

**Tomasz Grzegorz Grosse**

## DWIE WIZJE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

### REFLEKSJE PO SZCZYCIE UE W GRUDNIU 2011 ROKU

#### WPROWADZENIE

Integracja europejska jest próbą budowy systemu politycznego oraz gospodarczego w Europie<sup>1</sup>. Obejmuje to tworzenie podmiotu władzy w stosunkach międzynarodowych (na zewnątrz Unii Europejskiej [UE]). Dotyczy również formowania się struktur politycznych w samej Unii. Jest to związane z rywalizacją o przywództwo i władzę. Jest próbą ustanowienia wzajemnych relacji politycznych między poszczególnymi państwami członkami, a także między nimi a instytucjami wspólnotowymi.

Procesy integracyjne dystrybuują władzę polityczną w obrębie Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże także koszty i korzyści płynące z integracji. Od tego kto będzie kontrolował te procesy zależy więc w dużym stopniu to, kto będzie miał władzę nad systemem europejskim, jak również będzie z niej w największym stopniu czerpał korzyści. Tym bardziej że system władzy politycznej jest bezpośrednio powiązany z gospodarką. Rywalizacja polityczna na forum Unii Europejskiej dotyczy niejednokrotnie spraw ekonomicznych i ma ogromne znaczenie dla dystrybucji korzyści i kosztów gospodarczo-społecznych w obrębie UE. Właśnie dlatego tak duże znaczenie ma to, w jaki sposób są ukierunkowane procesy integracji europejskiej oraz kto je kontroluje.

W dużym uproszczeniu można przyjąć, że obecnie występują dwa główne kierunki ustrojowe procesów integracyjnych. Pierwszym jest wspólnotowy,

---

<sup>1</sup> J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, vol. 40, nr 5, s. 921–952. O systemie europejskim jako o systemie politycznym pisze m.in. S. Hix, B. Hoyland, *The Political System of the European Union*, wyd. 3, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2011.

a więc taki, który buduje skomplikowany system prawa europejskiego i przekazuje część władzy politycznej w Europie z państw członkowskich do instytucji wspólnotowych. Drugi to kierunek międzyrządowy, który powstrzymuje proces przekazywania władzy do instytucji wspólnotowych i ewolucję systemu regulacyjnego w Europie. Stara się, aby w procesach integracyjnych głównymi aktorami pozostawały państwa członkowskie. Istnieje również trzeci, bardziej hipotetyczny, aniżeli rzeczywisty model integracyjny. Dotyczy on budowania federacji politycznej w Europie. Stanowi rozwinięcie współpracy wspólnotowej. Nie opiera się jednak na delegacji uprawnień do instytucji technokratycznych. Stara się natomiast zbudować europejskie instytucje demokratyczne i na nich oprzeć dalsze procesy integracyjne.

Model wspólnotowy kładzie nacisk na upowszechnianie idei proeuropejskich i stara się kształtować identyfikacje europejskie. Chodzi o odchodzenie od nadmiernego skupiania się na identyfikacjach narodowych i tym samym odwoływania się w polityce europejskiej do krajowych interesów. Chodzi również o stopniowe tworzenie wspólnoty politycznej w Europie, która uzyska przewagę lub nawet zastąpi różnorodność wspólnot narodowych. Natomiast w modelu międzyrządowym konstruowanie wspólnoty demokratycznej w Europie (europejskiego *demos*) nie ma istotnego znaczenia. Suwerenami integracji pozostają państwa członkowskie, a pełna demokracja funkcjonuje jedynie na szczeblu narodowym. Idee proeuropejskie są nadal upowszechniane, lecz są wykorzystywane w sposób instrumentalny. Stanowią oficjalną ideologię, która ułatwia i do pewnego stopnia również skrywa – coraz silniejszą władzę największych członków Wspólnoty. To oni podejmują najważniejsze decyzje i dyktują kierunki polityk europejskich zgodnie z własnymi interesami.

Jednocześnie wzmocnienie znaczenia współpracy międzyrządowej redukuje znaczenie innych aktorów, zwłaszcza instytucji wspólnotowych. Docelowo jedynie do funkcji doradczych lub pomagających w implementacji decyzji wypracowywanych w łonie państw członkowskich. Powoduje również tendencję do coraz silniejszego różnicowania znaczenia politycznego (i wpływu na władzę w Unii) między poszczególnymi państwami w zależności od ich siły gospodarczej i politycznej. Tworzy specyficzną hierarchię władzy między nimi. Obecne tendencje polityczne powodują, że na jej szczycie znajdują się Niemcy i Francja. Później są pozostałe państwa strefy euro, a następnie inni członkowie Unii.

## DWA ZASADNICZE PROBLEMY DOTYCHCZASOWEJ INTEGRACJI

Kryzys strefy euro, który rozpoczął się w 2009 roku – skupił uwagę decydentów europejskich na problemach wspólnej waluty. Z tej właśnie przyczyny strefa euro stała się obiektem rozważań mających na celu z jednej strony reformę systemu zarządzania gospodarczego, a z drugiej – zmianę ustrojowo-polityczną dotychczasowej Unii Europejskiej.

