego Wspólnot. Znalazły one swoje odbicie w tzw. drugim pakiecie Delorsa¹⁸. W drugiej, tym razem siedmioletniej perspektywie finansowej na lata 1993-1999, potwierdzono ogólne priorytety przyjęte w ramach tzw. pierwszego pakietu Delorsa, ale również podjęto kilka decyzji związanych z nowym kształtem systemu zasobów własnych. Działania te miały na celu uporządkowanie wspólnych finansów Unii. Zmiany w zakresie systemu finansowania działalności UE, jakie zaszły w latach 90. XX w., niewątpliwie stanowiły swoistego rodzaju przedłużenie reform podjętych w latach 80. W wyniku ich wprowadzenia nastąpiły poważne zmiany w zakresie obciążeń finansowych poszczególnych państw członkowskich, w ramach ich proporcjonalnego udziału w finansowaniu wspólnego

¹⁸ Drugi pakiet Delorsa opierał się na dokumencie Komisji Europejskiej „Od Jednolitego Aktu do Maastricht i dalej. Środki dopasowane do naszych ambicji”, który został przyjęty w 1992 r. W drugim pakiecie Delorsa Komisja Europejska przedstawiła warunki konieczne do wprowadzenia w życie postanowień Traktatu z Maastricht z 1992 r., zwłaszcza zaś tych, które dotyczyły procesu pogłębiania integracji europejskiej w postaci tworzenia na obszarze Wspólnot unii gospodarczo-walutowej.

Tabela nr 6. WPF na lata 1993-1999 (w mld ECU według cen z 1992 r.)

Kategoria	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Orientacja rolna	35,23	35,1	35,72	36,36	37,02	37,7	38,39
Działania strukturalne	21,28	21,89	23,48	24,99	26,53	28,24	30
Polityki wewnętrzne	1,5	1,75	2	2,25	2,5	2,55	2,6
Działania zewnętrzne	3,94	4,08	4,32	4,52	4,71	4,91	5,1
Wydatki administracyjne	3,28	3,38	3,58	3,69	3,8	3,85	3,9
Rezerwa (monetarna i na działania)	1,5	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Środki na zobowiązania ogółem	69,18	69,94	72,49	75,22	77,99	80,98	84,09
Środki na płatności ogółem	65,91	67,94	69,15	71,29	74,49	77,25	80,11
Środki na płatności jako % PNB	1,2	1,19	1,2	1,21	1,23	1,25	1,26
Wymagane zasoby własne jako % PNB Wspólnoty	-	1,2	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *European Union Public Finance...*, p. 56.

budżetu. Unia położyła zdecydowanie większy nacisk na dostosowanie struktury wydatków do finansowania celów w obszarze spójności ekonomicznej i społecznej, a także uczestnictwa w unii gospodarczo-walutowej.

Kształt nowych ram finansowych na kolejny okres działalności Unii w latach 2000-2006 został przedstawiony przez Komisję Europejską w 1997 r. W dokumencie „Agenda 2000: dla silniejszej i większej Unii” znalazły się propozycje reform systemu finansowego, które miały na celu przede wszystkim przygotowanie UE do kolejnego rozszerzenia o nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego. Wprowadzenie licznych zmian w unijnym systemie finansowym było w tym czasie o tyle istotne, że decydowało o przyszłości całego ugrupowania integracyjnego. W kontekście niespotykanej dotychczas w historii Wspólnot skali rozszerzenia wokół kwestii związanych z nową perspektywą finansową formułowano wiele obaw. Ostatecznie proces poszerzenia nie zachwiał finansami unijnymi. Niemniej jednak stanowił on niemałe wyzwanie zarówno dla dotychczasowych członków Unii, jak i nowych państw kandydujących do członkostwa. Można też powiedzieć, że był swoistego rodzaju sprawdzianem dla zreformowanego systemu finansowego.

W 1999 r. organy unijne zawarły Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej oraz poprawy procedury budżetowej¹⁹, którego integral-

¹⁹ Por. European Parliament, Council Commission, *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Official Journal of the European Communities C, 1999, no. 172.

Tabela nr 7. WPF na lata 2000-2006 dla UE-21 (w mld EUR według cen z 1999 r.)²⁰

Kategoria	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rolnictwo	40,92	42,8	43,9	43,77	42,72	41,93	41,66
Działania strukturalne	32,05	31,46	30,87	30,29	29,6	29,6	29,17
Polityki wewnętrzne	5,93	6,04	6,15	6,26	6,37	6,48	6,6
Działania zewnętrzne	4,55	4,56	4,57	4,58	4,59	4,6	5,61
Administracja	4,56	4,6	4,7	4,8	4,9	5	5,1
Rezerwy	0,9	0,9	0,65	0,4	0,4	0,4	0,4
Pomoc przedakcesyjna	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12
Rozszerzenie	-	-	6,45	9,03	11,61	14,2	16,78
Środki na zobowiązania ogółem	92,03	93,48	100,41	102,25	103,35	105,33	107,44
Środki na płatności ogółem	89,6	91,11	98,36	101,59	103,35	105,33	107,44
Środki na płatności jako % PNB	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09
Wymagane zasoby własne jako % PNB Wspólnoty	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *European Union Public Finance...*, p. 81.

ną częścią były ustalenia dotyczące WPF na lata 2000-2006. W odróżnieniu od wcześniejszych planów finansowych nowa perspektywa uwzględniała wydatki ze wspólnego budżetu związane ze wspomnianym już procesem poszerzenia Unii o kolejne państwa²¹. W tym miejscu należy zaznaczyć, że podczas wyjątkowo trudnych negocjacji w sprawie kształtu nowej perspektywy finansowej na lata 2000-2006 ostatecznie udało się wyeliminować wiele punktów zapalnych towarzyszących ustalaniu rocznych budżetów i tym samym ułatwić dojście do konsensusu między instytucjami zaangażowanymi w procedurę budżetowania. Wprowadzone zmiany gwarantowały stabilność finansów Unii co najmniej na siedmioletni okres, tj. do 2006 r.

²⁰ W konsekwencji rozszerzenia Unii o nowe państwa członkowskie WPF na lata 2000-2006 uległa pewnym modyfikacjom. Por. A. Nowak-Far, op.cit., s. 59; *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2003 r. w sprawie dostosowania perspektywy finansowej do rozszerzenia*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2003, nr 147.

²¹ Z powodu opóźnień związanych z rozszerzeniem przygotowana perspektywa finansowa na lata 2000-2006 uległa zmianie. Opóźnienia te były z jednej strony wynikiem rozpoczęcia negocjacji w sprawie członkostwa w Unii z czterema nowymi krajami (tj. Słowacją, Litwą, Łotwą i Malcią) w 2000 r., zaś z drugiej strony wynikiem nieprzygotowania i niespełnienia wszystkich wymaganych kryteriów członkostwa w Unii przez pozostałe sześć krajów kandydujących. Z uwagi na przyjęcie decyzji w sprawie rozszerzenia Unii, które miało nastąpić w maju 2004 r., dotychczasowa perspektywa finansowa przygotowana z myślą o 21 państwach została uaktualniona na lata 2004-2006 wobec wszystkich 25 państw.

Tabela nr 8. WPF na lata 2007-2013 (w mld EUR według cen z 2006 r.)

Kategoria	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Trwały wzrost	53,98	57,63	61,7	63,56	63,97	67,61	70,15
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	55,14	59,19	56,33	59,96	59,89	60,81	61,29
Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1,27	1,36	1,52	1,69	1,9	2,11	2,38
UE jako partner na arenie międzynarodowej	6,58	7	7,44	7,9	8,43	9	9,6
Administracja	7,04	7,38	7,53	7,88	8,09	8,52	9,1
Wyrównania	445	207	210	-	-	-	-
Środki na zobowiązania ogółem	124,46	132,8	134,72	140,98	142,27	148,05	152,5
Środki na płatności ogółem	122,19	129,68	120,45	134,29	133,7	141,36	143,91
Środki na płatności jako % DNB	1	1,05	1,04	1,12	1,08	1,08	1,08
Wymagane zasoby własne jako % DNB Wspólnoty	1,24	1,24	1,24	1,23	1,23	1,23	1,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *General budget of the European Union...*, p. 7.

Prace nad powstaniem czwartej WPF – na lata 2007-2013²² – rozpoczęły się w 2004 r. Projekt nowych ram finansowych został przedstawiony przez Komisję Europejską w dokumencie „Budowanie naszej wspólnej przyszłości – wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii”²³. W trakcie negocjacji nad kształtem nowej perspektywy głównym przedmiotem sporów między instytucjami unijnymi była wysokość pułapu środków budżetowych na zobowiązania i płatności. Ostatecznie negocjacje w sprawie perspektywy finansowej na kolejny siedmioletni okres zakończyły się w 2006 r. W wyniku długich dyskusji przed-

²² Wieloletni budżet UE na lata 2007-2013 był ostatnim, jaki został przygotowany w formie Porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami. Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony kolejne ramy finansowe (na lata 2014-2020) będą przygotowane w formie rozporządzenia Rady, a Porozumienie międzyinstytucjonalne będzie stanowiło dokument towarzyszący, zawierający przepisy szczegółowe nieujęte w rozporządzeniu. Por. *Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2006, nr 139.

²³ Por. European Commission, *Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, Brussels, 26 February 2004, COM(2004) 101 final/2.

stawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady udało się dojść do porozumienia w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej. Państwa członkowskie zdecydowały się na kilka poważnych zmian mających fundamentalny charakter dla dalszego finansowania działalności UE. W porównaniu z poprzednimi trzema perspektywami zasadnicza zmiana polegała na skoncentrowaniu się na trzech priorytetach, w tym w szczególności na zwiększeniu wydatków budżetowych związanych z finansowaniem działań mających na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej UE w wymiarze krajowym i regionalnym. Istotne zmiany nastąpiły również w rolnictwie – dominujące w poprzednich perspektywach wydatki związane z tym obszarem działalności Unii zostały przesunięte do nowej grupy wydatków nazwanej „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”, co otworzyło nowe możliwości finansowania ze środków wspólnotowych.

Nowa perspektywa finansowa na lata 2007-2013 spełniła pokładane w niej nadzieje, a jej najważniejsze cele zostały osiągnięte²⁴. Rok 2007, podobnie jak wcześniej rok 2004, był przełomowy dla całej UE wskutek rozszerzenia o kolejne państwa członkowskie z południa Europy. Przyjęcie Bułgarii i Rumunii, podobnie jak wcześniej 10 państw z Europy Środkowo-Wschodniej, nie skutkowało groźnymi napięciami w działaniu unijnego systemu finansowego. W porównaniu do poprzedniej perspektywy obejmującej lata 2000-2006 można powiedzieć, że Unia nie zdecydowała się na wprowadzenie żadnych zmian o rewolucyjnym charakterze dla budżetu ogólnego. Co prawda przyjęto pewne nowe rozwiązania, ale miały one na celu przede wszystkim zwiększenie skuteczności i przejrzystości zasad finansowania priorytetowych działań Unii.

Reasumując, rola WPF w kształtowaniu budżetu ogólnego jest niezwykle istotna. Za ich pomocą organy unijne wprowadzają przyjęte zasady określania ram finansowych kolejnych budżetów rocznych w perspektywie kilku lat. Niewątpliwie ułatwiają one procedowanie przy corocznych ustaleniach dotyczących dochodów i wydatków budżetowych UE. Można powiedzieć, że działania podjęte przez Wspólnoty, a następnie Unię Europejską, od 1988 r. do stanu obecnego, w zakresie reform dotyczących dyscypliny i procedury budżetowej oraz perspektyw finansowych kształtujących wspólny budżet, zapewniły możliwie jak najbardziej efektywne finansowanie celów i zadań umożliwiających harmonijny rozwój gospodarczo-społeczny państw członkowskich UE.

²⁴ WPF na lata 2007-2013 skupiała się na realizacji trzech głównych celów, tzn. planowaniu stabilnego wzrostu przez promowanie przedsięwzięć innowacyjnych zorientowanych jednocześnie na wzrost gospodarczy i przyjaznych środowisku naturalnemu; znaczenia koncepcji „obywatelstwa europejskiego” poprzez zapewnienie obywatelom UE równych praw oraz równego dostępu do dóbr i usług publicznych; promowaniu Europy jako jednego z najważniejszych partnerów globalnych poprzez zwiększenie roli UE w przedsięwzięciach o charakterze międzynarodowym. Celom tym zostały podporządkowane wielkość i struktura wydatków z budżetu ogólnego Unii. Por. M. Cieslukowski, *Budżet Unii Europejskiej*, Poznań 2006, s. 70-72.

3. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 – stan debaty międzyinstytucjonalnej w czerwcu 2013 r.

Po wejściu w życie zapisów traktatowych z Lizbony procedura tworzenia WRF uległa istotnym zmianom.

Po pierwsze, WRF uchwała Rada w specjalnej procedurze legislacyjnej (art. 312 ust. 2 TfUE)²⁵. W sytuacji, gdy nowe WRF nie zostaną uzgodnione i przyjęte przed wygaśnięciem obecnie obowiązujących, wówczas pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku budżetowego zostają przedłużone do czasu uchwalenia nowej perspektywy.

Po drugie, w procedurę tworzenia WRF jest włączony Parlament Europejski (art. 312 ust. 5 TfUE)²⁶. Powołując się na ten przepis, dążył on do tego, aby otrzymać należne mu miejsce w procesie tworzenia WRF i przeglądu budżetu unijnego. Jednak uruchomienie odpowiednich ram współpracy i konsultacji z instytucjami zaangażowanymi w te procesy nie było łatwe²⁷. Efektem konsekwentnych działań w tym obszarze było uzyskanie przez Parlament Europejski gwarancji od czterech kolejnych państw członkowskich UE sprawujących prezydencję w Radzie²⁸ dotyczących konsultacji z nim w czasie spotkań organizowanych przed i po obradach Rady ds. Ogólnych, która poruszała kwestie nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Ponadto Parlament Europejski wpisał się w historię tworzenia WRF poprzez powołanie w czerwcu 2010 r. specjalnej Komisji ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej UE po 2013 r. Efektem jej prac było przygotowanie szeregu rekomendacji w sprawie nowych WRF, które znalazły swoje odzwierciedlenie w propozycji przedstawionej przez Komisję Europejską w dniu 29 czerwca 2011 r.²⁹ Od tej pory

²⁵ Zgodnie z art. 312 ust. 2 TfUE: „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków (...)”.

²⁶ Zgodnie z art. 312 ust. 5 TfUE: „W toku całej procedury prowadzącej do przyjęcia ram finansowych Parlament Europejski, Rada i Komisja podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia takiego przyjęcia”.

²⁷ Por. E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, [w:] G. Gołębiowski (red.), op.cit., s. 127. Cytat za: S. Jędrzejewska, *Walka o pieniądze czy o władzę*, „Gazeta Wyborcza”, 21 grudnia 2010 r., s. 23.

²⁸ Państwa członkowskie sprawujące prezydencję w Radzie UE w latach 2011-2012 (tj. Węgry, Polska, Dania i Cypr) przygotowały list skierowany do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka, w którym zostały zawarte gwarancje dotyczące udziału w konsultacjach w procesie tworzenia projektu WRF na lata 2014-2020.

²⁹ Por. Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, (2010/2211(INI)); *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 r. w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 380E; *Financial Framework 2014-2020*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm (data dostępu: 30 czerwca 2013).

debata na temat WRF na lata 2014-2020 odbywała się na forum parlamentarnej Komisji Budżetu. Wszystkie starania Parlamentu Europejskiego, które były skupione na jego włączeniu i czynnym udziale w procesie formowania nowej perspektywy finansowej UE, miały na celu przygotowanie wspólnego stanowiska w stosunku do pakietu legislacyjnego (przygotowywanego przez Komisję Europejską), który był następnie negocjowany na forum Rady.

Po trzecie, postanowienia Traktatu z Lizbony zmieniły rolę państwa członkowskiego sprawującego półroczną prezydencję w Radzie UE. Na proces tworzenia i negocjowania WRF ma ono jednak nadal znaczący wpływ. Polska w dokumentach programowych dotyczących sprawowania prezydencji w drugim półroczu 2011 r. (w ramach trio prezydencji – z Danią i Cyprzem w latach 2011-2012) wymieniła trzy strategiczne priorytety, tj.³⁰ „Integracja europejska jako źródło wzrostu”, „Bezpieczna Europa – żywność, energia, obronność” oraz „Europa korzystająca na otwartości”. Jeden z kluczowych elementów pierwszego priorytetu stanowiły WRF na lata 2014-2020. W ocenie polskiego rządu wśród najbardziej naglących i najważniejszych wyzwań przed jakimi stanęła Europa w obliczu kryzysu gospodarczego i finansowego, były m.in. negocjacje przyszłej siedmioletniej perspektywy finansowej³¹. Analizując polską prezydencję w Radzie w obszarze negocjacji WRF, można stwierdzić, że choć nie osiągnęła ona żadnych spektakularnych sukcesów, to z pewnością nadała niezbędny kierunek i odpowiednie tempo dalszym pracom w tym zakresie³². Było to szczególnie widoczne podczas kolejnych prezydencji – duńskiej, cypryjskiej i irlandzkiej.

Negocjacje w sprawie przyjęcia nowego siedmioletniego planu budżetowego na lata 2014-2020 trwały dość długo. Dopiero w lutym 2013 r. Rada Europejska uzgod-

³⁰ Por. K. Cymbranowicz, *Aspekty organizacyjne i priorytety polskiej prezydencji*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), *Analiza i ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 55-57.

³¹ „W swoich działaniach polska prezydencja starała się wyjść poza optykę kryzysu gospodarczego i finansowego w strefie euro i Unii Europejskiej. Z uwagi na fakt, że priorytetem polskiego przewodnictwa była długookresowa wizja silnej, ambitnej i dostatniej Europy, Polska już w 2011 r. zainaugurowała polityczną debatę i rozpoczęła negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020. Było to o tyle ważne, że stosunkowo wcześniej rozpoczęta dyskusja na temat roli budżetu w procesie gospodarczej i politycznej integracji europejskiej, zwłaszcza w czasie kryzysu, może zdecydować nie tyle o jego wielkości, ale o zdolności stabilizacyjnej w nowym okresie budżetowym, tj. po 2013 r. W tym zakresie celem naszej prezydencji było przede wszystkim przeprowadzenie dyskusji nad wieloletnim budżetem Unii nie z technicznego, a z politycznego punktu widzenia, tzn.: szczegółowe omówienie i zrozumienie propozycji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej na okres budżetowy na lata 2014-2020, stworzenie możliwości wyrażenia interesów i stanowisk wszystkim państwom członkowskim Unii oraz zidentyfikowanie wszystkich kwestii negocjacyjnych. Założone cele zostały zrealizowane, co podkreślał raport prezydencji dotyczący postępów z negocjacji WRF w Radzie”. Por. Eadem, *Przebieg i efekty polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] H. Tendera-Właszczuk (red.), op.cit., s. 67.

³² Por. Rada Unii Europejskiej, *Nota prezydencji do COREPER/Rady. Wieloletnie ramy finansowe (2014-2020). Sprawozdanie z postępu prac w Radzie w drugiej połowie 2011 roku*, Bruksela, 1 grudnia 2011 r., 17448/1/11.

niła wspólny projekt perspektywy finansowej Unii Europejskiej na najbliższe lata. Do tego czasu państwa członkowskie Unii nie mogły dojść do kompromisu w sprawie kształtu przyszłej struktury dochodów i wydatków w perspektywie 2014-2020. Efektem długich i trudnych negocjacji były konkluzje przyjęte przez Radę Europejską w dniach 7-8 lutego 2013 r. w Brukseli. Wydawałoby się, że prace nad kształtem WRF na lata 2014-2020 zostały zamknięte, jednak trwały one nadal, bowiem ostateczną decyzję miała podjąć Rada. Dopiero w trakcie sprawowania prezydencji przez Irlandię w pierwszym półroczu 2013 r. procedura budżetowa kolejnego siedmioletniego okresu planowania wysokości dochodów i wydatków UE dobiegła końca.

Prace nad projektem perspektywy finansowej na lata 2014-2020 rozpoczęły się w czerwcu 2011 r. Wówczas Komisja Europejska przedstawiła projekt³³, zgodnie z którym w siedmioletniej perspektywie całkowita kwota na zobowiązania miałyby wynieść około 1 025 mld EUR (1,05% DNB UE), natomiast całkowita kwota na płatności około 972 mld EUR (1% DNB UE). Wśród najważniejszych pozycji budżetowych Komisja Europejska wyróżniła m.in. politykę rolną, politykę spójności oraz badania i rozwój.

Jednak projekt WRF przygotowany przez Komisję Europejską nie znalazł zrozumienia wśród tych państw członkowskich, które są głównymi płatnikami netto do budżetu UE. Swego poparcia nie udzieliły m.in. Holandia, Niemcy, Szwecja czy Wielka Brytania, które uznały, że kwota na zobowiązania w wysokości ponad 1 000 mld EUR jest zbyt wysoka. Zamierzeniem tych krajów było zmniejszenie swojego wkładu w finansowanie budżetu UE z uwagi na trudne warunki finansowe, będące pokłosiem kryzysu z 2008 r. Stąd też postulowały obniżenie wysokości kwoty zobowiązań o 100-200 mld EUR w takich obszarach, jak m.in. polityka rolna i polityka spójności. Stało się to zarzewiem długotrwałych sporów między państwami członkowskimi „starej” i „nowej” Unii. Spośród 27 aż 14 krajów było przeciwnie wprowadzaniu tak dużych cięć. Z punktu widzenia państw z Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, które są głównymi beneficjentami wspólnej polityki rolnej i polityki spójności, tego rodzaju zmiany były nie do przyjęcia. W celu rozwiązania patowej sytuacji w jakiej znalazła się UE, przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy zaproponował kompromisowe rozwiązanie, polegające na obniżeniu wysokości kwoty na zobowiązania z 1 047 mld EUR

³³ W dniu 29 czerwca 2011 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 zatytułowany „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”, tym samym dając początek negocjacjom w sprawie nowego okresu finansowania działalności Unii Europejskiej. Z kolei rok później, tj. 6 lipca 2012 r., Komisja przyjęła poprawioną propozycję wieloletniego budżetu na lata 2014-2020, która uwzględnia dwie kwestie: potrzeby budżetu związane z wstąpieniem Chorwacji do UE, a także ostatnie dane ekonomiczne. Por. Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określający wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020*, Bruksela, 29 czerwca 2011 r., KOM(2011) 398 wersja ostateczna; Komisja Europejska, *Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020*, Bruksela, 6 lipca 2012 r., KOM(2012) 388 wersja ostateczna.

Tabela nr 9. Propozycje projektów WRF na lata 2014-2020 (w mld EUR)

Dziedzina	Propozycja Komisji Europejskiej	Propozycja przewodniczącego Rady Europejskiej
Administracja	63	61
Polityka wewnętrzna UE	19	17
Polityka zagraniczna UE	72	63
Prace badawcze i rozwojowe	164	140
Polityka spójności	339	320
Wspólna polityka rolna	390	372
Ogółem	1 047	973

Źródło: H. von Kafsack, *Schwierige Verhandlungen uber EU-Finzen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 14. Februar 2013, S. 10.

do 973 mld EUR, które obejmowałyby wszystkie, a nie tylko wybrane pozycje budżetowe.

Propozycja przewodniczącego Rady Europejskiej nie zyskała jednak aprobaty państw członkowskich będących płatnikami netto do budżetu UE. Dlatego też podczas kolejnego szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 22-23 listopada 2012 r. w Brukseli, Van Rompuy przedstawił zmodyfikowany projekt WRF na lata 2014-2020. Główna różnica między starą a nową wersją projektu polegała na przesunięciu środków pomiędzy poszczególnymi obszarami – cięcia w projekcie nie wzrosły, ale zostały inaczej rozłożone. Jednak również ta propozycja nie znalazła uznania wśród państw będących płatnikami netto do budżetu UE. Kraje te wystąpiły z postulatem odważnych cięć budżetowych, tj. od 30 do 75 mld EUR). Mimo że podczas listopadowego szczytu Rady Europejskiej nie udało się osiągnąć konsensusu w sprawie WRF na lata 2014-2020, przedstawiciele 27 państw członkowskich UE przyznali, że dokonano pewnych postępów w rozmowach³⁴. Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnił wówczas o „dużym potencjale zgodności” i szansach na dojście do porozumienia w tej sprawie na początku 2013 r.³⁵ Powszechny był wówczas

³⁴ Por. C. Volkery, *Deadlock in Brussels: EU Budget Summit Heading toward Failure*, „Der Spiegel International”, 23 November 2012; N. Busse, H. Kafsack, *EU-Haushaltsgipfel endet im Streit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23. November 2012; B. Waterfield, P. Hennessy, *European Union budget talks collapse following rows over funding increase*, „The Telegraph”, 10 November 2012.

³⁵ Por. *Remarks by President Herman Van Rompuy following the European Council (November 23, 2012)*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/133724.pdf, (data dostępu: 30 czerwca 2013); *Divisive EU budget talks break up without deal*, strona internetowa CNN.com, <http://edition.cnn.com/2012/11/23/business/eu-budget-summit> (data dostępu: 30 czerwca 2013).

Tabela nr 10. WRF na lata 2014-2020 – projekt Rady Europejskiej z lutego 2013 r. (w mld EUR według cen z 2011 r.)

Kategoria	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ogółem 2014 -2020
Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu	60,28	61,73	62,77	64,24	65,53	67,21	69	450,76
Trwały wzrost: zasoby naturalne	55,88	55,06	54,26	53,45	52,47	51,5	50,56	373,18
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2,05	2,08	2,15	2,23	2,31	2,39	2,47	15,69
Globalny wymiar Europy	7,85	8,08	8,28	8,38	8,55	8,76	8,79	58,7
Administracja	8,22	8,39	8,59	8,81	9,01	9,21	9,42	61,63
Wyrównania	0,03	-	-	-	-	-	-	0,03
Środki na zobowiązania – ogółem	134,32	136,33	136,07	137,1	137,87	139,08	140,24	959,99
jako % DNB UE	1,03	1,02	1	1	0,99	0,98	0,98	1
Środki na płatności – ogółem	128,03	131,1	131,05	126,78	129,78	130,89	130,78	908,4
jako % DNB UE	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95

Źródło: Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r.,..., s. 46.

pogląd, że kolejny unijny szczyt szefów rządów i państw członkowskich UE zakończy się porozumieniem³⁶.

Ostatecznie państwa członkowskie Unii doszły do porozumienia w sprawie wielkości zobowiązań finansowych w dniach 7-8 lutego 2013 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli³⁷. Wynegocjowanie kwoty w wysokości około 960 mld EUR (1% DNB UE) w środkach na zobowiązania oraz około 908 mld EUR (0,95% DNB UE) w środkach na płatności otworzyło nowy rozdział w historii wieloletniego plano-

³⁶ „Rada Europejska udziela swojemu przewodniczącemu – wraz z przewodniczącym Komisji Europejskiej – mandatu do kontynuowania prac i dalszego prowadzenia konsultacji w najbliższych tygodniach w celu wypracowania przez 27 państw członkowskich konsensusu dotyczącego wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Z rozmów dwustronnych i konstruktywnych dyskusji prowadzonych na forum Rady Europejskiej wynika, że stopień możliwej zbieżności stanowisk jest wystarczający, by możliwe było osiągnięcie porozumienia na początku przyszłego roku. Powinniśmy być w stanie zniwelować obecne różnice stanowisk. Budżet europejski jest istotny dla spójności Unii oraz dla zatrudnienia i wzrostu gospodarczego we wszystkich naszych krajach”. Por. *Oświadczenie członków Rady Europejskiej. 23 listopada 2012 r.*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/133734.pdf (data dostępu: 30 czerwca 2013).

³⁷ Rozpoczęte w czasie polskiej prezydencji (tj. w drugiej połowie 2011 r.) negocjacje w sprawie siedmioletniej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 zostały zwieńczone konkluzjami Rady Europejskiej. Por. Rada Europejska, *Konkluzje Rady Europejskiej (wieloletnie ramy finansowe)*,..., op.cit.

Tabela nr 11. Porównanie WRF na lata 2007-2013 i 2014-2020

Ceny z 2011 r.		2007-2013	2014-2020
Środki na zobowiązania	w mld EUR	993,6	1033
	jako % DNB UE	1,12	1,08
Środki na płatności	w mld EUR	942,8	988
	jako % DNB UE	1,06	1,03

Źródło: Komisja Europejska, *Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020*, strona internetowa Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/KV3112884PLN-web.pdf> (data dostępu: 30 czerwca 2013).

wania budżetu UE, bowiem po raz pierwszy kwota była niższa niż w poprzedniej siedmioletniej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 (o około 975 mld EUR). Nienaruszony pozostał rabat brytyjski we wpłatach do budżetu UE. Ponadto rabaty przyznano również Niemcom, Holandii, Szwecji, Austrii i Danii³⁸. Nowe WRF na lata 2014-2020 są skonstruowane dla UE liczącej 28 członków, bowiem zakładano, że Chorwacja przystąpi do ugrupowania w 2013 r.

Analizując projekt WRF na lata 2014-2020, można zauważyć, że wśród najważniejszych obszarów działalności UE znów znalazły się polityka spójności i polityka zarządzania zasobami naturalnymi i ich ochrona, jednak w porównaniu z poprzednim okresem planistycznym na lata 2007-2013 wysokość środków przeznaczonych na ich realizację, w tym w szczególności na obszar związany ze wzrostem konkurencyjności państw członkowskich na arenie międzynarodowej, uległa istotnemu zmniejszeniu.

Z perspektywy polskiego członkostwa w UE kształt nowych ram finansowych na lata 2014-2020 wydaje się być korzystny. Pomimo dokonanych cięć budżetowych Polska otrzymała o około 4 mld EUR więcej środków finansowych niż w poprzednim okresie. W kwocie około 105,8 mld EUR na politykę spójności przeznaczono 72,9 mld EUR (około 4 mld EUR więcej niż w latach 2007-2013), a na politykę rolną 28,5 mld EUR (około 1,5 mld EUR więcej niż w latach 2007-2013). Tym samym Polska znalazła się na pierwszym miejscu spośród wszystkich państw członkowskich UE pod względem wielkości unijnego wsparcia finansowego³⁹. Natomiast kwestia wnoszenia przez Polskę wpłat do wspólnej unijnej kasy w latach 2014-2020 zamyka się w kwocie około 3,7-3,8 mld EUR rocznie⁴⁰.

Wyniki posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r. były szeroko komentowane zarówno w polskich, jak i zagranicznych środkach masowego przekazu. Kompromis wypracowany między „starą” a „nową” Unią spotkał się z pozytywną oceną szefów rządów i państw członkowskich. Z kolei zupełnie odmiennego zdania był

³⁸ Por. *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r.*, op.cit.

³⁹ Około 22,5% wszystkich funduszy w polityce spójności przypadło właśnie Polsce, podczas gdy w poprzedniej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 było to około 19,5%.

⁴⁰ Por. *Fundusze Europejskie 2014-2020 – informacje ogólne*, strona internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx (data dostępu: 30 lipca 2013).

przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz, który wypowiedział się w sposób jednoznacznie negatywny, wręcz grożąc zastosowaniem przez Parlament Europejski weta w stosunku do kształtu nowej WPF przygotowanej przez Radę Europejską.

Od lutego 2013 r. toczyły się negocjacje między Parlamentem Europejskim a Radą, które prowadziła irlandzka prezydencja. W celu uzgodnienia treści rozporządzenia określającego WRF oraz porozumienia międzyinstytucjonalnego planowany harmonogram prac zakładał zamknięcie negocjacji najpóźniej do końca czerwca 2013 r. Jednak już wówczas wydawało się prawdopodobne, że nie uda się dotrzymać tego terminu i negocjacje przedłużą się o kilka tygodni bądź miesięcy. Głównym powodem takiego stanu rzeczy było stanowisko Parlamentu Europejskiego, który uzależniał ich przebieg od spełnienia kilku warunków mających na celu polepszenie gospodarki budżetowej UE i wykluczenie negatywnych zjawisk występujących w unijnych finansach. W rezolucji w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r. dotyczących WRF, która została uchwalona w dniu 13 marca 2013 r. w Strasburgu⁴¹, Parlament Europejski wyraził sprzeciw wobec porozumienia zawartego miesiąc wcześniej w Brukseli (532 głosy „za”, 86 głosów „przeciw”, 67 głosów wstrzymujących się). Parlamentarzyści wyróżnili kilka kwestii problematycznych, które wymagały podjęcia natychmiastowych działań w celu poprawy funkcjonowania systemu finansowego UE. Były to m.in. deficyt budżetowy, brak odpowiedniej elastyczności i przejrzystości budżetu UE, a także brak możliwości analizy oraz oceny wydatków UE przez Komisję Europejską i Parlament Europejski w czasie realizacji perspektywy finansowej. W tej sytuacji powodzenie zakończenia procesu decyzyjnego dotyczącego siedmioletniej perspektywy finansowej UE leżało w rękach państw członkowskich.

Na początku maja 2013 r. odbyło się spotkanie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza i przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy, które zakończyło długotrwały impas i utorowało drogę do rozpoczęcia negocjacji politycznych m.in. w sprawie WRF na lata 2014-2020⁴². Po długich i żmudnych negocjacjach na najwyższym szczeblu politycznym między Parlamentem Europejskim, prezydencją Rady i Komisją Europejską w dniu 27 czerwca 2013 r. udało się osiągnąć porozumienie w sprawie WRF na lata 2014-2020⁴³, którego wyrazem było przyjęcie przez Parlament Europejski kilka dni później rezolucji w sprawie porozumienia politycznego dotyczącego WRF na lata 2014-2020⁴⁴.

⁴¹ Por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych*, Strasburg, 13 marca 2013 r., 2012/2803(RSP), strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL> (data dostępu: 30 czerwca 2013).

⁴² Por. *Green light to launch formal talks on EU budget for 2014-2020*, strona internetowa Unii Europejskiej, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-410_en.htm (data dostępu: 30 lipca 2013).

⁴³ Por. Council of the European Union, *Council approves MFF agreement*, Brussels, 28 June 2013, 11732/13.

⁴⁴ Por. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie porozumienia politycznego w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020*, Strasburg, 3 lipca 2013 r.,

Tabela nr 12. WRF na lata 2014-2020 (według cen z 2011 r.)

Kategoria	WRF na lata	WRF na lata	Porównanie WRF	
	2014-2020 mld EUR	2007-2013 mld EUR	mld EUR	%
Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu	450,7	446,3	+ 4,5	+ 1
Trwały wzrost: zasoby naturalne	373,1	420,6	- 47,5	- 11,3
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	15,6	12,3	+ 3,3	+ 26,8
Globalny wymiar Europy	58,7	56,8	+ 1,9	+ 3,3
Administracja	61,6	57	+ 4,5	+ 8
Wyrównania	0,03	-	+ 0,03	-
Środki na zobowiązania – ogółem	959,9	994,1	- 35,2	- 3,5
jako % DNB UE	1	1,12	-	- 0,12
Środki na płatności – ogółem	908,4	942,7	- 34,4	- 3,7
jako % DNB UE	0,95	1,06	-	- 0,11

Źródło: Council of the European Union, *Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020*, Brussels, 2 December 2013, 15259/13.

W dniu 19 listopada 2013 r. Parlament Europejski 537 głosami „za” (przy 126 głosach sprzeciwu i 19 głosach wstrzymujących się), wyraził zgodę na przyjęcie projektu rozporządzenia Rady określającego WRF na lata 2014-2020⁴⁵. Tym samym uznał, że warunki zawarte w lipcowej rezolucji zostały spełnione oraz przyjął decyzję w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami⁴⁶.

2012/2799(RSP), strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//PL> (data dostępu: 30 lipca 2013).

⁴⁵ Por. *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady w sprawie określenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020*, Strasburg, 19 listopada 2013 r., 11791/2013 – C7-0238/2013 – 2011/0177(APP), strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0455+0+DOC+XML+V0//PL> (data dostępu: 30 listopada 2013).

⁴⁶ Por. *Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami*, Strasburg, 19 listopada 2013 r., 2011/2152(ACI), strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0456+0+DOC+XML+V0//PL> (data dostępu: 30 listopada 2013).

Zwieńczenie negocjacji i zamknięcie procedury budżetowej miało miejsce 2 grudnia 2013 r. podczas posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności, kiedy przyjęto nowe WRF na lata 2014-2020⁴⁷.

Podsumowanie

Historia negocjacji WRF pokazuje, że jest to długi i skomplikowany proces, bowiem składa się on z kilku etapów realizowanych na wielu poziomach. Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 były przez długi czas najbardziej zajmującym problemem związanym z przyszłością unijnych finansów.

WRF można traktować jako liczbowe wyrażenie priorytetów na najbliższych siedem lat funkcjonowania UE. Osiągnięcie porozumienia w sprawie nowych ram finansowych do końca 2013 r. było szczególnie istotne z uwagi na daleko idące konsekwencje ewentualnego niepowodzenia kolejnych rozmów na europejskim szczycie. Po pierwsze, brak porozumienia w tej kwestii mógłby obnażyć słabość funkcjonowania instytucji unijnych. Po drugie, nadszarpnąć zaufanie do europejskiego projektu, jakim jest UE. Utrzymujący się miesiącami brak porozumienia w sprawie WRF i tak uwidoczniał, jak bardzo UE jest rozdarta i podzielona. W tym kontekście bardziej widoczny od kryzysu finansowo-gospodarczego był kryzys zaufania do samej Unii. Dlatego też ważnym było, aby państwa członkowskie, podejmując decyzję w sprawie ustanowienia WRF na lata 2014-2020, udowodniły, że pomimo sprzecznych interesów narodowych i wspólnotowych wciąż potrafią działać w duchu solidarności. Sytuację tę najlepiej zilustrował lutowy kompromis osiągnięty na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli. Był to polityczny sukces wszystkich państw członkowskich i instytucji unijnych, mimo że po raz pierwszy w historii doszło do faktycznych cięć budżetowych.

Sukces negocjacji WRF na lata 2014-2020 ma doniosłe znaczenie polityczne i gospodarcze, bowiem budżet przyjęty przez wszystkich 27 członków odzwierciedla wiarygodność i ambicje UE w ważnym momencie jej historii – wychodzenia Europy z kryzysu finansowo-gospodarczego. W odpowiedzi na wyzwania, jakie wciąż ów kryzys stawia, państwa członkowskie UE muszą podjąć szereg istotnych działań, aby zapewnić stabilność unijnego systemu finansowego. Z jednej strony niezwykle ważne jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej w Unii w celu sprowadzenia deficytu i długu na zrównoważoną ścieżkę. Z drugiej strony niemniej ważne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu wydatków oraz zadbanie o ich jakość, co umożliwi lepsze i bardziej wydajne zarządzanie politykami i programami wspólnotowymi. W czasach kryzysu WRF na lata 2014-2020 wyznaczają nowy kierunek UE i są ważnym narzędziem kreującym wzrost, a w perspektywie długookresowej – rozwój gospodarczy. Decyzje dotyczące budżetu unijnego wywierają wpływ nie tylko

⁴⁷ Por. *Council regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020*, Official Journal of the European Union L, 2013, no. 347.

w obszarze wydatków i finansowania poszczególnych pozycji budżetowych, ale także w kontekście długoterminowych unijnych strategii politycznych i gospodarczych.

Streszczenie

W niniejszym artykule autorka poddała analizie ewolucję wieloletnich ram finansowych (WRF) oraz kontrowersje i spory wokół nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej (UE) na lata 2014-2020. Prace nad WRF są jednym z najważniejszych, poruszanych cyklicznie tematów rozmów przedstawicieli rządów i szefów państw członkowskich na forum unijnym. Artykuł przedstawia długi i trudny proces negocjacji w sprawie ustanowienia nowych WRF w Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Ukazuje też proces uchwalania WRF i debatę na ten temat między państwami członkowskimi i instytucjami UE. W artykule zaprezentowano najważniejsze dokumenty i projekty stanowiące podstawę do negocjacji oraz główne założenia osiągniętego w dniu 8 lutego 2013 r. porozumienia w sprawie WRF na lata 2014-2020, w tym warunki wynegocjowane przez Polskę.

Magdalena Raczyńska

Integracja w dobie kryzysu – pogłębianie czy poszerzanie?

Wprowadzenie

Integracja w ramach Wspólnot Europejskich (WE), a następnie Unii Europejskiej (UE), od samego początku była procesem skomplikowanym, polegającym na konieczności podejmowania działań niejednoznacznych, zarówno co do ich przyczyn, jak i przewidywanych skutków, we wszystkich sferach funkcjonowania państw i organizacji, tj. zarówno na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, jak i społecznej. Twórcy europejskiego projektu zdawali sobie sprawę, że proces rozszerzania ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla państw aspirujących do członkostwa w WE/UE, ale także dla tych organizacji i perspektyw ich rozwoju. Jego wielowymiarowy charakter sprawia, że z jednej strony staje się on środkiem do poszerzania obszaru „wolności, demokracji, poszanowania praw i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”¹ i jednoczenia Europy, z drugiej zaś może prowadzić do wzrostu ekonomicznego i geopolitycznego znaczenia ugrupowania, a co za tym idzie, pośrednio także każdego z państw członkowskich.

Początkowo, co można uznać za w pełni naturalne zjawisko, procesy rozszerzania i pogłębiania w ramach WE/UE przebiegały równolegle. Z czasem, gdy integracja zaczęła sięgać coraz głębiej, szefowie państw lub rządów postawili na znaczne przyspieszenie rozwoju przestrzennego, czego najlepszym efektem jest przyjęcie 13 nowych państw członkowskich w ciągu zaledwie dziewięciu lat (2004-2013), z czego aż 10 w 2004 r. Ostatecznie, oprócz oczekiwanego rozwoju, spowodowało to również dysproporcję odczuwalną w stopniu największym od czasów drugiej wojny światowej. Owe nierówności zwykle się określać powszechnie jako tzw. Europę wielu prędkości, co wyraźnie obrazuje skalę zjawiska. Rosnąca różnorodność interesów poszczególnych państw członkowskich, zróżnicowana prędkość integracji pomiędzy nimi oraz odgórne przyzwolenie dla krajów na podążanie wła-

¹ Fragment preambuły Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326, s. 17.

snymi drogami² niejako zmusiły teoretyków integracji do opracowania szeregu koncepcji mających w ten czy inny sposób ułatwić, a z czasem w ogóle umożliwić proces dalszej integracji. W centrum debaty politycznej znalazły się więc napięcia towarzyszące realizacji założonych na początku integracji celów³.

Artykuł skupia się na problematyce dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej, która zdaje się koncentrować wokół dylematu, czy dalej ją poszerzać czy raczej pogłębiać. Przez pierwsze pojęcie rozumie się powiększanie zasięgu terytorialnego obowiązywania unijnego *acquis communautaire*, a więc w głównej mierze przesuwanie się granic UE rozumianej jako obszar wyznaczony przez zewnętrzne granice państw członkowskich. Pogłębianie jest to proces obejmujący wszelkie działania podejmowane na poziomie unijnych instytucji i organów, które ostatecznie mają na celu prawnie usankcjonowane wnikanie w coraz większą liczbę aspektów funkcjonowania państwa.

Tekst podzielony został na pięć części, w których przedstawione zostały realne możliwości dostosowania się Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie do wymienionych wcześniej rozwiązań oraz wskazane potencjalne skutki każdego wyboru. Część pierwsza zawiera skrócony opis rozszerzania UE z historycznego punktu widzenia. Omówiono w niej najważniejsze prawne uwarunkowania tego procesu oraz ewolucję idei integracji europejskiej, która z bezkompromisowej solidarności rozwinęła się w koncepcję „Europy wielu prędkości”. Część druga to próba oceny znaczenia wejścia Chorwacji do Unii Europejskiej z punktu widzenia wszystkich zainteresowanych podmiotów – UE jako całości, Chorwacji jako jej najnowszego państwa członkowskiego oraz pozostałych państw kandydujących, ze szczególnym naciskiem na region Bałkanów Zachodnich. W części trzeciej przedstawiono skróconą analizę realnych możliwości rozszerzania Unii wraz z jego potencjalnymi skutkami dla takich kwestii, jak funkcjonowanie UE czy jej system instytucjonalny. Analiza ta uwzględnia również wpływ aspektów społecznych, normatywnych oraz politycznych na obecne i potencjalne dalsze poszerzanie granic Unii. Część czwarta zawiera omówienie oficjalnego stanowiska Polski w tej sprawie. Ostatnia, piąta część prezentuje możliwe alternatywy wobec rozszerzania w odniesieniu do opisanych uprzednio nastrojów i trendów obserwowanych w ramach samej Unii. Autorka wskazuje w niej dwie kluczowe możliwości, jakimi są pogłębianie integracji pomiędzy obecnymi państwami członkowskimi (pogłębianie w wymiarze wewnętrznym) oraz intensyfikacja lub utrzymywanie na stałym poziomie stopnia współpracy z państwami nieczłonkowskimi bez „konieczności” przyjmowania ich do UE, przynajmniej w najbliższej przyszłości (pogłębianie w wymiarze zewnątrz-

² Mowa głównie o tzw. klauzuli *opt-out* – systemowym, stałym wyłączeniu państwa spod działania prawa UE w określonym zakresie integracji. Jeżeli państwo członkowskie WE/UE z jakichś powodów nie chciało uczestniczyć w działaniach objętych uregulowaniami traktatowymi, mogło to zgłosić jako opcję *opt-out* – wówczas taką decyzję dołączano do nowego traktatu w formie protokołu.

³ *Sprzeczność pomiędzy rozszerzaniem a pogłębianiem UE*, strona internetowa Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, <http://schuman.pl/publikacje/download/enlarge-education/walizka-pl/download> (data dostępu: 26 lipca 2013).

nym). Taki dobór zagadnień ma na celu ułatwienie całościowego spojrzenia na potrzebę odnalezienia rozwiązania relatywnie najkorzystniejszego z punktu widzenia wszystkich państw członkowskich, jak i samej UE.

1. Rozszerzenie Unii Europejskiej w ujęciu historycznym

1.1. Idea integracji europejskiej

Proces integracji europejskiej, jaki obecnie ma miejsce, został zapoczątkowany w niedługim czasie po zakończeniu drugiej wojny światowej. Wówczas w Europie Zachodniej wykształciły się warunki sprzyjające nowej integracji państw Starego Kontynentu, które choć wyszły z wojny bardzo osłabione (zarówno pod względem gospodarczym, jak i demograficznym), za jeden z głównych celów swojej współpracy postawiły realizację powszechnego przekonania o konieczności obrony podstawowych praw ludzkich i wartości demokratycznych. Przywódcy zachodnioeuropejscy zdecydowali się wówczas na podjęcie skoordynowanych działań mających na celu odbudowę państw europejskich i ich gospodarek oraz zapewnienie nowego ładu politycznego (pogłębianie). Takie postępowanie miało z założenia w przyszłości zagwarantować narodom całej Europy bezpieczeństwo oraz dać szansę na pomyślny rozwój. Należy jednak pamiętać, że wspomniane polityczne motywy, wynikające m.in. z chęci trwałego zneutralizowania ekspansjonizmu niemieckiego czy osłabienia w Europie Zachodniej wpływów systemu socjalistycznego, w dyskusjach nad organizacjami urzeczywistniającymi idee integracji (najpierw Europejską Wspólnotą Węgla i Stali, a później zwłaszcza Europejską Wspólnotą Gospodarczą) stanowiły raczej tło dla głównego powojennego celu, jakim były spodziewane korzyści ekonomiczne z połączenia gospodarek narodowych. Wskazywano, że źródła przewagi konkurencyjnej gospodarki amerykańskiej tkwiły w dużej mierze w wielkim rynku zbytu i zaopatrzenia. Zniesienie barier istniejących pomiędzy krajami Europy, o gospodarkach widocznie mniejszych niż amerykańska, stwarzało nadzieję na zwiększenie skali działania, związaną z tym poprawę efektywności, zmniejszenie kosztów obsługi produkcji itp. W warunkach rosnącego po wojnie popytu produkcyjnego i konsumpcyjnego oraz wzrostu realnych dochodów stosunkowo mała wielkość rynku zbytu ograniczała wszelkie potencjalne korzyści⁴.

Współcześnie próba odpowiedzi na pytanie „Pogłębianie czy poszerzanie?” stanowi nieodłączną część publicznej debaty na temat różnych wariantów dalszego funkcjonowania Unii Europejskiej. Owa wątpliwość już dawno przestała być przedmiotem dyskusji jedynie pomiędzy zwolennikami odmiennych od siebie teorii integracji – od tych, którzy opowiadają się za podejściem federalistycznym względem Unii Europejskiej, a co za tym idzie, są raczej niechętni dalszym rozszerzeniom UE, do tych, którzy promują ideę Europy otwartej na wszystkie państwa spełniające cho-

⁴ Zob. szerzej: M. Natanek, *Historia integracji europejskiej*, strona internetowa Ośrodka Debaty Międzynarodowej, <http://www.odm.gov.pl/resource/5d15e509-efe4-456c-b7fa-8ef3b9f13860:JCR> (data dostępu: 26 lipca 2013).

ciaż w minimalnym stopniu szczegółowo określone kryteria akcesyjne, niezależnie od późniejszych realnych możliwości ich wypełnienia już po przystąpieniu do organizacji. Coraz częściej europejscy funkcjonariusze stają więc przed koniecznością podjęcia decyzji, które zaważą na dalszym rozwoju całej Unii.

1.2. Uwarunkowania rozszerzania Unii Europejskiej

Nie ulega wątpliwości, że możliwość przystąpienia nowego państwa do Unii Europejskiej nie jest uwarunkowana jedynie jego potencjałem gospodarczym czy politycznym. Podjęcie przez państwa członkowskie, Komisję Europejską (KE), Parlament Europejski (PE) oraz ostatecznie Radę Unii Europejskiej (Rada) decyzji o rozpoczęciu procesu akcesyjnego obwarowane jest wieloma warunkami, powszechnie znanymi jako kryteria kopenhaskie⁵, które musi spełniać państwo stowarzyszone, aby móc wstąpić do Unii Europejskiej. Choć zostały one sformułowane bardzo ogólnikowo⁶, na ich przykładzie wyraźnie widać, jak wielką wagę unijni prawodawcy przykładają do tego, aby państwa tworzące Unię Europejską były ze sobą możliwie jak najbardziej kompatybilne we wszystkich kwestiach, które choć w minimalnym stopniu podlegają procesowi integracji. Z punktu widzenia niniejszego artykułu strategicznym wydaje się być dodatkowy warunek dotyczący realizacji polityki rozszerzania, a odnoszący się bezpośrednio do Unii jako całości, który mówi, że każdorazowe podjęcie decyzji o przyjęciu nowego członka będzie zależało od zdolności do tego Unii (tzw. zdolność integracyjna, absorpcyjna Unii), gdyż jak już wspomniano, utrzymanie tempa rozwoju UE leży w interesie zarówno jej samej, jak i kraju kandydującego⁷.

Zdolność integracyjna Unii była brana pod uwagę już podczas przygotowań do piątego rozszerzenia (z 2004 r.). W 1997 r. Komisja dokonała oceny jego przyszłego

⁵ Ustanowienie kryteriów kopenhaskich miało bezpośredni związek z decyzją o rozszerzeniu Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, która została podjęta na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze (21-22 czerwca 1993 r.). Kryteria te to stabilność instytucji demokratycznych gwarantujących praworządność, poszanowanie praw człowieka i ochronę mniejszości narodowych, ponadto – sprawnie funkcjonująca gospodarka rynkowa, gotowość sprostania warunkom konkurencji UE, zdolność do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa oraz przyjęcie całego dotychczasowego dorobku prawnego Unii Europejskiej. Zob. J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 58.

⁶ Mała szczegółowość omawianych kryteriów od początku miała swoje dobre i złe strony. Dzięki temu Komisja Europejska mogła w nich znajdować argumentację dla swoich zastrzeżeń odnośnie wolnego tempa postępów w dostosowywaniu się państw kandydujących do WE/UE, a przez to opóźniać rozpoczęcie rozmów z nimi. Niejednokrotnie na ogólnikowości korzystały również państwa kandydujące, ponieważ ewentualne zarzuty ze strony Komisji tak naprawdę nie miały oparcia w prawie, a przez ich niejednoznaczne sformułowanie mogły istnieć pewne różnice w ich interpretacji.

⁷ *Co to są kryteria kopenhaskie?*, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (strona archiwalna), <http://www.cie.gov.pl/WWW/quest.nsf/0/E94FF12B879ADE4EC1256E860027B9BD?open> (data dostępu: 26 lipca 2013).

wpływu i zaproponowała reformy budżetu i polityk w celu przygotowania do akcesji, co znalazło swój wyraz w tzw. Agendzie 2000. Nowe obecnie natomiast jest samo podejście do zdolności integracyjnych, akcentujące konieczność utrzymania i pogłębienia rozwoju UE podczas wdrażania agendy rozszerzeniowej. Jak wskazuje załącznik do strategii rozszerzeniowej UE z 8 listopada 2006 r., „Zdolność UE do przyjmowania nowych państw, czy też raczej do ich zintegrowania, jest uzależniona od rozwoju unijnej polityki i instytucji oraz od przemiany krajów kandydujących w dobrze przygotowane państwa członkowskie”⁸.

Ujmując zagadnienie możliwie jak najszerzej, zdolność Unii do rozszerzenia dotyczy spraw instytucjonalnych, budżetowych oraz polityk wspólnotowych. We wspomnianej strategii rozszerzeniowej zapisano, że „Unia musi zadbać o to, by instytucje nadal były w stanie skutecznie funkcjonować, by cele poszczególnych obszarów polityki były realizowane, a jej budżet był współmierny do celów i dostępnych zasobów finansowych”⁹. W praktyce oznacza to, że przed przystąpieniem nowego członka muszą zostać podjęte konkretne reformy instytucjonalne, które przygotowują organy i instytucje unijne na przyjęcie nowych funkcjonariuszy europejskich, UE musi być zdolna do kontynuowania implementacji wspólnych polityk we wszystkich obszarach oraz być w stanie je finansować. Dlatego w przypadku każdego rozszerzenia badany jest jego potencjalny wpływ na budżet, a UE decyduje wcześniej o potrzebnych środkach finansowych. Dokonywana jest też ocena wpływu akcesji na kluczowe polityki takie, jak przepływy osób i nadzoru nad granicami, rolną, spójności, transportową, energetyczną oraz zagraniczną i bezpieczeństwa. W razie potrzeby, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Unii, mogą zostać zastosowane również takie mechanizmy, jak okresy przejściowe, derogacje, odrębne warunki czy stałe klauzule bezpieczeństwa¹⁰. Jak widać zdolność do przyjmowania nowych państw opiera się na kryteriach obiektywnych i odnosi się jedynie do rzeczywistych problemów, dlatego nie należy jej mylić ze społecznym odbiorem skutków kolejnych rozszerzeń¹¹.

Tabela nr 1 prezentuje najważniejsze daty związane z dotychczasowymi (tj. do 1 lipca 2013 r.) etapami rozszerzania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej.

1.3. „Europa wielu prędkości”

Proces rozszerzania Unii Europejskiej przyspieszył w latach 90. XX w. w związku z przemianami systemowymi mającymi miejsce w Europie Środkowo-Wschodniej po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Stopniowo rosnąca niejednorodność Wspólnoty zaczęła z czasem prowadzić do coraz większej

⁸ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzania i najważniejsze wyzwania w okresie 2006-2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw*, Bruksela, 8 listopada 2006 r., KOM(2006) 649 wersja ostateczna, s. 20.

⁹ Ibidem, s. 17.

¹⁰ W. Manteuffel, *Rozszerzanie UE*, Portal Spraw Zagranicznych PSZ.pl, <http://www.psz.pl/tekst-3796/Wladyslaw-Manteuffel-Rozszerzanie-UE/Str-4> (data dostępu: 26 lipca 2013).

Tabela nr 1. Rozszerzenia Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej (stan na 1 lipca 2013 r.)

Państwo	Data złożenia wniosku o członkostwo	Początek negocjacji akcesyjnych	Koniec negocjacji akcesyjnych	Akcesja
Belgia Francja Holandia Luksemburg Niemcy Włochy		państwa założycielskie		
Irlandia	31 lipca 1961 r.	30 czerwca 1970 r.	22 stycznia 1972 r.	1 lipca 1973 r.
Wielka Brytania	9 sierpnia 1961 r.	30 czerwca 1970 r.	22 stycznia 1972 r.	1 lipca 1973 r.
Dania	10 sierpnia 1961 r.	30 czerwca 1970 r.	22 stycznia 1972 r.	1 lipca 1973 r.
Norwegia	30 kwietnia 1962 r. (ponownie 25 listopada 1992 r.)	30 czerwca 1970 r. (ponownie w 1993 r.)	22 stycznia 1972 r.	dwukrotnie negatywny wynik referendum
Grecja	12 czerwca 1975 r.	27 lipca 1976 r.	28 maja 1979 r.	1 stycznia 1981 r.
Portugalia	28 marca 1977 r.	6 czerwca 1987 r.	12 czerwca 1985 r.	1 stycznia 1986 r.
Hiszpania	28 lipca 1977 r.	5 lutego 1979 r.	12 czerwca 1985 r.	1 stycznia 1986 r.
Austria	17 lipca 1989 r.	1993 r.	24 czerwca 1994 r.	1 stycznia 1995 r.
Szwecja	1 lipca 1991 r.	1993 r.	24 czerwca 1994 r.	1 stycznia 1995 r.
Finlandia	18 marca 1992 r.	1993 r.	24 czerwca 1994 r.	1 stycznia 1995 r.
Węgry	1 kwietnia 1994 r.	31 marca 1998 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Polska	8 kwietnia 1994 r.	31 marca 1998 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Czechy	17 stycznia 1995 r.	31 marca 1998 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Estonia	24 listopada 1995 r.	31 marca 1998 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Słowenia	10 czerwca 1995 r.	31 marca 1998 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Cypr	17 stycznia 1995 r.	31 marca 1998 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Litwa	8 grudnia 1995 r.	czerwiec 2000 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Łotwa	27 października 1995 r.	czerwiec 2000 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Słowacja	27 czerwca 1995 r.	czerwiec 2000 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Malta	16 lipca 1990 r.	czerwiec 2000 r.	grudzień 2002 r.	1 maja 2004 r.
Bułgaria	14 grudnia 1995 r.	14 lutego 2000 r.	14 grudnia 2004 r.	1 stycznia 2007 r.
Rumunia	22 czerwca 1995 r.	14 lutego 2000 r.	14 grudnia 2004 r.	1 stycznia 2007 r.
Chorwacja	21 lutego 2003 r.	październik 2005 r.	9 grudnia 2011 r.	1 lipca 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Etapy rozszerzenia Unii Europejskiej*, strona internetowa [PolskawUE.gov.pl](http://polskawue.gov.pl), <http://polskawue.gov.pl/index.php?document=100> (data dostępu: 29 lipca 2013); *The History of the European Union*, strona internetowa Unii Europejskiej, http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm (data dostępu: 29 lipca 2013).

dominacji interesów narodowych państw kosztem dobra organizacji – w perspektywie zarówno krótko-, jak i długoterminowej. Od 1 lipca 2013 r. Unia Europejska liczy oficjalnie 28 członków, co można uznać za niepodważalny sukces w porównaniu z sześcioma państwami, które w 1951 r. dały początek procesowi swej gospodarczej (oraz w późniejszym czasie również politycznej) integracji. Sukces ten został jednak okupiony dużym kosztem, jakim jest wykształcenie się „Europy wielu prędkości”¹². Za twórcę tej koncepcji uważa się Willy'ego Brandta, który twierdził, iż z powodu silnych różnic gospodarczych Europa potrzebuje polityki stopniowania w rozwoju integracji¹³. Dlatego też państwom członkowskim, które mają (lub istnieje dużej prawdopodobieństwo, że będą mieć) problemy z realizacją stawianych przed nimi zadań, należy przyznać prawo trwałej lub czasowej derogacji, a pozostałym umożliwić dalszą integrację zgodnie z pierwotnie wyznaczonym kalendarzem. Według W. Brandta państwa mogłyby wówczas dążyć do wspólnie ustalonych celów, ale w różnym tempie. Głównym warunkiem powodzenia tej koncepcji miała być jednak zgoda państw na bezwzględne akceptowanie całości obowiązującego *acquis communautaire*.

Koncepcja „Europy wielu prędkości”, oprócz *Abstufung der Integration* W. Brandta, znalazła odzwierciedlenie w wielu innych projektach politycznych i ideowych. Jednym z nich był koncept „Europa à la carte” zaprezentowany po raz pierwszy w 1979 r. przez niemieckiego politologa Ralfa Dahrendorfa. Według jego modelu wszystkie państwa członkowskie powinny uczestniczyć w ramach procesu integracji w pewnych obligatoryjnych przedsięwzięciach/politykach, natomiast spośród pozostałych wybierać swobodnie te, które odpowiadają ich interesom. Przykładem zastosowania tej koncepcji jest m.in. mechanizm wzmocnionej współpracy oraz wspomniana już opcja *opt-out*¹⁴. Przeciwnicy tego modelu wskazują na fakt, iż wprost narusza on zasadę akceptacji *acquis* i tym samym stanowi zagrożenie dla jedności UE – jeżeli każde państwo członkowskie zdecyduje się na podejście do Europy na zasadach *à la carte*, nie da się stworzyć wystarczająco mocnego poczucia wspólnego celu, aby Unia mogła przetrwać¹⁵. Zróżnicowanie tempa integracji zakładał również w latach 80. Jacques Delors, prezentując teorię „Europy zmiennej geometrii”. Termin ten używany jest dla opisu idei metody dyferencjacji integracji, która uznaje, że w jej ramach istnieją pewne nie do pogodzenia różnice, które

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego strategii rozszerzenia i najważniejszych wyzwań w okresie 2006-2007, pkt M, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2006, nr 317E, s. 480-485.

¹² *Teoretyczne modele integracji*, strona internetowa Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, http://politologia.umcs.lublin.pl/fck_pliki/File/TEORETYCZNE%20MODELE%20INTEGRACJI.doc (data dostępu: 29 lipca 2013).

¹³ R. Riedel, *Kontestacja współczesnych form demokracji w dyskursie europejskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2009, nr 16, s. 3.

¹⁴ A. Wawdejuk, *Teorie integracji – cz. II – integracja w różnym tempie*, strona internetowa TwojaEuropa.pl, <http://www.twojaeuropa.pl/467/teorie-integracji---cz-ii---integracja-w-roznym-tempie> (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

¹⁵ M. Leonard, *Wymyślanie Europy na nowo: cztery scenariusze*, Warszawa 2012, s. 34.

pozwalają na permanentną separację pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Koncepcja ta, określana również jako „Europa koncentrycznych kręgów”, zakłada istnienie centralnej warstwy, wokół której znajdują się kręgi o coraz niższym stopniu integracji. Członkowie najmniejszego z nich uczestniczą jednocześnie we wszystkich kręgach szerszych, a przejście państwa z jednej warstwy do drugiej możliwe jest dopiero po spełnieniu szeregu warunków. Koncepcja ta nie uwzględnia jednak faktu, że państwa, które w danym momencie znajdują się na tym samym poziomie integracji, mogą mieć odmienne interesy i dlatego chcieć podążać dalej innymi ścieżkami niż reszta członków ich „kręgu”¹⁶. Podobne zastrzeżenie może być skierowane w stronę teorii o „jądrze Europy” (*Kerneuropa*), wysuniętej w latach 90. przez niemieckich chadeków, a zakładającej konieczność zacieśniania integracji europejskiej przez grupę państw założycielskich WE/UE.

Jak widać błędnym jest stwierdzenie, że „Europa wielu prędkości” jest koncepcją stosunkowo nową. Była ona realizowana już we wczesnym stadium rozszerzania UE, głównie w formie okresów przejściowych przyznawanych nowo przyjętym członkom. Obecnie, według niektórych, model ten stanowi alternatywę dla pogłębiania oraz poszerzania integracji w Unii. Istotnie, łączy on w sobie w pewnym stopniu oba rozwiązania, umożliwiając rozrost geograficzny równocześnie z ogarniającą coraz większą liczbę aspektów funkcjonowania państw integracją, w stopniu uzależnionym bezpośrednio od indywidualnych możliwości i preferencji każdego państwa. Zasadne jest jednak pytanie, czy model ten nie stoi w jawnej sprzeczności z pierwotnymi celami UE oraz realizowaną z takim zacięciem polityką spójności, mającą przecież na celu wyrównywanie różnic w rozwoju pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, a nie stwarzanie narzędzi i warunków do ich pogłębiania¹⁷.

¹⁶ A. Wawdejuk, op.cit.

¹⁷ Poparcie państw członkowskich (niezależnie od tego, czy rozpatrywać je wspólnie czy każdego z osobna) dla koncepcji „Europy dwóch prędkości” jest bardzo silnie uzależnione od czynników zewnętrznych, co dobitnie pokazał kryzys gospodarczy z 2008 r. W latach 2007 oraz 2011 zostały przeprowadzone badania opinii publicznej w Unii Europejskiej, w ramach których zadano m.in. pytanie o poparcie Europejczyków dla omawianego modelu. W obu przypadkach 47% respondentów było zdania, że państwa, które są już gotowe do intensyfikacji rozwoju wspólnych polityk europejskich, powinny robić to bez oglądania się na tych, którzy potrzebują nieco więcej czasu na realizację wspólnotowych celów. Przeciwnicy takiego podejścia w 2007 r. stanowili 37% respondentów (16% nie wyraziło swojej opinii na ten temat), natomiast w 2011 r. już 40% ankietowanych wyrażało sprzeciw wobec realizacji „Europy dwóch prędkości” (13% nie miało zdania). W skali całej UE nie jest to znacząca różnica, o wiele dobitniej widać ją w przypadku poszczególnych państw członkowskich. Dla zobrazowania tego zjawiska warto rozpatrzyć zmiany w nastrojach opinii publicznej państw najbogatszych i najbiedniejszych w Unii. Poparcie dla koncepcji „Europy wielu prędkości” wzrosło (aż o 10 p.p. w Austrii czy o siedem p.p. w Holandii) lub pozostało na niezmiennym poziomie (Polska – wzrost o jeden p.p., Finlandia – wzrost o cztery p.p., Wielka Brytania – wzrost o cztery p.p.) wśród obywateli państw, którym udało się zachować swoją gospodarkę w najcięższych latach kryzysu na względnie równym poziomie. Mieszkańcy krajów, które szczególnie dotkliwie odczuły skutki kryzysu, a przez to doceniły wartość pomocy finansowej ze strony pozostałych państw członkowskich, w większości przypadków zwiększyły swoje negatywne nastawienie do nierównomiernego tempa inte-

2. Znaczenie wejścia Chorwacji do Unii Europejskiej

Akcesja Chorwacji to ostatnie rozszerzenie UE, którego ostateczne dopinanie oraz przeprowadzenie przypadło w dużej mierze na okres kryzysu gospodarczego, jaki dotknął państwa członkowskie Unii. Przykład tego kraju dobitnie pokazuje, jak znacząco zmieniła się percepcja rozszerzania UE, dlatego też stanowi on dobry punkt odniesienia dla dalszych analiz skutków, jakie są aktualnie wywierane przez każdorazowe rozszerzenie. Dotykają one Unii, państwa do niej wstępującego, jak również pozostałych kandydatów, co w przypadku Chorwacji oznacza, że jej akcesja wpływa na cały region Bałkanów Zachodnich.

2.1. Wpływ akcesji Chorwacji na Unię Europejską

W dniu 1 lipca 2013 r. Chorwacja została oficjalnie 28. członkiem Unii Europejskiej. Chociaż jest jeszcze zdecydowanie za wcześnie na wysuwanie jednoznacznych prognoz, to można stwierdzić, że fakt ten nie wpłynie znacząco na funkcjonowanie Unii, głównie z uwagi na niewielki potencjał społeczno-gospodarczy tego kraju.

Rozpatrując potencjał instytucjonalny Chorwacji, należy zauważyć, że kraj ten otrzymał jedynie siedem spośród 352 głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej. Pozycja tego państwa nie ulegnie również znaczącej zmianie po uproszczeniu procedury decyzyjnej w Radzie, co zostało zaplanowane na rok 2014¹⁸. Jedynie w przypadkach, w których obowiązuje wymóg jednomyślności (m.in. w omawianej polityce rozszerzenia UE czy w przypadku konieczności wprowadzenia zmian w traktatach), Chorwacja ma wpływ na decyzje unijne na równi z pozostałymi państwami członkowskimi. Zmianie uległa przewidywana wcześniej liczba chorwackich deputowanych do Parlamentu Europejskiego – ze względu na konieczność dostosowania się PE do dynamicznie zmieniającej się sytuacji demograficznej w państwach członkowskich, Chorwacja zamiast oczekiwanych 12 miejsc przewidzianych na kadencję 2014-2019 otrzymała ich jedynie 11¹⁹. Z kolei w przypadku Komisji Europejskiej

gracji. Najbardziej jaskrawym tego przykładem jest Grecja, gdzie „Europa dwóch prędkości” straciła aż 28 p.p. poparcia, a liczba jej przeciwników wzrosła o 23 p.p. Wzrost liczby opowiadających się przeciw temu rozwiązaniu nastąpił również na Cyprze (o 15 p.p.), Hiszpanii i Portugalii (o 12 p.p.), na Litwie, Łotwie i w Estonii (o 11 p.p.), w Bułgarii (o 10 p.p.) i we Włoszech (o 9 p.p.). Co ciekawe, pomiędzy ówczesnymi 17 krajami strefy euro i 10 krajami pozostającymi poza nią nie widać było różnicy w zakresie poparcia dla „Europy dwóch prędkości”. W przypadku strefy euro opowiadało się za nią 48% respondentów (44% przeciw), natomiast w pozostałej „10” – 16% badanych było za, a 11% przeciw. Zob. European Commission, *Special Eurobarometer 379. Future of Europe*, April 2012, p. 89-90, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_379_en.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

¹⁸ T. Żornaczuk, *Wpływ rozszerzenia o Chorwację na funkcjonowanie Unii Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM) 2013, nr 18, s. 1, strona internetowa Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, http://www.pism.pl/files/?id_plik=13019 (data dostępu: 30 lipca 2013).

¹⁹ Wynika to z faktu, że traktat lizboński przewiduje zasadę degresywnej proporcjonalności, która oznacza, że im większa jest populacja danego państwa członkowskiego, tym więcej powinno mieć ono reprezentantów w PE, jednak kraje małe mają w przeliczeniu na liczbę ludności więcej mandatów niż duże. Po akcesji Chorwacji w PE zasiada 766 posłów, natomiast po wyborach

ówczesny wicepremier Chorwacji ds. wewnętrznych, zagranicznych i europejskich, Neven Mimica, został 28. komisarzem unijnym i powierzone mu zostały sprawy związane z ochroną konsumentów. Jest to równoznaczne z tym, że maltański komisarz Tonio Borg, który dotąd zajmował się zdrowiem i konsumentami, stracił część swoich kompetencji²⁰.

Ostatnie rozszerzenie nie wpłynęło na negocjacje wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Środki przeznaczone dla Chorwacji stanowią marginalną część budżetu UE (około 1,2% z 960 mld EUR), nie były więc kwestią sporną podczas jego kształtowania. Ostatecznie państwo to, już jako członek Unii, od 2014 r. będzie korzystało ze środków na zobowiązania w wysokości około 11,7 mld EUR (około 10 mld EUR w płatnościach, przy składce wynoszącej około 3 mld EUR)²¹.

Uzyskanie przez Chorwację statusu państwa członkowskiego ma również swoje implikacje dla realizacji niektórych polityk unijnych. Kraj ten, jako beneficjent polityki spójności, od początku zainteresowany był utrzymaniem dużych środków na jej realizację. Zmiany mogą również pojawić się w unijnej polityce energetycznej i na rynku gazu w Europie, jako że rząd Chorwacji jeszcze przed akcesją podjął działania w celu zwiększenia znaczenia swojego kraju w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, przede wszystkim w zintegrowanym rynku gazu. O wiele mniejsze znaczenie ma dla Chorwacji natomiast wspólna polityka rolna – jako nowe państwo członkowskie korzysta ona z unijnych dotacji w jej ramach, jednak nie mają one dla niej strategicznego znaczenia z uwagi na jedynie pięcioprocentowy udział sektora rolnego w zatrudnieniu w tym kraju²².

Analizując nastroje publiczne, mające swoje odbicie m.in. w poparciu obywateli dla akcesji²³ przed i po wejściu Chorwacji do Unii, można odnieść wrażenie, iż obie strony są wyraźnie świadome faktu, że to wydarzenie, kiedyś tak podniosłe

do PE w 2014 r. liczba ta spadnie do 751. Zob. *Ilu posłów będzie reprezentować każde z państw członkowskich po wyborach w 2014 r.?*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20130214STO05853/html/Ilu-pos%C5%82%C3%B3w-b%C4%99dzie-reprezentowa%C4%87-ka%C5%BCde-z-pa%C5%84stwcz%C5%82onkowskich-po-wyborach-2014> (data dostępu: 30 lipca 2013).

²⁰ K. Sikorska, *Chorwat Neven Mimica 28. komisarzem unijnym*, strona internetowa UniaEuropejska.org, <http://www.uniaeuropa.org/chorwat-neven-mimica-28-komisarzem-unijnym> (data dostępu: 30 lipca 2013).

²¹ Klucz subskrypcji kapitału Europejskiego Banku Centralnego zaktualizowany w związku z rozszerzeniem UE – zob. *Aktualizacja klucza subskrypcji kapitału EBC w związku z rozszerzeniem UE*, strona internetowa Europejskiego Banku Centralnego, http://www.ecb.int/press/pr/date/2013/html/pr130701_1.pl.html (data dostępu: 30 lipca 2013).

²² T. Żornaczuk, *Wpływ rozszerzenia o Chorwację...*, s. 2.

²³ W zależności od źródeł wielkość poparcia dla integracji i następnie akcesji Chorwacji do UE jest silnie zróżnicowana. Według badań opinii publicznej zawartych w Eurobarometrze poparcie to wynosiło 70-80% w 2000 r., 50-70% w 2004 r., 28% w 2005 r., 38,9% w 2007 r., 25% w 2009 i 2010 r., 44% w 2011 r. i 59% w 2012 r. Zob. European Commission, *Flash Eurobarometer 337. Croatia and the European Union*, February 2012, p. 29, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_337_en.pdf (data dostępu: 5 sierpnia 2013); D. Jović, *Croatian EU Membership and the Future of Balkans*, [w:] V. Džihic, D. Hamilton (eds.),

i hucznie świętowane przez całą Unię Europejską, tym razem w perspektywie krótkoterminowej wiele nie zmieni. Chorwaci nie cieszą się z akcesji tak samo, jak np. Polacy w 2004 r. Są bowiem świadomi faktu, że wchodzi do zupełnie innej Unii – osłabionej największym kryzysem od czasu swojego powstania, wewnętrznie podzielonej, przekonanej o własnym sukcesie w o wiele mniejszym stopniu niż miało to dotychczas miejsce i niejednokrotnie sprawiającej wrażenie, że warto się jeszcze integrować głównie dlatego, że w pojedynkę poszczególnym państwom członkowskim będzie jeszcze ciężiej. Aż 33% Chorwatów uważa, że członkostwo w Unii niczego nie zmieni, jedynie 35% oczekuje zmian na lepsze²⁴, w tym głównie spadku poziomu korupcji w administracji publicznej, poprawy poszanowania prawa w kraju oraz wzrostu demokracji²⁵.

2.2. Wpływ akcesji Chorwacji na państwa bałkańskie

Chorwacja niewątpliwie zasiłowała grupę państw wspierających dalsze rozszerzenie Unii i będzie w tej materii szczególnie aktywna na Bałkanach Zachodnich. Wynika to nie tylko z priorytetów prowadzonej przez nią polityki zagranicznej, ale również ze znacznego poparcia społecznego dla dalszych rozszerzeń. Członkostwo

Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community, Washington 2012, p. 201-202, strona internetowa Center for Transatlantic Relations, http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Unfinished%20Business%20Pdf/Unfinished_Business.pdf (data dostępu: 5 sierpnia 2013). Natomiast według badań przeprowadzonych na zlecenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Republiki Chorwacji poparcie obywateli tego kraju dla akcesji do UE było od początku większe (pierwsza liczba określa procent zwolenników akcesji, druga – przeciwników): w 2000 r. – 79%, 9%; 2001 r. – 77%, 13%; 2002 r. – 76%, 13%; 2003 r. – 74%, 14%; 2004 r. – 51%, 39%; 2005 r. – 49%, 44%; 2006 r. – 46%, 45%; 2007 r. – 46%, 40%; 2008 r. – brak danych; 2009 r. – 43%, 43%; 2010 r. – 52%, 35%; 2011 r. – 45%, 44%. Zob. A. Čović, *Referendum Briefing no. 18. Croatia's EU accession referendum, 22 January 2012*, strona internetowa University Sussex, <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no18.pdf&site=266> (data dostępu: 5 sierpnia 2013). Ostatecznie w referendum akcesyjnym przeprowadzonym w dniu 22 stycznia 2012 r., przy frekwencji wynoszącej 43,51%, 66,27% Chorwatów opowiedziało się za wejściem ich państwa do Unii Europejskiej. Zob. *66,27% of Croatian Voters say YES to the EU*, strona internetowa Delegacji Unii Europejskiej w Republice Chorwacji, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=3866> (data dostępu: 5 sierpnia 2013).

²⁴ W ankiecie przeprowadzonej wśród obywateli Chorwacji w 2013 r. średnio 37% respondentów uważało, że ich kraj zyska dużo (11%) lub nieco więcej (26%) jako członek Unii Europejskiej niż poza nią, natomiast średnio 30% uważało, że będzie z tego dużo (14%) lub nieco więcej (16%) strat niż korzyści. Poproszeni o ocenę wpływu wejścia Chorwacji do UE na nich samych, badani w średnio 30% wyrażali przekonanie o pozytywnych skutkach, 38% uznało, że wyniknie z tego tak samo dużo korzyści, jak strat, a 27% widziało w tym więcej strat niż korzyści. Zdania w tej kwestii nie miało 5% ankietowanych. Zob. *Survey on citizens' opinion on EU accession carried out by Ipsos Puls Agency for the EU Delegation in the period 2-19 April 2013*, p. 20, strona internetowa Delegacji Unii Europejskiej w Republice Chorwacji, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=88> (data dostępu: 5 sierpnia 2013).

²⁵ *Chorwacja wchodzi do UE bez entuzjazmu*, strona internetowa Forbes.pl, <http://www.forbes.pl/chorwacja-wchodzi-do-ue-bez-entuzjazmu,artykuly,157078,1,2.html> (data dostępu: 30 lipca 2013).

Chorwacji zmieniło również optykę w regionie – kraj ten stał się łącznikiem interesów unijnych i bałkańskich, a dzięki swoim doświadczeniom z negocjacji akcesyjnych może przekazywać dalej tzw. dobre praktyki pozostałym państwom regionu. Jednak według pojawiających się coraz częściej deklaracji, akcesja Chorwacji do UE będzie zapewne jedyną na Bałkanach Zachodnich w tej dekadzie. Unia będzie chciała w ten sposób wykorzystać wczesny etap integracji pozostałych państw regionu, aby uzgodnić dalszy kierunek swoich działań.

W omawianym regionie znajduje się czterech oficjalnych kandydatów do UE – Czarnogóra, Macedonia, Serbia i leżąca na pograniczu Europy i Azji Turcja oraz trzech tzw. potencjalnych kandydatów – Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosovo²⁶. Perspektywa członkostwa tych państw w Unii Europejskiej po raz pierwszy została sformułowana na szczycie Rady Europejskiej w Santa Maria da Feira w czerwcu 2000 r., przełomowe zobowiązanie zostało jednak zaakcentowane dopiero w Deklaracji z Salonik z 21 czerwca 2003 r.²⁷, w której wyrażono pełne wsparcie dla państw regionu na drodze do UE. Deklaracje te zostały powtórzone również w ostatnim komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowanym „Strategia rozszerzenia oraz główne wyzwania na lata 2012-2013”²⁸. Każde z wymienionych państw stoi przed indywidualnymi wyzwaniami i to od stopnia efektywności rozwiązywania tych problemów będzie zależało tempo ich procesu przedakcesyjnego.