Jednocześnie kryzys ujawnił z pełną mocą dwa główne problemy dominującej formuły integracyjnej, opierającej się na modelu wspólnotowym. Pierwszym jest słabość zarządzania. Jego przejawem jest niezdolność do szybkiego i adekwatnego do występujących trudności – podejmowania decyzji w UE. System polityczny w dotychczasowej Unii jest rozproszony między różnymi instytucjami. Jest dodatkowo blokowany przez wielość aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych i różnorodność ich interesów. Wschodnie poszerzenie wspólnoty (2004–2007) przyczyniło się do zwiększenia liczby aktorów i interesów reprezentowanych na arenie unijnej. Tym samym utrudniło sprawne zarządzanie politykami europejskimi w ramach metody wspólnotowej. Prowadziło również do relatywnego osłabienia władzy największych państw „starej” Unii, które znalazły się po roku 2007 w znacznie szerszym gronie państw członkowskich. Bardzo szybko dostrzegli to politycy francuscy, którzy winą za trudności zarządzania obarczają właśnie rozszerzenie Unii na wschód. Dlatego podział unii na różne kręgi integracyjne ma być sposobem skupienia procesu decyzyjnego w mniejszym gronie państw, a tym samym odbudować wpływ dotychczasowych liderów integracji. Zwiększenie liczby członków Unii w sposób pośredni wzmocniło znaczenie instytucji wspólnotowych. Zwłaszcza ich możliwości do tworzenia lub oddziaływania na agendę europejską i koordynowanie polityk europejskich. Wśród większego grona aktorów wspomniane instytucje uzyskały bowiem większe możliwości negocjowania własnego stanowiska w kolejnych sporach decyzyjnych<sup>2</sup>.

Drugim problemem wspólnotowego modelu integracji jest deficyt legitymizacji demokratycznej dla decyzji podejmowanych przez Wspólnotę<sup>3</sup>. Stopniowo wzrastają kompetencje publiczne Unii Europejskiej (*public policy*) przy słabym rozwoju instytucji politycznych (*politics*). Tworzy to sytuację określaną

<sup>2</sup> Szerzej na temat rywalizacji między instytucjami europejskimi: H. Farrell, A. Héritier, *Introduction: Contested Competences in the European Union*, „West European Politics”, 2007, vol. 30, nr 2, 227–243; A. Héritier, *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford–New York 2007.

<sup>3</sup> Por. V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.

sformułowaniem *policy without politics*, a więc rosnącego zakresu decyzji UE w sprawach polityk publicznych, które nie mają odpowiedniego mandatu demokratycznego. Na szczeblu narodowym mamy odwrotne zjawisko – zgodnie z hasłem *politics without policy*. Chodzi o malejący zakres decyzji w sprawach polityk publicznych przy dobrze rozwiniętych instytucjach politycznych. Tworzy to sytuację kryzysu demokracji i rozczarowania elektoratu. Politycy mający silny mandat wyborczy w coraz mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie spraw publicznych, gdyż szereg decyzji w tym względzie zostało przeniesionych na szczebel unijny.

Narastające problemy demokracji w Europie utrudniają zarządzanie w strefie euro. Przykładowo, wyborcy niemieccy wywierają presję na elity polityczne, aby ograniczały transfery finansowe do zagrożonych państw Euro-landu. Z kolei wyborcy najbardziej zadłużonych krajów strefy sprzeciwiają się drakońskim oszczędnościom narzuconym przez instytucje europejskie. Badania wskazują<sup>4</sup>, że liczba protestów wobec integracji europejskiej zwiększa się właśnie w okresie pogorszenia koniunktury ekonomicznej. Ponadto wraz z kryzysem systemu wspólnej waluty rośnie presja instytucji UE i partnerów europejskich na najbardziej zadłużone państwa członkowskie, aby dokonywały bolesnych społecznie reform<sup>5</sup>. Niejednokrotnie odbywa się to z pogwałceniem lokalnej demokracji. Przykładem było zmuszenie greckich władz do odwołania zapowiadanego referendum na temat gotowości ponoszenia dalszych wyrzeczeń przez społeczeństwo (w listopadzie 2011 r.). W tym samym czasie rośnie oddolna presja wyborców przeciwko działaniom wymuszonym przez UE lub mających na celu ratowanie unii walutowej.

Zderzenie tych dwóch przeciwstawnych sił, to jest nacisków międzynarodowych z presją wyborców – prowadzi do niestabilności systemów demokratycznych w państwach członkowskich. Doprowadziło to w samym tylko 2011 roku do przedterminowej zmiany rządów w Irlandii, Portugalii, na Słowacji, w Grecji i we Włoszech<sup>6</sup>. Protesty społeczne odbywały się na ulicach miast wielu innych członków Unii, m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Belgii, Wielkiej Brytanii, we Francji itp.

<sup>4</sup> Por. K. Uba, F. Ugglia, *Protest Actions against the European Union, 1992–2007*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 2, s. 384–393.

<sup>5</sup> Por. T.G. Grosse, *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, z. 19, Rzeszów 2011, s. 7–30.

<sup>6</sup> *Papandreou jest kolejną ofiarą europejskiego kryzysu zadłużenia*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2011.

Poza tym, coraz częściej elementem rozwoju integracji europejskiej jest proceder unikania demokracji na szczeblu narodowym<sup>7</sup>. Najlepszym tego przykładem jest ogromna niechęć do procedowania zmian traktatowych poprzez referenda. Było to wywołane fiaskiem referendów konstytucyjnych we Francji i Holandii (w 2005 roku). W ten sposób demokratyczny udział obywateli w polityce europejskiej jest postrzegany jako zagrożenie dla postępów integracji europejskiej.

Logicznym rozwiązaniem problemów legitymizacyjnych byłoby albo przejście do systemu w pełni federalnego w UE, albo ograniczenie kompetencji Wspólnoty (i metody wspólnotowej) w kierunku większej współpracy międzyrządowej. Zbudowanie ustroju federalnego wymagałoby przełomowych zmian systemowych<sup>8</sup>. Należałoby jednocześnie wprowadzić cały katalog instytucji demokratycznych na szczebel europejski. Wśród nich powinni być m.in. demokratycznie wyłaniani w skali całej Europy przedstawiciele władzy ustawodawczej (m.in. Parlament) i wykonawczej (Komisja). Podstawową barierą dla takiej zmiany jest brak wspólnoty politycznej w Europie<sup>9</sup>. Brakuje niezbędnych dla zdrowego funkcjonowania demokracji i wspólnych dla całego obszaru UE mediów, innych ośrodków debaty publicznej, partii politycznych (nie będących jak dotychczas luźną federacją partii narodowych) itp. Przeszkodą są również silnie rozwinięte instytucje demokratyczne na szczeblu narodowym oraz odrębne wspólnoty i kultury polityczne w poszczególnych krajach.

Dlatego łatwiejszym sposobem rozwiązania problemu deficytu demokratycznego jest zwrócenie się w kierunku zarządzania międzyrządowego. Innym sposobem byłoby takie przekształcenie Wspólnoty, aby zwiększyć elastyczność zarządzania i pozostawić państwom członkowskim daleko posuniętą swobodę adaptowania polityk europejskich. Do tego zmierzała m.in. otwarta metoda koordynacji stosowana w niektórych obszarach spraw unijnych<sup>10</sup> oraz część postanowień Traktatu lizbońskiego<sup>11</sup>. Taki kierunek integracyjny może się jednak wiązać z jeszcze większymi niż obecnie problemami w zakresie

<sup>7</sup> D. Marquand, *The end of the West: the once and future Europe*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 152.

<sup>8</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

<sup>9</sup> Np. D. Marquand, op. cit., s. 116.

<sup>10</sup> J. Mosher, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, ECSA Review 2000, vol. 13, nr 3, s. 2–7. Również: L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie”, 2004, nr 1(45), s. 53–88.

<sup>11</sup> Na ten temat np.: J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.

efektywności zarządzania, a więc coraz większą niesterowalnością politykami publicznymi w Europie. Model międzyrządowy zdaje się łączyć poprawę zarządzania z dylematami legitymizacyjnymi. Nie jest jednak równie korzystny dla wszystkich państw członkowskich. Popycha dzisiejszą Wspólnotę w kierunku XIX-wiecznego modelu „koncertu mocarstw”<sup>12</sup>.

## W STRONĘ POPRAWY ZARZĄDZANIA I ODZYSKANIA WPŁYWÓW PRZEZ WIODĄCE PAŃSTWA

Zwiększające się trudności gospodarcze po roku 2008 zmusiły rządy największych państw do przejęcia inicjatywy politycznej. Dążyły one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. Ponadto chodziło o to, aby wykorzystać integrację europejską do zwiększania konkurencyjności narodowej gospodarki, nawet kosztem innych (słabszych politycznie) członków Wspólnoty. W rezultacie prowadziło to do wzmocnienia współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw. Międzyrządowy sposób zarządzania zwiększa centralizację podejmowania decyzji. Natomiast wprowadzenie większej hierarchii władzy między państwami członkowskimi ma usprawnić ich egzekwowanie.

Sposobem odzyskania wpływu politycznego na procesy integracyjne i polityki UE jest ograniczenie roli instytucji technokratycznych (przede wszystkim Komisji). Jest także zawężenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro (m.in. poprzez organizację szczytów przywódców). Innym przykładem jest dążenie do marginalizacji krajów, które mogą mieć wprawdzie duży potencjał gospodarczy i polityczny na arenie europejskiej, ale nie zgadzają się z pomysłami wiodących w integracji Niemiec i Francji. W ten sposób łatwiej jest tym państwom uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty antykrzysowe. Warto zauważyć, że wspomniane decyzje w części obowiązują także państwa nie uczestniczące w unii walutowej. Są one bowiem niejednokrotnie po pewnym czasie przenoszone do regulacji obowiązujących w całej Wspólnotie. Prowadzi

<sup>12</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, 2011, nr 3(51), <http://www.natolin.edu.pl>, 12.12.2011.



to do wzmocnienia ośrodka władzy w Unii Europejskiej skupionego wokół największych państw członkowskich, a także do rosnącej asymetrii wpływów politycznych w Unii między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Co jednak ważniejsze, kryzys obnażył słabość obozu zwolenników federacji europejskiej, a także dwuznaczność deklaracji wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych. Zamiast tego uwidocznił dążenie poszczególnych państw członkowskich do wykorzystywania instrumentów wspólnotowych przede wszystkim do realizacji własnych celów narodowych. Kryzys pokazał, że działania integracyjne wielu krajów służą w mniejszym stopniu budowaniu Wspólnoty lub realizacji ogólnoeuropejskich celów. Bardziej natomiast mają wzmacniać korzyści dla poszczególnych gospodarek narodowych, w tym poprzez podniesienie ich pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku i na rynkach globalnych<sup>13</sup>.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Jak wspomniałem, niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. W dodatku dbają o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych<sup>14</sup>, a także starają się przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych. W ten sposób wspierają krajowe interesy gospodarcze i społeczne, a także dążą do wykorzystania regulacji i polityk unijnych dla stymulowania wzrostu i zatrudnienia we własnych krajach. Elementem współzawodnictwa między państwami członkowskimi jest „oddolna” rywalizacja regulacyjna, która zmierza do stworzenia jak najbardziej zachęcających warunków dla zagranicznych inwestorów. Stosowane są także różnorodne formy ochrony krajowych instytucji lub interesów gospodarczych i społecznych przed presją instytucjonalną ze strony UE, w tym m.in. poprzez spowalnianie lub niewłaściwą implementację regulacji unijnych.

W kontekście przedstawionych powyżej tendencji politycznych w Europie należy przyjrzeć się wynikom szczytu UE w grudniu 2011 roku.

<sup>13</sup> Por. taką właśnie koncepcję integracji europejskiej jako wsparcie dla państw członkowskich w dobie globalizacji: A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, wyd. 2, Routledge, London 2000.

<sup>14</sup> Szerzej: P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–44; B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003, s. 103–114, 176; J. Alber, *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics”, 2006, vol. 7, nr 3, s. 393–419.