Turcja, jak wskazują na to oficjalne dokumenty unijne, „pozostaje bardzo ważnym państwem dla UE z uwagi na jej dynamiczną gospodarkę, strategiczne położenie

²⁶ Do miana państwa członkowskiego aspiruje również Islandia. Do 1 sierpnia 2013 r. w trakcie pertraktacji przedakcesyjnych otwarto 27 rozdziałów negocjacyjnych, z czego 11 tymczasowo zamknięto. W kwestii rozszerzenia kraj ten często porównywany jest do Norwegii – mógłby wejść do Unii, gdyby tylko chciał. Jak do tej pory negocjacje przebiegają sprawnie, kluczowym wyzwaniem będzie jednak uzyskanie akceptacji społeczeństwa dla projektu członkostwa w UE na etapie ratyfikacji traktatu akcesyjnego. To zaś uzależnione jest w dużej mierze od dalszych kroków, jakie zostaną podjęte przez zwycięskie w wyborach parlamentarnych z kwietnia 2013 r. dwa ugrupowania centroprawicowe – Partię Niepodległości i Partię Postępową. Obie głoszą swój jawny sprzeciw wobec akcesji Islandii do Unii, w efekcie czego wskazywana do tej pory optymistyczna data akcesji (2014 r.) może ulec przesunięciu. Będzie to wynikało z prawdopodobnych trudności w kwestiach proceduralnych, m.in. konieczności wprowadzenia poprawki do konstytucji umożliwiającej przenoszenie uprawnień na poziom unijny czy wzrostu odsetka osób sprzeciwiających się akcesji w referendum akcesyjnym. Istotne jest również prawdopodobieństwo wydłużania się rozmów w rozdziałach takich, jak rybołówstwo (strategiczne z punktu widzenia islandzkiej gospodarki), rolnictwo czy sprawy finansowe. Zob. A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej. Współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu*, Warszawa 2012, s. 68, 76; *Ostateczne wyniki wyborów parlamentarnych 2013*, strona internetowa Iceland News Poland, <http://icelandnews.is/wiadomosci/z-kraju/ostateczne-wyniki-wyborow-parlamentarnych> (data dostępu: 30 lipca 2013).

²⁷ European Council, *EU Western Balkans Summit – Declaration*, Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163).

²⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013*, Brussels, 10 October 2012, COM (2012) 600 final.

nie oraz istotną rolę w regionie”²⁹. Jednak dla wielu krajów członkowskich przyjęcie tak wielkiego muzułmańskiego państwa jest wciąż bardzo problematyczne. Nie bez powodu Turcja oficjalnie za kandydata została uznana dopiero w 1999 r. Zgodnie z porozumieniem zawartym w grudniu 2004 r. państwo to zostało zobowiązane do podpisania, jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, protokołu mającego na celu wprowadzenie w życie postanowień tzw. protokołu z Ankarę (1963 r.) w stosunku do 10 nowych państw członkowskich, włącznie z Cyprzem, choć *de facto* wiązało się to z oficjalnym uznaniem rządu Cypru przez Ankarę w 30 lat po podziale wyspy w 1974 r.³⁰ Od 2005 r. trwa mozolny proces sprawdzania zgodności prawodawstwa tureckiego z przepisami unijnymi³¹. Od tego czasu jedynie 13 z 35 rozdziałów tematycznych zostało otwartych, z czego tylko jeden z nich pomyślnie zamknięto, a kolejne osiem blokowane jest przez Francję, Niemcy, Austrię oraz Cypr³². Negocjacje nad wieloma z nich zostały wstrzymane ze względu na odmowę Ankarę zawarcia unii celnej z Republiką Cypryjską³³. I to właśnie kwestia uregulowań prawnych południowego sąsiada UE stanowi jedną z największych przeszkód skutecznie blokujących jego wejście do Unii³⁴. Turcja została również skrytykowana przez Komisję Europejską podczas oficjalnej prezentacji ostatecznego raportu za rok 2012³⁵ na temat

²⁹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej – 2013*, s. 157, strona internetowa Unii Europejskiej, http://bookshop.europa.eu/en/general-report-on-the-activities-of-the-european-union-2013-pbNAAD14001/downloads/NA-AD-14-001-PL-N/NAAD14001PLN_002.pdf?FileName=NAAD14001PLN_002.pdf&SKU=NAAD14001PLN_PDF&CatalogueNumber=NA-AD-14-001-PL-N (data dostępu: 29 lipca 2013).

³⁰ S. Konopacki, *Relacje UE – Turcja: między współpracą a członkowstwem*, „Studia Europejskie” 2011, nr 2, s. 13.

³¹ Akty normatywne, przygotowawcze oraz wszelkie inne akty prawne regulujące i podsumowujące dotychczasowe stosunki zewnętrzne pomiędzy Turcją a Unią Europejską – zob. *Stosunki zewnętrzne UE – Turcja*, portal EUR-Lex, http://eur-lex.europa.eu/pl/dossier/dossier_07.htm#3 (data dostępu: 29 lipca 2013).

³² *Tusk na Cyprze o prezydencji, unijnym budżecie, sytuacji w regionie i zjednoczeniu wyspy*, strona internetowa EurActiv.pl, <http://www.euractiv.pl/prezydencja/artukul/tusk-na-cyprze-o-prezydencji-unijnym-budecie-sytuacji-w-regionie-i-zjednoczeniu-wyspy-003526> (data dostępu: 29 lipca 2013).

³³ *Buzek zaniepokojony impasem w rokowaniach UE – Turcja*, strona internetowa tygodnika „Wprost”, <http://www.wprost.pl/ar/280544/Buzek-zaniepokojony-impasem-w-rokowaniach-UE-Turcja/> (data dostępu: 29 lipca 2013).

³⁴ Turcja m.in. nie otworzyła portów i lotnisk dla Cypru, ponieważ UE nie spełniła swojej obietnicy z 2004 r. dotyczącej zniesienia embarga handlowego nałożonego na Turecką Republikę Cypru Północnego. Unia uzależniła zniesienie sankcji od zaakceptowania planu Annana z 2004 r. i chociaż społeczność turecka opowiedziała się za przyjęciem zaproponowanego porozumienia, plan nie wszedł w życie z powodu odmowy Greków cypryjskich. Służby prawne Rady ostatecznie opowiedziały się za stanowiskiem Cypru, który uważał, że tego typu decyzje powinny zostać podjęte jednomyślnie. W rezultacie embargo na Cypr Północny nie może zostać zniesione, a to z kolei sprawia, że Turcja nie chce otworzyć swoich portów i lotnisk dla Cypru. Zob. S. Konopacki, *op.cit.*, s. 13, 15.

³⁵ European Commission, *Commission staff working document, Turkey. 2012 progress report accompanying the document „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013” (COM(2012) 600 final)*, Brussels, 10 October 2012, SWD(2012) 336 final.

postępów poczynionych przez kraje kandydujące do akcesji do UE (krytyka ta dotyczyła głównie kwestii swobód obywatelskich oraz wolności prasy). Komisja równocześnie domagała się od Ankary możliwie jak najszybszego przyjęcia nowej konstytucji w celu „rozwiązania problemów kraju”³⁶.

Podobny jak w przypadku Turcji problem stosunków bilateralnych (w tym przypadku z Grecją) będzie głównym wyzwaniem opóźniającym w najbliższych latach proces przedakcesyjny Macedonii³⁷. Skutki takiego sporu pokazał dobitnie przykład konfliktu granicznego słoweńsko-chorwackiego, hamując w latach 2008-2009 na dziewięć miesięcy rozmowy UE z Chorwacją w kilkunastu rozdziałach negocjacyjnych³⁸.

W przypadku pozostałych państw bałkańskich głównymi wyzwaniami pozostaną kwestie systemowe, których zmiana może nastąpić jedynie w dłuższym okresie. Będą one dotyczyć w dużej mierze koniecznych przekształceń wśród elit politycznych, z których część nie stosuje się do podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa (Czarnogóra, Albania) lub budowy stabilnych struktur państwowych (Bośnia i Hercegowina). Ostatnie wskazane zagadnienie na długo jeszcze stanowić będzie problem Kosowa, które boryka się również z kwestią uznania i konsolidacji ustroju polityczno-gospodarczego³⁹. Samo Kosowo zaś oraz

³⁶ H. Zaman, *Kandydaci do UE „mogliby czynić lepiej”*, strona internetowa Presseurop.eu, <http://www.presseurop.eu/pl/content/news-brief/2854431-kandydaci-do-akcesji-mogliby-czynic-lepiej> (data dostępu: 29 lipca 2013).

³⁷ Chociaż Komisja Europejska już od 2009 r. rekomenduje rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Macedonią, decyzja ta jest blokowana sukcesywnie przez sprzeciw Grecji w związku z bilateralnym konfliktem o nazwę kraju, trwającym już od ogłoszenia niepodległości przez Macedonię w 1992 r. W opinii Aten nazwa „Macedonia” odnosi się do prowincji w północnej Grecji, mimo że Republika Macedonii jest uznawana pod tą nazwą przez ponad 120 państw. Aby uniknąć zbędnych nieporozumień, na forum międzynarodowym (UE, Organizacja Narodów Zjednoczonych – ONZ, Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego) stosowana jest nazwa „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii”. Pomimo obowiązującego od 13 września 1995 r. porozumienia przejściowego pomiędzy Macedonią i Grecją, regulującego wzajemne stosunki między tymi państwami, nie udało się przełamać sprzeciwu Aten podczas prac nad konkluzjami rozszerzeniowymi, przyjętymi ostatecznie w dniu 5 grudnia 2011 r., a określającymi ramy współpracy Unii z państwami Bałkanów Zachodnich. Zob. A. Saczuk, *Balkany Zachodnie – unijna perspektywa*, strona internetowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120509_balkany_pl.htm (data dostępu: 30 lipca 2013).

³⁸ Zob. szerzej: T. Żornaczuk, *Chorwacja: ostatni rok negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską?*, „Biuletyn” (PISM) 2011, nr 41, strona internetowa Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, www.pism.pl/files/?id_plik=6414 (data dostępu: 30 lipca 2013).

³⁹ A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 66-67.

⁴⁰ Unia Europejska stara się pozostać w tej kwestii możliwie jak najbardziej neutralna, na co wskazują m.in. deklaracje zawarte w oficjalnych dokumentach unijnych. Przykładowo w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowanym „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2012-2013” przy pierwszym użyciu słowa „Kosowo” pojawia się adnotacja: „Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa”. Zob. Komisja Europejska, *Komu-*

Tabela nr 2. Zarys procesu przedakcesyjnego

Państwo	Data złożenia wniosku o członkostwo	Początek negocjacji akcesyjnych
Turcja	kwiecień 1987 r.	październik 2005 r.
Macedonia	marzec 2004 r.	
Czarnogóra	grudzień 2008 r.	czerwiec 2012 r.
Albania	kwiecień 2009 r.	
Islandia	lipiec 2009 r.	lipiec 2010 r.
Serbia	grudzień 2009 r.	
Bośnia i Hercegowina		
Kosowo		

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 88; *Rozszerzenie*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/index_pl.htm (data dostępu: 4 sierpień 2013).

rozwiązanie jego problemu⁴⁰ stanowić będzie klucz do postępów na drodze do UE m.in. Serbii. Kraj ten jest bliski spełnienia w sposób zadowalający kryteriów politycznych akcesji, choć musi jeszcze przeprowadzić reformy, głównie w obszarze praworządności, wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją. Jednak to właśnie normalizacja stosunków z Kosowem zdaje się być obecnie najistotniejszą kwestią. W ramach pomocy przedakcesyjnej prowadzony jest pod patronatem UE dialog na linii Belgrad – Prisztina. Został on spowolniony w pierwszej połowie 2012 r. (okres wyborczy w Serbii), jednak wciąż trwały nad nim prace (głównie w kwestiach swobody przemieszczania się, ewidencji ludności oraz dyplomów uniwersyteckich)⁴¹.

nikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2012-2013, Bruksela, 10 października 2012 r., KOM(2012) 600 wersja ostateczna, s. 7. Oba wspomniane w cytacie dokumenty uznają jednoznacznie autonomię Kosowa. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości dodatkowo potwierdził oficjalnie zgodność z prawem międzynarodowym kosowskiej jednostronnej deklaracji niepodległości. Zob. International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of the independence in respect of Kosovo. Advisory opinion of 22 July 2010*, strona internetowa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (data dostępu: 31 lipca 2013); Security Council, *Resolution 1244 adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999*, strona internetowa Organizacji Narodów Zjednoczonych, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999)) (data dostępu: 31 lipca 2013).

⁴¹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej...*, s. 165.

3. Realne możliwości rozszerzenia i jego potencjalne skutki

Każda analiza ewentualnych możliwości dalszego rozszerzania się Unii Europejskiej musi współcześnie uwzględniać o wiele więcej czynników i zmiennych niż jeszcze dekadę temu. Pomijając kwestie najbardziej oczywiste takie, jak uwarunkowania instytucjonalne, aktualną sytuację gospodarczą UE czy wpływ na proces decyzyjny w Unii i samą formułę jej dalszego funkcjonowania, należy koniecznie rozważyć rosnące znaczenie czynnika politycznego w procesie przedakcesyjnym, normatywny charakter rozszerzenia czy – niezwykle istotny, choć często pomijany – jego aspekt społeczny. Nie oznacza to bynajmniej, że zagadnienia te nie były brane pod uwagę podczas poprzednich negocjacji z państwami stowarzyszonymi, ale jedynie, że wydarzenia ostatnich lat (w szczególności kryzys gospodarczy z 2008 r.) wymusiły na szefach państw lub rządów konieczność pochylenia się nad nimi uważniej i solidniej niż miało to miejsce do tej pory. Poszczególni przeciwnicy dalszego rozszerzania Unii Europejskiej wskazują wprawdzie na kluczowe czynniki, które uniemożliwiają lub chociażby znacząco utrudniają potencjalne przyjęcie w poczet członków kolejnych państw, jednak należy pamiętać, że *de facto* nie ma jednego argumentu „za” lub „przeciw” rozszerzaniu, który ostatecznie rozstrzygałby dylemat będący tematem niniejszego artykułu. Jedynie holistyczne ujęcie tego zagadnienia może ułatwić odnalezienie rozwiązania najkorzystniejszego z punktu widzenia całego projektu europejskiego – jego instytucji, zamierzonych celów oraz poszczególnych członków organizacji.

3.1. Wpływ dalszego rozszerzenia na efektywność funkcjonowania Unii Europejskiej oraz jej zdolność absorpcyjną

Unia Europejska, jeżeli w dalszym ciągu zależy jej na byciu efektywnym elementem budowania ładu w skali całej Europy w ramach szeroko pojętej europeizacji, nie może wykluczyć ze swojej strategii działania jakiegokolwiek wizji rozszerzenia swoich wpływów. Elementem podtrzymującym efektywność każdej potencjalnej strategii rozszerzania wydaje się więc być realizowanie celów polityki sąsiedztwa oraz utrzymanie jej instrumentów finansowania⁴². Niewątpliwie rozszerzenie może generować zmiany pozytywnie wpływające na kondycję Unii Europejskiej w perspektywie zarówno krótko-, jak i długoterminowej, gwarantować jej aktualność oraz adekwatność wobec przemian zewnątrzsystemowych. Już teraz doświadczenia wcześniejszych akcesji i dróg do UE państw tak zróżnicowanych pod względem

⁴² Mając na uwadze aktualną wielkość wpływów Unii w Europie (i nie tylko), nie może ona sobie pozwolić na brak dalszego działania i funkcjonowanie jedynie w oparciu o obecne *status quo*, a tym właśnie jest przedłużający się brak jednoznacznej strategii działania, której jeden z największych dylematów brzmi: rozszerzać się geograficznie, starając się tym samym integrować chociaż powierzchownie możliwie jak największą liczbę państw, czy skupić się na tym, co jest i próbować to usprawnić. Należy jednak pamiętać, że wspomniana wyżej „wizja rozszerzenia wpływów” nie jest absolutnie związana jedynie z koniecznością przyjmowania nowych państw członkowskich. Istnieje bowiem wiele instrumentów współpracy z państwami trzecimi na bardzo zróżnicowanych poziomach, uzależnionych od ich indywidualnych chęci i możliwości.

gospodarek, jak i samych oczekiwań wobec Unii, nadały jej nowy wyraz, zredefiniowały wiele wcześniejszych celów oraz pogłębiły współpracę w licznych dziedzinach. Powiększająca się liczba państw członkowskich może sprawić, że na zewnątrz Unia Europejska będzie sprawiała wrażenie silnej, prężnie rozwijającej się organizacji międzynarodowej, której sumaryczna wartość gospodarek państw członkowskich stanowi realną konkurencję dla światowych potęg gospodarczych takich, jak Stany Zjednoczone czy Chiny. Jednak w kontekście nowych uwarunkowań wewnętrznych (m.in. zacieśniania integracji fiskalnej w ramach strefy euro) oraz zewnętrznych (konieczność udzielenia szybkiej i zdecydowanej odpowiedzi na wyzwania wynikające z globalizacji) dalsze rozszerzenia mogą pociągnąć za sobą realne zagrożenie fragmentacji integracji europejskiej i pogłębiania się współpracy w oparciu o „Europę wielu prędkości”⁴³.

Rozważając uwarunkowania instytucjonalne strategii rozszerzania (o których poniżej), należy mieć na uwadze dalsze, powiązane ze sobą okoliczności, które mogą odgrywać zasadniczą rolę w określeniu możliwości jej kontynuacji, a więc wspomnianą już wcześniej zdolność absorpcyjną Unii. Chociaż tzw. duże rozszerzenie⁴⁴ nie doprowadziło – wbrew stawianym prognozom – do widocznego paraliżu procesu decyzyjnego w UE, to i tak powtórzenie eksperymentu z Bułgarią i Rumunią, polegającego na przyjęciu do Unii państw niespełniających w pełni obligatoryjnych kryteriów członkostwa, jest obarczone wielkim ryzykiem⁴⁵ i niewykluczone, że tym razem odbije się na wielowymiarowej zdolności integracyjnej UE.

3.2. Wpływ dalszego rozszerzania na system instytucjonalny Unii Europejskiej oraz stanowiska wobec niego poszczególnych instytucji unijnych

Ostatnia zmiana traktatowa, której efektem jest wejście w życie, po długoletnim okresie refleksji ustrojowej, Traktatu z Lizbony, stanowi wyraźny dowód na to, że zapraszanie do grona członkowskiego nowych państw, niekiedy z dużym potencjałem gospodarczym i demograficznym, przekłada się na jakość zawieranego kompromisu traktatowego oraz na modyfikację podejścia do samej integracji europejskiej. Państwa członkowskie nie wyrażają póki co chęci zmiany niedawno przecież uchwalonego traktatu lizbońskiego. Reprezentują raczej przekonanie o tym, że nowy system instytucjonalny powinien nadal podążać w kierunku utrzy-

⁴³ M. Tomaszuk, *Polityka UE: pogłębiać czy rozszerzać? – stare pytania nadal aktualne*, strona internetowa TwojaEuropa.pl, <http://www.twojaeuropa.pl/2891/polityka-ue-poglebiac-czy-rozszerzac-stare-pytania-nadal-aktualne> (data dostępu: 31 lipca 2013).

⁴⁴ Według Jana Barcza z instytucjonalnego punktu widzenia rozszerzenia z lat 2004 i 2007 należy traktować łącznie jako tzw. duże rozszerzenie UE. Ówczesny wymóg dostosowania instytucjonalnego Unii oraz zapewnienia stosownych środków finansowych na potrzeby obu rozszerzeń został zrealizowany w Traktacie z Nicei. Zob. J. Barcz, *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 2, s. 88.

⁴⁵ Ibidem, s. 90.

mania równowagi zmuszanie wypracowanej podczas obrad konferencji międzyrządowej z 2007 r.⁴⁶

Ze względu na zróżnicowany zakres kompetencji poszczególnych instytucji unijnych nie można generalizować ich nastawienia do rozszerzania swoich struktur, które jest nierozzerwalnie związane z każdym kolejnym nowym członkiem UE. Na podstawie treści oficjalnych dokumentów można jednak stwierdzić, iż zdecydowanie największą zwolenniczką rozszerzania jest obecnie Komisja Europejska. Z jednej strony monitoruje ona postępy państw kandydujących na poszczególnych etapach procesu przedakcesyjnego. Robi to za pomocą corocznych raportów i sektorowych sprawozdań o wpływie członkostwa w danej dziedzinie na UE, egzekwując przy tym – z dyskusyjnym nieraz poziomem rygoru – formalne wymogi członkostwa⁴⁷. Z drugiej jednak strony Komisja wspiera państwa kandydujące w reformach oraz wysyła impulsy do ich przeprowadzenia poprzez pomoc ekspercką, finansową i techniczną. Niejednokrotnie broni też kandydatów przed krytyką ze strony państw członkowskich czy pozostałych instytucji, jednak jej nadmierny entuzjazm jest coraz częściej tłumiony przez wyraźną dezaprobatę tych, którzy wyrażają większe „zmczenie rozszerzeniem”. Przykładowo Komitet Regionów niemal corocznie przypomina o konieczności kładzenia przez KE zdecydowanie większego nacisku na kontrolę funkcjonowania najniższego szczebla władzy w krajach kandydujących⁴⁸.

Parlament Europejski wspiera proces rozszerzania jako taki⁴⁹, jednak należy pamiętać, że jest to instytucja, na której działania wyraźnie wpływa czynnik polityczny. Jest ona więc wypadkową punktów widzenia różnych racji i opcji politycz-

⁴⁶ M. Tomaszuk, op.cit.

⁴⁷ Poszczególne raporty mogą być traktowane jak swoiste uszczegółowienie nazbyt ogólnikowych kryteriów kopenhaskich, w odniesieniu do indywidualnych warunków panujących w danym państwie. W perspektywie długookresowej takie rozwiązanie może być korzystne dla kandydata do UE, który dzięki temu otrzymuje konkretne wskazówki co do pożądanych dalszych kierunków reform, które mają przybliżyć go do członkostwa w Unii. Z drugiej jednak strony wszelkie negatywne odniesienia zawarte w raporcie, stanowiącym w końcu oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej, mogą oddziaływać frustrująco na opinię publiczną w państwie kandydującym, a to z kolei może się przełożyć na wynik referendum akcesyjnego decydującego ostatecznie o wejściu lub nie danego państwa do UE.

⁴⁸ Art. 12: „[Komitet Regionów – M. R.] Stwierdza, że komunikat Komisji miałby znacznie większy ciężar gatunkowy, gdyby zwrócono w nim większą uwagę na szczebel lokalny i regionalny”. Art. 13: „[Komitet Regionów – M. R.] Ubolewa nad tym, że Komisja nie przeprowadza regularnie w krajach kandydujących także ocen dotyczących potencjału szczebli niższych niż ogólnokrajowy”. Zob. Komitet Regionów, *Opinia Komitetu Regionów. „Strategia rozszerzania i najważniejsze wyzwania w latach 2009-2010: potencjalne kraje kandydujące”*, CdR 345/2009 fin. Art. 20: „[Komitet Regionów – M. R.] Ponownie zaleca Komisji, by w przyszłych sprawozdaniach na temat strategii rozszerzenia bardziej szczegółowo zajęła się sytuacją samorządów lokalnych i regionalnych w poszczególnych krajach”. Zob. Komitet Regionów, *Opinia. „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2012-2013”*, CdR 2210-2012.

⁴⁹ PE wniósł swój wkład w modyfikację strategii rozszerzania UE m.in. wskazując już w 2006 r. na konieczność uwzględniania zdolności absorpcyjnej UE, debaty o granicach unijnych oraz wypracowania zintegrowanej koncepcji działania wobec państw, które nie będą mogły przystąpić do Unii.

nych, w efekcie czego coraz częściej wyraża konieczność ostrożniejszego podejścia do kontynuacji procesu akcesyjnego, będąc przy tym niejednokrotnie niezwykle sceptycznym wobec kandydatów. Największa krytyka kierowana jest jednak w stronę KE. Już w 2007 r. Parlament wyrażał ubolewanie „w związku z tym, że Komisja w komunikacie dotyczącym strategii rozszerzenia z dnia 8 listopada 2006 r. nie przedstawia dogłębnej analizy skutków finansowych kolejnych rozszerzeń”⁵⁰ oraz wzywał Komisję do „przedstawienia szczegółowej analizy umożliwiającej przeprowadzenie właściwej prognozy pełnego wpływu przystąpienia Rumunii i Bułgarii na politykę strukturalną”⁵¹. Według oficjalnego stanowiska PE, mimo że „poprzednie rozszerzenia były udane”⁵², to i tak „Komisja nie przedstawiła wystarczająco dogłębnej analizy kwestii, które należy rozwiązać, zanim Unia będzie w stanie przeprowadzić kolejne rozszerzenie”⁵³. Parlament skrytykował ją za „powierzchowne traktowanie aspektów instytucjonalnych”⁵⁴, podkreślił, że „w komunikacie Komisji nie zostały gruntownie potraktowane finansowe skutki rozszerzeń”⁵⁵ oraz wezwał Komisję do „przedstawienia przed kolejnym przystąpieniem jasnych i wiarygodnych szacunków jego wpływu na budżet”⁵⁶.

Pomimo wielokrotnego wskazania na wyraźne niedociągnięcia podczas prowadzenia negocjacji akcesyjnych, Parlament Europejski popiera politykę rozszerzenia, doceniając wynikające z niej korzyści oraz wyraźną możliwość zajęcia lepszej pozycji przy podejmowaniu globalnych decyzji. Zwraca przy tym jednak uwagę, że „tempo postępu procesu rozszerzenia powinno być uzależnione od stopnia rzeczywistego wdrożenia i zgodności z kryteriami przystąpienia do UE”⁵⁷. Jednoznacznie pokazuje to, że PE poprze wyłącznie tych kandydatów, którzy nie tylko spełnią wymagane kryteria kwalifikacyjne, ale również będą w stanie się do nich stosować także po akcesji.

Szczególne znaczenie dla polityki rozszerzania mają instytucje międzyrządowe UE, czyli Rada Unii Europejskiej oraz Rada Europejska. Pierwsza ma kluczowe znaczenie w procesie decyzyjnym w odniesieniu do akcesji nowych państw do UE, co

⁵⁰ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie skutków dalszego procesu rozszerzenia dla skuteczności polityki spójności*, pkt 5, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 74E, s. 275-279.

⁵¹ *Ibidem*, pkt 6. Pytanie dlaczego Komisja, będąc odpowiedzialną za nadzór nad procesem akcesyjnym, nie przedstawiła wspomnianej analizy jeszcze przed wejściem dwóch państw do UE, wciąż pozostaje otwarte.

⁵² *Ibidem*, pkt 1.

⁵³ *Ibidem*. Nie wiadomo jednak, czy chodzi tutaj o wspomniane wcześniej rozwiązania instytucjonalne konieczne do wdrożenia ze względu na częściową dezaktualizację przepisów traktatowych czy o dalszą perspektywę rozszerzenia, tj. uznając, że wejście Chorwacji do UE jest już w pełni uregulowane na poziomie unijnym, a ewentualne zmiany miałyby się odnosić jedynie do planowanych dalszych rozszerzeń, mających miejsce po 1 lipca 2013 r.

⁵⁴ *Ibidem*, pkt 13.

⁵⁵ *Ibidem*, pkt 21.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie rozszerzenia: strategie polityczne, kryteria i strategiczne interesy UE*, Strasburg, 22 listopada 2012 r., 2012/2025 (INI), pkt L.

wynika z wymogu jednomyślności przy podejmowaniu nie tylko ostatecznej decyzji o przyjęciu, ale także przy wyrażaniu zgody na przechodzenie kandydata na dalszy etap w procesie przedakcesyjnym. Zazwyczaj w pozostałych sprawach członkowie Rady podejmują decyzje kwalifikowaną większością głosów (KWG). Lizbońska formuła podejmowania decyzji za pomocą KWG⁵⁸ w wymiarze średnioterminowym (a więc zakładając jedynie akcesję państw Bałkanów Zachodnich) zapewnia „płynność” strategii rozszerzenia, tj. nie wymaga rewizji traktatów stanowiących UE. Niewątpliwie jednak akcesja państwa o dużym potencjale demograficznym (np. Turcji) wymusi redefinicję tej formuły⁵⁹. Jak widać, biorąc pod uwagę skład i mechanizmy podejmowania decyzji wymienionych instytucji⁶⁰, ich stanowisko jest niezwykle istotne w sprawie rozszerzenia UE. Warte podkreślenia uwarunkowanie stanowi w tym kontekście podział wśród państw Unii w kwestii poparcia dla procesu, które jest odzwierciedlane w działaniach Rady i Rady Europejskiej, instytucji z reguły dość ostrożnych w wyrażaniu zgody na postępy kandydatów na drodze do UE⁶¹.

3.3. Nacjonalizacja procesu akcesyjnego – stanowiska wybranych państw europejskich wobec możliwości przyjęcia nowych członków do UE

Rosnąca pozycja czynnika narodowego w procesie rozszerzania UE coraz częściej określana jest w literaturze jako jego „nacjonalizacja”. Jest to równoznaczne ze wzrastającą instrumentalizacją rozszerzenia, czyli wykorzystywaniem funkcjonujących w nim ogólnych zasad i mechanizmów przez członków Unii dla realizacji par-

⁵⁸ Traktat z Lizbony dodaje do TUE art. 9c (nowy art. 16), w którym dla decyzji wymagających w Radzie większości kwalifikowanej ustanawia wymóg tzw. podwójnej większości. Określona jest ona progiem liczby państw (55% liczby państw członkowskich, jednak nie mniej niż 15 z nich), których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE. Przewiduje on jednocześnie próg minimalnej liczby państw tworzących tzw. mniejszość blokującą (co najmniej cztery państwa). W przypadku, gdy Rada nie podejmuje decyzji na podstawie wniosku Komisji lub wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, progi liczby państw oraz mniejszości blokującej są podwyższone. Formuła lizbońska ma obowiązywać od 1 listopada 2014 r., a do tego czasu (zgodnie z Protokołem w sprawie postanowień przejściowych) stosowana będzie KWG zdefiniowana w traktacie nicejskim, dopuszczająca pomocnicze stosowanie kryterium demograficznego. Jednakże między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. każde państwo będzie mogło zażądać, by do decyzji przyjmowanych w trybie większości kwalifikowanej zastosować – alternatywnie – nicejską formułę głosów. Zob. J. Kranz, *Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 156, 157.

⁵⁹ Chodzi tutaj nie tylko o wyjątkowo mocną pozycję, jaką zyska to państwo przy spełnieniu testu demograficznego koniecznego do podjęcia decyzji, lecz przede wszystkim przy budowaniu mniejszości blokującej. Zob. J. Barcz, *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia...*, s. 16, 17.

⁶⁰ Należy pamiętać, że choć Rada i Rada Europejska wchodzi w skład systemu instytucjonalnego Unii, o tyle prezydencja nie jest instytucją *sensu stricto*, jako że nie została ona zawarta w art. 13 TUE, w którym wymieniono wszystkie instytucje UE. Stąd też prezydencja jest określana raczej jako „funkcja i urząd, który powołano dla lepszego funkcjonowania Rady UE”. Zob. M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej na przykładzie Prezydencji hiszpańskiej w 2002 roku*, Warszawa 2010, s. 14.

⁶¹ A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 45 i nast.

tykularnych interesów. Zjawisko to może powodować hamowanie procesu negocjacyjnego tych kandydatów, którzy mają nieuregulowane stosunki bilateralne z członkami UE. *Ergo* im większa przewaga czynnika politycznego nad technicznym charakterem procesu, tym większe znaczenie w jego toku będzie mieć stanowisko państw członkowskich⁶².

Polityka rozszerzania jest jedną z nielicznych, w których teoretycznie głos każdego państwa ma dokładnie taką samą wagę. W praktyce jednak to kto i w jakim stopniu wyraża swój sprzeciw lub dezaprobatę ma istotne znaczenie (głównie ze względu na siłę przebicia w opinii publicznej). Zasadniczo członków UE można podzielić – w kontekście ich stosunku do rozszerzenia – na trzy kategorie.

Do pierwszej z nich zaliczają się państwa takie, jak Francja czy Holandia, które są sceptycznie nastawione do samego procesu rozszerzania UE i z pewnością nie będą przychylnie wszystkim kandydaturom bałkańskim⁶³. Już w 2005 r. w jednym z wywiadów były prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, stwierdził, że „zamiast się poszerzać, Unia musi w końcu funkcjonować” oraz że „nie-dobrze się stało, że debata europejska zbyt skłoniła się na przyszłych poszerzeniach Unii, bo aktualnie nie to jest dla niej najważniejsze”. Według niego „może z wyjątkiem Chorwacji nie ma krajów, które byłyby do tego [do rozszerzenia – M. R.] dojrzałe”⁶⁴.

W większości przypadków mamy jednak do czynienia z państwami z drugiej grupy, tj. takimi, które choć są sceptyczne wobec części kandydatów, popierają inne kraje pretendujące do członkostwa w UE. Jest to korzystne dla kontynuacji procesu również dlatego, że w ten sposób wybrane państwa członkowskie wywierają presję na poszczególnych kandydatach, aby ci przeprowadzali reformy i spełnili kryteria członkowskie w możliwie krótkim czasie. Przykładowo Austria oraz Niemcy wspierają państwa bałkańskie, przywiązując dużą wagę do spełniania przez nie kryteriów kopenhaskich, ale sprzeciwiają się akcesji Turcji⁶⁵.

Istnieje także trzecia kategoria państw członkowskich – zwolenników rozszerzania UE, którzy popierają większość kandydatów, lecz w zróżnicowanym stopniu, w zależności od wynikających z nich korzyści gospodarczych, politycznych, bliskości geograficznej danego kraju kandydującego czy jego związków z prowadzoną przez siebie polityką zagraniczną. Dlatego Szwecja może przykładać wagę w szczególności do

⁶² Ibidem, s. 69-70.

⁶³ Nawet w przypadku Islandii, która według wielu źródeł zdaje się mieć relatywnie największe szanse na akcesję, mogą pojawić się pewne zastrzeżenia ze strony Holandii czy Wielkiej Brytanii, np. w związku z islandzkimi zobowiązaniami finansowymi wobec tych państw. Ma to związek z koniecznością spłaty długu wywołanego przez internetowy bank Icesave a powołanego do życia w wymienionych krajach w 2006 r. Zob. *Harmonogram Icesave*, strona internetowa gazeta.pl, <http://pieniadze.gazeta.pl/Gospodarka/2029020,125031,13756330.html> (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁶⁴ *Nie dla Turcji, nie dla Ukrainy*, rozmowa Piotra Moszyńskiego z Valéryem Giscard d'Estaing, strona internetowa tygodnika „Newsweek”, <http://swiat.newsweek.pl/nie-dla-turcji--nie-dla-ukrainy,15907,1,1.html> (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁶⁵ A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 49.

akcesji Islandii, Polska do otwarcia Unii na kraje Europy Wschodniej (przede wszystkim na Ukrainę), natomiast Węgry do integracji Unii z Bałkanami Zachodnimi.

Generalizacja podejścia poszczególnych państw członkowskich do polityki rozszerzania jest jednak naznaczona dużym marginesem błędu, głównie ze względu na liczbę i wagę zmiennych, jakie na nie wpływają. Jednymi z najważniejszych są wyniki poszczególnych wyborów władz krajowych i lokalnych, gdyż kolejne ekipy rządzące przyjmują najczęściej różne stanowiska w sprawie kandydatów do UE. Dlatego z punktu widzenia np. Turcji duże znaczenie ma rezultat wyborów prezydenckich we Francji czy parlamentarnych w Niemczech. Macedonii natomiast szczególnie zależy na tym, kto sprawuje władzę w Grecji⁶⁶. Wyraźnie pokazuje to, jak duże znaczenie dla powodzenia kolejnych etapów negocjacji akcesyjnych mają decyzje *stricte* polityczne, wynikające z dotychczasowych stosunków bilateralnych w Europie. Dlatego choć rozwiązywanie indywidualnych problemów poszczególnych państw kandydujących będzie bardzo ważne z perspektywy kontynuacji procesu rozszerzania w przyszłości, kluczowe znaczenie mogą mieć czynniki po stronie UE i państw członkowskich. Rozszerzenie Unii nie przyniesie więc żadnych pozytywnych rezultatów w czasie oczekiwanym zarówno przez kandydatów, jak i nowych członków, jeżeli nie będzie mu towarzyszyć konsensus w kwestii rozszerzania UE oraz towarzyszącej temu pozytywnej wizji Unii, wypracowanej w ramach negocjacji między samymi państwami członkowskimi. Będą one również brały pod uwagę przy podejmowaniu decyzji kolejne istotne uwarunkowania takie, jak nastawienie swoich społeczeństw do procesu akcesji oraz determinującą owe nastawienie sytuację gospodarczą UE. Innymi słowy, dopóki Unia jako całość nie podejmie zdecydowanych kroków w kierunku realizacji konkretnego modelu swojego dalszego funkcjonowania – w oparciu o geograficzne rozszerzanie lub systemowe pogłębianie – żadne państwo będące obecnie w sytuacji takiej, jak Chorwacja, nie wyciągnie z faktu bycia członkiem UE żadnych znaczących korzyści, których nie byłoby w stanie osiągnąć funkcjonując w Europie samodzielnie.

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że obecnie przystępujące do Unii państwa mają o wiele mniejsze znaczenie w procesie kreowania UE niż jeszcze kilka lat temu. Znaczący rozrost *acquis communautaire* spowodował spowolnienie procesów negocjacji, ponieważ poszczególne państwa muszą poświęcić o wiele więcej czasu na transpozycję prawa unijnego do krajowego. Większość spraw kluczowych dla funkcjonowania Unii jest już prawnie uregulowana, a te, które wciąż na to czekają, pozostają w strefie wpływów największych i najważniejszych państw (nie wliczając w to zagadnień, których uregulowanie wymaga jednomyślnej zmiany w traktatach). Rozwój „Europy wielu prędkości” może w tym kontekście stanowić swoiste ułatwienie zarówno dla kandydatów, jak i nowo przyjętych państw, ponieważ nie będą oni musieli przyjmować pewnych zobowiązań, jeśli nie będą one w „twardym rdzeniu” prawa unijnego.

⁶⁶ Ibidem, s. 51.

3.4. Aspekt społeczny rozszerzenia a sytuacja gospodarcza Unii Europejskiej

Od czasu „dużego rozszerzenia” z 2004 r. w Unii Europejskiej można zaobserwować stopniowo narastające „zmęczenie rozszerzeniem”. Obecnie dotyka ono instytucji unijnych⁶⁷, jak również, a może przede wszystkim, obywatele państw członkowskich. W przeciągu ostatnich lat, po skalkulowaniu skutków i przeanalizowaniu doświadczeń kryzysu finansowego i gospodarczego, członkowie UE zmienili swoje nastawienie do przyjmowania większości obecnych państw kandydujących. Coraz częściej pojawia się pytanie o przyczyny i sens akcesji kolejnych „Grecji” – państw, które w niedostatecznym stopniu spełniają kryteria kopenhaskie, zmniejszając przez to zdolność integracyjną Unii oraz obniżając jej możliwości efektywnego realizowania swoich celów wobec państw członkowskich. Te z kolei uzyskują ze strony UE o wiele mniej korzyści niż rzeczywiście mogłyby oczekiwać, gdyby integracja przebiegała zgodnie z założonym harmonogramem.

Członkowie UE stają się więc coraz ostrożniejsi we wspieraniu kandydatów do akcesji, z uwagi na własne problemy gospodarcze. Jeżeli sytuacja kryzysowa będzie utrzymywała się w najbliższych latach na podobnym poziomie, trudno liczyć na zainteresowanie państw członkowskich (niezależnie od składu i orientacji politycznej ich rządów) relatywnie szybkim rozszerzeniem UE. Silny opór społeczny, uwarunkowany właśnie sytuacją gospodarczą w Unii, rzutuje na zgodę na przyjmowanie nowych członków. Opinia publiczna oddziałuje wówczas na swoje władze, by te nie dopuściły (lub chociaż spowołniły do czasu podjęcia stosownych reform) do akcesji państw kandydujących. Wątpliwym jest, aby negatywne nastawienie do procesu rozszerzenia mogło zostać znacząco zmienione poprzez chociażby działania wszystkich zainteresowanych stron na rzecz informowania o rozszerzeniu i kandydatach⁶⁸. Niedoinformowanie czy błędny obraz w świadomości obywateli UE na temat potencjalnych nowych państw członkowskich często znacząco utrudniają efektywne prowadzenie kolejnych negocjacji przedakcesyjnych. Podobnie było m.in. przed rozszerzeniem z 2004 r., kiedy stosunkowo powszechny był rzekomy obraz człowieka z Europy Środkowo-Wschodniej – zacofanego, przywiązanego do wartości socjalistycznych i nieudolnego w swej chęci nadrobienia zaległości w stosunku do krajów Europy Zachodniej.