## USTALENIA SZCZYTU UE W GRUDNIU 2011 ROKU

Na spotkanie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 można spojrzeć przynajmniej z dwóch głównych perspektyw. Po pierwsze, jako próby poszukiwania korekty instytucjonalnej systemu wspólnej waluty. Miały one – w dłuższym horyzoncie czasu – uzdrowić zarządzanie gospodarcze w Euro-landzie i przeciwdziałać powstawaniu kolejnych kryzysów europejskiej waluty. Politycy wielokrotnie deklarowali, że właśnie z tego względu będzie to przełomowy szczyt UE, a jednocześnie spotkanie „ostatniej szansy” zapobiegające rozpadowi strefy euro. Po drugie, wyniki szczytu Rady Europejskiej można rozpatrywać w perspektywie zmian w procesach integracji europejskiej. Tym bardziej że w okresie poprzedzającym omawiany szczyt pojawiło się wiele propozycji poważnych zmian ustrojowych: w kierunku federacyjnym lub choćby wprowadzających niektóre instytucje federalizmu fiskalnego.

Analizując wyniki szczytu, nie sposób odnieść wrażenia, że przyniósł on umiarkowane, a nawet rozczarowujące rezultaty w zakresie reform antykryzysowych i stabilizacji rynków finansowych<sup>15</sup>. Natomiast podjęto dość istotne decyzje polityczno-ustrojowe dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Wzmacniają one tendencję do zarządzania międzyrządowego i osłabiają znaczenie instytucji wspólnotowych (Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [ETS]). Prowadzą do podziału na różne kręgi integracyjne. Wzmacniają więc rysującą się od pewnego czasu tendencję do różnicowania tempa integracji. Koncentrują władzę polityczną w obrębie dwóch kluczowych mocarstw: przede wszystkim Niemiec i w mniejszym stopniu wokół Francji. Jednocześnie osłabiają polityczne znaczenie Wielkiej Brytanii w procesach integracyjnych.

## PERSPEKTYWA REFORM INSTYTUCJONALNYCH W STREFIE EURO

Zmiany prawne zapowiedziane na szczycie (w ramach tzw. Paktu fiskalnego) poprawiają dyscyplinę fiskalną w strefie euro<sup>16</sup>. Tym samym mają na celu wzmocnienie istniejącego od początku istnienia unii walutowej – Paktu Stabilności i Wzrostu. Zmierzają w podobnym kierunku co przyjęty ostatnio

<sup>15</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Reformy antykryzysowe czy zmiana kierunku integracji europejskiej? Ocena skutków szczytu UE 8–9 grudnia 2011 r.*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, grudzień 2011.

<sup>16</sup> Por. *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9 December 2011.



pakiet 6 rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego (tzw. sześciopak). Z tą jednak różnicą, że jako traktat wprowadzony poza UE – jego ustalenia nie mogą wiązać instytucji wspólnotowych. Przykładowo nie można wprowadzić możliwości zaskarżania do ETS nadmiernie zadłużających się państw – na czym zależało Berlinowi.

Wśród ustaleń grudniowego szczytu należy zwłaszcza wymienić obowiązek wprowadzenia do narodowych konstytucji zakazu zwiększania deficytu strukturalnego nie więcej niż o 0,5 proc. nominalnego PKB w ciągu roku. Warto zwrócić uwagę, że deficyt strukturalny nie uwzględnia dochodów i wydatków budżetowych realizowanych w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej. Umożliwia więc wzrost zadłużenia wynikający z osłabienia tempa PKB, zwiększonych wydatków socjalnych (tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury) lub inwestycyjnych (antycyklicznych). Jest to więc rozwiązanie zapewniające elastyczność zadłużania publicznego w okresie dekonunktury i sprzyja pobudzeniu wzrostu gospodarczego. Jednak zostało ono osłabione przez wprowadzenie quasi-automatycznych sankcji za łamanie wyznaczonych w Traktacie z Maastricht progów zadłużenia (3 proc. deficytu budżetowego i 60 proc. długu publicznego w stosunku do wielkości PKB). Sankcje mogą być wprawdzie zawieszane przy sprzeciwie kwalifikowanej większości państw członkowskich, ale w praktyce taka większość może być zgromadzona jedynie przez największe i najbardziej wpływowe państwa.

Wśród innych ustaleń szczytu znalazła się zapowiedź zwiększonej koordynacji polityk gospodarczych. Z listu kanclerz Merkel i Prezydenta Sarkozy<sup>17</sup>, przesłanego tuż przed spotkaniem do szefa Rady Europejskiej Van Rompuy, wynika, że chodzi o kontynuację działań Paktu Euro Plus. Został on uzgodniony na wcześniejszym szczycie UE (wiosną 2011 roku) i dotąd był dobrowolnym zobowiązaniem poszczególnych państw. Teraz będzie bardziej restrykcyjnie wymagany nowym traktatem. Dotyczy on m.in. wprowadzenia ściślejszych regulacji finansowych, harmonizacji regulacji na rynku pracy, minimalnych progów w zakresie wieku emerytalnego, konwergencji systemu podatkowego (w tym harmonizacji wysokości podatków w poszczególnych krajach i wprowadzenia nowych, m.in. od transakcji finansowych).

Inne ustalenia szczytu powielają w dużym stopniu istniejące już rozwiązania. Przykładowo, wspierają kontrolę polityk budżetowych pod względem wdrażania zapowiadanych reform fiskalnych i przestrzegania nałożonych wskaźników zadłużenia. Zapowiadają systematyczne spotkania przywódców strefy euro (jeśli trzeba to nawet co miesiąc). Jest to więc propozycja

<sup>17</sup> <http://www.zerohedge.com/news/full-letter-merkozy-von-rompuy>, 12.12.2011.

traktatowego wzmocnienia istniejącego dotąd w sposób nieformalny obyczaju.

Wprowadzone instytucje nie mają przełomowego znaczenia. Jedyne dopełniają lub wzmacniają istniejące instytucje i procedury. Niektóre formalizują istniejącą rzeczywistość. Nic dziwnego, że w ocenie Hermana van Rompuy'a można było je wprowadzać bez konieczności powoływania nowego traktatu, w dodatku poza strukturą Unii Europejskiej. Wystarczyła prosta i szybka nowelizacja Protokołu 12 do Traktatu Lizbońskiego, a więc nie wymagająca długotrwałego procesu ratyfikacji w państwach członkowskich.