Dalsze rozszerzenie UE w dobie kryzysu to *de facto* pytanie o definicję podstawowych zasad integracji, w tym m.in. o solidarność i zwalczanie różnic w rozwoju regionalnym. Odpowiedź na nie była ujmowana w strategicznych dokumentach, umożliwiających finansowe włączenie się nowych graczy do działalności UE (np. Agenda 2000)⁶⁹, jednak dziś trudno szukać klimatu politycznego dla ich potwierdzenia. Państwa członkowskie (w szczególności ze strefy euro) zdecydowanie większą uwagę wolą

⁶⁷ Zob. rozdział 4.2 artykułu.

⁶⁸ A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 35 i nast.

⁶⁹ Zob. szerzej: *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, strona internetowa PolskawUE.gov.pl, http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/rozszerzenie_UE/Agenda_2000_-_UE_rozszerzona_i_silniejsza.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

poświęcać urealnieniu mechanizmów wyjścia z kryzysu gospodarczego i łagodzeniu jego skutków. Obywatele zaś, co można uznać za w pełni uzasadnione, przedkładają troskę o własne miejsca pracy i pomyślność swojego regionu/państwa nad „konieczność” podziału dorobku wspólnotowego w większym gronie państw członkowskich⁷⁰.

W latach 2000-2002 poziom akceptacji dla rozszerzenia wśród obywateli UE wyniósł około 50-52% przy poziomie sprzeciwu około 30%. W 2003 r., tuż przed „dużym rozszerzeniem”, nastąpił jego spadek do 46%. Równocześnie przybyło przeciwników rozszerzenia, którzy w tamtym okresie stanowili 35% ogółu⁷¹. Co istotne, wówczas aż 44% respondentów uważało, że Unia nie jest wystarczająco dobrze przygotowana do planowanego na następny rok przyjęcia nowych członków, a 10% wyrażało przekonanie, że nie jest na to gotowa wcale⁷². W 2007 r. poparcie dla akcesji pozostawało na niezmiennym w stosunku do lat poprzednich poziomie (46%), jednak po raz kolejny wzrosła liczba niezadowolonych z przyjmowania w poczet członków kolejnych państw (40%). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że ogólna liczba respondentów od czasu ostatniej ankiety znacząco wzrosła (wypowiadali się obywatele już nie 15, ale 25 krajów), a większość odpowiedzi popierających politykę rozszerzania w jej obecnym kształcie pochodziło raczej z nowo przyjętych państw członkowskich, można wysnuć wniosek, że „zmęczenie rozszerzeniem” zaczęło być coraz bardziej odczuwalne, początkowo głównie w krajach Europy Zachodniej, mimo że statystycznie rzecz ujmując wiele się w Unii w tej materii nie zmieniło⁷³. Ewolucję zmiany poparcia dla kontynuowania polityki rozszerzania najdobitniej widać jednak, analizując wyniki ankiety przeprowadzonej po kolejnych czterech latach, czyli w 2011 r. Wówczas w Unii składającej się z 27 państw aż 53% obywateli odmawiało swojego poparcia dla dalszych rozszerzeń, a jedynie 36% decydowało się go udzielić. Najbardziej sceptyczni okazali się być Austriacy (77% przeciw), Niemcy (76%), Francuzi (71%) i Finowie (70%), natomiast największymi optymistami – Polacy (69% za), Litwini (60%), Rumuni (58%), Węgrzy (56%) oraz Bułgarzy (54%)⁷⁴.

⁷⁰ Tym samym jest to kolejny przykład postępującej nacjonalizacji procesu rozszerzania. Zob. M. Tomaszuk, op.cit.

⁷¹ U. Karczewska, *Opinia publiczna w Unii Europejskiej wobec rozszerzenia UE*, „Biuletyn” (PISM) 2003, nr 42, s. 1, strona internetowa Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, http://www.pism.pl/files/?id_plik=120 (data dostępu: 1 sierpnia 2013). Zob. szerzej: European Commission, *Flash Eurobarometer 140. Enlargement of the European Union*, March 2003, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl140_en.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁷² European Commission, *Flash Eurobarometer 140...*, p. 24.

⁷³ Koncepcja dalszego rozszerzania Unii Europejskiej dominowała głównie w Polsce (76%), Litwie (67%), Słowenii (66%), Rumunii (64%) oraz na Węgrzech (64%). Z drugiej strony w krajach dawnej „15” jedynie mniejszość podzielała owo poparcie – 24% w Austrii, 25% w Luksemburgu, 28% w Niemczech czy 32% we Francji. Zob. European Commission, *Eurobarometer 68. Public opinion in the European Union*, May 2008, p. 125, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁷⁴ Zob. European Commission, *Standard Eurobarometer 76. Public opinion in the European Union*, December 2011, p. 67, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_anx_en.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

Podczas porównywania powyższych wyników nasuwają się jednoznacznie dwa wnioski. Po pierwsze, wraz z przystępowaniem do Unii nowych państw członkowskich, jej obywatele zaczęli coraz mocniej odczuwać „zmęczenie rozszerzeniem” – początkowo w krajach pierwszej „15”, dopiero później stopniowo również w pozostałych „nowych” 12 krajach. Rozpatrując Unię jako całość, odczuwalny spadek poparcia dla nowych państw widoczny jest dopiero od czasu kryzysu gospodarczego z 2008 r. Z tego wynika wniosek drugi – słaba kondycja gospodarcza poszczególnych państw Unii Europejskiej jako całości spowodowała znaczący spadek zainteresowania przyjmowaniem nowych członków do swojego grona.

Ów brak poparcia społecznego, w połączeniu z widocznymi implikacjami kryzysu gospodarczego, nadaje procesom akcesyjnym prowadzonym z aktualnymi kandydatami do UE dwojaki charakter. Z jednej strony opóźnia on negocjacje akcesyjne, i tak już mocno obciążone czynnikiem politycznym i dużym wpływem instytucji o charakterze międzyrządowym. Z drugiej zwiększa zjawisko niechęci krajów kandydujących do wstępowania do UE. Zaczynają się one zastanawiać, czy korzystnym będzie, z punktu widzenia ich interesów, przystępowanie do Unii znajdującej się w tak słabej kondycji gospodarczej. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że obecnie wchodzące do Unii państwa mają o wiele mniejsze znaczenie w procesie kreowania UE niż jeszcze kilka lat temu.

3.4.1. Motywy dalszego rozszerzenia

Polityka rozszerzania, aby obronić swoją zasadność i opłacalność z punktu widzenia najbliższej przyszłości Unii, będzie miała o wiele trudniejsze zadanie do wykonania niż przy rozszerzeniach z lat 2004 i 2007. Te bowiem miały dla państw członkowskich charakter silnie normatywny, chodziło o powrót do Europy tych państw, które padły największą ofiarą jej podziału, o ponowne zjednoczenie we wspólnej Europie krajów, które po wojnie stanowiły satelity ZSRR, będącego przeciwwagą dla promującego demokrację i prawa człowieka świata zachodniego, w tym Europy Zachodniej.

Dziś dla Bałkanów Zachodnich ciężko o znalezienie równie przekonującego powodu. Najczęściej przytaczane obecnie motywy dalszej integracji zostały trafnie podsumowane w strategii rozszerzenia na lata 2012-2013: „Rozszerzenie o Europę Południowo-Wschodnią pomoże uniknąć dużo wyższych kosztów, z jakimi należałoby się liczyć, gdyby trzeba było sobie radzić z konsekwencjami niestabilności. Jest to inwestycja w trwałą demokrację i dowód na to, że UE nadal jest w stanie działać na arenie światowej”⁷⁵. Widać więc wyraźnie zmianę retoryki sugerującą, że obecnie nawet Unia nie posiada już argumentu potwierdzającego jej chęć do dalszego rozszerzania się, a w zamian dysponuje ona jedynie argumentem wykalkulowanej konieczności.

⁷⁵ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania...*, s. 25.

5. Stanowisko Polski w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej

Polska od początku swojego członkostwa w UE dała się poznać jako zwolenniczka rozszerzania jej granic. Jednak po głębszej analizie oficjalnego stanowiska oraz podejmowanych w tej sprawie działań, da się zauważyć konsekwentnie prowadzoną podwójną narrację, która zamyka się w stwierdzeniu – rozszerzać na zewnątrz, pogłębiać wewnątrz.

W zakresie zewnętrznej działalności Unii Polska wykorzystuje niemal każdą okazję do przypomnienia o swoim wsparciu dla koncepcji rozszerzenia oraz dla objętych procesem akcesyjnym państw kandydujących. Jednak w gruncie rzeczy zapewnienia te są wielokrotnie nazbyt ogólnikowe i ograniczają się jedynie do stwierdzeń, że „Polska stoi na stanowisku, że strategia rozszerzenia UE powinna opierać się na spójności, warunkowości i komunikacji społecznej, połączonych ze zdolnością UE do przyjęcia nowych członków”. Oprócz tego „Polska zgadza się z koniecznością konsekwentnego egzekwowania od kandydatów przestrzegania warunków członkostwa”⁷⁶ a „debata w łonie UE nt. rozszerzenia powinna doprowadzić do lepszego zrozumienia przez społeczeństwa państw członkowskich korzyści wynikających z rozszerzenia”⁷⁷. Na forum unijnym Polska uczestniczy również w pracach nieformalnej grupy przyjaciół rozszerzenia (tzw. grupa tallińska), udziela wsparcia politycznego i eksperckiego w ramach relacji dwustronnych (np. polsko-macedońskie forum konsultacyjno-ekspertkie, którego czwarta edycja będzie miała miejsce w grudniu 2013 r.) oraz działa poprzez struktury regionalne (np. zainaugurowany w 2012 r. podczas przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej projekt wsparcia państw bałkańskich w zakresie rządów prawa i praw podstawowych)⁷⁸.

W trakcie swoich podróży po państwach Bałkanów Zachodnich tuż przed rozpoczęciem sprawowania przez Polskę swojej pierwszej prezydencji w Radzie, premier Donald Tusk składał w obecności przedstawicieli europejskich państw niebędących członkami UE gorące zapewnienia o solidarności i wsparciu dla ich starań o członkostwo w Unii⁷⁹. Deklaracje te znalazły potem odzwierciedlenie w pro-

⁷⁶ Opowiadając się za egzekwowaniem warunków członkostwa, Polska przeciwna była tworzeniu dodatkowych warunków poza tymi wynikającymi z ustaleń kopenhaskich oraz sformułowanych w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Oznacza to, iż Polska przeciwna jest postrzeganiu zdolności absorpcyjnej UE jako dodatkowego kryterium oceny gotowości do członkostwa. Zob. *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń-czerwiec 2006 roku (podczas Prezydencji austriackiej)*, druk nr 1061, Warszawa, 16 października 2006 r., s. 48, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/B9F3EDB62B60762FC1257211003D194C/\\$file/1061.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/B9F3EDB62B60762FC1257211003D194C/$file/1061.pdf) (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁷⁷ *Rozszerzenie Unii Europejskiej*, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/polityki_ue/rozszerzenie_unii_europejskiej (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Podczas wizyty w Mołdawii (29-30 marca 2011 r.) premier zadeklarował, że Polska „zrobi wszystko, aby przyspieszyć, tak jak to tylko możliwe, proces integracji Mołdowy z Unią”, przebywając w Czarnogórze (5 maja 2011 r.) zapowiedział premierowi owego kraju, że „Europa czeka na Czarnogórę tak, jak kiedyś czekała na Polskę”, a podczas rozmowy z prezydentem Turcji (3 czerwca

gramie polskiej prezydencji, w którym Partnerstwo Wschodnie oraz tematyka rozszerzenia stanowiły strategiczny element priorytetu „Europa korzystająca na otwartości”, a podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją wymienione zostało jako główny cel rozszerzenia, traktowanego jako „strategiczny projekt polityczny UE”⁸⁰.

Analizując stanowisko Polski w materii rozszerzania Unii o kraje Bałkanów Zachodnich, należy mieć na uwadze charakter polskiej polityki zagranicznej. Udział tego kraju w omawianym procesie od początku był konsekwencją uznania stabilizacji politycznej i gospodarczej w tym regionie za warunek niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa europejskiego. Region Bałkanów Zachodnich, z uwagi na brak geopolitycznych, gospodarczych i historycznych powiązań, przez lata znajdował się na marginesie polskiego zainteresowania. Brak jasno zdefiniowanych interesów politycznych i ekonomicznych Polski w tym regionie spowodował rezygnację z odgrywania tam roli kreatora unijnej polityki rozszerzenia⁸¹. Nie jest to jednak równoznaczne z całkowitym wycofaniem się z aktywności w tej sferze, Polska partycypuje bowiem w wielu projektach unijnych adresowanych do państw bałkańskich. Przykładem mogą być programy „twinningowe”⁸² finansowane ze środków Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (ukierunkowane m.in. na przygotowanie administracji państw bałkańskich aspirujących do członkostwa w UE do procesu implementacji unijnego prawa i zapoznanie się z procedurami i przebiegiem procesu negocjacyjnego) czy szkolenia organizowane przez Straż Graniczną dla funkcjonariuszy Policji Granicznej Kosowa⁸³.

2011 r.) podkreślił zaangażowanie Polski na rzecz dalszego rozszerzania Unii, także o Turcję. Szerzej o stanowisku polskiego premiera D. Tuska z okresu polskiej prezydencji – zob. G. Stachowiak, *Przywództwo polityczne Donalda Tuska w trakcie polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] A. Kirpsza, G. Stachowiak (red.), *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE*, Kraków 2012, s. 170-171.

⁸⁰ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r.*, s. 11, strona internetowa polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej (za pośrednictwem Internet Archive), http://web.archive.org/web/20130510180538/http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁸¹ R. Podgórsańska, *Polska wobec procesu europeizacji Bałkanów Zachodnich*, s. 2, strona internetowa Instytutu Zachodniego, http://www.iz.poznan.pl/news/445_80%20pl.pdf (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁸² Współpraca bliźniacza (*twinning*) to program powstały z inicjatywy Komisji Europejskiej w 1998 r., którego głównym celem jest wspieranie instytucji publicznych oraz przyczynianie się do rozwoju nowoczesnej administracji w państwach objętych dofinansowaniem w ramach instrumentów takich, jak Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa (dla państw objętych polityką sąsiedztwa i partnerstwa) czy Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (dla państw kandydujących). Projekty „twinningowe” są w głównej mierze realizowane poprzez przeprowadzanie specjalistycznych szkoleń w kraju beneficjenta oraz wizyty studyjne w instytucjach kraju-dawcy pomocy, według zasad określonych przez Komisję Europejską. Zob. *Twinning*, strona internetowa PolskawUE.gov.pl, <http://twinning.polskawue.gov.pl/www/twinning.nsf/0/E938518C215D0A1DC12574D60048D35D?open> (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁸³ R. Podgórsańska, *Polska wobec procesu...*, s. 3.

Jednak obecność polskich żołnierzy i policjantów uczestniczących w działaniach pokojowych i stabilizacyjnych, zaangażowanie humanitarne czy pomoc zagraniczna nie stanowią dostatecznego uzasadnienia dla tezy o aktywnej roli Polski w regionie Bałkanów Zachodnich. Wzrost aktywności w tej materii wynikał m.in. z roli tego kraju w polityce zewnętrznej i strategii rozszerzenia UE, a ponadto miejsca regionu bałkańskiego w priorytetach węgierskiej prezydencji bezpośrednio poprzedzającej polskie przewodnictwo w Radzie, co w znaczący sposób zdeterminowało zadania i priorytety polskiej prezydencji. Jednak rozpatrując przebieg polskiego przewodnictwa i problemy, które były artykułowane w jego początkowym okresie, potwierdza się teza, że charakter polskiej polityki w kontekście obszaru byłej Jugosławii nadal był drugoplanowy i cechował się dużym stopniem deklaratywności⁸⁴. Na wspieranie procesów rozszerzeniowych Unii o kraje Bałkanów Zachodnich wpływają również kwestie wizerunkowe. Polska od dawna konsekwentnie buduje swój wizerunek jako państwa zaangażowanego na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego i inspirującego innych do demokratyzacji życia politycznego. Doświadczenia długiego procesu transformacji polityczno-gospodarczej oraz spełnione dążenia do realizacji przyjętych strategicznych celów polityki zagranicznej (głównie przyjęcie do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej), stanowią silny kapitał, jakim może posługiwać się polska dyplomacja celem wspierania podobnych starań podejmowanych przez inne państwa, głównie regionu południowo-wschodniej Europy. Wszystko to daje szansę na zaprezentowanie się Polski jako państwa, które gotowe jest do ponoszenia odpowiedzialności za sprawy o randze europejskiej⁸⁵.

W okresie prezydencji irlandzkiej (1 stycznia 2013 r. – 30 czerwca 2013 r.) w kontekście rozszerzenia najważniejsze znaczenie miały dla Polski odblokowanie i przyspieszenie negocjacji akcesyjnych z Turcją, kontynuowanie negocjacji przez Czarnogórę oraz Islandię oraz „właściwa kontynuacja przygotowań” Macedonii, Serbii i Kosowa do decyzji czerwcowej Rady Europejskiej w sprawie negocjacji akcesyjnych (Macedonia, Serbia) i w sprawie zawarcia umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu (Kosowo)⁸⁶. W przypadku Macedonii wyrażono również poparcie dla konkluzji raportu Komisji, w którym zamieszczone zostały rekomendacje dla rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tym państwem. W odniesieniu do Czarnogóry „Polska z zadowoleniem przyjęła tymczasowe zamknięcie w kwietniu 2013 roku negocjacji w kolejnym rozdziale (...) oraz brak zmian w polityce europejskiej państwa po

⁸⁴ Eadem, *Implikacje akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej dla stosunków polsko-chorwackich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 210, strona internetowa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2014/02/rie_7_207-224.pdf (data dostępu: 5 sierpnia 2013).

⁸⁵ Ibidem, s. 208-211.

⁸⁶ *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń-czerwiec 2013 r. (przewodnictwo Irlandii w Radzie Unii Europejskiej)*, druk nr 1624, Warszawa, 13 sierpnia 2013 r., s. 14-15, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/EA5D4E78A59CCA56C1257BCD003174BF/%24File/1624.pdf> (data dostępu: 14 sierpnia 2013).

wyborach prezydenckich”. Jeśli zaś chodzi o Islandię, „Polska ze zrozumieniem przyjęła decyzję nowego rządu o zawieszeniu negocjacji akcesyjnych”⁸⁷. W odniesieniu do koncepcji „Europy dwóch prędkości” Polska przeciwna jest wszelkiego rodzaju różnicowaniu tempa integracji, zarówno w jej wymiarze zewnętrznym⁸⁸, jak i wewnętrznym. Udowadniała to wielokrotnie swoimi działaniami na arenie międzynarodowej, m.in. staraniami, aby pakt fiskalny objął swoim oddziaływaniem również państwa nienależące do strefy euro, współpracą z Międzynarodowym Funduszem Walutowym celem wsparcia bankrutującej Grecji czy podczas oficjalnych przemówień w instytucjach unijnych⁸⁹.

6. Alternatywa wobec rozszerzenia

Mając na uwadze obecne stadium rozwoju Unii Europejskiej oraz zakres jej wpływów, aby móc przeanalizować chociaż pobieżnie możliwe scenariusze jej dalszego rozwoju, należy rozpatrywać równocześnie jej dotychczasowe dokonania, zarówno w materii integracji na zewnątrz, jak i wewnątrz swoich granic. Instynktownie najlepszą i najefektywniejszą receptą działania wydaje się koncepcja głoszona m.in. przez Polskę – równocześnie rozszerzać na zewnątrz i pogłębiać wewnątrz⁹⁰. Zakładając maksymalną mobilizację ze strony europejskich urzędników we wprowadzaniu najkorzystniejszych przepisów prawnych (choć wiadomo, że żadne prawne założenia nie mogą być obiektywnie korzystne w równej mierze dla każdego) oraz poparcie społeczne dla przeprowadzanych w ekspresowym tempie zmian (które można uznać za nierealne ze względu na rosnące zmęczenie Unią Europejską), mogłoby to być możliwe. Analizując jednak czynniki składające się ostatecznie na pogłębienie wewnętrznej integracji, szybko okazuje się, że choć o ile w teorii zgadza się na nie w mniejszym lub większym stopniu każdy (wyluczając zagorzałych eurosceptyków), o tyle w praktyce rozwiązanie to jest dalekie od bycia prostym do wdrożenia, zarówno wewnątrz granic UE, jak i na zewnątrz.

⁸⁷ Ibidem, s. 15.

⁸⁸ „Polska jest przeciwna koncepcji wprowadzania alternatywnych form integracji z UE, takich jak »uprzywilejowane partnerstwo« lub »wielostronna bliska współpraca«, jeśli miałyby się to przyczynić do oddalania szans na członkostwo”. Zob. *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, op.cit.

⁸⁹ Podczas oficjalnego przemówienia inauguracyjnego rozpoczęcia polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, wygłoszonego w Strasburgu w dniu 6 lipca 2011 r., premier Donald Tusk powiedział: „(...) jestem przekonany, że odpowiedzią na kryzys jest więcej Europy, jest więcej integracji europejskiej, a to wymaga mocnych instytucji europejskich”. Zob. G. Stachowiak, op.cit., s. 179.

⁹⁰ Wzmianka sugerująca bezpośrednio takie rozwiązanie znalazła się również w najnowszej strategii rozszerzania UE: „Wyzwania stojące przed strefą euro wskazują, jak wielkie znaczenie ma dalsze umacnianie stabilności gospodarczej i finansowej oraz propagowanie reform i wzrostu gospodarczego – także w państwach objętych procesem rozszerzania. Wzmocniona integracja gospodarcza, finansowa i polityczna wynikająca z tego w ramach UE również będzie musiała zostać uwzględniona w procesie rozszerzenia”. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania...*, s. 3.

W zakresie pogłębiania integracji między obecnymi państwami członkowskimi jedną z największych przeszkód jest opór polityków przed przekazywaniem ważnych kompetencji do wspólnych instytucji⁹¹. Po pierwsze, opór ten jest w pełni uzasadniony obawami, że na pewnym etapie integracji struktury unijne osiągną, wbrew pierwotnym założeniom państw, choć *de facto* za ich zgodą, wpływy w sprawach wewnątrzpaństwowych na poziomie ograniczającym w znacznym stopniu ich suwerenność. Po drugie, zazwyczaj w czasie kryzysu można zaobserwować zwrot ku państwom narodowym, choć nie ma niezbitego dowodu na to, że poradzi ono sobie lepiej niż inne układy, np. federacyjne⁹².

Tak było w przypadku Unii Europejskiej podczas kryzysu gospodarczego z 2008 r. Jak wspomniano wcześniej, państwa w naturalny sposób zaczęły wówczas przedkładać dobro swoje i własnych obywateli nad dobro tworzonej przez nie w ramach UE wspólnoty, nie wspominając już o ewentualnym (choć raczej pożądanym) wsparciu dla państw, które radzą sobie gorzej od nich samych. Gdyby więc już wtedy integracja europejska była posunięta tak daleko, jak planuje się to zrobić teraz, państwa członkowskie, nie mając porównania, jak mogłoby się to wówczas odbić na ich gospodarce, nie przyjęłyby w naturalny sposób czarnej wizji, która dostarczyła im niekoniernie trafnych argumentów przeciwko pogłębianiu łączących ich więzi. Pogłębianie integracji, wbrew wielu opiniom, nie oznacza zmiany na gorsze, choć z pewnością na inne. Już teraz, mimo wielu lat doświadczeń, obywatele państw UE nie chcą się zgodzić na odgórnie narzucane im przepisy prawa, które dotyczą coraz liczniejszych dziedzin życia, a w przypadku zdecydowania się na pogłębienie, będą musieli się do nich przyzwyczaić i je zaakceptować. Już przed „dużym rozszerzeniem” z 2004 r. państwom Europy Środkowo-Wschodniej, które miały niemal podwoić liczbę członków UE, zalecano zdecydowanie się na jeden z dwóch modeli funkcjonowania. Pierwszy z nich zakładał realizowanie wzoru przyjętego przez państwa takie, jak Dania czy Wielka Brytania, tj. członkowstwa ograniczonego w wielu dziedzinach klauzulami *opt-out*. Drugi zaś opierał się na funkcjonowaniu według wzoru przyjętego przez Benelux, gdzie najpełniej widać wady i zalety głęboko sięgającej integracji⁹³. Efektem niepełnego zastosowania się do owych zaleceń (choć należy pamiętać, że nie to jest jej jedyną przyczyną) jest „Europa wielu prędkości”.

Zasadnicze pytanie brzmi: czy pogłębiona współpraca w UE bez uznania tej koncepcji jest w ogóle możliwa? Dla wielu państw oznaczałoby to niewątpliwie konieczność, po pierwsze, zwolnienia tempa rozwoju gospodarczego oraz, po drugie, finansowania z własnych funduszy mechanizmów wyrównywania różnic w rozwoju dla państw słabiej, wolniej rozwijających się. Oba warunki w uzasadniony sposób doprowadzić by mogły do kryzysu całej Unii Europejskiej – od finansowego zaczynając, na kryzysie motywacji kończąc. Problem „Europy wielu prędkości” pole-

⁹¹ F. Kinsky, *The Future of the European Union. Deepening and enlargement*, [w:] J. Kłoczowski, S. Łukasiewicz (red.), *O nowy kształt Europy. XX-wieczne koncepcje federalistyczne w Europie Środkowo-Wschodnie i ich implikacje dla dyskusji o przyszłości Europy*, Lublin 2003, s. 423.

⁹² M. Król, *Europa w obliczu końca*, Warszawa 2012, s. 159.

⁹³ F. Kinsky, *op.cit.*, s. 415.

ga na tym, że ani Komisja Europejska, ani żadna inna instytucja unijna nie mogą oficjalnie jej promować (zamiast obecnej polityki wyrównywania różnic), bo byłoby to jawnie sprzeczne z celami i motywami, które stanowią fundament współczesnej Unii. Tak się przynajmniej wydaje, ponieważ należy pamiętać, że lepiej rozwijające się państwa członkowskie nie zamykałyby przecież w żaden sposób za sobą drzwi, uniemożliwiając tym samym dołączenie do ich grona pozostałym. Ostatecznie cel spójności pomiędzy członkami UE zostałyby więc osiągnięty, tylko w inny niż do tej pory sposób.

Dotychczasowe próby pogłębiania integracji kończyły się w dużej mierze rozrostem biurokracji oraz wzmocnieniem tzw. deficytu demokracji, czyli niezrozumieniem mechanizmów funkcjonowania oraz procesu decyzyjnego w ramach UE przez przeciętnego obywatela. Ów deficyt odpowiedzialny jest w znacznym stopniu za opóźniającą się integrację – jeżeli Unia nie dołoży większych starań do wyjaśnienia i uzasadnienia swoich działań, nie znajdzie dla nich poparcia u tych, którzy *de facto* kwestionują zasadność jej istnienia⁹⁴. Państwa członkowskie zdają się jednak być świadome faktu, iż to właśnie w pogłębieniu wzajemnej integracji celem wprowadzenia większej stabilizacji wewnątrz UE leży relatywnie najkorzystniejsze (choć równocześnie nie najbardziej pożądane) z punktu widzenia wspólnego interesu rozwiązanie. Raport końcowy z prac Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z września 2012 r. zawiera „konkretne propozycje podejmujące wyzwania stojące przed Europą”⁹⁵. Co znaczące, żadna z owych propozycji, zarówno krótko- jak i długoterminowych, nie odnosi się do poszerzania granic UE. Za bezwzględny priorytet uznano wzmocnienie unii gospodarczej i walutowej. W następnej kolejności mowa jest o konieczności wzmocnienia pozycji Unii na świecie, w kontekście której szczególne znaczenie mają korekta działalności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony oraz reforma instytucjonalna UE. Na tej podstawie nasuwa się więc jasny, choć nie wyrażony *explicite* wniosek, że to nie rozszerzanie Unii powinno stanowić scenariusz dalszego jej rozwoju, ale właśnie jego pogłębianie.

Wszelkie działania alternatywne wobec rozszerzenia (tj. pogłębianie działalności Unii skierowanej na zewnątrz) należałoby rozpocząć od jasnego zdefiniowania planowanego ostatecznego zasięgu Unii Europejskiej, a jej sąsiadom, którzy pozo-

⁹⁴ Konkluzja dotycząca konieczności podjęcia takich działań znalazła się m.in. w raporcie końcowym Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z 17 września 2012 r. Zebrani wówczas przedstawiciele części państw członkowskich stwierdzili, że „(...) w wielu częściach Europy rośnie w siłę nacjonalizm i populizm, podczas gdy poczucie solidarności i przynależności europejskiej słabnie. Musimy podjąć działania mające na celu odbudowanie wiary w nasz wspólny projekt. Debatę polityczną na temat przyszłości projektu europejskiego należy przeprowadzić już dziś i musi ona objąć cały Kontynent. Co najważniejsze, muszą w nią być zaangażowani obywatele Europy”. Zob. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012 r., s. 1, strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.ms.gov.pl/resource/e0532dac-24b1-4587-8abb-af503f80e215:JCR> (data dostępu: 1 sierpnia 2013).

⁹⁵ *Ibidem*.

staliby poza nim, zaproponować zacieśnianie stosunków z UE poprzez realizację inicjatyw innych niż członkostwo (choć ostatecznie go niewykluczających). Zakładając pogłębienie się integracji w ramach Unii, a co za tym idzie, poszerzania się koniecznego do transpozycji *acquis communautaire*, trzeba również wypracować „plan B” wobec kandydatów, którzy na pewnym etapie procesu przedakcesyjnego nie będą mogli sprostać stawianym przez UE wymaganiom⁹⁶. W oficjalnych dokumentach coraz częściej pojawiają się stwierdzenia dowodzące, że unijni decydenci zdają sobie sprawę, jak wiele jest jeszcze do zrobienia w obecnych państwach kandydujących, zanim zostaną one przyjęte do Unii. Wspierają oni owe kraje w ich dążeniach do integracji, zachowując jednak ukryty dystans, który może wskazywać, że będą w najbliższym czasie kierować swe działania raczej w stronę ratowania kondycji Unii, nie przerywając jednak trwających już negocjacji, a jedynie zmieniając nieco ich formułę i kładąc większy nacisk na realną trwałość przeprowadzanych reform⁹⁷.

Do przedstawianych najczęściej (najpierw przez naukowców, dopiero w drugiej kolejności przez polityków) koncepcji alternatywnych można zaliczyć: „uprzywilejowane partnerstwo”, „rozszerzone członkostwo stowarzyszone” (Europejski Obszar Gospodarczy Plus), „stopniowe członkostwo”, Unię Śródziemnomorską (w jej pierwotnej wersji) oraz Europejską Politykę Sąsiedztwa Plus⁹⁸. Wbrew pozorom nie są to propozycje nowe. Już w 2006 r. Parlament Europejski ponowił apel do Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej o „przedstawienie wszystkim krajom europejskim, które nie mają obecnie perspektywy członkostwa, propozycji utrzymywania dwustronnych lub wielostronnych stosunków z UE odpowiadających ich szczególnym potrzebom i interesom” uznając, że „powyższa opcja, zawierająca szeroki wachlarz możliwości działania, mogłaby stanowić rzeczywistą i atrakcyjną propozycję, która nie wykluczając pełnego członkostwa, oferowałaby krajom partnerskim stabilną długofalową perspektywę zinstytucjonalizowanych stosunków z UE”⁹⁹.

⁹⁶ A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 48.

⁹⁷ „Utrzymanie wiarygodności procesu rozszerzenia ma podstawowe znaczenie dla jego powodzenia (...) Niezbędne jest propagowanie zrozumienia i rzeczowej debaty na temat wpływu polityki rozszerzenia, zwłaszcza w okresie, gdy UE boryka się z poważnymi wyzwaniami (...) Nowe podejście do negocjacji w dziedzinie praworządności wprowadza potrzebę solidnego udokumentowania wdrażanych reform podczas procesu negocjacji. Reformy muszą być głęboko zakorzenione, gdyż założeniem jest ich nieodwracalność”. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania...*, s. 3.

⁹⁸ Szerzej na temat tych koncepcji – zob. A. Szymański, *Koncepcje alternatywne wobec członkostwa w UE – przypadek Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 4, s. 159-167.

⁹⁹ Parlament wezwał również Komisję i Radę, „aby rozważyły ustanowienie w ramach wzmocnionej strategii sąsiedztwa, a także jako uzupełnienie strategii dotyczących stosunków z innymi krajami, ogólnie wspólnotowej polityki regionalnej w szeroko pojętej strefie Morza Czarnego w celu budowania intensywniejszych dwustronnych i wielostronnych stosunków gospodarczych i politycznych między UE i wszystkimi krajami tego regionu, w szczególności w zakresie wolnego handlu, podobnie jak w przypadku Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, inwestycji, bezpieczeństwa energetycznego i polityki migracyjnej”. Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego strategii rozszerzenia i najważniejszych wyzwań w okresie 2006-2007...*, art. 42-44.

Podsumowanie

Analiza przedstawionych w niniejszej pracy zagadnień pozwala na stwierdzenie, że w ramach polityki rozszerzeniowej, z niezmiennie dominującym wymiarem międzyrządowym oraz związanej z nią strategii, która może podlegać stopniowym modyfikacjom (widocznym bardziej w przypadku pojawienia się w dalszej przyszłości nowych kandydatów do UE niż u obecnych państw kandydujących), proces rozszerzenia Unii będzie kontynuowany, choć z pewnością wolniej niż dotychczas. Będzie to spowodowane rosnącym znaczeniem uwarunkowań stojących po stronie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich takich, jak ich stanowisko wobec rozszerzenia, wizja dalszego funkcjonowania UE (lub jej brak), bieżące unijne reformy, panująca sytuacja gospodarcza czy nastroje społeczne. Wzrost znaczenia tych czynników spowoduje w niedługim czasie przesunięcie środka ciężkości starań unijnych funkcjonariuszy z aktywności na rzecz poszerzania granic UE na pogłębianie współpracy pomiędzy tymi, którzy już w tych granicach się znajdują lub przynajmniej mają na to realne szanse. W dłuższej perspektywie, paradoksalnie, doprowadzi to zapewne do wzmocnienia potencjału integracyjnego, absorpcyjnego UE poprzez zapewnienie większej stabilności wewnątrz Unii (zarówno w wymiarze politycznym, prawnym, jak i gospodarczym). Wówczas zdolność do przyjmowania nowych państw obejmowałaby bowiem, oprócz unijnych instytucji, budżetu i polityk, również aspekty odnoszące się bezpośrednio do państw członkowskich. Byłby to również efekt wzrostu znaczenia aspektu politycznego procesu przedakcesyjnego nad jego stroną formalno-techniczną (tzw. nacjonalizacja rozszerzenia)¹⁰⁰.

Wszystko wskazuje więc na to, że na obecnym etapie rozwoju Unii Europejskiej przynajmniej minimalne pogłębianie integracji wśród państw członkowskich wydaje się być nieuniknione. Z pewnością spotka się to z częstymi oporami zarówno na poziomie władz krajowych, jak i obywateli. Poziom niezadowolona zależność jednak będzie głównie od przyzwolenia na pogłębianie integracji w oparciu o koncepcję „Europy wielu prędkości”, która obecnie wydaje się najlepiej odzwierciedlać europejskie zróżnicowanie państw w ich dążeniu do równości. Klucz do dalszego rozwoju Unii Europejskiej, stanowiący podstawę każdego przyjętego rozwiązania, niezależnie czy stawiającego na pogłębianie, czy poszerzanie UE (a może na oba modele jednocześnie), tkwi jednak w społecznym poparciu dla zmian. To zaś, według współczesnego myśliciela federalistycznego Denisa de Rougemonta, możliwe jest tylko wtedy, gdy społeczeństwo przestaje zadawać pytanie „Co się zdarzy?”, pytając: „Co mogę zrobić?”¹⁰¹.

¹⁰⁰A. Szymański, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 87.

¹⁰¹F. Kinsky, *op.cit.*, s. 422.

Streszczenie

Początkowo podkreślane znaczenie procesu integracji w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej dla zapewnienia pokoju, z czasem zaczęło ustępować coraz silniejszym powiązaniom procesu rozszerzania Unii z jej pogłębianiem. Utrudnienia w procesach negocjacyjnych, wynikające z różnorodności interesów, zróżnicowane prędkości integracji poszczególnych państw europejskich oraz pozwolenie krajom w obrębie UE na podążanie własnymi drogami, wymusiły konieczność opracowania szeregu różnych koncepcji, mających w ten czy inny sposób ułatwić proces integracji. Struktura artykułu ma na celu przedstawienie realnych możliwości dostosowania się Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie do koncepcji rozszerzania lub pogłębiania oraz wskazanie na potencjalne skutki każdego wyboru. Autorka przedstawia również stanowisko Polski w sprawie rozszerzania granic Unii. Zawarta w tekście analiza pozwala na wysunięcie wniosku, że w ramach polityki rozszerzeniowej, z dominującym wymiarem międzyrządowym oraz związanej z nią strategii, która może podlegać stopniowym modyfikacjom, proces rozszerzenia UE będzie kontynuowany, choć z pewnością wolniej niż dotychczas. Równocześnie model „Europy wielu prędkości” wydaje się być kompromisem dla zwolenników obu omawianych koncepcji, choć wymusza postawienie pytania o zasadność realizacji pierwotnych celów Unii Europejskiej i związanej z nimi polityki spójności.

Adam Kirpsza

Utrata kontroli nad procesem legislacyjnym w Parlamencie Europejskim na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 289 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), akty ustawodawcze w Unii Europejskiej (UE) są uchwalane w ramach procedur prawodawczych. Najważniejszą z nich jest zwykła procedura ustawodawcza (ZPU), w której przyjmuje się około 95% wszystkich takich regulacji¹. Polega ona na uchwaleniu rozporządzeń, dyrektyw i decyzji wspólnie przez Parlament Europejski (PE) i Radę na wniosek Komisji, zgodnie ze schematem trzech czytań opisanym w art. 294 TfUE². Analiza praktyki podejmowania decyzji w ramach ZPU pokazuje jednak, że w ostatnich latach ma miejsce silna deformalizacja tej procedury. Jej przejawem jest prowadzenie międzyinstytucjonalnych negocjacji w tajnych, zamkniętych dla publiczności, kilkuosobowych trilogach oraz zawieranie przez Parlament i Radę tzw. wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w pierwszym lub na początku drugiego czytania. Celem artykułu jest udowodnienie, że deformalizacja ZPU generuje istotne konsekwencje dla przebiegu i efektów decyzyjnych tej procedury, powodując w szczególności możliwość utraty kontroli przez Parlament Europejski nad procesem legislacyjnym.

Artykuł podzielono na cztery części. W części pierwszej scharakteryzowano zjawisko deformalizacji zwykłej procedury ustawodawczej wynikające z ustanowienia w maju 1999 r. praktyki trilogów i zawierania wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych. W części drugiej postawiono i uzasadniono twierdzenie, że powyższe zjawisko generuje ryzyko utraty kontroli przez Parlament Europejski nad

¹ J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przewidywana w Traktacie lizbońskim*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 59. Zob. też: A. Kirpsza, *Legislacyjne wyzwania Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony*, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 2, s. 187-212.

² Zob. art. 289 ust. 1 TfUE.

procesem legislacyjnym. W części trzeciej zweryfikowano to przypuszczenie za pomocą analizy przypadku (*case-study*) rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej przyjętego w 2007 r. W części czwartej zaprezentowano działania Parlamentu zmierzające do wzmocnienia jego kontroli nad przebiegiem i rezultatami trilogów. Otrzymane wnioski zebrano w podsumowaniu.

1. Zjawisko deformalizacji zwykłej procedury ustawodawczej

Obecnie podstawową formułą uchwalania aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej jest zwykła procedura ustawodawcza. Jej geneza sięga Traktatu z Maastricht podpisanego 7 lutego 1992 r., który ustanowił procedurę współdecydowania, przekształconą później w ZPU przez Traktat z Lizbony³. Została ona zaprojektowana jako sekwencja trzech etapów (dwóch czytań oraz koncyliacji), w których Parlament i Rada przy udziale Komisji mieli osiągnąć porozumienie w sprawie projektu⁴. Pierwotna wersja współdecydowania przewidywała, że akt prawny mógł być przyjęty dopiero w drugim czytaniu, co było kopią rozwiązania zawartego w ustanowionej w Jednolitym Akcie Europejskim z 17/28 lutego 1986 r., a obecnie już historycznej, procedurze współpracy⁵. Wymóg ten został zniesiony przez Traktat z Amsterdamu z 1997 r.⁶, który wprowadził możliwość przyjmowania aktów prawnych w pierwszym czytaniu⁷. Pod wpływem tej zmiany Parlament, Rada i Komisja zawarły w maju

³ W polskiej literaturze i dokumentach wewnętrznych można również spotkać się z nazwami „współdecyzja” czy „kodecyzja”. Termin „współdecydowanie” wywodzi się z anglojęzycznej nazwy tej procedury – *codecision*. Co ciekawe, nazwa „współdecydowanie” nie była przewidziana przez żaden Traktat. Posługiwały się one bowiem pojęciem „procedura określona w art. 189B”. Zob. R. Corbett, *The Treaty of Maastricht*, Harlow 1993, p. 58. „Współdecydowanie” jest zatem produktem doktryny i języka potocznego. Mimo nadania tej procedurze przez Traktat z Lizbony formalnej nazwy „zwykła procedura ustawodawcza”, termin „współdecydowanie” jest dalej stosowany przez pracowników i członków instytucji UE.

⁴ Zob. tytuł II, art. G, pkt 61 Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego w Maastricht. Zob. *Traktat o Unii Europejskiej*, s. 49-50, strona internetowa Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (strona archiwalna), <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/WWW/dok.nsf/0/16076599767A8A61C1256E83004B4BED?Open&RestrictToCategory=> (data dostępu: 20 września 2013); *Treaty on European Union, together with complete text of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal of the European Communities C, 1992, no. 224, p. 66.

⁵ D. Earnshaw, D. Judge, *The Life and Times of the European Union's Co-operation Procedure*, „Journal of Common Market Studies” 1997, vol. 35, no. 4, p. 543-564; J. Fitzmaurice, *An analysis of the European community's co-operation procedure*, „Journal of Common Market Studies” 1988, vol. 26, no. 4, p. 389-400.

⁶ Traktat z Amsterdamu wszedł w życie 1 maja 1999 r.

⁷ H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, „Governance” 2003, vol. 16, no. 4, p. 589-590; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, *The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union*, „Comparative Political Studies” 2013, vol. 46, no. 9, p. 1118-1119; A. Maurer, *The Legislative Powers and Impact of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, no. 2, p. 230.

1999 r. tzw. Wspólną deklarację⁸, zrewidowaną później obowiązującym do dzisiaj porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 2007 r.⁹ Oba dokumenty zawierały postanowienia, które doprowadziły do deformalizacji procesu podejmowania decyzji legislacyjnych we współdecydowaniu.

Pierwszym istotnym elementem Wspólnej deklaracji było ustanowienie tzw. trilogów zwanych również trialogami¹⁰. Są to nieformalne spotkania między przedstawicielami Parlamentu, Rady i Komisji, mające na celu szybkie wypracowanie porozumienia legislacyjnego w sprawie projektu (tzw. kompromis *ad referendum*), które jest następnie formalnie uchwalane bez zmian na posiedzeniach plenarnych dwóch pierwszych instytucji. W rzeczywistości trilogi pojawiły się już w połowie lat 90. XX w. jako metoda rozwiązywania sporów w procedurze pojednawczej poprzedzającej trzecie czytanie¹¹. Okazały się one skutecznym narzędziem ułatwiającym osiągnięcie trudnych kompromisów legislacyjnych, dlatego we Wspólnej deklaracji instytucje stwierdziły, „że należy nadal zachęcać do stosowania tej praktyki na wszystkich etapach procedury współdecyzji”¹². W powyższym porozumieniu międzyinstytucjonalnym postanowiono, że posiedzenia trójstronne „odbywają się zazwyczaj na zasadach nieformalnych i mogą być organizowane na wszystkich etapach procedury oraz z udziałem przedstawicieli różnych szczebli, w zależności od przewidzianej debaty”¹³, przy czym „każda instytucja zgodnie ze swoim regulaminem wewnętrznym wyznaczy swoich przedstawicieli na każde posiedzenie”¹⁴. Skład trilogów jest zatem różnorodny i labilny¹⁵. Ze strony Komisji uczestniczą w nich szefowie właściwych Dyrekcji Generalnych lub ich przedstawiciele wspierani przez pracowników Sekretariatu Generalnego i Służbę Prawną Komisji¹⁶. Rada jest repre-

⁸ *Joint declaration on practical arrangements for the new co-decision procedure (article 251 of the Treaty establishing the European Community)*, Official Journal of the European Communities C, 1999, no. 148, p. 1-2.

⁹ *Wspólna deklaracja w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 traktatu WE)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2007, nr 145, s. 5-9 (dalej: Wspólna deklaracja).

¹⁰ W dokumentach unijnych są stosowane oba terminy. W niniejszym artykule autor używa nazwy „trilog”.

¹¹ J. Garman, L. Hilditch, *Behind the Scenes: An Examination of the Importance of the Informal Processes at Work in Conciliation*, „Journal of European Public Policy” 1998, vol. 5, no. 2, p. 271-284; M. Shackleton, *The Politics of Codecision*, „Journal Common Market Studies” 2000, vol. 38, no. 2, p. 334.

¹² Pkt 1 i 2 Wspólnej deklaracji.

¹³ Pkt 7 i 8 Wspólnej deklaracji.

¹⁴ Pkt 8 Wspólnej deklaracji.

¹⁵ Zob. European Commission, *Codecision procedure – Article 251 EC – Guide to internal procedures*, SPI(2007)73, p. 9-10.

¹⁶ G. Pittella, A. Vidal-Quadras, G. Papastamkos, *Procedura współdecyzji i procedura pojednawcza: Przewodnik po procedurach ustawodawczych, w których Parlament Europejski działa jako współustawodawca na mocy Traktatu z Lizbony*, Parlament Europejski, siódma kadencja, styczeń 2012, s. 29. W Sekretariacie Generalnym Komisji istnieje specjalna komórka (Dyrektoriat G1) zajmująca się kontaktami międzyinstytucjonalnymi w ramach ZPU (*Inter-institutional Relations Group*).

zentowana przez przewodniczącego COREPER I lub COREPER II pochodzącego z kraju pełniącego w danym okresie prezydencję oraz/lub przewodniczącego właściwej grupy roboczej, a także przez pracowników Biura ds. Współdecyzji Sekretariatu Generalnego Rady¹⁷. Natomiast delegacja Parlamentu jest najbardziej skomplikowana i składa się ze sprawozdawcy (sprawozdawców), sprawozdawców-cieni (zwanych też posiłkowymi), ale czasami także z przewodniczących komisji, koordynatorów grup politycznych (coraz częściej) czy wiceprezydentów PE¹⁸. Osoby te są wspierane przez członków tzw. zespołu pomocy administracyjnej składającego się z pracowników sekretariatu komisji właściwej przedmiotowo, sekretariatu ds. koncyliacji i współdecyzji, Służb Prawnych Sekretariatu Generalnego PE oraz doradcy politycznego sprawozdawcy, przy czym zespół ten można poszerzać¹⁹. Wbrew zatem powszechnej opinii trilogi nie są spotkaniami kilkuosobowymi, w praktyce liczba ich uczestników może sięgnąć nawet 40 osób²⁰. Ponadto status i skład negocjatorów zależy od wagi i rodzaju rozstrzyganych spraw. W odniesieniu do najważniejszych i szczególnie konfliktowych kwestii organizowane są tzw. trilogi polityczne, w których partycypują przedstawiciele najwyższego szczebla trzech instytucji, to jest ministrowie, komisarze czy przewodniczący Parlamentu. Egzemplifikacją jest trilog, który odbył się 28 marca 2007 r. w czasie negocjacji nad pakietem legislacyjnym ustanawiającym System Informacji Wizowej. Wzięli w nim udział: minister spraw wewnętrznych Niemiec, Wolfgang Schäuble, wiceprzewodniczący Komisji i komisarz ds. wymiaru sprawiedliwości oraz obszaru wolności i bezpieczeństwa, Franco Frattini oraz sprawozdawczyni Sarah Ludford²¹. Natomiast w przypadku projektów technicznych organizowane są trilogi robocze (techniczne), w których uczestniczą eksperci z Sekretariatów Generalnych lub Służb Prawnych Parlamentu, Rady i Komisji, nie zaś politycy. Przykładem może być dyrektywa w sprawie wymagań technicznych dla statków żeglugi śródlądowej, przy uchwalaniu której prezydencja fińska zaaranżowała nieformalne spotkanie mię-

¹⁷ Ibidem. Obecnie wchodzi ono w skład Dyrektoriatu nr 1 „Ogólne pytania polityczne” stanowiącego prywatny gabinet Sekretarza Generalnego Rady.

¹⁸ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision-Making: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the European Parliament and the Council of Ministers*, „Comparative Political Studies” 2004, vol. 37, no. 10, p. 1197; P. Settembri, C. Neuhold, *Achieving Consensus Through Committees: Does the European Parliament Manage?*, „Journal of Common Market Studies” 2009, vol. 47, no. 1, p. 144; A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents: Intra-organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament*, paper prepared for the EUSA Biannual Meeting, Boston, 3-5 March 2011, p. 7.

¹⁹ *Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej*, pkt 7, [w:] *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, siódma kadencja, styczeń 2012 r.; R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, *Sprawozdanie z działalności delegacji do komitetu pojednawczego, 1 maja 2004 r. – 13 lipca 2009 r. (szósta kadencja)*, PE427.162v01-00, s. 28.

²⁰ *Codecision and National Parliamentary Scrutiny: Report with Evidence*, House of Lords: European Union Committee, 17th Report of Session, London 2009, p. 13.

²¹ Council of the European Union, *Note from Presidency to Permanent Representatives Committee*, Brussels, 12 April 2007, 8185/07, p. 2.

dzy prawnikami ze Służb Prawnych trzech instytucji w celu wypracowania porozumienia w sprawie komitologii i tłumaczeń²².

Choć nieprzewidywane przez Traktaty i lapidarnie uregulowane we Wspólnej deklaracji, trilogi są obecnie immanentnym elementem ZPU. Informuje o tym wykres nr 1, obrazujący liczbę i udział aktów prawnych rozstrzygniętych w trakcie nieformalnych posiedzeń trójstronnych. Jeśli w 2000 r. trilogi były organizowane tylko w odniesieniu do 22,7% projektów, a przy wykluczeniu z analizy trzecich czytań (koncyliacji), w których są one normą – 15%, to w 2006 r. już 98,5% aktów prawnych było rozstrzyganych w sposób nieformalny. Rok ten stanowi ważną cezurę, ponieważ od tego momentu prawie wszystkie regulacje uchwalane w ZPU są objęte trilogami. Praktyka ta jest także kontynuowana w siódmej kadencji PE (2009-2014)²³.

Drugim istotnym postanowieniem Wspólnej deklaracji było zobowiązanie Parlamentu, Rady i Komisji do współpracy „w dobrej wierze w celu możliwie najszerzego uzgodnienia zajmowanych stanowisk, tak aby tam, gdzie jest to możliwe, akty prawne mogły zostać przyjęte w pierwszym czytaniu”²⁴. Konsekwencją tej obligacji jest zjawisko tzw. wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych. Można je zdefiniować jako akty prawne, które są nieformalnie ustalane przez przedstawicieli Parlamentu, Rady i Komisji w trilogach odbywających się w początkowej fazie ZPU, a następnie formalnie uchwalane bez zmian na posiedzeniach plenarnych tych instytucji w pierwszym czytaniu (*early first-reading agreements*) lub na początku drugiego czytania (*early second-reading agreements*). Procedura zawierania wczesnych porozumień odbywa się w kilku krokach. Zaraz po przesłaniu projektu przez Komisję Parlamentowi i Radzie przedstawiciele tych trzech instytucji rozpoczynają nieformalne negocjacje w trilogach. Odbywają się one jeszcze zanim Parlament przyjmie stanowisko w pierwszym czytaniu. Gdy negocjatorzy instytucji dojdą do porozumienia, trafia ono na posiedzenie plenarne Parlamentu w formie poprawek do projektu Komisji, które są następnie uchwalane bez zmian. To stanowisko Parlamentu jest w kolejnym kroku akceptowane przez Radę. W ten sposób procedura legislacyjna zostaje zakończona w pierwszym czytaniu, akt prawny uznaje się za przyjęty, ma miejsce wczesne porozumienie na etapie pierwszego czytania. Natomiast do wczesnego porozumienia na początku drugiego czytania może dojść, gdy instytucjom uda się osiągnąć nieformalny kompromis już po uchwaleniu rezolucji legislacyjnej przez Parlament, ale jeszcze przed przyjęciem stanowiska przez Radę w pierwszym czytaniu²⁵. W takiej sytu-

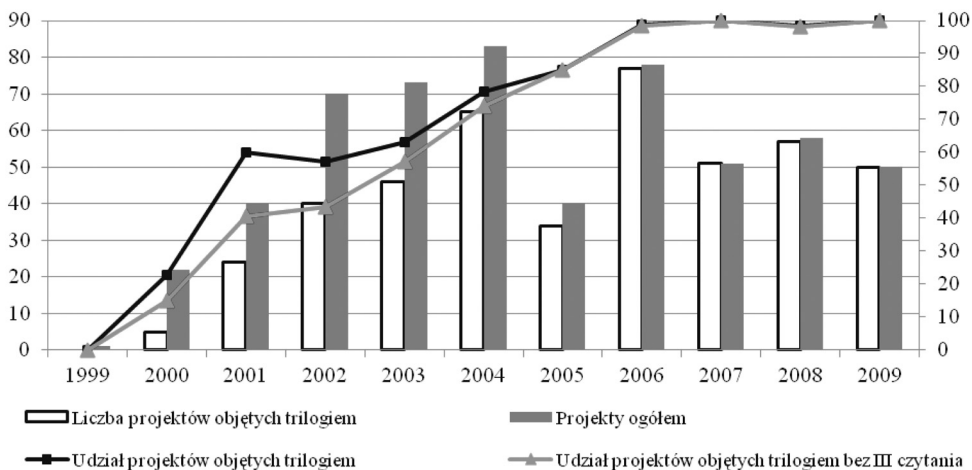
²² Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EEC) no. 3922/91 on the harmonisation of technical requirements and administrative procedures in the field of civil aviation (EU OPS)*, Brussels, 24 November 2006, 15387/06, p. 2.

²³ G. Pittella, R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, *Sprawozdanie z działalności, 14 lipca 2009 r. – 31 grudnia 2011 r. (siódma kadencja Parlamentu)*, Parlament Europejski 2009-2014: Delegacje do komitetu pojednawczego, DV\903361PL, s. 4-5.

²⁴ Pkt 11 Wspólnej deklaracji.

²⁵ Taka sytuacja może być wynikiem organizacji trilogów dopiero po przyjęciu stanowiska Parlamentu w pierwszym czytaniu albo przedłużenia nieformalnych negocjacji w trilogach zainicjowanych przed tym faktem. Zob. pkt 16 Wspólnej deklaracji.

Wykres nr 1. Liczba i udział (w %) trilogów organizowanych w czasie negocjacji nad projektami będącymi przedmiotem minimum jednej poprawki Parlamentu i uchwalonymi we współdecydowaniu w latach 1999-2009



Objaśnienia: lewa oś Y obrazuje bezwzględną liczbę projektów rozstrzygniętych w trilogach, zaś prawa oś Y – procentowy udział projektów objętych trilogami we wszystkich projektach.

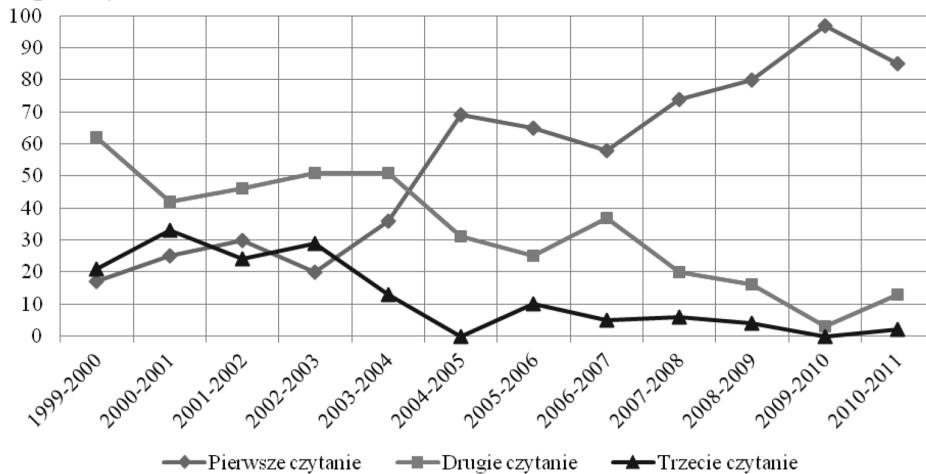
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Obserwatorium legislacyjnego Parlamentu Europejskiego*, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> (data dostępu: 20 września 2013) oraz *Rejestru publicznego dokumentów Rady*, strona internetowa Rady Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register?lang=pl> (data dostępu: 20 września 2013).

acji najpierw Rada uchwała stanowisko, które jest lustrzanym odbiciem porozumienia wypracowanego w trilogach. Następnie jest ono akceptowane przez Parlament bez poprawek w drugim czytaniu. W tym momencie procedura ulega zakończeniu, a akt prawny zostaje uchwalony²⁶.

Wczesne porozumienia doprowadziły do kompletnego załamania się traktowanego systemu trzech czytań. Jak pokazuje wykres nr 2, w ostatnich latach uwiadcza się dramatyczny spadek aktów prawnych przyjmowanych w drugim i trzecim czytaniu. Krytycznym momentem był pierwszy rok szóstej kadencji Parlamentu (2004-2009), kiedy już 69% regulacji było uchwalanych w pierwszym czytaniu. Trend ten utrzymywał się przez całą kadencję, osiągając w ostatnim roku, w którym uchwalono największą liczbę aktów prawnych we współdecydowaniu (177), poziom 80% (drugie czytanie – 16%, trzecie – 4%). Jest on również widoczny w siódmej kadencji Parlamentu, w której zanotowano najwyższy w historii udział regulacji przyjętych w pierwszym czytaniu – 97%. Ogółem, w szóstej kadencji Parlamentu około 72% aktów ustawodawczych zostało uchwalonych w pierwszym

²⁶ *Codecision and National Parliamentary Scrutiny...*, p. 12; C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., p. 1118-1119.

Wykres nr 2. Udział aktów ustawodawczych przyjętych w poszczególnych czytaniach współdecydowania w latach 1999-2009 (w %)



Objaśnienia: jednostka czasowa trwa od 1 maja danego roku do 30 kwietnia roku następnego.

Źródło: lata 1999-2009 – R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, M. Rothe, op.cit., s. 10; lata 2009-2011 – obliczenia własne na podstawie bazy Prelex, http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=en (data dostępu: 20 września 2013).

czytaniu, podczas gdy w pierwszej połowie siódmej (od lipca 2009 r. do września 2013 r.) – 81%²⁷.

Reasumując, reforma współdecydowania wprowadzona przez Traktat z Amsterdamu zmieniła sposób postrzegania tej procedury przez Parlament, Radę i Komisję, skutkując jej deformalizacją²⁸. Zaraz po wejściu w życie tej umowy międzynarodowej instytucje zawarły wątpliwe pod względem prawa wspólnotowego²⁹ porozu-

²⁷ G. Pittella, R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, op.cit., s. 4.

²⁸ M. Shackleton, T. Raunio, *Codecision since Amsterdam: A laboratory for institutional innovation and change*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, no. 2, p. 173-187.

²⁹ W momencie przyjęcia Wspólnej deklaracji z 1999 r. i 2007 r. możliwość zawierania porozumień międzyinstytucjonalnych nie była przewidziana w Traktatach. Mimo to w kilku orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich uznał je jako prawnie wiążące przy wyraźnym sprzeciwie doktryny. Formalnie ich moc prawną potwierdził, choć wciąż fakultatywnie i pod pewnymi, lecz nieokreślonymi warunkami, dopiero Traktat z Lizbony, który w art. 295 TfUE przewidział, że „(...) Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultują się wzajemnie oraz za wspólnym porozumieniem ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu Traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący”. Zob. szerzej: J. Klabbers, *Informal instruments before the European Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1994, vol. 31, no. 2, p. 997-1023; W. Hummer, *From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'?*, „European Law Journal” 2007, vol. 13, no. 1, p. 47-74; J. Monar, *Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its new dynamics after Maastricht*, „Common Market Law Review” 1994, vol. 31, no. 4, p. 693-719; F. Snyder, *Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations*, [w:] G. Winter (ed.), *Sources and Categories of European Union Law. A Comparative and Reform Perspective*, Nomos 1996, p. 453-466; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 525.

mienie międzyinstytucjonalne, w którym ustanawiały pozatraktatową normę trilogów i wczesnych porozumień. Od tej pory proces uchwalania aktów ustawodawczych we współdecydowaniu przestawał z biegiem lat przypominać sekwencję formalnych i publicznych trzech czytań, przekształcając się w mechanizm nieformalnego, tajnego i jednoetapowego negocjowania aktów prawnych. W rezultacie zwykła procedura ustawodawcza stała się procedurą toczącą się jednocześnie na dwóch poziomach: nieformalnym, na którym ustalane są kompromisy w sprawie projektów i zapadają kluczowe decyzje, i formalnym, na którym powyższe porozumienia są uchwalane bez zmian, a wszelkie debaty publiczne czy propozycje dodatkowych poprawek są już tylko maskaradą i iluzją demokracji.

2. Deformalizacja jako przyczyna ryzyka utraty kontroli nad procesem legislacyjnym

Opisana powyżej deformalizacja zwykłej procedury ustawodawczej spowodowała powstanie ryzyka utraty kontroli Parlamentu Europejskiego nad procesem legislacyjnym. Twierdzenie to można poprzeć pięcioma argumentami. Po pierwsze, skutkiem deformalizacji jest elitaryzacja i indywidualizacja procesu legislacyjnego. Polega ona na odejściu od kolektywnego podejmowania decyzji w komisjach czy na plenum Parlamentu pomiędzy posłami wszystkich grup politycznych na rzecz wypracowywania porozumień w niewielkim gronie deputowanych w trilogach. W literaturze są oni określani mianem „aktorów przekaźnikowych” (*relais actors*), czyli decydentów, „(...) którzy reprezentują swoją organizację w dyskusjach [trilogach – A. K.] i tworzą połączenie lub przekaźnik (*relais*) z inną organizacją [Radą – A. K.], dzięki któremu są szczególnie silni. Kontrolują oni przepływ informacji z ich organizacji do innej i *vice versa*”³⁰. Za sprawą trilogów to właśnie w ich rękach koncentruje się cała władza nad przebiegiem i efektami postępowania prawodawczego, która ze względu na tajny charakter spotkań trójstronnych jest trudna do kontrolowania przez Parlament³¹. Indywidualizacja i deformalizacja procesu legislacyjnego prowadzi zatem do powstania asymetrii między deputowanymi w kontekście ich wpływu na legislację. Wzmacniają one pozycję sprawozdawcy i sprawozdawców posiłkowych, koordynatorów grup politycznych oraz posłów z dużych frakcji, ponieważ to oni partycypują w trilogach lub wybierają ich uczestników. Z kolei przewodniczący komisji, przewodniczący i wiceprzewodniczący PE, posłowie z małych frakcji oraz komisje są przegrzonymi z racji ograniczenia ich dostępu do tych spotkań³².

Po drugie, deformalizacja generuje problemy koordynacyjne. Dominująca i elitarna pozycja *relais actors* pozwala bowiem wymykać się tym podmiotom spod wła-

³⁰ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational negotiation...*, p. 1187-1188.

³¹ Zob. A. Rasmussen, C. Reh, *The Consequences of Concluding Co-Decision Early: Trilogues and Intra-Institutional Bargaining Success*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 20, no. 7, p. 1006-1023.

³² Ibidem, p. 1200-1204; A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents...*, p. 11-15.

dzy ich mocodawcy, czyli Parlamentu. Przejawem takich sytuacji może być m.in. przekraczanie mandatu negocyjacyjnego, forsowanie rozwiązań zgodnych z własnymi preferencjami czy stosowanie taktyki *fait accompli*, a więc przedstawianie projektu porozumienia z adnotacją, że inny nie jest możliwy³³. Deformalizacja zwiększa również ryzyko rywalizacji między aktorami przekąźnikowymi³⁴. Delegacja Parlamentu do trilogów składa się bowiem z silnie umocowanych podmiotów pochodzących z kilku, bywa że opozycyjnych, grup politycznych³⁵. Skomplikowane relacje między nimi mogą prowadzić do negatywnych skutków dla procesu legislacyjnego, w szczególności problemów z koordynacją i ustaleniem wspólnego stanowiska negocyjacyjnego. To z kolei wzmacnia pozycję Rady, którą reprezentuje tylko jeden podmiot – prezydencja³⁶.

Po trzecie, deformalizacja ogranicza możliwość renegocjacji wypracowanego w trilogach kompromisu. Wczesne porozumienia legislacyjne są bowiem niezmiernie trudne do modyfikacji lub odrzucenia w czasie głosowania plenarnego. Po otrzymaniu takiego kompromisu posłowie Parlamentu znajdują się w patowej sytuacji: albo zaakceptują ustalenia trilogowe i projekt przyjmą, albo je zmienią, co będzie skutkowało, z jednej strony, rozpoczęciem procedury od nowa, i to już w następnym (drugim lub trzecim) czytaniu, co oznacza krótszy czas na negocjacje, z drugiej zaś, ryzykiem braku uchwalenia jakiegokolwiek legislacji w przyszłości. W takich warunkach pojawia się presja, aby zaaprobować efekty trójstronnych rozmów, mimo że nie odpowiadają one reprezentacji poglądów całej instytucji, ale są lepsze od *status quo*³⁷. Praktyka pokazuje, że tak właśnie się dzieje, gdyż w latach 1999-2009 Parlament i Rada zaakceptowali bez zmian aż 96% wszystkich porozumień osiągniętych w trilogach³⁸. Stopień kontestacji jest zatem niezmiernie niski, co wskazuje na silne

³³ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational negotiation...*, p. 1202; N. Yordanova, *Plenary 'Amendments' to Committee Reports: Legislative Powers of the European Parliament Committees*, paper presented at the APSA 2009 Toronto Meeting and the EUSA 2009 Los Angeles Meeting, version: August 2010, p. 6; C. Reh, *Is Informal Politics Undemocratic? Trilogues, Early Agreements and the Selection Model of Representation*, paper prepared for the 13th EUSA Biennial Convention, Baltimore, 9-11 May 2013, p. 19.

³⁴ H. Farrell, A. Héritier, *Interorganizational negotiation...*, p. 1206; D. Judge, D. Earnshaw, *Relais actors' and co-decision first reading agreements in the European Parliament: the case of the advanced therapies regulation*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, no. 1, p. 66.

³⁵ P. Settembri, C. Neuhold, op.cit., p. 141-143.

³⁶ M. Shackleton, T. Raunio, op.cit., p. 174-176.

³⁷ C. Reh, *The Informal Politics of Co-decision: Towards a Normative Assessment*, paper prepared for the UACES Conference on Exchanging Ideas on Europe, Edinburgh, 1-3 September 2008, p. 26; A. Rasmussen, M. Shackleton, *The Scope for Action of European Parliament Negotiators in the Legislative Process: Lessons of the Past and for the Future*, paper prepared for the Ninth Biennial International Conference of the European Union Studies Association, Austin, Texas, 31 March – 2 April 2005, p. 17.

³⁸ R. Kardasheva, *Legislative package deals in EU decision-making: 1999-2007*, thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics for the completion of the degree of Doctor of Philosophy, April 2009, p. 234.

zakorzenie wśród posłów normy bezwzględnej akceptacji nieformalnych kompromisów w głosowaniu plenarnym³⁹.

Po czwarte, deformalizacja osłabia transparentność i proporcjonalną reprezentację grup społecznych w procesie decyzyjnym⁴⁰. Negocjacje odbywają się „za zamkniętymi drzwiami”, przez co posłowie inni niż aktorzy przekąźnikowi, ale również media, narodowe parlamenty czy organizacje pozarządowe nie mają dostępu do ich przebiegu. Tym samym nie są w stanie kontrolować procesu prawodawczego⁴¹. Trudno się również zorientować, kiedy, w jakim składzie i w przypadku jakich projektów trilogi się w ogóle odbyły. Z problemem tym spotkał się autor tego artykułu, który, paradoksalnie, znacznie częściej czerpał skromne dane o ich organizacji z dokumentów roboczych Rady i Komisji niż Parlamentu⁴². Główną przyczyną braku informacji o trilogach jest pkt 9 Wspólnej deklaracji, który stanowi: „Aby zwiększyć przejrzystość, należy, w miarę możliwości, informować o trójstronnych posiedzeniach odbywających się w Parlamencie Europejskim i Radzie”⁴³. Sformułowanie „w miarę możliwości” powoduje, że aktorzy przekąźnikowi, jak i instytucje, nie są zobligowani do raportowania o każdym odbytym trilogu. Ponadto nieformalne posiedzenia trójstronne są czasami nieprzejrzyste także dla ich uczestników. Przykładowo w trakcie negocjacji nad dyrektywą w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych⁴⁴ sprawozdawczyni posłkowa z Grupy Porozumienia Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe – ALDE), Fiona Hall, relacjonowała: „Brytyjski ambasador [przedstawiciel prezydencji w trilogu – A. K.] twierdzi, że »inne państwa członkowskie« nigdy nie zgodzą się na wiążące cele w zakresie oszczędzania energii. Mój przyjaciel zorientowany w tej kwestii uważa, że tylko dwa kraje są kompletnie temu przeciwne – ale dyskusje w Radzie są owiane taką tajemnicą, że nie można się dowiedzieć, co się właściwie tam dzieje”⁴⁵. Trilogi prowadzą również do załamania silnie ugruntowanej w Parlamencie zasady proporcjonalno-

³⁹ Zob. C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., p. 1133-1134.

⁴⁰ T. Bunyan, *Secret trilogues and the democratic deficit*, „Statewatch Viewpoint” 2007, no. 64, p. 9; H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation of Codecision: Problems of Democratic Legitimacy*, „SIEPS Report” 2003, no. 7; B. Petkova, T. Dumbrovský, *Conciliation in the Sixth European Parliament: Formal Transparency vs. Shadowy Legislating*, paper presented at UACES Exchanging Ideas on Europe: Europe at a Crossroads, Bruges, 6-8 September 2010, p. 3ff.; C. Lord, *The Democratic Legitimacy of Co-decision*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 20, no. 7, p. 1056-1073; J. De Clerck-Sachsse, P. Kaczynski, *The European Parliament – More Powerful, Less Legitimate?*, „CEPS Working Document” 2009, no. 314, p. 11.

⁴¹ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, p. 8.

⁴² Ogółem z dokumentów Rady zidentyfikowano 98% wszystkich trilogów, które dotyczyły projektów uchwalonych w latach 1999-2009, podczas gdy z dokumentów Parlamentu zaledwie 48%.

⁴³ Pkt 9 Wspólnej deklaracji.

⁴⁴ *Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 114, s. 64-85.

⁴⁵ *Find Out How Fiona Spends Her Week: Informal Trialogue*, strona internetowa Fiony Hall, <http://www.fionahall.org.uk/myweek/8/index.phtml> (data dostępu: 20 września 2013).

ści, zgodnie z którą kluczowe stanowiska są dystrybuowane pomiędzy frakcje według ich wielkości⁴⁶. Badania pokazują, że posłowie z małych grup politycznych rzadko uczestniczą lub odgrywają istotną rolę w trójstronnych spotkaniach i są pomijani przez negocjatorów z Rady, którzy wolą kontaktować się z przedstawicielami dużych frakcji, gdyż gwarantują oni odpowiednią większość wspierającą nieformalne ustalenia w czasie formalnego głosowania w Parlamencie⁴⁷. Trilogi redukują także wpływ na legislację posłów z państw członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. i 2007 r. Jeśli w 2006 r. i 2007 r. w trójstronnych spotkaniach brało udział około 6% deputowanych z tych krajów, to od 2008 r. do 2010 r. już żaden⁴⁸. Jest to przede wszystkim związane z dyskryminacją nowych posłów w alokacji stanowiska sprawozdawcy – w szóstej kadencji PE pełnili oni tę funkcję w przypadku tylko 9% wszystkich współdecydowań, mimo że stanowili łącznie 22% deputowanych w Parlamencie⁴⁹.

Po piąte, deformalizacja grozi powstaniem nieformalnych, trudno wykrywalnych relacji między aktorami przekąźnikowymi Parlamentu i Rady pochodzącymi z tych samych państw członkowskich, które mogą wpływać na efekty procesu prawodawczego. Przykładowo, biorąc pod uwagę fakt, iż Niemcy posiadają największą delegację narodową w Parlamencie, a ich deputowani zajmują kluczowe stanowiska w tej instytucji⁵⁰, rząd tego kraju może zdobywać olbrzymie poparcie w europejskiej legislaturze i wykorzystywać je do forsowania własnych preferencyjnych regulacji w negocjacjach międzyinstytucjonalnych⁵¹. Znamienny jest tutaj *casus* dyrektywy w sprawie ofert przejęcia (tzw. *Takeovers Directive*)⁵². Niemcy sprzeciwiały się projektowi, ale nie udało im się zbudować mniejszości blokującej w Radzie. W efekcie przyjęła ona w trzecim czytaniu porozumienie wypracowane w Komitecie Koncyliacyjnym. Jednak regulacja została odrzucona przez tę drugą instytucję, gdyż sprawozdawca, Niemiec Klaus-Heiner Lehne, najprawdopodobniej pod wpływem inte-

⁴⁶ A. Kirpsza, *Duch d'Hondta w Strasburgu. Zasada proporcjonalnej dystrybucji stanowisk w Parlamencie Europejskim*, „Przegląd Politologiczny” 2011, t. 16, nr 3, s. 147-166.

⁴⁷ M. Shackleton, T. Raunio, op.cit., p. 177-178; H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal...*, p. 592.

⁴⁸ B. Petkova, T. Dumbrowský, op.cit., p. 12.

⁴⁹ M. Kaeding, S. Hurka, *Where are the MEPs from the accession countries? Rapporteurship assignments in the European Parliament after Enlargement*, „EIPASCOPE” 2010, no. 2, p. 23.

⁵⁰ Posłowie niemieccy kierują w siódmej kadencji PE trzema z siedmiu frakcji Parlamentu: Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim – Martin Schulz (do wyboru na przewodniczącego PE), Zielonych/Wolnego Przymierza Europejskiego (Group of the Greens/European Free Alliance – G/EFA) – Rebecca Harms, Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy (Confederal Group of the European United Left – Nordic Green Left – GUE/NGL) – Gabriele Zimmer. Są również nadreprezentowani w najważniejszych stanowiskach przewodniczących komisji i koordynatorów grup politycznych. Zob. ibidem, p. 23; A. Kirpsza, *Duch d'Hondta w Strasburgu...*, s. 160-163.

⁵¹ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, p. 9; A. Rasmussen, op.cit., p. 13.

⁵² *Proposal for a 13th European Parliament and Council Directive on company law concerning takeover bids*, COM/95/0655 final, Official Journal of the European Communities C, 1996, no. 162, p. 5-8, później zmodyfikowana.

resów i rządu swojego kraju, zmobilizował odpowiednie poparcie posłów⁵³. Innym przykładem może być wspomniana już dyrektywa w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Jak relacjonował sprawozdawca posłkowy z Grupy Zielonych/Wolnego Przymierza Europejskiego, Claude Turmes, w czasie nieformalnych negocjacji „(...) posłowie tacy jak Pan Herbert Reul (EPP-ED) czy Pan Werner Langen (EPP-ED) należący do niemieckich konserwatystów, którzy są automatami niemieckiej VDW – czterech wielkich przedsiębiorstw niemieckich – lobbowali bardzo mocno aż do samego końca. Rząd niemiecki sprzeciwiał się nawet porozumieniu, które mamy teraz”⁵⁴. Badania empiryczne pokazują również, że gdy główny sprawozdawca pochodzi z kraju pełniącego w tym samym czasie prezydencję w Radzie, zawarcie wczesnego porozumienia jest bardziej prawdopodobne⁵⁵. Widać zatem wyraźnie, że narodowe relacje między aktorami przekąźnikowymi mają istotne znaczenie i mogą naruszać stabilność stanowiska legislacyjnego Parlamentu.

Ponadto nieformalny i indywidualny charakter trilogów może skutkować powstaniem relacji narodowo-politycznych także pomiędzy Radą i Parlamentem a Komisją. W latach 1999-2009 zidentyfikowano 33 projekty rozstrzygnięte w trilogach, w których komisarz i sprawozdawca pochodzili z tego samego państwa członkowskiego. Natomiast wspólną tożsamość narodową komisarza i prezydencji zaobserwowano w przypadku 30 takich projektów. Co więcej, w badanym okresie zdarzyły się trzy wnioski legislacyjne, w których komisarz, sprawozdawca i prezydencja pochodzili z tego samego państwa⁵⁶. Udział w trilogach takich negocjatorów może skutkować kompromisami faworyzującymi ich kraj pochodzenia, a niezgodnymi ze stanowiskiem Parlamentu.

3. Analiza procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej

Powyższa analiza doprowadziła do twierdzenia, że deformalizacja zwykłej procedury ustawodawczej może prowadzić do utraty kontroli przez Parlament Europejski nad procesem legislacyjnym. Pojawia się jednak pytanie, czy rzeczywistość potwierdza to przypuszczenie. W niniejszej części przeprowadzono zatem empiryczną weryfikację powyższego twierdzenia w oparciu o studium przypadku (*case study*). Posługując się metodologią „krytycznego przypadku” opracowaną przez

⁵³ H. Farrell, A. Héritier, *The Invisible Transformation...*, p. 28.

⁵⁴ Konferencja prasowa w sprawie dyrektywy w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych dyrektywy, Ref 42704, 6 grudnia 2005 r., strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/avservices/download/audio_download_en.cfm?id=81477 (data dostępu: 20 września 2013).

⁵⁵ C. Reh, A. Héritier, E. Bressanelli, C. Koop, op.cit., p. 1134; A. Rasmussen, op.cit., p. 55.

⁵⁶ Zob. procedury legislacyjne nr COD/2001/0048, COD/2001/0098 i COD/2005/0263 w bazie OEIL.

Benta Flyvbjerga⁵⁷, do analizy wybrano proces uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej przyjętego w 2007 r. Regulacja ta jest bowiem ekstremalnym przykładem utraty kontroli nad procesem legislacyjnym, wynikającym z wykorzystania procedur wewnętrznych w celu realizacji partykularnych interesów kilku posłów, kruchego i wadliwego mandatu negocyjacyjnego Parlamentu w trilogach, rywalizacji między sprawozdawcą a sprawozdawcami posłkowymi, obecności narodowego powiązania między aktorami przekąźnikowymi Parlamentu, Rady i Komisji oraz ograniczenia możliwości modyfikacji nieformalnego kompromisu w czasie głosowania plenarnego.