Na szczycie nie powołano natomiast podstawowych i brakujących w unii walutowej instytucji federalizmu fiskalnego. Dotyczy to zwłaszcza uwspólnotowienia podatków oraz stworzenia instrumentarium, które by oddziaływało w celu poprawy wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w najsłabszych gospodarkach Eurolandu. Chodzi o długofalowe instrumenty zmieniające warunki strukturalne tych gospodarek, a tym samym umożliwiające dokonywanie bardziej skutecznych i mniej kosztownych społecznie reform fiskalnych. Nie ma również instrumentów krótkookresowych, tj. antycyklicznych lub reagujących na tzw. szoki asymetryczne (a więc pogorszenie koniunktury w niektórych obszarach strefy euro).

Oznacza to, że w perspektywie systemowej i długookresowej strefa euro nadal boryka się z podstawowymi brakami instytucjonalnymi. Skazują one obszar wspólnej waluty na występowanie silnych różnic strukturalnych między poszczególnymi gospodarkami, a także kumulowanie nierównowag w postaci deficytów na rachunku obrotów bieżących (głównie w wymianie handlowej) oraz deficytów publicznych. Nie pomagają to rozwiązać ani obecnego kryzysu, ani nie buduje skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed wystąpieniem kolejnych kryzysów w przyszłości.

## SKUTKI POLITYCZNE SZCZYTU

Dlaczego przywódcy Francji i Niemiec zdecydowali się na forsowanie nowego traktatu, pomimo tego że proponowana przez Hermana van Rompuy'a nowelizacja Traktatu Lizbońskiego wydawała się znacznie szybsza i łatwiejsza w praktycznej realizacji? Prostszy sposób wprowadzania zmian powinien mieć duże znaczenie w okresie kryzysu. Dlaczego odrzucili kompromisową propozycję Wielkiej Brytanii, która zgadzała się na zmiany dotychczasowych traktatów europejskich pod warunkiem wyłączenia londyńskiego City z nowych regulacji podatkowych? Jak się wydaje zdecydowała o tym

świadoma decyzja polityczna. To przede wszystkim Francja dążyła do pogłębienia współpracy politycznej poza strukturami UE, a więc wzmocnienia mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz osłabienia znaczenia instytucji wspólnotowych. Chodziło również o zbudowanie wewnętrznego centrum decyzyjnego na podstawie strefy euro, gdyż w poszerzonej do 27 państw Unii (a wkrótce 28) trudniej wypracować rozwiązania korzystne dla Francji. Duże znaczenie miało także pragnienie zmarginalizowania znaczenia politycznego Wielkiej Brytanii, która niejednokrotnie w przeszłości utrudniała realizację pomysłów francusko-niemieckich.

Głównym celem politycznym grudniowego szczytu nie były więc reformy strefy euro, ale wzmocnienie takich kierunków integracji politycznej w Europie, które będą zgodne z interesami dwóch dominujących państw. Chodziło przede wszystkim o wzmocnienie ich władzy politycznej w Europie. Przede wszystkim kosztem osłabienia instytucji wspólnotowych i poprzez zmniejszenie wpływu Wielkiej Brytanii. Ponadto poprzez oparcie nowej międzyrządowej formuły współpracy na strefie euro. Pozostałe państwa UE mogą wprawdzie przyjmować warunki tej współpracy, ale bez istotnego wpływu decyzyjnego. Jest to zgodne z zasadą zaproponowaną przed szczytem przez Premiera Donalda Tuska: „participate not vote”<sup>18</sup>. W ten sposób w nową współpracę międzyrządową wpisane są od początku dwa kręgi i prędkości integracyjne. Komentatorzy niemieccy<sup>19</sup> określili tę współpracę jako opierającą się na rdzeniu politycznym tworzonym przez strefę euro i otoczonym przez krąg państw dobrowolnie przyjmujących bardziej ścisłe zasady prowadzenia polityki fiskalnej. Nieco inaczej ujął to Prezydent Nicolas Sarkozy w wywiadzie udzielonym tuż po szczycie: *Rodzi się właśnie inna Europa, Europa eurogrupy*<sup>20</sup>.

Oprócz korzyści politycznych, nowa formuła współpracy jest zgodna z lansowanymi od dłuższego czasu propozycjami niemiecko-francuskimi, znajdującymi się m.in. w Pakcie Euro Plus. Zwiększają one korzyści gospodarcze tych państw, zwłaszcza budują przewagi konkurencyjne w stosunku do innych członków UE. Do tego zmierza przede wszystkim propozycja harmonizacji podatkowej oraz ujednolicanie regulacji na rynku pracy.

Zdaniem Prezydenta Francji, nowy traktat zwiększa legitymizację procesów politycznych na szczeblu europejskim<sup>21</sup>. Pozostawia bowiem państwom

<sup>18</sup> Por. *Premier: potrzebna zmiana traktatu*, 1 grudnia 2011, <http://www.premier.gov.pl>, 12.12.2011.

<sup>19</sup> P. Wittrock, *Merkel zahlt hohen Preis für ihren Sieg*, „Der Spiegel”, 9.12.2011

<sup>20</sup> Sarkozy: „Le sommet de Bruxelles crée les conditions de la sortie de crise”, „Le Monde”, 12.12.2011.

<sup>21</sup> Ibidem.

członkowskim większe pole do suwerennych decyzji w stosunku do metody wspólnotowej, w ramach której musiały się one dzielić władzą z instytucjami europejskimi. A one nie mają porównywalnego mandatu demokratycznego, jak rządy narodowe. Warto jednak dodać, że w nowej formule współpracy nie wszystkie państwa będą równie suwerenne. Większa swoboda podejmowania decyzji dotyczy wiodących w ramach tej współpracy Niemiec i Francji. Jak pokazuje praktyka ostatniego szczytu – pozostałe kraje będą jedynie dostosowywać się do ich wcześniejszych ustaleń.