3.1. Projekt rozporządzenia

W dniu 16 listopada 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej⁵⁸. Miał on być odpowiedzią na obiecujące postępy naukowe w biologii, biotechnologii i medycynie, których owocem stał się rozwój trzech typów terapii zaawansowanych – genowej, somatycznej terapii komórkowej i inżynierii tkankowej. Pierwsze dwie koncentrują się na leczeniu chorób dziedzicznych, nowotworów, cukrzycy czy choroby Parkinsona, podczas gdy trzecia zajmuje się regeneracją tkanek ludzkich w celu leczenia urazów skórnych i kostnych. Komisja przewidywała, że w najbliższym czasie usługi i produkty będące efektem tych terapii trafią na rynek wspólnotowy i wywrą znaczny wpływ na zdrowie publiczne pacjentów, jak i istotnie zmodyfikują obecny sposób praktykowania medycyny. Jednocześnie uznała, że ówczesne regulacje unijne dotyczące terapii zaawansowanych nie były wystarczające. O ile bowiem produkty terapii genowej i somatycznej terapii komórkowej objęto już wcześniej postanowieniami dyrektywy 2001/83/WE⁵⁹, o tyle inżynieria tkankowa znajdowała się poza ramami prawnymi UE. Dlatego zdaniem Komisji pojawiła się potrzeba „wypełnienia luki legislacyjnej poprzez podjęcie problematyki wszystkich terapii zaawansowanych – w tym w szczególności inżynierii komórkowej – w ramach jednego zintegrowanego systemu, w pełni uwzględniającego ich właściwości naukowe i techniczne oraz specyfikę odnośnych podmiotów gospodarczych”⁶⁰.

Projekt rozporządzenia był oparty na czterech celach. Po pierwsze, miał zagwarantować wysoki poziom ochrony zdrowia pacjentom europejskim leczonym pro-

⁵⁷ B. Flyvbjerg, *Five misunderstandings about case-study research*, „Qualitative Inquiry” 2006, vol. 12, no. 2, p. 219-245; L. Ruddin, *You Can Generalize Stupid! Social Scientists, Bent Flyvbjerg, and Case Study Methodology*, „Qualitative Inquiry” 2006, vol. 12, no. 4, p. 797-812.

⁵⁸ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniające dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004*, Bruksela, 16 listopada 2005 r., KOM(2005) 567 końcowy.

⁵⁹ *Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2001, nr 311, s. 67-128.

⁶⁰ Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii...*, s. 2-3.

duktami terapii zaawansowanej. Regulował zatem szczegółowo definicje wszystkich takich produktów, wyłączając z ich zakresu tylko te wytwarzane i stosowane w szpitalu według przepisu lekarza dla konkretnego pacjenta. Ponadto projekt przewidywał, że produkty na bazie tkanek i komórek ludzkich powinny być tworzone tylko w oparciu o idee dobrowolnego i honorowego ich oddawania oraz anonimowości dawcy i biorcy. Komisja zakładała bowiem, że „dobrowolne i honorowe dawstwo tkanek i komórek to czynnik, który może się przyczyniać do gwarantowania ich wysokich norm bezpieczeństwa, a tym samym do ochrony zdrowia ludzkiego”⁶¹. We wniosku legislacyjnym umieszczono również przepisy dotyczące opakowań i ulotek informujących o cechach i składzie produktów. Po drugie, projekt ustanawiał system scentralizowanych procedur wydawania pozwoleń na dopuszczenie produktów terapii zaawansowanej do obrotu na rynku wewnętrznym Wspólnot Europejskich. W tym celu powoływał nowy Komitet ds. Terapii Zaawansowanej (Committee for Advanced Therapies – CAT), który miał we współpracy z istniejącym już Komitetem ds. Produktów Leczniczych Stosowanych u Ludzi (Committee for Medicinal Products for Human Use – CHMP) dokonywać oceny naukowej zgłoszonych produktów leczniczych. Projekt ustanawiał również system nadzoru nad produktami terapii zaawansowanej po udzieleniu pozwolenia na dopuszczenie ich do obrotu. Sprawdział się on do kontroli pacjentów wykorzystujących te produkty oraz śledzenia ich drogi oraz składników⁶². Po trzecie, projekt miał przyczynić się do pobudzenia konkurencyjności między przedsiębiorstwami europejskimi działającymi w sferze produktów leczniczych. W tym celu wprowadzał m.in. łatwiejszy dostęp produktów leczniczych do rynku, certyfikację i okres ochrony danych nieklinicznych, bodźce finansowe i pomoc administracyjną dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz 90-procentową zniżkę w opłacie za doradztwo naukowe ze strony Europejskiej Agencji Leków (European Medicines Agency – EMA)⁶³. Po czwarte, projekt miał zapewnić pewność prawną przy jednoczesnym utrzymaniu wystarczającej elastyczności na poziomie technicznym, pozwalającej na dotrzymywanie kroku ewolucji nauki i techniki⁶⁴.

Jednym z kluczowych elementów wniosku legislacyjnego, który stał się później przyczyną utraty kontroli nad procesem decyzyjnym, były aspekty etyczne związane z ludzkimi i zwierzęcymi komórkami macierzystymi. W uzasadnieniu projektu Komisja stwierdzała, że „(...) twórcy prawa uznali, że Państwa Członkowskie nie osiągnęły jak dotąd konsensusu, na podstawie którego można byłoby podejmować zharmonizowane decyzje na szczeblu UE w sprawach dotyczących dopuszczalności lub zakazu wykorzystywania zarodkowych komórek macierzystych. Tym samym kwestia dopuszczalności lub zakazu ich wykorzystywania powinna być regulowana na szczeblu krajowym”⁶⁵. Projekt przewidywał nadto, że jeżeli w danym państwie

⁶¹ Ibidem, s. 11.

⁶² Ibidem, s. 8-10.

⁶³ Ibidem, s. 11-12.

⁶⁴ Ibidem, s. 3.

⁶⁵ Ibidem, s. 11.

członkowskim zezwala się na wykorzystywanie zarodkowych komórek macierzystych, należy zapewnić w nim stosowanie wszystkich kluczowych przepisów chroniących zdrowie publiczne i prawa podstawowe obowiązujące na terenie całej Wspólnoty.

Projekt został przygotowany przez Dyрекcyję Generalną ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu (Directorate General for Enterprise and Industry – DG ENTR) oraz przyjęty przez Kolegium Komisarzy w ramach procedury ustnej. Jego podstawę prawną stanowił art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który przewidywał uchwalenie regulacji w ramach standardowej procedury współdecydowania z głosowaniem kwalifikowaną większością w Radzie. Osobą odpowiedzialną za międzyinstytucjonalne negocjacje nad tym projektem był komisarz ds. przemysłu i przedsiębiorczości, Niemiec Günter Verheugen⁶⁶.

3.2. Wewnątrzinstytucjonalne podejmowanie decyzji

3.2.1. Parlament Europejski

Projekt rozporządzenia został przesłany Radzie i Parlamentowi w dniu 16 listopada 2005 r. Na posiedzeniu plenarnym w dniu 30 listopada tego roku przewodniczący Parlamentu ogłosił, że komisją właściwą przedmiotowo będzie Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (fr. Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire – ENVI). W maju 2006 r. postanowiono, że sprawozdanie zostanie przyjęte w ramach procedury zaangażowanych komisji, przewidzianej wówczas w art. 47 Regulaminu Parlamentu Europejskiego⁶⁷. Oznaczało to, że projekt będzie rozpatry-

⁶⁶ Zob. procedura nr 2005/0227(COD) w bazie PreLex.

⁶⁷ Obecnie art. 50 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Stanowi on, że „Jeżeli kwestia właściwości została skierowana do Konferencji Przewodniczących zgodnie z art. 188 ust. 2 lub art. 48, a Konferencja Przewodniczących uznała, na podstawie załącznika VII, że dana sprawa należy w prawie równej mierze do właściwości co najmniej dwóch komisji lub że różne aspekty tej samej sprawy wchodzą w zakres właściwości co najmniej dwóch komisji, stosuje się art. 49 oraz następujące postanowienia uzupełniające: kalendarz prac jest ustalany wspólnie przez zainteresowane komisje; sprawozdawca oraz autorzy opinii informują się na bieżąco oraz starają się osiągnąć porozumienie co do tekstów, które każdy z nich proponuje swojej komisji, oraz co do stanowisk zajmowanych wobec poprawek; zainteresowani przewodniczący, sprawozdawca i sprawozdawcy komisji opiniodawczych wspólnie uzgadniają, które części tekstu należą do ich poszczególnych wyłącznych lub wspólnych właściwości oraz uzgadniają szczegóły współpracy. W przypadku braku porozumienia co do wyznaczenia zakresu właściwości, sprawa kierowana jest – na wniosek jednej z zainteresowanych komisji – do Konferencji Przewodniczących, która może podjąć decyzję w sprawie poszczególnych uprawnień, bądź postanowić, że zastosowanie w tym przypadku ma procedura wspólnych posiedzeń komisji zgodnie z art. 51 Regulaminu; art. 188 ust. 2 akapit drugi Regulaminu stosuje się odpowiednio; komisja przedmiotowo właściwa przyjmuje poprawki komisji zaangażowanej bez głosowania, jeśli dotyczą one aspektów, które wchodzą w wyłączny zakres właściwości zaangażowanej komisji. Jeżeli poprawki dotyczące kwestii wchodzących w zakres wspólnych właściwości komisji właściwej i komisji zaangażowanej zostaną odrzucone przez tę pierwszą, komisja zaangażowana może złożyć te poprawki bezpośrednio na posiedzeniu plenarnym; w przypadku gdy w odniesieniu do projektu toczy się postępowanie pojednawcze, w skład delegacji Parlamentu wchodzi autor opinii z komisji zaangażowanej”.

wany przez dwie komisje – ENVI oraz Komisję Prawną (fr. Commission des affaires juridiques – JURI) – przy czym pierwsza uzyskała silniejszy status właściwej przedmiotowo, a druga zaangażowanej. Ta mało znacząca decyzja istotnie wpłynie na przyszłe negocjacje legislacyjne z Radą. W późniejszym okresie wytypowano również dwie komisje opiniodawcze – Komisję ds. Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (fr. Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie – ITRE) oraz Komisję ds. Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (Committee on the Internal Market and Consumer Protection – IMCO). Sprawozdawcą projektu został wybrany Słowak Miroslav Mikolášik, absolwent medycyny na Uniwersytecie Karola w Pradze, lekarz internista, poseł szóstej kadencji należący do Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów) – Europejskich Demokratów (Group of the European People's Party [Christian Democrats] – European Democrats – EPP-ED)⁶⁸. Można zatem uznać, że był on ekspertem w zakresie projektu. Poszczególne grupy polityczne wytypowały również własnych sprawozdawców posiłkowych: Niemkę Dagmar Roth-Behrendt (Grupa Socjalistyczna w Parlamencie Europejskim, Socialist Group in the European Parliament – PES), Belgijkę Frédérique Ries (ALDE) i Cypryjczyka Adamosa Adamou (GUE/NGL).

Projekt był analizowany w ENVI na posiedzeniach w dniach 30 maja, 13 i 14 września, 20 listopada 2006 r. oraz 23 stycznia 2007 r. W międzyczasie swoje opinie przedstawiły JURI (sprawozdawca: Hiltrud Breyer) i ITRE (sprawozdawca: Gilles Chichester)⁶⁹, podczas gdy IMCO zrezygnowała z jej przygotowania. Ze względu na procedurę zaangażowanych komisji kluczowe znaczenie miała pierwsza opinia. JURI zaproponowała 49 poprawek, które w znacznej większości dotyczyły kwestii technicznych⁷⁰. W opinii znalazły się jednak modyfikacje, które wprowadzały do projektu Komisji bezwzględny zakaz przeprowadzania w ramach terapii zaawansowanych badań klinicznych na ludzkich i zwierzęcych zarodkach we wszystkich państwach członkowskich⁷¹. Poprawki etyczne nie były zaskoczeniem, gdyż sprawozdawczyni opinii, Niemka Hiltrud Breyer z G/EFA, była wówczas i jest także dzisiaj znanym krytykiem wykorzystywania ludzkich embrionów do celów badawczych. Ponadto kluczową rolę w uchwaleniu opinii JURI odegrał Peter Liese, członek EPP-ED i przewodniczący grupy roboczej tej frakcji ds. bioetycznych, który w czasie dyskusji w komisji podnosił problemy etyczne wyrażone przez obywateli w czasie publicznego przesłuchania w sprawie projektu, zorganizowanego przez EPP-ED w dniu 11 maja 2006 r.⁷² Obydwoje zdomino-

⁶⁸ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniającego dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (COM(2005)0567 – C6-0401/2005 – 2005/0227(COD))*, Bruksela, 7 lutego 2007 r., A6-0031/2007, s. 102. Informacje o sprawozdawcy zostały zaczerpnięte ze strony internetowej Parlamentu Europejskiego.

⁶⁹ Ibidem, s. 45-70.

⁷⁰ Ibidem, s. 71-101.

⁷¹ Zob. poprawki nr 5, 12, 20, 39.

⁷² E. Klepacka, *Contribution to EPP-ED public hearing on advanced therapies*, Brussels, World Youth Alliance, 2006, strona internetowa Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów) – Europejskich Demokratów, <http://www.epped.eu/Press/pdoc06/060511Emilia-Klepacka.pdf> (data dostępu: 20 września 2013).

wali proces uchwalania opinii, o czym świadczy fakt, że na 49 poprawek aż 47 było ich autorstwa. Ostatecznie stanowisko JURI zostało przyjęte przy poparciu 13 posłów, podczas gdy ośmiu wyraziło sprzeciw, a jeden deputowany wstrzymał się od głosu. Wynik ten był rezultatem zaskakującej mobilizacji parlamentarzystów z ramienia EPP-ED. W głosowaniu brali bowiem udział wszyscy członkowie komisji należący do tej frakcji, podczas gdy połowa deputowanych z PES i ALDE była nieobecna, gdyż uważała, że projekt jest zbyt techniczny i niekonfliktowy.

Podobna sytuacja miała miejsce w czasie uchwalania opinii w ITRE⁷³. Dwóch posłów EPP-ED, Słowak Ján Hudacký i Czech Jan Březina, złożyło identyczne poprawki, jakie zostały zaproponowane w JURI przez H. Breyer, w tym modyfikacje etyczne⁷⁴. Dzięki mobilizacji EPP-ED i Zielonych oraz absencji większości posłów z innych frakcji zostały one przyjęte większością 27 głosów, przy sprzeciwie 17 i braku głosów wstrzymujących się⁷⁵. W rezultacie opinia ITRE miała prawie identyczną treść jak stanowisko JURI, zawierając bezwzględny zakaz prowadzenia badań nad ludzkimi i zwierzęcymi komórkami zarodkowymi na terytorium UE. Po głosowaniu sprawozdawczyni projektu, Włoszka Pia Locatelli z PES, poprosiła o usunięcie jej nazwiska z przyjętej opinii, gdyż nie zgadzała się z poprawkami etycznymi. Jej miejsce zajął Brytyjczyk Gilles Chichester z EPP-ED⁷⁶.

Po uzyskaniu opinii JURI i ITRE komisja ENVI przystąpiła do uchwalenia sprawozdania. W dniu 13 września 2006 r. odbyła się debata, w czasie której sprawozdawca M. Mikolášik przedstawił 47 poprawek⁷⁷, w tym propozycje etyczne uchwalone w opiniach JURI i ITRE. Pozostali członkowie komisji zgłosili 73 modyfikacje⁷⁸. Następnego dnia odbyło się głosowanie. Ponownie dzięki mobilizacji koalicji EPP-ED – Zieloni oraz nieobecności deputowanych z innych frakcji poprawki etyczne zostały przegłosowane. Wywołało to wielkie zaskoczenie i zaniepokojenie wśród posłów PES i ALDE, którzy w tym momencie zrozumieli, że pierwotnie techniczny projekt zawiera polityczne elementy, na które nie zgadza się większość Parlamentu, a które są forsowane przez kilku konserwatywnych deputowanych. Postanowili zatem skonstruować wraz z GUE/NGL antyetyczną koalicję i zarządzili pełną mobilizację swoich członków na końcowe głosowanie w sprawie całego sprawozdania, które miało się odbyć tego samego dnia⁷⁹. Inicja-

⁷³ Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej...*, s. 45-70.

⁷⁴ Ibidem, s. 44.

⁷⁵ Ibidem, s. 70.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Parlament Europejski, *Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniającego dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004 (COM(2005)0567 – C6-0401/2005 – 2005/0227 (COD))*, Bruksela, 30 maja 2006 r., PE 371.745v02-00.

⁷⁸ Parlament Europejski, *Poprawki 48-120 do projektu sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniającego dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004*, 22 czerwca 2006 r., PE 374.483v01-00.

⁷⁹ D. Judge, D. Earnshaw, *'Relais actors'...*, p. 62.

tywa ta przyniosła efekt, ponieważ za jego przyjęciem zagłosowało 24 posłów, za odrzuceniem – 33, przy wstrzymaniu się jednego deputowanego⁸⁰. Doszło zatem do paradoksalnej sytuacji – mimo bezproblemowego przyjęcia przez komisję kolejnych poprawek do sprawozdania, łączne głosowanie nad nimi wszystkimi zakończyło się fiaskiem.

Projekt rozporządzenia w sprawie terapii zaawansowanych wrócił na agendę ENVI 20 listopada 2006 r. Na posiedzeniu tym postanowiono, że 23 stycznia 2007 r. sprawozdawca przedstawi nowy projekt sprawozdania⁸¹, co faktycznie nastąpiło. W jego uzasadnieniu M. Mikołášik stwierdził, że „(...) nadal wyraża przekonanie, że najodpowiedniejsze jest podejście przyjęte przez komisję JURI, jednak jego zamiarem jest wypracowanie możliwie jak najbardziej rozległego konsensu w tej dziedzinie. W związku z powyższym nowy projekt sprawozdania nie zawiera żadnej z przedmiotowych [etycznych – A. K.] poprawek”⁸². Usunięcie konfliktowych modyfikacji spowodowało, że raport został uchwalony w dniu 30 stycznia 2007 r. dużą większością 55 głosów, przy sprzeciwie zaledwie sześciu i wstrzymaniu się trzech deputowanych⁸³. Mimo to przewodniczący ENVI, Niemiec Karl-Heinz Florenz z EPP-ED, włączył do sprawozdania bez głosowania dwie poprawki etyczne zaproponowane w opinii JURI (nr 3 i nr 17), które wyłączały zastosowanie rozporządzenia wobec produktów leczniczych terapii zaawansowanej „zawierających lub sporządzonych na bazie ludzkich komórek zarodkowych lub płodowych, pierwotnych komórek zarodkowych albo komórek uzyskanych z tych komórek”⁸⁴. Krok ten był uprawniony na mocy procedury zaangażowanych komisji, zgodnie z którą „komisja przedmiotowo właściwa przyjmuje poprawki komisji zaangażowanej bez głosowania, jeśli dotyczą one aspektów, które wchodzą w wyłączny zakres właściwości zaangażowanej komisji”⁸⁵. Przewodniczący należący do frakcji sprawozdawcy uznał, że kwestie etyczne należą do właściwości JURI, a nie ENVI, dlatego powinny być przedmiotem dyskusji w czasie trilogów i posiedzenia plenarnego⁸⁶. W rezultacie poprawki etyczne zostały wprowadzone tylnymi drzwiami, powodując poważne upolitycznienie pierwotnie technicznego projektu.

⁸⁰ Parlament Europejski, *Protokół z posiedzenia komisji ENVI w dniach 13 września 2006 r., w godz. 9.00-12.30 i 15.00-18.30 i 14 września 2006 r., w godz. 9.00-12.30*, Bruksela, 13 września 2006 r., PE 378.649v01-00, s. 8-9.

⁸¹ Parlament Europejski, *Protokół posiedzenia ENVI w dniach 20 listopada 2006 r., w godz. 15.00-18.30 i 21 listopada 2006 r., w godz. 9.00-12.30*, Bruksela, 22 stycznia 2007 r., PE 380.886v01-00, s. 2.

⁸² Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej...*, s. 44.

⁸³ Ibidem, s. 102.

⁸⁴ Zob. poprawki nr 3 i 17, [w:] Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej...*, s. 8-16.

⁸⁵ Art. 50 Regulaminu PE.

⁸⁶ D. Judge, D. Earnshaw, *'Relais actors'...*, p. 63.

3.2.2. Rada

Po przesłaniu Radzie projektu przez Komisję został on przekazany do analizy Grupie Roboczej ds. Farmaceutyków i Wyrobów Medycznych, funkcjonującej w ramach Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentów (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council – EPSCO). W czasie prezydencji austriackiej pochylała się ona nad projektem dziewięciokrotnie, przede wszystkim w celu identyfikacji głównych sporów między delegacjami. Efektem tych prac był raport (*progress report*)⁸⁷, który stanowił przedmiot debaty na posiedzeniu ministerialnym EPSCO w dniu 2 czerwca 2006 r.⁸⁸ W trakcie kolejnej, fińskiej prezydencji projekt rozporządzenia był dyskutowany w grupie roboczej sześciokrotnie (19 lipca, 18 września, 17 października, 7 i 14 listopada oraz 14 grudnia), a głównym celem tych spotkań było wypracowanie kompromisów co do jak największej liczby punktów spornych⁸⁹. Na zakończenie prezydencji przygotowała ona raport, w którym stwierdzała, że „na tym etapie istnieje szerokie porozumienie co do większości elementów projektu, choć kilka delegacji ma zastrzeżenia wobec niektórych istotnych kwestii”, w szczególności definicji, regulacji produktów leczniczych skojarzonej terapii zaawansowanej, wsparcia dla przedsiębiorstw rozwijających produkty lecznicze terapii zaawansowanych, tzw. wyjątku szpitalnego, czyli wyłączenia z dyrektywy 2001/83/WE produktów tej terapii wykorzystywanych i przygotowywanych w szpitalu na podstawie recepty lekarza dla konkretnego pacjenta (art. 28 pkt 1) oraz struktury i funkcjonowania Komitetu ds. Terapii Zaawansowanych⁹⁰.

3.3. Międzyinstytucjonalne podejmowanie decyzji

W styczniu 2007 r. prezydencję w Radzie objęły Niemcy. W swoim półrocznym programie prac legislacyjnych rząd Angeli Merkel uznał za priorytet szybkie uchwalenie analizowanego rozporządzenia w pierwszym czytaniu⁹¹. Dlatego już na początku roku prezydencja zaprosiła przedstawicieli Parlamentu do nieformalnych negocjacji. Pierwszy trilog odbył się 28 lutego 2007 r. Parlament reprezentował sprawoz-

⁸⁷ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 – Progress report*, Brussels, 19 May 2006, 9521//06.

⁸⁸ *Press release – 2733rd Council Meeting Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs*, Luxembourg, 1-2 June 2006, 9658/06 (Presse 148), p. 34.

⁸⁹ Zob. dokumenty Rady nr 16912/06, 14379/1/06 REV 1, 14379/06, 10784/3/06 REV 3, 10784/2/06 REV 2, 10784/1/06 REV 1.

⁹⁰ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 – Progress report*, Brussels, 20 November 2006, 15310/06.

⁹¹ „Europe – succeeding together”. *Presidency Programme 1 January to 30 June 2007*, p. 14, strona internetowa niemieckiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU_Presidency_Programme_final.pdf (data dostępu: 16 września 2013).

dawca oraz sprawozdawcy posiłkowi, Radę – prezydencja niemiecka, Komisję – komisarz oraz pracownicy DG ENTR. W czasie nieformalnych negocjacji doszło do ciekawej konfiguracji negocjatorów, ponieważ zarówno delegaci prezydencji (Walter Schwerdtfeger, sekretarz w Ministerstwie Zdrowia Niemiec) i Komisji (Günter Verheugen) oraz jeden z kluczowych sprawozdawców posiłkowych Parlamentu (D. Roth-Behrendt) byli Niemcami⁹². Początkowo trilogi koncentrowały się na rozwiązywaniu kwestii technicznych i regulacyjnych. Po ich rozstrzygnięciu przystąpiono do analizy dwóch poprawek etycznych, jednakże Rada i Komisja odmówiły dyskusji na ten temat, uznając je za całkowicie nie do zaakceptowania. To spowodowało, że niespodziewanie w czasie trilogu odbywającego się w dniu 30 marca 2007 r. M. Mikolášik oświadczył, że zrywa nieformalne negocjacje z Radą w pierwszym czytaniu⁹³. Decyzję tę uzasadnił tym, że „(...) jest absolutnie nie do przyjęcia, aby pominąć stanowisko komisji JURI, która jest wiodącą komisją w Parlamencie Europejskim w sprawach etyki w nowych technologiach. Koledzy, którzy głosowali za przyjęciem sprawozdania w Komisji ds. Środowiska, zgodzili się, aby włączyć te dwie poprawki do ostatecznej wersji tekstu. Są one nierozdzielalną częścią sprawozdania”⁹⁴.

Zerwanie trilogów oznaczało wydłużenie procedury legislacyjnej, ponieważ projekt mógł być uchwalony dopiero w drugim czytaniu. Mimo to sprawozdawcy posiłkowi pod kierownictwem D. Roth-Behrendt postanowili samodzielnie kontynuować nieformalne kontakty z przedstawicielami Rady i Komisji, nie informując o tym M. Mikolášika. Celem tych spotkań było wypracowanie kompromisu, który byłby możliwy do akceptacji dla posłów w pierwszym czytaniu. Było to o tyle istotne, że na tym etapie stanowisko Parlamentu jest uchwalane łatwiejszą do osiągnięcia zwykłą większością głosów, podczas gdy w drugim czytaniu trudniejszą większością bezwzględną⁹⁵. Negocjatorzy Parlamentu mieli jednak mało czasu, ponieważ projekt rozporządzenia miał być przedmiotem debaty na sesji Parlamentu odbywającej się w kwietniu 2007 r. Mimo to udało im się wypracować porozumienie składające się z 75 poprawek akceptowanych zarówno przez Komisję, jak i Radę. Nie zawierało ono żadnej z dwóch modyfikacji etycznych⁹⁶.

⁹² D. Judge, D. Earnshaw, *'Relais actors'...*, p. 63-64. Dokumenty nie informują jednak, czy komisarz uczestniczył w trilogach.

⁹³ Ibidem, p. 64.

⁹⁴ *Advanced Therapies – 1st reading agreement not possible*. Miroslav Mikolášik MEP, EPP Group in the European Parliament, 30 March 2007, Press Release, strona internetowa Grupy Europejskiej Partii Ludowej, <http://arc.eppgroup.eu/press/showpr.asp?PRControlDocTypeID=1&PRControlID=5922&PRContentID=10518&PRContentLG=en> (data dostępu: 16 września 2013).

⁹⁵ Zob. art. 294 TfUE.

⁹⁶ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004*, Brussels, 27 April 2007, 8011/1/07 REV 1.

3.4. Finalizacja negocjacji

Jak już wspomniano, stanowisko Parlamentu w sprawie projektu rozporządzenia w pierwszym czytaniu miało być dyskutowane w czasie kwietniowej sesji. Jednakże jeszcze przed jej rozpoczęciem sprawozdawcy posiłkowi wysłali do wszystkich posłów list, w którym poinformowali ich o wynegocjowaniu nowego kompromisu z Radą, prosząc jednocześnie o jego poparcie. Co istotne, obok deputowanych PES, ALDE i GUE/NGL list podpisała również Françoise Grossetête, wiceprzewodnicząca EPP, jedna z najważniejszych posłanek tej grupy politycznej. Warto także odnotować pojawienie się widocznej kampanii społecznej organizowanej przez organizacje pozarządowe reprezentujące chorych na AIDS, raka i choroby genetyczne (np. Eurordis), które krytkowały blokowanie procesu legislacyjnego przez M. Mikołášika z powodu jego poglądów religijnych oraz lobbowały za jak najszybszym przyjęciem kompromisu sprawozdawców-cieni⁹⁷.

Debata nad projektem odbyła się 23 kwietnia 2007 r.⁹⁸ M. Mikołášik wezwał deputowanych do poparcia sprawozdania ENVI i odrzucenia kompromisu sprawozdawców posiłkowych, argumentując, że został on wypracowany bez jego zgody i wiedzy. Ponadto stwierdził, że 90% zawartych w nim poprawek jest kopią osiągniętego przez niego, a potem odrzuconego porozumienia, podczas gdy 10% dotyczy spraw politycznie wrażliwych, które zostały wynegocjowane w trilogach, a które nie mają poparcia komisji właściwej przedmiotowo i komisji opiniodawczych ani sprawozdawcy. Jednocześnie podkreślił znaczenie postanowień Regulaminu PE dotyczących procedury zaangażowanych komisji, zgodnie z którą do sprawozdania włączono dwie poprawki etyczne. Jego zdaniem ich odrzucenie byłoby niedemokratyczne, gdyż oznaczałoby, że rzeczona procedura „jest przestrzegana tylko wtedy, kiedy odpowiada niektórym kolegom”⁹⁹.

W odpowiedzi D. Roth-Behrendt stwierdziła, że posłowie, którzy chcą całkowicie zakazać w UE badań nad ludzkimi komórkami zarodkowymi, „są cyniczni, nieodpowiedzialni i powinni się siebie wstydić”, gdyż „tysiące pacjentów w całej Unii Europejskiej czeka w desperacji na nowe rodzaje terapii, które mogą złagodzić ich cierpienie, a nawet uratować życie”¹⁰⁰. Następnie deputowana PES oświadczyła, że

⁹⁷ D. Judge, D. Earnshaw, *Relais actors'...*, p. 64-65; E. Smith, S. Taylor, *MEPs to clash over ethics in advanced therapies vote*, „European Voice”, 19 April 2007.

⁹⁸ Zwięzłe streszczenie debaty można znaleźć w: Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No. 726/2004 – Outcome of the European Parliament's first reading (Strasbourg, 22 to 26 April 2007)*, Brussels, 8 May 2007, 8719/07.

⁹⁹ European Parliament, *Advanced therapy medicinal products (debate)*, EP Debates, Strasbourg, 23 April 2007, CRE 23/04/2007 – 17. Warto dodać, że swoje pełne stanowisko w sprawie projektu M. Mikołášik zawarł później w artykule naukowym. Zob. M. Mikołášik, *The European Union's advanced therapies proposal: The rapporteur's perspective*, „Pharmaceuticals Policy and Law” 2007, vol. 9, no. 3-4, p. 317-325.

¹⁰⁰ European Parliament, *Advanced therapy medicinal products (vote)*, EP Debates, Strasbourg, 25 April 2007, CRE 25/04/2007 – 11.1.

kompromis, który osiągnęła z Radą i Komisją, jest prawie identyczny ze stanowiskiem uchwalonym w ENVI. Składa się on bowiem z 75 poprawek, z których 32 są tożsame z modyfikacjami przyjętymi w sprawozdaniu ENVI, 18 stanowi zmiany językowe, 10 jest poprawkami kompromisowymi, które zostały wypracowane i poparte przez samego sprawozdawcę i delegację Parlamentu jeszcze przed zerwaniem negocjacji, a 15 dotyczy innych lingwistycznych i prawnych kwestii. Jednocześnie dodała, że Rada i Komisja całkowicie poparły wynegocjowany pakiet i, jej zdaniem, obie instytucje „zbliżyły się do stanowiska Parlamentu tak blisko, jak tylko mogły – idąc nawet dalej niż kiedykolwiek dotychczas i dalej, niż się spodziewałam”¹⁰¹. Na koniec D. Roth-Behrendt podkreśliła, że choć kompromis nie zawiera poprawek etycznych, to na jej prośbę wprowadzono do rozporządzenia wyraźny przepis potwierdzający, że zgodnie z zasadą subsydiarności każde państwo członkowskie może zakazać produkcji lub sprzedaży produktu terapii zaawansowanej z powodów etycznych¹⁰².

W toku debaty okazało się, że kompromis popiera również duża część posłów z frakcji sprawozdawcy. Zaznaczyła to w szczególności Frédérique Ries z ALDE, stwierdzając, że „coś, co jeszcze nie zostało powiedziane, to to, że ten pakiet ma również poparcie wielu posłów do Parlamentu Europejskiego z Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów) i Europejskich Demokratów”¹⁰³. W rzeczywistości na 10 deputowanych tej frakcji, którzy zabrali głos, pięciu wyraziło akceptację dla porozumienia wynegocjowanego przez PES, ALDE i GUE/NGL¹⁰⁴. Szczególne znaczenie miały oświadczenia: Johna Bowisa, który wypowiadając się w imieniu całej EPP-ED, podkreślił, że to nie Unia Europejska, lecz „państwa członkowskie powinny podejmować decyzje etyczne”, Gillesa Chichestera, który jako sprawozdawca opinii w ITRE poinformował, że wbrew wynikowi głosowania i opinii M. Mikołášika komisja sprzeciwia się poprawkom etycznym, oraz Françoise Grossetête¹⁰⁵.

Na zakończenie debaty głos zabrali przedstawiciele Rady i Komisji, którzy potwierdzili opinię D. Roth-Behrendt o ich poparciu dla kompromisu. Klaus Theo Schröder, reprezentujący pierwszą instytucję jako delegat prezydencji niemieckiej, oświadczył, że choć dwa pakiety poprawek zgłoszone przez ENVI oraz PES, ALDE i GUE/NGL są podobne, to porozumienie w pierwszym czytaniu jest możliwe tylko po uchwaleniu bez zmian tego drugiego. Według K. T. Schrödera kwestie etyczne nie mogły być zaakceptowane na poziomie grup roboczych Rady, ponieważ „my w Europie postrzegamy etykę jako kwestię należącą do zasady pomocniczości, a więc jako coś, za co odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie”¹⁰⁶. Nato-

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Za kompromisem opowiedzieli się: G. Chichester, J. Bowis, F. Grossetête, Antonios Trakatellis, John Purvis. Przeciw byli: Bogusław Sonik, M. Mikołášik, P. Liese, P. Olajos, Carlo Casini.

¹⁰⁵ European Parliament, *Advanced therapy medicinal products (vote)*..., op.cit.

¹⁰⁶ Ibidem.

miast komisarz G. Verheugen stwierdził, iż jest „bardzo zadowolony, że trzy grupy polityczne przedstawiły kompleksowy pakiet kompromisowy, który umożliwi osiągnięcie szybkiego porozumienia” i że Komisja „jest w stanie poprzeć ten pakiet jako całość, bez żadnych zmian”¹⁰⁷.

Dwa dni po debacie plenarnej odbyło się głosowanie nad poprawkami i rezolucją legislacyjną. Zaproponowano trzy bloki poprawek oraz dwie indywidualne modyfikacje dotyczące art. 28 ust. 2 i pkt. 14 preambuły rozporządzenia (zob. tabela nr 1). Blok nr 1 zawierał poprawki zgłoszone przez trzy frakcje – PES, ALDE i GUE/NGL – będące efektem kompromisu z Radą osiągniętego między sprawozdawcami posiłkowymi. Blok nr 2 składał się z modyfikacji uchwalonych w sprawozdaniu komisji ENVI, przy czym część z nich została poddana pod głosowanie imienne. Natomiast blok nr 3 obejmował poprawki złożone z inicjatywy 37 posłów EPP-ED pod kierownictwem Giuseppe Garganiego, które obejmowały modyfikacje zaproponowane przez JURI i ITRE, w tym etyczne¹⁰⁸. Przed głosowaniem głos zabrał M. Mikołášik, który potępił zgłoszenie przez trzy frakcje bloku poprawek kompromisowych jako zachowanie podkopujące pozycję Parlamentu. Jednocześnie wezwał posłów do jego odrzucenia, stwierdzając, że Parlament nie został poinformowany, czy rzeczony pakiet jest akceptowalny dla Rady i COREPER. W odpowiedzi głos zabrała D. Roth-Behrendt, która podniosła, że zgłosiła poprawki zgodnie z jej demokratycznym prawem oraz powtórzyła, że pakiet kompromisowy jest *de facto* lustrzanym odbiciem porozumienia wypracowanego wspólnie z M. Mikołášikiem w technicznych trilogach, które potem sprawozdawca odrzucił¹⁰⁹. Ostatecznie Parlament przyjął kompromis osiągnięty przez sprawozdawców-cieni. Blok nr 1 poparło 403 posłów, przeciw było 246, a wstrzymało się 11 deputowanych¹¹⁰. Pozostałe bloki zostały albo odrzucone, albo wycofane. Rezultat głosowania pokazuje, że, zgodnie z przewidywaniami wyrażonymi w debacie plenarnej, kompromis poparło również wielu posłów EPP-ED.

Po uchwaleniu, stanowisko Parlamentu zostało przekazane Radzie. Na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Farmaceutyków i Wyrobów Medycznych w dniu 7 maja 2007 r. eksperci rządów państw członkowskich generalnie zaakceptowali kompromis wypracowany w trilogach, przy czym część z nich wyraziła zastrzeżenia w stosunku do niektórych elementów tekstu, np. podstawy prawnej¹¹¹. Prezydencja niemiecka poinformowała jednak, że jeśli delegacje nie zgodzą się na wynegocjowane porozumienie w całości, przekaże je na poziom ministerialny w celu przyjęcia polityczne-

¹⁰⁷ Ibidem. Zob. także: European Commission, *Commission response to text adopted in plenary*, Brussels, 31 May 2007, SP(2007)2625/2.

¹⁰⁸ Zob. wypowiedź P. Liese w czasie debaty z 23 kwietnia 2007 r.

¹⁰⁹ European Parliament, *Advanced therapy medicinal products (vote)*..., op.cit.

¹¹⁰ *Produkty lecznicze w terapii zaawansowanej (głosowanie)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 74E, s. 377.

¹¹¹ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004*, Brussels, 8 May 2007, 8011/2/07 REV 2.

Tabela nr 1. Wyniki głosowania plenarnego nad poprawkami do projektu rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej

Bloki poprawek	Numery poprawek	Autor poprawek	Głosowanie
Blok 1: poprawki kompromisowe PES, ALDE i GUE/NGL	82-145, 147-156	PES, ALDE, GUE/NGL	+
Blok nr 2: poprawki komisji	1-2, 4, 7-16, 18-70	ENVI	↓
Blok nr 2: poprawki komisji – głosowania odrębne	3, 17, 24, 35, 44, 45, 61, 62, 66	ENVI	- / ↓
Blok nr 3: poprawki 37 lub więcej posłów	71-74, 76-81	G. Gargani i inni	-
Art. 28 ust. 2	157	EPP-ED	-
Punkt preambuły nr 14	75 6, 146	G. Gargani i inni PES, ALDE, GUENGL, komisja	- +

Oznaczenia: „+” – poprawki przyjęte, „-” – poprawki odrzucone w głosowaniu, „↓” – poprawki wycofane z racji bezprzedmiotowości.

Źródło: *Produkty lecznicze w terapii zaawansowanej (głosowanie)...*, s. 377-378.

go porozumienia¹¹². Opinia grupy roboczej trafiła następnie do COREPER, który na posiedzeniu 16 maja 2007 r. ustalił, że stanowisko Parlamentu popierają wszystkie delegacje państw członkowskich z wyjątkiem Hiszpanii, która wyraziła zastrzeżenie w stosunku do art. 28 pkt 1 rozporządzenia (tzw. wyjątek szpitalny)¹¹³. W rezultacie projekt porozumienia przekazano na poziom ministerialny jako punkt B w celu rozwikłania różnic oraz jego akceptacji. W dniu 31 maja 2007 r. na posiedzeniu EPSCO ministrowie przyjęli porozumienie polityczne (*Council agreement*), w którym jednogłośnie zaaprobowali wszystkie poprawki zaproponowane przez Parlament¹¹⁴. Następnie kompromis został przesłany COREPER, który przyjął rekomendację, aby pozycja Parlamentu została przyjęta na najbliższym ministerialnym posiedzeniu Rady jako punkt A, a więc bez poprawek i debaty¹¹⁵. Rozporządzenie zostało formalnie uchwalone 30 października 2007 r. przez Radę ds. Środowiska bez ani jed-

¹¹² Council of the European Union, *Preparation of the Council meeting (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs) on 30-31 May 2007*, Brussels, 11 May 2007, 7619/07, p. 3.

¹¹³ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 – Political Agreement*, Brussels, 23 May 2007, 9756/07, p. 2.

¹¹⁴ Rada Unii Europejskiej, *Komunikat prasowy. 2803. posiedzenie Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów Bruksela, 30-31 maja 2007 r.*, Bruksela, 31 maja 2007 r., 10026/07 Presse 119.

¹¹⁵ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 [first reading] – Adoption of the legislative act (LA + S)*, Brussels, 12 October 2007, 13508/07.

nego głosu sprzeciwu lub wstrzymania się¹¹⁶. Delegacje Holandii, Danii, Malty i Niemiec złożyły do projektu oświadczenia interpretacyjne¹¹⁷. Rozporządzenie zostało podpisane przez przewodniczących Parlamentu i Rady w dniu 13 lipca 2007 r., a 10 grudnia 2007 r. ogłoszono je w „Dzienniku Urzędowym UE”¹¹⁸.

3.5. Podsumowanie przypadku

Powyższe studium przypadku potwierdziło przypuszczenie, że za sprawą deformalizacji negocjacji legislacyjnych w ZPU Parlament może utracić kontrolę nad procesem legislacyjnym. Ujawniło również mechanizmy przyczynowo-skutkowe prowadzące do takiej sytuacji. Przede wszystkim nieformalne negocjacje wewnątrz Parlamentu i pomiędzy tą instytucją a Radą są skrajnie indywidualistyczne, co osłabia nadzór Parlamentu. W badanym przypadku mandat trilogowy z poprawkami etycznymi został uchwalony w wyniku działań kilku kluczowych posłów, to jest H. Breyera i P. Liese w JURI i K.-H. Florenza i M. Mikolášika w ENVI. Wprowadzili oni do technicznego projektu modyfikacje polityczne, które były odbiciem ich osobistych poglądów, ale nie odpowiadały stanowisku większości członków tych komisji i posłów całego Parlamentu. Ponadto trilogi zostały zerwane decyzją jednego sprawozdawcy, który podjął ją bez konsultacji z komisją PE i sprawozdawcami posiłkowymi. Wreszcie M. Mikolášik i frakcja G/EFA zostali wykluczeni z negocjacji przez sprawozdawców posiłkowych pod przewodnictwem D. Roth-Behrendt, którzy byli w stanie samodzielnie wypracować porozumienie akceptowalne dla większości deputowanych. Reasumując, w ciągu całej procedury komisje ENVI i JURI ani plenum Parlamentu nie panowali nad przebiegiem negocjacji, gdyż te odbywały się poza nimi. Rola tych pierwszych sprowadzała się tylko do przyjęcia wadliwego i nieprzestrzeżanego mandatu, nikt nie konsultował z nimi nawet sprawy zerwania trilogów lub oceny osiągniętych w ich ramach ustaleń. Natomiast plenum Parlamentu ograniczyło się do akceptacji nieformalnego kompromisu w głosowaniu bez żadnych poprawek.

¹¹⁶ Council of the European Union, *Voting result – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 (LA+S) (First reading)*, Luxembourg, 30 October 2007, 14505/07, p. 2.

¹¹⁷ Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 [first reading] – Adoption of the legislative act (LA + S) – Declarations*, Brussels, 12 October 2007, 13508/07 ADD 1; Council of the European Union, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on advanced therapy medicinal products and amending Directive 2001/83/EC and Regulation (EC) No 726/2004 [first reading] – Adoption of the legislative act (LA + S) – Declarations*, Brussels, 12 October 2007, 13508/07 ADD 1 COR 1.

¹¹⁸ *Rozporządzenie (WE) nr 1394/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej i zmieniające dyrektywę 2001/83/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 726/2004*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2007, nr 324, s. 121-137.

Analizowany przypadek ujawnił również destabilizujący wpływ deformalizacji na mandat negocjacyjny Parlamentu w trilogach. W klasycznej, formalnej zwykłej procedurze ustawodawczej przyjęte w komisjach poprawki etyczne nie weszłyby w skład oficjalnego stanowiska tej instytucji w pierwszym czytaniu, ponieważ zostałyby odrzucone w głosowaniu plenarnym jako nieodpowiadające poglądom większości posłów. Takie stanowisko trafiłoby potem do Rady w celu negocjacji. W nieformalnej wersji ZPU jest inaczej, gdyż, co do zasady, trilogi zaczynają się przed przyjęciem opinii Parlamentu w pierwszym czytaniu¹¹⁹. W rezultacie negocjacje odbywają się w oparciu o mandat uchwalony przez komisję PE właściwą w sprawie projektu. Brak jego formalnego przypieczętowania przez całą izbę powoduje, że może być on niewiarygodny, niedookreślony, prowizoryczny i podatny na partykularne manipulacje. Przykładowo przy koincydencji silnego lobbingu kilku posłów, braku mobilizacji frekwencyjnej członków niektórych frakcji czy zastosowaniu określonych procedur regulaminowych, komisje PE mogą uchwalić mandaty nieodpowiadające poglądom dominującym w całym Parlamencie. Tak było w analizowanym przypadku, w którym poprawki etyczne JURI nie były akceptowalne dla większości deputowanych, ale znalazły się w pełnomocnictwie negocjacyjnym. Niewiarygodne mandaty skutkują ryzykiem konfliktu między członkami delegacji oraz kompletnym brakiem punktu odniesienia w czasie pertraktacji z prezydencją. To z kolei podkopuje pozycję negocjacyjną Parlamentu i umożliwia Radzie forsowanie własnych preferencji poprzez tworzenie koalicji z aktorami przekąźnikowymi z największych frakcji.

Kazus pokazał również, że wewnętrzne normy procedowania mogą w znaczny sposób skomplikować proces legislacyjny, utrudniając porozumienie w obrębie Parlamentu, ale też między instytucjami. Taką rolę odegrała w badanym przypadku procedura zaangażowanych komisji, która umożliwiła wprowadzenie do mandatu negocjacyjnego poprawek etycznych nieznajdujących poparcia u wszystkich posłów. Co istotne, powyższa procedura, początkowo nazywana „procedurą Hughesa”, a potem „wzmocniona współpraca”¹²⁰, została zaprojektowana jako mechanizm budowania konsensusu i kooperacji między komisjami prowadzącymi ze sobą spór o właściwość albo rozpatrującymi szczególnie złożony projekt¹²¹. Paradoksalnie jednak w omawianym kazusie powyższa formuła była generatorem konfliktu, gdyż uniemożliwiła porozumienie wewnątrz Parlamentu, jak i w negocjacjach z Radą i Komisją. Dowodzi to, że procedury regulaminowe mogą być wykorzystywane do realizacji partykularnych interesów i, tym samym, prowadzić do niezaplanowanych efektów.

W badanym przykładzie istotne znaczenie miał również fakt, że sprawozdawczyni posiłkowa, która ponownie zaaranżowała zerwane trilogi, oraz komisarz pochodzili z państwa członkowskiego pełniącego wówczas przewodnictwo w Radzie. Niemcom szczególnie zależało na uchwaleniu rozporządzenia w czasie ich

¹¹⁹ N. Yordanova, *Plenary 'Amendments' to Committee Reports...*, p. 8-10.

¹²⁰ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, seventh edition, London 2007, p. 136.

¹²¹ P. Settembri, C. Neuhold, *op.cit.*, p. 144.

prezydencji, jednakże fiasko nieformalnych negocjacji pokrzyżowało ten plan. Ostatnią szansą na jego realizację było podjęcie nieformalnych kontaktów z D. Roth-Behrendt i wykorzystanie faktu, że była ona obywatelką Niemiec. Wspólna tożsamość narodowa prezydencji i sprawozdawczynie pozwoliła nie tylko powrócić do trylogów, ale również zredukować kulturowe i lingwistyczne bariery komunikacyjne. Dzięki temu kompromis mógł być szybko uchwalony jeszcze przed formalnym głosowaniem w Parlamencie.

Studium przypadku potwierdziło także obserwację dotyczącą obecności w Parlamencie silnie zakorzenionej normy akceptacji wczesnych porozumień legislacyjnych w głosowaniu plenarnym. Mimo że analizowany projekt rozporządzenia był konfliktowy, główny sprawozdawca pochodził z jednej z największych grup politycznych, informacje o przebiegu trylogów były skąpe, a negocjacje zostały zerwane zaraz przed formalnym głosowaniem, posłowie uchwalili pośpiesznie wypracowany, nieformalny kompromis znaczną większością głosów w pierwszym czytaniu. Instytucje nie przestrzegają zatem wskazówek zawartych m.in. w przewodniku Komisji po współdecydowaniu, według których „(...) zakończenie procedury w pierwszym czytaniu powinno być pożądane (...) w stosunku do technicznych i niekonfrontacyjnych lub niektórych politycznie pilnych projektów” oraz „nie powinno być stosowane wobec bardziej drażliwych projektów ze względu na ich zasadniczy, budżetowy, prawny lub instytucjonalny charakter”¹²². Norma akceptacji bez poprawek i efektywnej dyskusji nawet najbardziej konfliktowych nieformalnych porozumień w pierwszym czytaniu poważnie osłabia funkcję kontrolną Parlamentu. Utrudnia mu bowiem weryfikację tych kompromisów pod kątem ich zgodności ze stanowiskiem całej izby oraz ocenę, czy można osiągnąć lepszy rezultat w przypadku kontynuacji negocjacji w drugim i trzecim czytaniu.

Powyższy kazus nie jest jedynym przykładem utraty kontroli nad procesem legislacyjnym. Podobna sytuacja miała miejsce przy przyjmowaniu dyrektywy w sprawie przetwarzania danych osobowych uchwalonej w 2006 r.¹²³ Już na etapie pierwszego czytania prezydencja brytyjska (druga połowa 2005 r.) rozpoczęła trylogi ze sprawozdawcą projektu, Niemcem Alexandrem Alvaro, oraz z przewodniczącym Komisji ds. Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (fr. Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures – LIBE), Francuzem Jean-Marie Cavadą (obaj z ALDE). Nie doprowadziły one jednak do porozumienia. Prezydencja postanowiła zatem zorganizować trylog wyłącznie ze sprawozdawcami posiłkowymi z dwóch największych grup politycznych Parlamentu: Niemcami Herbertem Reulem (EPP-ED) i Wolfgangiem Kreissl-Dörflerem (PES). W gronie tym udało się wypracować nieformalny kompromis, który został później

¹²² European Commission, *Codecision procedure – Article 251 EC. Guide to...*, p. 9.

¹²³ Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2006, nr 105, s. 54-63.

uchwalony głosami EPP-ED i PES jako stanowisko Parlamentu w pierwszym czytaniu. Porozumienie było zatem wynegocjowane z kompletnym pominięciem pozostałych grup politycznych, sprawozdawcy czy nawet komisji LIBE. Jak relacjonowała w czasie debaty plenarnej Kathalijne Maria Buitenweg (G/EFA): „(...) zawarłście porozumienie z prezydentką brytyjską, zanim jeszcze Parlament wypracował swoje stanowisko; mamy teraz do czynienia z faktem dokonanym. Małe frakcje nie były informowane i nawet sprawozdawca tego projektu, Pan Alvaro, nic nie wiedział o tym. To co mamy teraz to zakulisowa umowa w sprawie praw obywateli”¹²⁴. Nieformalny kompromis był bardzo niekorzystny dla Parlamentu, ale w zamian Rada obiecała mu równorzędne uprawnienia instytucjonalne przy negocjowaniu w konsultacji przyszłych projektów należących do obszaru trzeciego filara¹²⁵. Jak się jednak później okazało, nie dochowała tego zobowiązania.

Innym przykładem jest wspomniana już dyrektywa w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych. Również w tym przypadku trilogi ze sprawozdawczynią, Niemką Mechthild Rothe (PES), przewodniczącym komisji ITRE, Brytyjczykiem Gilesem Chichesterem (EPP-ED) oraz sprawozdawcami posiłkowymi Hiszpanem Alejo Vidal-Quadrasem (EPP-ED), Brytyjką Fioną Hall (ALDE), Luksemburczykiem Claude'em Turmesem (G/ALE) i Włochem Umberto Guidonim (GUE/NGL) zakończyły się fiaskiem, które spowodowało rozpoczęcie drugiego czytania projektu. Jednak po przyjęciu zalecenia do drugiego czytania przez ITRE, a jeszcze przed głosowaniem plenarnym nad stanowiskiem Parlamentu, prezydentka brytyjska (druga połowa 2005 r.) zorganizowała trilogi wyłącznie ze sprawozdawcami z EPP-ED i PES. Osiągnięto w ich trakcie kompromis, który został później uchwalony bez zmian głosami dwóch największych frakcji jako stanowisko Parlamentu w drugim czytaniu. Po raz kolejny sprawozdawcy z małych grup politycznych i komisja ITRE zostali wykluczeni z negocjacji, a osiągnięte porozumienie było niekorzystne dla Parlamentu i dalekie od stanowiska ITRE uchwalonego w drugim czytaniu¹²⁶.

4. Działania Parlamentu zmierzające do wzmocnienia kontroli nad nieformalnym procesem podejmowania decyzji

Opisany powyżej *casus* rozporządzenia oraz inne przypadki utraty kontroli nad procesem legislacyjnym spowodowały, że Parlament zdał sobie sprawę z zagrożeń deformalizacji. Wskazuje na to stwierdzenie zawarte w datowanym na 2009 r. przewodniku tej instytucji po zwykłej procedurze ustawodawczej, zgodnie z którym

¹²⁴ European Parliament, *Data retention (debate)*, EP Debates, Strasbourg, 13 December 2005, PV 13/12/2005 – 12. W wyniku przyjęcia porozumienia w głosowaniu Alexander Alvaro wycofał swoje nazwisko z autorstwa sprawozdania.

¹²⁵ *MEPs Deeply Unhappy with Data Protection Loopholes*, „European Report”, 21 June 2006; *Letter to Jean Marie Cavada, Chairman, LIBE Committee from Charles Clarke*, UK Home Office, 17 October 2006, strona internetowa organizacji Statewatch, <http://www.statewatch.org/news/2005/oct/data-ret-clarke-to-cavada-17-10-05.pdf> (data dostępu: 20 września 2013).

¹²⁶ Zob. procedura legislacyjna nr 2003/0300(COD) w bazie OEIL.

„ogromna presja czasu, aby zakończyć procedurę w ciągu sześciu miesięcy danej prezydencji powoduje zbyt dużą koncentrację na szybkości negocjacji kosztem otwartej debaty politycznej wewnątrz instytucji i pomiędzy nimi z udziałem ogółu społeczeństwa w różnych formach”¹²⁷. Dlatego Parlament podjął niezwłoczne działania mające na celu wzmocnienie swojej kontroli nad nieformalnymi negocjacjami z Radą i Komisją.

Pierwsza inicjatywa miała miejsce jeszcze na początku szóstej kadencji PE. W dniu 12 listopada 2004 r. Konferencja Przewodniczących Parlamentu uchwaliła wytyczne na temat prowadzenia negocjacji i zawierania porozumień w pierwszym i drugim czytaniu, które wzmacniały kontrolne funkcje komisji nad uczestnikami trilogów¹²⁸. Wprowadzały one m.in. większą przejrzystość nieformalnych kontaktów, regularne przekazywanie komisjom przez sprawozdawców informacji o stanie negocjacji i osiągniętym kompromisie, zasadę, że trilogi nie powinny mieć miejsca przed przyjęciem przez komisję poprawek, mandat uchwalany przez komisję i stanowiący podstawę do prowadzenia negocjacji z Radą i Komisją czy postulat bezpośredniego udziału w trilogach przewodniczącego komisji, sprawozdawców-cieni lub koordynatorów. Wytyczne miały jednak charakter niewiążący i operowały takimi słowami, jak „powinni” czy „mogą”, w efekcie nie były powszechnie stosowane¹²⁹.

Dalsza próba ograniczania konsekwencji deformalizacji miała miejsce pod koniec szóstej i w połowie siódmej kadencji PE. Najpierw 18 września 2008 r. Konferencja Przewodniczących przyjęła Kodeks dotyczący postępowania w trakcie współdecydowania/ZPU¹³⁰, a 6 maja 2009 r. Parlament uchwalił na podstawie tzw. sprawozdania Corbetta nowelizację art. 70 Regulaminu PE i wprowadził do niego Załącznik nr XXI zawierający powyższy Kodeks. Następnie 20 listopada 2012 r. Parlament przyjął w wyniku wymiany poglądów dokonanej w marcu 2011 r. w Konferencji Przewodniczących¹³¹ dalszą nowelizację powyższego przepisu wraz z wprowadzeniem do Regulaminu PE nowego art. 70a. Powyższa reforma miała na celu zwiększenie kontroli nad zwoływaniem i przebiegiem trilogów, przywrócenie dawnej pozycji komisjom oraz zmniejszenie niezależności *relais actors*. Po pierwsze, wprowadzono zasadę, że przystąpienie do nieformalnych negocjacji z Radą może nastąpić tylko wtedy, gdy właściwa komisja parlamentarna wyrazi na to zgodę większo-

¹²⁷ G. Pittella, A. Vidal-Quadras, G. Papastamkos, op.cit., p. 16.

¹²⁸ *Porozumienia osiągnane w pierwszym i drugim czytaniu: Wskazówki dotyczące najlepszych dobrych praktyk w Parlamencie*, [w:] A. Vidal-Quadras, A. Trakatellis, D. Roth-Behrendt, *Procedury pojednawcze i współdecyzji. Sprawozdanie z działalności od lipca 2004 r. do grudnia 2006 r. (6. Kadencja parlamentu – pierwsza połowa)*, Parlament Europejski, DV/651053PL, 31 stycznia 2007 r., s. 35-36.

¹²⁹ Szersze omówienie wytycznych – zob. A. Héritier, C. Reh, *Codecision and Its Discontents:...*, p. 22-23.

¹³⁰ *Załącznik XXI: Kodeks postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej*, [w:] *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, siódma kadencja, styczeń 2012 r. Nowelizacja zaczęła obowiązywać od początku siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego.

¹³¹ G. Pittella, R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, op.cit., p. 7-8. Zob. także: procedura legislacyjna nr 2011/2298(REG) w bazie OEIL.

ścią głosów swoich członków¹³². Warto jednak podkreślić, że Kodeks inaczej reguluje tę kwestię, stanowiąc, że powyższa decyzja „jest podejmowana na podstawie szerokiego konsensusu lub, w razie potrzeby, w drodze głosowania”¹³³. Postanowienie komisji o przystąpieniu do trilogów nie może być bezwarunkowe i zawierane w odniesieniu do wszystkich projektów, lecz ma być przyjmowane „odrębnie dla każdej procedury ustawodawczej”¹³⁴. Kodeks jest bardziej precyzyjny w tej kwestii, gdyż stanowi, że powyższa decyzja „powinna być podejmowana odrębnie dla każdego przypadku, przy uwzględnieniu odrębnych cech charakterystycznych poszczególnych pakietów legislacyjnych”, a ponadto „powinna być uzasadniona politycznie, na przykład w odniesieniu do priorytetów politycznych, niekontrowersyjnego lub technicznego charakteru danego wniosku, nagłej sytuacji lub stosunku aktualnej prezydencji do danego aktu prawnego”¹³⁵.

Po drugie, wprowadzono instytucję zespołu negocyjacyjnego, który reprezentuje Parlament w trilogach. Jego skład jest określany w decyzji komisji o przystąpieniu do nieformalnych negocjacji i „zasadniczo” powinien opierać się na równowadze politycznej między frakcjami, zgodnie z którą „wszystkie grupy polityczne reprezentowane są w tych negocjacjach przynajmniej na poziomie personelu parlamentarnego”¹³⁶. Jednocześnie postanowiono, że zespołem negocyjacyjnym kieruje sprawozdawca, jego pracami zarządza przewodniczący komisji właściwej lub wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący komisji, a zespół ten obejmuje przynajmniej sprawozdawców posiłkowych z każdej grupy politycznej¹³⁷. W ten sposób ograniczono silną pozycję głównych sprawozdawców oraz wzmocniono status przewodniczących komisji i sprawozdawców posiłkowych. Warto również podkreślić, że w ramach omawianej reformy dodano do Regulaminu PE art. 192, w którym ściśle uregulowano dotychczas nieformalne prawa i obowiązki koordynatorów grup politycznych, sprawozdawców i sprawozdawców posiłkowych¹³⁸.

Po trzecie, wprowadzono zasadę, że w decyzji o przystąpieniu do nieformalnych negocjacji z Radą komisja określa mandat dla zespołu negocyjacyjnego PE. Składa się on ze sprawozdania przyjętego przez komisję i przedłożonego do późniejszego rozpatrzenia przez Parlament¹³⁹. W Kodeksie znajduje się natomiast szersza definicja mandatu, według której jego podstawą są „co do zasady poprawki przyjęte w komisji lub podczas posiedzenia plenarnego”, a ponadto komisja może w nim również określić priorytety oraz czas trwania negocjacji¹⁴⁰. Powyższe przepisy nie są jednak stosowane w przypadku, gdy komisja postanowi rozpocząć trilogi przed

¹³² Art. 70 ust. 2 Regulaminu PE.

¹³³ Pkt 2 Kodeksu.

¹³⁴ Art. 70 ust. 2 Regulaminu PE.

¹³⁵ Pkt 2 Kodeksu.

¹³⁶ Pkt 3 Kodeksu.

¹³⁷ Art. 70 ust. 3 Regulaminu PE.

¹³⁸ Art. 192 Regulaminu PE.

¹³⁹ Art. 70 ust. 2 Regulaminu PE.

¹⁴⁰ Pkt 4 Kodeksu.

uchwaleniem jej sprawozdania, ponieważ wtedy przyjmuje ona niepełny mandat w formie „zbioru poprawek lub zbioru jasno określonych celów, priorytetów lub kierunków”¹⁴¹. Kodeks z kolei reguluje, że w takiej sytuacji „komisja udziela wskazań zespołowi”¹⁴². Co jednak istotne, Regulamin PE i Kodeks stanowią, że podjęcie trilogów przed uchwaleniem sprawozdania może nastąpić tylko „w drodze wyjątku, jeśli komisja właściwa uzna to za zasadne”¹⁴³. Ustanowiono również zasadę, że każda decyzja komisji o rozpoczęciu trilogów przed przyjęciem sprawozdania jest tłumaczona na wszystkie języki urzędowe, doręczana każdemu deputowanemu do Parlamentu i przekazywana Konferencji Przewodniczących, która na wniosek grupy politycznej może podjąć decyzję o włączeniu tej kwestii wraz z debatą i głosowaniem do porządku dziennego sesji miesięcznej¹⁴⁴. Wprowadzono zatem możliwość modyfikowania mandatu na poziomie posiedzenia plenarnego.

Po czwarte, zwiększono również kontrolę komisji nad przebiegiem i efektami nieformalnych negocjacji z Radą. Po każdym trilogu zespół negocjacyjny składa z niego sprawozdanie na najbliższym posiedzeniu komisji, a gdy nie ma możliwości zwołania takiego spotkania, informuje jej przewodniczącego, sprawozdawców posłkowskich i koordynatorów¹⁴⁵. Właściwa komisja może również aktualizować mandat po otrzymaniu powyższych raportów. Jeśli trilogi doprowadzą do kompromisu, jest on niezwłocznie przekazywany właściwej komisji do rozpatrzenia. Dopiero gdy zaakceptuje ona to porozumienie w głosowaniu, przekazuje się je na posiedzenie plenarne Parlamentu¹⁴⁶.

Po piąte wreszcie, podwyższono poziom przejrzystości i upublicznienia spotkań trójstronnych. Trilogi muszą być ogłaszane, a negocjacje w ich ramach mają być oparte na tzw. czterokolumnowym dokumencie stosowanym w czasie koncyliacji. W pierwszej kolumnie znajduje się tekst projektu Komisji, w drugiej – poprawki danej komisji PE lub Parlamentu, w trzeciej – stanowisko Rady, a w czwartej – tekst kompromisowy¹⁴⁷. Dokument ten musi być udostępniany zespołowi negocjacyjnemu na co najmniej 48 godzin, a w pilnych przypadkach co najmniej 24 godziny przed trilogiem¹⁴⁸.

Obecnie trudno jednak stwierdzić, czy powyższe zmiany doprowadzą do zwiększenia kontroli Parlamentu nad nieformalnym procesem legislacyjnym. Przede wszystkim, jak pokazano powyżej, niektóre kwestie są odmiennie normowane przez Regulamin PE i Kodeks. Sytuację tę komplikuje art. 70 ust. 1 Regulaminu PE, stanowiący, że „Negocjacje z pozostałymi instytucjami mające na celu osiągnięcie

¹⁴¹ Art. 70 ust. 2 Regulaminu PE.

¹⁴² Pkt 4 Kodeksu.

¹⁴³ Ibidem; art. 70 ust. 2 Regulaminu PE.

¹⁴⁴ Art. 70a Regulaminu PE.

¹⁴⁵ Art. 70 ust. 4 Regulaminu PE.

¹⁴⁶ Pkt 6 Kodeksu; art. 70 ust. 4 i 5 Regulaminu PE.

¹⁴⁷ G. Pittella, A. Vidal-Quadras, G. Papastamkos, op.cit., p. 22. Układ kolumn może się zmienić w zależności od czytania projektu.

¹⁴⁸ Pkt 5 Kodeksu; art. 70 ust. 4 Regulaminu PE.

porozumienia w trakcie trwania procedury ustawodawczej są prowadzone z uwzględnieniem kodeksu". W razie kolizji przepisów może on powodować spory o pierwszeństwo ich stosowania. Ponadto Kodeks zawiera kilka postanowień, które nie znajdują się w Regulaminie, a które istotnie ograniczają kontrolę Parlamentu nad procesem legislacyjnym. Przykładowo jeśli z uwagi na czas nie jest możliwe rozpatrzenie przez komisję projektu porozumienia (szybkie porozumienie zakończone przed głosowaniem komisji, porozumienie pilne, porozumienie w drugim czytaniu), „decyzja w jego sprawie jest podejmowana przez sprawozdawcę i sprawozdawców posiłkowych, w razie konieczności wspólnie z przewodniczącym komisji i koordynatorami”¹⁴⁹, a więc bez wpływu komisji. Kodeks operuje także takimi pojęciami, jak „co do zasady”, „zgodnie z ogólną zasadą”, „w miarę możliwości”, „w wyjątkowym przypadku”, „jeśli nie jest to możliwe” czy „w razie konieczności”, co umożliwia daleko posuniętą swobodę posłów w implementacji jego przepisów. Istotne jest również częste stosowanie terminów związanych z powinnością, a nie przymusem, np. „Decyzja [komisji – A. K.] o dążeniu do wypracowania porozumienia na wczesnym etapie procesu ustawodawczego powinna być podejmowana odrębnie dla każdego przypadku, przy uwzględnieniu odrębnych cech charakterystycznych poszczególnych spraw”¹⁵⁰, a więc komisja nie musi badać każdego projektu w kontekście partycypacji w trilogu, lecz może przyjąć ogólną zasadę każdorazowego udziału.

Ponadto w literaturze podnosi się, że reforma z 2012 r. nie zajęła się szczególnie istotną kwestią selekcji odpowiednich sprawozdawców do delegacji trilogowej. Obecnie są oni wybierani w ramach systemu aukcyjnego, zgodnie z którym koordynatorzy grup politycznych licytują się o dane sprawozdanie w oparciu o punkty przyznane reprezentowanym przez nich frakcjom według ich proporcjonalnej wielkości w danej komisji. Sprawozdanie uzyskuje ten koordynator, który zaoferuje za nie najwięcej punktów. Następnie wybiera on samodzielnie i bez wpływu komisji sprawozdawcę ze swojej frakcji¹⁵¹. Co istotne, decyzje w sprawie sprawozdań i sprawozdawców zapadają za zamkniętymi drzwiami i w oparciu o nieformalne normy, które różnią się w poszczególnych komisjach. Powoduje to, że kierownikiem delegacji Parlamentu w trilogach jest poseł wybrany właściwie przez jedną osobę, mogący forsować preferencje własnej frakcji i zajmować stanowisko w sprawie projektu dalekie od punktu widzenia całej komisji lub Parlamentu. Dlatego w literaturze proponuje się, aby selekcja sprawozdawców była dokonywana w ramach publicznej

¹⁴⁹ Pkt 6.2 Kodeksu.

¹⁵⁰ Pkt 2 Kodeksu.

¹⁵¹ R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, op.cit., p. 140-142; N. Yordanova, *Inter-Institutional Rules and the Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-Decision Reports*, „West European Politics” 2011, vol. 34, no. 1, p. 100-101; M. Kaeding, *Rapporteurship Allocation in the European Parliament: Information or Distribution?*, „European Union Politics” 2004, vol. 5, no. 3, p. 354; A. Héritier, C. Reh, *Co-decision Transformed: Informal Politics, Power Shifts and Institutional Change in the European Parliament*, paper prepared for the UACES Conference on Exchanging Ideas on Europe, Ecole Supérieure des Sciences Commerciales d'Angers, 3-5 September 2009, p. 25.

debaty i głosowania w komisji lub na plenum, dzięki czemu wybierany byłby najlepszy, kontrolowalny, odpowiadający stanowisku całego Parlamentu i nieforsujący własnych lub frakcyjnych preferencji reprezentant Parlamentu do trilogu¹⁵². Warto również podkreślić, że reforma pominęła problem skutków identycznej tożsamości narodowej członków delegacji trilogowej Parlamentu oraz prezydencji. Proponuje się, aby zespół negocjacyjny składał się z posłów pochodzących z państw innych niż prezydencja czy komisarz właściwy w sprawie projektu. Powyższe rozwiązanie nie jest jednak możliwe przy obecnie obowiązującym aukcyjnym systemie selekcji sprawozdawców.

Z drugiej strony, analiza siódmej kadencji PE ujawnia kilka pozytywnych zmian w procedowaniu wynikających z powyższej reformy. Po pierwsze, wyraźnie wzrosła liczba poprawek komisji akceptowanych w czasie głosowania plenarnego¹⁵³. W poprzedniej kadencji poziom ich inkorporacji był niski, ponieważ posłowie przeważnie uchwalali teksty nieformalnych kompromisów osiągniętych w trilogach, które nie były zgodne z brzmieniem sprawozdań, gdyż trójstronne posiedzenia odbywały się poza kontrolą komisji¹⁵⁴. W obecnej kadencji jest inaczej, co prowadzi do wniosku, że reforma Regulaminu znacznie wzmocniła nadzór tych formacji nad procesem legislacyjnym. Niezależnie bowiem od momentu rozpoczęcia trilogów (przed lub po głosowaniu nad sprawozdaniem) oraz siły mandatu, nieformalne negocjacje i kompromisy są zawsze oceniane, kontrolowane i akceptowane przez komisje. Dlatego ich poprawki są tożsame z rezultatami spotkań trójstronnych. Można zatem stwierdzić, że reforma Regulaminu zredukowała indywidualizację procesu legislacyjnego, wzmacniając kolektywne podejmowanie decyzji. Po drugie, w siódmej kadencji uwidacznia się tendencja do częstszej organizacji trilogów już po uchwaleniu formalnego stanowiska Parlamentu w pierwszym czytaniu, co skutkuje zawieraniem porozumień legislacyjnych na etapie wczesnego drugiego czytania. Dowodzi tego sprawozdanie Parlamentu za okres 2009-2011, w którym stwierdzono, że „(...) liczba porozumień zawieranych na wczesnym etapie drugiego czytania wydaje się rosnąć. Wiele stanowisk Rady Parlament przyjmował w pierwszym czytaniu ze względu na ich poprawność, natomiast obecnie stanowisko Rady w pierwszym czytaniu jest coraz częściej przyjmowane przez Parlament z uwagi na to, że zostało ono wynegocjowane z Radą na etapie między pierwszym czytaniem w Parlamencie oraz przed przyjęciem stanowiska przez Radę”¹⁵⁵. Takie podejście niweluje opisany powyżej problem braku wiarygodności i stabilności mandatu negocjacyjnego przyjętego na poziomie komisji, ponieważ posiada on formalną kontrasygnatę posiedzenia plenarnego Parlamentu. W rezultacie cała izba może sprawować większy nadzór nad procesem legislacyjnym. Po trzecie, w literaturze zwraca się uwagę,

¹⁵² C. Reh, *Is Informal Politics Undemocratic?...*, p. 25.

¹⁵³ N. Yordanova, *Collusion in Bicameral EU Decision-making Efficiency at the expense of transparency and representation?*, paper prepared for the Conference: New Trends in Political Representation, Exeter, UK, 24-26 May 2012, p. 7-8.

¹⁵⁴ N. Yordanova, *Plenary 'Amendments' to Committee Reports...*, p. 9-10.

¹⁵⁵ G. Pittella, R. Kratsa-Tsagaropoulou, A. Vidal-Quadras, *op.cit.*, p. 6.

że reforma z 2012 r. zwiększyła przejrzystość trilogów, gdyż informacje o nich oraz wykorzystywane w ich trakcie dokumenty są obecnie obligatoryjnie udostępniane komisji, która potem je upublicznia¹⁵⁶. Wzmacnia to nie tylko demokrację, ale również kontrolę wszystkich członków komisji i Parlamentu nad nieformalnymi negocjacjami.

Podsumowanie

W niniejszym artykule pokazano, że w ostatnich latach nastąpiło istotne prze-modelowanie procesu podejmowania decyzji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Polega ono na odejściu od uchwalania aktów prawnych według sekwencji formalnych i publicznych trzech czytań na rzecz szybkiego wypracowywania w tajnych, zamkniętych i ekskluzywnych warunkach kompromisów legislacyjnych, które są potem przyjmowane bez zmian na posiedzeniach plenarnych Parlamentu i Rady w pierwszym lub na początku drugiego czytania. Jako przyczynę tego zjawiska podano wprowadzenie przez Traktat z Amsterdamu możliwości uchwalania aktów prawnych już na etapie pierwszego czytania oraz zawarcie w 1999 r. przez Parlament, Radę i Komisję Wspólnej deklaracji, w której instytucje ustanowiły praktykę trilogów oraz osiągania tzw. wczesnych porozumień legislacyjnych. Wraz z upływem czasu powyższe wzorce postępowania silnie ugruntowały się w instytucjach, skutkując kompletną deformalizacją ZPU.

Na przykładzie procesu uchwalania rozporządzenia w sprawie produktów leczniczych terapii zaawansowanej udowodniono twierdzenie, że deformalizacja ZPU generuje ryzyko utraty kontroli przez Parlament nad procesem legislacyjnym. Zaprezentowany kasus ujawnił również co najmniej cztery mechanizmy przyczynowo-skutkowe prowadzące do takiej sytuacji. Po pierwsze, deformalizacja skutkuje elitaryzacją i indywidualizacją procesu podejmowania decyzji wewnątrz Parlamentu i pomiędzy tą instytucją a Radą. Cała władza koncentruje się w rękach tzw. *relais actors*, którzy negocjują nieformalne porozumienie i ze względu na tajny charakter ich prac są trudno kontrolowani przez komisje lub plenum Parlamentu. W rezultacie mogą forsować własne preferencje, rywalizować ze sobą, wzajemnie się wykluczać czy stosować strategię *fait accompli*. Po drugie, deformalizacja ma destabilizujący wpływ na mandat negocjacyjny Parlamentu w trilogach. Ze względu na regularną organizację trilogów przed przyjęciem opinii przez posłów w pierwszym czytaniu, nie posiada on formalnej pieczęci posiedzenia plenarnego, lecz jest prowizorycznie ustalany przez komisję właściwą w sprawie projektu. Powoduje to, że mandat może być niewiarygodny, niedookreślony i podatny na partykularne manipulacje, czego skutkiem jest ryzyko konfliktu między członkami delegacji oraz brak punktu odniesienia w czasie pertraktacji z Radą. Po trzecie, kasus pokazał, że wewnętrzne normy procedowania w Parlamencie mogą w znaczny sposób skomplikować proces legislacyjny, utrudniając porozumienie w obrębie Parlamentu, ale też

¹⁵⁶ C Reh, *Is Informal Politics Undemocratic?...*, p. 23.

między instytucjami. Taką rolę odegrała procedura zaangażowanych komisji, która pierwotnie zaplanowana w celu budowy konsensusu między komisjami, doprowadziła paradoksalnie do konfliktu między *relais actors* i umożliwiła realizację partykularnych interesów. Po czwarte, deformalizacja umożliwia powstawanie nieformalnych, trudno wykrywalnych przez Parlament relacji narodowych między członkami delegacji Parlamentu do trilogów a prezydencją lub Komisją. Po piąte, deformalizacja doprowadziła do zakorzenienia się w Parlamencie normy akceptacji bez zmian i efektywnej dyskusji wczesnych porozumień legislacyjnych w głosowaniu plenarnym, nawet jeśli negocjowany projekt był szczególnie konfliktowy. Powoduje to osłabienie funkcji kontrolnej Parlamentu, ponieważ utrudnia mu weryfikację tych kompromisów pod kątem ich zgodności ze stanowiskiem całej izby oraz ocenę, czy można osiągnąć lepszy rezultat w przypadku kontynuacji negocjacji w drugim i trzecim czytaniu. W tym kontekście ewentualne dyskusje lub poprawki zgłoszone do projektu przez posłów w czasie debaty plenarnej są tylko iluzją demokracji, gdyż wszystko zostało już wcześniej ustalone.

W artykule scharakteryzowano również niedawne działania podjęte przez Parlament w celu zminimalizowania negatywnych konsekwencji deformalizacji ZPU. Polegały one na ustanowieniu Kodeksu postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej oraz znowelizowaniu Regulaminu PE w 2009 r. i 2012 r. Powyższa reforma wzmocniła kontrolę komisji nad trilogami, gdyż od tej pory podejmują one decyzję o przystąpieniu do trilogów, określają i aktualizują mandat, są na bieżąco informowane o przebiegu negocjacji oraz zatwierdzają ich wyniki. Postanowiono również ograniczyć bezkrytyczne organizowanie trilogów w każdym przypadku, wprowadzając zasadę, że decyzja o przystąpieniu do nich musi być przyjmowana odrębnie dla każdej procedury i uzasadniona politycznie np. niekontrowersyjnym, pilnym lub technicznym charakterem projektu. W artykule pokazano jednak, że powyższy cel nie został osiągnięty – nieformalne negocjacje dalej są regułą, a nie wyjątkiem. Wreszcie, wprowadzono instytucję zespołu negocyjnego reprezentującego Parlament w trilogach, który powinien opierać się na równowadze politycznej między frakcjami oraz składać się ze sprawozdawcy i sprawozdawców posiłkowych z każdej grupy politycznej, a jego pracami ma zarządzać przewodniczący komisji właściwej lub wyznaczony przez niego wiceprzewodniczący komisji. W ten sposób ograniczono silną pozycję głównych sprawozdawców oraz wzmocniono status przewodniczących komisji i sprawozdawców posiłkowych. Ogólna ocena powyższej reformy jest pozytywna. Zwrócono jednak uwagę, że wciąż zmiany wymagają takie kwestie, jak niedemokratyczny i nieformalny sposób wyboru sprawozdawców, problem wspólnej tożsamości narodowej aktorów przekaznikowych, luki prawne w Kodeksie oraz liczne kolizje norm Regulaminu PE i Kodeksu.

Streszczenie

W maju 1999 r. Parlament, Rada i Komisja zawarły tzw. Wspólną deklarację w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji, zrewidowaną później obowiązującym do dzisiaj porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 2007 r. W obu dokumentach instytucje ustanowiły dwie nieformalne praktyki legislacyjne: negocjowanie aktów prawnych w tajnych, zamkniętych dla publiczności, kilkuosobowych spotkaniach między przedstawicielami Parlamentu, Rady i Komisji, zwanych trilogami, oraz dążenie do zawierania tzw. wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w pierwszym lub na początku drugiego czytania. Analiza praktyki podejmowania decyzji w ramach zwykłej procedury ustawodawczej prowadzi do wniosku, że powyższe dwa mechanizmy doprowadziły w latach 1999-2009 do silnej deformalizacji tej procedury. Artykuł dowodzi, że zjawisko to generuje obecnie istotne konsekwencje dla przebiegu i efektów decyzyjnych ZPU, powodując w szczególności możliwość utraty kontroli przez Parlament Europejski nad procesem legislacyjnym.

Leszek Kwieciński

Koncepcja *good governance* jako przykład poszerzenia kontekstu ustroju państwa narodowego. Przypadek rozwiązań polskich w odniesieniu do modelowania polityki rozwoju

Wprowadzenie

Współcześnie obszar władztwa politycznego podlega dynamicznym i głębokim procesom dyspersji, zarówno w wymiarze strukturalnym (podmiotowym), jak i funkcjonalnym (przedmiotowym). Ma to niebagatelne znaczenie zwłaszcza dla kwestii związanych z zarządzaniem organizacją międzynarodową (np. Unią Europejską – UE), państwem czy regionem. Mamy bowiem oto do czynienia z wdrażaniem do systemów politycznych i administracyjnych szczebla ponadnarodowego, narodowego i regionalnego mechanizmów związanych z zarządzaniem, a nie rządzeniem. Proces ten warunkowany jest formalnie wśród państw członkowskich UE realizacją zasad zapisanych w białej księdze „European Governance” z 2001 r., a z drugiej strony, zachodzi w sposób organiczny, poprzez procesy regionalizacji, decentralizacji i deregulacji. W efekcie tych wytycznych zmiany ulegają właśnie mechanizmy i formy budowania konkurencyjności organizacji, państw i regionów w oparciu o narzędzia, jakimi stały się strategie, zarówno horyzontalne, jak i sektorowe, tak krótko-, jak i średnio- czy długookresowe.