Warto zwrócić uwagę, że na grudniowym szczycie nie powołano faktycznie żadnych instytucji przekształcających dotychczasową Unię w stronę federacji. We wcześniejszych dyskusjach pojawiały się m.in. pomysły wyłaniania w wyborach powszechnych szefa Komisji Europejskiej (lub osoby będącej jednocześnie prezydentem Komisji i Rady Europejskiej). Postulowano wprowadzenie ogólnoeuropejskich list w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz powołanie super-komisarza odpowiedzialnego za politykę fiskalną w Unii. Nie jest przypadkiem, że na szczycie UE nawet nie dyskutowano tych propozycji. Nie pasowały one bowiem do koncepcji zmian polityczno-ustrojowych lansowanych przez Francję i Niemcy. O jakiej federacji myślano – dobitnie podsumował komisarz UE i były wieloletni minister rządu francuskiego Michel Barnier: „Nie ma narodu europejskiego, dlatego powinniśmy raczej mówić o prawdziwej federacji państw narodowych”<sup>22</sup>.

## TAKTYKA POLSKIEGO RZĄDU

Przyjrzyjmy się bilansowi ustaleń grudniowego szczytu z krajowej perspektywy. Bez wątplenia polski rząd stanął przed trudnymi dylematami w polityce europejskiej. Po pierwsze, premier zaakceptował skierowanie integracji europejskiej na tory współpracy międzyrządowej, mimo że wcześniej wielokrotnie bronił wspólnotowej metody integracyjnej i do ostatniej chwili nawoływał do porozumienia w łonie wszystkich 27 państw UE. Po drugie, przyłączył się do współpracy, która pogłębia proces różnicowania tempa integracji. Pomimo tego, że głównym celem polskiej dyplomacji w ostatnich miesiącach było przeciwdziałanie powstawaniu „Europy dwóch prędkości”, Polsce udało się otworzyć współpracę państw strefy euro na kraje nie mające wspólnej waluty. Niemniej w niewielkim stopniu powstrzymuje to zasadniczą tendencję wzmac-

<sup>22</sup> Por. T. Darnstaedt, Ch. Schult, H. Zuber, *In serach of United Europe*, „Der Spiegel”, 24.11.2011.

niania głównego kręgu władzy opartego na Eurolandzie. Z tych dwóch powodów polskiej dyplomacji nie udało się osiągnąć sukcesu w zasadniczych celach polityki na arenie UE.

Oprócz tego, przyjęto zobowiązania w zakresie zwiększonej kontroli nad polityką budżetową oraz dotyczące harmonizacji podatkowej. Podobnie jak ujednolicanie standardów obowiązujących na rynku pracy, może to perspektywicznie obniżyć konkurencyjność polskiej gospodarki. Zgodzono się także dość hojnie wesprzeć pakiet ratunkowy dla zagrożonych państw strefy euro, choć Polska nie przyjęła euro i nie zamierza tego czynić przez najbliższe lata<sup>23</sup>.

Jak się wydaje, istnieje przynajmniej kilka przesłanek, które wyjaśniają taktykę polskiego rządu. Wynika to m.in. z chęci ratowania strefy euro, której rozpad mógłby poważnie zaszkodzić krajowej gospodarce. Należy zauważyć, że jest ona bardzo uzależniona od koniunktury panującej w strefie, zwłaszcza na rynku niemieckim. Po drugie, polska polityka na arenie europejskiej jest w ostatnich latach skupiona na budowaniu bliskich relacji z dominującymi państwami UE, zwłaszcza z Niemcami. Wsparcie dla wielu pomysłów niemieckich w zakresie zmian traktatowych było aktywnie deklarowane przed grudniowym szczytem przez najważniejszych polityków rządu RP<sup>24</sup>. Po trzecie, zwyciężyła optyka znalezienia się za wszelką cenę „przy stole negocjacyjnym”, a więc w ramach nowego porozumienia międzyrządowego. Nawet kosztem podrzędnej roli politycznej i przy wysokim ryzyku obniżenia konkurencyjności narodowej gospodarki.

## PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Po grudniowym szczycie UE pogłębiła się tendencja do międzyrządowego kierunku rozwoju procesów integracyjnych, a także w oparciu o różne kręgi integracyjne. Wzmocniona została centralizacja zarządzania i podejmowania decyzji opierając się na państwach tworzących strefę euro, przede wszystkim między Niemcami i Francją. Prowadzi to do coraz silniejszej wzajemnej hierarchii między członkami UE. Przypomina nieco XIX-wieczny model „koncertu mocarstw” w Europie. Państwa będące poza strefą euro lub słabsze

<sup>23</sup> Oficjalnie nie ma wskazanej przez polski rząd daty wejścia do unii walutowej.

<sup>24</sup> Najślynniejsze było wystąpienie Ministra Spraw Zagranicznych w Berlinie: *Przemówienie Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej*, „Rzeczpospolita”, 28.11.2011.

politycznie i ekonomicznie będą skazane na podrzędną rolę w takim systemie władzy. Jedynie w ograniczonym stopniu ich pozycję może poprawić status satelity względem dominującego mocarstwa.

W ramach opisywanego systemu autonomia instytucji wspólnotowych względem państw członkowskich będzie stopniowo ograniczana do funkcji pomocniczych przy implementowaniu decyzji uzgodnionych na forach międzyrządowych. Wspomniane instytucje, podobnie jak prawo europejskie, będą służyły kontroli i w razie potrzeby dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Prawo europejskie może w coraz większym stopniu być narzędziem harmonizacji instytucji na wspólnym rynku zgodnie z wzorcami pochodzącymi z krajów dominujących i ich interesami gospodarczymi.