Występuje zatem sytuacja, w której mocodawcy polityczni współuczestniczą w procesie budowania założeń działania strategicznego z następującymi interesariuszami¹:

- *corporate governance* (przedsiębiorstwa prywatne),
- *civic governance* (partnerzy społeczni i obywatelscy),

¹ G. Rydlewski, *Decydowanie w przestrzeni publicznej*, [w:] Idem (red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 42-43.

- *public governance* (organizacje szczebla międzynarodowego – Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, organizacje szczebla unijnego, organizacje szczebli regionalnego i lokalnego).

W nawiązaniu do tytułu publikacji – „Kryzys w Unii – Unia w kryzysie?” – zasadne jest poddanie refleksji, na ile nowe sposoby sprawowania władzy politycznej, wykreowanej w procesie europeizacji, przyczyniają się do zażegnania lub generowania kryzysu/kryzysów. Ponadto istotnym aspektem rozważań stać się powinna próba odpowiedzi na pytanie, na ile nowa formuła integracyjna – *governance* – rozumiana jako zdolność administracji publicznej i władz politycznych do formułowania i implementowania polityk publicznych poprzez włączanie w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych, wpływa na podnoszenie jakości usług publicznych, a w efekcie zarządzania państwem, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

Bazując na powyżej przedstawionym rozumieniu procesu *governance*, można wskazać jego trzy charakterystyczne cechy czy zakresy oddziaływania tego zjawiska na skuteczność i efektywność prowadzonej polityki europejskiej. Po pierwsze, decyzje podejmowane zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym, nie są jedynie wynikiem dwupoziomowej relacji kształtowanej na linii państwa narodowe – Unia Europejska (np. koncepcja dwupoziomowej gry Roberta D. Putnama). Gra toczy się na wielu płaszczyznach (ponadnarodowej, narodowej, regionalnej i mezostrukturalnej), co oznacza, że w wybranych zakresach, np. w polityce spójności, państwa dzielą swoje wcześniejsze, wyłączne uprawnienia na rzecz współdecydowania z innymi aktorami. Po drugie, ze względu na kolektywny sposób podejmowania decyzji, rządy państw członkowskich utraciły możliwość pełnej kontroli nad procesem tworzenia europejskiej polityki. Najniższy wspólny mianownik, który był podstawą międzyrządowych negocjacji, zostaje poszerzony o konteksty regionalne i sektorowe, połączone z rzecznictwem interesów. Trzecia cecha związana jest z powolnym procesem zacierania się różnic między sferą wewnętrzną, charakteryzowaną przez układy hierarchiczne i sferą zewnętrzną, którą tworzą układy hetahierarchiczne, zdywersyfikowane. Oznacza to, że państwa nie monopolizują dostępu do europejskiej sceny, a aktorzy subnarodowi mogą wywierać niezależny wpływ na proces podejmowania decyzji. W tym sensie rządy państw członkowskich zobowiązane są niejako uzgadniać agendę z poziomem regionalnym i grupami interesu, gdyż to będzie decydowało o legitymizacji zobowiązań zaciągniętych na poziomie europejskim, a w efekcie o ich skutecznej i racjonalnej (dla wszystkich stron) implementacji².

W niniejszym artykule autor stara się zidentyfikować procesy, które mając swój początek na szczeblu ponadnarodowym, mogą wpływać na zwiększenie efektywności, elastyczności oraz stylu zarządzania państwem. W efekcie tych procesów zarówno Unia, jak i państwa narodowe, powinny w zdecydowanie szybszy i skuteczniejszy sposób reagować na wyzwania i kryzysy. Polem obserwacji będzie polityka roz-

² Por. G. Marks, *Structural Policy in the European Community*, [w:] A. Sbardia (ed.), *Europolitcs. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington D.C. 1992, p. 215ff.

woju w Polsce, w ramach której kształtują się nowe formy relacji na linii państwo jako centrum polityczne – region oraz podmioty niepubliczne, które uczestniczą w procesach europeizacji, mają możliwości wykorzystywania nowych narzędzi zarządzania publicznego, a przez to wpływania na realne procesy społeczno-gospodarcze. Do narzędzi tych autor zalicza zarówno te, które są stosowane na szczeblu europejskim – otwartą metodę koordynacji, *benchmarking*, najlepsze praktyki, tablice wyników, ustalanie standardów – jak i te, które wykorzystywane są w zarządzaniu państwem i regionem – strategie rozwojowe, agencje regulacyjne, sieci regulacyjne, zarządzanie przez informowanie, porozumienia nieformalne³.

Analizowana w niniejszym artykule polityka rozwoju jest o tyle specyficzną dziedziną, iż nie jest bezpośrednio związana ze zdobywaniem i utrzymywaniem władzy, jest zatem raczej *policy* niż *politics*. To ta dziedzina działania publicznego, która nastawiona jest na inwestowanie i przeprowadzanie zmian strukturalnych, modernizacyjnych. W efekcie realizacji tej polityki rozwój jest wynikiem jednoczesnej działalności na tym samym terenie różnych podmiotów władzy publicznej, przedsiębiorstw i poszczególnych obywateli, uzupełniających się i przyczyniających się do wzrostu gospodarczego, cywilizacyjnego i kulturowego⁴. Obecne wyzwania, związane także z kryzysem światowym, wobec których stoją państwa członkowskie, przekraczają możliwości pojedynczych krajów. Aby zatem działania nakierowane na rozwój miały większe szanse powodzenia, próbuje się je koordynować, a nie uwspółnotawiać. W tym rozumieniu europeizacja prowadzi państwa członkowskie drogą integracji pozytywnej, a nie negatywnej, a zatem jest, czy powinna być, proaktywna, antycypująca, a nie pasywna, bierna. Celem tych działań jest bowiem osiągnięcie wspólnych dla całego ugrupowania korzyści strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa politycznego, społecznego i ekonomicznego. Jednocześnie to region pozostaje podstawowym miejscem, w którym rozwój jest stymulowany, a polityka regionalna to istotny element polityki rozwoju UE. W takim rozumieniu Unia (integracja europejska) daje szanse i tworzy mechanizmy na rzecz zwalczania kryzysu, a nie jest jego przyczyną, co jest pierwszą hipotezą przedstawianego artykułu.

Polityka rozwoju w Unii Europejskiej, mimo że pozostaje w obszarze kompetencji państw członkowskich, jest coraz bardziej kształtowana w sposób formalny i nieformalny na poziomie europejskim. Wspólne wytyczne dla strategii rozwoju regionalnego, społecznego czy ekonomicznego, stymulowanie do wymiany doświadczeń przez państwa członkowskie czy wreszcie tworzenie mechanizmów finansowania projektów integracyjnych, dążą do zbudowania wspólnych ram i standardów integracyjnych w państwach członkowskich, nawet jeśli obszar ten nie jest traktatowo uwspółnotowiony. Zasadniczą kwestią jest odpowiedź na pytanie, na ile państwa członkowskie są w stanie kształtować owe mechanizmy, a następnie je wykorzystywać, implementować, co w efekcie ma zapobiegać narastaniu kryzysów i dysfunkcji.

³ L. Kolarska-Bobińska, *Wprowadzenie. Nowe metody zarządzania – moda czy konieczność?*, [w:] Eadem (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 8.

⁴ F. Kuźnik, *Regionalne i lokalne aspekty rozwoju społecznego*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 22.

W przedłożonym artykule autor stawia drugą hipotezę, w myśl której główną przeszkodę w skutecznym realizowaniu polityk europejskich na poziomie krajowym i regionalnym Polski stanowią bariery strukturalne oraz słabość instytucji publicznych i instrumentów wdrażania prawa. Zjawiska te mogą prowadzić z kolei do tezy, zgodnie z którą brak spójności i skoordynowania, zarówno w aspekcie diagnozowania, kształtowania, jak i realizowania polityki rozwoju, oraz brak ściśle sprezyzowanej strategii państwowej w zakresie skutecznego zarządzania rozwojem kraju mogą powodować dalszą dysfunkcjonalność w wykorzystaniu nowych metod zarządzania publicznego poprzez wysoce niedostateczne angażowanie aktorów regionalnych i niepaństwowych w procesy społeczno-gospodarcze, co może być jedną z zasadniczych przeszkód rozwojowych Polski w procesach europeizacji i globalizacji.

1. *Governance* w dobie kryzysu – ile państwa, ile UE

Pozostawiając na boku rozważania o definiowaniu procesu *governance*, autor chciałby spróbować umieścić ów proces w perspektywie relacji na linii UE i jej instytucje – państwo członkowskie i jego aktorzy (agencje, regiony, podmioty prywatne). W świetle poruszanego tematu ważne jest bowiem wskazanie zależności w tych relacjach, bo to one decydują o roli i możliwościach wykorzystania mechanizmów europejskiego *governance* w zapobieganiu i zwalczaniu kryzysów rozwojowych.

Odwołując się do formalnego początku tego procesu, należy przypomnieć, iż w 2001 r. Komisja Europejska w białej księdze „European Governance”⁵ zaproponowała pięć głównych kryteriów dobrego rządzenia, które mają odniesienie przede wszystkim do funkcjonowania polityk europejskich, ale również dotyczą poprawy rządzenia w państwach członkowskich. Są to zatem:

1. Otwartość – polegająca na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej.
2. Partycypacja jako szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział w pracach administracji organizacji społecznych i pozarządowych (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).
3. Odpowiedzialność – oznaczająca precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą.
4. Efektywność – dotycząca poprawy potencjału administracyjnego (*state capacity*) w zakresie skutecznego, sprawnego (tj. bez niepotrzebnej zwłoki) realizowania celów polityk publicznych. Wspomniane kryterium dobrego rządzenia obejmuje dwie dodatkowe zasady: po pierwsze, zasadę proporcjonalności,

⁵ European Commission, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 25 July 2001, COM(2001) 428 final.

która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; po drugie, zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują.

5. Spójność jako integracja zarządzania różnymi politykami publicznymi, zarówno europejskimi, jak i krajowymi, a także między różnymi poziomami władz publicznych (w ramach wielopoziomowego systemu rządzenia – *multilevel governance*). Ponadto dotyczy integracji polityk sektorowych i terytorialnych.

W efekcie tych procesów:

- podmioty publiczne i prywatne funkcjonują w obszarze zróżnicowanych porządków prawnych, w których zasadniczo zmienia się znaczenie demokratycznego państwa prawnego,
- następuje wzrost znaczenia władzy symbolicznej (zaufanie, reputacja, partycypacja, legitymizacja), która jest równa władzy tradycyjnej (sile państwa),
- wewnętrzna sprawność podmiotów publicznych oraz prywatnych, a także zakres władztwa symbolicznego decydować będą jakiego typu działania, a w konsekwencji strategię, przyjmują owe podmioty, od strategii adaptacyjnych (imitacyjnych) do antycypacyjnych,
- wyżej wymieniona strategia będzie decydować z kolei o tempie i zakresie zmian strukturalnych i funkcjonalnych oraz tempie budowania przewag konkurencyjnych z jednej strony oraz osiągnięcia spójności z drugiej⁶.

Przedstawione powyżej efekty procesu *governance* zdają się potwierdzać tezę Fritza Scharpfa⁷, według którego proces integracji europejskiej, wykorzystujący mechanizmy alternatywne do prawa pierwotnego UE, jest efektem strategicznych działań podejmowanych przez rządy państw członkowskich, które zdają sobie sprawę z wzajemnego uzależnienia, co powoduje, że europeizacja jest bardziej „wzajemnym dopasowywaniem się” niż „ponadnarodową centralizacją”. Badacz ten, będąc zwolennikiem narodowego imperatywu europeizacji, sugeruje, iż Unia dysponuje ograniczonymi zdolnościami regulacyjnymi. Dzieje się tak dlatego, iż regulacja polityk, rynków, sfer publicznych wymaga politycznej legitymacji państw członkowskich.

Dodatkowo samo zjawisko tworzenia regulacji stało się obecnie główną areną politycznego przetargu na poziomach europejskim czy narodowym, zmniejszając znaczenie polityk redystrybucyjnych⁸. Potwierdzeniem tego faktu jest ów *european governance* oraz koncepcja lepszego stanowienia prawa (*better*

⁶ G. Rydlewski, op.cit., s. 44-45.

⁷ F. W. Scharpf, *Notes toward a theory of multilevel governing in Europe*, „Scandinavian Political Studies” 2001, vol. 24, no. 1, p. 26.

⁸ M. Thatcher, *Analysing regulatory reform in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2002, vol. 9, no. 6, p. 860.

regulation)⁹, a także stopniowy wzrost znaczenia wszystkich narzędzi nowych metod zarządzania, jak otwarta metoda koordynacji, komitologia, tablice korelacyjne itp.

Preferowanie mechanizmów reżimu regulacyjnego związane jest z możliwością włączenia zdecydowanie większej liczby podmiotów państwowych oraz niepaństwowych w procesy tworzenia i wdrażania polityk europejskich, a zatem z tak pożądaną legitymacją i partycypacją dla integracji europejskiej. Nowy styl zarządzania europejskiego traktowany jest także jako proaktywny, akcentujący negocjacyjny i kooperacyjny charakter zależności i uzgadniania stanowisk wielu aktorów procesu integracji europejskiej. Kształtujący się układ sieciowy, a nie jedynie policentryczny (wielorządowy), charakteryzuje się organiczną formą organizacji oraz heterarchicznością. Organiczność układu sieciowego oznacza, że proces decyzyjny ulega decentralizacji i rozproszeniu, a koordynacja opiera się na założeniu wzajemnego dostosowywania się (*self-regulation*). Heterarchiczność oznacza natomiast, iż agregacja działań występuje w warunkach istnienia szeregu strategicznych i relewantnych centrów i w relacji „wielu-do-wielu”. Podejmowanie decyzji następuje poprzez negocjacje i przetargi pomiędzy autonomicznymi podmiotami, które są jednak wzajemnie ze sobą powiązane celowościowo i funkcjonalnie¹⁰.

Inną grupę zmiennych, które wpływają na jakość polityki rozwoju poprzez zmianę relacji między UE, państwem a regionami, tworzą zasady horyzontalne zarządzania procesami rozwojowymi wynikającymi z prawa UE, tj. zasada subsydiarności oraz zasada partnerstwa (w tym wertykalnego i horyzontalnego). O ile zasada subsydiarności, wdrażana od Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht z 7 lutego 1992 r., formalnie wzmacnia regiony, o tyle w odniesieniu do zasady partnerstwa widoczne jest, szczególnie w warunkach polskich uregulowań prawnych i rzeczywistości implementacyjnej, zjawisko asymetrycznego partnerstwa wertykalnego (UE – rząd państwa członkowskiego) kosztem partnerstwa horyzontalnego (regionalnego i lokalnego). W efekcie osłabia to region i wzmacnia centrum, zarówno krajowe, jak i unijne.

Wykorzystywanie opisanych powyżej mechanizmów i narzędzi jest w dużej mierze związane z przyjętymi i prowadzonymi w danym państwie politykami regulacyjnymi, a w omawianym przypadku polityką rozwoju. Owo wykorzystanie instrumentarium europejskiego wpływa z kolei na tempo modernizacji, spójność teryto-

⁹ Koncepcja *better regulation* wyłoniła się w ramach prac nad Strategią Lizbońską i odnosiła się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, które w znaczącym stopniu destrukcyjnie wpływają na efektywność procesów gospodarczych i społecznych w krajach członkowskich UE. Narzędziami, które powinny zostać wykorzystane w celu lepszego stanowienia prawa, są: konsultacje społeczne, Ocena Skutków Regulacji, Standardowy Model Kosztów, deregulacja, Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Zob. szerzej: *Better Regulation in general*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm#_br (data dostępu: 15 listopada 2013).

¹⁰ R. Herbut, *Polityka regulacyjna jako wymiar governance – nowy kontekst tworzenia polityki publicznej*, materiał niepublikowany (maszynopis), Wrocław 2013, s. 7.

rialno-społeczno-gospodarczą, a także inkluzję, efektywność i skuteczność w obrębie danego rodzaju działalności publicznej. Może być także składową przyczyniającą się do zaistnienia lub narastania kryzysu i to nie tylko ekonomicznego, ale nade wszystko społecznego.

2. Kryzys zarządzania państwem na przykładzie regulacji polityki rozwoju w Polsce

Należy się zastanowić, na ile wyżej opisane trendy zarządzania publicznego są obecne w Polsce i w jaki sposób oraz z jakim efektem wpływają na kształtowanie i prowadzenie polityki rozwoju w naszym kraju. Zgodnie z hipotezą postawioną na wstępie, w Polsce mamy do czynienia ze stagnacją lub kryzysem regulacji w odniesieniu do polityki rozwojowej, co bez wątpienia przyczynia się do zmniejszenia tempa modernizacji procesów zarządzania krajem w warunkach i przy wykorzystaniu narzędzi europejskich. Jakie są zatem przyczyny tego typu sytuacji w odniesieniu do rozwiązań polskich?

Po pierwsze, wynikają one z uregulowań ustawowych zawartych w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju przyjętej w 2006 r. i znowelizowanej w 2009 r.¹¹ Zgodnie z jej art. 11-13 kształtowanie i monitorowanie strategii długo- oraz średniookresowych, a także sektorowych jest przedmiotem rozstrzygnięć na poziomie centralnym, w tym głównie Rady Ministrów, a więc stanowi element polityki partyjnej, a nie myśli strategicznej.

Po drugie, rola regionów w zakresie procesów zarządzania i europeizacji ogranicza się tylko do funkcji opiniodawczej i doradczej¹². Na poziomie rządowym nie ma komitetu, który reprezentowałby ich interesy. Ponadto Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRIST) stanowi jedynie „miękkie” instrumentarium konsultacji, a nie realnego oddziaływania na politykę publiczną. Emanacją dominacji tej asymetryczności zarządzania jest algorytm podziału środków europejskich, które to w około 70% dystrybuowane są ze szczebla centralnego, a jedynie w 30% z regionalnego¹³.

Po trzecie, widoczny jest w Polsce niedokończony proces upodmiotowienia regionów. W literaturze przedmiotu opisywane są cztery jego fazy (np. Pierre Bourdieu, Anssi Passi)¹⁴. W pierwszej z nich – fazie terytorialnej, w której dominują kapitały ekonomiczny i polityczny – regiony wyposażane są w zakres władztwa politycznego oraz budżet/finanse publiczne. W następnej fazie – instytucjonalizacji – mamy do czynienia z kapitałem strukturalnym, czyli ładem instytucjonalnym. Wraz

¹¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. z 2006 r., nr 226, poz. 1658 z późn. zm.

¹² Ibidem.

¹³ Chodzi tutaj o wysokość alokacji dostępnej dla Polski ze środków polityki spójności na lata 2007-2013 i jej dystrybucję przez instytucje szczebli centralnego oraz regionalnego.

¹⁴ A. Paasi, *Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life*, „Environment and Planning A” 1991, vol. 23, no. 2, p. 239-256; P. Bourdieu, *Cultural reproduction and social reproduction*, [w:] R. Brown (ed.), *Knowledge, Education, and Cultural Change*, London 1973, p. 85.

z określeniem celów rozwojowych tworzy on podstawy do działań rozwojowych. Następną w kolejności jest faza symboliczna, w której najważniejszą rolę odgrywają kapitały kulturowy i relacyjny, a zatem możliwość budowania partnerstw, delegacja uprawnień władczych, czyli elementy dyspersji władzy i kooperacji. Ostatnią fazą jest tzw. pełna instytucjonalizacja, która skupia wszystkie powyższe kapitały i w wyniku której powinien wytworzyć się wysokiej jakości kapitał społeczny, co z kolei daje możliwość budowania marki regionu (*imago regionis*), czyli kreowania powiązań na szczeblu międzyregionalnym, w tym głównie międzynarodowym¹⁵.

Wspomniana jakość kapitału społecznego oraz pełna instytucjonalizacja (zakorzenienie) decydują w następstwie o efektywności instytucji rozproszonego zarządzania publicznego, na które składają się trzy elementy¹⁶:

- struktura zarządzania – powoływanie i struktura odpowiedzialności, tradycja administracyjna, narodowe style regulacji,
- metoda zarządzania – zasady zarządzania w sferze zasobów finansowych i ludzkich, kultura polityczna, konfrontacyjny lub koncyliacyjny typ relacji, formalne lub nieformalne reguły gry,
- autonomia decyzyjna – zakres samodzielności, umocowanie prawne: model kontraktowy, wynikowy, długofalowy.

W praktyce działań publicznych istnieją jednak częste przypadki płytkiego zakorzenienia aksjonormatywnego, płytkiej instytucjonalizacji i niesprawnego państwa. Przyczyn tego stanu rzeczy może być kilka: zbyt krótki okres wyłaniania się mechanizmów demokratycznych i socjalizacji demokratycznej, silne grupy interesu, tradycja administracyjna i typ kultury politycznej, dominujące dyskursy, hierarchia agend zmian cywilizacyjno-społecznych itp. Opisywane desygnaty wskazują wówczas na złe zarządzanie (*bad governance*)¹⁷. Z tym jego stylem mamy do czynienia wówczas, gdy czynnik inicjatywny nie jest oddzielony od czynnika wykonawczego, a więc polityka zaczyna łączyć w sobie elementy związane ze zdobyciem i utrzymaniem władzy (*politics*) oraz z zarządzaniem w sferze określonego zespołu zadań publicznych (*policy*). W efekcie mamy silne zaangażowanie się państwa (centrum politycznego) w procesy regulacji, dominację modelu mocodawca-agent (*principal-agent*) w miejsce modelu agencji powierniczej w tworzeniu instytucji niewiększościowych, dominację opcji centralistyczno-wyrównawczej kosztem decentralistyczno-prokonkurencyjnej, a zatem fasadowość zarządzania publicznego. Zjawisko to w literaturze określane jest jako „cień hierarchii” (*shadow of hierarchy*) i wymaga znów stosowania mechanizmów związanych z rządzeniem imperatywnym, a nie z zarządzaniem interaktywnym¹⁸.

¹⁵ A. Gąsior-Niemiec, *Pole, habitus i imago regionis: propozycja alternatywnego podejścia do analizy regionu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 4(18), s. 27-32.

¹⁶ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego*, Natolin 2005, s. 42-44.

¹⁷ H. Izbeński, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 39.

¹⁸ T. Börzel, *Nowe metody zarządzania a rozszerzenie Unii Europejskiej – paradoks podwójnej słabości*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), op.cit., s. 82-87.

Po czwarte wreszcie, proces europeizacji w warunkach polskich podporządkowany jest logice ilościowej, a nie jakościowej, a zatem jest bardziej funkcjonalny niż celowościowy. Wpływa to na spłylenie, mechaniczność procesów kreowania polityki strategicznej państwa. Mamy do czynienia ze swego rodzaju przemocą strukturalną płynącą z poziomu subnarodowego. Zjawisko to polega na mechanicznym dopasowywaniu się do wytycznych europejskich w imię absorpcji możliwie jak największej ilości środków strukturalnych. Powoduje to, że w modelu rozwoju następuje oparcie o wytyczne egzogenne, które w niedostatecznym jedynie stopniu wpasowują się w potrzeby i możliwości endogenne. W warunkach polskich wydaje się, że zbyt szybko zrezygnowano z pogłębiania procesów transformacji, a zarazem zastąpiono je procesami modernizacyjnymi. Sytuację tę Witold Morawski opisuje jako zawężenie kontekstu modernizacyjnego¹⁹. Przejawia się to w preferowaniu inwestycji i projektów o charakterze ekonomicznym czy infrastrukturalnym (proilościowym), a w zdecydowanie mniejszym stopniu organizacyjnym czy społecznym (projakościowym). Innymi cechami charakterystycznymi tego zjawiska są: słaby efekt trwałości lub jego brak (czyli problem z długofalowymi skutkami projektu, utrzymującymi się do pięciu lat po zakończeniu finansowania ze środków strukturalnych UE), słaba, wyłącznie projektowa, a nie systemowa ewaluacja oraz niska zdolność do działań korygujących, naprawczych.

Skutkiem wyżej wymienionych czynników jest niska sprawność państwa. W tym kontekście warto przytoczyć dwa rankingi. Pierwszym z nich jest wskaźnik potencjału państwa przygotowywany przez Bank Światowy. Według danych za 2009 r. Polska ze współczynnikiem 0,52 zajmuje 25. miejsce wśród państw członkowskich, przy średniej dla UE 1,2. Najlepsze wyniki osiągają państwa skandynawskie, które uzyskują wskaźniki o wartości 2,2. W ramach omawianego indeksu mierzona jest jakość służby cywilnej, usług publicznych oraz formułowania i wdrażania polityk publicznych, a także wiarygodność rządu. Kolejnym z parametrów jest wskaźnik dobrego rządzenia przygotowywany również przez Bank Światowy. W skali od +2,5 do -2,5 ocenia się w jego ramach sześć elementów, tj. prawo wyrażania opinii, jakość stanowionego prawa, polityczną stabilność i brak przemocy, rządu prawa, efektywność administracji publicznej oraz kontrolę korupcji. Według danych za 2011 r. Polska osiąga najsłabsze wyniki, czyli poniżej +1,00, w czterech z sześciu wskaźników, tj. jakości regulacji (+0,96), rządach prawa (+0,73), efektywności administracji publicznej (+0,68) oraz kontroli korupcji (+0,51)²⁰. Oznacza to, że z punktu widzenia nowych wymogów zarządzania publicznego zarówno sprawność administracji, jak i zaufanie do współdziałania z nią, powodują, że mało prawdopodobne jest wdrażanie mechanizmów zarządzania rozproszonego.

Z powyższych przesłanek wynika także niska zdolność i niewielki udział podmiotów prywatnych (niepaństwowych) w procesach zarządzania rozwojem kraju

¹⁹ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo – gospodarka – polityka*, Warszawa 1998, s. 17-18.

²⁰ *Country Data Report for Poland, 1996-2012*, strona internetowa Banku Światowego, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c177.pdf> (data dostępu: 15 listopada 2013).

i regionu, wyrażająca się w tzw. paradoksie podwójnej słabości. Paradoks ten, opisany przez Tanję Börzel, polega na tym, iż im bardziej podmioty publiczne zmuszone są ze względu na procesy europeizacji oraz ograniczoność zasobów do podziału kompetencji z podmiotami niepaństwowymi, tym bardziej jest to niemożliwe ze względu na niskie wskaźniki zaangażowania społecznego, wysoki poziom nieufności, niską socjalizację podmiotów niepaństwowych czy wreszcie ich brak doświadczenia. Słabość struktur państwowych wzmocniana jest brakami sektora prywatnego, które wykazują deficyty wspólnego i akceptowalnego przywództwa i udziału w życiu publicznym. Wynika to z ciągle młodego, niedojrzałego systemu gospodarki wolnorynkowej, w wyniku którego sektor biznesu nie osiągnął fazy nasycenia, a zatem nie jest zainteresowany czy skłonny do działań na rzecz społeczności (*pro publico bono*). Ponadto w relacjach władza polityczna – sektor biznesu widoczny jest wspomniany już fenomen „cienia hierarchii”, czyli narzucania decyzji władczych rozstrzyganych przez podmioty państwowe. To zjawisko wynika ze słabości działań wspólnych podmiotów prywatnych oraz z genealogii polskich elit biznesowych, które to swój rodowód w znaczącej większości (87%) wywodzą z czasów systemu niedemokratycznego. Z powyższych powodów osoby te są mniej skłonne do zachowań transgresyjnych, a zatem do przechodzenia z zarządzania imperatywnego na formy zarządzania interaktywnego. Wspomniane cechy polskich elit biznesowych opisują Edmund Wnuk-Lipiński, Krzysztof Jasiołkowski i Juliusz Gardawski²¹.

Ostatnią słabością zarządzania publicznego w relacjach centrum – regiony jest zauważalna śladowa ilość publicznych i prywatnych *think thanków* na poziomie regionalnym, zajmujących się zarządzaniem strategicznym czy planowaniem. Władza regionalna takich organizacji nie potrzebuje, bo i tak nie ma gdzie ich wykorzystać. Dokumenty strategiczne są wypracowywane i konsultowane z „dyżurnymi dyskutantami”. W efekcie skutkuje to ich spływaniem oraz formalną i powierzchowną warstwą diagnostyczną.

Podsumowanie – wnioski i rekomendacje

Zmiana powyżej opisanej sytuacji wymaga podjęcia zarówno działań formalnych (prawnych), jak i nieformalnych (społeczno-organizacyjnych). Do zakresu działań formalnych można zaliczyć:

- ustawowe wzmocnienie realnego wpływu KWRiST na politykę rządową w zakresie przedsięwzięć europejskich (polityki europejskiej). Regiony winny być traktowane jako współpartner, a nie dyskutant,
- prawne, a nade wszystko realne wzmocnienie głosu regionów w odniesieniu do tworzenia strategii średniookresowych i sektorowych opisywanych w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,

²¹ E. Wnuk-Lipiński (red.), *Elity w Polsce, Rosji i na Węgrzech*, Warszawa 1995; K. Jasiołkowski, *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*, Warszawa 2002; J. Gardawski, *Prywatna przedsiębiorczość III Rzeczypospolitej*, [w:] W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury – agencje – instytucje*, Warszawa 2010.

- wprowadzenie rządowo-samorządowych paktów programowania polityki rozwoju,
- utworzenie centrum analitycznego zarządzania krajem. Owa organizacja nie powinna mieć charakteru rządowego, gdyż jak wynika z prac Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, aktywność tego ciała jest mocno poddana rygorom politycznym, a ponadto wiąże się z zasadą dyskontynuacji, wedle której po zakończeniu kadencji politycznej i zmianie rządu następuje także zmiana zasad, składu i sposobów działania owego zespołu,
- wypracowanie nowych instrumentów koordynacji strategii regionalnych i sektorowych. Uwaga ta dotyczy głównie strategii sektorowych, które na szczeblu regionalnym i centralnym żyją niejako „swoim życiem”.

Z kolei do zadań w sferze nieformalnej zaliczyć można:

- wzmocnienie znaczenia polityki europejskiej i instrumentów zarządzania publicznego poprzez kształtowanie publiczno-prywatnych *think thanków*,
- kształcenie analityków strategii regionalnych i państwowych w zakresie studiów podyplomowych, czego zapowiedź znajdujemy choćby w utworzeniu nowej dyscypliny naukowej, czyli nauk o polityce publicznej,
- pogłębianie edukacji związanej z budowaniem tożsamości regionów i to od najmłodszych lat kształcenia podstawowego,
- budowa kultury konsensusu w miejsce tak powszechnie zauważalnej strategii konfrontacji w sprawach odnoszących się do zarządzania publicznego.

Wszystkie wyżej zasygnalizowane kwestie, odnoszące się do kształtowania strategii regionalnych, centralnych i sektorowych, a w konsekwencji zaliczane do zakresu zarządzania publicznego, powodują konieczność zagłębiania się w tę sferę, aby móc mobilizować właściwe zasoby, budować realne scenariusze rozwoju oraz skutecznie wdrażać i jednocześnie współkształtować pojawiające się procesy rozwojowe. W innym przypadku realnym stanie się scenariusz ciągłego doganiania, adaptacyjności i wyczerpywania się prostych zasobów i przewag komparatywnych. Ważne jest jednak, aby wszelkie zmiany były wpisane w kontekst (zakorzenione), aby ewolucyjnie rekonfigurowały rzeczywistość, wykorzystując przy tym procesy współdziałania, uczenia się i dyfuzji.

Reasumując, integracja europejska i stale usprawniany w jej toku proces *european governance* może być szansą na modernizację procesów zarządzania państwem i regionem. Może też dawać nowe atuty rządowi państwa członkowskiego w odniesieniu do prowadzenia polityki europejskiej opartej o sprawność, efektywność i legitymizację. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że zjawisko *good governance* poszerza kontekst państwa w procesach europeizacji, a właściwie wykorzystane będzie decydowało o rozwoju państw i regionów. To właśnie w tego typu procesach europejskich, jak *governance* czy *better regulation*, państwa członkowskie, ucząc się wzajemnie od siebie, mogą podlegać procesom konwergencji instytucjonalnej, która jest kluczowym warunkiem konwergencji gospodarczej i społecznej dla całej UE. Wydaje się zatem, że neoinstytucjonalna formuła *governance* może stać się swego rodzaju nowym, współczesnym typem *spill-over* i plat-

formą wczesnego identyfikowania i zapobiegania kryzysom zaufania czy partycypacji dla państw członkowskich i samej UE.

Streszczenie

W artykule przedstawione zostały główne aspekty związane z zarządzaniem państwem w ramach obecnie przebiegających procesów europeizacji. Rozważany problem dotyczy wpływu polityki rozwoju, ściśle związanej z polityką regionalną, na takie aspekty funkcjonowania państwa, jak efektywność, sprawność, partycypacja. Całość działań związanych z polityką rozwoju, wpisuje się w proces *governance* oraz politykę lepszych regulacji (*better regulation*), które są realizowane na poziomie europejskim od lat 90. XX w. Wskazano na główne bariery związane z pobudzaniem procesów zarządzania rozwojem regionu i państwa na przykładzie rozwiązań polskich. W artykule zawarto także wnioski i rekomendacje, których realizacja wzmacniałaby współpracę na linii centrum – region, a w konsekwencji mogłaby wpłynąć na większą sprawność instytucji publicznych. Kwestie zarządzania nowymi politykami publicznymi, do jakich należy bez wątpienia polityka rozwoju, będą w przyszłości decydowały o absorpcji funduszy europejskich, a przede wszystkim efektach postrzeganych przez pryzmat jakości i trwałości realizowanych przedsięwzięć.

Noty o autorach

Mgr Katarzyna Cymbranowicz – magister nauk ekonomicznych, doktorantka w Katedrze Europejskiej Integracji Gospodarczej na Wydziale Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Współautorka publikacji „Analiza i ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej” (Kraków 2013). Zainteresowania naukowe koncentrują się głównie na zagadnieniach związanych z procesami integracji i globalizacji zachodzącymi we współczesnej gospodarce światowej. Przewodzone badania naukowe skupiają się na szeroko rozumianej problematyce integracji europejskiej w kontekście gospodarczo-społecznym.

Mgr Adam Stanisław Kirpsza – doktorant w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, absolwent prawa i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim. Stypendysta Ferszt-Buynoski i Fundacji „Sapere auso”. Obszar zainteresowań koncentruje się wokół procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, prawa UE, prawa podatkowego, teorii stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej, zastosowania mechaniki kwantowej w naukach społecznych oraz zjawiska biometryzacji przepływu osób.

Dr hab. Leszek Kwieciński – adiunkt w Instytucie Studiów nad Unią Europejską Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w kwestiach związanych z polityką innowacyjną, narodowymi i regionalnym systemami innowacji, zarządzaniem sektorem publicznym oraz integracją europejską. Sprawuje funkcję Pełnomocnika JM Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego ds. innowacyjności i przedsiębiorczości akademickiej oraz opiekuna naukowego Studenckiego Koła Naukowe Integracji Europejskiej KItE. Opublikował ponad 70 prac naukowych zarówno w języku polskim, jak i w językach obcych.

Dr Agnieszka Nitszke – politolog, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, pracownik w Katedrze Teorii i Strategii Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. W pracy naukowej zajmuje się problematyką integracji europejskiej oraz rolą, znaczeniem i wpływem

partii politycznych na procesy integracyjne. Jej zainteresowania badawcze obejmują także pozaeuropejskie procesy integracyjne, w tym wpływ czynników społecznych na integrację. Autorka publikacji poświęconych m.in. partiom i systemom partyjnym w wybranych państwach europejskich czy federalizmowi.

Magdalena Raczyńska – studentka I roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego (INPiSM UJ). Absolwentka studiów I stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w INPiSM UJ. Stypendystka programu „Erasmus” na Uniwersytecie w Zagrzebiu. W latach 2011-2012 członek Zarządu Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego (KSSM UJ) ds. promocji i kontaktów zewnętrznych. W latach 2012-2013 Sekretarz KSSM UJ. Współredaktor „Zeszytów Naukowych KSSM UJ”. Sekretarz redakcji czasopisma „Poliarchia. Studenckie Zeszyty Naukowe Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Współautorka publikacji „Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE” (Kraków 2012). Publikowała w magazynie „ARENA. Sprawy międzynarodowe”. Zainteresowania naukowe: dyplomacja współczesna, *public relations* w stosunkach międzynarodowych, Unia Europejska, organizacja i zarządzanie w biznesie.

Grzegorz Stachowiak – student II roku studiów II stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego (INPiSM UJ). Absolwent studiów I stopnia na kierunku stosunki międzynarodowe w INPiSM UJ. W latach 2011-2013 Przewodniczący Koła Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego (KSSM UJ). Współredaktor i współautor publikacji „Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE” (Kraków 2012). Współredaktor pomocniczy i współautor publikacji „Polityka zagraniczna Polski. Wybrane zagadnienia i problemy” (Kraków 2012). Współredaktor „Zeszytów Naukowych KSSM UJ”. Redaktor naczelny magazynu „ARENA. Sprawy międzynarodowe”. Zainteresowania naukowe: polityka zagraniczna Polski po 1989 r.; polityczne procesy integracyjne w Europie, szczególnie przywództwo polityczne w Unii Europejskiej; współczesne systemy polityczne; historia stosunków międzynarodowych po 1815 r.

Prof. zw. dr hab. Janusz Józef Węc – profesor nauk humanistycznych (nauki historyczne i nauki o polityce) w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Ekspert Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce i członek Team Europe. Członek m.in. następujących towarzystw naukowych: Internationale Vereinigung für Germanistik, Towarzystwo Instytutu Zachodniego w Poznaniu, Polskie Towarzystwo Historyczne, Stowarzyszenie Germani-

stów Polskich. Autor ponad 200 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 17 monografii i syntez, na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Najważniejsze ostatnio wydane publikacje: „Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową” (Kraków 2012), „Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia” (Kraków 2012), „Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009” (Kraków 2011), „Sozial-liberale Ostpolitik: Die FDP und der Warschauer Vertrag. Die Haltung der FDP gegenüber den Verhandlungen mit Polen über den Warschauer Vertrag vom 7. Dezember 1970” (Potsdam 2011), „Pragmatische Partnerschaft. Die polnisch-deutsch-amerikanischen Beziehungen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts”, [w:] D. Bingen, P.-O. Loew (Hrsg.), „Erwachsene Nachbarschaft. Die deutsch-polnischen Beziehungen” (Wiesbaden 2011), „Bringing impetus to the EU enlargement process. The role of the Polish Presidency”, [w:] I. P. Karolewski, Th. Mehlhausen, M. Sus (eds.), „Poland's EU-Council Presidency under Evaluation. Navigating Europe through Stormy Waters” (Baden-Baden 2014).

Kryzys jest obecnie immanentną cechą Unii Europejskiej. Problemy finansowe Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii, wysoki poziom zadłużenia publicznego (...) wskazują, że znajduje się ona w kryzysie ekonomicznym. Spory dotyczące pogłębienia unii gospodarczej i walutowej, powołania unii politycznej oraz deficyt demokracji dowodzą istnienia kryzysu instytucjonalnego. Coraz głośniej podnoszony postulat geometrycznej integracji, częstsze sięganie do mechanizmu wzmocnionej współpracy czy zawarcie paktu fiskalnego pokazują kryzys solidarności państw członkowskich. Brak uregulowania procedury uchwalania aktów delegowanych, deformalizacja procesu prawodawczego (...) informują o kryzysie legislacyjnym. Wreszcie spadek poparcia dla UE oraz wzrost nastrojów populistycznych generuje kryzys tożsamościowy. Trudna sytuacja Unii w wielu aspektach jest zatem bezsprzecznym faktem.

Czy wymienione obserwacje oznaczają, że cała Unia jest w kryzysie? Czy może dominuje on tylko w kilku obszarach i państwach członkowskich, podczas gdy Unia jako całość znajduje się w dobrej kondycji? Próba odpowiedzi na powyższe pytania to właśnie główna idea oddanej w Państwa ręce książki (...)

Ze Wstępu