Wspomniany kierunek zmian może być spowolniony lub w części nawet odwrócony. Jest to związane z trudnościami skutecznego wykorzystania traktatów podejmowanych poza Wspólnotą do takich celów. Dotyczy to przede wszystkim kłopotów uzgodnienia relacji tych traktatów z prawem wspólnotowym i możliwości wykorzystywania instytucji UE do realizacji uzgodnień podejmowanych poza strukturami Unii. Może to nawet doprowadzić do wycofania się z tej formuły pogłębionej współpracy politycznej w Europie lub do jej przeniesienia do traktatów europejskich. Ponadto, marginalizowanie Wielkiej Brytanii nie jest w pełni korzystne dla rozwoju gospodarczego na wspólnym rynku, a także ze względu na pozycję Brytyjczyków w relacjach transatlantyckich. Problemem mogą być także nie rozwiązane kłopoty systemu wspólnej waluty. Ewentualna eskalacja kryzysu mogłaby zachwiać możliwościami budowania solidnego centrum decyzyjnego w Europie opartego na strefie euro.

Oceniając bilans grudniowego szczytu z krajowej perspektywy, należy uznać, że kluczowe znaczenie dla polskiego stanowiska miała silnie pronieemiecka orientacja w polityce europejskiej polskiego rządu po roku 2007. Można w tym kontekście zastanowić się, czy ten wybór jest słuszny i jak daleko sięgają zobowiązania sojusznicze Polski względem Niemiec. Czy wzajemne relacje nie powinny w większym stopniu opierać się na obopólnych interesach? W przeciwnym razie relacja ta będzie w coraz większym stopniu zmierzała w kierunku satelickiej pozycji Polski względem niemieckiej polityki na arenie europejskiej. W tym kontekście warto również przypomnieć, że polityka obecnego rządu przyjęła wyraźnie inne wektory w polityce europejskiej w stosunku do poprzednich gabinetów (z lat 2005–2007). Wcześniejsze działania nie były tak silnie zorientowane na współpracę z państwami centralnymi w UE, ale raczej na miękkie równoważenie ich pozycji. Jednocześnie znacznie silniej budowano współpracę w łonie państw Europy Środkowej.



Fundamentalne znaczenie w polityce zagranicznej nie miało jak się wydaje pogłębianie współpracy w ramach Unii Europejskiej, ale raczej bliskie relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Szczyt grudniowy UE wskazał również na podstawowy dylemat polskiej polityki, jakim jest wybór między zwiększającym się zakresem spraw objętych metodyką wspólnotową a modelem współpracy międzyrządowej. Jak wcześniej wspomniałem celem polskiej dyplomacji po roku 2007 było dotąd konsekwentne wspieranie metody wspólnotowej w gronie wszystkich państw członkowskich. Miało to z jednej strony blokować tendencje dominacyjne u największych członków Unii, jak również przeciwdziałać różnicowaniu członkostwa między poszczególne kręgi integracyjne wewnątrz Europy. Tendencje polityczne ujawnione na grudniowym szczycie zniweczyły te dążenia. A nawet (paradoksalnie) doprowadziły do wsparcia przez polskich przedstawicieli odwrotnych tendencji.

Jak się wydaje, z polskiej perspektywy duże znaczenie ma zachowanie odpowiedniej równowagi między kierunkiem wspólnotowym a międzyrządowym w procesach integracji. Chodzi o pozostawienie stosunkowo dużej swobody państwom członkowskim w zakresie realizacji polityk europejskich w zależności od ich lokalnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych. Z tego punktu widzenia tendencja do nadmiernej centralizacji zarządzania w Unii Europejskiej jest szkodliwa. Bez względu na to, czy będzie to władza skupiona w instytucjach technokratycznych, czy też w łonie wiodących mocarstw kontynentalnych.

Jednocześnie taki sposób postrzegania przyszłości integracji europejskiej wymaga budowania silnych struktur państwa polskiego. Dotyczy to przede wszystkim strategicznej polityki gospodarczej, bo to ona w dużym stopniu decyduje o tym, czy Polska będzie mogła skutecznie uczestniczyć w wielu politykach europejskich (np. czy będzie gotowa do ewentualnego przyjęcia euro). Wymaga to również stworzenia systemu polskiej polityki w UE, w tym powiązania polityki rozwoju kraju z polityką zagraniczną<sup>25</sup>.

Przemyślenia wymagają działania podjęte przez polski rząd w związku z chęcią ratowania strefy euro. Choć troska o konsekwencje ewentualnego rozpadu wspólnej waluty jest zrozumiała, należy jednak zadać pytanie, czy Polska ma odpowiedni potencjał, aby wspierać finansowo państwa Euro-landu? Tym bardziej że nie ma póki co skutecznego planu ratowania tego

<sup>25</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21–46.

systemu. Celem polskiej polityki w ujęciu strategicznym powinien być raczej intensywny rozwój polskiej gospodarki i jej przygotowywanie do ewentualnego przyjęcia europejskiej waluty. Nie wolno czynić tego zbyt wcześnie, o czym przypomina przykład zagrożonych bankructwem państw unii walutowej. Wspólna waluta w wielu krajach doprowadziła do pogorszenia konkurencyjności krajowej gospodarki i wzrostu zadłużenia zagranicznego. W krótszym horyzoncie czasu należy przygotowywać się na negatywne scenariusze związane z kryzysem wspólnej waluty. Członkom Eurolandu można także sugerować reformy systemowe, które dają nadzieję rozwiązania obecnych problemów i prowadzą do wzmocnienia euro w dłuższej perspektywie.

Niewykluczone, że właściwym rozwiązaniem mogłaby być segmentacja strefy euro, a więc kontrolowany proces opuszczenia tego systemu przez najsłabsze państwa. Wspólna waluta ocaleje, a nawet się umocni. Te państwa, które pozostaną w systemie, mają bowiem zdrowsze i bardziej zbliżone pod względem strukturalnym gospodarki. Łatwiej więc będzie prowadzić w tym gronie wspólną politykę monetarną, jak również pogłębić zarządzania gospodarcze. Kontrolowane wyjście ze strefy euro opłaca się także najbardziej zadłużonym państwom południowej Europy. Powrót do walut narodowych może bowiem odbudować wzrost i konkurencyjność gospodarczą, a także uspokoić lokalną sytuację społeczną i polityczną.

Wiodące państwa unii walutowej powinny raczej jak najszybciej podjąć działania przygotowujące realizację takiego scenariusza, zamiast markować ratowanie dotychczasowego składu Eurolandu. Należałoby wprowadzić jak najszybciej do europejskich traktatów mechanizm czasowego wyjścia z systemu euro (obecne rozwiązania umożliwiają takie wyjście tylko pod warunkiem opuszczenia UE). Ponadto należałoby przeznaczyć część środków Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, a później EMS – na wsparcie wzrostu gospodarczego i odbudowę konkurencyjności gospodarek w państwach, które opuszczają unię walutową. Powinny one być także dostępne dla państw z Europy Środkowej, które przygotowują się do przyjęcia euro. W części fundusze europejskie powinny ratować system bankowy w państwach UE. Powrót do wspólnej waluty powinien być możliwy, ale tylko pod warunkiem spełnienia kryteriów fiskalnych oraz zbliżenia strukturalnego gospodarek peryferyjnych do sytuacji panujących w centrum Eurolandu. Jednocześnie unia walutowa powinna spokojnie wypracować nowe instytucje strefy euro, które wprowadziły wspólną politykę fiskalną oraz poprawiły zarządzanie gospodarcze. Niezbędne są także instrumenty europejskie reagujące na szoki asymetryczne w strefie euro, a więc wspierające wzrost gospodarczy i zmiany strukturalne u tych członków unii walutowej, którzy dotknięci są problemami

ekonomicznymi. Przystąpienie do takiej wzmocnionej strefy euro mogłoby być perspektywicznie korzystne dla Polski pod warunkiem, że udałoby się strukturalnie wzmocnić krajową gospodarkę.

Kontrolowane zmniejszenie składu Eurolandu ma jeszcze jedną korzyść dla naszego kraju. Otóż zmniejszyłoby to zapewne tendencję państw centralnych do rozwoju integracji zgodnie ze scenariuszem „Europy dwóch prędkości”. Wprawdzie wzmocniona strefa euro byłaby naturalnym centrum decyzyjnym dla UE, ale znacznie trudniej w zmniejszonym składzie byłoby narzucić jej decyzje reszcie państw członkowskich.

## BIBLIOGRAFIA

- Alber J., *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics”, 2006 vol. 7, nr 3, s. 393–419.
- Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Darnstaedt T., Schult Ch., Zuber H., *In serach of United Europe*, „Der Spiegel”, 24-11-2011.
- Farrell H., Héritier A., *Introduction: Contested Competences in the European Union*, „West European Politics”, 2007, vol. 30, nr 2, s. 227–243.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, z. 19, Rzeszów 2011, s. 7–30.
- Grosse T.G., *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, 2011, nr 3(51), <http://www.natolin.edu.pl>, 12.12.2011.
- Grosse T.G., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21–46.
- Grosse T.G., *Reformy antykryzysowe czy zmiana kierunku integracji europejskiej? Ocena skutków szczytu UE 8–9 grudnia 2011 r.*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, grudzień 2011.
- Hall P., Soskice D. (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–44.

- Héritier A., *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford–New York 2007.
- Hix S., Hoyland B., *The Political System of the European Union*, wyd. 3, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2011.
- Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie”, 2004, nr 1 (45), s. 53–88.
- Marquand D., *The end of the West: the once and future Europe*, Princeton University Press, Princeton 2011.
- Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, wyd. 2, London 2000.
- Mosher J., *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, ECSA Review 2000, vol. 13, nr 3, s. 2–7.
- Olsen J.P., *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, vol. 40, nr 5, s. 921–952.
- Papandreou jest kolejną ofiarą europejskiego kryzysu zadłużenia*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2011.
- Premier: potrzebna zmiana traktatu*, 1 grudnia 2011, <http://www.premier.gov.pl>, 12.12.2011.
- Przemówienie Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej*, „Rzeczpospolita”, 28.11.2011.
- Sarkozy: „Le sommet de Bruxelles crée les conditions de la sortie de crise”*, „Le Monde”, 12.12.2011.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Staniszki J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.
- Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9 December 2011.
- Uba K., Uggla F., *Protest Actions against the European Union, 1992–2007*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 2, s. 384–393.
- Wittrock P., *Merkel zahlt hohen Preis für ihren Sieg*, „Der Spiegel”, 09.12.2011.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie dwóch kierunków rozwoju integracji europejskiej w okresie po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego (2009) oraz pod wpływem kryzysu strefy euro (rozpoczętego w 2009 roku). Przedmiotem analizy jest model wspólnotowy i międzyrządowy. W szczególności zostaną

poddane analizie wyniki szczytu UE w grudniu 2011, który jak się wydaje wzmocnił wcześniejsze trendy zmian w stronę zarządzania międzyrządowego. W konkluzjach zostały przedstawione wnioski i rekomendacje dla polskiej polityki na arenie UE.

## SUMMARY

The article is aimed at presenting two directions of the European integration development after the Treaty of Lisbon entered into force (2009) and under the influence of the Eurozone crisis (started in 2009). The subject of the analysis is the community and inter-governmental model. Special attention in the analysis is given to the results of the EU summit held in December 2011, which seems to have strengthened the earlier trends of changes towards inter-governmental management. Summing up, the author presents conclusions and recommendations for Poland's policy on the European Union arena.

## ИЗЛОЖЕНИЕ

Целью данной статьи является представление двух направлений развития европейской интеграции после вступления в силу Лиссабонского договора (2009), а также под влиянием кризиса зоны евро (начавшегося в 2009 году). Предметом анализа является модель сообщества и межправительственной интеграции. Анализу будут подвергнуты прежде всего результаты саммита ЕС в декабре 2011 года, который – как нам представляется – укрепил прежние направления изменений в сторону межправительственного управления. В заключении представлены выводы и рекомендации для ведения польской политики на арене ЕС.